



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## סוגיות בהעסקת עובדי סיעוד זרים על-ידי מקבלי גמלת ילד נכה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: גדעון זעירא**

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ד' באדר תשע"ה

23 בפברואר 2015

## תוכן העניינים

3	תמצית
4	1. מבוא
6	2. קריטריונים של המוסד לביטוח לאומי למתן גמלת ילד נכה
9	3. קריטריונים של רשות האוכלוסין למתן היתר להעסקת עובד זר עבור קטינים
11	4. נתוני המוסד לביטוח לאומי על העסקת עובדים זרים על-ידי מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר להעסקה
14	5. גורמים אפשריים לשיעור הנמוך של מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר המעסיקים עובדי סיעוד זרים
14	5.1. קושי במימון עלויות העסקת עובד זר
14	5.1.1. רקע
16	5.1.2. נתונים על המצב החברתי-כלכלי של מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר להעסקת עובד זר
18	5.1.3. הסיוע שנותנת המדינה במימון הטיפול
20	5.2. קשיים בהעסקת עובד זר בסיעוד במשרה מלאה ובעמידה בחובות מעסיק
22	5.3. תחלופה של עובדי סיעוד זרים המטפלים בנכים
23	5.3.1. חובת הודעה מראש לפני התפטרות
24	5.3.2. מגבלות גאוגרפיות ובקרה על מעבר עובדים זרים בסיעוד
25	5.4. מגבלת זמן לרישיון ישיבה ועבודה (ב/1) של עובד סיעוד זר בארץ
26	5.5. הכשרת העובדים הזרים בסיעוד והתאמתם למטופל
28	מקורות



## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת מיכל רוזין, יושבת-ראש הוועדה המיוחדת של הכנסת לבחינת בעיית העובדים הזרים, והוא עוסק בסוגיות שבהעסקת עובדי סיעוד זרים על-ידי מקבלי גמלת ילד נכה מן המוסד לביטוח לאומי. להלן הממצאים המרכזיים המוצגים במסמך זה:

- **היתר להעסקת עובדי סיעוד זרים ניתן על-ידי רשות האוכלוסין וההגירה, ותנאי הבסיס (אך לא התנאי היחיד) לקבלת היתר להעסקת עובד זר בסיעוד עבור ילד נכה – כלומר, מתחת לגיל 18 – הוא קבלת גמלת ילד נכה (למעט מקרים חריגים).**
- לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בחודש אוקטובר 2014 שולמו 41,501 גמלות ילד נכה. ל-4.2% ממקבלי הגמלה בחודש זה היה היתר להעסקת עובד זר (1,760 ילדים). שיעור מקבלי גמלת ילד נכה שהעסיקו עובד זר היה 2% ממקבלי הגמלה (844 ילדים), כלומר פחות ממחצית מבעלי ההיתר (48%).
- **מכלל מקבלי הגמלה בעלי היתר להעסקת עובד זר, 57% קיבלו גמלה ברמה המרבית (ששיעורה היה 128% באוקטובר 2014) – 1,004 ילדים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת; כ-39% מבעלי ההיתר קיבלו גמלה ברמת 100% – 693 ילדים; כ-4% קיבלו גמלה ברמת 50% – 63 ילדים.**
- **מכלל מקבלי הגמלה המרבית, לכ-19% היה היתר להעסקת עובד זר, לעומת לכ-3% ממקבלי הגמלה ברמת 100% ול-0.5% ממקבלי הגמלה ברמת 50%.**
- **כ-9% ממקבלי הגמלה המרבית העסיקו עובד זר בפועל – וכאמור, לכ-19% ממקבלי הגמלה ברמה זו יש היתר לכך. כלומר כמחצית מבעלי ההיתר ברמת הגמלה המרבית (כ-51%) העסיקו עובד זר.**
- 1.3% ממקבלי הגמלה ברמת 100% העסיקו עובד זר, ול-3% ממקבלי הגמלה ברמה זו יש היתר לכך, כלומר כ-45% מבעלי ההיתר ברמת גמלה זו העסיקו עובד זר.
- 0.2% ממקבלי הגמלה ברמת 50% העסיקו עובד זר, ול-0.5% ממקבלי הגמלה ברמה זו יש היתר לכך, כלומר 41% מבעלי ההיתר המקבלים גמלה ברמה זו העסיקו עובד זר.
- במסמך מוצגים גורמים אפשריים לשיעורי ההעסקה הנמוכים של עובדי סיעוד זרים על-ידי מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר העסקה, כפי שעלו בדיוני ועדות הכנסת ובשיחות שערכנו עם גורמים שונים. מהמקורות עלה בהרחבה כי יש הורים לילדים נכים, ובעיקר ילדים עם נכות קשה, שיש להם צורך בהעסקת עובד זר אך הם נתקלים בקשיים בהעסקתו, ובעיקר מתקשים לעמוד בעלויותיה הכלכליות של ההעסקה. אלו מוצגים בהרחבה בפרק 5.
- לפי המוסד לביטוח לאומי, **גמלת ילד נכה נועדה לסייע למשפחה המטפלת בילד עם צרכים מיוחדים בהוצאות הטיפול בו, וכן לעודד אותה לטפל בו במסגרת הבית והקהילה**. אגף התקציבים במשרד האוצר רואה ייעוד דומה לגמלה ומדגיש כי המדינה אינה מייעדת אותה לשימוש מסוים, למשל העסקת עובד זר, וכי היא לא נועדה לממן את העסקתו באופן מלא. כמו כן, המדינה מדגישה כי ילדים נכים מקבלים שירותים במסגרות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד החינוך, והדבר מובא בחשבון בקביעת הקריטריונים למתן היתר להעסקת עובד זר עבור ילדים נכים. מנגד יש הורים המתארים קושי להעסיק עובד זר בשל עלויות ההעסקה שלו, הגבוהות מגמלת ילד נכה. בדיונים בוועדות של הכנסת עלתה דרישה לסיוע נוסף של המדינה לשם התמודדות עם עלויות הטיפול בילדים נכים, דוגמת מתן קצבה נוספת (שירותים מיוחדים) על גמלת ילד נכה, ואף עלו כמה



הצעות חוק בכנסת ה-18 ובכנסת ה-19 בנושא זה – אלו לא הגיעו לכדי חקיקה. נציין כי לפי המוסד לביטוח לאומי, בשנים האחרונות נעשו שינויים בגמלה לילד נכה שהובילו להגדלת מספר מקבלי הגמלה ולשינויים בדרגות הגמלה, ובכלל זה הגדלת הגמלה המרבית (ההגדלה האחרונה של הגמלה המרבית נכנסה לתוקף בינואר 2015).

- כאמור, קבלת גמלת ילד נכה מהמוסד לביטוח לאומי היא תנאי לקבלת היתר להעסקת עובד זר עבור ילדים. קבלת הגמלה אינה מותנית במבחן הכנסות, כלומר לא נעשית הבחנה בין משפחות במצב חברתי חברתי-כלכלי גבוה למשפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך. מנתוני המוסד לביטוח לאומי המבוססים על הדירוג החברתי-כלכלי של היישובים שבהם מתגוררים מקבלי גמלת ילד נכה שיש להם היתר להעסקת עובד סיעודי זר, עולה כי באוקטובר 2014 בכל אחד מעשרת האשכולות החברתיים-כלכליים בישראל על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היו מקבלי גמלה בעלי היתר שלא העסיקו עובד זר. בין האשכולות יש שונות במספר מקבלי ההיתר ובשיעורי ההעסקה של עובד זר בקרבם, והמידע מוצג בהרחבה בסעיף 5.1.2. **נדגיש כי אין בידנו לקבוע מה הסיבות לשונות זו, ואין הכרח שהיא נובעת, כולה או חלקה, ממצב חברתי-כלכלי.**
- גורמים אפשריים נוספים לשיעור הנמוך של העסקת עובדי סיעוד זרים על-ידי מקבלי גמלת ילד נכה: קשיים הנלווים להעסקת עובד זר לנוכח הדרישות מהמעסיק כיום, שכן בענף הסיעוד על המטופלים (נכים וקשישים סיעודיים) לשאת בחובות מעסיק כלפי עובד הסיעוד הזר, ובכלל זה העסקתו במשרה מלאה; חוסר הכדאיות הכלכלית שבהעסקה כזאת, שכן כאמור במקרים רבים הילדים שוהים חלק גדול מן היום במסגרות; תחלופה רבה של עובדי סיעוד זרים ואף הישארותם של נכים ללא מטפל, ובמיוחד נכים הסובלים מקשיים מיוחדים, ובהם ילדים נכים. קושי אפשרי נוסף הוא פערים בין כשירותם של העובדים לצורכי המטופלים ובמידת התאמתם להם, במיוחד לבעלי מוגבלות קשה, והצורך של המשפחות להכשיר אותם בעצמן.
- רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד הפנים נקטו כמה צעדים כדי להתמודד עם עזיבה של עובדי סיעוד זרים את מטופליהם, כגון השתתפות חובת הודעה מראש על העובד לפני התפטרות, מגבלות גאוגרפיות במעבר בין מעסיקים ובקרה על מעבר עובדים זרים בין מעסיקים.

## 1. מבוא

היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד ניתן על-ידי רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: רשות האוכלוסין) ומעוגן בנוהל שנקבע מכוח חוק עובדים זרים, התשנ"א–1991.<sup>1</sup> בנוהל זה נכתב: **"ילד נכה זכאי על-פי דין להשתתף במסגרות לימודיות/טיפוליות, ולכן, ככלל, הוא אינו זקוק לטיפול של עובד זר במשך רוב שעות היום"**.<sup>2</sup> לאור זאת, נקבעו קריטריונים למתן היתר להעסקת עובד זר בסיעוד עבור ילד נכה – כלומר מתחת לגיל 18 – ותנאי הבסיס לקבלת היתר (אך לא התנאי היחיד) הוא קבלת גמלת ילד נכה מן המוסד לביטוח לאומי. יש לציין כי ככלל ההיתר אינו ניתן לשוהים במוסדות.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> רשות האוכלוסין, נוהל טיפול בבקשה לקבלת היתר חדש/הארכת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד, מס' 9.2.0002, 28 באוקטובר 2014.

<sup>2</sup> שם, עמ' 2, סעיף ג.ג.1. ההדגשה אינה במקור.

<sup>3</sup> למעט מטופלים באשפוז יום (וקשישים בדירוג מוגן ללא שירותי סיעוד); ראו שם, עמ' 1.



לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בחודש אוקטובר 2014 שולמו 41,501 גמלות ילד נכה. ל-4.2% ממקבלי הגמלה היה היתר להעסקת עובד זר (1,760 ילדים). שיעור מקבלי גמלת ילד נכה שהעסיקו עובד זר (844 ילדים) היה רק 2% ממקבלי הגמלה, כלומר פחות ממחצית מבעלי היתר (48%).<sup>4</sup>

במסמך זה נדון בגורמים אפשריים המשפיעים על שיעורי ההעסקה הנמוכים של עובדי סיעוד זרים על-ידי מקבלי גמלת ילד נכה, כפי שעלו בדיונים בוועדות הכנסת ובשיחות שערכנו עם גורמים שונים, אך נדגיש כי אין באפשרותנו להצביע על הגורם המרכזי לכך. מנכ"לית עמותת "קול הזכויות" למימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים ציינה כי היא אינה מכירה משפחה שביקשה היתר להעסקת עובד זר ולא ניתן לה.<sup>5</sup> אם כן דומה שהקושי של המשפחות אינו טמון בעצם קבלת היתר, אך אין בידנו נתונים על מבקשי היתר שנדחו. בדיונים האמורים בכנסת ובשיחות שערכנו עלה בהרחבה כי יש הורים לילדים נכים שיש להם צורך בעובד זר אך הם נתקלים בקשיים בהעסקה, ובעיקר מתקשים לעמוד בעלויותיה הכלכליות (ראו פרק 5).

דומה שיש ויכוח אשר למענה שנותנת גמלת ילד נכה לחלק מן המשפחות ואשר לייעודה. לפי המוסד לביטוח לאומי, הגמלה נועדה לסייע למשפחה המטפלת בילד עד גיל 18 עם צרכים מיוחדים בהוצאות הטיפול בו, ואף לעודד אותה לטפל בו במסגרת הבית והקהילה.<sup>6</sup> מנגד, הורים לילדים נכים, ובעיקר לילדים עם נכות קשה, מספרים על קושי כלכלי, ובכלל זה קושי להעסיק עובד זר, בשל עלויות ההעסקה, הגבוהות מגמלת ילד נכה. בדיונים בוועדות של הכנסת אף הועלתה דרישה לתשלום קצבה נוספת לילד נכה (שירותים מיוחדים), בדומה לקצבה שמשלם המוסד לביטוח לאומי לנכים בוגרים.<sup>7</sup> שלא כילדים, לבוגרים שיכולת ההשתכרות שלהם נפגעה בגין נכותם משולמת קצבת נכות כללית,<sup>8</sup> ואם נקבע כי הם תלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היום-יום, משולמת להם גם קצבת שירותים מיוחדים (שר"מ),<sup>9</sup> שיעודה, לפי המוסד לביטוח לאומי, דומה לזה של גמלת ילד נכה.<sup>10</sup>

בכמה הצעות חוק בכנסת ה-18 ובכנסת ה-19 לתיקון חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995, הוצע לקבוע שמקבלי גמלת ילד נכה יהיו זכאים גם לקצבת שירותים מיוחדים, בתנאים שנקבעו

<sup>4</sup> אופיר פינטו, מנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, מכתבים בנושא מקבלי גמלת ילד נכה באוקטובר 2014, דוא"ל, 26 בנובמבר 2014 ו-30 בנובמבר 2014. נציין כי על-פי נתוני דצמבר 2014 יש הבדלים בין נתוני המוסד לביטוח לאומי לנתוני רשות האוכלוסין: משום שבמקרים חריגים אפשר לקבל מהרשות היתר להעסקת עובד זר גם עבור ילד שאינו זכאי לגמלת ילד נכה, מספר בעלי היתר אמור להיות גבוה יותר בנתוני הרשות, ואולם הוא נמוך יותר. לא הצלחנו לקבל לכך הסבר. אופיר פינטו, נתונים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 18 בינואר 2015; רשות האוכלוסין, האגף לתכנון מדיניות, נתונים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 בינואר 2015.

<sup>5</sup> יוליה בן משה, מנכ"לית עמותת "קול הזכויות" למימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, שיחת טלפון, 23 בדצמבר 2014.

<sup>6</sup> המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, דוח שנתי 2013, ספטמבר 2014, עמ' 187.

<sup>7</sup> ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 287, הצעה לסדר-היום (דיון מהיר): הביטוח הלאומי – קצבת שירותים מיוחדים לילד נכה – של חברי הכנסת דוד אזולאי, מיקי רוזנטל ואורי מקלב, 22 ביולי 2014; מסקנות הוועדה בעקבות הדיון המהיר בנושא קצבת שירותים מיוחדים לילד נכה, 22 ביולי 2014. הוועדה המיוחדת לפניית הציבור: פרוטוקול מס' 29, פניות ציבור של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"מ – קצבה למימון עובד זר, 10 בדצמבר 2013; פרוטוקול מס' 138, פניות ציבור של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"מ – קצבה למימון עובד זר – ישיבת המשך לישיבת הוועדה שהתקיימה ב-6.12.2011, 10 בינואר 2012; פרוטוקול מס' 132, פניות ציבור של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"מ – קצבה למימון עובד זר, 6 בדצמבר 2011; פרוטוקול מס' 60, פניות ציבור של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"מ – קצבה למימון עובד זר, 15 ביוני 2010.

<sup>8</sup> המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, דוח שנתי 2013, ספטמבר 2014, עמ' 175.

<sup>9</sup> הקצבה לשירותים מיוחדים משולמת למבוטחים הזקוקים לעזרה של אחר בפעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, הפרשות וניידות בתוך הבית) או הזקוקים להשגחה מתמדת כדי למנוע סכנת חיים לעצמם או לאחרים. בתנאים מסוימים אפשר לקבל קצבת שר"מ גם ללא קבלת קצבת נכות כללית. ראו שם, עמ' 184.

<sup>10</sup> עו"ד עמוס רוזנצוויג, היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, מכתב למשרד הרווחה והשירותים החברתיים בנושא הצעת חוק הביטוח לאומי (תיקון – שירותים מיוחדים לילד נכה), התשע"ד–2013, 10 בדצמבר 2013.



לגבי קבלת שר"מ למבוגרים,<sup>11</sup> כלומר הוצע ליתן שתי גמלות לילדים נכים זכאים, בדומה למבוגרים.<sup>12</sup> אחד הנימוקים לכך, על-פי דברי ההסבר להצעות, הוא שיש ילדים נכים שאינם זכאים למימון העסקת עובד זר ולכן אחד ההורים נאלץ לא לעבוד כדי לטפל בילד. בתגובה של המוסד לביטוח לאומי לאחת מהצעות החוק<sup>13</sup> הודגשו ההבדל בין צורכי ילדים לצורכי בוגרים והצורך למצוא פתרונות המתחשבים באילוצי תקציב.<sup>14</sup> בהתאם לכך, בדצמבר 2014 אושרה בתקנות הגדלת הרמה המרבית של גמלת ילד נכה (ילדים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת), והגדלה זו הביאה להעלאת הגמלה בכ-1,000 ש"ח (ראו פרק 2 להלן). הצעות החוק האמורות לא הגיעו לכדי חקיקה בכנסת. דומה שהוויכוח על ייעוד הגמלה טרם יושב ולגבי חלק מן המשפחות עומדת בעינה השאלה באיזו מידה גמלת ילד נכה נותנת מענה על הצרכים, בין היתר הצורך בהעסקת עובד זר. במסמך זה לא נעסוק בהסדרי קצבאות הביטוח הלאומי אך ננסה לעמוד על הקשיים של משפחות לילדים נכים בהעסקת עובדים זרים עבור ילדיהן, ובכלל זה הקושי הכלכלי.

כאמור תנאי הבסיס לקבלת היתר להעסקת עובד זר עבור ילד נכה הוא קבלת גמלת ילד נכה, לכן קבוצת ההתייחסות במסמך זה היא מקבלי גמלה זו. עם זאת, נציין כי ייתכנו קבוצות ילדים נוספות הזקוקות לסיוע של עובד זר, ונדגיש כי אין בידנו מידע על שיעור המשפחות המעוניינות בהעסקת עובד זר. נוסף על כך, יש מגוון זכויות והטבות שמשפחות של ילדים נכים יכולות לקבל, וחלקן ניתנות בתנאים מסוימים. נציין כי בתהליך העבודה על המסמך נמסר לנו כי ייתכן שבמקרים מסוימים אפשר לממן חלק מהעסקתו של עובד זר בסיוע באמצעות זכאויות מסוימות, אך נראה כי אין בהירות לגבי הקריטריונים לקבלתן או לגבי עצם הזכאות, ואף לא ברור עד כמה הציבור מודע לקיומן. אנו סבורים שמדובר בנושא מרכזי הראוי לדיון נפרד. במסמך זה לא נעסוק בזכאויות אלו אלא נתמקד כאמור בזכות המקנה קבלת היתר להעסקת עובד זר – גמלת ילד נכה.<sup>15</sup>

בנתונים שיוצגו במסמך זה נתמקד במקבלי גמלת ילד נכה שיש להם היתר להעסקת עובדי סיוע זרים, ולא בעובדים עצמם. נציין כי לפי נתוני רשות האוכלוסין, ב-30 בספטמבר 2014 שהו בישראל 42,878 עובדי סיוע זרים חוקיים ו-11,180 עובדי סיוע זרים לא חוקיים (שהם כ-21% מכלל עובדי הסיוע הזרים, החוקיים והלא-חוקיים, השוהים בישראל – 54,058 עובדים).<sup>16</sup> אין בידנו נתונים על מספר העובדים הזרים שטיפלו בילדים.

להלן נציג את הקריטריונים למתן גמלת ילד נכה מהמוסד לביטוח לאומי.

## 2. קריטריונים של המוסד לביטוח לאומי למתן גמלת ילד נכה

כאמור, קבלת היתר מרשות האוכלוסין להעסקת עובד זר מותנית בקבלת גמלת ילד נכה (למעט במקרים חריגים). בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995, "ילד נכה" מוגדר "ילד שהיה לנכה

<sup>11</sup> הצעות חוק הביטוח הלאומי (תיקון – שירותים מיוחדים לילד נכה), במועדים שונים: התשע"ד–2013 – [1800/19/9](#); התשע"ג–2013 – [1688/19/9](#); התשע"ב–2013 – [969/19/9](#); התשע"א–2013 – [3883/18/9](#); התשע"א–2010 – [2784/18/9](#); התש"ע–2010 – [1737/18/9](#).

<sup>12</sup> בדברי ההסבר להצעות מוצג כי ייעוד גמלת ילד נכה אינו סיוע בעשיית פעולות שבשגרה כבשר"מ, אלא "סידורים מיוחדים" כגון מימון לימודים.

<sup>13</sup> הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – שירותים מיוחדים לילד נכה), התשע"ד–2013, [1688/19/9](#).

<sup>14</sup> עו"ד עמוס רוזנצויג, היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, מכתב למשרד הרווחה והשירותים החברתיים בנושא הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – שירותים מיוחדים לילד נכה), התשע"ד–2013, 10 בדצמבר 2013.

<sup>15</sup> כמו כן, לא נעסוק בסיוע, טיפול וליווי במסגרות שונות או בבית המטופל שאינם ניתנים על-ידי עובד זר. גם לא נעסוק בילדים נכים השוהים במוסדות, שכן כאמור לא ניתן להעסיק עובד זר עבורם.

<sup>16</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, נתוני זרים בישראל, מהדורה מס' 3/2014, אוקטובר 2014, עמ' 5.



בהיותו בין בישראל ובין בחוץ לארץ, הכל לפי מבחנים ותנאים שקבע השר<sup>17</sup> באישור ועדת העבודה והרווחה".<sup>18</sup> מתוקף חוק זה הותקנו תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע-2010, ובהן בין השאר תנאים לקבלת גמלת ילד נכה.<sup>19</sup>

לקביעת הזכויות לגמלה שני שלבים:<sup>20</sup>

**ראשית**, המוסד בודק עמידה בתנאים המקדימים האלה: הילד טרם הגיע לגיל 18; הוא ילדו של מבוטח (או של מבוטח שנפטר בהיותו תושב ישראל), כולל ילד מאומץ או ילד חורג;<sup>21</sup> הילד אינו במשפחת אומנה או במוסד<sup>22</sup> ואינו מקבל קצבת ניידות, למעט בתנאים מסוימים.<sup>23</sup>

**שנית**, בבדיקת רופא מומחה ברפואת ילדים מטעם המוסד לביטוח לאומי נקבעה לגביו אחת מן הקביעות שלהלן:

- **ילד התלוי בעזרת הזולת:**<sup>24</sup> מלאו לו שלוש שנים, ועקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע מסיבות המפורטות בתקנות, הוא תלוי בעזרת הזולת בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, היגיינה אישית וניידות בבית) – באופן חריג בהשוואה לבני גילו;
- **ילד הזקוק להשגחה קבועה או לנוכחות קבועה של הזולת:**<sup>25</sup> מלאו לו 90 יום ובשל ליקוי רפואי חמור, מחלה כרונית קשה, הפרעת התנהגות חמורה או פיגור שכלי הוא זקוק להשגחה קבועה או נוכחות מתמדת של הזולת כדי למנוע סכנת חיים לעצמו או לאחרים;
- **ילד הזקוק לטיפול רפואי מיוחד:** מלאו לו 90 יום ובשל מחלה כרונית הוא זקוק לטיפול רפואי מיוחד;

<sup>17</sup> בחוק "השר" מוגדר שר העבודה והרווחה, כיום השר המופקד על תחום זה הוא שר הרווחה והשירותים החברתיים. כמו כן, כיום שם הוועדה הוא "ועדת העבודה, הרווחה והבריאות".

<sup>18</sup> אתר "נבו", סעיף 221 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2014. בחוק "ילד" מוגדר "לרבות ילד חורג וילד מאומץ ולמעט נער ונערה נשואים". בתקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע-2010 שהותקנו מכוח החוק שלעיל, "ילד" מוגדר "ילדו של מבוטח או של מי שהיה מבוטח ונפטר כתושב ישראל, לרבות ילדו החורג או המאומץ שטרם מלאו לו 18 שנים".

<sup>19</sup> אתר "נבו", תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע-2010, תאריך כניסה: 3 בדצמבר ו-25 בדצמבר 2014. בתקנות הגמלה לילד נכה קרויה בתקנות "גמלה לסידורים מיוחדים". לשינויים ברמות הגמלה ראו שם; המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, רבעון סטטיסטי יולי-ספטמבר 2014, מד3, נובמבר 2014, עמ' 119.

<sup>20</sup> המקור לתנאי הזכויות הוא המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, דוח שנתי 2013, ספטמבר 2014, עמ' 187-188; תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע-2010.

<sup>21</sup> לפי התקנות, הילד צריך להימצא בישראל או לשהות עם הורוה מחוצה לה בשליחות מטעם המדינה. עם זאת, אם יצא מישראל ושולמה לו גמלת ילד נכה חודשיים רצופים לפני כן, התשלום יימשך עוד שלושה חודשים. המוסד לביטוח לאומי רשאי להאריך את תקופת התשלום בתנאים מסוימים.

<sup>22</sup> הכוונה למוסד בתנאי פנימייה שניתנים בו שירותי רפואי, סיעוד או שיקום; במקרה כזה לא תשולם גמלה, למעט במקרים מיוחדים שבהם ההורים נושאים בכל הוצאות החזקת הילד במוסד. משפחת אומנה שבה ילד עם צרכים מיוחדים זכאית לתמיכה של משרד הרווחה. אם הילד נמצא בבית-חולים לרפואי או שיקום ומי שמבקש גמלה בעדו נמצא אתו ולוקח חלק בטיפול בו, תשולם גמלה בעדו.

<sup>23</sup> לפי התקנות, לא תינתן גמלה למי שמקבל הטבה לפי הסכם בדבר גמלת ניידות וטרם הוחזרה ההלוואה העומדת לרכישת הרכב שבעלותו, למעט אם להורוה שני ילדים נכים או ילד נכה וילד מוגבל בניידות או אם נקבעו לילד 80% מוגבלות בניידות ונקבע כי הוא זקוק לכיסא גלגלים ומשתמש בו (או אם נקבע שאינו יכול להשתמש בכיסא כזה בשל מוגבלותו).

<sup>24</sup> בקטגוריה זו הבחנה בין שתי תת-קבוצות: ילד התלוי במידה רבה בעזרת הזולת ברוב שעות היממה וילד התלוי לחלוטין בעזרת הזולת בכל שעות היממה.

<sup>25</sup> בתקנות שתי הקטגוריות נפרדות: "ילד הזקוק להשגחה קבועה של הזולת" (בשל ליקוי, מחלה כרונית, בעיית התנהגות או הבנה לקויה הילד זקוק לנוכחות הזולת) ו"ילד הזקוק לנוכחות קבועה" (בשל ליקוי רפואי חמור, מחלה כרונית קשה, הפרעת התנהגות חמורה או פיגור שכלי בהתקיים תנאים מסוימים), שבתקנות הוא נכלל בקטגוריה "ילד עם ליקוי מיוחד".



- **ילד הסובל מליקוי מיוחד בכפוף לתנאים המצוינים בתקנות** (זכאי לקבל גמלה מיום לידתו): עיכוב התפתחותי; צורך בסיוע בתקשורת (מגיל שלוש ומעלה); ירידה בשמיעה; ליקוי ראייה; אוטיזם או פסיכוזה; תסמונת דאון.

גמלת ילד נכה חודשית משולמת לכל משפחה שבה הוכר ילד נכה ללא תלות במבחני הכנסה.<sup>26</sup> לפי המוסד לביטוח לאומי, בשנים האחרונות חלו כמה שינויים שהובילו להגדלת מספר מקבלי גמלת ילד נכה ולשינויים בדרגות הגמלה, ובכלל זה הגדלת שיעור הגמלה המרבית.<sup>27</sup> לפי תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), כיום יש שלוש רמות לגמלה, והן מחושבות על בסיס קצבת יחיד מלאה<sup>28</sup> (2,189 ש"ח לחודש מ-1 בינואר 2014); התקנות מפרטות אילו קביעות רפואיות של המוסד לביטוח לאומי בנוגע לילד מזכות בכל רמת גמלה. לשתי הדרגות הגבוהות ניתנת תוספת של 17% (372 ש"ח בחודש):<sup>29</sup>

- **ילד התלוי בעזרת הזולת במידה רבה או סובל מליקויים מיוחדים מסוימים**<sup>30</sup> זכאי לגמלה חודשית בגובה 50% מקצבת יחיד מלאה – 1,095 ש"ח;
- **ילד הזקוק לטיפול רפואי מיוחד או סובל מליקויים מיוחדים מסוימים או זקוק לנוכחות מתמדת או להשגחה קבועה זכאי לגמלה חודשית בגובה 100%+17% – 2,561 ש"ח (2,189+372 ש"ח);**
- **ילד התלוי לחלוטין בעזרת הזולת היה זכאי עד סוף שנת 2014 לגמלה חודשית בגובה 128%+17% – 3,174 ש"ח (2,802+372 ש"ח). מ-1 בינואר 2015, בעקבות תיקון התקנות, גמלה זו בגובה 175%+17%, כלומר 4,203 ש"ח (3,831+372 ש"ח).<sup>31</sup>**

ילד שהמוסד לביטוח לאומי קבע לגביו יותר מקביעה רפואית אחת המזכה בגמלה, יקבל את הגמלה בשיעור הגבוה בין הגמלות האפשריות לגביו.<sup>32</sup> משפחה שבה שני מקבלי גמלת ילד נכה או יותר זכאית לתוספת של 50% משיעור הגמלה של כל אחד מהילדים.<sup>33</sup> זכאים לגמלת ילד נכה ולגמלת ניידות יכולים לקבל רק אחת מהגמלות, על-פי בחירתם, אך אפשר לקבל את שתיהן אם נקבעו לילד 80% מוגבלות

<sup>26</sup> עו"ד עמוס רוזנצויג, היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, מכתב למשרד הרווחה והשירותים החברתיים בנושא הצעת חוק הביטוח לאומי (תיקון – שירותים מיוחדים לילד נכה), התשע"ד-2013, 10 בדצמבר 2013.

<sup>27</sup> שם. לפי מכתב זה, בארבע השנים שקדמו לו גדל מספר מקבלי הקצבה ב-35%. לשינויים בשנים 2012–2013 ראו אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [ילד נכה – שיעורי הגמלה](#), תאריך כניסה: 15 בדצמבר 2014.

<sup>28</sup> קצבת יחיד מלאה משמשת לקביעת סכומן של כמה קצבאות, ובהן קצבת נכות. ראו אתר "נבו", סעיף 220 [לחוק הביטוח הלאומי \(נוסח משולב\)](#), התשנ"ה-1995, תאריך כניסה: 4 בפברואר 2015.

<sup>29</sup> אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [ילד נכה – שיעורי הגמלה](#), תאריכי כניסה: 15 בדצמבר 2014 ו-22 בינואר 2015; המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, [עדכון קצבאות ינואר 2015](#), 4 בינואר 2015, עמ' 12; סעיף 2 [לתקנות הביטוח הלאומי \(ילד נכה\)](#), התש"ע-2010.

<sup>30</sup> נוסף על כך, ילד הזקוק בהוראת רופא לבדיקות דם לפחות פעמיים ביום במצבים מסוימים.

<sup>31</sup> אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [ילד נכה – שיעורי הגמלה](#), תאריכי כניסה: 15 בדצמבר 2014 ו-15 בינואר 2015; המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, [דוח שנתי 2013](#), ספטמבר 2014, עמ' 188. לתיקון התקנות ראו [תקנות הביטוח הלאומי \(ילד נכה\) \(תיקון\)](#), התשע"ה-2014, 14 בדצמבר 2014, עמ' 427.

<sup>32</sup> המוסד לביטוח לאומי, [דוח שנתי 2013](#), ספטמבר 2014, עמ' 188; סעיף 2 [לתקנות הביטוח הלאומי \(ילד נכה\)](#), התש"ע-2010.

<sup>33</sup> משפחה שבה שני ילדים נכים המקבלת גמלה עבור אחד מהם זכאית להגדלת השיעור ב-50% אם הילד האחר אינו זכאי לגמלה כי הוא שוהה במוסד (או במסגרת אחרת מחוץ לבית) או אם הוא מעל גיל 18 ושולמה עבורו גמלה עד שהגיע לגיל 18.

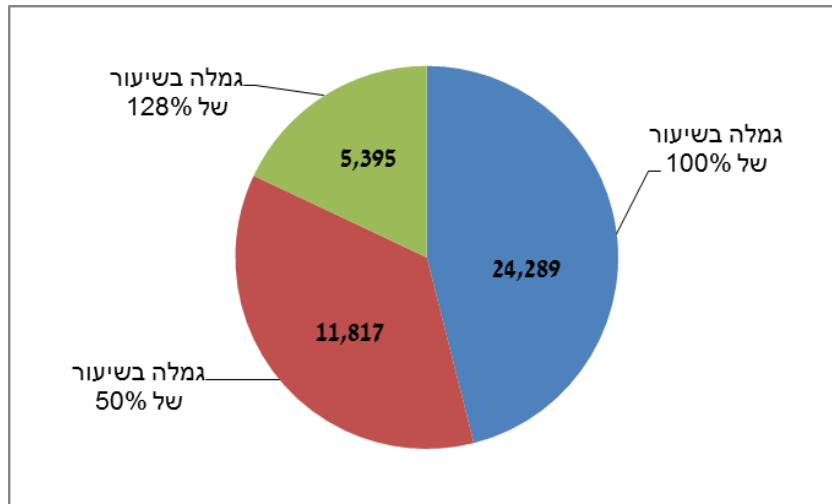




בניידות לפחות או אם ועדה רפואית של משרד הבריאות בלשכת הבריאות האזורית קבעה כי הוא זקוק לכיסא גלגלים והוא משתמש בו (או אינו יכול להשתמש בו בשל נכותו).<sup>34</sup>

נזכיר כי בחודש אוקטובר 2014 שולמו 41,501 גמלות ילד נכה. בתרשים 1 להלן נציג פילוח של מקבלי הגמלה.<sup>35</sup>

תרשים 1: מספר מקבלי גמלת ילד נכה מהמוסד לביטוח לאומי בחלוקה לרמות גמלה, אוקטובר 2014



מתרשים 1 עולה כי רוב מקבלי גמלת ילד נכה באוקטובר 2014, 58.5%, קיבלו גמלה בשיעור של 100% (2,561 ש"ח בחודש כולל תוספת); 28.5% קיבלו גמלה בשיעור של 50% (1,095 ש"ח) וכ-13%, שהם ילדים שהוכרו בתור תלויים לחלוטין בעזרת הזולת, קיבלו גמלה בשיעור של 128% (3,174 ש"ח, כולל תוספת); כאמור, שיעור הגמלה ברמה זו עלה ל-175% ב-1 בינואר 2015.

### 3. קריטריונים של רשות האוכלוסין למתן היתר להעסקת עובד זר עבור קטינים

נוהל של רשות האוכלוסין (לפי סעיף 1יג לחוק עובדים זרים) מסדיר את הכללים למתן היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד, ומפרט תנאי סף לכך.<sup>36</sup> לפי הנוהל, כדי לאזן בין צורכי חולים ונכים קשים לבין מדיניות הממשלה בדבר הקטנת מספר העובדים הזרים בישראל, נקבע כי היתר למטופל להעסקת עובד זר בענף הסיעוד יוענק "רק במקרים חמורים בהם מטופל זקוק לטיפול וסיוע במהלך רוב שעות היממה בביצוע רוב פעולותיו היומיומיות" – לפי קריטריונים המתבססים ברובם על זכאויות ומבחנים של המוסד לביטוח לאומי. ההיתרים ניתנים למטופלים שאינם שוהים במוסדות<sup>37</sup> ומשתייכים לאחת מחמש קבוצות (למעט במקרים חריגים), שאחת מהן היא בני פחות מ-18 הזכאים לגמלת ילד נכה והעומדים

<sup>34</sup> סעיף 10ג) לתקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע-2010; אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [תנאי זכאות – זכאות להטבות בניידות למקבל קצבה לילד נכה, הגשת התביעה – תהליך הטיפול בתביעה](#).

<sup>35</sup> אופיר פינטו, מנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, מכתבים שכותרתם "מקבלי גמלת ילד נכה באוקטובר 2014", דוא"ל, 26 בנובמבר 2014 ו-30 בנובמבר 2014.

<sup>36</sup> רשות האוכלוסין, [נוהל טיפול בבקשה לקבלת היתר חדש/הארכת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד](#), מס' 9.2.0002, מהדורה 1, 28 באוקטובר 2014. ראו גם רשות האוכלוסין, מנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, אגף היתרים – ענף סיעוד, [קריטריונים למתן היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד](#), 1 בינואר 2014.

<sup>37</sup> חריגים בעניין זה: מטופל באשפוז יום וקשיש בדיוור מוגן שלא ניתנים בו שירותי סיעוד.



בתנאים שנפרט להלן.<sup>38</sup> לפי הנוהל, מפני שילד נכה זכאי להשתתף במסגרות לימודיות או טיפוליות, הוא אינו זקוק לטיפול של עובד זר במשך רוב שעות היום, ולפיכך היתר להעסקת עובד זר יינתן רק לזכאי גמלת ילד נכה של המוסד לביטוח לאומי שוועדה מקצועית מייצעת מטעם ענף הסיעוד ברשות האוכלוסין קבעה שהתקיים לגביו אחד מן התנאים האלה:<sup>39</sup>

- הימצאות הילד במסגרת לימודית מותנית בליווי מטפל העוזר לו עזרה פיזית;
- הילד זקוק לליווי או השגחה במשך רוב שעות היום בשל נכותו, ואינו יכול להשתתף במסגרת לימודית או טיפולית או צהרון;
- בשל נסיבות רפואיות מיוחדות אחרות יש צורך בטיפול יומיומי צמוד וממושך בשעות שבהן הילד נמצא בבית (כגון צורך בטיפול מיוחד בשעות הלילה);
- במשפחה יש שני זכאים לגמלת ילד נכה הזקוקים להשגחה או לליווי; במקרה כזה, יינתן היתר להעסיק עובד זר אחד לטיפול בהם.

במקרים חריגים שבהם קריטריונים אלו אינם מתקיימים אפשר שיינתן היתר להעסקת עובד זר, בין השאר לילד שאינו זכאי לגמלת ילד נכה, למשל לילדים נכים במשפחות אומנה. לפי רשות האוכלוסין, במקרים מיוחדים היא מחויבת לשקול אם יש מקום לסטות מן הקריטריונים שפורטו לעיל תוך שמירת עקרון השוויון בטיפול בבקשות הציבור.<sup>40</sup>

קריטריונים אלו נקבעו על-ידי הממונה על הנושא מתוקף סמכותו לפי סעיף 1 לחוק עובדים זרים, עוד כשהיה עובד משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. ככל הנראה בשנת 2010 הסמכויות הועברו למנכ"ל רשות האוכלוסין.<sup>41</sup> כיום לא זכור לגורמים המקצועיים ברשות האוכלוסין בתחום כיצד הקריטריונים נקבעו; עם זאת, צוין בפנינו שככלל בנושא ענף הסיעוד הממונה מתייעץ עם גורמים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ובמוסד לביטוח לאומי, וייתכן שכך היה במקרה זה.<sup>42</sup>

בענף הסיעוד ברשות האוכלוסין פועלת ועדה מקצועית מייצעת שתפקידה להמליץ אם יש מקום להתיר העסקת עובד זר במקרים שמובאים בפניה.<sup>43</sup> בוועדה פועלות תת-ועדות הדנות בבקשות מסוגים שונים, ובהן תת-ועדה לטיפול בבקשות של נכים צעירים וילדים נכים. את הרכב התת-ועדות קובע מנכ"ל רשות האוכלוסין, ובכל ועדה משתתף לפחות בעל תפקיד רפואי אחד. בתת-ועדה לטיפול בבקשות של נכים סטינים חברים אחות מוסמכת בעלת ניסיון בתחום<sup>44</sup> ומנהל אגף ההיתרים ברשות.<sup>45</sup> ככלל, המלצות

<sup>38</sup> ארבע הקבוצות הנוספות: אנשים מגיל פרישה ומעלה לפי מבחני תלות; בני 18 ועד גיל פרישה מקבלי קצבת שר"מ של המוסד לביטוח לאומי; נכי עבודה שהכיר בהם המוסד לביטוח לאומי ברמת "סיוע מרובה"; נכי צה"ל ופעולות איבה, בתנאים מסוימים. לפירוט תנאי הזכאות בכל קבוצה ואישורים חריגים ראו נוהל טיפול בבקשה לקבלת היתר חדש/הארכת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד, עמ' 2-3.

<sup>39</sup> שם.

<sup>40</sup> משה נקש, מנהל אגף היתרים ברשות האוכלוסין, מכתב תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בדצמבר 2014.

<sup>41</sup> בתיקון לחוק בשנת 2010 "הממונה" הוגדר בחוק "עובד משרד הפנים ששר הפנים מינה כאחראי על מתן היתרים לפי סעיף 1ג"י ראו סעיף 1 לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, אתר "נבו", תאריך כניסה: 31 בדצמבר 2014.

<sup>42</sup> משה נקש, מנהל אגף היתרים ברשות האוכלוסין, מכתב תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בדצמבר 2014.

<sup>43</sup> בנוהל מפורטים סוגי המקרים שבהם נדרשת המלצת הוועדה. על הוועדה לשקול בין היתר את הקריטריונים, הנחיות של הממונה בנושא הסיעוד, החלטות ממשלה בנושא הצורך בצמצום מספר העובדים הזרים בישראל, הוראות החוק והתקנות והנסיבות המיוחדות של כל מקרה (לפי מסמכים רפואיים ומסמכים נוספים). ראו נוהל טיפול בבקשה לקבלת היתר חדש/הארכת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד, עמ' 2-3, 7.

<sup>44</sup> ניסיון מוכח של חמש שנים לפחות במדידת עומס טיפולי אצל נכים (ילדים ומבוגרים).

<sup>45</sup> משה נקש, מנהל אגף היתרים, מכתב תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בדצמבר 2014; דוא"ל, 7 בינואר 2015, 19 בינואר 2015.



הוועדה מובאות להחלטת הממונה או מי שהוא הסמיך לכך, והוא יכול לקבלן, לדחותן או לשלוח את העניין לבדיקה נוספת בוועדה. לרשות האוכלוסין אין רישום של מספר המקרים שבהם הממונה לא קיבל את המלצות הוועדה, אך הרשות מציינת כי הממונה מסתמך בעיקר על המלצות הגורמים המקצועיים ויחליט אחרת רק מנימוקים מיוחדים. לעניין התת-ועדה לטיפול בבקשות של נכים צעירים וילדים נכים, המלצותיה עוברות להמשך טיפולו של אחד משני חבריה – מנהל אגף ההיתרים ברשות; כלומר, המלצת התת-ועדה היא למעשה ההחלטה בדבר מתן ההיתר. אם המבקש טוען שיש נסיבות נוספות או חדשות בעניינו, בקשתו מובאת לדיון מחודש בפני התת-ועדה. אפשר לעתור נגד ההחלטה לבית-המשפט לעניינים מנהליים בתוך 45 ימים מיום קבלת ההחלטה.<sup>46</sup>

לבקשה להיתר עבור קטינים יש לצרף אישור של מנהל הגן או בית-הספר שבו רשום הילד שמפורטות בו שעות השהייה הרגילות של הילד במסגרת הלימודית; חוות דעת רפואית מעודכנת מהרופא המקצועי המטפל; חוות דעת של רשויות הרווחה; דוח רפואי שנערך בביטוח הלאומי בהליך התביעה לקבלת גמלת ילד נכה; תצהיר של ההורה חתום בפני עורך-דין, ובו בין השאר התחייבויות אלו: העסקת העובד הזר במשרה מלאה לפחות,<sup>47</sup> אי-העסקתו במשרה לפי שעות, אי-העברתו לעבודה אצל אדם אחר, העסקתו במשכורת מינימום לפחות ומתן מגורים הולמים בבית ההורה.<sup>48</sup>

היתר להעסקת עובד זר עבור קטין (ועבור כל מי שמתחת לגיל הפרישה) ניתן לשלוש שנים. הארכת היתר תינתן ללא בדיקות נוספות אם הילד זכאי לגמלת ילד נכה בשיעור של 100% לפחות ואינו מתגורר במוסד.<sup>49</sup>

#### 4. נתוני המוסד לביטוח לאומי על העסקת עובדים זרים על-ידי מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר להעסקה

בפרק זה נציג נתונים שהתקבלו מהמוסד לביטוח לאומי על מקבלי גמלת ילד נכה שקיבלו היתר להעסיק עובד זר וכן נתונים על מי מהם שמעסיקים בפועל עובד זר, בשלוש נקודות זמן בתקופה שבין דצמבר 2012 לאוקטובר 2014, ולאחר מכן נתמקד בנתונים לחודש אוקטובר 2014.<sup>50</sup> נזכיר כי במהלך הזמן נוספו עילות לקבלת גמלת ילד נכה<sup>51</sup> ושונות דרגות הגמלה – ובין היתר הוגדלה הגמלה המרבית; ההגדלה האחרונה נכנסה לתוקף בינואר 2015.

<sup>46</sup> משה נקש, מנהל אגף היתרים, מכתב תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בדצמבר 2014; דוא"ל, 12 בפברואר 2015.

<sup>47</sup> על עובד זר להיות מועסק במשרה מלאה לפחות, מטופל הזקוק לעזרה של עובד במשרה חלקית יעסיק עובד ישראלי.

<sup>48</sup> [נוהל טיפול בבקשה לקבלת היתר חדש/הארכת היתר להעסקת עובד זר בענף הסייעוד](#), עמ' 5, טופס ד' בנספח.

<sup>49</sup> [שם](#), עמ' 6, סעיף 1.ג. בנספח.

<sup>50</sup> המקור לנתונים בפרק זה: אופיר פינטו, מנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, מכתבים בנושא מקבלי גמלת ילד נכה באוקטובר 2014, דוא"ל, 26 בנובמבר 2014 ו-30 בנובמבר 2014; אופיר פינטו, המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, [מקבלי גמלה לילד נכה וקצבה לשירותים מיוחדים – 2013](#), סקרים תקופתיים 260, יולי 2014, עמ' 13–14, לוחות 12–10; אופיר פינטו, המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, [מקבלי גמלה לילד נכה וקצבה לשירותים מיוחדים – 2012](#), סקרים תקופתיים 250, אוקטובר 2013, עמ' 14–15, לוחות 10–12.

<sup>51</sup> למשל, בחודש נובמבר 2012 נכנסו לתוקף תקנות שקבעו נסיבות נוספות לזכאות, וייתכן שהגידול במספר מקבלי הגמלות בא לידי ביטוי רק לאחר דצמבר 2012 ואינו משתקף בנתוני חודש זה.



**טבלה 1: מקבלי גמלת ילד נכה, בעלי היתר להעסקת עובד זר ובעלי היתר כאמור המעסיקים עובד זר בדצמבר 2012, בדצמבר 2013 ובאוקטובר 2014**

החודש	כלל מקבלי גמלת ילד נכה	מתוכם: בעלי היתר להעסקת עובד זר	שיעור בעלי ההיתר בכלל מקבלי הגמלה	מתוך בעלי ההיתר: מעסיקים עובד זר בפועל	שיעור מעסיקי עובד זר בכלל מקבלי הגמלה
דצמבר 2012	33,308	1,719	5.2%	1,266	3.8%
דצמבר 2013	37,965	1,580	4.2%	1,166	3.1%
אוקטובר 2014	41,501	1,760	4.2%	844	2%

מהשוואת שלוש נקודות הזמן שהוצגו בטבלה 1 אפשר לראות שחל גידול במספר מקבלי גמלת ילד נכה. נציין כי אין הדבר משקף בהכרח גידול במספר הילדים הנכים בישראל, ואף ייתכן שהנתון מושפע בין השאר משינויים שערך המוסד לביטוח לאומי בקריטריונים לקבלת הגמלה.<sup>52</sup> בין מקבלי הגמלה, מספר בעלי ההיתר להעסקת עובד זר באוקטובר 2014 (1,760 ילדים) היה גדול ממספרם בדצמבר 2013 (1,580 ילדים) וגדול במעט ממספרם בדצמבר 2012 (1,719 ילדים). עם זאת, שיעורם בקרב כלל מקבלי הגמלה היה גדול יותר בדצמבר 2012 (5.2%). באוקטובר 2014 שיעור בעלי ההיתר להעסקת עובד זר היה 4.2% מכלל מקבלי גמלת ילד נכה.

אשר למעסיקים עובד זר בפועל, מהשוואת שלוש נקודות הזמן אפשר לראות שחלה ירידה במספר המעסיקים עובד זר וכן בשיעורם בקרב כלל מקבלי הגמלה. בדצמבר 2012 ובדצמבר 2013 רוב בעלי ההיתר העסיקו עובד זר בפועל (כ-74% מבעלי ההיתר), ואילו באוקטובר 2014 שיעורם היה פחות ממחצית (כ-48% מבעלי ההיתר).

בטבלה 2 להלן נתמקד בנתוני אוקטובר 2014, ונציג נתונים על מקבלי הגמלה לפי דרגת הגמלה.

**טבלה 2: נתונים על מקבלי גמלת ילד נכה באוקטובר 2014 בחלוקה לדרגות גמלה**

שיעור גמלת ילד נכה	כלל מקבלי גמלת ילד נכה	מתוכם: בעלי היתר להעסקת עובד זר	מתוך בעלי ההיתר: מעסיקים עובד זר בפועל
50%	11,817	63	26
100%	24,289	693	310
128% <sup>53</sup>	5,395	1,004	508
<b>סך הכול</b>	<b>41,051</b>	<b>1,760</b>	<b>844</b>

כאמור, פחות ממחצית 1,760 בעלי ההיתר העסיקו בפועל עובד זר – 844 מקבלי גמלה, כ-2% ממקבלי גמלת ילד נכה באוקטובר 2014. נציין כי אין בידנו מידע על מספר המעסיקים בפועל עובד זר ללא היתר.

להלן נציג נתונים על 1,760 מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר להעסיק עובד זר (המעסיקים עובד בפועל ושאינם מעסיקים עובד בפועל) באוקטובר 2014, כפי שעולה מטבלה 2 ומנתונים נוספים:

<sup>52</sup> כאמור לעיל, בהערה 51.

<sup>53</sup> כאמור, מ-1 בינואר 2015 הוגדלה הגמלה בשיעור 128%, ושיעורה כעת 175%.



- 57% ממקבלי גמלת ילד נכה שיש להם היתר להעסקת עובד זר קיבלו גמלה ברמה המרבית (128% באוקטובר 2014) – 1,004 ילדים; כ-39% ממקבלי ההיתר קיבלו גמלה ברמת 100% (693 ילדים) וכ-4% קיבלו גמלה ברמת 50% (63 ילדים).
  - לכ-19% מכלל מקבלי הגמלה המרבית היה היתר להעסקת עובד זר, לעומת לכ-3% ממקבלי הגמלה ברמת 100% ול-0.5% ממקבלי הגמלה ברמה של 50%.
  - הסיבות לזכאות לגמלת ילד נכה במקרים שבהם ניתן היתר (1,760 ילדים): 56% נמצאו תלויים לחלוטין בזולת (983 ילדים); כ-19% אובחנו על ספקטרום האוטיזם (330 ילדים); כ-7% זקוקים לנוכחות או להשגחה קבועה (130 ילדים) ולכ-18% סיבות נוספות (317 ילדים ב-19 קטגוריות, בין ילד אחד ל-48 ילדים בקטגוריה).<sup>54</sup>
  - רוב מקבלי ההיתר, כ-81% מהם, הם בגיל בית-הספר (בני שמונה ומעלה): כ-46% ממקבלי ההיתר בני 8–13, כולל (813 ילדים); כ-35% הם בני 14–17 – לפני גיל 18 (611 ילדים). כ-16% ממקבלי ההיתר בני 3–7 (283 ילדים); 3% מהם בני פחות משלוש (53 ילדים).
- כאמור, באוקטובר 2014 פחות ממחצית 1,760 מקבלי הגמלה בעלי ההיתר העסיקו בפועל עובד סיעודי זר – 844 ילדים. להלן נציג נתונים על מקבלי הגמלה בעלי ההיתר שהעסיקו עובד זר באוקטובר 2014:
- לכ-60% ממקבלי הגמלה בעלי ההיתר שהעסיקו עובד זר שולמה גמלה ברמה המרבית אז של 128% (508 ילדים); לכ-37% שולמה גמלה ברמה של 100% (310 ילדים) ולכ-3% שולמה גמלה ברמה של 50%. נציין כי בקרב כלל בעלי ההיתר להעסקת עובד זר יש חלוקה דומה של הגמלות בשיעורים השונים.
  - כ-9% ממקבלי הגמלה המרבית העסיקו עובד זר בפועל, וכאמור כ-19% ממקבלי רמת גמלה זו הם בעלי היתר להעסקת עובד, כלומר רק כמחצית מבעלי ההיתר ברמת הגמלה המרבית (כ-51% העסיקו עובד זר).
  - 1.3% ממקבלי הגמלה ברמה של 100% העסיקו עובד זר, בעוד ל-3% ממקבלי הגמלה ברמה זו ניתן היתר להעסקת עובד זר, כלומר כ-45% מבעלי ההיתר ברמת גמלה זו העסיקו עובד זר.
  - 0.2% ממקבלי הגמלה ברמה של 50% העסיקו עובד זר, ול-0.5% ממקבלי הגמלה ברמה זו היתר להעסקת עובד זר, כלומר 41% מבעלי ההיתר ברמת גמלה של 50% העסיקו עובד זר.
  - הסיבות לזכאות לגמלת ילד נכה: מהילדים שמשפחתם העסיקה עובד זר כדי לטפל בהם – 59% היו תלויים לחלוטין בזולת (498 ילדים); כ-18% אובחנו על ספקטרום האוטיזם (152 ילדים); לגבי כ-7% נקבע שהם זקוקים לנוכחות או להשגחה קבועה (56 ילדים) וכ-16% קיבלו את הגמלה מסיבות נוספות (138 ילדים ב-16 קטגוריות, בין ילד אחד ל-26 בכל קטגוריה).<sup>55</sup>

<sup>54</sup> הקטגוריות: הזנה תוך-גופית, טיפול נשימתי, ליקוי שמיעה, תלות רבה בזולת, ליקוי בדרכי השתן, ליקוי ראייה, שלושה טיפולים או ארבעה טיפולים (ברשימת טיפולים המזכים בגמלה), תסמונת נדירה, בדיקות תכופות מחוץ לבית, סוכרת, ליקוי בגפיים, ליקוי בעצמות, מחלה ממארת, עיכוב התפתחותי, חוסר תפקוד בשתי רגליים, דחף בלתי נשלט לאכילה, תסמונת דאון וסיוע בתקשורת.

<sup>55</sup> הקטגוריות: הזנה תוך-גופית, טיפול נשימתי, ליקוי שמיעה, תלות רבה בזולת, ליקוי בדרכי השתן, ליקוי ראייה, שלושה טיפולים (ברשימת טיפולים המזכים בגמלה), תסמונת נדירה, בדיקות תכופות מחוץ לבית, סוכרת, ליקוי בגפיים, עיכוב התפתחותי, חוסר תפקוד בשתי רגליים, דחף בלתי נשלט לאכילה, תסמונת דאון וסיוע בתקשורת.



- מהילדים שמשפחתם העסיקה עובד זר כדי לטפל בהם – כ-82%, הם בגיל בית-הספר (בני שמונה ומעלה): כ-46% בני 8–13, כולל (392 ילדים); כ-36% בני 14–17 (לפני גיל 18) – 307 ילדים). כ-16% בני 3–7 (131 ילדים); כ-2% בני פחות משלוש (14 ילדים).
- כ-98% ממקבלי הגמלה בעלי היתר שהעסיקו עובד זר, העסיקו עובד זר אחד (827 ילדים). 2% העסיקו שני עובדים זרים ומעלה (17 ילדים); לילדים אלו ניתנה גמלת ילד נכה בשיעור של 100% ו-128%.

נציין כי לשם הרחבת התמונה ביקשנו נתונים נוספים גם מרשות האוכלוסין: מספר בעלי היתר שאינם מקבלים גמלת ילד נכה ומספר המעסיקים עובד זר בקרבם; מספר בעלי היתר שאינם מעסיקים עובד זר, אך העסיקו עובד זר בשנים 2013–2014; מספר הבקשות שהוגשו לרשות האוכלוסין לקבלת היתר להעסקת עובד זר עבור קטינים. עד מועד השלמת המסמך לא קיבלנו נתונים אלו. נזכיר כי מנכ"לית העמותה למימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים ציינה בפנינו כי אינה מכירה משפחה שלא ניתן לה היתר להעסקת עובד זר, כלומר דומה שהקושי של המשפחות אינו טמון בעצם קבלת ההיתר. עם זאת, כאמור אין בידנו נתונים אלו.

## 5. גורמים אפשריים לשיעור הנמוך של מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר המעסיקים עובדי סיעוד זרים

בפרק זה נציג גורמים אפשריים לשיעורם הנמוך של מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר המעסיקים עובדי סיעוד זרים, כפי שהוצגו בדיוני ועדות של הכנסת ובשיחות שניהלנו עם גורמים שונים. נציין כי חלק מן הסוגיות והקשיים אינם נוגעים רק למקבלי גמלת ילד נכה אלא לקבוצה רחבה יותר של ילדים עם מוגבלויות הנזקקים לעזרה או לקבוצה רחבה יותר של מטופלים סיעודיים.

### 5.1. קושי במימון עלויות העסקת עובד זר

בשנים 2010–2013 התקיימו כמה ישיבות של הוועדה המיוחדת לפנייות הציבור ובין השאר נדונו בהן הקשיים של הורים במימון עובד זר עבור ילדיהם.<sup>56</sup> בישיבות אלו, בשני מסמכים מקדימים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לשתיים מן הישיבות ובדיונים בוועדות נוספות של הכנסת, הוצג בהרחבה הקושי הכלכלי של משפחות לילדים נכים, ובמיוחד ילדים עם נכות קשה, ובכלל זה הקושי בהעסקת עובד זר.<sup>57</sup> ממקורות אלו עולה בין השאר כי יש מקרים שבהם המשפחות אינן עומדות בעלויות העסקת עובד זר, וההורים או אחד מהם נאלצים לעזוב את מקום עבודתם כדי לטפל בילד.

#### 5.1.1. רקע

כאמור, בחודש אוקטובר 2014 רק כ-9% ממקבלי גמלת ילד נכה בדרגת הזכאות הגבוהה ביותר, המיועדת לילדים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת, הסתייעו בעובד זר (508 ילדים), אף שלכ-19%

<sup>56</sup> ישיבות הוועדה המיוחדת לפנייות הציבור, ראו לעיל, הערה 7.

<sup>57</sup> אסף ווינגר, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הדרישה לגמלת שירותים מיוחדים בעבור ילדים נכים – עדכון](#), 5 בדצמבר 2011, עמ' 3; [הדרישה לגמלת שירותים מיוחדים בעבור ילדים נכים](#), 14 ביוני 2010, עמ' 6–7. ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 287, [הצעה לסדר-היום \(דיון מהיר\): הביטוח הלאומי – קצבת שירותים מיוחדים לילד נכה – של חברי הכנסת דוד אזולאי, מיקי רוזנטל ואורי מקלב](#), 22 ביולי 2014, עמ' 5–9. ראו גם [מסקנות הוועדה בעקבות הדיון המהיר בנושא קצבת שירותים מיוחדים לילד נכה](#), 22 ביולי 2014.



ממקבלי הגמלה ברמה זו היה היתר להעסקת עובד זר. כמו כן, מעט יותר ממחצית ממקבלי הגמלה בעלי ההיתר (כ-52%), לא העסיקו עובד זר (916 ילדים מתוך 1,760). נציין כי במחקר של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת) על בסיס סקר משנת 2009 בקרב מדגם מייצג של כלל מקבלי ההיתר להעסקת עובד זר בסיעוד (ילדים ומבוגרים),<sup>58</sup> נמצא כי כ-40% מבעלי ההיתר שלא העסיקו עובד זר<sup>59</sup> השיבו כי העסקת עובד זר היא פתרון יקר מדי עבורם.<sup>60</sup> מנגד, כ-15% מבעלי ההיתר שלא העסיקו עובד זר ייחסו זאת לאי-הידרדרות במצב הבריאותי. לפי עורך המחקר של התמ"ת, הדבר מלמד שבקשת ההיתר היא כעין "תעודת ביטוח" – היערכות למימוש האפשרות בעת הצורך. דומה ששיקול זה קיים גם בקרב חלק מן ההורים לילדים נכים המבקשים היתר להעסקת עובד זר ואינם מעסיקים עובד זר.<sup>61</sup>

אשר לקושי הכלכלי של חלק מהמשפחות, כפי שהוצג במבוא, בדיונים בכנסת עלתה דרישה לסיוע נוסף של המדינה, למשל קצבה נוספת (שירותים מיוחדים) לסיוע בטיפול בילדים נכים, ואף עלו כמה הצעות חוק בכנסת ה-18 וה-19 בנושא זה – אלו כאמור לא הגיעו לכדי חקיקה. נזכיר כי מאז 2010 הורחבו על-ידי המוסד לביטוח הלאומי העילות שבגינן משולמת גמלת ילד נכה ואף שונו דרגות הגמלה, ובכלל זה הוגדל שיעור הגמלה עבור ילדים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת. כמו כן, מינואר 2015, בעקבות תיקון התקנות בדצמבר 2014, גדל סכום הגמלה בדרגת הזכאות הגבוהה ביותר, המיועדת לילדים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת (5,395 ילדים באוקטובר 2014), במעט יותר מ-1,000 ש"ח (מ-128% ל-175%), כלומר הגמלה עומדת על 4,203 ש"ח (גמלת בסיס של 3,831 ש"ח ותוספת של 372 ש"ח).<sup>62</sup> לפי דברי נציג המוסד לביטוח לאומי בדיון לאישור תיקון התקנות בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, בהעלאה זו מושווית גמלת הבסיס לילד נכה התלוי לחלוטין בעזרת הזולת לקצבת הבסיס לשר"מ הניתנת למבוגרים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת, אך התוספת על כל אחת משתי הגמלות שונה:<sup>63</sup> 372 ש"ח לילד נכה התלוי לחלוטין בעזרת הזולת (17% מקצבת יחיד מלאה) לעומת 930 ש"ח למבוגר התלוי לחלוטין בעזרת הזולת (42.5% מקצבת יחיד מלאה).<sup>64</sup>

ייתכן ששיעור המעסיקים עובד זר יגדל בעקבות ההגדלה האחרונה של סכום הגמלה ואולי יגדל גם מספר מבקשי ההיתר. עם זאת, נציין כי כיום שכר מינימום במשרה מלאה (היקף ההעסקה המינימלי הנדרש בהעסקת עובד זר) הוא 4,300 ש"ח,<sup>65</sup> לא כולל חובות מעסיק נוספות, בעוד הגמלה המרבית עומדת כאמור על כ-4,200 ש"ח, וגם בשיחות שערכנו הועלה כי הגמלה מכסה רק חלק מהעלות הכוללת

<sup>58</sup> הסקר נערך בחודשים פברואר-אפריל 2009 על מדגם מייצג של אוכלוסיית בעלי ההיתר להעסקת עובד זר בסיעוד: כ-22% מאוכלוסייה זו באותה עת לא היו קשישים; אין בידנו מידע על שיעור הילדים באוכלוסיית הסקר. הנתונים מתבססים על 1,131 ראיונות טלפון עם בעלי היתר (216 ראיונות) ובני-משפחותיהם (915) – באמצעות חברה מסחרית המתמחה בסקרי טלפון. על הסקר השיבו 52% מהנסקרים (בסך הכול היו 2,181 פניות). ראו רוני בר-צורי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מנהל מחקר וכלכלה, בעלי היתר להעסקת עובדים זרים בסיעוד – מבט על, פברואר 2010, עמ' 18–20.

<sup>59</sup> 103 בעלי היתר שלא העסיקו עובד זר ולא התגוררו בבית-אבות; עם זאת אין בידנו מידע על שיעור הנסקרים שלא השיבו על השאלות. ראו שם, עמ' 42.

<sup>60</sup> שם, עמ' 54–55.

<sup>61</sup> יוליה בן משה, מנכ"לית עמותת "קול הזכויות" למימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, שיחת טלפון, 23 בדצמבר 2014.

<sup>62</sup> אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, ילד נכה, תאריך כניסה: 11 בינואר 2015.

<sup>63</sup> ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 334, תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה) (תיקון), התשע"ה-2014, 1 בדצמבר 2014, עמ' 2.

<sup>64</sup> המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, עדכון קצבאות ינואר 2015, 4 בינואר 2015, עמ' 12–13.

<sup>65</sup> מ-1 באוקטובר 2012; ראו אתר האינטרנט של משרד הכלכלה, טבלת שכר מינימום עדכנית, תאריך כניסה: 17 בנובמבר 2014.



של העסקת עובד זר.<sup>66</sup> על כך יש להוסיף כי בעקבות החקיקה בהוראת שעה בדבר העלאת שכר המינימום, מאפריל 2015 ואילך יעלה בהדרגה שכר המינימום עד ל-5,000 ש"ח בינואר 2017 (אם לא יוגדל לפי תוספות הקבועות בחוק).<sup>67</sup> בדיון על הצעת החוק בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות הוצג הקושי שנוצר בעקבות העלאת שכר המינימום. לעניין נכיס הודיע יו"ר הוועדה כי יוקם צוות<sup>68</sup> שיגבש עד 26 בפברואר 2015 המלצות בדבר חלוקת סכום של 100 מיליון ש"ח (לבסיס תקציב 2015) להגדלת קצבת שר"מ למבוגרים. במהלך הדיון הודיע סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי אין מניעה לכלול החלוקה גם את הקצבאות לילדים הנכיס המקבלים גמלת ילד נכה בדרגה הגבוהה ביותר (כאמור, קצבה זו ניתנה ל-5,395 ילדים באוקטובר 2014). בדיון נאמר כי המלצות אלו יוגשו לממשלה הבאה.<sup>69</sup>

## 5.1.2. נתונים על המצב חברתי-כלכלי של מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר להעסקת עובד

זר

כאמור, קבלת גמלת ילד נכה אינה מותנית במבחן הכנסות, כלומר לא נעשית הבחנה בין משפחות במצב חברתי-כלכלי גבוה למשפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך. באיזו מידה משפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך מעסיקות עובד זר עבור ילדיהן הנכיס? תשובה חלקית על כך אפשר לקבל מנתונים שהעביר לידנו המוסד לביטוח לאומי על מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר להעסקת עובד זר באוקטובר 2014, המפולחים לפי האשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייך היישוב שבו מתגוררים מקבלי הגמלה.<sup>70</sup> נדגיש כי אין בידנו מידע על התפלגות כלל מקבלי הגמלה לפי אשכולות אלו.

**באשר למקבלי הגמלה בעלי היתר להעסקת עובד זר (מעסיקים ולא מעסיקים): באשכולות 1-4, אשכולות המשקפים רמה נמוכה של המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,<sup>71</sup> מתגוררים כ-38% ממקבלי הגמלה בעלי היתר (674 ילדים) – רובם משתייכים לאשכול 3 (201 ילדים) ולאשכול 4 (338 ילדים), ואילו באשכול 1 (91 ילדים) ובאשכול 2 (44 ילדים) מספרם מועט יחסית. באשכולות 5-7, המשקפים רמת ביניים של המדד החברתי-כלכלי, יש שיעור נמוך יותר של בעלי היתר (כ-35% ממקבלי הגמלה בעלי היתר; 621 ילדים, 156-279 מקבלי גמלה בכל אשכול). באשכולות 8-10, המשקפים רמה גבוהה של המדד החברתי-כלכלי, מתגוררים כ-27% מבעלי היתר (465 ילדים) – רובם הגדול באשכול 8 (407 ילדים) ומיעוטם באשכול 9 (45 ילדים) ובאשכול 10 (13 ילדים). נציין כי בין כלל האשכולות, באשכול 8 המספר הגדול ביותר של מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר (407 ילדים).**

<sup>66</sup> משה רוטמן, מזכ"ל ארגון הפעולה של הנכיס, שיחת טלפון, 22 בדצמבר 2014; יוליה בן משה, מנכ"לית עמותת "קול הזכויות" למימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, שיחת טלפון, 23 בדצמבר 2014.

<sup>67</sup> חוק שכר מינימום (העלאת סכומי שכר מינימום – הוראת שעה), התשע"ה-2015, 25 בינואר 2015; אתר "נבו", חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, תאריך כניסה: 22 בינואר 2015.

<sup>68</sup> נציגי המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד המשפטים, נציגי ההסתדרות ויו"ר הוועדה.

<sup>69</sup> ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 352, הצעת חוק שכר מינימום (העלאת סכומי שכר מינימום – הוראת שעה), התשע"ה-2015, 21 בינואר 2015, עמ' 2-4, 9, 13.

<sup>70</sup> אשכולות חברתיים-כלכליים הוא מדד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), ולפיו היישובים בארץ מחולקים ל-10 אשכולות, 1 הוא הדירוג הנמוך ביותר ו-10 הוא הגבוה ביותר. את החלוקה לאשכולות ערך המוסד לביטוח לאומי, בהתאם לדירוג לפי מפקד 2008 של הלמ"ס. נתונים: אופיר פינטו, מנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 18 בינואר 2015.

<sup>71</sup> ראו למשל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוח פני החברה בישראל מס' 7: מבט על הערים הגדולות, אוקטובר 2014, עמ' 130, הערה 2. לחלוקה לשאר הרמות ראו משרד הבריאות, האגף לכלכלה וביטוח בריאות, תחום תכנון סקרים והערכה, פערים בבריאות ופריפריה חברתית, אוגוסט 2011, עמ' 9.

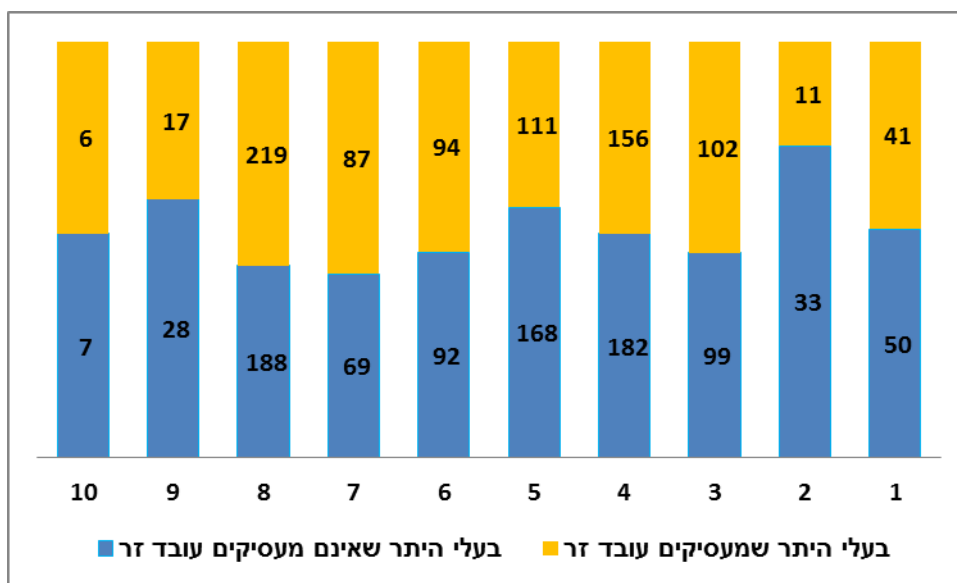


הכנסת

מרכז המחקר והמידע



**תרשים 2: מספר מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר להעסקת עובד זר שמעסיקים עובד זר ושאינם מעסיקים עובד זר, לפי האשכול החברתי-כלכלי של היישוב, אוקטובר 2014**



מתרשים 2 עולה כי באשכולות 1-4 מתגוררים יותר משליש ממקבלי הגמלה המעסיקים עובד זר (כ-37%, 310 ילדים) – רובם משתייכים לאשכול 3 (102 ילדים) ולאשכול 4 (156 ילדים). בדומה לכך, באשכולות 5-7 מתגוררים מעט יותר משליש ממקבלי הגמלה המעסיקים עובד זר (כ-34%, 292 ילדים) – ללא הבדלים גדולים בין האשכולות (87-111 ילדים בכל אשכול). באשכולות 8-10 מתגוררים כ-29% ממקבלי הגמלה המעסיקים עובד זר (242 ילדים) – רובם הגדול באשכול 8 (219 ילדים), ומיעוטם באשכול 9 (17 ילדים) ובאשכול 10 (6 ילדים).

עוד עולה מתרשים 2 כי בכל האשכולות יש בעלי היתר שלא העסיקו עובד זר. כ-40% מבעלי ההיתר שלא העסיקו עובד זר מתגוררים באשכולות 1-4 (364 ילדים); באשכול 4 (182 ילדים) ובאשכול 3 (99 ילדים) מספרם גדול יותר ממספרם באשכול 1 (50 ילדים) ובאשכול 2 (33 ילדים). כ-36% ממקבלי הגמלה שלא העסיקו עובד זר מתגוררים באשכולות 5-7 (329 ילדים) – כמחציתם באשכול 5 (168 ילדים). כ-24% ממקבלי הגמלה שלא העסיקו עובד זר מתגוררים באשכולות 8-10 (223 ילדים) – רובם הגדול באשכול 8 (188 ילדים), ומיעוטם באשכולות 9 (28 ילדים) ו-10 (7 ילדים).

בטבלה 3 להלן נציג נתונים על בעלי היתר להעסקת עובדי זר, בעלי היתר שאינם מעסיקים עובד זר ושיעורם בקרב בעלי ההיתר בכל אחד מן האשכולות החברתיים-כלכליים.



**טבלה 3: שיעור מקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר להעסקת עובד זר שמעסיקים עובד זר ושאינם מעסיקים עובד זר לפי האשכול החברתי-כלכלי של הישוב<sup>72</sup>**

שיעור בעלי היתר שאינם מעסיקים עובד זר בקרב בעלי ההיתר	מתוכם: בעלי היתר שאינם מעסיקים עובד זר	בעלי היתר להעסקת עובד זר	אשכול חברתי-כלכלי
54.9%	50	91	1
75%	33	44	2
49.3%	99	201	3
53.8%	182	338	4
60.2%	168	279	5
49.5%	92	186	6
44.2%	69	156	7
46.2%	188	407	8
62.2%	28	45	9
53.8%	7	13	10
52%	916	1,760	סך הכול

על-פי נתוני טבלה 3, 54% ממקבלי גמלת ילד נכה בעלי היתר המתגוררים באשכולות 1–4 אינם מעסיקים עובד זר. שיעור בעלי ההיתר שאינם מעסיקים עובד זר גבוה באשכול 2 (75%) בהשוואה לכל האשכולות. שיעור בעלי ההיתר באשכולות 5–7 שאינם מעסיקים עובד זר (53%) דומה לשיעורם באשכולות הנמוכים, ובאשכולות 8–10 שיעור מקבלי ההיתר שאינם מעסיקים עובד זר הוא נמוך יותר – 48%. שיעורי הלא-מעסיקים הנמוכים ביותר הם באשכול 7 (כ-44%) ובאשכול 8 (כ-46%), כלומר באשכולות אלו שיעורי המעסיקים הם הגבוהים ביותר. עם זאת, אין באפשרותנו לקבוע אם המצב החברתי-כלכלי הוא הגורם לכך ששיעור גדול של בעלי היתר אינם מעסיקים עובד זר, ואין באפשרותנו לקבוע מה הסיבות לשונות בשיעורי ההעסקה בין האשכולות.

נציין כי 79 הורים המקבלים גמלת ילד נכה שיש להם היתר להעסקת עובד זר גם מקבלים קצבת הבטחת הכנסה. כ-73% מהם אינם מעסיקים עובד זר בפועל (58 הורים).<sup>73</sup>

### 5.1.3. הסיוע שנותנת המדינה במימון הטיפול

האם בעיני המדינה גמלת ילד נכה נועדה לממן עובד זר? נזכיר כי לפי המוסד לביטוח לאומי, גמלת ילד נכה נועדה לסיוע למשפחה המטפלת בילד עם צרכים מיוחדים בהוצאות הטיפול בו ולעודד אותה לטפל בו במסגרת הבית והקהילה.<sup>74</sup> מאגף התקציבים במשרד האוצר נמסרה לנו תגובה דומה ולפיה עמדה מקובלת על רוב גורמי הממשלה, כולל המוסד לביטוח לאומי, היא כי גמלת ילד נכה נועדה לסיוע להורים

<sup>72</sup> אופיר פינטו, מנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 18 בינואר 2015.

<sup>73</sup> לא ידוע לנו בכמה משפחות מדובר בשני ההורים.

<sup>74</sup> המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, [דוח שנתי 2013](#), ספטמבר 2014, עמ' 187. גם במכתב תגובה של המוסד לביטוח לאומי להצעת חוק בנושא נכתב כי הביטוח הלאומי מסייע במימון הטיפול; עו"ד עמוס רוזנצוויג, היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, מכתב למשרד הרווחה והשירותים החברתיים בנושא הצעת חוק הביטוח לאומי (תיקון – שירותים מיוחדים לילד נכה), התשע"ד–2013, 10 בדצמבר 2013.



בטיפול בילד בפעולות היום-יום, אך לא בדרך מסוימת, דוגמת העסקת עובד זר, ולא במימון העסקת באופן מלא. הודגש כי הגמלה אינה מותנית בשימוש מסוים, למשל בהעסקת עובד זר, וכי ההורים מחליטים על ייעוד השימוש בכספים.<sup>75</sup>

לפי אגף התקציבים, עמדת המדינה היא שאופי הסיוע לנכים משתנה על-פי גילם: בסיוע למבוגרים הדגש הוא במתן קצבאות ישירות ופחות בשירותים, ואילו בסיוע לילדים מתן השירותים גדול יותר. ההבחנה הזאת מתבססת על ההנחה כי נכה מבוגר עצמאי יותר ברכישת שירותים. כפי שכתב במבוא, נכים מבוגרים זכאים מקבלים מהמוסד לביטוח לאומי קצבת נכות כללית המחליפה שכר ומותנית באי-כושר השתכרות, ובנסיבות מסוימות הם זכאים גם לקצבת שר"מ (כאמור, קצבה זו נועדה לסייע בטיפול).<sup>76</sup> לעומתם, לילדים ניתנת גמלת ילד נכה, הגמלה המקבילה לקצבת שר"מ, ולא ניתנת להם קצבה המחליפה שכר שכן ילד אינו אמור לעבוד; נוסף על כך, ילדים נכים מקבלים שירותים במסגרות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד החינוך. במענה על שאלתנו נמסר מאגף התקציבים כי הצורך במימון עובד זר עבור ילדים נכים לא הובא לפתחו על-ידי גורם ממשלתי, וכי אין מחלוקת בין אגף תקציבים למוסד לביטוח לאומי אשר לייעודה של גמלת ילד נכה. לדבריו, לעתים יש מחלוקת על גובה הגמלה עצמה – למשל, המוסד לביטוח לאומי פעל להגדלת הגמלה המרבית, כפי שתואר לעיל.<sup>77</sup>

נציין כי נוסף על גמלת ילד נכה, בתנאים מסוימים אפשר לקבל סיוע גם ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים. המשרד נותן סיוע במימון העסקת מטפל אישי סיעודי לאנשים עם נכות גופנית חמורה (לפחות 100% נכות רפואית לצמיתות בהכרת הביטוח הלאומי ותלות בזולת בשלושה תפקודי יום-יום לפחות) המתגוררים בביתם ועומדים בקריטריונים מסוימים, ובהם העסקת מטפל אישי סיעודי.<sup>78</sup> גמלה זו, גמלת הטיפול האישי-סיעודי לנכים קשים בקהילה,<sup>79</sup> נועדה לעודד אדם עם נכות להישאר בביתו ועם משפחתו ולמנוע השמה במסגרת חוץ-ביתית. לדברי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, גמלה זו ניתנת על-ידי אגף השיקום במשרד, לבקשת המוסד לביטוח לאומי, כדי למנוע את השלכות הרוחב שתגרום הגדלת קצבת השר"מ.<sup>80</sup> אשר לילדים, מדובר על מקבלי גמלת ילד נכה שמתקיים לגביהם תנאי נוסף: משפחה שבה שניים או יותר מבני-המשפחה עם נכות גופנית חמורה ומתגוררים בבית אחד (אחים; הורה וילד); ילד למשפחה חד-הורית;<sup>81</sup> ילדים מונשמים עם טרכאוסטומיה (פתח בקנה הנשימה) בעלי היתר להעסקת עובד זר.<sup>82</sup> הסיוע, בסכום של 1,110 ש"ח, ניתן בכל חודש עד ל-12 חודשים ואפשר לחדשו בתנאים מסוימים.<sup>83</sup> התקציב השנתי למתן הסיוע (כולל למבוגרים) הוא כ-6 מיליון ש"ח (2.5 מיליון ש"ח

<sup>75</sup> גיא הרמתי, רפרנט רווחה באגף תקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון ודוא"ל, 31 בדצמבר 2014.

<sup>76</sup> כאמור, בתנאים מסוימים משולמת קצבת שר"מ גם ללא קבלת קצבת נכות כללית.

<sup>77</sup> גיא הרמתי, רפרנט רווחה באגף תקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון ודוא"ל, 31 בדצמבר 2014. ראו גם דבריו בפרוטוקול מסי' 29 משיבת הוועדה המיוחדת של הכנסת לפניית הציבור, פניות ציבור של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"מ – קצבה למימון עובד זר, 10 בדצמבר 2013, עמ' 15.

<sup>78</sup> אתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוראות והודעות, הוראה 5.25, 25 באוגוסט 2011.

<sup>79</sup> הגמלה ניתנת לפי הסכם שגובש בין נציגי הנכים לממשלה בשביתת הנכים בחורף 2002 והיא השלמה לקצבת השר"מ.

<sup>80</sup> ענת שגב, מרכזת קשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בפברואר 2015.

<sup>81</sup> אתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוראות והודעות, הוראה 5.25, 25 באוגוסט 2011.

<sup>82</sup> אתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, קול קורא לאנשים מונשמים עם מוגבלות פיזית לבדיקת זכאותם לגמלה, תאריך כניסה: 17 בדצמבר 2014.

<sup>83</sup> אתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוראות והודעות, הוראה 5.25, 25 באוגוסט 2011, נספח ב' להוראה 5.25, תחולה: 1 ביולי 2011. לפי המשרד, הסיוע ניתן ל-12 חודשים כי הוא תלוי בתקציב וכך מתאפשרת בקרה אחר השימוש בו. כמו כן, המשרד מציין כי ברוב המקרים מאושר המשך הסיוע; ענת שגב, מרכזת קשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בפברואר 2015.



מסכום זה מיועדים לנכים מונשמים, מבוגרים וילדים). כיום כ-50 משפחות שיש בהן יותר מילד נכה אחד מקבלות סיוע זה, וכ-10 משפחות נוספות ממתונות לסיוע זה ובקשותיהן תלויות בתוספת תקציב.<sup>84</sup> נוסף עליהן, בגין 132 ילדים מונשמים משולמת גמלת טיפול אישי סיעודי – כשני-שלישים מכלל מקבלי הסיוע למונשמים (כ-200 מונשמים בסך הכול).<sup>85</sup> אין בידנו נתונים על מספר הילדים המונשמים הממתינים לקבלת הגמלה. כמו כן, אין בידנו מידע על מספר המשפחות שפנו לקבלת הסיוע האמור של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובקשותיהן נדחו.

## 5.2. קשיים בהעסקת עובד זר בסיעוד במשרה מלאה ובעמידה בחובות מעסיק

גורם אפשרי נוסף שהועלה בפנינו לשיעור הנמוך של העסקת עובדי סיעוד זרים על-ידי מקבלי גמלת ילד נכה הוא הקשיים הנלווים להעסקת עובד זר שמטופלים שונים, נכים וקשישים סיעודיים, נתקלים בהם. כיום, על המטופלים לשאת בחובות מעסיק כלפי עובד הסיעוד הזר.<sup>86</sup> חובות מעסיק אלו הן בהתאם לדיני העבודה בישראל, ובכלל זה חוק עובדים זרים. למשל, על המעסיק להסדיר לעובד הזר ביטוח רפואי ואף לספק לו מגורים הולמים בבית המטופל, ועל העובד הזר להיות מועסק בהיקף של משרה מלאה לפחות.<sup>87</sup>

גורמים שונים ציינו בפנינו כי לעתים קרובות משפחות הילדים הנכים אינן מעוניינות בהעסקת עובד זר בשל חובות אלו והמורכבות שבהעסקה. ראשית, קושי כלכלי של חלק מן המשפחות לעמוד בהעסקת עובד זר במשרה מלאה, כפי שהוצג בסעיף הקודם; שנית, לא תמיד העסקה כזאת כדאית למשפחה, שכן כאמור במקרים רבים הילדים שוהים חלק גדול מן היום במסגרות.<sup>88</sup> לעתים חוסר הכדאיות נעוץ לא רק בעלות הכלכלית אלא גם בקושי לתפקד כמעסיק ולמלא את החובות כנדרש. נוסף על כך, מגורים של עובד זר בבית של משפחה עם ילדים יוצרים קשיים ומחייבים התאמות שלא כל משפחה יכולה לעמוד בהן: צורך בחדר נפרד עבור העובד וקשיים רגשיים אפשריים הכרוכים בהכנסת אדם זר לתא המשפחתי – במיוחד לילדים או לנערים ולנערות בגיל ההתבגרות.<sup>89</sup> נציין כי בסקר שנערך לבקשת משרד התמ"ת בשנת 2009 עלה כי חלק מבעלי היתר להעסקת עובד זר (כולל קשישים) שאינם מעסיקים עובד זר הביעו חשש מהעסקת עובד זר.<sup>90</sup>

<sup>84</sup> אין בידנו מידע על משפחות נוספות שמקבלות את הגמלה או ממתונות לגמלה ובהן ילד נכה אחד: משפחה חד-הורית או הורה נכה נוסף לילד.

<sup>85</sup> ענת שגב, מרכזת קשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בפברואר 2015.

<sup>86</sup> לחובות מעסיק ראו רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל העסקת עובד זר בענף הסיעוד, מס' 3.0002, מהדורה 5, 31 בדצמבר 2013; רשות האוכלוסין וההגירה, מנהל שירות למעסיקים ועובדים זרים, נוהל לשכות פרטיות להבאה, לתינוך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד, מס' 9.2.0001, מהדורה 1, תאריך עדכון: 10 בדצמבר 2013.

<sup>87</sup> ההעסקה היא בטיפול סיעודי וב"עזרה סבירה" במשק-בית של המטופל. ראו רשות האוכלוסין וההגירה, מנהל שירות למעסיקים ועובדים זרים, קריטריונים למתן היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד, 1 בינואר 2014. המעסיק רשאי לנכות משכרו החודשי של העובד סכום בעד מגורים, הוצאות נלוות למגורים וביטוח רפואי – אך לא יותר מסכומים שמעדכנת הרשות. ראו רשות האוכלוסין וההגירה, 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, 30 בדצמבר 2014.

<sup>88</sup> רענן שנהב, עובד סוציאלי בתחום עובדים זרים בסיעוד, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2014; משה רוטמן, מזכ"ל ארגון הפעולה של הנכים, שיחת טלפון, 22 בדצמבר 2014; יוליה בן משה, מנכ"לית עמותת "קול הזכויות" למימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, שיחת טלפון, 23 בדצמבר 2014.

<sup>89</sup> יוליה בן משה, שיחת טלפון, 23 בדצמבר 2014.

<sup>90</sup> מ-103 בעלי היתר שלא העסיקו עובד זר, כ-30% מהמשיבים על השאלה הביעו חשדנות כלפי הכנסת אדם זר לביתם, לכ-22% מהמשיבים הייתה התנסות שלילית בעבר וחששם של כ-15% מהמשיבים נבע משמועות על התעללות וגנבות של



מן השיחות שערכנו עולה כי יש משפחות ומטופלים סיעודיים המעסיקים עובדים זרים במשרה חלקית וכך גם אינם מלינים אותם בביתם. כאמור, צורת העסקה זו אינה חוקית. עוד עולה כי לעתים הדבר נעשה גם ברצונם של העובדים הזרים, משום שכך הם אינם כבולים למקום עבודה אחד ויכולים להשתכר שכר גבוה יותר בכמה עבודות.<sup>91</sup> גם מרשות האוכלוסין נמסר שבעבר היה ידוע על גורמי תיווך שהציעו להורים לילדים נכים סיוע של עובדים זרים בהיקף שעות מצומצם תוך הצעת עבודות ניקיון לעובדים אלו בשעות שאינם עובדים בסיעוד. הרשות ציינה כי ייתכן שהתופעה קיימת גם היום.<sup>92</sup> אין בינדו נתונים על מספר הילדים הנכים המטופלים על-ידי עובד זר במשרה חלקית; יש להניח כי לחלקם אין היתר להעסיקם ולכן אלה לא ייכללו בנתוני המוסד לביטוח לאומי.

יש הורים המעסיקים במשרה חלקית מטפלים ישראלים לילדיהם הנכים, בהתאם לצורך.<sup>93</sup> אפשר שהעדפה זו בקרב חלק מן ההורים נובעת גם בשל קושי של עובדים זרים לעבוד עם ילדים עם קשיי שפה, בשל הבדלים תרבותיים ולנוכח ההעדפה של עובד ישראלי.<sup>94</sup> עם זאת, נראה שקשה למצוא עובדים ישראלים לטיפול בילדים נכים שיש להם מוגבלויות מורכבות.<sup>95</sup> נציין כי בדוח אללוף, דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכים מומלצות למאבק בעוני בישראל, שפורסם בשנת 2014, נכתב כי בענף הסיעוד יש צורך מיוחד בעובדים זרים וכי הקושי הגדול ביותר הוא של מטופלים הזקוקים למטפל צמוד בכל שעות היממה. נמצא כי היצע העובדים הישראליים בתחום קטן באופן ניכר מן הביקוש. לכן, מוצע בדוח להגדיל את התמריצים להעסקת עובדי סיעוד ישראליים, כדי לצמצם את מספר העובדים הזרים בלי לפגוע במטופלים.<sup>96</sup> נציין כי לפי הידוע לרשות האוכלוסין, יש עובדים ישראלים רבים העוסקים בעבודה בסיעוד בהיקף חלקי (עבודה לפי שעות).<sup>97</sup>

צוין בפנינו כי העסקת מטפל סיעוד, ישראלי או זר, במשרה חלקית הייתה יכולה להיות פתרון לצורכיהן של חלק מן המשפחות שלהן ילדים עם מוגבלות. עם זאת, לשם יישום פתרון זה יש צורך להכשיר עובדים ישראלים לעבודה עם אדם סיעודי החי בבית או להתיר העסקת עובדים זרים במשרה חלקית וליצור מעטפת של גורם כלשהו להעסקתם, באופן שיקל על המשפחה בכל הנוגע לחובות מעסיק והלנת העובד הזר.<sup>98</sup> מרשות האוכלוסין נמסר כי סוגיית העסקתם במשרה חלקית של עובדים זרים לסיעוד עלתה ונבדקה כמה פעמים על-ידי רשויות המדינה (משרדי האוצר, הכלכלה, הרווחה והשירותים החברתיים

---

עובדים זרים. כ-42% השיבו שיש להם חששות במידה רבה ובמידה רבה מאוד מהעסקת עובד זר. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מנהל מחקר וכלכלה, בעלי היתר להעסקת עובדים זרים בסיעוד – מבט על, עמ' 54–55.  
<sup>91</sup> רענן שנהב, עובד סוציאלי בתחום עובדים זרים בסיעוד, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2014; משה רוטמן, מזכ"ל ארגון הפעולה של הנכים, שיחת טלפון, 22 בדצמבר 2014.

<sup>92</sup> עו"ד שושנה שטראוס, סגנית (בכירה) ליועץ המשפטי לרשות האוכלוסין, דוא"ל, 8 בינואר 2015.

<sup>93</sup> רענן שנהב, עובד סוציאלי בתחום עובדים זרים בסיעוד, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2014.

<sup>94</sup> הוועדה המיוחדת לפניית הציבור, פרוטוקול מס' 138, פניות ציבור של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"מ- קצבה למימון עובד זר – ישיבת המשך לישיבת הוועדה שהתקיימה ב-6.12.2011, 10 בינואר 2012, עמ' 6.

<sup>95</sup> יוליה בן משה, מנכ"לית עמותת "קול הזכויות" למימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, שיחת טלפון, 23 בדצמבר 2014.

<sup>96</sup> דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, מוגש לחה"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים, חלק 1, דוח המליאה, מהדורה שנייה, יולי 2014, עמ' 38.

<sup>97</sup> עו"ד שושנה שטראוס, סגנית (בכירה) ליועץ המשפטי לרשות האוכלוסין, תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 בפברואר 2015.

<sup>98</sup> יוליה בן משה, שיחת טלפון, 23 בדצמבר 2014.



ורשות האוכלוסין), ולא נמצא מקום לשנות את המדיניות, מתוך רצון שלא לפגוע בשוק העבודה של עובדים ישראלים העובדים בסיעוד לפי שעות או בענפים אחרים, וכן למנוע תופעות של סחר בבני-אדם.<sup>99</sup>

### 5.3. תחלופה של עובדי סיעוד זרים המטפלים בנכים

בדיונים בוועדות של הכנסת התלוננו לא פעם נציגי נכים והורים לילדים נכים על תחלופה רבה של עובדי סיעוד זרים ואף על הישארות המשפחה ללא מטפל, במיוחד במקרים שבהם הנכים סובלים מקשיים מיוחדים. נדגיש כי אין בידנו נתונים על היקפי העזיבה של העובדים. בדיונים בכנסת נטען כי יש עובדים העוזבים לאחר זמן מסוים כדי לעבוד בעבודה נוחה יותר או רווחית יותר.<sup>100</sup> ממקורות שונים עולה שעובדי סיעוד זרים נוטים להעדיף עבודה עם קשישים,<sup>101</sup> ובעיקר יחידים, בין השאר בשל התפיסה שבעבודה עמם השגרה קבועה יחסית, העובד נתון פחות לפיקוח המשפחה, יש לו פרטיות רבה יותר והקשישים פעילים פחות מנכים צעירים.<sup>102</sup> עוד נטען כי עבודה עם קשישים יכולה לאפשר לחלק מן העובדים הזרים לעבוד במקומות נוספים.<sup>103</sup>

עוד נאמר כי לעתים העובדים (לא בהכרח זרים) אינם יכולים לעמוד בעומס ועוזבים, למשל כשהילד גדל ומשקלו עולה.<sup>104</sup> גורמים מקצועיים בתחום הבאת עובדים זרים בסיעוד ציינו שיש עובדים הבאים מחו"ל ומקבלים היתר לעבוד בישראל כדי לטפל בנכה מסוים, ולאחר זמן מה עוזבים אותו, כאמור. עוד נמסר כי מרואיינים בחו"ל מסכימים לעבוד עם מטופלים עם צרכים מיוחדים כדי להגיע לארץ, אך קשה מאוד למצוא עובד זר בין העובדים שכבר נמצאים בארץ שיסכים לטפל בהם ולהחליף עובד שעזב.<sup>105</sup> בתקופה שלאחר עזיבת העובד הזר המטופל שרוי באי-בהירות גם משום שהוא עדיין רשום כמי שיש לו עובד סיעודי.<sup>106</sup> לעזיבת עובד יש השלכות נוספות, למשל הצורך להכשיר עובד חדש ולהתאימו למטופל.<sup>107</sup>

להלן נציג את ההגבלות שמשתיה המדינה על עזיבת עובדי הסיעוד הזרים את מטופליהם.

<sup>99</sup> עו"ד שושנה שטראוס, דוא"ל, 8 בינואר 2015, 13 בינואר 2015.

<sup>100</sup> הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 51, [היבטים בהעסקת עובדים זרים בסיעוד נכים](#), 18 בנובמבר 2014, עמ' 9-12, 18-20; פרוטוקול מס' 32, [דיווח סגנית שר הפנים על מדיניות משרדה בנוגע למעמד ילדי העובדים הזרים וסוגיות בתחום הסיעוד](#), 19 בפברואר 2014, עמ' 19-20; הוועדה המיוחדת לפניית הציבור, פרוטוקול מס' 29, [פניות ציבור של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"מ – קצבה למימון עובד זר](#), 10 בדצמבר 2013, עמ' 6; הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 3, [הרפורמה בהעסקת עובדים זרים בסיעוד](#), 29 במאי 2013, עמ' 8. נוסף על כך, צוין בפנינו כי לאחר הסכמת העובד לעבוד עם המטופל שיועד לו, המטופל, שהוא גם המעסיק, נאלץ להתמודד עם דרישות נוספות של העובד לאחר תחילת עבודתו וחשוף לעזיבתו, בין השאר משום שיש עובדים זרים הנדרשים לשלם דמי תיווך בשיעור של אלפי דולרים במדינות המקור ורוצים להחזיר את התשלום או ההלוואה שלקחו מהר ככל האפשר; משה רוטמן, מזכ"ל ארגון הפעולה של הנכים, שיחת טלפון, 22 בדצמבר 2014. לדיון בנושא בוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים ראו פרוטוקול מס' 5, [הצעה לסדר-היום \(דיון מהיר\): גביית דמי תיווך עבודה בסיעוד בישראל – של חה"כ תמר זנדברג](#), 5 ביוני 2013.

<sup>101</sup> ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 754 [נטישה והפקדה של חולים סיעודיים בביתם ע"י מטפליהם](#), 17 ביולי 2012; משה רוטמן, מזכ"ל ארגון הפעולה של הנכים, שיחת טלפון, 22 בדצמבר 2014.

<sup>102</sup> יריב שוריאן, חבר הנהלת עמותת "אחיעוז", ארגון ארצי של חברות כוח-אדם בישראל לתיווך עובדים זרים בענף הסיעוד, ובעל התאגיד לעובדים זרים בסיעוד "מקום לכולם" בע"מ, שיחת טלפון, 25 בדצמבר 2014. העובד מקבל פיצויי פיטורים אם המטופל נפטר לאחר שנת העסקה או יותר; רענן שנהב, עובד סוציאלי בתחום עובדים זרים בסיעוד, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2014. ראו גם: סעיף 4 [לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963](#).

<sup>103</sup> משה רוטמן, מזכ"ל ארגון הפעולה של הנכים, שיחת טלפון, 22 בדצמבר 2014.

<sup>104</sup> ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 287, [הצעה לסדר-היום \(דיון מהיר\): הביטוח הלאומי – קצבת שירותים מיוחדים לילד נכה – של חברי הכנסת דוד אזולאי, מיקי רוזנטל ואורי מקלב](#), 22 ביולי 2014, עמ' 12.

<sup>105</sup> יריב שוריאן, חבר הנהלת עמותת "אחיעוז" ובעל התאגיד לעובדים זרים בסיעוד "מקום לכולם" בע"מ, שיחת טלפון, 25 בדצמבר 2014; רענן שנהב, עובד סוציאלי בתחום עובדים זרים בסיעוד, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2014.

<sup>106</sup> נעמי מורביה, יושבת-ראש מטה מאבק הנכים בישראל, שיחת טלפון, 17 בנובמבר 2014.

<sup>107</sup> רענן שנהב, עובד סוציאלי בתחום עובדים זרים בסיעוד, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2014; משה רוטמן, מזכ"ל ארגון הפעולה של הנכים, שיחת טלפון, 22 בדצמבר 2014.



### 5.3.1. חובת הודעה מראש לפני התפטרות

העובד הזר רשאי לעבור בין מטופלים בעלי היתר העסקה בתוקף הרשומים בלשכה פרטית,<sup>108</sup> בכפוף לעמידה בתנאי חובת הודעה מראש לפני התפטרות ובמגבלות נוספות (ראו סעיף 5.3.2). המעסיק או הלשכה אינם רשאים להתנגד למעבר. עובד זר שהובא מחו"ל לעבודה אצל אדם "בעל מוגבלות קשה במיוחד"<sup>109</sup> אינו רשאי לעבור לעבוד אצל מעסיק אחר במשך שלושה חודשים מיום הגעתו לישראל.<sup>110</sup>

חובת הודעה מראש לפני התפטרות בענף הסיעוד מוסדרת בנוהל של רשות האוכלוסין מכוח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. לפי הנוהל, על עובד להודיע מראש בכתב על התפטרותו למעסיק וללשכה הפרטית שבה הוא רשום. פרק הזמן הנדרש להודעה כאמור נגזר ממשך עבודתו עם המטופל: מהיום השביעי לעבודתו עם המטופל ועד לתום שלושת החודשים הראשונים – שבוע לפחות; מהחודש הרביעי ועד לתום החודש השישי – 14 יום לפחות; מהחודש השביעי ועד תום השנה הראשונה – 21 יום לפחות; לאחר שנה אחת – חודש לפחות.<sup>111</sup> עד ליום השביעי, הנוהל אינו מטיל חובת הודעה מראש.

אם העובד עזב, על הלשכה לסייע למטופל בהשמת עובד זר חלופי בהתאם לצרכיו. מטופל או לשכה פרטית רשאים להגיש לרשות האוכלוסין תלונה על עובד זר בגין אי-מתן הודעה מראש כנדרש בנוהל, ומנהל האכיפה וזרים ברשות יבררו את פרטי התלונה ויזמנו את העובד הזר. אם נמצא שהעובד עזב את המטופל ללא הודעה מראש, נציגי רשות האוכלוסין רשאים להחליט לבטל את האשרה ורישיון הישיבה של העובד הזר או לסרב להאריכם, תוך בחינה, בין השאר, של היסטוריית העסקת העובד. אם העובד לא התייצב לשימוע, ההחלטה תוחלט בהיעדרו.<sup>112</sup>

נציין כי עלתה שאלה אשר לאכיפה של הרשות את חובת ההודעה מראש על התפטרות ואשר לאפקטיביות שלה.<sup>113</sup> כאמור, יש טענות על עזיבה תכופה של עובדי סיעוד זרים המטופלים בנכים בעלי צרכים מיוחדים, ובהם ילדים נכים, ולפיכך עולה השאלה מדוע רשות האוכלוסין נדרשת לנושא הפרת חובת הודעת התפטרות מראש רק כאשר הלשכה הפרטית או המטופל בוחרים להגיש תלונה, ולא עוסקת בכל מקרי עזיבת העובד ללא מתן הודעה מוקדמת; שהרי כל שינוי בהעסקה מחויב בדיווח של הלשכה הפרטית לרשות האוכלוסין.<sup>114</sup>

נציין כי עזיבת עובד משפיעה גם על היכולת של מעסיק להביא עובד נוסף מחו"ל: לפי נוהל רשות האוכלוסין, מעסיק רשאי להזמין עד שני עובדים זרים מחו"ל בשנה (מיום כניסת העובד הראשון),

---

<sup>108</sup> כיום בענף הסיעוד השמת העובדים אצל המטופלים נעשית באמצעות לשכות פרטיות, שתפקידן בין השאר הוא הסדרה אל מול רשות האוכלוסין של רישום המטופלים והעובדים והשמת העובד אצל מטופל. על הלשכות גם לסייע בהליכי ההעסקה ולפקח על התנהלות תקינה של ההעסקה ויחסי העובד עם המטופל. הליכי ההעסקה מוסדרים בנהלים של הרשות; רשות האוכלוסין, [נוהל העסקת עובד זר בענף הסיעוד](#), מס' 5.3.0002, מהדורה 5, 31 בדצמבר 2013; מנהל שירות למעסיקים ועובדים זרים, [נוהל לשכות פרטיות להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), מס' 9.2.0001, מהדורה 1, תאריך עדכון: 10 בדצמבר 2013.

<sup>109</sup> הנוהל אינו מגדיר "בעל מוגבלות קשה במיוחד".  
<sup>110</sup> למעט במקרים שבהם המעסיק פגע בזכויותיו או לא מילא "חובה מהותית כלפיו" או אם הלשכה לא יידעה את העובד כנדרש על המוגבלות המיוחדת של המעסיק ועל דרישות העבודה. ראו [נוהל לשכות פרטיות להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), עמ' 14-17, 27-28.

<sup>111</sup> לפי הנוהל, העובד אינו חייב בהודעה מראש בנסיבות מיוחדות המונעות ממנו לעבוד בתקופה הנדרשת ממנו.  
<sup>112</sup> רשות האוכלוסין, [נוהל מתן הודעה מראש לפני התפטרות](#), מס' 10.1.0001, 10, 24 ביולי 2012.

<sup>113</sup> רענן שנהב, עובד סוציאלי בתחום עובדים זרים בסיעוד, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2014.  
<sup>114</sup> לחובת הדיווח על כל שינוי בהעסקה ראו [נוהל לשכות פרטיות להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), עמ' 4.



ובתנאי שהעובד שעזב נרשם כדין אצל מעסיק אחר או עזב את הארץ שלא באמצעות אשרת חוזר.<sup>115</sup> לפי דברי נציג רשות האוכלוסין בדיון בוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, הבעייתיות שבעניין דונה בוועדת שושני,<sup>116</sup> שעסקה בסוגיות הקשורות לעובדים זרים בסייעוד.

### 5.3.2. מגבלות גאוגרפיות ובקרה על מעבר עובדים זרים בסייעוד

בשנת 2014 קבע שר הפנים<sup>117</sup> שתי תקנות המגבילות את מעברי העובדים הזרים בין מעסיקים בענף הסייעוד – לפי רשות האוכלוסין, כדי למנוע ניצול לרעה של האשרה ורישיון העבודה שניתנו לעובד זר בענף הסייעוד.<sup>118</sup> תקנות הכניסה לישראל (קביעת אזורים גאוגרפיים להעסקת עובדים זרים בענף הסייעוד), התשע"ד–2014 (נכנסו לתוקף ב-11 ביולי 2014), מגבילות את האזור שבו העובד הזר מורשה לעבוד,<sup>119</sup> בהתאם למקום מגורי מעסיקו הראשון כהגדרתו בתקנות. לפי הכתוב בתקנות, מטרת ההגבלה היא להסדיר את ההעסקה באזורים שבהם יש קושי בהעסקת עובדים זרים בסייעוד בשל שיעור התפטרות גבוה יחסית.<sup>120</sup> תקנות הכניסה לישראל (אמצעי בקרה על מעבר עובדים זרים בענף הסייעוד), התשע"ד–2014, מאפשרות למשרד הפנים לפעול לבירור ניצול לרעה של היתר העבודה אם עובד זר הפסיק את עבודתו אצל שלושה מטופלים סיעודיים לכל הפחות בתקופה של שנתיים.<sup>121</sup> הפרה של שתי התקנות מאפשרת למשרד הפנים לבטל את האשרה ורישיון הישיבה של העובד הזר או לא להאריכם. נציין כי בתקנות אלו אין הבחנה אשר לגילו של המטופל או למצבו.

כאמור, דומה שעובדי סיעוד מעדיפים לעבוד עם קשישים (או מטופלים סיעודיים שלהם צרכים לא מורכבים). בדיון בוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים נטען בין השאר כי יש צורך בהשתתפות הגבלות בדבר מעבר בין תת-קבוצות של מטופלים בענף הסייעוד, כגון נכים וילדים עם צרכים מיוחדים, כדי למנוע עזיבה של עובדי סיעוד.<sup>122</sup> לדברי משה נקש, מנהל אגף היתרים ברשות האוכלוסין, בדוח ועדת שושני שהוגש לשר הפנים הומלץ לחלק את ענף הסייעוד לפי גיל.<sup>123</sup> נציין כי את הצורך לחלוקת הענף לתת-ענפים בין השאר לפי קריטריון גיל העלתה גם ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בסיכום דיון בשנת 2012.<sup>124</sup>

<sup>115</sup> רשות האוכלוסין, נוהל העסקת עובד זר בענף הסייעוד, עמ' 4.

<sup>116</sup> הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 51, היבטים בהעסקת עובדים זרים בסייעוד נכים, 18 בנובמבר 2014, עמ' 23.

<sup>117</sup> בהתייעצות עם שר הרווחה והשירותים החברתיים ועם שר הכלכלה ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

<sup>118</sup> רשות האוכלוסין, ראש מנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, חוזר סגן ראש מינהל 10/14, 8 ביוני 2014.

<sup>119</sup> עובד במחוז תל-אביב רשאי לעבור לעבוד בכל הארץ; עובד ב"אזור המרכז" (מחוזות המרכז, חיפה וירושלים) רשאי לעבוד באזור המרכז ו"הפריפריה" (מחוזות הצפון והדרום ואזור יהודה ושומרון); עובד באזור הפריפריה רשאי לעבוד רק באזור זה.

<sup>120</sup> תקנות הכניסה לישראל (קביעת אזורים גאוגרפיים להעסקת עובדים זרים בענף הסייעוד), התשע"ד–2014, 11 במאי 2014.  
<sup>121</sup> המקרים הבאים לא ייחשבו הפסקת עבודה: פטירת המטופל, פיטורים או מעבר המטופל למגורים במוסד סיעודי. למגבלות ותנאים ראו תקנות הכניסה לישראל (אמצעי בקרה על מעבר עובדים זרים בענף הסייעוד), התשע"ד–2014, 11 במאי 2014.

<sup>122</sup> הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 51, היבטים בהעסקת עובדים זרים בסייעוד נכים, 18 בנובמבר 2014, עמ' 15 – דברי יריב שוריאן, חבר הנהלת עמותת "אחינו", ובעל התאגיד לעובדים זרים בסייעוד "מקום לכולם" בע"מ.

<sup>123</sup> שם, עמ' 23.

<sup>124</sup> ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 754, נטישה והפקרה של חולים סיעודיים בביתם על-ידי מטפליהם, 17 ביולי 2012, עמ' 20.





#### 5.4. מגבלת זמן לרישיון ישיבה ועבודה (ב/1) של עובד סיעוד זר בארץ

קושי נוסף הנוגע לרצף הטיפולי מתעורר לעתים בגין הגבלת הזמן שבו מותר לעובד סיעוד זר לשהות בארץ. עובד זר בסיעוד רשאי לעבוד בישראל עד 63 חודשים (כלומר עד חמש שנים ושלושה חודשים) בכפוף לעמידה בתנאים מסוימים.<sup>125</sup>

חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, מסמיך את שר הפנים להאריך רישיון ישיבה ועבודה של עובד סיעוד זר לתקופות נוספות שלא יעלו על שנה כל אחת מהן, בהתקיים שני תנאים: הראשון, העובד הזר הועסק במתן טיפול סיעודי לאותו מטופל ברציפות במשך השנה האחרונה לחמש שנות שהותו בישראל; השני, גורם מוסמך קבע, באופן המוגדר בחוק, כי הפסקת ההעסקה תגרום לפגיעה קשה במטופל.<sup>126</sup> עם זאת, החוק מסמיך את השר להאריך את רישיונו של עובד זר בסיעוד לטיפול במטופל אחד גם אם לא מתקיים התנאי הראשון שלעיל, וזאת "מטעמים הומניטריים מיוחדים". בצו הכניסה לישראל (מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו מטעמים הומניטריים מיוחדים), התשע"ב-2012, שנתן שר הפנים מתוקף חוק זה, קבועה מכסה שנתית מרבית של 200 רישיונות לעובדים זרים בסיעוד שיינתנו מטעמים אלו.<sup>127</sup> לשנת 2014 בלבד קבע שר הפנים מכסה שנתית מרבית של 5,000 רישיונות,<sup>128</sup> ולשנת 2015 בלבד קבע שר הפנים מכסה של 1,200 רישיונות.<sup>129</sup>

בנוהל הוועדה המייעצת לשר להארכת רישיונות ב/1 בענף הסיעוד מטעמים הומניטריים מיוחדים קבועים בין השאר קריטריונים לאישור בקשות להארכת שהיית עובד סיעוד זר מטעמים הומניטריים מיוחדים, שיועברו לדיון בהליך מהיר.<sup>130</sup> בקשות אלה אינן עומדות בתנאים הרגילים למתן הארכה, ולכן ברירת המחדל היא דחייתן אלא אם כן נמצא טעם חריג להעברתן לדיון בהליך רגיל ובו תישקל אפשרות מתן אישור.<sup>131</sup> לדיון בהליך מהיר יועברו בין השאר מקרים שבהם חלפו שבע שנים לפחות ממועד כניסתו לראשונה של העובד הזר לישראל, למעט אם המטופל זכאי לקצבת שר"מ ברמה המרבית (175%) – כאמור, קצבה המיועדת למבוגרים.<sup>132</sup> כלומר, בקשה להארכת היתר לעובד זר שחלפו שבע שנים לפחות ממועד כניסתו לארץ ועובד עם ילד נכה תידון בדיון מהיר שבו כאמור נקודת המוצא היא דחייה. מכאן עולה השאלה אם בעקבות העלאת המוסד לביטוח לאומי את דרגת גמלת ילד נכה המרבית ל-175% יעודכן קריטריון זה ויכלול גם את מקבלי קצבת ילד נכה בדרגה זו.

<sup>125</sup> רשות האוכלוסין, נוהל העסקת עובד זר בענף הסיעוד, עמ' 3, 10-11.

<sup>126</sup> סעיף 3א. (ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, אתר "נבו", תאריך כניסה: 12 בפברואר 2014.

<sup>127</sup> סעיף 3(א)(ב)(1) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, אתר "נבו", תאריך כניסה: 16 בנובמבר 2014; [צו הכניסה לישראל \(מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו מטעמים הומניטריים מיוחדים\)](#), התשע"ב-2012.

<sup>128</sup> [צו הכניסה לישראל \(מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו מטעמים הומניטריים מיוחדים\)](#), התשע"ד-2014.

<sup>129</sup> [צו הכניסה לישראל \(מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו מטעמים הומניטריים מיוחדים\)](#), התשע"ה-2015, 15 בפברואר 2015.

<sup>130</sup> רשות האוכלוסין, נוהל הוועדה המייעצת לשר להארכת רישיונות ב/1 בענף הסיעוד מטעמים הומניטריים מיוחדים, מס' 5.3.0006, מהדורה חמישית, 16 בנובמבר 2014, עמ' 4-5.

<sup>131</sup> משה נקש, מנהל אגף היתרים ברשות האוכלוסין, מכתב תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בפברואר 2015.

<sup>132</sup> נוהל הוועדה המייעצת לשר להארכת רישיונות ב/1 בענף הסיעוד מטעמים הומניטריים מיוחדים, עמ' 1, 4.



נציין כי לפי נתוני רשות האוכלוסין, ב-31 במאי 2013 כ-83% מן העובדים הזרים הבלתי-חוקיים בענף הסייעוד שהו בישראל 64 חודשים ומעלה (9,087 עובדים מתוך 10,973 עובדים).<sup>133</sup> לא מן הנמנע כי אי-חוקיות חלקם נבעה מן העובדה ששהותם לא הווארכה כחוק, וייתכן שחלקם עובדים עם ילדים נכים.

## 5.5. הכשרת העובדים הזרים בסייעוד והתאמתם למטופל

כיום, נוהל רשות האוכלוסין קובע כי על הלשכה הפרטית לספק שירותים מקצועיים למעסיק ולעובד, ובכלל זה עובד סוציאלי מתאים את העובד למעסיק המטופל, וכן על הלשכה להדריך את העובד בטיפול בצרכים המיוחדים של המעסיק. הנוהל אינו מפרט את אופי ההדרכה או משכה. עובד מחו"ל הבא לעבוד אצל מעסיק שיש לו מוגבלות קשה במיוחד נדרש לעבור הכשרה במוסד מוכר על ידי המשרד הממשלתי הרלוונטי במדינת המוצא, ועל הלשכה, בתור תנאי להבאתו, להציג תעודה רשמית מאושרת ממשרד ממשלתי רלוונטי במדינת המוצא המעידה על הכשרתו בסייעוד. גם אשר לעובדים המובאים מחו"ל, הנוהל אינו מפרט מה צריכה לכלול ההכשרה, ולמעשה – מהי הגדרה של טיפול סיעודי. לפי הנוהל, לפני מתן ההיתר מרשות האוכלוסין להבאת עובד מחו"ל לעבודה אצל בעל מוגבלות קשה במיוחד, על מנכ"ל הלשכה להצהיר כי בדק את כישורי העובד והכשרתו, כי העובד מתאים לעבודה אצל המטופל המיועד, כי הוא יידע את העובד בכתב בשפתו על מוגבלויות המטופל ועל היקף העבודה שיידרש לעבוד וכי העבודה דורשת מאמץ מיוחד.<sup>134</sup>

גורמים שונים ציינו בפנינו כי הדרישות כיום אינן מספקות, כי בין עובדי הסייעוד הזרים יש הבדלים לעניין הכשרתם, בעיקר בעבודה עם נכים עם צרכים מיוחדים, ובהם ילדים, וכי פעמים רבות המשפחה צריכה להכשיר את העובדים.<sup>135</sup> עוד צוין כי חלק גדול מן המשפחות יש קושי לראיין את העובד לפני השמתו.<sup>136</sup> לאור האמור עולה השאלה אם דרישות ההכשרה הקודמת להבאת עובד זר בסייעוד עונות על הצרכים של מטופלים סיעודיים בכלל וילדים נכים בפרט.

הועלתה בפנינו הצעה לחלק את תחום הסייעוד לסקטורים, כמצוין בסעיף הקודם, לפי סוג הלקות, וכן לשלב את ההגדרות הללו עם הכשרה מיוחדת בישראל, שכן הצרכים בקרב נכים, ובהם ילדים, משתנים מלקות ללקות – למשל, עבודה עם ילד אוטיסט שונה בתכלית מעבודה עם ילד מונשם. נוסף על מתן היתר עבודה לפי סקטור, הכשרה זו תחזק את הסבירות שההתקשרות לא תופסק – הן מצד העובד הן מצד המעסיק.<sup>137</sup> נציין כי גם הועלה בפנינו כי עיקר החשיבות היא בתכונות האישיות של העובד הזר ובהתאמתו למטופל, וכי הלמידה נעשית תוך כדי העבודה ובליווי צמוד יותר של הלשכה במקרים המורכבים.<sup>138</sup>

<sup>133</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, נתונים שנמסרו לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 ביולי 2013.

<sup>134</sup> נוהל לשכות פרטיות להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסייעוד, עמ' 18, 27–28.

<sup>135</sup> רענן שנהב, עובד סוציאלי בתחום עובדים זרים בסייעוד, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2014; משה רוטמן, מזכ"ל ארגון הפעולה של הנכים, שיחת טלפון, 22 בדצמבר 2014.

<sup>136</sup> משה רוטמן, מזכ"ל ארגון הפעולה של הנכים, שיחת טלפון, 22 בדצמבר 2014.

<sup>137</sup> רענן שנהב, עובד סוציאלי בתחום עובדים זרים בסייעוד, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2014.

<sup>138</sup> יריב שוריאן, חבר הנהלת עמותת "אחיעוז", ארגון ארצי של חברות כח אדם בישראל לתיווך עובדים זרים בענף הסייעוד, ובעל התאגיד לעובדים זרים בסייעוד "מקום לכולם" בע"מ, שיחת טלפון, 25 בדצמבר 2014.



לנוכח הטענה כי יש נכים שהעבודה עמם דורשת הכשרה ספציפית, עולה השאלה אם דרישות הנוהל כפי שהן כיום מבטיחות הכשרה מיטבית של העובדים הזרים המגיעים לארץ. כמו כן, האם הכשרה טובה יותר תשפר את הסיכוי להתמדת העובד הזר בעבודה עם נכים עם צרכים מיוחדים, ובהם ילדים נכים?



## מקורות

### חקיקה, חקיקת משנה והצעות חוק

- הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – שירותים מיוחדים לילד נכה) – הצעות ממועדים שונים: התשע"ד–2013 – [פ/1800](#), [פ/1688](#); התשע"ג–2013 – [פ/969](#); התשע"ב–2013 – [פ/3883](#); התשע"א–2010 – [פ/2784](#); התש"ע–2010 – [פ/1737](#).
- [חוק הביטוח הלאומי \[נוסח משולב\], התשנ"ה–1995.](#)
- [חוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952.](#)
- [חוק עובדים זרים, התשנ"א–1991.](#)
- [חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג–1963.](#)
- [חוק שכר מינימום \(העלאת שכר מינימום – הוראת שעה\), התשע"ה–2015.](#)
- [חוק שכר מינימום, התשמ"ז–1987.](#)
- [צו הכניסה לישראל \(מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו מטעמים הומינטריים מיוחדים\), התשע"ה–2015.](#)
- [צו הכניסה לישראל \(מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו מטעמים הומינטריים מיוחדים\), התשע"ד–2014.](#)
- [צו הכניסה לישראל \(מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו מטעמים הומינטריים מיוחדים\), התשע"ב–2012.](#)
- [תקנות הביטוח הלאומי \(ילד נכה\), התש"ע–2010.](#)
- [תקנות הביטוח הלאומי \(ילד נכה\) \(תיקון\), התשע"ה–2014.](#)
- [תקנות הכניסה לישראל \(אמצעי בקרה על מעבר עובדים זרים בענף הסיעוד\), התשע"ד–2014.](#)
- [תקנות הכניסה לישראל \(קביעת אזורים גאוגרפיים להעסקת עובדים זרים בענף הסיעוד\), התשע"ד–2014.](#)

### מסמכי הכנסת

- הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 51, [היבטים בהעסקת עובדים זרים בסיעוד נכים](#), 18 בנובמבר 2014.
- הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 32, [דיווח סגנית שר הפנים על מדיניות משרדה בנוגע למעמד ילדי העובדים הזרים וסוגיות בתחום הסיעוד](#), 19 בפברואר 2014.
- הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 5, [הצעה לסדר-היום \(דיון מהיר\): גביית דמי תיווך ממהגרי עבודה בסיעוד בישראל – של חה"כ תמר זנדברג](#), 5 ביוני 2013.
- הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 3, [הרפורמה בהעסקת עובדים זרים בסיעוד](#), 29 במאי 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- הוועדה המיוחדת לפניית הציבור, פרוטוקול מס' 29, [פניות ציבור של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"מ – קצבה למימון עובד זר](#), 10 בדצמבר 2013.
- הוועדה המיוחדת לפניית הציבור, פרוטוקול מס' 138, [פניות ציבור של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"מ – קצבה למימון עובד זר – ישיבת המשך לישיבת הוועדה שהתקיימה ב-6.12.2011](#), 10 בינואר 2012.
- הוועדה המיוחדת לפניית הציבור, פרוטוקול מס' 132, [פניות ציבור של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"מ – קצבה למימון עובד זר](#), 6 בדצמבר 2011.
- הוועדה המיוחדת לפניית הציבור, פרוטוקול מס' 60, [פניות ציבור של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"מ – קצבה למימון עובד זר](#), 15 ביוני 2010.
- ויניגר אסף, [הדרישה לגמלת שירותים מיוחדים בעבור ילדים נכים – עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 בדצמבר 2011.
- ויניגר אסף, [הדרישה לגמלת שירותים מיוחדים בעבור ילדים נכים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביוני 2010.
- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 352, [הצעת חוק שכר מינימום \(העלאת שכר מינימום – הוראת שעה\), התשע"ה-2015](#), 21 בינואר 2015.
- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 334, [תקנות הביטוח הלאומי \(ילד נכה\) \(תיקון\), התשע"ה-2014](#), 1 בדצמבר 2014.
- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 287, [הצעה לסדר-היום \(דיון מהיר\): הביטוח הלאומי – קצבת שירותים מיוחדים לילד נכה – של חברי הכנסת דוד אזולאי, מיקי רוזנטל ואורי מקלב](#), 22 ביולי 2014.
- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, [מסקנות הוועדה בעקבות הדיון המהיר בנושא קצבת שירותים מיוחדים לילד נכה](#), 22 ביולי 2014.
- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 754, [נטישה והפקרה של חולים סיעודיים בביתם ע"י מטפלים](#), 17 ביולי 2012.

#### **מסמכים ממשלתיים**

##### מסמכי המוסד לביטוח לאומי

- מנהל המחקר והתכנון, [דוח שנתי 2013](#), ספטמבר 2014.
- מנהל המחקר והתכנון, [עדכון קצבאות ינואר 2015](#), 4 בינואר 2015.
- מנהל המחקר והתכנון, [רבעון סטטיסטי יולי-ספטמבר 2014](#), מד3, נובמבר 2014.
- עו"ד רוזנצויג עמוס, היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, מכתב למשרד הרווחה והשירותים החברתיים בנושא הצעת חוק הביטוח לאומי (תיקון – שירותים מיוחדים לילד נכה), התשע"ד-2013, 10 בדצמבר 2013.



- פינטו אופיר, מנהל המחקר והתכנון, [מקבלי גמלה לילד נכה וקצבה לשירותים מיוחדים – 2013](#), סקרים תקופתיים 260, יולי 2014.
  - פינטו אופיר, מנהל המחקר והתכנון, [מקבלי גמלה לילד נכה וקצבה לשירותים מיוחדים – 2012](#), סקרים תקופתיים 250, אוקטובר 2013.
- מסמכי רשות האוכלוסין וההגירה :
- האגף לתכנון מדיניות, [נתוני זרים בישראל](#), מהדורה מס' 3/2014, אוקטובר 2014.
  - 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](#), 30 בדצמבר 2014.
  - מנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, אגף היתרים – ענף סיעוד, [קריטריונים למתן היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד](#), 1 בינואר 2014.
  - מנהל שירות למעסיקים ועובדים זרים, [נוהל לשכות פרטיות להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), מס' 9.2.0001, מהדורה 1, תאריך עדכון: 10 בדצמבר 2013.
  - [נוהל הוועדה המייעצת לשר להארכת רישיונות ב/1 בענף הסיעוד מטעמים הומניטריים מיוחדים](#), מס' 5.3.0006, מהדורה חמישית, 16 בנובמבר 2014.
  - [נוהל העסקת עובד זר בענף הסיעוד](#), מס' 5.3.0002, מהדורה 5, 31 בדצמבר 2013.
  - [נוהל טיפול בבקשה לקבלת היתר חדש/הארכת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד](#), מס' 9.2.0002, 28 באוקטובר 2014.
  - [נוהל מתן הודעה מראש לפני התפטרות](#), מס' 10.1.0001, 24 ביולי 2012.
  - ראש מנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, [חוזר סגן ראש מינהל 10/14](#), 8 ביוני 2014.
- מסמכי גורמי ממשל נוספים :
- בר-צורי רוני, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מנהל מחקר וכלכלה, [בעלי היתר להעסקת עובדים זרים בסיעוד – מבט על](#), פברואר 2010.
  - דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, מוגש לחה"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים, [חלק 1](#), דוח המליאה, מהדורה שנייה, יולי 2014.
  - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [דוח פני החברה בישראל מס' 7 : מבט על הערים הגדולות](#), אוקטובר 2014.
  - משרד הבריאות, האגף לכלכלה וביטוח בריאות, תחום תכנון סקרים והערכה, [פערים בבריאות ופריפריה חברתית](#), אוגוסט 2011, עמ' 9.
  - משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוראות והודעות, [הוראה 5.25](#), 25 באוגוסט 2011; [נספח ב' להוראה 25.5](#), תחולה: 1 ביולי 2011.



## שיחות טלפון, מכתבים ונתונים

- בן משה יוליה, מנכ"לית עמותת "קול הזכויות" למימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, שיחת טלפון, 23 בדצמבר 2014.
- הרמתי גיא, רפרנט רווחה באגף תקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון ודוא"ל, 31 בדצמבר 2014.
- מורביה נעמי, יושבת ראש מטה מאבק הנכים בישראל, שיחת טלפון, 17 בנובמבר 2014.
- נקש משה, מנהל אגף היתרים ברשות האוכלוסין, מכתב, 28 בדצמבר 2014; דוא"ל, 7 בינואר 2015, 19 בינואר 2015, 2 בפברואר 2015, 12 בפברואר 2015.
- עו"ד שטראוס שושנה, סגנית (בכירה) ליועץ המשפטי לרשות האוכלוסין, דוא"ל, 8 בינואר 2015, 13 בינואר 2015, 2 בפברואר 2015.
- פינטו אופיר, מנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, מידע ונתונים, דוא"ל, 26 בנובמבר 2014, 30 בנובמבר 2014, 18 בינואר 2015, 19 בינואר 2015.
- רוטמן משה, מזכ"ל ארגון הפעולה של הנכים, שיחת טלפון, 22 בדצמבר 2014.
- רשות האוכלוסין, האגף לתכנון מדיניות, נתונים, דוא"ל, 10 ביולי 2013, 1 בינואר 2015.
- שגב ענת, מרכזת קשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 9 בפברואר 2015.
- שוריאן יריב, חבר הנהלת עמותת "אחיעוז", ארגון ארצי של חברות כוח-אדם בישראל לתיווך עובדים זרים בענף הסיעוד, ובעל התאגיד לעובדים זרים בסיעוד "מקום לכולם" בע"מ, שיחת טלפון, 25 בדצמבר 2014.
- שנהב רענן, עובד סוציאלי בתחום עובדים זרים בסיעוד, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2014.

## אתרי אינטרנט

- המוסד לביטוח לאומי, [ילד נכה](#), תאריך כניסה: 11 בינואר 2015.
- המוסד לביטוח לאומי, [תנאי זכאות – זכאות להטבות בניידות למקבל קצבה לילד נכה](#), [הגשת התביעה – תהליך הטיפול בתביעה](#), תאריך כניסה: 11 בינואר 2015.
- המוסד לביטוח לאומי, [ילד נכה – שיעורי הגמלה](#), תאריך כניסה: 15 בדצמבר 2014 ו-15 ו-22 בינואר 2015.
- משרד הכלכלה, [טבלת שכר מינימום עדכנית](#), תאריך כניסה: 17 בנובמבר 2014.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [קול קורא לאנשים מונשמים עם מוגבלות פיזית לבדיקת זכאותם לגמלה](#), תאריך כניסה: 17 בדצמבר 2014.

