



הכנסת מרכז המחקר והמידע

י"ז בסיוון תשע"ה
4 ביוני 2015

לכבוד

חבר הכנסת אלי אלאוף

יושב ראש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות

שלום רב,

הנדון: פיקדון עבור עובדים זרים

לבקשתך למסמך בנושא פיקדון עבור עובדים זרים, מובא להלן פרק¹ בנושא מתוך מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת "סוגיות בהעסקה של זרים בישראל", שעתיד להתפרסם. הפרק יוצג בשינויים הנדרשים בשל הצגתו בנפרד מהמסמך המלא.

עובדים זרים² יכולים להגיע לישראל לעבודה בכמה ענפי עיסוק מובחנים (כיום בניין, חקלאות, סיעוד ומומחים), ושהים בה ברישיון ישיבה ועבודה מאת שר הפנים בפרקי זמן קצובים הניתנים להארכה.³ לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: רשות האוכלוסין), **בסוף שנת 2014 שהו בישראל 74,567 עובדים זרים חוקיים**.⁴ כ-58% מן העובדים הזרים החוקיים השתייכו לענף הסיעוד (43,468 עובדים), כ-30% לענף החקלאות (22,087), כ-8% לענף הבניין (6,106), כ-4% לענף המומחים (2,842) ו-0.1% היו עובדים עונתיים בחקלאות (64). נוסף עליהם, שהו בישראל **15,315 עובדים זרים לא חוקיים**.⁵ כ-74% מעובדים אלו השתייכו לענף הסיעוד לפני שהפכו בלתי חוקיים (11,324), כ-6.5% לענף הבניין (1,006), כ-5% לענף המומחים (757), כ-3.5% לענף החקלאות (531), 0.1% היו עובדים עונתיים בחקלאות (15) וכ-11% לא היו מקושרים לענף כלשהו או השתייכו לענף שכבר לא מובאים בו עובדים זרים לישראל (1,682).

פיקדון עבור עובדים זרים

חוק עובדים זרים מסמיך לקבוע בחקיקת משנה חובה להפקדה חודשית של כספים בעד העובד הזר, שבתנאים מסוימים יכולה לבוא במקום חובות הפרשה לפנסייה ופיצויי פיטורים עבור העובד הזר (להלן: פיקדון). בהיעדר קביעת חובת פיקדון, המעסיקים חייבים בתשלומים לפי צו ההרחבה לפנסייה

¹ **אנו מודים לעו"ד נעה (וגנר) בן-שבת היועצת המשפטית לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות על הערותיה המועילות לפרק זה.**

² בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 "עובד זר" מוגדר "עובד שאינו אזרח ישראל, או תושב בה". ראו סעיף 1 **לחוק**, תאריך כניסה: 4 ביוני 2015.

³ סעיף 2 וסעיף 3א **לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952**, תאריך כניסה: 3 בספטמבר 2014.

⁴ רשות האוכלוסין, האגף לתכנון מדיניות, **נתוני זרים בישראל**, סיכום שנת 2014, ינואר 2015, עמ' 5. לפי פרסום רשות האוכלוסין, עובד זר חוקי עונה על הקריטריונים הבאים: אשרת עבודה בתוקף לאותו ענף העסקה; למעסיקו היתר העסקה תקף (בענף שמתיירה הממשלה להעסיק עובד זר) והעובד רשום תחת המעסיק שלו ניתן ההיתר. ראו **שם**, עמ' 10. נציין כי הנתונים אינם עוסקים בעובדים משטחי הרשות הפלסטינית ומירדן. אין בידנו נתונים על מספר העובדים הזרים בפרויקטים המבוצעים בטכנולוגיה ובמיכון ייחודיים (ראו סעיף 2) ולא ידוע לנו אם אלו נכללים בנתוני אחד הענפים המתוארים.

⁵ נתוני העובדים הזרים הבלתי-חוקיים עוסקים בעובדים זרים שהיו בעבר חוקיים, אך נכון למועד פרסום הנתונים הם אינם עונים על אחד מן הקריטריונים להעסקה חוקית כמתואר בהערה 4 בחלוקה לפי הענף שלו היה לעובד היתר עבודה בהיותו עובד חוקי. ראו **שם**, עמ' 10.

או הסכמים קיבוציים מטיבים, ולעניין פיצויי פיטורים – לפי חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963. כיום יש הסדרי פיקדון לפי נהלים של רשות האוכלוסין רק בענף הבניין ולגבי עובדים זרים עונתיים בענף החקלאות.⁶

פרק ד' בחוק עובדים זרים עוסק בהפקדת כספים – "פיקדון" עבור עובדים זרים, וכוותרתו "הפקדת כספים לטובת העובד הזר ולהבטחת יציאתו מישראל". פרק זה נכלל לראשונה בחוק בתיקון בשנת 2000, והוכנסו בו תיקונים בשנים 2005-2010 ובשנת 2014. בתיקון לחוק שהתקבל בדצמבר 2014 נעשתה הבחנה בין עובדים זרים שהם מסתננים לעובדים זרים אחרים. לגבי המסתננים קובע התיקון כבר בחוק חובת הפקדת פיקדון וכן הוראות מפורטות בדבר ההפקדה ובדבר הזכאות לקבלת הכספים בידי המסתנן ותנאים לכך, אך התיקון טרם נכנס לתוקף (ראו סעיף 6). להלן נציג את עיקרי החוק, כפי שחל על עובדים זרים ככלל, וכל עוד התיקון לא ייכנס לתוקף – גם על מסתננים.

לפי החוק, שר הכלכלה (בהסכמת שר האוצר, לאחר התייעצות עם שר הפנים ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת) רשאי לקבוע בתקנות חובת מעסיק לתשלומי פיקדון חודשיים עבור העובד הזר, בסכום שיקבע השר ושלא יעלה על 700 ש"ח, ואם קבע חובה כאמור הוא רשאי לקבוע פטור או תשלום מופחת לגבי עובד סיעוד זר המועסק בידי יחיד וכן לסוגי עובדים שיקבע.⁷

עוד קובע החוק כי שר הפנים רשאי (בהסכמת שר האוצר) להקים קרן שאליה ישולמו כספי הפיקדון או לקבוע בתקנות (בהסכמת שר האוצר ובאישור הוועדה האמורה) כי הפיקדון ישולם לחשבון בנק נפרד המיועד אך ורק למטרה זו ושיפעל לפי תקנות שיתקין שר האוצר. נוסף על כך, החוק קובע כי כספי הפיקדון, בניכוי דמי ניהול או עמלות ובניכוי מס כמפורט להלן, יינתנו לעובד הזר במועד, במקום ובתנאים שיקבע שר הפנים בתקנות ובלבד שהעובד הזר עזב את ישראל, שלא לצורך יציאה זמנית, עד תום התקופה שבה הורשה לשהות בישראל, ובסמוך לעזיבתו כאמור (מיום עזיבתו ועד שלושה חודשים מיום זה). לפי החוק, למרות האמור בפקודת מס הכנסה, הסכומים שיופקדו בפיקדון ייחשבו כהכנסה בידי העובד הזר במועד שבו קיבל אותם ועל כספים אלו יוטל מס הכנסה סופי של 15% בלא זכות לפטור, ניכוי או קיזוז. החוק מסמיך את שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ובאישור הוועדה, לקבוע בתקנות הוראות ותנאים נוספים אשר לקבלת כספי הפיקדון, ניהולו, זכאות, השימוש בכספים שלא הוצאו על ידי העובדים הזרים לרווחתם של עובדים זרים בישראל ועוד. בין השאר ניתן לקבוע סוגי מקרים ותנאים שבהם העובד הזר יוכל לקבל כספים מהפיקדון לפני מועד עזיבתו או סוגי מקרים ותנאים שבהתקיימם יוכל העובד הזר לקבל חלק מכספי הפיקדון, בניכוי הוצאות הרחקתו מישראל, בעת עזיבתו את ישראל או לאחר מכן, אף אם עזב את ישראל לאחר תום התקופה שבה הורשה לשהות בה, אך לא יותר משישה חודשים לאחר תום התקופה שבה הורשה לשהות כאמור.⁸

לפי החוק, תשלומים סוציאליים שחובת תשלומם על ידי המעסיק או העובד הזר נקבעה בהסכם קיבוצי או צו הרחבה (לקרן פנסיה, תכנית חיסכון אחרת, קופת תגמולים או לתשלום פיצויי פיטורים), יועברו על ידי המעסיק לקרן הפיקדון או לחשבון הבנק כאמור, ואם סכום התשלומים הסוציאליים שיש להעביר כאמור נמוך מסכום הפיקדון – יועבר גם ההפרש עד לסכום הפיקדון, ולא יחולו הוראות ההסכם הקיבוצי או צו ההרחבה לעניין זה. כמו כן קובע החוק כי על מעסיק ששילם כספי פיקדון לקרן או

⁶ לגבי עובדי טכנולוגיה ומיכון ייחודיים חובת פיקדון נקבעת בתנאי ההיתר להעסקתם מאת מנכ"ל רשות האוכלוסין – ראו סעיף 2 להלן.

⁷ סעיף 1יא. (א) לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, תאריך כניסה: 19 בפברואר 2015.

⁸ סעיף 1יא לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, תאריך כניסה: 3 במאי 2015. אי-הפקדת מלוא כספי הפיקדון לפי סעיף 1יא מפורטת בסעיף 2(ב)(8) לפרק ה' בחוק בתור העסקה שלא כדין.



לחשבון הבנק כאמור בעד העובד הזר, לא יחולו לגבי תקופת ההפקדה ועד גובה הסכום שהופקד הוראות חוק פיצויי פיטורים.⁹

כמו כן, מצוין בחוק כי אשר לפיקדון ולכל סכום כסף אחר שהיה צריך המעסיק לשלם בעניין זה, לא מוטלת על המדינה חובה כלשהי לגביית הכספים מהמעסיק, וכי את הזכויות רשאי העובד או האדם שלו מגיעות הזכויות לתבוע בבית הדין לעבודה.¹⁰

בתקנות עובדים זרים (פיקדון בחשבון הבנק), התשס"ח-2008 קבע שר האוצר כי הפיקדונות לעובדים זרים ינוהלו בידי בנק או גוף אחר שייבחר בהליך תחרותי בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, וכי גם תנאי הפיקדון ייקבעו בתהליך תחרותי.¹¹ הגוף שייבחר יחזיק את הכספים בחשבון בנק נפרד לכל עובד זר, יעקוב ויפקח על הסכומים הנצברים ועל העברתם; החשב הכללי רשאי לדרוש כל דיווח על החזרת כספי הפיקדון וניהולם.¹²

עד למועד כתיבת מכתב זה לא הותקנו תקנות הקובעות חובת הפקדת כספים לפיקדון. הצעת החוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים ועובדים זרים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014, ביקשה, בין השאר, להסדיר בחקיקה ראשית, ולא באמצעות הסמכה להתקנת תקנות, את נושא הפיקדון לגבי עובדים זרים שהם מסתננים וגם לגבי עובדים זרים אחרים בענפים מסוימים (ראו סעיף 6). לפי דברי ההסבר להצעת החוק, מטרת הסדר הפיקדון היא עידוד יציאת עובדים זרים בתום תקופת שהייתם החוקית במדינה, הבטחת חיסכון לעובדים הזרים לתחילת חייהם מחוץ לישראל, והקלה על המעסיקים בתשלומים שחייבים בהם לפי הסכם קיבוצי או צו הרחבה. בסופו של דבר, הוסדרה הוראה כאמור רק לגבי עובדים זרים שהם מסתננים, ולגבי שאר העובדים הזרים נותרו הוראות החוק כפי שהיו.¹³

דוח מבקר המדינה שהתפרסם במאי 2015 עסק בין היתר בסוגיית הפיקדון עד שנת 2014. המבקר בין היתר סוקר ניסיונות להתקנת תקנות ופעולות בנושא, וקובע: "הפרשת כספים על ידי המעסיק עבור פיקדון לעובדים הזרים נועדה לשרת שתי מטרות: הבטחת זכויות סוציאליות לעובד הזר בישראל ויצירת תמריץ חיובי לעזיבתו את הארץ עם תום תקופת העסקתו בה כדין. לשם קביעת חובת הפיקדון על מעסיקי עו"ז [עובדים זרים] נדרשו בשנת 2000 השרים הנוגעים בדבר לפעול להתקנת תקנות הפיקדון שיבטיחו זאת. פעילותם בעניין זה של משרדי הכלכלה, הפנים והאוצר והשרים שעמדו בראשם נכשלה. לפיכך במשך 14 שנים לא הובטחו זכויות עו"ז, שהם מהעובדים החלשים ביותר במשק. אי-התקנת תקנות הפיקדון פגעה אף ביכולת לממש את

⁹ סעיף 1יא (ט) ו-1כ(ב) לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, תאריך כניסה: 3 במאי 2015.

¹⁰ סעיפים 1יא(ט) ו-1כ(ב) לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, תאריך כניסה: 7 בדצמבר 2014.

¹¹ בשנת 2008 קבע שר האוצר כי הפיקדון יהיה פיקדון שבועי מתחדש שתנאיו ייקבעו בהליך תחרותי, ובתיקון בשנת 2011 קבע השר שתנאי הפיקדון ייקבעו בהליך תחרותי (הוסרו המילים "שבועי מתחדש"). השווה [תקנות עובדים זרים \(פיקדון בחשבון הבנק\) \(תיקון\), התשע"א-2011](#); [תקנות עובדים זרים \(פיקדון בחשבון הבנק\), התשס"ח-2008](#).

¹² [תקנות עובדים זרים \(פיקדון בחשבון הבנק\), התשס"ח-2008](#), תאריך כניסה: 13 במאי 2015.

¹³ דברי הסבר, הצעת חוק הממשלה 904, [הצעת חוק הממשלה הצעת חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים ועובדים זרים מישראל \(תיקוני חקיקה והוראות שעה\), התשע"ה-2014](#), 1 בדצמבר 2014, עמ' 446. לגבי מטרות הסדר הפיקדון בענף הבניין ראו גם – אתר רשות האוכלוסין, [אגף שירות למעסיקים ועובדים זרים](#), פיקדון עבור עובדים זרים בענף הבניין, תאריך כניסה: 12 בנובמבר 2014.



תכלית החקיקה להפרשת כספים עבור פיקדון לעו"ז – להבטיח את יציאתם מהארץ לאחר שתקופת שהייתם ועבודתם בה כחוק הסתיימה".¹⁴

להלן נעמוד על הסדרי הפיקדון הקיימים כיום בחלק מן הענפים או בסוגים מסוימים של העסקה,¹⁵ בהיעדר תקנות בנושא, ונציג את הענפים שאין לגביהם הסדר, ובהם ענף הסיעוד.

1. פיקדון בענף הבניין

חובת תשלום הפיקדון בעד עובדים זרים בענף הבניין עוגנה בנוהל רשות האוכלוסין להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם,¹⁶ ובו יש בין השאר הוראות אשר לפיקדון.¹⁷ לפי הנוהל, על תאגיד כוח האדם שהעובד רשום כעובדו להפקיד מדי חודש 700 ש"ח, כפי שיעודכן מעת לעת (לא צוין לפי מה יעודכן),¹⁸ לחשבון בנק ייעודי עבור כל עובד זר המועסק על-ידו, כל עוד לתאגיד יש חובה לשלם את שכרו (כולל אם שוהה בחופשת מחלה או בחופשה שנתית לפי החוק).¹⁹ כמו כן נכתב בנוהל כי הפקדת הכספים היא בין השאר על חשבון פיצויי פיטורין ופנסיה. כמו כן נקבע כי אין לנכות תשלום זה משכרו של העובד וכי תשלומים אלו אינם ניתנים לעיקול. לפי הנוהל, התשלום יועבר במלואו לעובד (בניכוי הוצאות בנקאיות ובניכוי מס הכנסה בשיעור 15%) רק אם העובד עזב את ישראל לא יאחר מתום המועד החוקי לשהייתו. כמו כן, הנוהל מפרט את סדרי התשלום, וקובע כי לפני שעובד זר מסיים לעבוד ועומד לעזוב את הארץ, הוא יכול לפנות ישירות לרשות האוכלוסין (מדור תשלומים: להלן מת"ש) או באמצעות התאגיד – לשחרור הכספים תוך הצהרה שלא יהיה רשאי לחזור לעבוד בישראל. אם הוא יוצא מן הארץ לאחר תום תקופת שהייתו החוקית, מנוכה שיעור מסוים מפיקדונו בהתאם למועד היציאה עד לכדי ניכוי מלא של הפיקדון באיחור של מעל לשישה חודשים.²⁰ עוד קובע הנוהל כי כספי הפיקדון ישולמו לעובד הזר בעת יציאתו מן הארץ לאחר שעבר ביקורת דרכונים לשם יציאה שאינה זמנית מישראל – במזומן²¹ או בהעברה בנקאית לבחירתו.²²

¹⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, [רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול – הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם](#), מאי 2015, עמ' 1096. לסקירת הניסיונות לאסדרה ראו [שם](#), עמ' 1118-1124.

¹⁵ תיאור נרחב של הענפים המרכזיים ואופן ההעסקה בהם יובא בפרק 3 במסמך "סוגיות בהעסקה של זרים בישראל" של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁶ דברי הסבר, הצעת חוק הממשלה הצעת חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים [ועובדים זרים מישראל \(תיקוני חקיקה והוראות שעה\)](#), התשע"ה-2014, 1 בדצמבר 2014, עמ' 446.

¹⁷ אם לא מצוין אחרת, הפרטים להלן לקוחים מרשות האוכלוסין, [נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם לשנת 2014](#), נוהל מספר 9.4.0001, 4 בנובמבר 2013, עמ' 22-24.

¹⁸ הסכום לפיקדון המופקד [בענף הבניין](#) מופיע בחוזר של רשות האוכלוסין המעדכן סכומים שונים הנוגעים להעסקת עובדים זרים. בשנת 2015 סכום זה הוא 700 ש"ח בחודש. ראו רשות האוכלוסין, מנהל שירות למעסיקים ועובדים זרים, [חוזר ראש מינהל מספר 30/14: עדכון סכומי אגרות, פיקדון, ערובה, ניכוי בעד מגורים הולמים, הוצאות נלוות וזיכוי בעד ביטוח רפואי – לשנת 2015](#), 1 בינואר 2015.

¹⁹ עבור החודש הראשון והאחרון לעבודתו ניתן לשלם פיקדון באופן יחסי לעבודה בחודש.
²⁰ איחור של עד חודש – 5%; בין חודש לחודשיים – 25%; חודשיים-שלושה – 35%; שלושה-ארבעה חודשים – 50%; ארבע-חמישה חודשים – 65%; חמישה-שישה חודשים – 80%; מעל לשישה חודשים – 100%. אם לא חלפה שנה מתום התקופה שהיה אמור העובד לעזוב, מנכ"ל רשות האוכלוסין רשאי להחליט במקרים שהעובד לא עזב את ישראל מסיבות שאינן תלויות בו, בשל טעות או בתום לב – לקבוע שכל התקופה או חלקה לא ייחשבו לעניין הניכוי. לא תיחשב במניין האיחור – שהייה של עד 30 יום מיום סיום עבודתו של עובד זר בבניין לשם היערכות.

²¹ לפי אתר האינטרנט של רשות האוכלוסין – התשלום במזומן בירו או בדולר בדלפק ייעודי של בנק הפועלים. ראו אתר רשות האוכלוסין, [פיקדון עבור עובדים זרים בענף הבניין](#), תאריך כניסה: 12 בנובמבר 2014.

²² אם לא התקבל האישור של רשות האוכלוסין עד יציאתו מן הארץ, הפיקדון יופקד בחשבון על שמו שאת פרטיו מסר בעת יציאתו. נוסף על כך, על התאגיד להעביר לרשות האוכלוסין פרטי חשבון בנק לגבי כל עובד להעברת כספי הפיקדון במקרה של פטירה או תשלום לאחר היציאה מן הארץ (באמצעות תצהיר בחתימת העובד). ראו [נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם לשנת 2014](#), עמ' 23-24.



הפיקדון בענף הבניין החל בשנת 2005 בגובה של 700 ש"ח לחודש, ומאז לא התעדכן. תחילה נוהל הפיקדון בבנק מסד ובשנת 2007 זכה בנק הפועלים במכרז, ומנהלו מאז יולי באותה שנה.²³ ההסכם בין המדינה לבנק הפועלים בעקבות המכרז נחתם בנוגע לתקופה בין אפריל 2007 לסוף יוני 2009, והמדינה מימשה את אפשרויות ההארכה שבהסכם והאריכה את הסכם ההתקשרות עם הבנק עד לסוף יוני 2011, שנה בכל פעם.²⁴ לפי סיכום ישיבת ועדת פטור ממכרז ביחידת החשב הכללי במשרד האוצר, לאחר מכן הוארכה ההתקשרות בפטור ממכרז עד סוף נובמבר 2011, ומאז אושרו פטורים ממכרז לתקופות קצובות נוספות בין השאר משום שלשני מכרזים לניהול כספי הפיקדון שפורסמו מאז, לא הוגשה אף הצעה. ועדת הפטור המליצה במרס 2015 להאריך את הפטור מחובת מכרז להתקשרות עם בנק הפועלים עד לסוף ספטמבר 2015, או עד לבחירת זוכה במכרז חדש שאמור להתפרסם עד סוף יוני 2015.²⁵

כאמור, בהתאם לתקנות עובדים זרים (פיקדון בחשבון הבנק), נדרש חשבון נפרד להפקדה עבור כל עובד זר. לפי רשות האוכלוסין, מדי חודש כל תאגיד כוח אדם המעסיק עובד זר בענף הבניין מפקיד 700 ש"ח בחשבון בבנק הפועלים על שמו של העובד (באמצעות מסלקה בנקאית), ובנק הפועלים מעדכן את מת"ש על כל הפקדה ומשיכה.²⁶

לפי נתונים שהוצגו במכרז של החשב הכללי (2013), משנת 2005 ועד סוף יוני 2013 הופקדו לפיקדון עבור עובדים זרים בענף הבניין כ-468.5 מיליון ש"ח, מתוכם שולמו כ-204.5 מיליון ש"ח ל-11,038 עובדים זרים בענף הבניין שיצאו מישראל עד לתקופה זו.²⁷ לפי נתוני רשות האוכלוסין לסוף אפריל 2015, כ-99% מכספי הפיקדון מנוהלים עבור עובדים זרים בענף הבניין – כ-272,536,000 ש"ח (מתוך כ-274,938,000), ובהם כספים של עובדים שכבר עזבו את הארץ או נפטרו.²⁸

לפי רשות האוכלוסין, מכספי הפיקדון מנוכים 15% מס הכנסה בזמן המשיכה.²⁹ כיום (מאז אפריל 2012) ריבית הפיקדון היא ריבית בנק ישראל בניכוי 0.97%. ריבית בנק ישראל לחודש יוני 2015 היא 0.1%, משמע, נכון לזמן כתיבת המכתב ריבית הפיקדון היא אפס.³⁰ עבור קבלת הכספים העובד משלם עמלה בגובה 20 דולר אמריקאי, ויכול להמיר את הפיקדון לדולר אמריקאי או אירו לפי שער מכירת מזומנים (לפי אתר הבנק, לגבי הדולר האמריקאי, למשל, ביום המסחר של ה-1 ביוני 2015 שער "מזומנים מכירה" היה 3.95 ש"ח והשער היציג 3.872 ש"ח).³¹

²³ פנינה בראשי, ראש ענף במנהל שירות למעסיקים ברשות האוכלוסין, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-11 בדצמבר 2014; אלדד ניצן, יושב ראש התאחדות תאגידי כח אדם זר לבניין, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2014.

²⁴ משרד האוצר, פרוטוקול ועדת מכרזים בין משרדית מיום 4 במאי 2011 לבחינת נושא ניהול פיקדון עובדים זרים, 4 במאי 2011.

²⁵ אתר מנהל הרכש הממשלתי, משרד האוצר – החשב הכללי, בקשה לפטור ממכרז, [פרוטוקול חתום \(סרוק\)](#), 29 במרס 2015.

²⁶ פנינה בראשי, ראש ענף במנהל שירות למעסיקים ברשות האוכלוסין, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-9 במרס 2015.

²⁷ משרד האוצר – החשב הכללי, [מכרז לניהול כספי הפיקדון לעובדים זרים, מכרז מס' 2013-26708](#), תאריך עדכון: 23 באוקטובר 2013.

²⁸ פנינה בראשי, ראש ענף במנהל שירות למעסיקים ברשות האוכלוסין, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-19 במאי 2015.

²⁹ פנינה בראשי, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-9 במרס 2015.

³⁰ בהסכם של בנק הפועלים עם החשב הכללי נקבע שבכל מקרה הריבית לא תהיה קטנה מאפס – ראני נוגידאט, רפרנט פנים וסביבה ביחידת החשב הכללי במשרד האוצר ומרכז ועדת המכרזים הבין-משרדית בנושא ניהול כספי הפיקדון, שיחת טלפון, 21 באפריל 2015; דיווח של בנק הפועלים ב-22 באפריל 2015 לפנינה בראשי, בכיתוב מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באפריל 2015.

³¹ פנינה בראשי, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-16 בדצמבר 2014; דיווח של בנק הפועלים ב-4 בדצמבר 2014 לפנינה בראשי, נשלח למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-11 בדצמבר 2014; מכתב בנק הפועלים לאגף החשב הכללי במשרד האוצר, 15 באפריל 2012; אתר מנהל הרכש הממשלתי, משרד האוצר – החשב הכללי, בקשה לפטור ממכרז לצורך ניהול כספי הפיקדון לעובדים זרים, [פרוטוקול חתום \(סרוק\)](#), 29 במרס 2015. לריבית בנק ישראל ראו [אתר בנק ישראל](#), תאריך כניסה: 2 ביוני 2015; מועד ההחלטה הוא על הריבית הוא ה-22 ביוני 2015. לשערי הדולר המוזכרים ראו אתר בנק הפועלים, [שערי חליפין](#), תאריך כניסה: 2 ביוני 2015.



לפי יושב ראש התאחדות תאגידי כח אדם זר לבניין, לעובדים זרים סינים, למשל, אין חשבונות בנק בסיק שניתן להעביר אליהם כספים. לדבריו, לפני כמה שנים היו בעיות בשחרור הכספים בזמן, ועובדים לא קיבלו את הכספים עם יציאתם, ולא ברור אם כספי הפיקדון הגיעו אליהם לאחר מכן.³² לפי רשות האוכלוסין, היו קשיים בקבלת כספי הפיקדון בשנת 2006, ובסוף אותה שנה נקבע שכספי הפיקדון יועברו לזכאים לחשבון על שמם בחו"ל. עם זאת הסדר ההעברה נתקל בקשיים, כדוגמת עובדים זרים שלא היו להם פרטי חשבון להעברה בחו"ל. לפי הרשות, היא נעזרה בשגרירויות ישראל בחו"ל, שגרירויות זרות בישראל, בתאגידי בניין ובעמותת "קו לעובד" לשם איתור העובדים הזרים בחו"ל. לדברי הרשות, לרובם הועברו הכספים, אבל נותרו 680 עובדים שלא אותרו מתקופה זו. ביולי 2007 כספי הפיקדון חזרו להיות משולמים במזומן בנתב"ג בעת היציאה מן הארץ, ובנוסף כיום עובדים רשאים לבקש העברת כספי הפיקדון לחשבון העובד בחו"ל בדולר אמריקאי או באירו לפי שער מכירת המחאות.³³ בין יולי 2007 לסוף דצמבר 2014 נוספו 179 עובדים אשר יצאו מן הארץ, וזכאים לכספי פיקדון שלא נמשכו. נכון לעת כתיבת המכתב, כספים שלא נמשכו נשארים על שם העובדים בחשבון בבנק הפועלים.³⁴

כאמור, כספי הפיקדון מנוכים במקרה של שהייה בישראל מעבר לתקופת האשרה, וגובה הניכוי הוא בהתאם למשך החריגה מתקופת השהייה החוקית. רשות האוכלוסין מסרה שהכספים שנוכו עוברים לחשבון בנק הפועלים "היטל שהייה", ואחת לחודש עוברים למשרד האוצר.³⁵ לפי נתוני רשות האוכלוסין, משנת 2007 עד מרס 2015 הועברו למשרד האוצר כ-3.5 מיליון ש"ח, כספים שנוכו בגין שהייה בלתי חוקית.³⁶

לפי חוק עובדים זרים, שר הפנים רשאי להתקין תקנות, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, לקביעת הוראות בדבר השימוש בכספים שלא הוצאו על ידי עובד זר בתוך תקופה שתקבע, ושלא תפחת משישה חודשים מיום תום תקופת אשרת העובד הזר שניתנה לו, למטרת רווחתם של עובדים זרים בישראל כפי שיקבע.³⁷ נוהל רשות האוכלוסין העוסק בין השאר בפיקדון לענף הבניין, אינו מפרט את השימוש בכספים אלו, ובכלל זה הכספים שנוכו בגין שהייה בלתי חוקית.³⁸ בהחלטת ממשלה מה-8 באפריל 2015 הנחתה הממשלה את השרים, כל אחד לפי סמכויותיו, להתקין תקנות בעניין חובת הפקדת הפיקדון, ובהן יוסדר בין השאר שימוש בכספי פיקדון שלא הוצאו על ידי העובדים הזרים כאמור לעיל, ובכלל זה לצורך תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד

³² אלדד ניצן, יושב ראש התאחדות תאגידי כח אדם זר לבניין, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2014.
³³ לגבי דולר למשל, ביום המסחר של ה-1 ביוני 2015, שער "המחאות מכירה" בבנק הפועלים היה 3.8902 – אתר בנק הפועלים, [שערי חליפין](#), תאריך כניסה: 2 ביוני 2015.

³⁴ פנינה בראשי, ראש ענף במנהל שירות למעסיקים ברשות האוכלוסין, מכתבים, התקבלו בדוא"ל ב-11, 16 וב-28 בדצמבר 2014 וב-14 בינואר 2015; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, יחידת הסמך לעובדים זרים – אגף מת"ש, חוזר מנהל אגף מס' 10/06, הפסקת תשלום כספי פיקדון לעובדים זרים בנתב"ג והעברת הכספים לחשבון הבנק של העובד הזר בחו"ל, 10 בדצמבר 2006; חוזר מנהל האגף מספר 11/07, 20 ביוני 2007.

³⁵ פנינה בראשי, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-9 במרס 2015.

³⁶ הכספים שהועברו בשנת 2007 כוללים גם כספים שנוכו בשנת 2005 וב-2006. עוד נציין כי נוסף על ענף הבניין, הכספים שנוכו מהפיקדונות כוללים קבוצות עובדים נוספות שבגינן מופקד פיקדון. ענת טויטו, מנהלת אגף מת"ש, מנהל שירות למעסיקים ועובדים זרים ברשות האוכלוסין, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-22 באפריל 2015; סיגלית ליכטנשטיין, רשות האוכלוסין, סגנית מנהלת מדור התשלומים רחובות ומבצעת הנהלת חשבונות ראשית ברמה הארצית, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-2 ביוני 2015.

³⁷ סעיף 1א(ז)(2) [לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991](#), תאריך כניסה: 9 במרס 2015.

³⁸ רשות האוכלוסין, [נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם לשנת 2014](#).



אזרחי בתל אביב-יפו.³⁹ מבקר המדינה מעלה כי במאי 2009 קבעה הממשלה כי כספי פיקדון שלא הוצאו על-ידי העובדים הזרים, ישמשו למימון הוצאות בריאות של עובדים זרים, אך מאז לא הותקנו תקנות בנושא.⁴⁰

כאמור, לפי חוק עובדים זרים, קביעה בתקנות של חובת המעסיק להפקדת הפיקדון מותנית באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות.⁴¹ עם זאת, תקנות לגבי ענף הבניין שאושרו בוועדה בשנת 2008, לא נכנסו לתוקף, ותקנות שהוגשו לוועדה בשנת 2010, לא אושרו.⁴² לפי מבקר המדינה, הסדר הפיקדון בגובה 700 ש"ח בחודש לעובד נקבע בהסכמה בין המדינה לקבלני הבניין.⁴³ עם זאת כאמור הנושא טרם הוסדר בתקנות, וכאמור בין השאר בהחלטת הממשלה מאפריל 2015 שצוינה לעיל הנחתה הממשלה את השרים להתקין תקנות בעניין חובת הפקדת הפיקדון עבור עובדים זרים. נציין כי בהצעת החוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים ועובדים זרים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014 הוצע בין השאר כי הפיקדון בענף הבניין יוסדר בתיקון לחוק עובדים זרים,⁴⁴ אך בסופו של דבר כאמור החוק שהתקבל עסק רק בפיקדון עבור עובדים זרים שהם מסתננים. נוסף על אי-אסדרת הפיקדון בתקנות בענף הבניין, ההסדר הנוכחי בדבר הפקדת 700 ש"ח לפי נוהל רשות האוכלוסין מעלה שאלה בנוגע לעמידה בחובה לתשלומים סוציאליים לעובדים זרים בענף הבניין, ככל שהתשלומים המחויבים עולים על 700 ש"ח.

2. פיקדון עבור עובדים זרים בפרויקטים בטכנולוגיה ובמיכון ייחודיים

מרשות האוכלוסין נמסר כי פיקדון עבור עובדים זרים בפרויקטים המבוצעים בטכנולוגיה ובמיכון ייחודיים נקבע בעיקר בעקבות ביקורת של מבקר המדינה,⁴⁵ וחובת הפקדת הכספים לפיקדון נקבעת בהיתר שנותן מנכ"ל רשות האוכלוסין (מתוקף החלטות ממשלה וסעיף 1 לחוק עובדים זרים) למבצע הפרויקט.⁴⁶ לפי רשות האוכלוסין, היא החלה בגביית פיקדון בסכום זה מחברה אחת ("שפיר") מאז

³⁹ בכלל זה נקבעה הקצאה של 14 מיליון ש"ח בשנה לארבע שנים (אפריל 2015-מרץ 2019). מתוך סכום זה 8 מיליון ש"ח בכל שנה בשלוש השנים הראשונות יוקצו מכספי פיקדון שלא נמשכו. בשנה הרביעית יוקצה סכום של 8 מיליון ש"ח מיתרת כספי הפיקדון או מקרנות רלוונטיות אחרות ואם לא יהיו אלו זמינים – משרד האוצר יקצה תקציב זה. ראו הממשלה ה-33, החלטה מס' 2487, [תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל](#), 8 באפריל 2015.

⁴⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, [רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול – הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם](#), מאי 2015, עמ' 1122; הממשלה ה-32, החלטה מס' 147, [מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים](#), 12 במאי 2009.

⁴¹ סעיף 1א(א) [לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991](#), תאריך כניסה: 11 במרס 2015.

⁴² ראו פרוטוקולים של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות: פרוטוקול מס' 308, [תקנות עובדים זרים פיקדון לעובדים זרים בענף הבניין, התש"ע-2009](#), 28 ביוני 2010; פרוטוקול מס' 259, [תקנות עובדים זרים פיקדון לעובדים זרים בענף הבניין, התש"ע-2009](#), 16 במרס 2010; פרוטוקול מס' 531, [תקנות עובדים זרים \(פיקדון לעובדים זרים בענף הבניין\), התשס"ח-2008](#), 17 בספטמבר 2008. לניסיונות נוספים לקביעת תקנות בנושא לגבי ענף הבניין ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, [רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול – הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם](#), מאי 2015, עמ' 1122-1124.

⁴³ מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, מאי 2013, עמ' 1318.

⁴⁴ [הצעת חוק הממשלה הצעת חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים ועובדים זרים מישראל \(תיקוני חקיקה והוראות שעה\), התשע"ה-2014](#), 1 בדצמבר 2014.

⁴⁵ הביקורת במאי 2011 עסקה בעובדים זרים שהועסקו בפרויקט כריית מנהרות לשם הקמת קו רכבת והשווה אותם לנהוג בענף הבנייה, והעלה כי אי-חיוב הקבלן בהפקדת הפיקדון הגבילה את היכולת להבטיח את התשלומים הסוציאליים שזכאי להם העובד לפי הסכם קיבוצי, כמו גם את יציאתו מהארץ במועד. ראו דוח מבקר המדינה 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011: [רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול – תהליך מתן היתר לקבלן להעסיק עובדים זרים](#), מאי 2013, עמ' 1301, 1318-1319.

⁴⁶ עו"ד שושנה שטראוס, סגנית (בכירה) ליועץ המשפטי לרשות האוכלוסין, מכתבים, התקבלו בדוא"ל, ב-29 וב-30 באפריל 2015.



תחילת 2013, ו-650 ש"ח מחברה שנייה ("מנרב") מאז נובמבר 2011.⁴⁷ נציין כי מכרז של החשב הכללי במשרד האוצר משנת 2013 לניהול כספי הפיקדון, עוסק בענף הבניין וכן בעובדים זרים בפרויקטים המבוצעים בטכנולוגיה ובמיכון ייחודיים. לפי המכרז עבור העובדים בפרויקטים אלו היו אמורים להיות מופקדים דמי פיקדון חודשיים של 700 ש"ח.⁴⁸ אין בידינו מידע על פעילות חברות אלו כיום ועל קיום חברות נוספות המעסיקות עובדים זרים בפרויקטים המבוצעים בטכנולוגיה ובמיכון ייחודיים. נציין כי לפי נתוני רשות האוכלוסין לסוף אפריל 2015, כ-0.7% מכספי הפיקדון המנוהלים בבנק הפועלים, מנוהלים עבור עובדים אלו – כ-1,978,000 ש"ח, ובהם עובדים שעזבו את הארץ ולא משכו את הכספים.⁴⁹

3. פיקדון לעובדים עונתיים בענף החקלאות

הסדר תשלומי פיקדון קיים גם לגבי עובדים זרים עונתיים בענף החקלאות, וגם במקרה זה הוא מעוגן בנוהל רשות האוכלוסין (חוזר).⁵⁰ בהחלטות שבהן הסמיכה הממשלה את מנהל רשות האוכלוסין להתיר בתנאים מסוימים בשנת 2014 ובשנת 2015 העסקת 500 עובדי חקלאות עונתיים מסרי לנקה, נקבע כי במסגרת הנוהל שישדיר מתן היתרים אלו החקלאי המזמין יתחייב, בין השאר, לשלם סכומי פיקדון חודשיים.⁵¹ לפי "נוהל הזמנת והעסקת עובדים עונתיים בחקלאות לשנת 2014", על מקבלי ההיתר להעסקה להפקיד מראש, עוד לפני הגעת העובד לארץ, לחשבון אשר ינוהל על ידי רשות האוכלוסין (מדור תשלומים) סכום של 500 ש"ח בגין כל חודש עבודה. עוד נקבע כי מועד העברת כספי הפיקדון לעובד לא יהיה מוקדם מיום העזיבה "לאחר ניכויים לפי הוראות חוק עובדים זרים" ולא יאוחר מתום שלושה חודשים מיום עזיבתו וכי הרשות רשאית לחלט את כספי הפיקדון אם העובד לא יצא מישראל בתום התקופה שבה הורשה לשהות בה. הודגש כי החקלאי לא רשאי לגבות מהעובד את הוצאות הפיקדון בשום דרך. עוד צוין כי אופן תשלום הפיקדון לעובד ותנאיו יהיו בהתאם לנוהל המסדיר העסקת עובדים זרים בענף הבניין לשנת 2013 בשינויים המחויבים.⁵²

לפי רשות האוכלוסין, בנק הפועלים מנהל כספים אלה באופן זהה לכספי הפיקדון בענף הבניין, וכללי המשיכה זהים. עם זאת, שלא כבענף הבניין, לפי הרשות, כספי הפיקדון עבור העובדים העונתיים בחקלאות פטורים ממס הכנסה.⁵³ לפי נתוני רשות האוכלוסין לסוף אפריל 2015, 0.15% מכספי הפיקדון

⁴⁷ פנינה בראשי, ראש ענף במנהל שירות למעסיקים ברשות האוכלוסין, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-15 בדצמבר 2014. חובת 650 ש"ח נקבעה לפני קבלת המסקנות הסופיות של מבקר המדינה (ראו הערה 45), ורשות האוכלוסין מצאה סכום זה בתור מתאים לנסיבות, ואילו לגבי חברת "שפיר" הוחלט להשוות את גובה הפיקדון לזה בענף הבניין בהתאם למסקנות המבקר. עו"ד שושנה שטראוס, מכתבים, התקבלו בדוא"ל, ב-29 וב-30 באפריל 2015.

⁴⁸ משרד האוצר – החשב הכללי, מכרז לניהול כספי הפיקדון לעובדים זרים, מכרז מס' 26708-2013, תאריך עדכון: 23 באוקטובר 2013.

⁴⁹ פנינה בראשי, ראש ענף במנהל שירות למעסיקים ברשות האוכלוסין, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-19 במאי 2015.
⁵⁰ רשות האוכלוסין, ראש מנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, חוזר מנהל מינהל מס' 17/2014 – נוהל הזמנת והעסקת עובדים עונתיים בחקלאות לשנת 2014, 21 ביולי 2014.

⁵¹ בהחלטה מסוף 2013 נכתב כי אלו יימסרו לעובד בעת יציאתו כדין מישראל ובהחלטה מנובמבר 2014 נכתב כי הפקדת הפיקדון הוא להבטחת יציאת העובד במועד מישראל. ראו בהתאמה הממשלה ה-33, החלטה מס' 1080 (חכ/16), הקצאת מכסת עובדים זרים לחקלאות החל מיום 1 בינואר 2014, 18 בדצמבר 2013; החלטה מס' 2218 (חכ/43), עדיפות בהקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים בחקלאות ביישובי הספר בשנים 2015 ו-2016 והעסקת עובדים זרים עונתיים בשנת 2015, 20 בנובמבר 2014.

⁵² רשות האוכלוסין, ראש מנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, חוזר מנהל מינהל מס' 17/2014 – נוהל הזמנת והעסקת עובדים עונתיים בחקלאות לשנת 2014, 21 ביולי 2014, עמ' 5-6.

⁵³ פנינה בראשי, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-9 במרס 2015.



המנוהלים בבנק הפועלים, מנוהלים עבור עובדים אלו – כ-423,000 ש"ח, ובהם עובדים שעזבו את הארץ ולא משכו את הכספים.⁵⁴

4. ענפים שבהם אין הסדר פיקדון

לגבי עובדים זרים בענף החקלאות (לא כולל עובדים עונתיים), בענף הסייעוד ובענף המומחים אין כיום הסדרי פיקדון (כאמור, לגבי עובדים זרים שהם מסתננים נקבעה חובת הפקדת פיקדון בתיקון חקיקה שאושר, אך טרם נכנס לתוקף). בהיעדר אסדרה בחקיקה, מעסיקי עובדים זרים חייבים ככל מעסיק במשק בתשלומים פנסיוניים לפי צו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק החל משנת 2008, או לפי הסכם קיבוצי מיטיב בהתאם לענף.⁵⁵ נציין כי צו ההרחבה נכנס לתוקף ב-1 בינואר 2008, והוחלף בצו הרחבה [נוסח משולב] לפנסיה חובה ב-6 במרס 2011.⁵⁶ לפי הצו, משנת 2008 ועד שנת 2014 עלו בהדרגה שיעורי ההפקדות לפנסיה. בתחילת שנת 2014 אלו הגיעו לשיעור המקסימלי – 17.5% מתוך השכר המבוטח של העובד (עד לסכום השכר הממוצע במשק). מתוכם על המעסיק להפקיד לפנסיה 6% מן השכר המבוטח ו-6% נוספים לפיצויים, כלומר 12% מן השכר המבוטח. נוסף על כך, 5.5% מן השכר המבוטח מופקד על חשבון העובד. הצו קובע גם תנאים למועד תחילת התשלום.⁵⁷ במרס 2008 פרסם משרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה) הבהרה בנוגע להפרשות לפנסיה עבור עובדים זרים. לפי ההבהרה, באותם ימים פעל המשרד בשיתוף משרד האוצר להקמת חשבון בנק ייעודי להפקדות אלו, ובו יידרשו המעסיקים להפקיד את התשלומים. לגבי תקופת הביניים,⁵⁸ הוצע כי המעסיקים ישמרו את הסכומים שאמורים להיות מופרשים לפנסיה עבור העובדים הזרים, בהתאם לצווי הרחבה והסכמים קיבוציים, בחשבון ייעודי הנושא ריבית והצמדה.⁵⁹

דומה כי אי-אסדרת נושא הפיקדון מעלה קושי עבור מעסיקים, לכל הפחות בענף החקלאות (לא כולל עובדים עונתיים) ובענף הסייעוד, בנוגע ליישום חובותיהם, וכן קושי לעובדים במימוש זכויותיהם.

אשר לענף החקלאות נציין כי בהחלטת ממשלה במאי 2009 הונחה שר התמ"ת להביא לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת תקנות בנוגע לפיקדון עובדים זרים, ולפיהן הפיקדון בענף החקלאות יהיה 500 ש"ח בחודש (ובענף הבניין 700 ש"ח).⁶⁰ עם זאת הנושא לא הוסדר בתקנות עד למועד סיום כתיבת מכתב זה. לפי המרכזת לשעבר של תחום עובדים זרים בהתאחדות חקלאי ישראל, בהיעדר אסדרה כאמור יש חקלאים המגיעים פעמים רבות להסדר עם העובדים בסיום ההעסקה, ונראה כי מבין החקלאים שניסו להסדיר את הנושא, הבסיס לחישוב הוא 500 ש"ח לחודש. נראה כי תשלומים לפי

⁵⁴ פנינה בראשי, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-19 במאי 2015.

⁵⁵ דברי עו"ד הילה רענן, הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה, ועו"ד איריס מעיין, ממונה על זכויות העובדים הזרים בעבודה במשרד הכלכלה, פרוטוקול ישיבת הוועדה: [תשלום פנסיה לעובדים זרים בענף הסייעוד](#), 23 ביוני 2014, עמ' 30-32; עו"ד הילה רענן, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-26 בינואר 2015; הצעות חוק – הממשלה מס' 768, [הצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014\)](#), תיקון חוק הביטוח הלאומי, דברי הסבר, 11 ביוני 2013, עמ' 728.

⁵⁶ [צו הרחבה \[נוסח משולב\] לפנסיה חובה](#).

⁵⁷ אתר משרד הכלכלה, [מידע לצו הרחבה לפנסיה חובה בישראל](#), תאריך כניסה: 17 בנובמבר 2014.

⁵⁸ הובהר כי אין בדברים שפורסמו לפגוע בהסדרים בענף הבניין.

⁵⁹ אתר משרד הכלכלה, [הפרשות לפנסיה עבור עובדים זרים- הבהרה](#), 16 במרס 2008.

⁶⁰ הממשלה ה-32, החלטה מס' 147, [מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים](#), 12 במאי 2009.



שיעורי צו ההרחבה אינם נפוצים, וכך גם פתיחת חשבונות חיסכון להסדרת הנושא. דומה כי לא פעם הנושא יוצר מחלוקת ומגיע לכדי תביעות מצד עובדים.⁶¹

גם **בענף הסיעוד** נעשו ניסיונות לאסדרת הנושא בתקנות, אך טרם הותקנו תקנות לגביו. נציין למשל כי דוח מבקר המדינה לשנת 2010 העלה כי בהחלטת ממשלה בשנת 2006 הממשלה החליטה לקבוע דמי פיקדון לעובד זר בענף הסיעוד של 300 ש"ח בחודש, אך הדבר לא יושם.⁶² אי-אסדרת הנושא יוצרת קושי עבור מעסיקים. מנהלת מיזם "קו למעסיק"⁶³ מעריכה כי כ-30% מאלפי הפניות המתקבלות ב"קו למעסיק" ממעסיקים סיעודיים עוסקים בחובת התשלומים הפנסיוניים עבור עובדים זרים. לדבריה, המעסיקים הסיעודיים מעלים לא פעם קושי כלכלי לעמוד בחובות המעסיק ומתייעצים אשר לאופן יישום חובותיהם. מעסיקים רבים נתקלים בסירוב של העובד להפריש את חלקו בתשלומים הפנסיוניים (5.5% משכרו המבוטח כיום). עניין זה עלול להביא למחלוקות בין העובד למעסיק בסיום ההתקשרות ביניהם. לפי "קו למעסיק", כיום רוב המעסיקים הסיעודיים המפרישים תשלומי גמל ופיצויי פיטורים, מפקידים אותם בחשבון בנק עובר ושב שאינו נושא ריבית (וחייב בדמי ניהול) על שם העובד או על שם העובד והמעסיק במשותף.⁶⁴

5. פעולות המוסד לביטוח לאומי לאסדרת סוגיית כספי הפנסיה ופיצויי הפיטורים לעובדים זרים המועסקים בחברות סיעוד

המוסד לביטוח לאומי עסק באסדרת הנושא עבור העסקת עובדי סיעוד זרים המעניקים שירות לקשישים מקבלי גמלת סיעוד בעין⁶⁵ באמצעות חברות נותנות שירותי סיעוד שעמן התקשר המוסד לביטוח לאומי. נדגיש כי הדברים אמורים רק לגבי עבודתם של עובדי סיעוד זרים מטעם חברות סיעוד הנותנות שירותים לקשישים זכאי גמלת סיעוד בעין ועד ל-18 שעות שבועיות, ואינם כוללים את חלקו של המעסיק המטופל הנדרש להשלים את שכרו של העובד עד לכדי לפחות משרה מלאה.⁶⁶

לפי ההסכם העדכני של המוסד לביטוח לאומי עם חברות נותנות השירות שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 2010 ומפורסם באתר האינטרנט של המוסד, על נותן השירות לבטח את עובדיו בביטוח פנסיוני בשיעורי הפרשות קבועים המטיבים עם העובד לעומת השיעורים שחייב צו ההרחבה באותה עת: על המעסיק

⁶¹ עליזה כהן, הייתה מרכזת תחום עובדים זרים בהתאחדות חקלאי ישראל בסמיכות למועד שיחת הטלפון, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2014.

⁶² מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, [עובדים זרים בתחום הסיעוד](#), עמ' 284. לניסיונות נוספים לגבי ענף הסיעוד ואי-הסכמות בין שרים בנוגע לקביעת חובת פיקדון בענף, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, [רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול – הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם](#), מאי 2015, עמ' 1122-1124.

⁶³ לפי אתר האינטרנט של "קו למעסיק", המיזם מספק מידע וייעוץ משפטי ופיננסי למעסיקים, בדגש על מעסיקי עובדים בסיעוד. ראו אתר "קו למעסיק", [אודות](#), תאריך כניסה: 27 בנובמבר 2014.

⁶⁴ דנה רשף, מנהלת מיזם "קו למעסיק", שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2014. לקשיים בתשלומים אלו בקרב מעסיקים סיעודיים ראו גם ישיבת הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 43, [תשלום פנסיה לעובדים זרים בענף הסיעוד](#), 23 ביוני 2014.

⁶⁵ כיום יש שלוש דרכים אפשריות למימוש גמלת סיעוד, בכפוף לתנאים מסוימים: קבלת שירותי סיעוד מחברה נותנת שירותי סיעוד שבהסכם עם המוסד לביטוח לאומי ("גמלה בעין"); גמלת סיעוד בכסף למי שמעסיק מטפל צמוד (בתנאים מסוימים); קבלת גמלה בכסף במשולב עם שירותי סיעוד מסוימים. ראו אתר המוסד לביטוח לאומי, [סיעוד](#), תאריך כניסה: 26 בנובמבר 2014.

⁶⁶ המוסד לביטוח לאומי, מנהל הגמלאות, אגף סיעוד, [הפקדות כספי פנסיה וכספים בגין פיצויי פיטורים של עובדים זרים הסדר לשלב ביניים](#), איגרת מס' 231, 23 בינואר 2011; ארנה זמיר, מנהלת אגף הסיעוד במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2014. אתר המוסד לביטוח לאומי, [סיעוד – שיעורי גמלה](#), תאריך כניסה: 26 בנובמבר 2014. ראו גם ישיבת הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 43 [תשלום פנסיה לעובדים זרים בענף הסיעוד](#), 23 ביוני 2014, עמ' 5.



להפריש 5% משכרו המבוטח של העובד (החל משנת 2014 6% כבצו ההרחבה), ו-8.33% לפיצויים,⁶⁷ שיעור הגבוה אף מהשיעור הסופי בצו ההרחבה – 6%. לעניין זה, אין הבחנה בין עובדים תושבי ישראל לעובדים שאינם תושבי ישראל. ההסכם קובע כללים נוספים ובהם סדרי התשלום וזכאות לפי ותק, וחובת הדיווח למוסד לביטוח לאומי על ההסדרים הפנסיוניים של עובדי החברות נותנות השירות.⁶⁸

בכמה איגרות בשנים 2008-2011 פרסם המוסד לביטוח לאומי הנחיות לחברות הסיעוד בדבר הפקדות פנסיוניות הנוגעות לתקופה שבין מועד כניסת צו ההרחבה לביטוח פנסיוני לתוקף (1 בינואר 2008) לבין כניסת ההסכם הנוכחי בין המוסד לחברות הסיעוד לתוקף (1 בינואר 2010, לא כולל), והנחיות אשר לתקופה שלאחר כניסתו לתוקף (תקף עד היום); איגרת מספר 231 מינואר 2011 עדכנה את ההנחיות. לפי איגרת זו, חלק מנותנות השירות לא פעלו בהתאם להנחיות.⁶⁹ פרסום איגרת 231 הביא לעתירה של איגוד נותני שירות סיעוד בישראל ועמותת חברות הסיעוד למתן צו מניעה זמני אשר ליישום ההנחיות. בית המשפט המחוזי בירושלים נתן בספטמבר 2011 צו מניעה זמני המורה למוסד לביטוח לאומי שלא ליישם את הנחיותיו בדבר אופן ניהול כספי הפנסיה ופיצויי הפיטורים ושלא לחייב את נותנות השירות לפעול לפיהן, בין השאר, כי אין למוסד סמכות בעניין מתוקף חוק עובדים זרים וכי ההנחיות אינן עולות בקנה אחד עם הוראות החוק. בית המשפט הדגיש כי אין בהחלטה כדי לגרוע מחובות הפרשת הכספים כחוק וקרא לרשויות המדינה המוגדרות בחוק להסדיר את הנושא עבור העובדים הזרים.⁷⁰ המוסד לביטוח לאומי ערער על החלטת בית המשפט, וכיום ההליך המשפטי תלוי ועומד בבית המשפט העליון.⁷¹

לפי מנהלת אגף הסיעוד במוסד לביטוח לאומי, **כיום, בעקבות פסיקת בית המשפט, המוסד לביטוח לאומי מנחה את חברות הסיעוד בנושא תוך מתן שתי אפשרויות: להפקיד את הכספים בחשבון נאמנות או בחברת ביטוח במסגרת פוליסת ביטוח חיים בעלת רכיב חיסכון שאינה מוכרת כקופת ביטוח (פוליסת פרט), וכוללת גם כיסויים למקרי מוות ונכות – ואלה יינתנו לעובד ביציאתו מן הארץ; או אם הכספים הופרשו לחשבון נפרד של החברה, אלו ישולמו לעובד בסיום יחסי עובד-מעסיק.**⁷²

לדבריה, כיום פועלות כ-130 חברות סיעוד בארץ. חלק מן החברות מדווחות כי הן מפקידות את הכספים האמורים בחשבונות נאמנות או ביטוח חיצוניים, אך חלק גדול מהן מנהלות את הכספים בתוך החברה. לפי המוסד, במקרים שהחברה מנהלת בעצמה את הכספים, עליה להעבירם לעובדים עם סיום יחסי עובד-מעסיק, אך יש חברות שעד לאחרונה נהגו להעביר את הכספים רק עם יציאת העובד מן הארץ, וככל הנראה חברות בודדות עדיין עושות כן. לפי מנהלת אגף הסיעוד, ניהול הכספים בתוך החברה ולא

⁶⁷ באיגרת התעריפים העוסקת בשנת 2014 שפרסם אגף הסיעוד במוסד לביטוח לאומי, שיעור גמל ופיצויי פיטורין הוא 14.3%. שיעור זה מורכב מ-8.33% פיצויים ו-6% לגמל – המוסד לביטוח לאומי, מנהל גמלאות, אגף סיעוד, ביטוח סיעוד – עדכון בתעריפים עבור שעת טיפול סיעודי ינואר 2014, 3 בפברואר 2014; ארנה זמיר, מנהלת אגף הסיעוד במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 3 במרס 2015.

⁶⁸ אתר המוסד לביטוח לאומי, חוזר למתן שירותי סיעוד לזכאים למלאת סיעוד, 1 בינואר 2010, תאריך כניסה: 1 במרס 2015.
⁶⁹ לפי ההסכם בין המוסד לביטוח לאומי לחברות נותנות השירות, פיצויי הפיטורין והגמל שמשלם המוסד יועברו לעובדי הסיעוד ולא יישארו כרווח נוסף אצל המעסיקים נותני השירות. ראו המוסד לביטוח לאומי, מנהל הגמלאות, אגף סיעוד, הפקדות כספי פנסיה וכספים בגין פיצויי פיטורים של עובדים זרים הסדר לשלב ביניים, איגרת מס' 231, 23 בינואר 2011. באיגרת זו נכתב כי בשנת 2010 ההנחיה הייתה הפקדה לחשבון נאמנות וכי בשנת 2008 ההנחיה הייתה שמירת הכספים בחשבון נפרד נושא ריבית והצמדה. לגבי התקופה החל מינואר 2010, ההנחיה הייתה כי על החברות להפקיד את כספי הגמל ופיצויי הפיטורים של עובדי הסיעוד הזרים לפוליסת ביטוח חיים בעלת רכיב חיסכון שאינה מוכרת כקופת ביטוח (פוליסת פרט), וכוללת גם כיסויים למקרי מוות ונכות, ואלה יועברו הכספים מן התקופה שקדמה לה.

⁷⁰ ה"פ 11-03-2018, איגוד נותני שירות סיעוד בישראל נ' המוסד לביטוח לאומי; ה"פ 11-03-36815 עמותת חברות הסיעוד נ' המוסד לביטוח לאומי, 7 בספטמבר 2011.

⁷¹ אתר בית המשפט העליון, סטטוס תיק ע"א 7000/11, המוסד לביטוח לאומי נ' איגוד נותני שירותי סיעוד בישראל, עמותת חברות הסיעוד בישראל והיועץ המשפטי לממשלה, תאריך הגשה: 27 בספטמבר 2011, תאריך כניסה: 3 במאי 2015.

⁷² ארנה זמיר, מנהלת אגף הסיעוד במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2014 ו-3 במרס 2015; 2 ביוני 2015; מכתב, 4 במרס 2015.



בחשבון שאינו בשליטתה, כמו גם השהיית התשלום, עלולים לגרום למצב שהעובד אינו מקבל את כספי ההפקדות, למשל אם החברה מגיעה למצב של חדלות פירעון. מנהלת אגף הסיעוד העלתה בפנינו כי בעבר חברות הסיעוד היו משלמות את כספי הפנסיה ופיצויי הפיטורים בתשלום החודשי של העובדים, בידיעת המעסיק הקשיש או שלא בידיעתו. בכך הן הקטינו את סכום ההשלמה שנדרש אליה המעסיק במשכורת החודשית (עד לכדי שכר מינימום לפחות), אבל לא הפרישו את התשלומים הסוציאליים לחשבון נפרד, ויצרו מצב שבו עלולים כספים אלו לא להיות משולמים כלל לעובד. לדבריה, כיום מקרים אלו מעטים בעקבות בקורות רואה חשבון שעושה המוסד לביטוח לאומי מזה שלוש שנים.⁷³ מנהלת אגף הסיעוד ציינה בפנינו כי לגבי מקרים שהכספים מנוהלים בחשבון נפרד של חברת הסיעוד ולא בחשבון נאמנות או בחברת ביטוח – בכוונת המוסד לביטוח לאומי להנחות את החברות לתת לעובד דוח תקופתי על ההפקדות ועל הסכום הנצבר.⁷⁴

אשר לגמלת סיעוד בכסף נציין כי תיקון משנת 2013 לחוק הביטוח הלאומי – חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 147 – הוראת שעה), התשע"ג–2013 הסדיר כהוראת שעה אפשרות שלפיה לאחר שיותקנו תקנות בעניין חובת הפיקדון לפי חוק עובדים זרים, מקבל גמלת סיעוד בכסף יהיה רשאי לבקש מהמוסד לביטוח לאומי לנכות מגמלתו ולהפריש לפיקדון עבור העובד הזר תשלומים עבור רכיב תגמולי המעסיק ורכיב פיצויי פיטורים (מחושבים מגובה שכר מינימום), וקבע הוראות לעניין היות התשלומים במקום חובת תשלום לקופת גמל לקצבה ובמקום חובת תשלום הפיקדון, עד לגובה השכר שבעדו שולמו.⁷⁵ לפי דברי ההסבר לתיקון לחוק, התיקון נדרש בין השאר כי בשנים האחרונות עובדים זרים רבים מגישים תביעות בגין אי-הפרשת כספים עבור פנסיה ופיצויי פיטורים כנדרש.⁷⁶ מתוקף אותו תיקון קבע שר הרווחה והשירותים החברתיים בתקנות בשנת 2014⁷⁷ כי במידע המובא בפני הזכאי לגמלה בטופס הבקשה לקבלת גמלה בכסף (במקום גמלה בעין) תצוין גם זכאותו לבקש את ביצוע הניכויים וההפרשות מגמלתו כאמור, ככל שאפשרות זו תהיה בתוקף (לאחר החלת חובת הפיקדון).⁷⁸

6. קביעת חובת פיקדון עבור עובדים זרים שהם מסתננים וניסיון לאסדרתו עבור עובדים זרים שאינם מסתננים

כאמור, כיום לא חלה חובה להפקיד פיקדון מכוח חקיקה ראשית או חקיקת משנה, אלא ישנה הסמכה בלבד לקביעת חובה זו. בהצעת חוק שהגישה הממשלה: חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים ועובדים זרים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה–2014, הוצע בין השאר, כלשון דברי ההסבר, "לעגן את עיקרי הסדר הפיקדון".⁷⁹ הצעת החוק כללה, תוך הצעה לתיקון חוק עובדים זרים וחוקים נוספים, עיגון הסדר הפיקדון בענף הבניין ובנוגע לעובדים זרים בטכנולוגיה ובמיכון ייחודיים ("טכנולוגיה ייחודית"), כמו גם חובות תשלומי הפיקדון על ידי חברות הסיעוד ומתן

⁷³ שם.

⁷⁴ ארנה זמיר, שיחת טלפון, 2 ביוני 2015.

⁷⁵ סעיף 225ג' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995, תאריך כניסה: 3 במאי 2015.

⁷⁶ דברי הסבר, הצעות חוק – הממשלה מס' 768, הצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), תיקון חוק הביטוח הלאומי, דברי הסבר, 11 ביוני 2013, עמ' 728–729.

⁷⁷ בהתייעצות עם מועצת המוסד לביטוח לאומי, עם שרת הבריאות ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות.

⁷⁸ תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח סיעוד) (כללי ביצוע והסדרים בעניין בחירת הזכאי בגמלה בכסף), התשע"ד–2014, 6 בפברואר 2014, תאריך כניסה: 3 במאי 2015.

⁷⁹ דברי הסבר, הצעת חוק הממשלה 904, הצעת חוק הממשלה הצעת חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים ועובדים זרים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה–2014, 1 בדצמבר 2014, עמ' 446.



אפשרות לשימוש במנגנון של הביטוח הלאומי בתנאים מסוימים ליחיד המעסיק עובד זר בסייעוד. לגבי ענף החקלאות הוצע להשאיר את הסמכות לקביעת החובה בתקנות. הצעת החוק כללה גם אסדרת פיקדון עבור עובדים זרים שהם מסתננים.⁸⁰ בסופו של דבר התקבל רק פרק ב' בחוק העוסק ברוברו באסדרה בחקיקה של חובת הפיקדון עבור עובדים זרים שהם מסתננים ותנאים לעניין הזכאות לו.⁸¹

האמור בחוק בנוגע לפיקדון עבור עובדים זרים שהם מסתננים, טרם נכנס לתוקף שכן תחולת התיקון ב-1 לחודש שלאחר תום שישה חודשים ממועד הקמת קרן או חשבון ייעודי, שעליו יודיע (תוך שישה חודשים מיום פרסום התיקון לחוק) שר האוצר בצו, בהסכמת שר הפנים.⁸² עד למועד כתיבת מכתב זה שר האוצר טרם פרסם הודעה כאמור בצו, וששת החודשים להוצאתה טרם חלפו נכון למועד סגירת המכתב. על כן, כיום טרם קיימת חובת הפקדת פיקדון עבור המסתננים ולפיכך צו ההרחבה לפנסיה או הסדר מיטיב לענף שבו מועסק חל עדיין גם על מסתננים. לפי סיכום ישיבת ועדת פטור ממכרז מיום ה-29 במרס 2015, ההפקדה בעתיד של כספי הפיקדון עבור עובדים שהם מסתננים ייכללו במכרז החדש לניהול כספי הפיקדון, זה צפוי להתפרסם עד לסוף יוני 2015.⁸³

בכבוד רב,

גדעון זעירא

רכז מחקר ומידע

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

⁸⁰ הצעת חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים ועובדים זרים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה). התשע"ה-2014, 1 בדצמבר 2014, עמ' 444-464.

⁸¹ המופיע להלן נסמך על חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה. התשע"ה-2014, רשומות, ספר החוקים 2483, 17 בדצמבר 2014; אתר "נבו", חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, תאריך כניסה: 19 בפברואר.

⁸² שר האוצר רשאי לדחות בצו את מועד התחילה בהסכמת שר הפנים ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה. ראו סעיף 9 לחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה, התשע"ה-2014, רשומות, ספר החוקים 2483, 17 בדצמבר 2014.

⁸³ אתר מנהל הרכש הממשלתי, משרד האוצר – החשב הכללי, בקשה לפטור ממכרז לצורך ניהול כספי הפיקדון לעובדים זרים, פרוטוקול חתום (סרוק), 29 במרס 2015.

