

נתוני רשות האוכלוסין וההגירה על פיקדון לעובדים זרים

לבקשת הוועדה, מובא בזאת עיבוד שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתונים שמסרה רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: רשות האוכלוסין) ב-31 בינואר 2022 לוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים בראשות חברת הכנסת אבתיסאם מראענה, לקראת דיון בוועדה שכותרתו "1. שימוש בכספי הפיקדון שאין להם דורש 2. ניכויים מכספי הפיקדון של העובדות והעובדים הזרים".¹

חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, מסמיך לקבוע בחקיקת משנה חובה להפקדה חודשית של כספים בעד העובד הזר, שבתנאים מסוימים יכולה לבוא במקום חובות הפרשה לפנסיה ופיצויי פיטורים לעובד (להלן: פיקדון).² לפי נוהל של רשות האוכלוסין שעוסק בפיקדון לעובדים זרים (ינואר 2022), תקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ו-2016 (להלן: תקנות הפיקדון), שהותקנו מכוח חוק זה, מסדירות את חובתם של מעסיקי עובדים זרים בכמה ענפים ותחומים מובחנים לשלם פיקדון בגין העסקת עובד זר, והם: מעסיק בעל היתר בענף הבניין; מעסיק בעל היתר להעסקה בעבודה בטכנולוגיה ייחודית; חברת סיעוד (תאגיד שנותן שירותי סיעוד); מעסיק בענף מוסדות סיעוד; מעסיק בענף המלונאות;³ ולפי התקנות, גם מעסיק בענף התעשייה.⁴ כלומר, יש ענפים או מעסיקים מסוימים שלגביהם לא הוסדרה הפקדת פיקדון.⁵

¹ רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, נתוני כספי פיקדון ונתוני העברות למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי, בינואר 2022.

² גדעון זעירא ונטע משה, סוגיות בהעסקה של זרים בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015, עמ' 35.

³ רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל פיקדון לעובדים זרים, עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 1.

⁴ ראו הגדרות בסעיף 1 לתקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ו-2016.

⁵ תקנות אלו אינן חלות על עובדים זרים המוגדרים מסתננים לפי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, וההפקדות לפיקדון עבור עובדים אלו מוסדרות בנפרד. רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל פיקדון לעובדים זרים, עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 2; נוהל פיקדון לעובדים זרים שהם מסתננים, עודכן: 10 בינואר 2022.

לפי הנוהל, עובד היוצא מישראל שלא לצורך יציאה זמנית, זכאי לקבל את הכספים שנצברו לזכותו בחשבון הפיקדון,⁶ בתוספת רווחים ובניכוי הוצאות ניהול חשבון, ובניכוי מס של 15%. את הבקשה למשיכת הכספים יש להגיש ליחידת הפיקדונות ברשות האוכלוסין.⁷ **עובד שעזב את ישראל לאחר תום התקופה לשהייה בישראל, כפי שמוגדרת בתקנות, יהיה זכאי לקבל את הכספים בניכוי חלקי בשיעורים המוגדרים בתקנות:** בין 15% ניכוי (שיהיו בעזיבה מעל חודש ועד חודשיים) לבין 65% ניכוי (מעל חמישה חודשים ועד שישה); בשיהיו מעל שישה חודשים ינוכו כל הכספים.⁸

לפי תקנות הפיקדון, כספי פיקדון שלא נמשכו על ידי עובד זר (למעט במקרה של פטירת הזכאי לכספים) בחלוף שבע שנים מיציאתו מישראל, יועברו אל האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים ויוקצו לרווחתם ובריאותם של עובדים זרים, ובכלל זה ישמשו לתגבור שירותי טיפול ותמיכה בתינוקות ובפעוטות זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל. גם כספים שנוכו בגין שיהיו שלא כדין ביציאה בחלוף שנתיים מתום התקופה לשהייה בישראל יוקצו למטרות אלה (להרחבה ולהעברות כספים למשרד האוצר בגין הפקדות שלהתקנת התקנות – ראו [בסעיף 3](#)).⁹

להלן נציג את עיבוד הנתונים שקיבלה הוועדה מרשות האוכלוסין והתשובות וההבהרות שהתקבלו עד למועד סיום הכתיבה.

1. נתונים על עובדים שהופקדו עבורם כספי פיקדון

בנתוני רשות האוכלוסין פורטו הענפים או תחומי העסקה (להלן: תחומים) שבהם הופקדו כספים לפיקדון במהלך השנים ועד לסוף 2021.¹⁰ יש תחומים שבהם ההפקדות לפיקדון החלו לפני התקנת תקנות הפיקדון (הותקנו בשנת 2016) מתוקף נהלים של רשות האוכלוסין,¹¹ ובתחומים שונים ההפקדות החלו בשנים שונות. בטבלה להלן נציג תחומים אלו, את שנת תחילת ההפקדות, את מספר העובדים שהופקדו עבורם הכספים במהלך השנים ואת סך הכספים שהופקדו. עובדים אלו הם עובדים שבמהלך השנים חלקם יצאו מישראל שלא לצורך יציאה זמנית (להלן: עזבו) וחלקם עדיין נמצאים בישראל. אין בידנו נתונים על עובדים שיצאו

⁶ נכון למועד פרסום הנוהל, כספי הפיקדון מנוהלים בבנק מזרחי טפחות. [נוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עמ' 2.

⁷ [נוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עמ' 5-7.

⁸ בנוהל מצוין הליך שבו יכול עובד שנוכו לו הכספים להגיש בקשה להפחתת תקופת השיהוי בגין נסיבות מסוימות. רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 5-6.

⁹ סעיף 11 לתקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ז-2016; [נוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עמ' 12.

¹⁰ **אם לא נכתב אחרת, המקור לנתונים המובאים להלן הוא רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, נתוני כספי פיקדון ונתוני העברות למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי, טבלה 1, 31 בינואר 2022.**

¹¹ להרחבה על הנושא לפני התקנת התקנות ראו גדעון זעירא ונטע משה, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015, עמ' 35-46.

מישראל וחזרו לעבוד או עובדים שעברו בין ענפים, כך שתיתכן ספירה כפולה של עובדים מסוימים.

נדגיש כי מהנתונים אי אפשר לדעת מהו שיעור העובדים שהופקדו עבורם כספים מתוך מספר העובדים שחלה בגינם חובת ההפקדה לפיקדון במהלך שנים אלו, ולכן אי אפשר ללמוד מנתונים אלו מה מספר העובדים שלא מומשה לגביהם חובת הפיקדון.

טבלה: מספר העובדים הזרים שהופקדו עבורם כספי פיקדון במהלך השנים וסכום ההפקדות הכולל לפי תחומים (נכון ל-31 בדצמבר 2021)

התחום	שנת תחילת ההפקדות	מספר העובדים שהופקדו עבורם הכספים	סכום הכספים שהופקדו (במיליוני ש"ח)
חברות סיעוד	2016 ¹²	58,698	899.3
ענף הבניין	2005 או 2006 ¹³	35,988	1,062.2
חברות ביצוע	2016	5,143	88.7
טכנולוגיה ייחודית	2013	2,035	35.2
חקלאות עונתית	2010	1,396	7.9
סך הכול		103,260	2,093.3

כפי שאפשר לראות בטבלה, לאורך השנים ועד סוף 2021, הופקדו כספי פיקדון עבור 103,260 עובדים זרים בסכום מצטבר של כ-2.1 מיליארד ש"ח.¹⁴ כאמור, אי אפשר ללמוד מנתונים אלו מה מספר העובדים שלא מומשה לגביהם חובת הפיקדון או אם מומשה החובה במלואה עבור העובדים שכן הופקדו להם הכספים.

מהטבלה עולה כי התחום שבו מספר העובדים הגדול ביותר הוא חברות סיעוד – כ-57% מכלל העובדים, והשני בגודלו הוא ענף הבניין (לא כולל חברות ביצוע וטכנולוגיה ייחודית) – כ-35%. עם זאת, סכום הכספים המצטבר הגדול ביותר הוא עבור עובדים בענף הבניין – כ-51%, וסכום הכספים המצטבר עבור עובדים בענף הסיעוד הוא השני בגודלו (כ-43%). נציין כי סכום צבירת הכספים מושפע לא רק ממספר העובדים, אלא גם ממשתנים נוספים, דוגמת מספר שנות ההפקדה והשכר שבגינו מופקדים הכספים.¹⁵

¹² לעובדי חברות סיעוד שהסכימו לכך, נקבעה אפשרות בהתקיים תנאים מסוימים, להפקדת כספים עבורם בגין תקופת עבודה שקדמה לכניסת התקנות לתוקף. רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 5-6.

¹³ בקובץ הנתונים צוינה שנת 2006, אך בדיווח בעבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת צוין כי ההפקדות התחילו בשנת 2005, **לא ידוע לנו אם משמעות הדבר היא שהנתונים שהוגשו לוועדה לא כוללים את שנת 2005 בענף זה**. לתחילת ההפקדה בשנת 2005 ראו גדעון זעירא ונטע משה, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015, עמ' 35-46.

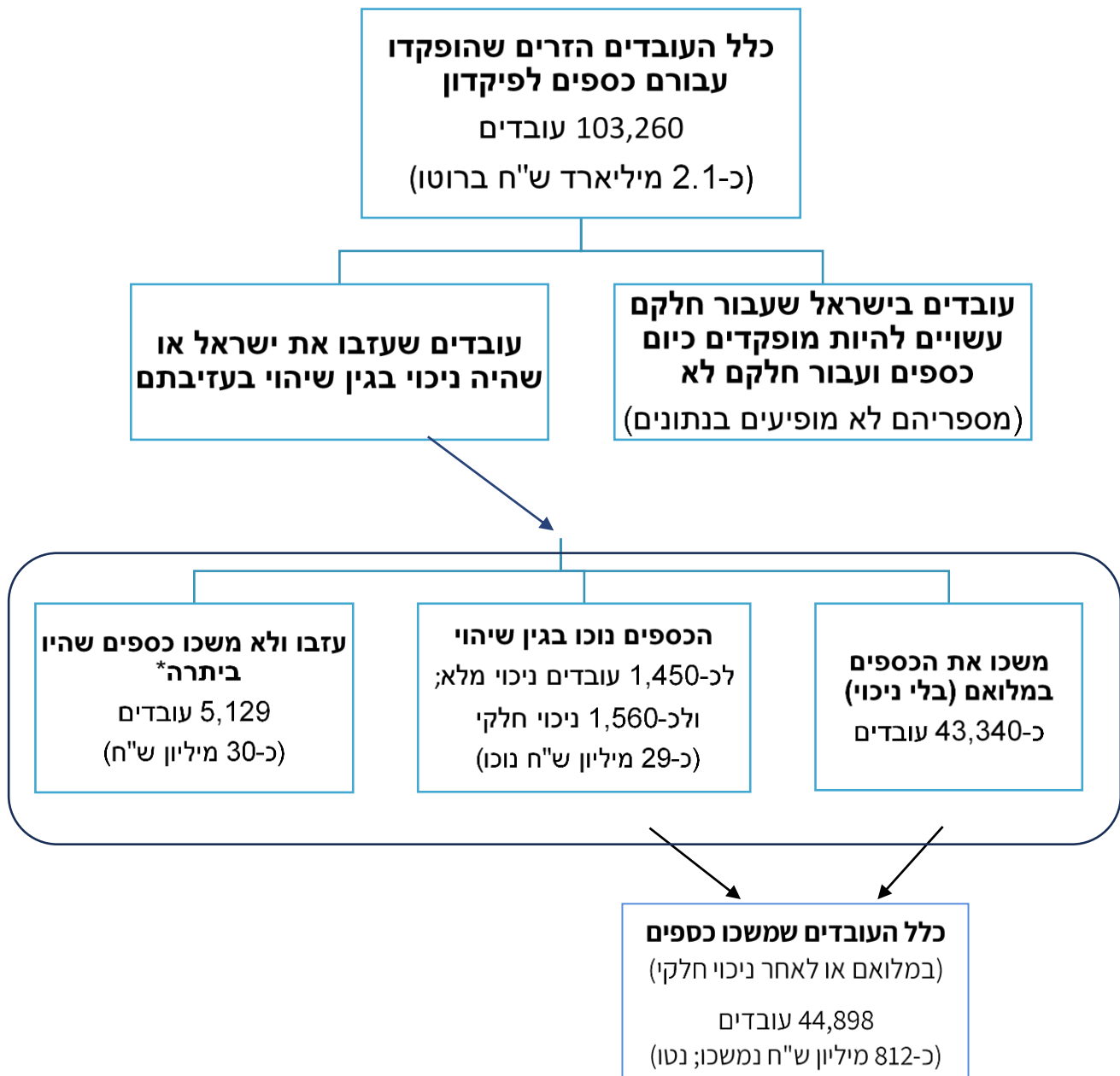
¹⁴ מדובר בסכומי ההפקדות בפועל ללא רווחים. ראו פנינה בראשי, מנהלת תחום פיקדונות, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, [כספי פיקדון עובדים זרים – קבלת נתונים לקראת דיון מעקב](#), 30 בינואר 2022.

¹⁵ מספר עובדי חברות ביצוע הוא כ-5% מכלל העובדים, וכ-4% מכלל הכספים הופקדו עבורם; מספר העובדים בטכנולוגיה ייחודית הוא כ-2% מכלל העובדים, וכ-1.5% מהכספים הופקדו עבורם; מספר העובדים בחקלאות עונתית כ-1%, וכ-0.5% מכלל הכספים.

כאמור, יש עובדים שהופקדו להם כספי פיקדון שעזבו את ישראל, ויש שעודם שוהים בה. בתרשים 1 להלן מוצג סיכום של סטטוסים שונים בקשר לכספי הפיקדון בנוגע לכלל העובדים. בנוגע לחלק מהסטטוסים אין מידע בנתוני רשות האוכלוסין שנמסרו לוועדה.

תרשים 1: העובדים הזרים שהופקדו עבורם כספים לפיקדון לפי סטטוס הכספים

(עד ה-31 בדצמבר 2021)



* לפי הבהרות שקיבלנו מרשות האוכלוסין, **קבוצת העובדים שעזבו ולא משכו כספים היא הטרוגנית**: ייתכן שיש בהם עובדים הזכאים לכספים או לחלקם; עובדים שהיו זכאים לכספים ועברו שבע שנים מעזיבתם, כולל עובדים שכספיהם עדיין בבחינה; עובדים שיתכן שינוכו להם כספים לאחר בדיקה (לא כולל עובדים שכבר נוכו להם כספים).

כאמור, אין בידנו נתונים על עובדים שהופקדו עבורם כספים לאורך השנים ועדיין שוהים בישראל וכמה מתוכם היו צריכים לצאת מהמדינה, לכן הנתונים בתרשים 1 מתמקדים בעובדים שעזבו את ישראל ובעובדים שנוכו להם כספים עקב שיהוי ביציאה מישראל. מהתרשים עולה כי **נכון לסוף 2021, כלל העובדים שהופקדו עבורם כספי פיקדון ועזבו את ישראל או שנוכו להם כספי פיקדון הוא כ-51,480**, שהם כ-50% מכלל העובדים שהופקדו עבורם כספי פיקדון במהלך השנים. לא ברור אם יש בקבוצה זו גם עובדים שנוכו להם כספים מבלי שיצאו מישראל בפועל, וכן **לא ידוע לנו אם יש אנשים שהופקדו לגביהם כספי פיקדון, עזבו את ישראל ולא נכללו בנתונים.**

כ-51,480 עובדים אלו נחלקים לשלוש קבוצות המופיעות בתרשים 1 (מוקפות במסגרת): עובדים שיצאו מישראל ומשכו את הכספים במלואם, כלומר מבלי שנוכו להם הכספים בגין שיהוי; עובדים שנוכו להם כספים בגין שיהוי; עובדים שעזבו מישראל ולא משכו כספים. להלן מוצג שיעורה של כל קבוצה מתוך כ-51,480 העובדים:

- **כ-10% מהעובדים עזבו את ישראל ולא משכו את הכספים** (5,129 עובדים). כאמור, קבוצת העובדים שלא משכו את הכספים היא לא אחידה, ותיתכן שונות בנוגע לזכאות לכספים שכן היא עשויה לכלול עובדים עם זכאות מלאה, זכאות חלקית (במקרה של שיהוי ביציאה שבגינה מוגדר ניכוי חלקי); עובדים שהיו זכאים לכספים, אך חלפו שבע שנים כמוגדר בתקנות (ראו בהמשך); עובדים שינוכו להם כספים לאחר בדיקה, ואולי אף סוגים נוספים. **לא ידוע כמה מעובדים אלו יצאו מישראל במועד, וכמה מהם לפני יותר משבע שנים.** סכום כלל הכספים שלא נמשכו על ידי קבוצה זו לאורך השנים הוא כ-30 מיליון ש"ח.
- **לכ-6% מהעובדים נוכו כספים בגין שיהוי ביציאה מישראל** (כ-3,010), בניכוי כולל של כ-29 מיליון ש"ח לאורך השנים. עבור כ-52% מעובדים אלו הניכוי היה חלקי (כ-1,560), ועבור כ-48% מהעובדים - ניכוי מלא (כ-1,450 עובדים), כלומר, **שיעורם של העובדים שנוכה להם ניכוי מלא הוא 3% מכלל העובדים שהופקדו עבורם כספי פיקדון ועזבו את ישראל או שנוכו להם כספי פיקדון.** לא ידוע לנו בנוגע לכמה מהם חלפו שנתיים מתום התקופה לשהייה בישראל כמוגדר בתקנות.
- **כ-84% מהעובדים משכו את הכספים במלואם**, כלומר ללא ניכוי בגין שיהוי (כ-43,340 עובדים); אם מחברים לקבוצה זו את העובדים שמשכו כספים בניכוי חלקי (כ-1,560), עולה כי **44,898 עובדים משכו כספי פיקדון לאורך השנים בסכום כולל של כ-812 מיליון ש"ח (כפי שאפשר לראות בתרשים).** מדובר בסכומים ששולמו

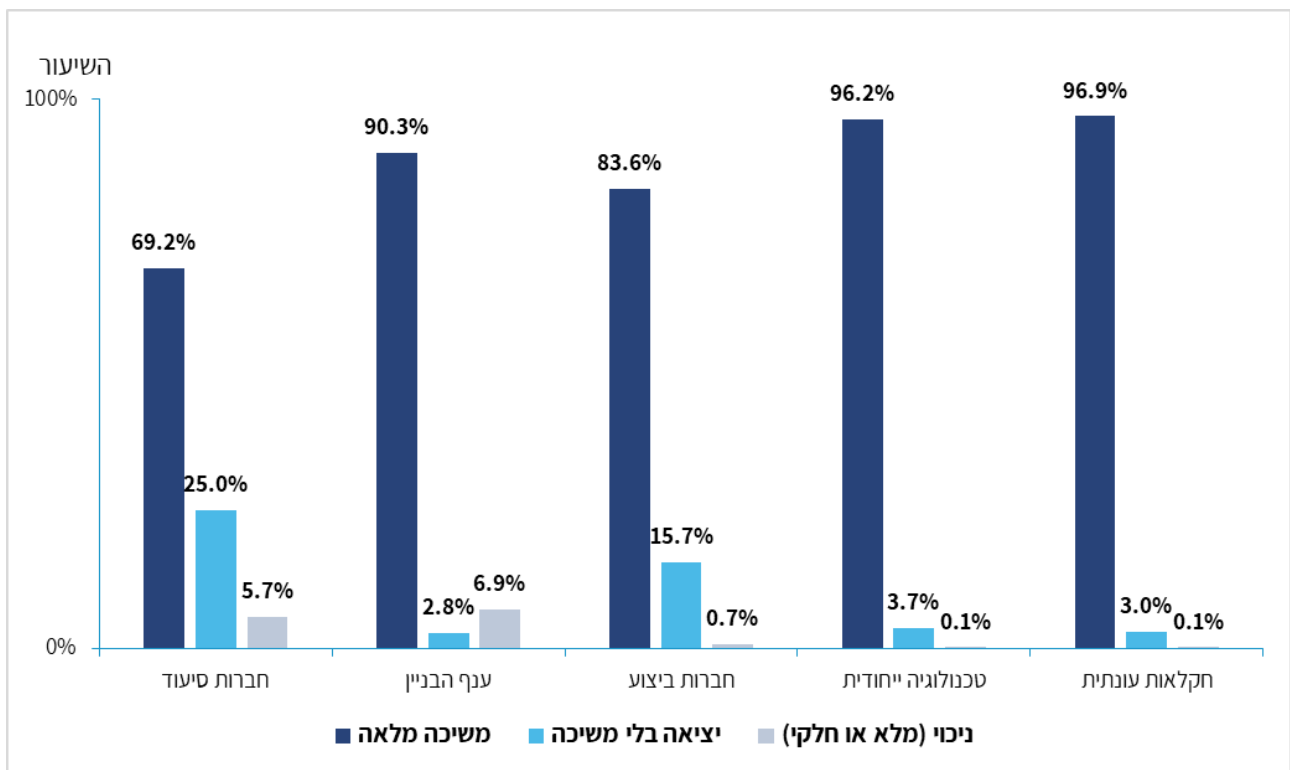
לעובדים (נטו), לאחר ניכוי בגין שיהוי (במקרים המתאימים), גביית מס הכנסה ועמלה לבנק המנהל.¹⁶

מנתונים נוספים שהעבירה רשות האוכלוסין, עולה כי כ-20% מהעובדים שנוכו להם כספים, הכספים נוכו בגין שיהוי מאז מרץ 2020, כלומר מאז תחילת ההתמודדות עם מגפת הקורונה (588 עובדים); לכ-47% מהעובדים שנוכו להם כספים בגין שיהוי מאז מרץ 2020 הניכוי היה מלא (277 עובדים).¹⁷ לא ידוע לנו כמה מעובדים אלו עדיין שוהים בישראל.

2. עובדים שעזבו את ישראל או שהיה ניכוי בגין שיהוי בעזיבתם בחלוקה לתחומים

כאמור, יש שונות בין התחומים במועד תחילת ההפקדות ובמספר העובדים. להלן נציג את שיעורי העובדים בחלוקה לשלוש הקבוצות המרכזיות המתוארות של עובדים שעזבו את ישראל או נוכו להם כספים בגין שיהוי, בהתייחס לכל תחום בנפרד: עובדים שעזבו את ישראל ומשכו את הכספים במלואם; עובדים שעזבו ולא משכו כספים; עובדים שנוכו להם כספים בגין שיהוי.

תרשים 2: התפלגות העובדים שעזבו את ישראל או נוכו להם כספים בגין שיהוי בכל תחום, לעובדים שעזבו את ישראל ומשכו את הכספים במלואם; עובדים שעזבו ולא משכו כספים; עובדים שנוכו להם כספים בגין שיהוי (31 בדצמבר 2021)



¹⁶ מדובר בסכומי ההפקדות בפועל ללא רווחים. ראו פנינה בראשי, מנהלת תחום פיקדונות, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, [כספי פיקדון עובדים זרים – קבלת נתונים לקראת דיון מעקב](#), 30 בינואר 2022.

¹⁷ נציין כי מבין כלל העובדים שנוכה להם ניכוי מלא (כ-1,450) – לכ-19% השיהוי היה מאז מרץ 2020 (277).

מתרשים 2 עולה כי יש שונות בין התחומים. שיעור עובדי **חברות סיעוד** שמשכו את הכספים במלואם מתוך עובדי הסיעוד שעזבו את ישראל או נוכו להם כספים (כ-69%), הוא הנמוך ביותר בהשוואה לשיעור זה בשאר התחומים, ובהתאם שיעור העובדים שעזבו ולא משכו כספים הוא הגבוה ביותר (כ-25%; 3,721 עובדים); שיעור עובדי חברות סיעוד שנוכו להם כספים הוא השני בגודלו בהשוואה לשאר התחומים (כ-6%; 852 עובדים). כאמור, בנוגע לעובדים שעזבו ולא משכו את הכספים, אין בידנו מידע על עובדים שהיו זכאים לכספים או לחלקם. עם זאת, נזכיר כי ההפקדות בתחום זה החלו בשנת 2016, כלומר עדיין לא עברו שבע שנים, ולכן אם יש עובדים זכאים שעזבו את ישראל בתחילת תקופת ההפקדות הם עדיין יכולים לדרוש את כספיהם.

שיעור גבוה של עובדים שעזבו ולא משכו יש גם בקרב עובדי **חברות ביצוע** (כ-16%; 457 עובדים), ובהתאם השיעור השני הקטן ביותר של עובדים שמשכו את הכספים במלואם (כ-84%); לשיעור קטן נוכו כספים (0.7%). נזכיר כי לפי נתוני רשות האוכלוסין גם ההפקדות בתחום זה החלו בשנת 2016.¹⁸

בענף הבניין (לא כולל חברות ביצוע וטכנולוגיה ייחודית) – כ-90% מהעובדים משכו את הכספים במלואם; שיעור העובדים שנוכו להם כספים הוא הגדול ביותר מבין הענפים (כ-7%; 2,134 עובדים); כ-3% עזבו מבלי למשוך כספים ביתרה (851 עובדים). ייתכן שחלקם או אפילו רובם לא משכו את הכספים בשנים שלפני התקנת התקנות.¹⁹

התחומים שבהם השיעור הגדול ביותר של עובדים שמשכו את הכספים במלואם הם טכנולוגיה ייחודית (כ-96%) וחקלאות עונתית (כ-97%); בכל אחד משני ענפים אלו כ-3%-4% עובדים עזבו את ישראל בלי למשוך כספים, ולשיעור מזערי נוכו הכספים (0.1%). נציין כי לפי פרסום רשות האוכלוסין, נכון לסוף 2021, אין עובדים חוקיים בחקלאות עונתית.²⁰

מממצאים אלו אפשר להעלות כמה שאלות בנוגע לשונות בין התחומים:

כאמור, קבוצת העובדים שלא משכו את הכספים במלואם היא קבוצה הטרונגנית, אבל לא מן הנמנע כי לפחות חלקם הם עובדים הזכאים לכספים או לחלקם, בניכוי בגין שיהוי. **מה יכולות להיות הסיבות שעובדים עזבו את ישראל מבלי למשוך כספים? השאלה עולה ביתר שאת**

¹⁸ לפי נתוני רשות האוכלוסין עבור 1,343 עובדי חברות ביצוע הופקדו כספים לפיקדון בגין עבודה שלפני תחילת התקנות; לא ברור אם מדובר בהפקדות לפני שנת 2016.

¹⁹ נציין כי לפי דיווח של רשות האוכלוסין למרכז המחקר והמידע של הכנסת במסגרת מסמך בעבר, עד דצמבר 2014 היו כ-860 עובדים בענף שעזבו את ישראל ולא משכו את הכספים; 680 מהם בשנים הראשונות להפקדות הפיקדון בענף. גדעון זעירא ונטע משה, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015, עמ' 39.

²⁰ נכון לסוף כל שנה, השנה האחרונה שבה הועסקו עובדים זרים חוקיים בחקלאות עונתית הייתה 2018. רשות האוכלוסין וההגירה, [נתוני זרים בישראל: מהדורה מסכמת לשנת 2021](#), פברואר 2022, עמ' 14.

בנוגע לתחומים שבהם שיעור עובדים אלו גדול יחסית: **חברות סיעוד** (כ-25% מהעובדים המתוארים בתחום) ו**חברות ביצוע** (כ-16%).

כמה מעובדים אלו או יורשיהם מודעים לזכויותיהם? כמה מהם נתקלים בקשיים בהגשת הבקשות או במשיכת הכספים? נציין כי לפי נוהל רשות האוכלוסין, על המעסיק, ובכלל זה חברת סיעוד, מוטלת החובה לסייע לעובד להגיש בקשה ליחידת הפיקדונות ברשות לצורך תשלום הכספים באמצעות מילוי טופס מקוון או באמצעות שליחת טופס בדואר אלקטרוני.²¹ **האם ברשות האוכלוסין נבדק באופן שוטף אילו מהעובדים שעזבו את ישראל מבלי למשוך כספים, אכן זכאים להם? ואם כן – האם נבחנות הדרכים ליצור איתם קשר?**

מהן הסיבות ששיעור העובדים שנוכו להם כספים בגין שיהיו הוא גדול יחסית בענף הבניין (לא כולל חברות ביצוע וטכנולוגיה ייחודית) **ובחברות סיעוד?** לכ-6%-7% מהעובדים המתוארים בכל אחד משני תחומים אלו, נוכו כספים בגין שיהיו. לפי נתונים נוספים, לכ-56% מהעובדים שנוכה להם ניכוי בענף הבניין – נוכה ניכוי מלא, כמו גם לכ-29% בחברות סיעוד. לא ידוע לנו אם יש בהם שעדיין נמצאים בישראל. עוד נציין כי לכשליש מעובדי חברות הסיעוד שנוכו להם כספים ולכ-14% מעובדי ענף הבניין שנוכו להם כספים, הכספים נוכו בגין שיהיו מאז מרץ 2020.

כאמור, **מבין התחומים – שיעור העובדים שמשכו את הכספים במלואם, כלומר מיצו את זכותם במלואה ובלי שנקבע להם שיהיו ביציאה מישראל הוא הקטן ביותר בקרב עובדי חברות סיעוד** – כ-69% מהעובדים שעזבו את ישראל או נוכו להם כספים בגין שיהיו. ובהתאם, בתחום זה שיעור העובדים שלא משכו את הכספים הוא הגדול ביותר ושיעור העובדים שנוכו להם כספים הוא השני בגודלו. **עולה השאלה עד כמה הדברים נובעים מאופי ההעסקה בענף הסיעוד הביתי כולו?**

לפי דוח מבקר המדינה לפני התקנת התקנות, להסדר הפיקדון שתי מטרות מרכזיות: האחת, הבטחת הזכויות הסוציאליות של העובד הזר, והשני יצירת תמריץ חיובי לעזיבתו את ישראל עם תום תקופת העסקתו כדין.²² **עולה השאלה באילו מהתחומים שהוצגו לעיל תכליות אלו מתממשות? ואם לא – מהן הסיבות לכך?**

3. העברות כספי פיקדון למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי

כאמור, לפי תקנות הפיקדון, כספי פיקדון שלא נמשכו על ידי עובד זר (למעט במקרה של פטירה) בחלוף שבע שנים מיציאתו מישראל, וכן כספים שנוכו בגין שיהיו שלא כדין ביציאה

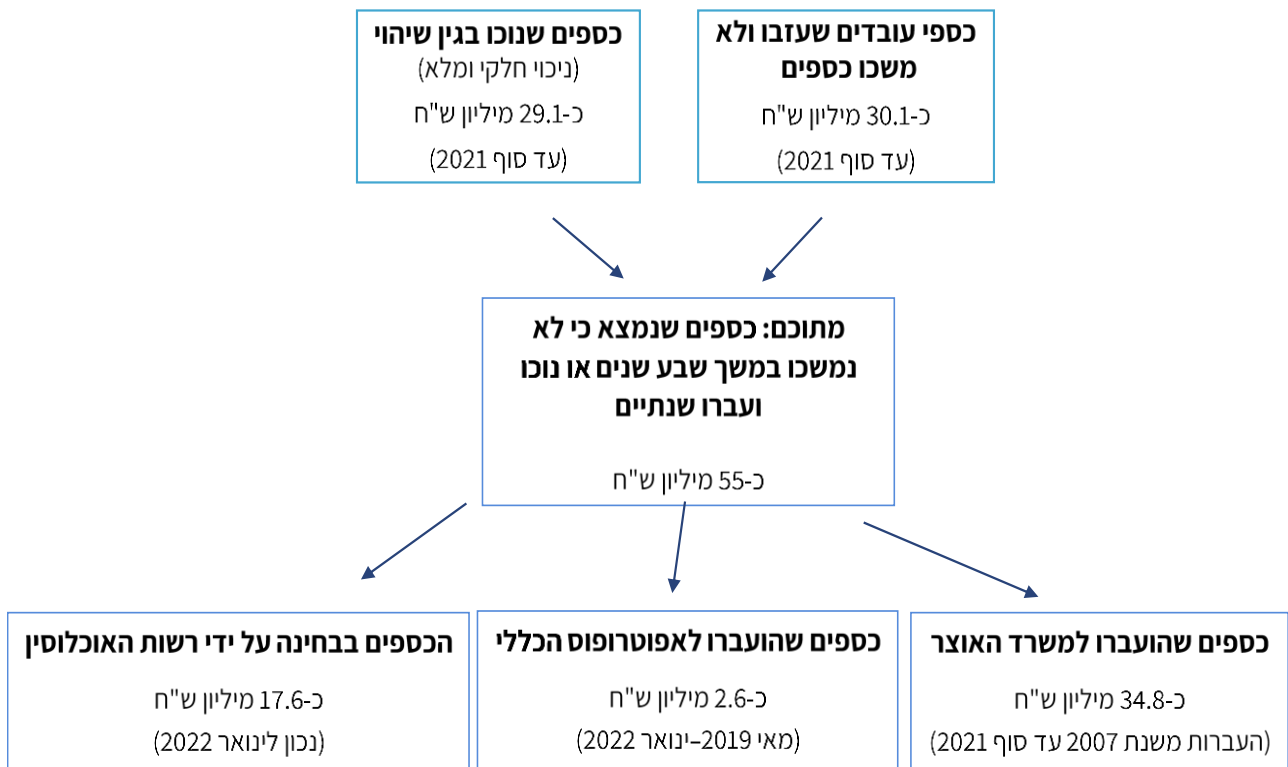
²¹ לפרטים נוספים בנוגע להליך, ובכלל זה תשלום לעובד לאחר שעזב את ישראל ראו רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 7-12.

²² מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014, [רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול – הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם](#), מאי 2015, עמ' 1096.

בחלוף שנתיים מתום התקופה לשהייה בישראל, יועברו אל האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים וישמשו לרווחתם ובריאותם של עובדים זרים, ובכלל זה ישמשו לתגבור שירותי טיפול ותמיכה בתינוקות ובפעוטות זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל. עם זאת, לא תידרש העברה לאפוטרופוס הכללי של כספים שמקורם בסכומים שהופקדו עבור עובדים בענף הבניין ובעבודה טכנולוגית ייחודית לפני תחילתן של התקנות.²³

לשם המחשה בתרשים 3 להלן מוצגים שוב נתוני הכספים של עובדים שלא משכו את הכספים (לא בהכרח רק שבע שנים מיציאתם) ואת נתוני הכספים שנוכו (לא בהכרח עברו שנתיים מתום התקופה) – נתונים אלו נכונים לסוף 2021, ובהמשך להם מוצג סטטוס הכספים שברשות האוכלוסין נמצא כי העובדים לא משכו אותם בחלוף שבע שנים מיציאתם או שנוכו הכספים ועברו שנתיים כאמור – נתונים אלו נכונים לינואר 2022. הנתונים הם לפי רשות האוכלוסין.²⁴

תרשים 3: כספי פיקדון של עובדים שעזבו את ישראל ולא משכו כספים או כספים שנוכו בגין שיהוי ביציאה, ומתוכם – כספים שהועברו למשרד האוצר, לאפוטרופוס הכללי וכספים שהעברתם עדיין נבחנת (לפי נתוני רשות האוכלוסין, סוף דצמבר 2021–ינואר 2022)



²³ סעיף 11 וסעיף 14 לתקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ז-2016; רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 12.

²⁴ רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, [נתוני כספי פיקדון ונתוני העברות למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי](#), טבלה 1 וטבלה 2, 31 בינואר 2022. נתוני הכספים שבבחינה הם מתוך פנינה בראשי, מנהלת תחום פיקדונות, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, [כספי פיקדון עובדים זרים – קבלת נתונים לקראת דיון מעקב](#), 30 בינואר 2022.

כפי שאפשר לראות בתרשים 3, נכון לסוף 2021, **כלל הכספים של עובדים שלא משכו את הכספי הפיקדון לאורך השנים ושל עובדים שנוכו להם כספים בגין שיהיו הוא כ-59.2 מיליון ש"ח**. עולה כי כ-55 מיליון ש"ח מתוכם (כ-93%) הם כספים של עובדים שנמצא כי הם לא משכו את הכספים וחלפו לפחות שבע שנים מיציאתם או כספים שנוכו ועברו שנתיים מהמועד המוגדר, כלומר כספים המיועדים להעברה לרווחתם ולבריאותם של עובדים זרים ככל שעומדים בהוראות נוספות לפי התקנות. עוד עולה כי הכספים הנותרים, כ-4 מיליון ש"ח, הם כספים שלא נמצא כי חלפו שבע שנים מהיציאה או נוכו ועברו שנתיים כאמור. עם זאת, אין אפשר לדעת לכמה מתוכם יהיו זכאים עובדים שיבקשו אותם שכן ייתכנו בהם למשל כספים שינוכו לאחר בדיקה.

כ-63% **מהכספים המיועדים הועברו משנת 2007 ועד סוף 2021 למשרד האוצר** (כ-34.8 מיליון ש"ח), כלומר מקורם אמור להיות בכספים שהופקדו לפני תחילת התקנות במהלך 2016; כ-5% הם כספים שהועברו לאפוטרופוס הכללי עד ינואר 2022 (כ-2.6 מיליון ש"ח), כלומר כספים שמקורם מתחילתן של התקנות; **כ-32% מהכספים, נכון לינואר 2022, היו בבחינה לפני העברתם לגופים אלו (כ-17.6 מיליון ש"ח)**. לפי תשובת רשות האוכלוסין, לפני העברתם נדרשת בדיקה ידנית, תוך הצלבת מידע משתי מערכות מחשוב שונות, בנוגע לכל עובד – על העמידה בהוראות התקנות בנושא, ובכלל זה בדיקת מקרי פטירה, או שההליך מושפע מהליכים אחרים, כגון צו ביניים בעקבות עתירה בנושא.²⁵ כאמור, לפי נתוני רשות האוכלוסין, המוצגים בתרשים, בסך הכול כ-29.1 מיליון ש"ח נוכו לעובדים במהלך השנים (לא בהכרח עברו שנתיים בנוגע לכולם). עם זאת, לפי תשובת רשות האוכלוסין לוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים בסוף אוקטובר 2021 ובנובמבר 2021, כלל הכספים שנוכו באותה עת וחלפו שנתיים, היו בסך הכול כ-40.1 מיליון ש"ח. כלומר, הדיווח הקודם היה גבוה כ-11 מיליון ש"ח **מהדיווח הנוכחי לוועדה, וזאת למרות שהדיווח הנוכחי (כ-29.1 מיליון ש"ח) מתייחס לכלל הכספים שנוכו, כולל כאלה שלא בהכרח חלפו שנתיים מתום התקופה, בעוד הדיווח הקודם (כ-40.1 מיליון ש"ח) התייחס לקבוצה קטנה יותר הכוללת כספי עובדים שנוכו וחלפו שנתיים מתום התקופה**. לא ברור מה מקור הפער בין הנתונים, שכן בין שני דיווחים אלה לוועדה סכום הכספים שבבחינה הצטמצם בכ-1.4 מיליון ש"ח, ונמסר כי הם הועברו לגופים, כלומר לא נמצא כי לא צריך לנכותם.²⁶

²⁵ פנינה בראשי, מנהלת תחום פיקדונות, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, כספי פיקדון עובדים זרים – קבלת נתונים לקראת דיון מעקב, 30 בינואר 2022.

²⁶ כ-17.1 מיליון מתוך כ-40.1 מיליון ש"ח המתוארים לעיל היו בבנק המנהל וטרם הועברו בסוף אוקטובר 2021 (השאר, כ-23 מיליון ש"ח היו כספים שכבר הועברו למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי). להבנתנו, כ-17.1 מיליון ש"ח אלו היו נתונים בבחינה (מתוך כ-19 מיליון ש"ח שהיו בבחינה). רשות האוכלוסין וההגירה, תשובות על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, דוא"ל, 31 באוקטובר 2021 ו-18 בנובמבר 2021. לפי מכתב של רשות האוכלוסין בסוף ינואר 2022, מאז העדכון הקודם לוועדה בקשר לכ-19 מיליון ש"ח שטרם מופו, הועברו נכון לינואר 2022, 1.355 מיליון ש"ח למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי. פנינה בראשי, מנהלת תחום פיקדונות,

גם משרד האוצר דיווח לוועדה על כספי הפיקדון שהתקבלו במשרד. לפי נתונים אלו, עד שנת 2020 הועבר לאוצר סכום כולל של כ-33.755 מיליון ש"ח, לא כולל העברה של כ-918,000 ש"ח שלפי נתוני רשות האוכלוסין הועברו בינואר 2021. כמו כן, עולים פערים בין נתוני שני הגופים בנוגע להעברות כספים לפני שנת 2016, כלומר לפני התקנת התקנות.²⁷ בסך הכול הועברו למשרד האוצר עד שנת 2016 (כולל) כ-3.377 מיליון ש"ח לפי נתוני רשות האוכלוסין וכ-3.288 מיליון ש"ח לפי נתוני משרד האוצר, ובסך הכול 89,633 ש"ח פחות בנתוני משרד האוצר.²⁸ לא ברור מה מקור הפער.

בתשובת משרד האוצר לוועדה צוינה החלטת ממשלה 2487 מאפריל 2015, כלומר החלטה שהתקבלה לפני התקנת התקנות,²⁹ וכותרתה "תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל". החלטת הממשלה קבעה חלוקת הקצאת כספים לתגבור שירותים כאמור בעיר תל אביב- יפו מאפריל 2015 עד מרץ 2019. אחד ממקורות התקצוב שנקבעו הם כספי פיקדון שלא הוצאו על ידי העובדים, כפי שיוסדר בתקנות.³⁰ בתקנות שהותקנו בשנת 2016, נקבע כי שימוש בכספים שלא נדרשו במשך 7 שנים או שנוכו וחלפו שנתיים כמתואר לעיל ושמוקדם בסכומים שהופקדו עבור עובדים בענף הבניין ובעבודה טכנולוגית ייחודית לפני תחילתן של התקנות – לא דורש את העברתם לאפוטרופוס הכללי, כלומר יועברו לידי משרד האוצר.

לפי תשובת משרד האוצר, מרבית כספי הפיקדון הועברו לאוצר בשנת 2019, לאחר סיום תוקף החלטת הממשלה.³¹ נזכיר כי כ-3.3 מיליון ש"ח הועברו למשרד האוצר עד שנת 2016, כלומר לפני התקנת התקנות (כאמור, יש פער של כ-89,000 ש"ח בין נתוני האוצר לנתוני רשות האוכלוסין בעניין זה). משרד האוצר מסר לוועדה (סוף ינואר 2022) בין היתר כי מתבצעת עבודה בין-משרדית לשם מתן המלצות בדבר הקצאות הכספים שהועברו לאוצר וטרם נעשה בהם שימוש.³² **מתשובת משרד האוצר אי אפשר ללמוד האם נעשה שימוש בכספי פיקדון**

רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, כספי פיקדון עובדים זרים – קבלת נתונים לקראת דיון מעקב, 30 בינואר 2022.

²⁷ בשנת 2016, שנת התקנת התקנות, הועבר סכום קטן יחסית של 6,413 ש"ח.

²⁸ משרד האוצר, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, כספי פיקדון עובדים זרים שהועברו למשרד האוצר בהתאם לתקנות, 30 בינואר 2022; רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, נתוני כספי פיקדון ונתוני העברות למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי, טבלה 2, 31 בינואר 2022.

²⁹ התקנות פורסמו ב-19 ביולי 2016. קובץ התקנות 760, 19 ביולי 2016.
³⁰ סעיפים 1 ו-2 החלטה 2487 של הממשלה ה-33, תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל, 8 באפריל 2015.

³¹ משרד האוצר, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, כספי פיקדון עובדים זרים שהועברו למשרד האוצר בהתאם לתקנות, 30 בינואר 2022.

³² משרד האוצר, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, כספי פיקדון עובדים זרים שהועברו למשרד האוצר בהתאם לתקנות, 30 בינואר 2022.

שהועברו לידי, ובכלל זה כספים שהועברו לפני 2016, ואם כן – באיזה היקף ולאילו מטרה.

כאמור, כספים שלא נמשכו או שנוכו כמוגדר לעיל ושמקורם בהפקדות מתחילתן של התקנות, יועברו לאפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים. נציין כי בהחלטת ממשלה 796 מדצמבר 2021, שהתקבלה, בהמשך להחלטת הממשלה מאפריל 2015, נקבע כי יש להקצות כספים לתגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרי חסרי מעמד אזרחי בישראל מינואר 2022 עד דצמבר 2025. אחד ממקורות התקצוב הם כספי פיקדון שהועברו לאפוטרופוס הכללי, ובשנת 2022 יקצה מתוכם לשם כך 1.5 מיליון ש"ח. עם זאת, צוין כי אם סכום כספי הפיקדון שיועבר יגדל, יהיה רשאי האפוטרופוס הכללי להגדיל את סכום ההקצאה בשנים הבאות עד לסך של 8 מיליון ש"ח לאורך כל תקופת ההחלטה.³³ כאמור, לפי נתוני רשות האוכלוסין, עד ינואר 2021, הועברו לאפוטרופוס הכללי כ-2.6 מיליון ש"ח. לפי דברי האפוטרופוס הכללי בדיון בוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים בנובמבר 2021, חלק מהכספים שהועברו עד אותה עת, תקצבו כמה פרויקטים.³⁴ מכאן אפשר לשאול כמה מתוך כלל הכספים שהועברו, הוקצו עד כה ולאילו פרויקטים. עוד עולה השאלה כמה כספים להקצאה נותרו בידי האפוטרופוס כיום, והאם מתוכננות הקצאות כספים למטרות שאינן במסגרת החלטת הממשלה? ואם כן – לאילו מטרות ומהם סדרי העדיפויות?

³³ החלטה 796 של הממשלה ה-36, [המשך תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל](#), 12 בדצמבר 2021.

³⁴ הכנסת ה-24, הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, פרוטוקול 13, [סקירת האפוטרופוס הכללי, עו"ד סיגל יעקבי, בדבר השימוש בכספי הפיקדון של עובדות ועובדים זרים שאין להם דורש](#), 23 בנובמבר 2021, עמ' 2.