

# תוכנית ביטוח מפני תאונות עבודה בישראל: מכשולים בתהליך יישום התוכנית לגבי אוכלוסיית העובדים הזרים

מאת אנה אזולאי-זלטקיין\*

במאמר זה מוצגים ממצאי מחקר על תהליך יישומה של תוכנית ביטוח מפני תאונות עבודה בישראל לגבי עובדים זרים לא-פלסטיניים בשנים 1999–2002. המטרה היתה להבין טוב יותר את הליכי הטיפול בעובדים זרים נפגעי עבודה בישראל ולהצביע על מכשולים אפשריים בתהליך הטיפול בעובדים אלה, שעלולים לפגוע במיזוי זכויותיהם הפורמליות. המחקר מבוסס על שילוב של מקורות מידע כמותיים ואיכותניים. הממצאים מראים, שהסיכוי שעובדים אלה ימצו את זכויותיהם הפורמליות נמוך יותר מזה של נפגעים ישראליים. הקשיים העיקריים מצויים בשלב שלפני הגשת התביעה לגמלאות נפגעי עבודה למוסד לביטוח לאומי. בגללם נחסמת נגישותם של עובדים זרים למערכת השירותים לנפגעי עבודה בישראל. מכשול חשוב נוסף היא הסחבת בתהליך הטיפול בתביעות במוסד לביטוח לאומי. מקור הקשיים הוא במורכבות התוכנית, בתהליכים ביורוקרטיים במוסד לביטוח לאומי, ובחוסר התאמת דרכי הטיפול המקובלות בנפגעי עבודה בישראל לצורכיהם המיוחדים של העובדים הזרים.

---

## מבוא

---

תוכניות הביטוח מפני תאונות עבודה הן מרכיב חשוב במערכות הביטחון הסוציאלי ברוב מדינות העולם (גל, 2002). פגיעות בעבודה מתרחשות כתוצאה ממחלות מקצוע,

---

\* מוסמכת בעבודה סוציאלית.

תודת המחברת לד"ר ג'וני גל מבית-הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים, על הדרכתו ותמיכתו במחקר זה. כמו-כן, תודה לעורכת-הדין אהובה ולצברג, לעובדי עמותת "קו לעובד", חנה זוהר, אהוד עין-גיל ועדי לקסר, למנהלת ארגון מסיל"ה, עדנה אלטר דמבו, ולעובד ארגון "רופאים לזכויות אדם" רמי אדוט. תודה מיוחדת לעובדי המוסד לביטוח לאומי בישראל: שמואל פינצי, אתי מור, שלומית שפירא, שושי נעים, לינדה צרפתי, אסתר בראון, רבקה פריאור, שולי בר ולאה ענבר. תודה גם לקרן צוקר על הסיוע במחקר זה.

1 מערכת הביטחון הסוציאלי נועדה לספק "הגנה חברתית" לאוכלוסייה מפני אותם סיכונים בחיי האדם

מתאונות במקום העבודה ומפגיעות בדרך אל מקום העבודה או ממנו (כהן, 2001). לפגיעות בעבודה יש השלכות חמורות על הנפגעים עצמם, על החברה ועל המשק גם יחד (בראל ואח', 2002; גריפל, דונגי וכרמל, 1995; Takala, 1999). לפיכך, מדינות רבות פיתחו תוכניות ושירותים שנועדו לספק הגנה חברתית וכלכלית לנפגעי עבודה המכסות קבוצות עובדים שונות, לרבות עובדים זרים.

במונח "עובד זר" הכוונה לעובד בעל נתינות זרה שבא לעבוד ב"ארץ המארחת" לפי הסכם או חוזה לתקופה מוגדרת (פלג, 1999). חלק מן העובדים הללו מועסקים בהיתר ומכונים בספרות "עובדים מתועדים" (documented workers). אחרים נכנסים למדינות המארחות ללא היתר העסקה, או נשארים בהן לאחר שפג תוקפו של ההיתר. עובדים אלה מכונים "עובדים לא־מתועדים" (undocumented workers) (שגל, 1999). בתקשורת ובציבור נוהגים לכנות עובדים מתועדים בשם "חוקיים" ועובדים לא־מתועדים בשם "לא־חוקיים". מאחר שהם שוהים לעתים תקופות ארוכות בארצות המארחות, העובדים הזרים מכונים גם בשם "מהגרי עבודה" (פלג, 1999). בישראל קיימת הבחנה בין העובדים הזרים הפלסטיניים (שבאו מן התחום שבשליטת הרשות הפלסטינית) ובין העובדים הזרים הלא־פלסטיניים (שבאו ממדינות אחרות בעולם). למרות הדמיון בהשתלבותם בענפי העסקה שוליים בארץ, קיים שוני רב־ממדי בין שתי הקבוצות האלה של עובדים שאינם אזרחים ומכאן ההבחנה בין השתיים (קונדור, 1997). מאמר זה עוסק באוכלוסיית העובדים הזרים הלא־פלסטיניים בלבד.

כלילת העובדים הזרים בתוכניות רווחה המיועדות לנפגעי עבודה חשובה במיוחד לאור התחזקות התופעה העולמית של הגירה לצורך עבודה מחד גיסא (שגל, 1999; Taras, 2000), והעלייה במספר הפגיעות בעבודה בקרב העובדים הזרים, מאידך גיסא (Alcorso, 1989). על־מנת להגן על ביטחונם הסוציאלי של העובדים הזרים שהם נפגעי עבודה נכרתו מספר אמות בינלאומיות במסגרת ארגון העבודה הבינלאומי (פישר, 1999), המגדירות זכויות אוניברסליות של העובדים האלה. אולם, מידת יישומן של האמנות האלה במדינות שחתמו עליהן שונה (International Labor Office, 1995). יתרה מזו, גם כאשר העובדים הזרים שהם נפגעי עבודה נהנים מזכויות פורמליות במדינות המארחות, מיצוי זכויותיהם בפועל איננו מובן מאליה, וחלק מן הנפגעים אינם מקבלים את השירותים המגיעים להם כחוק (Rozenhek, 2000).

מחקרים ישראלים שנעשו על העובדים הזרים שהם נפגעי עבודה העלו את סוגיית הקשיים בהגנה על הביטחון הסוציאלי של קבוצת עובדים זו ובמיצוי זכויותיהם (בראל ואח', 2002; ינאי ובורובסקי, 1998; מבקר המדינה, 1999). אולם, אף אחד

---

שעוליים להביא אותו למצב של הפסקת הכנסה זמנית או קבועה, או למצבים של מצוקה כלכלית וחברתית. הגנה זו באה לידי ביטוי בגמלאות כספיות או בשירותים בעין, שמערכת זו מספקת במצבים מוגדרים (דרון, 1999).

מן המחקרים הללו לא בחן את תהליך הטיפול בעובדים הזרים שהם נפגעי עבודה בישראל במלואו (אזולאי, 2003).

מאמר זה עוסק ביישומה בפועל של תוכנית הביטוח מפני תאונות עבודה בישראל לגבי העובדים הזרים הלא-פלסטיניים. מטרת המאמר הן להבין טוב יותר את תהליכי הטיפול בעובדים הזרים שנפגעו במהלך העבודה בישראל ולהצביע על מכשולים אפשריים בתהליך הטיפול, העלולים לפגוע במיצועי זכויותיהם הפורמליות של עובדים אלה.

עקב מיעוט מקורות המידע האמינים על העובדים הזרים שהם נפגעי עבודה בישראל המחקר מתבסס על מגוון של נתונים כמותיים ואיכותניים. במחקר נעשה ניתוח של נתונים סטטיסטיים משניים, שנאספו מן המוסד לביטוח לאומי וממשרד העבודה והרווחה. מידע איכותני נאסף מתוך 11 ראיונות-עומק מובנים למחצה, שנערכו בשנים 2001-2002. שישה מתוך 11 המראיינים היו פקידים בכירים של המוסד לביטוח לאומי, במחלקות המשרד הראשי של המוסד, ומנהלות של מחלקות השיקום בסניפי ירושלים ותל-אביב. המישה ראיונות אחרים נערכו עם נציגי ארגונים לא-ממשלתיים המטפלים בעובדים זרים נפגעי עבודה, כגון עמותת "קו לעובד", ארגון מסיל"ה וארגון "רופאים לזכויות אדם". ראיון אחד נערך עם עורכת-דין לתביעות נזיקין המתמחה בנפגעי עבודה. כמו-כן, נעשה שימוש בניתוח תוכן של תיעוד ומסמכים שונים (דוגמת חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. ראו המוסד לביטוח לאומי, 2005) לשם הבנת המדיניות הפורמלית של טיפול בעובדים הזרים שנפגעו בעבודה בישראל.

לא התקיימה כוונת החוקרת לעיין בפרוטוקולים של דיונים פנימיים של אגף תאונות עבודה המצויים בארכיון המוסד לביטוח לאומי, וגם לא לערוך תצפיות בתהליך הטיפול בעובדים הזרים שנפגעו בזמן העבודה, ולעיין בתיקים אישיים לא-פעילים של הנפגעים במחלקות תאונות עבודה ושיקום, מאחר שהמוסד לביטוח לאומי לא איפשר גישה למקורות אלה מנימוקים שונים. גם עיון בתיקים אישיים בארגונים לא-ממשלתיים לא יצא אל הפועל עקב סיבות טכניות שונות של אותם ארגונים. כמו-כן, הכוונה לראיין את הנפגעים עצמם לא יצאה אל הפועל עקב קשיים באיתור האוכלוסייה והחשש של הנפגעים להתראיין.

החלק הראשון של המאמר מביא רקע כללי של תופעת ההגירה לצורך עבודה, היפגעות העובדים הזרים בתאונות עבודה, ההגנה על ביטחונם הסוציאלי של העובדים הזרים שהם נפגעי עבודה בעולם. בחלק זה של המאמר נכלל גם רקע תיאורטי של היבטים של מיצועי זכויות בתוכניות רווחה. בהמשך מתוארות הזכויות הפורמליות של העובדים הזרים שנפגעו בתאונות עבודה בישראל ומוצגות עדויות מחקריות הקיימות לגבי מיצועי זכויות אלה. לאחר מכן, מוצגת סקירת מכשולים ספציפיים בכל אחד

משלושת השלבים בתהליך הטיפול בעובדים הזרים שנפגעו במהלך עבודתם בישראל. המאמר מסתיים בדיון בממצאים ובהצגת מסקנות עיקריות.

## הרקע

### 1. תופעת ההגירה לצורך עבודה כתופעה עולמית

תופעת ההגירה לצורך עבודה התפתחה בעולם במהלך המאה ה-20 ומשמעותה היא זרימת כוח אדם ממדינות המוצא אל מדינות בעלות כלכלה יציבה ומפותחת יותר, המכונות בספרות בשם "מדינות קולטות", או "מדינות מארחות" (שנל, 1999; Taran, 2000).

הגירת עבודה מתרחשת עקב מערכת סבוכה של גורמים כלכליים, חברתיים, פוליטיים, טכנולוגיים ואחרים (Semyonov, Rajjman & Yom-Tov, 2002). שיעורי אבטלה גבוהים בארצות המוצא, אלימות מזוינת, מגפות, וגם מיכון, תיעוש ומחשוב, המובילים לצמצום הביקוש של כוח אדם מקומי – כל אלה עלולים לגרום לבני אדם לעזוב את ארצם ולעבור למדינות אחרות (Semyonov, 1986; Taran & Geronimi, 2003; Wickramasekara, 2000).

העדר מקורות מידע אמינים על תהליכי הגירה בעולם מקשים על ביצוע הערכות מדויקות של היקף התופעה. לפי אומדן של ארגון העבודה הבינלאומי, היו בעולם בשנת 1993 בערך 100 מיליון בני אדם שהם עובדים זרים (פלג, 1999). לפי התחזיות האחרונות של הארגון, תופעת ההגירה לצורך עבודה לא תחלוף במאה ה-21. אדרבה, מספרם של העובדים הזרים בעולם צפוי להמשיך לגדול (International Labor Office, 2002).

בישראל, העסקת העובדים הזרים הלא-פלסטיניים איננה תופעה חדשה. תופעה זו התחזקה במיוחד בשנות ה-90 עקב מצב ביטחוני מורכב בארץ וצמצום העסקת העובדים הפלסטיניים (אחדות ונתנוזן, 1999; שנל, 1999). אז הוזמנו לבוא לישראל, באופן זמני, המוני עובדים ממדינות לא-מתועשות בעולם כתחליף לפועלים הפלסטיניים. רבים מהם נשארו בישראל כעובדים לא-מתועדים (Amir, 2000; Bartram, 1998; Ezra, 1997).

לאף גורם בישראל, הן ממשלתי והן פרטי, אין מידע על מספרם המדויק של העובדים הזרים השהים היום בישראל (אסיסקוביץ, 2001). לפי אומדן משרד הפנים והמשרד לביטחון פנים, הועסקו בישראל בשנת 2000 בערך 200,000 עובדים בהיתר ולא בהיתר. עמותת "קו לעובד" מעריכה את מספר העובדים הזרים הכולל בארץ ב-250,000 לפחות (בר צורי בתוך אסיסקוביץ, 2001). למרות השוני בין הערכות מספריות אלה, אומדנים שונים מראים, שמספרם של העובדים הלא-מתועדים בישראל גובר על מספרם של העובדים המועסקים בהיתר (בר צורי, 2001).

## 2. עובדים זרים ותאונות עבודה

בשנים האחרונות עלה נושא ההיפגעות בעבודה על סדר־היום הציבורי במדינות רבות בעולם (Takala, 1999). הערכות מספריות של ארגון הבריאות העולמי מציגות תמונה מדאיגה של עלייה במספר תאונות העבודה בשנים האחרונות. לפי הערכות זהירות של הארגון (World Health Organization, 1994), בערך 100 מיליון בני אדם בעולם נפגעים בתאונות עבודה מדי שנה; בין 68 ל־157 מיליון איש נפגעים ממחלות מקצוע כתוצאה מחשיפה לחומרים רעילים במקומות עבודתם; ובכל שנה נהרגים בעולם בערך 200,000 עובדים כתוצאה מתאונות עבודה. בישראל מספר מקרי המוות עקב תאונות עבודה כמעט הוכפל בין השנים 1991–1997 (בראל ואח', 2002).

עלייה במספר תאונות העבודה בעולם מעלה שאלה לגבי מצבם של העובדים הזרים בהקשר זה. נושא ההיפגעות של העובדים הזרים בתאונות עבודה נחקר מעט מאוד (Alcorso, 1989). ייתכן, שזוהי תוצאה של חוסר הפופולריות של הנושא בקרב קבוצות אינטרס פוליטיות המעוניינות להשאיר את הנושא בחשיכה. אפשר גם, שזוהי תוצאה של קושי לחקור אוכלוסייה מצומצמת שאיננה קלה לאיתור, במיוחד כשמדובר בעובדים הלא־מתועדים (Taran, 2000). על כל פנים, בין מיעוט המחקרים הקיימים בתחום יש הסכמה, שמהגרי עבודה נפגעים יותר במקומות עבודתם מאשר עובדים מקומיים ושחומרת הפגיעות וההשלכות של הפגיעות על הנפגעים קשות יותר כשמדובר בעובדים הזרים (Alcorso, 1989; Plansky et al., 2002).

גם בישראל נרשמה בשנים האחרונות עלייה גדולה במספר תאונות העבודה בקרב אוכלוסיית העובדים הזרים, שנקלטו בעיקר בענפי הבנייה, החקלאות, הסיעוד והשירותים (ינאי ובורובסקי, 1998). עדויות על הפגיעות הרבות של עובדים זרים בתאונות עבודה בישראל ניתן למצוא בפער שבין אחוזי הפגיעה בקרב אוכלוסייה זו ובין שיעורם בכוח העבודה בישראל. כך, לפי בראל ועמיתיו (בראל ואחרים, 2002), בערך 25 אחוזים מכלל הפגיעות הקטלניות במקומות עבודה בישראל בשנים 1995–1997 היו בעובדים מקרב העובדים הזרים, למרות שהם היו אז רק 6 אחוזים מכוח העבודה בארץ. בשנת 1999 היו העובדים הזרים 16.7 אחוזים<sup>2</sup> מכלל הנהרגים בתאונות עבודה, לעומת שיעורם בכוח העבודה, שהיה 4 אחוזים;<sup>3</sup> בשנת 2000 הם היו 11.5 אחוזים מן הנהרגים, לעומת שיעורם בכוח העבודה, שהיה 3 אחוזים; ובשנת 2001 הם היו 15 אחוזים מכלל הנהרגים, לעומת שיעורם בכוח העבודה, שהיה 3.4 אחוזים (אזולאי, 2003).

בספרות נסקרו מספר סיבות אפשריות לפגיעות מיוחדת זו של העובדים הזרים בתאונות עבודה. ראשית, הפגיעות הגבוהה של אוכלוסייה זו נראית קשורה לעצם

2. לפי חישוב של אזולאי (2003), המבוסס על נתוני מחלקת הפיקוח של משרד העבודה ורווחה.  
3. מקור הנתונים: הרשות לתכנון כוח אדם במשרד עבודה ורווחה (2002). העובדים הזרים הלא־מתועדים לא נכללו בנתונים אלה של המשרד.

העסקתם של העובדים הזרים בענפים בעלי סיכון גבוה לתאונות עבודה. באופן כללי, העובדים הזרים נוטים להתרכז בעיסוקים שבשולי כלכלת המדינות המארחות והם משתלבים בעיקר בתפקידים המכונים בספרות "3-D Jobs": "Dangerous, Dirty, Demanding" (כלומר, מזוהמות, מסוכנות, דורשות מאמץ). משמעות הדבר היא, שמהגרי עבודה מועסקים על-פי רוב בעבודות לא-מקצועיות, שלא רק מצריכות מאמץ גופני רב, אלא גם מספקות תנאי עבודה ירודים, שכן נמוך ובדרך-כלל מאופיינות בסיכון גבוה לתאונות עבודה (Semyonov, 1986).

שנית, מעסיקים לעתים אינם מספקים הדרכת בטיחות לעובדים הזרים במקומות העבודה, דבר שעלול למנוע מעובדיהם להיות ערים לסכנת היפגעות והדרכים להישמר ממנה (Plansky et al., 2002).

שלישית, כתוצאה ממעמדם הארעי, לעובדים הזרים יש משאבים כלכליים ופוליטיים מצומצמים המקטינים את הגנתם הכלכלית-חברתית (Plansky et al., 2002). רביעית, לטענתו של אלקורסו (Alcorso, 1989), גורמים כגון אי-ידיעת שפת המקום אצל העובדים הזרים ובידודם מן החברה מגבילים את מקורות התמיכה החברתית של עובדים אלה, ובכך הם תורמים לחשיפתם הגבוהה לניצול בידי מעסיקים ולרמת הגנה נמוכה מפני פגיעה בעבודה.

### 3. שמירה על ביטחונם הסוציאלי של עובדים זרים נפגעי עבודה

(1) אמנות בינלאומיות. בעידן של ניידות גוברת של אוכלוסין בעולם, יש חשיבות להבטחת הביטחון הסוציאלי, או הגנה חברתית וכלכלית מתאימה, עבור עובדים שעזבו את מדינת מוצאם ועברו למדינה אחרת לצורך עבודה (Van Oorschot, 2001). הגנה זו חשובה במיוחד בתחום של תאונות עבודה, עקב הימצאותם של העובדים הזרים בקבוצת סיכון גבוה להיפגעות בעבודה (Taran, 2000).

לצורך זה יזם ארגון העבודה הבינלאומי כריתת אמנות בינלאומיות בתחום הביטחון הסוציאלי, המגדירות סטנדרטים להגנת הזכויות של העובדים הזרים שנפגעו בעבודה. אמנות דו-צדדיות או רב-צדדיות אלה מחייבות את המדינות החתומות עליהן לדווח למוסדות בינלאומיים המפקחים, על אמצעי התחיקה והארגון הננקטים לשם יישום האמנות (המוסד לביטוח לאומי, 2001; פישר, 1999).

מדינת ישראל חתמה על אמנות דו-צדדיות עם 14 ממדינות העולם. אמנות אלה נבדלות זו מזו בהיקפן ובתחולתן בהתאם להסכמים עם המדינות השונות (המוסד לביטוח לאומי, 2004). במסגרת האמנות הרב-צדדיות חתמה ישראל על שלוש אמנות של ארגון העבודה הבינלאומי הקשורות להגנת ביטחונם הסוציאלי של עובדים זרים, ואחת מהן (אמנה מס' 19) נוגעת ישירות לעובדים הזרים שנפגעו בעבודה (פישר, 1999). אמנה זו, שהיא בתוקף לגבי ישראל החל מ-1958, קובעת שוויון בין

עובדים אזרחיים לעובדים זרים בכל הנוגע לפגיעה בעבודה (International Labor Organization, 1995). לפי אמנה זו, העובדים הזרים המתועדים חייבים להיות מכוסים בתוכנית רווחה לנפגעי עבודה הקיימת במדינה המארחת באופן זהה לאזרחי המדינה. יחד עם זאת, העובדים הזרים הלא-מתועדים אינם מכוסים באמנה. משום כך, זכאותם של העובדים הלא-מתועדים לשירותים ולגמלאות במקרים של תאונות עבודה תלויה לחלוטין במדיניות הפנימית של המדינה המארחת בתחום זה (ארגון עבודה בינלאומי, תקשורת אישית, 2003).

(2) תוכניות רווחה לעובדים זרים נפגעי עבודה בעולם. למרות תרומתן המהותית, האמנות הבינלאומיות מהוות כללים מופשטים, המצריכים עיבוד, יישום ומעקב על-מנת להיות אפקטיביות. יישומן של האמנות ומידת כלילתם של העובדים הזרים במערכות הביטחון הסוציאלי הלאומיות מושפעים ממגוון גורמים, הכוללים מדיניות הגירה במדינה המארחת, דרכים לעיצוב מדיניות רווחה במדינה ואופי מערכת הביטחון הסוציאלי בה (רוונהק וכהן, 2000; Vonk, 2002).

לפי דוח ארגון הביטחון הסוציאלי הבינלאומי (International Social Security Association, 1993), המבוסס על סקר של 30 מדינות רווחה הקולטות עובדים זרים, עובדים אלה שנפגעו בעבודה זכאים בדרך-כלל לדמי פגיעה (גמלה כספית זמנית), לכיסוי הוצאות על טיפול רפואי בעקבות הפגיעה בעבודה, לקצבת נכות קבועה (קצבה כספית חודשית, או מענק חד-פעמי), וגם לחלק מן הגמלאות בעין (מעין קצבת סיעוד). כמו-כן, רוב המדינות מעניקות זכות לקצבת שארים (או תלויים) למשפחת העובד שנפטר כתוצאה מתאונת עבודה. המדיניות של "ייצוא" קצבאות ארוכות מועד (או, במילים אחרות, מתן קצבאות ארוכות מועד לעובדים שעזבו את הארץ המארחת) נבדלת ממדינה למדינה (International Social Security Association, 1993).

לדברי רוונהק (Rosenhek, 2000), החוקים של מדינות הרווחה המערביות מעניקים זכויות סוציאליות ממשיות לעובדים זרים, אולם קיימת בעיה רצינית של יישום זכויות אלה בפועל. מכשולים טכניים, מינהליים ואחרים במערכות הביטחון הסוציאלי בעולם המערבי בדרך-כלל מגבילים את הנגישות של הנפגעים הזרים למערכות אלה ומקשים על מיצוי זכויותיהם (Rosenhek, 2000).

פלנסקי ועמיתיו (Plansky et al., 2002) טענו במחקרם, שהעובדים הזרים שנפגעו במהלך העבודה בארצות-הברית התקשו לקבל מידע על הזכויות המגיעות להם בגלל אי-ידיעת השפה האנגלית והעדר שיתוף פעולה מצד המעסיקים. כמו-כן, עובדים אלה נקלעו לקשיים בקבלת ביטוח בריאות או שקיבלו כיסוי חלקי בלבד של ביטוח מפני תאונות עבודה. מכשולים אלה הגבילו את נגישותם של הנפגעים הזרים להטבות הולמות. בדומה לכך, סטיוארט (Stewart, 1986) מתאר קשיי נגישות של העובדים הזרים שנפגעו בעבודה למערכת הפיזיים באוסטרליה. לטענתו, מכשולים ביורוקרטיים

בזמן הטיפול בתביעות לפיצויים הובילו לאי־מיצוי זכויות מצד נפגעים אלה. אלקורסו (Alcorso, 1989) מוסיף, שהקשיים הממשיים ביותר שעמדו בפני העובדים הזרים שנפגעו בעבודה באוסטרליה התגלו עוד לפני הגשת התביעה לפיצויים. למשל, רבים מן הנפגעים המשיכו לעבוד לאחר הפגיעה בלי לתבוע כלל את הפיצויים המגיעים להם. מספר קשיים נוספים נצפו תוך־כדי תהליך התביעה לפיצויים, תהליך שהתגלה כמסורבל, ארוך וקשה למדיי.

(3) מיצוי זכויות בתוכניות רווחה. ארגונים ציבוריים וביורוקרטיים מפעילים בדרך־כלל שירותים ותוכניות בעלי ערך, אך עדיין זכאים רבים אינם משתתפים בהם. דבר זה מוביל להיקף מיצוי נמוך של שירותים חשובים אלה. היקף המיצוי מושפע לעתים קרובות מהחלטות של אלה האחראים על הארגון, הניהול והביצוע של התוכניות הציבוריות (Protas, 1981; Van Oorschot, 1995).

ואן־אורשוט (1999) מגדיר שלוש רמות בסיסיות של גורמים העלולים להשפיע על ההיקף של מיצוי זכויות בתוכניות רווחה: רמת הלקוח, הרמה המינהלית והרמה של מבנה התוכנית. למרות שאחריות הלקוח לפנות לתוכניות הסיוע ממלאת תפקיד חשוב בתהליך של מיצוי זכויותיו, ואן־אורשוט טוען, שעיקר הקשיים במיצוי השירותים מתרחש דווקא ברמה המינהלית וברמה של מבנה התוכנית.

ברמה של מבנה תוכניות רווחה ואן־אורשוט (1999) וקורדן (Corden, 1995) מציינים שורה של תנאים שעלולים לפגוע בהיקף המיצוי. למשל, היקף מיצוי נמוך נצפה בתוכניות שבהן היוזמה לתחילת תהליך התביעה לגמלאות מוטלת לחלוטין על מבקש השירות. תנאי זה מניח, שללקוח יש מידע על התוכנית שמדובר בה, אך בפועל לקוחות רבים אינם יודעים מה הן זכויותיהם. לטענת פרוטאס (Protas, 1979), היקף המידע שיש ללקוח על תוכנית רווחה קובע במקרים רבים את עצם כניסתו למערכת ההטבות. לפיכך, היקף המידע שהפקידים מוסרים ללקוחות עלול לשמש דרך לסינון של לקוחות, בין אלה שיקבלו את השירותים ובין אלה שהנגישות שלהם למערכת תיחסם.

העמימות הקיימת בדרך־כלל בכל הנוגע לתנאי הזכאות לגמלאות משאירה מידה רבה של אוטונומיה ושיקול דעת בידי הפקידים. ליפסקי (Lipski, 1980), שדן בהרחבה בסוגיה זו של אוטונומיית הפקידים, טוען, שאי־מיצוי של שירותים ציבוריים חשובים מתרחש עקב התופעה של "ביורוקרטיה ברמת רחוב" (street-level bureaucracy), שמשמעותה המרחק שנוצר בין הדרג הניהולי ובין הדרג המבצע. הדרג המבצע מורכב מאותם פקידים המחלקים את השירותים ללקוחותיהם בדרך של יחסי־גומלין ישירים עמם. לדרג זה קרא ליפסקי בשם "ביורוקרטים ברמת רחוב" (street-level bureaucrats). המרחק שבין שני הדרגים מעניק מידה רבה של אוטונומיה ושיקול דעת לדרג המבצע. מחד גיסא, אוטונומיה זו מאפשרת לפקידים לתרגם כללים



והגדרות עמומים לפעולות קונקרטיות, אך מאידך גיסא, הפקידים עלולים לנצל אותו על-מנת להגביל את גישתם של זכאים פוטנציאליים ולא רצויים למערך השירותים. כך, למשל, העדפות אישיות של הפקידים ודעותיהם על מיהו "ראוי" ומי "לא ראוי" לקבל את השירות והן העדפות על בסיס גזע, מגדר, סטטוס סוציו-אקונומי, אזרחות או תושבות – כל אלה עלולים לשמש קריטריונים לסינון לקוחות.

ואן-אורשוט (1999) מתאר תנאים מבניים נוספים העלולים לפגוע בהיקף המיצוי. למשל, תוכניות רווחה, הכוללות מבחני הכנסות, אמצעים או נכות בתהליך בדיקת הזכאות, מאופיינות, בדרך-כלל, בתהליכים מורכבים שעלולים לגרום ללקוחות פוטנציאליים לוותר על מיצוי זכויותיהם. כמו-כן, תנאים מבניים אחרים, כגון משך הטיפול בתביעה, מציבים בפני הלקוחות אתגר למצות את זכויותיהם. בנוסף לכך, גמלאות שאינן מהוות מקור עיקרי להכנסה, אלא משלימות מקורות הכנסה אחרים, או שהן מיועדות להוצאות מיוחדות, מאופיינות בדרך-כלל בהיקף מיצוי נמוך למדי. ואחרון אחרון, מספר רב של כללים והנחיות בהליך התביעה לגמלאות מגבירים את הסיכוי שהפקידים יטעו; הם גם משבשים את הליכי התביעה ותורמים בדרך זו למיצוי נמוך.

גם ברמה המינהלית של תוכניות רווחה יש, לדעת ואן-אורשוט (1999), שורה של גורמים לאי-מיצוי זכויות. אחד מהם הוא השילוב של פונקציית "מתן שירות" עם הפונקציה של "פיקוח לגילוי מרמה" בתהליך הטיפול בתביעה. בעוד שהפונקציה של "מתן שירות" מיועדת להגביר את המיצוי, הפונקציה של "פיקוח לגילוי מרמה" פועלת בכיוון ההפוך. משום כך הפעלת שתי הפונקציות במקביל עלולה לסבך את תהליך יישום התוכנית. קשיים אחרים נגרמים עקב שימוש בטופסי תביעה מסובכים, איכות גרועה של הליכים מינהליים וטכניים, הבנה שגויה של הפקידים את כללי המערכת, ואיכות דלה של תקשורת בין השירות ללקוחותיו (ואן-אורשוט, 1999; Corden, 1995).

חלקם של הגורמים ברמה המינהלית וברמה של מבנה התוכנית (כגון סרבול תהליך הטיפול בתביעה וקושי בקבלת מידע על השירותים) כבר הוזכר לעיל בהקשר של בעיות מיצוי הזכויות של העובדים הזרים שנפגעו בעבודה באוסטרליה ובארצות-הברית.

---

## זכויות העובדים הזרים שנפגעו בעבודה בישראל

---

1. העקרונות של תוכנית ביטוח מפני תאונות עבודה בישראל עד שנת 2003 נהגה מדינת ישראל לכסות עובדים זרים (מתועדים ולא מתועדים

כאחד), שנפגעו במהלך עבודתם בישראל בתוכנית ממלכתית של ביטוח מפני פגיעה בעבודה (המוסד לביטוח לאומי, 1997). היום זכאים לקבל גמלאות אלה אך ורק עובדים מתועדים.<sup>4</sup> האחריות להפעלת התוכנית והפיקוח על ביצועה מוטלים באופן מוחלט על המדינה. הגורם האחראי להפעלה ולביצוע הוא המוסד לביטוח לאומי. תוכנית הביטוח מפני תאונות עבודה בישראל מכסה הן פגיעות בגוף ובנפש והן מחלות מקצוע (מילר, 1980). התוכנית נועדה לפצות מבוטחים שנפגעו בעבודה על אובדן שכר או הכנסה, ועל הנזק שנגרם להם עקב הפגיעה בעבודה, והיא מספקת גמלאות ושירותים בכסף ובעין, קבועים או זמניים, לנפגעים זכאים (בורובסקי ואח', 2001; המוסד לביטוח לאומי, 2002).

בניגוד לתוכניות ביטוח סוציאלי אחרות, אין תוכנית הביטוח מפני פגיעה בעבודה מחייבת עובדים שכירים להשתתף במימון התוכנית, ותשלום דמי ביטוח לתקופה כלשהי (תקופת אכשרה) אינו תנאי לזכאות לקבלת שירותים מתוכנית זו (גל, 2002). הזכאות נקבעת על-פי נסיבות הפגיעה בלבד, וכל מה שעל העובד לעשות כדי לזכות בגמלאות הוא להוכיח, שמדובר בפגיעה שנגרמה עקב עבודתו בישראל אצל מעסיק ישראלי (כהן, 2001). חובת הביטוח חלה על מעסיקים, והמדינה משלימה את הביטוח. מדובר באחריות המעסיק שלא על בסיס של אשם. עיכוב או אי-תשלום של דמי הביטוח מצד המעסיק בעד עובדו מעניק למוסד לביטוח לאומי זכות לתבוע מן המעסיק סכום השווה לגמלאות נפגעי עבודה ששילם המוסד, או שהוא עתיד לשלם, לעובד.<sup>5</sup>

## 2. סוגי גמלאות לנפגעי עבודה

מבוטח שנפגע בעבודה זכאי בראש ובראשונה לטיפול רפואי (הכולל ריפוי, החלמה, שיקום רפואי, הספקת מכשירים אורתופדיים ותרופות) ולהוצאות תחבורה הקשורות בתהליך הטיפול. בעוד שאת שירותי החירום מספק כל בית-חולים ממשלתי במדינה, שאר שירותי הטיפול הרפואי ניתנים באמצעות אחת מארבע קופות החולים (כללית, לאומית, מאוחדת ומכבי) לפי הסכם בינו ובין המוסד לביטוח לאומי. על הנפגע לבחור באחת מארבע הקופות בקרבת מקום מגוריו ולהגיש בקשה לקבלת טיפול רפואי. המוסד לביטוח לאומי מדגיש, שעל המבוטח מוטלת אחריות ליידע את קופת החולים בהקדם בדבר הפגיעה במידה שהוא מעוניין בטיפול הרפואי (המוסד לביטוח לאומי, 2004ב).

4. לפי סעיף 324' שנוסף לחוק הביטוח הלאומי בתוספת מס' 60 בתאריך 1.1.2003 (המוסד לביטוח לאומי, 2005). המחקר המתואר במאמר זה התבסס על הנתונים שנאספו לפני הוספת הסעיף האמור, ומשום כך נבדק עניין מיצוי הגמלאות של נפגעי עבודה גם בידי העובדים הלא-מתועדים שהיו זכאים לקבלן בתקופת המחקר.

5. סעיף 369 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (המוסד לביטוח לאומי, 2005).

בנוסף לטיפול הרפואי, אם הנפגע אינו מסוגל לעבוד עקב הפגיעה, הוא זכאי לתשלום דמי פגיעה. זוהי גמלה מחליפת-שכר זמנית הניתנת לתקופה של עד 91 ימים רצופים לאחר הפגיעה והיא בשיעור של 75 אחוזים משכרו של המבוטח ברבע השנה שקדם לפגיעה. חשוב מאוד שהמעסיק ימלא, יחתום וימסור לנפגע טופס ב.ל. 250 (שמשמעו הודעה ראשונית על אירוע תאונת עבודה) וטופס ב.ל. 211 (שעליו מוגשת התביעה לגמלאות למוסד לביטוח לאומי). דבר זה פותר כל בעיה של הוכחת קשרי עובד-מעביד וקשר סיבתי בין הפגיעה לתאונת עבודה.

נפגע בעבודה, שהוכר בתום תקופת התשלום של דמי הפגיעה כנכה כתוצאה מן הפגיעה בעבודה בשיעור של 5 אחוזים לפחות, יהיה זכאי לגמלאות נכות מעבודה (קצבה או מענק). גובה הגמלה נקבע לתקופה זמנית או צמיתה, בהתאם לשיעורי הנכות של הנפגע שקבעה הוועדה הרפואית של המוסד לביטוח לאומי. בדומה לדמי הפגיעה, גובה קצבת הנכות המקסימלית היא 75 אחוזים משכרו של המבוטח ברבע השנה שקדם לפגיעה. בנוסף לכך, העובדים הזרים שנפגעו באורח קשה כמשמעותו בחוק, זכאים לקצבה מיוחדת לנכים קשים המשולמת בנוסף לקצבת הנכות מעבודה, והיא מיועדת לכיסוי הוצאות על הסעות, על טיפול אישי ועל עזרה במשק בית (כהן, 2001).

במקרה של מוות מתאונת עבודה, בני משפחה שהיו תלויים בנפטר לפרנסתם זכאים לגמלאות תלויים (שהן מענק תלויים, או קצבת תלויים חודשית, בהיקף של 75 אחוזים משכרו של הנפטר ברבע השנה שקדם לפגיעה). כמו-כן, גמלאות תלויים כוללות מענק נישואין לאלמן ולאמנה הנישאים מחדש, שיקום מקצועי לאלמנים, לאלמנות וליתומים ומענק בר-מצווה ליתומים בני 13 וליתומות בנות 12 (כהן, 2001).

כל הקצבאות ארוכות-המועד ניתנות לייצוא. כלומר, המוסד לביטוח לאומי ממשיך לשלמן לנפגעי עבודה או לבני משפחותיהם גם כאשר הם נמצאים מחוץ לגבולות מדינת ישראל (כהן, 2001).

התוכנית מעניקה מערך שיקום לנפגע שנקבעה לו נכות בשיעור של 10 אחוזים לפחות. התוכנית כוללת הכשרה וייעוץ מקצועי, מימון הוצאות לימודים ושירותים נוספים כמוגדר בחוק. עובדים זרים שהם נכי עבודה בשיעור של 20 אחוזים לפחות, רשאים להמיר קצבאות ארוכות מועד (כגון קצבת נכות מעבודה, קצבה מיוחדת לנכים קשים וקצבת תלויים) במענק חד-פעמי (כהן, 2001). המרה זו נקראת "היוון" קצבאות, והיא הטבה חשובה ורלוונטית ביותר עבור העובדים הזרים שנפגעו במהלך עבודתם. באמצעות היוון הקצבאות עובד זר שהוא נכה עבודה מקבל סכום כסף גדול שניתן לנצלו לשם רכישת בית בארץ מוצאו, או בית עסק, מכונית מסחרית, או אמצעים אחרים, העשויים לסייע לו בשיקומו המקצועי ובשמירה על הרווחה האישית

שלו בארץ מוצאו. היוון הקצבאות מתבצע רק בתנאי שהנכה מצליח להוכיח למוסד לביטוח לאומי שהדבר ישרת את מטרות שיקומו. לדברי מנהל אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי (ראיון עם שמואל פינצ'י, שנערך ביום 30.12.2001), העובדים הזרים שנפגעו במהלך העבודה מתגלים כצרכנים עיקריים של הטבה חשובה זו, בזמן שהנכים הישראליים מעדיפים על-פי רוב קצבה חודשית המבטיחה להם הכנסה קבועה ויציבה לאורך זמן. מאחר שהמשמעות של היוון הקצבאות היא סיום הקשר בין המוסד ובין הנכה, המוסד לביטוח לאומי מעדיף, בדרך-כלל, לאשר היוון חלקי, המאפשר לנכה לפנות לשירותי המוסד בעתיד במידה שיחמיר מצבו.

עד 2003, בתקופה שבה נערך המחקר המתואר במאמר זה, לא הבדיל חוק הביטוח הלאומי בין עובדים זרים ובין אזרחי המדינה לצורך קבלת רוב הגמלאות לנפגעי עבודה, למעט סוגים אחדים של גמלאות בעין במערך השיקום (כגון, שיקום מקצועי לנפגעים, לאלמנות וליתומים, ומענק מיוחד לנכים קשים), שלא ניתנו לעובדים שאינם מתועדים, מאחר שקבלת גמלאות אלה מותנית בהוכחת תושבות ישראלית.<sup>6</sup> היום כל העובדים הזרים אינם זכאים לתבוע אותן. ממצאי המחקר הנוכחי מתייחסים אפוא לתקופה שלפני שינויי החקיקה האחרונים הללו.

3. מיצוי זכויות בתוכנית הביטוח מפני תאונות עבודה בידי עובדים זרים בישראל לפי ואן-אורשוט (1999), הביטוי ההכרחי למיצוי מקסימלי של שירות ציבורי הוא כאשר הזכאי מקבל את המגיע לו. במצב אידיאלי, כל עובד זר בישראל שנפגע במהלך או עקב עבודתו היה אמור לקבל את כל אותן גמלאות נפגעי עבודה המגיעות לו כחוק. אולם, מחקרים ישראלים שנעשו בתחום מצביעים על כך, שבמערכת הביטחון הסוציאלי יש סימנים ברורים לכך שמכשולים בירוקרטיים ואחרים מפחיתים את סיכויי העובדים הזרים שנפגעו בעבודה למצות את זכויותיהם הפורמליות (ינאי ובורובסקי, 1998; רוזנהק, 1999).

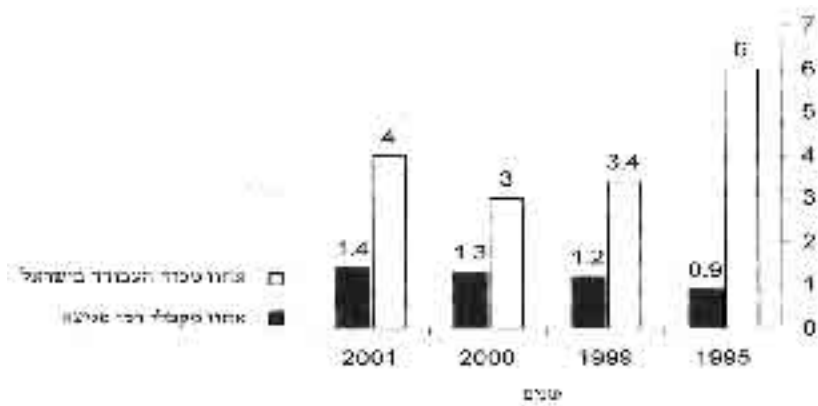
מחקרה של בר-צורי (2001) על העובדים הזרים הלא-מתועדים בישראל חשף, שרובם של העובדים שהיו מעורבים בתאונות במקומות עבודה או בדרך אליהם לא קיבלו מן המוסד לביטוח לאומי את השירותים שהם היו זכאים לקבל.

בהתחשב בעלייה במספר תאונות העבודה בקרב העובדים הזרים בישראל בשנים האחרונות מחד גיסא, וברמת הכיסוי הגבוהה הניתנת להם בתוכנית הביטוח מפני פגיעה בעבודה מאידך גיסא, ניתן היה לצפות לייצוג גבוה של העובדים הזרים בקרב מקבלי גמלאות נפגעי העבודה במוסד לביטוח לאומי. אולם, מחקריהם של בראל ואחרים (2002) ואזולאי (2003) מצביעים על קיום תת-ייצוג של העובדים הזרים

6. לפי הוראות סעיף 2א', שנוסף לחוק הביטוח הלאומי בתאריך 1.1.2003, לפיהן עובדים זרים מתועדים ולא-מתועדים אינם נחשבים תושבי ישראל לעניין חוק זה (המוסד לביטוח לאומי, 2005).

בקרוב מקבלי הגמלאות בשנים האחרונות. תת־ייצוג זה ניתן למצוא בפער שבין ייצוג העובדים הזרים בקרב מקבלי הגמלאות ובין חלקם בכוח העבודה בישראל. בדיאגרמה מס' 1 שלהלן מוצגים הנתונים של ייצוג העובדים הזרים בקרב מקבלי דמי פגיעה: רק 0.9 אחוזים מן הנפגעים שתבעו דמי פגיעה מן המוסד לביטוח לאומי בשנת 1995 היו עובדים זרים לא־פלסטיניים, למרות שחלקם בקרב כלל המועסקים במשק הישראלי היה אז 6.0 אחוזים (בראל ואח', 2002). בשנת 1999 היה שיעור העובדים הזרים 1.2 אחוזים ממקבלי דמי פגיעה, בהשוואה לשיעורם בכוח העבודה בישראל, שהיה 3.4 אחוזים. בשנת 2000 היה שיעור העובדים הזרים 1.3 אחוזים מכוח העבודה, אך רק 1.3 אחוזים ממקבלי דמי פגיעה. בשנת 2001 היה שיעורם 4 אחוזים מכוח העבודה, ורק 1.4 אחוזים ממקבלי דמי פגיעה (אזולאי, 2003).

דיאגרמה מס' 1. ייצוג עובדים זרים בקרב מקבלי דמי פגיעה בהשוואה לחלקם בכלל המועסקים במשק הישראלי



תת־ייצוג זה קיים גם לגבי גמלאות נפגעי עבודה אחרות. למשל, בשנת 2001 היה שיעור העובדים הזרים 1.2 אחוזים ממקבלי קצבאות נכות מעבודה, בזמן שחלקם בכוח העבודה היה אז 4 אחוזים (אזולאי, 2003).

בתחום של קצבאות תלויים ניתן לראות תמונה מפתיעה במיוחד: חלקם של העובדים הזרים בקרב מקבלי קצבאות תלויים בשנת 2001 היה 2.1 אחוזים בלבד (אזולאי, 2003), למרות ששיעור הנהרגים מביניהם היה 15 אחוזים מכלל הנהרגים בתאונות עבודה בישראל באותה שנה, 11.5 אחוזים בשנת 2000 ו־16.7 אחוזים בשנת 1999, כפי שצוין קודם במאמר זה. נתונים אלה מצביעים על רמה גבוהה וחמורה של היפגעות אצל העובדים הזרים בתאונות עבודה, לעומת ייצוגם הנמוך בקרב מקבלי הקצבאות.

עדות נוספת לרמת הפגיעות הגבוהה של העובדים הזרים בתאונות עבודה ניתן לראות בנתונים המוצגים בלוח מס' 1 לגבי מקבלי קצבאות נכות מעבודה. הנתונים מראים, שיותר ממחצית מן העובדים הזרים מקבלי קצבת נכות מעבודה (56.4 אחוזים) הם בעלי 40 אחוזי נכות צמיתה ומעלה. לעומת זאת, יותר ממחצית נכי העבודה הישראליים (63.3 אחוזים) והפלסטיניים (59.2 אחוזים) מתפלגים בין אחוז 1 ל-39 אחוזי נכות (אזולאי, 2003).

לוח מס' 1. מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי דרגת נכות וסוג תושבות, 2001

דרגת הנכות	סך הכל	תושבי ישראל	עובדים זרים	תושבי השטחים
אחוז מתוך כל קבוצת תושבות				
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
19-1	4.0%	4.1%	5.5%	0.8%
39-20	58.9%	59.2%	35.0%	58.4%
59-40	20.3%	20.1%	28.7%	21.3%
80-60	8.3%	8.2%	14.2%	9.6%
99-81	3.3%	3.2%	4.3%	4.6%
100	5.2%	5.1%	12.2%	5.4%

ייצוגם הנמוך של העובדים הזרים בקרב מקבלי גמלאות נפגעי עבודה מעמיד סימן שאלה לא רק לאור החומרה הגבוהה של הפגיעות, אלא גם בשל ייצוג-היתר של נפגעי עבודה פלסטיניים באותן גמלאות. הרי גם העובדים הפלסטיניים וגם העובדים הזרים מועסקים בדרך-כלל בענפים בעלי רמת סיכון דומה להיפגעות בתאונות עבודה. לפיכך היה ניתן לצפות לייצוג דומה של שתי קבוצות עובדים אלה במוסד לביטוח לאומי (אזולאי, 2003).

מצויות עדויות מחקריות המצביעות על קיום ליקויים ביישום תוכניות רווחה לגבי אוכלוסיית העובדים הזרים בישראל. אחד ממחקרי משרד מבקר המדינה (1999) הצביע על שורה של ליקויים ביישום תוכנית הביטוח מפני תאונות עבודה לגבי אוכלוסיית העובדים הזרים בישראל. ליקויים אלה כוללים סרבול בתהליך קבלת הטיפול הרפואי; קשיים בשלב הטיפול הרפואי הקשורים לבעיות מינהליות בבת-י-החולים; התנערות המעסיקים מאחריות לעובדים שנפגעו, ואי-שיתוף פעולה של הנפגעים עצמם מתוך חוסר אמון במערכת; ליקויים מינהליים של המוסד לביטוח לאומי, כגון סחבת בטיפול בתביעות לדמי פגיעה ולקצבת נכות מעבודה. מחקרים נוספים של מבקר המדינה (1976; 1979; 1982) הצביעו על מכשולים בתהליך הטיפול בנפגעי עבודה פלסטיניים (כגון, תקשורת לקויה בין המוסד לביטוח לאומי

ללקוחותיו, טעויות בחישוב בסיס הגמלאות וליקויים בשיתוף פעולה בין מחלקות המוסד), אולם לא ברור האם ליקויים אלה רלוונטיים גם לגבי העובדים הזרים. כמו־כן, אסיסקוביץ (2001) ומשרד מבקר המדינה (1988) טענו, שחולשת מערך ההסברה של המוסד לביטוח לאומי מהווה מכשול למיצוי זכויות של העובדים הזרים במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל באופן כללי. אולם, עד כה לא נעשה מחקר שבחן את תהליך יישומה של תוכנית הביטוח מפני תאונות עבודה לכל שלביו לגבי העובדים הזרים בישראל.

---

## מכשולים בתהליך יישום תוכנית ביטוח מפני תאונות עבודה לגבי עובדים זרים בישראל

---

פרק זה מתבסס על הנתונים האיכותניים שנאספו מתוך הראיונות עם נציגי המוסד לביטוח לאומי ועם נציגי הארגונים הלא־ממשלתיים המטפלים בעובדים זרים שנפגעו במהלך העבודה.

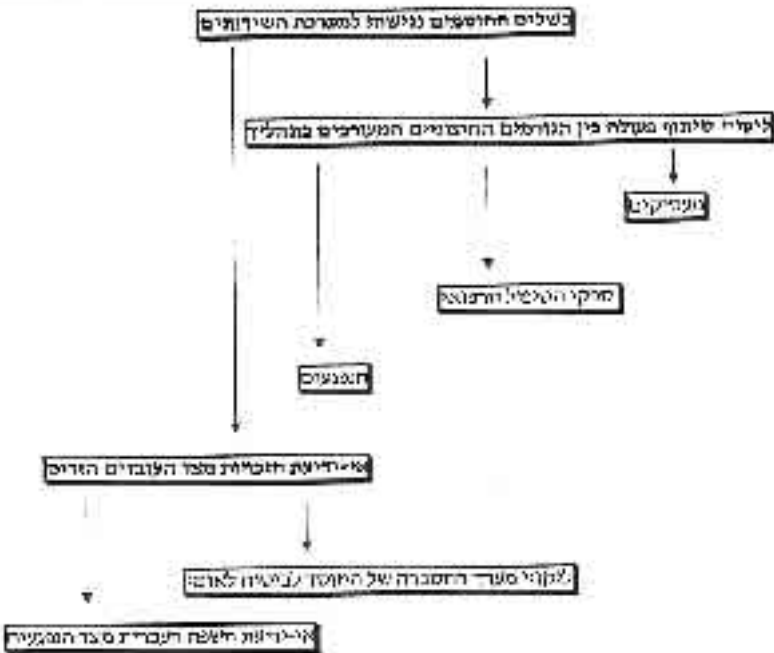
את תהליך הטיפול בעובדים זרים נפגעי עבודה ניתן לחלק לשלושה שלבים מרכזיים: הראשון מתרחש מיד לאחר הפגיעה ועד להגשת התביעה לגמלאות נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי; השני מתחיל בהגשת התביעה לגמלאות ומסתיים בהחלטת המוסד לקבל את התביעה או לדחותה; השלב השלישי מתחיל לאחר החלטת המוסד לקבל או לדחות את התביעה.

### 1. השלב הראשון בתהליך מיצוי הזכויות

ממצאי המחקר מצביעים על כך, שהקשיים החמורים והקריטיים ביותר העומדים בפני מיצוי זכויות של עובדים זרים שנפגעו בעבודה בישראל מתרחשים בשלב הראשון של תהליך הטיפול בהם, כלומר, מיד לאחר אירוע הפגיעה ובטרם הגשת התביעה למוסד לביטוח לאומי. הקשיים העיקריים העלולים למנוע את עצם נגישותם של נפגעים אלה למערכת השירותים מוצגים באיור מס' 1 להלן.

אי־ידיעת הזכויות מצד העובדים הזרים במקרה של פגיעה בעבודה היא אחד המכשולים המרכזיים בשלב זה של התהליך. נראה, שזוהי התוצאה של שני גורמים עיקריים: אי־ידיעת השפה העברית וליקויי מערך ההסברה של המוסד לביטוח לאומי. ראשית, עקב שליטתם המצומצמת של מרבית העובדים הזרים בשפה העברית הם אינם יוזמים בדרך־כלל קשר עם גופים רלוונטיים לשם ברור ומימוש זכויותיהם. שנית, היקף המידע שהמוסד לביטוח לאומי מוסר לעובדים הזרים

איור מס' 1. מכשולים בשלב הראשון



מקור הנתונים: אזולאי, 2003.

מוגבל. אמנם המוסד מוציא לאור חוברות הסברה על תוכנית הביטוח מפני פגיעה בעבודה בשפות עברית, אנגלית, ערבית, רוסית, רומנית ואמהרית, אולם נראה, שרק אנגלית, רומנית ורוסית רלוונטיות ממש עבור העובדים הזרים בישראל, בזמן שיתר העובדים (שאינם יודעים עברית או אנגלית) נשארים מחוסרי גישה למידע מודפס זה. נציג עמותת "קו לעובד", אהוד עין-גיל,<sup>7</sup> ציין, שלפי ניסיונו נפגעים ישראלים נתקלים רק מעט מאוד בקשיים דומים, "מאחר שרובם דוברי עברית ויכולים בעת הצורך לפנות לייעוץ ובירורים לפקידי המוסד לביטוח לאומי, הדוברים עברית. לעומת זאת, עבור נפגע זר תהליך הפנייה למוסדות ציבוריים מצריכה מאמץ מיוחד".

זאת ועוד, המוסד לביטוח לאומי אינו מחלק את המידע המודפס על זכויות העובדים הזרים במקרי תאונות עבודה לגופים המטפלים בעובדים אלה (כגון בתי-חולים), למעט המעסיקים. למשל, לטענתה של עורכת-הדין זלצברג,<sup>8</sup> בתי-החולים, שהם על-פי רוב תחנת הטיפול הראשונה לעובדים הזרים שנפגעו בעבודה, בדרך-כלל

7. באיון שנערך עמו בחודש פברואר, 2002.

8. באיון שנערך עמה בחודש דצמבר 2002.



חסרים מידע על זכויותיהם. אידיעות הזכויות משפיעה על העובדים הזרים לרחוש איאמון במערכת ומונעת מחלק מהם לפנות לרשויות לקבלת עזרה. כזה הוא המצב במיוחד כשמדובר בעובדים הלאמתועדים, שאינם יודעים על הזכויות שהחוק מעניק להם למרות מעמדם הלאחוקי. חוסר אמון זה מעודד עובדים זרים רבים לחפש עזרה אצל עורכידין כאילו מדובר כבר בתהליך משפטי וחלק מהם נופלים קורבן לעורכידין לאהגונים המנצלים את מצבם לרעה.

קושי גדול אחר טמון במבנה המורכב של תהליך הפנייה לטיפול רפואי, שגורמים רבים מעורבים בו (כגון קופות חולים, בתיחולים, מעסיקים והנפגעים עצמם), בשעה ששיתוף פעולה אפקטיבי בין כל הגורמים הללו הוא חיוני לתחילת התהליך ולקידומו. שיתוף פעולה כזה אינו קיים בכל מקרה. ראשית, חלק מן הנפגעים הזרים בחרים שלא לפנות לגופים ממשלתיים בשל החשש מפני פיטורין ואובדן היתר ההעסקה, או במקרה של העובדים הלאמתועדים – החשש מפני גירוש מן הארץ. שנית, לטענת עורכתהדין זלצברג, בתיחולים לא תמיד מסייעים בקידום הטיפול בעובדים הזרים הן עקב קשיים מינהליים ותקציביים והן בגלל חוסר הידיעה של העובדים הסוציאליים, בחלק מבתיהחולים, על הליכי הטיפול והזכויות שהעובדים הללו זכאים להם.

שלישית, תפקיד המעסיקים בשלב זה הוא התפקיד המרכזי והחשוב ביותר, מאחר ששיתוף הפעולה שלהם מאפשר, בדרךכלל, פנייה מהירה של הנפגע לטיפול רפואי דחוף, והחשוב ביותר – הוכחת אירוע תאונת עבודה וקידום מהיר של התהליך כולו. אולם, לדברי נציג הארגון "רופאים לזכויות אדם", רמי אדוט,<sup>9</sup> שיתוף פעולה אפקטיבי מצד המעסיקים אינו תופעה נפוצה. לדבריו, רבים הם המקרים שבהם המעסיקים מנסים למנוע מן הנפגע הזר, בדרכים שונות, לפנות לקבלת טיפול בפציעתו. היו מקרים שמעסיק רכש עבור העובד כרטיס טיסה ושלה אותו לארץ מוצאו בטרם קיבל העובד את הטיפול, או כדי להביא עובד חדש במקומו, או עלמנת להסתיר את עבירותיו (כגון רשלנות, העסקת עובדים לאמתועדים או אישתלום דמי ביטוח לאומי עבור עובדיו וחשש המעסיק שהמוסד לביטוח לאומי יחייב אותו בתשלום הגמלאות לנפגע). כמוכן, המעסיק עלול לפטר עובד שפנה לעורךדין או לרשויות לשם מיצוי זכויותיו, או לאיים עליו בפיטורין. במקרים אלה העובד יאבד באופן אוטומטי את היתרהעסקה שלו, ייהפך לעובד לאמתועד ויעמוד בפני גירוש מן הארץ. זוהי הסיבה שבגללה נפגעים רבים, ובמיוחד אלה עם פציעות קלות שאינן מצריכות טיפול רפואי דחוף, מעדיפים לוותר על זכויותיהם ולהמשיך לעבוד.

באופן כללי, המכשולים הללו חשובים אף יותר עבור קבוצת הנפגעים הלאמתועדים, שהם קבוצת העובדים הפגיעה ביותר. לדברי כל המרואיינים, ההיקף של מיצוי הזכויות בקרב עובדים אלה כלל אינו ידוע ורק מעטים מהם פונים לשם קבלת

9. בראיון שנערך עמו בחודש ינואר, 2003.

עזרה לרשויות ממשלתיות (כגון בתי־חולים ציבוריים, או המוסד לביטוח לאומי) ולארגונים וולונטריים.

כל הקשיים שנזכרו לעיל עלולים לחסום בפני הנפגעים הזרים את הנגישות למערכת לשם קבלת טיפול רפואי במקרה של תאונת עבודה. יתרה מזו, מאחר שהשלב הראשון בתהליך הוא השלב הקריטי להוכחת אירוע הפגיעה בעבודה, קשיים בשלב זה עלולים למנוע מנפגעים אלה קבלת גמלאות אחרות מן המוסד לביטוח לאומי או, לכל הפחות, לעכב את קבלתן. דבר זה עשוי להסביר את קיום תת־הייצוג, שהוזכר למעלה, של העובדים הזרים בקרב מקבלי גמלאות נפגעי עבודה.

## 2. השלב השני בתהליך

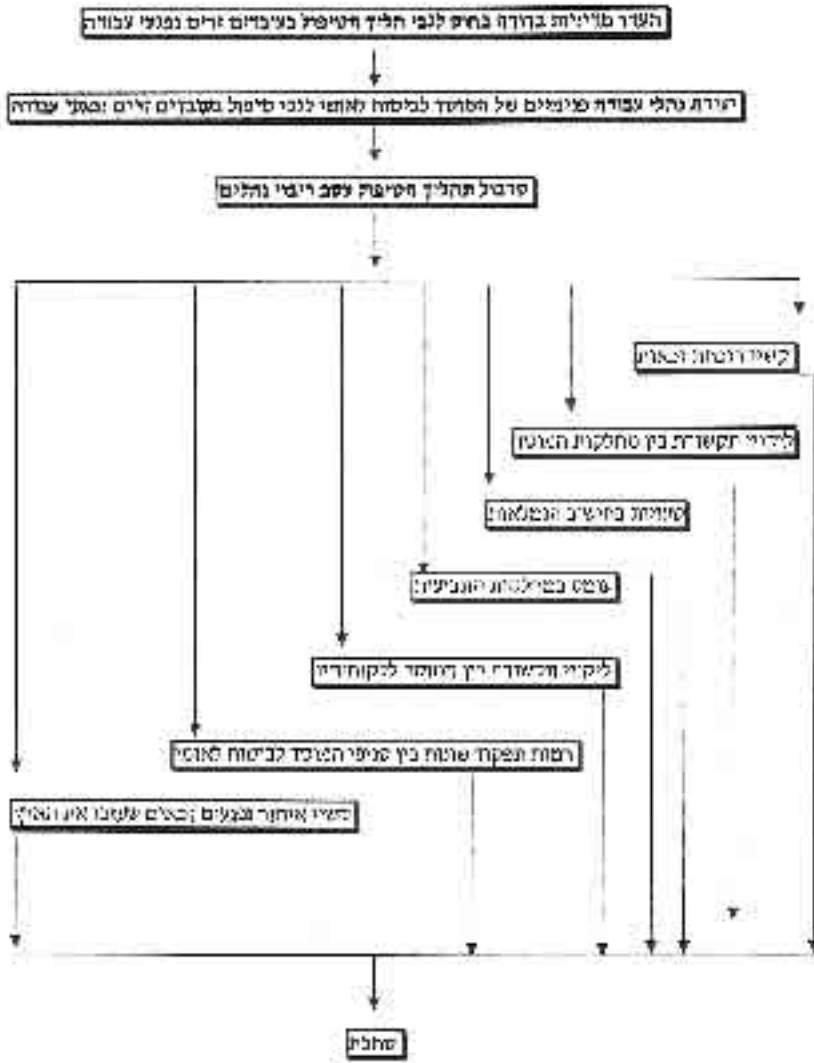
לדברי אתי מור, רכזת בכירה של דמי פגיעה במשרד הראשי של המוסד לביטוח לאומי,<sup>10</sup> לאחר שעבר הנפגע את כל המחסומים של השלב הראשון והגיש את התביעה למוסד לביטוח לאומי, בדרך־כלל ניתן לקדם את התהליך בסיועם של פקידי המוסד. יחד עם זאת, גם בשלב זה קיימים מכשולים העלולים לפגוע במיצוי הזכויות של עובדים זרים שנפגעו בעבודה (איור מס' 2).

נראה, שמקור הקשיים בשלב זה הוא העדר מדיניות פורמלית ברורה לגבי הליכי הטיפול בעובדים זרים שנפגעו בעבודה והתייחסות נפרדת לצורכיהם בחוק. לכאורה, הענקת מרבית השירותים לכל הנפגעים בעבודה ללא הבחנה בין קבוצות הנפגעים מצביעה על העדר אפליה ויחס שווה. יחד עם זאת, נוסח החוק מתבסס על הצרכים של האוכלוסייה הישראלית, בזמן שהעובדים הזרים נבדלים מן העובדים הישראליים הן בנסיבות החיים והן בצורכיהם כתוצאה ממעמדם השונה. בנוסף לשליטה מצומצמת בשפה העברית, העובדים הזרים בישראל בדרך־כלל משתכרים פחות מן העובדים הישראליים ועל־פי רוב אין להם חסכונות. רובם (למעט הלא־מתועדים) שוהים בישראל ללא משפחותיהם כדרישת החוק. משום כך, בשונה מן העובדים הישראליים, העובדים הזרים חסרים על־פי רוב תמיכה של המשפחה, וגם תמיכה של ארגונים מקצועיים כלשהם. בידוד חברתי זה וחוסר היציבות של מעמדם החוקי הופכים את העובדים הזרים לטרף קל לניצול מצד גורמים שונים, כגון מעסיקים ועורכי־דין לא־הגונים. שהותם בישראל מוגבלת בזמן, והסיכוי שעובד זר ימצא את זכויותיו לאחר שעזב את ישראל נמוך למדי. משום כך חשובים השמירה על רצף תשלומי הגמלאות והקידום המהיר של תהליך הטיפול בנפגעים אלה. אולם, באופן פרדוקסלי, אחד המכשולים המרכזיים בשלב זה הוא דווקא סחבת!

מאחר שהמוסד לביטוח לאומי אחראי על הפעלת תוכנית הביטוח מפני תאונות עבודה, המוסד אינו יכול להתעלם מצורכי העובדים הזרים שנפגעו בעבודה המתגלים

10. בראיון שנערך עמה ביום 17 בנובמבר 2002.

איור מס' 2. השלב השני – ליקויים בתהליך הטיפול במוסד לביטוח לאומי בתביעות של עובדים זרים נפגעי עבודה



בזמן הטיפול הישיר בלקוחות אלה. משום כך המוסד לביטוח לאומי נאלץ לגשר בין הפער בחקיקה ובין יישומה בדרך של המצאת נהלים, הוראות וכללי פעולה פנימיים (כתובים ובעל פה), באמצעות הפעלת שיקול דעת רחב שהחוק מותר למוסד בנושא זה. אולם, מלבד הספקת הגמלאות, על המוסד לשרת יעדים חשובים אחרים, כגון מניעת ניצול השירותים לרעה מצד הלקוחות. כתוצאה מכך, נוצר מגוון רחב של נהלים המשרתים יעדים אלה, אשר לעתים סותרים זה את זה. ניתן לראות זאת בעיקר בשלב הוכחת הזכאות, המהווה קושי עבור רוב העובדים הזרים הן עקב בעיות טכניות של המצאת המסמכים הנדרשים והן בגלל אי־שיתוף פעולה של המעסיקים.<sup>11</sup> מגבלות מינהליות של המוסד לביטוח לאומי מהוות מכשולים נוספים בשלב זה של התהליך. לטענתו של אהוד עין־גיל מ"קו לעובד", אחד מהם הוא תקשורת לקויה בין המוסד ובין הנפגעים הזרים (למשל, מרבית התכתובת בין המוסד ללקוחותיו העובדים הזרים מתקיימת בשפה העברית). מנהלת ארגון "מסיל"ה", עדנה אלטר־דמבו,<sup>12</sup> הצביעה על מכשולים נוספים, כגון טעויות בחישוב בסיס הגמלאות, שימוש בטופסי תביעה מסובכים, העדר שיתוף פעולה בין מחלקות המוסד לביטוח לאומי, עומס במחלקות המטפלות בתביעות של נפגעי עבודה, וגם רמות תפקוד שונות של סניפי המוסד לביטוח לאומי.

ואחרון אחרון, שושי נעים, שהיא רכות בכירה של ועדות רפואיות של המוסד לביטוח לאומי,<sup>13</sup> ציינה את הקושי במיצוי זכויות של הנפגע שעזב את ישראל וחזר לארץ מוצאו. לדבריה, המוסד לביטוח לאומי עושה כל מאמץ לאתר לקוחות פוטנציאליים שעזבו את גבולות ישראל ונעזר לשם כך במעסיקים, בשגרירויות ישראל בארצות חוץ, בעורכי־דין, בחבריו של הנפגע ובמקורות אפשריים אחרים. אולם דבר זה הוא לעתים קשה מאוד לביצוע, מצריך שיתוף פעולה של גורמים שונים ולא תמיד מצליח.

כל המכשולים הללו יוצרים בסופו של דבר סחבת המובילה לעיכוב בהגשת הסיוע ובמיצוי חלקי של הזכויות. כפי שטען אהוד עין־גיל מ"קו לעובד": "הזמן הוא המפתח להצלחת הטיפול בעובדים הזרים שנפגעו בעבודה. אם תהליך הטיפול נסחב, משמעות הדבר היא, שהנפגע אינו מקבל את הסיוע הנחוץ לו בזמן אמת. ברוב המקרים העזרה תגיע בסופו של דבר, אך היא כבר לא תמלא את המטרה שהיא נועדה לה". בדומה לשלב הראשון, גם המכשולים בשלב זה התגלו כקשים במיוחד עבור העובדים הלא־מתועדים. עקב מעמדם, עובדים אלה מתקשים להמציא מסמכים, כגון דרכונים, תלושי משכורת ופרטים על חשבונות בנק, הנחוצים להסדרת הסיוע מן המוסד לביטוח לאומי. מה גם שנוהלי "הפיקוח לגילוי מרמה" של המוסד מחייבים

11. דברי עדי לקסר, מ"קו לעובד", בראיון שנערך עמו בחודש דצמבר 2002.

12. בראיון שנערך עמה בחודש נובמבר 2002.

13. בראיון שנערך עמה ביום 27 בנובמבר 2002.

את הפקידים להקפיד על המצאת כל המסמכים הללו. לדברי עורכת-הדין זלצברג, העובדים הזרים הלא-מתועדים הם בדרך-כלל בעלי אמצעים מוגבלים, חלק מהם ממתינים לטיפול במוסד לביטוח לאומי במקביל להמתנה לגירוש מן הארץ. רבים הם המקרים שבהם הנפגעים עזבו את הארץ לפני שהסתיים התהליך בעניינם.

### 3. השלב השלישי

תהליך הטיפול במוסד לביטוח לאומי בעובד זר שנפגע בעבודה מסתיים עם החיית התביעה או, להבדיל, עם קביעת הזכאות ותשלום הגמלאות המגיעות לנפגע. במקרה הראשון, החוק מעניק לתובע זכות להגיש ערעור על החלטת פקידי התביעה לוועדת ערר של המוסד לביטוח לאומי וגם על החלטת הוועדה הרפואית לעררים – לבית-הדין לעבודה. במקרה השני, כשמדובר בנכי עבודה, המוסד בדרך-כלל מעניק לנפגע זכות להגיש בקשה לדיון מחדש, אם היתה החמרה במצבו.

כמו-כן, בנפרד וללא קשר לתהליך במוסד לביטוח לאומי, החוק מעניק לנפגע זר אפשרות להגיש תביעה משפטית מפני מעסיקו בטענה של רשלנות (לדוגמה, אם המעסיק לא העביר לעובדיו הדרכה בנושאי בטיחות, לא סיפק לעובד ציוד נחוץ להגנתו וכו'), לשם קבלת פיצויים. כל הזכויות הללו שמורות לעובדים הזרים ללא קשר למעמד החוקי.

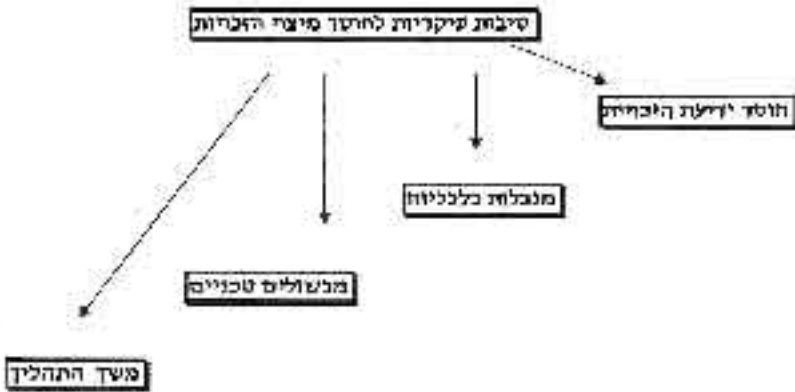
יחד עם זאת, בדומה לשלבים הקודמים, גם בשלב זה של התהליך נמצאו מספר מכשולים למיצוי זכויות הנפגעים הזרים (איור מס' 3).

בדומה לשלב הראשון, המכשול העיקרי כאן הוא אי ידיעה של הנפגעים על זכויותיהם. המוסד לביטוח לאומי מנסה ליידע את התובעים על זכויותיהם אלה, אולם ברוב המקרים הוא עושה זאת בעברית. אם העובד אינו מבין את השפה ואינו פועל לשם בירור זכויותיו, הוא עלול לא לדרוש לקבלן. יש גם מקרים שבהם נותק הקשר בין המוסד לנפגע (על-פי רוב בשל עזיבת הנפגע את ישראל וחזרתו לארץ מוצאו בלי להשאיר כתובת).

המכשול השני הוא מגבלות כלכליות של הנפגע, שאינן מאפשרות לו לשאת בעלויות הנדרשות לניהול הליכים משפטיים. הקשיים כאן כרוכים בהוצאות מחיה בעת המתנה למשפט, קשיים לממן שירותי עורך-דין, קושי לממן הוצאות טיסה לדיונים משפטיים ועלות גבוהה של חוות-דעת רפואית. יש לציין, שבמקרה של הגשת ערר למוסד לביטוח לאומי, המוסד לוקח על עצמו את ההוצאות הכרוכות בהבאת הנפגע לדיונים והנחוצות למחיתו במהלך השהייה בישראל לתקופה מוגדרת מראש.

בשלב זה של התהליך עלולים גם קשיים טכניים אחדים להקשות על מיצוי הזכויות. לדוגמה, אי-קבלת ויזת כניסה לישראל לשם השתתפות בוועדות ובדיונים משפטיים. הדבר נכון במיוחד לגבי העובדים הזרים הלא-מתועדים שעזבו את המדינה

## איור מס' 3. השלב השלישי



ואינם רשאים לחזור לישראל. מן הראוי לציין, שבמוסד לביטוח לאומי פועלת מחלקה מיוחדת שמטרתה לאתר ולהזמין את העובדים הזרים שנפגעו בעבודה הנמצאים בארצות מוצאם לוועדות רפואיות וליידע אותם על זכויותיהם. לטענת המרואיינים מן הארגונים הלא-ממשלתיים, מחלקה זו מסייעת רבות בפתרון בעיות הקשורות למיצוי זכויות העובדים הזרים בשלב זה של התהליך. לדברי שושי נעים, הצלחת המוסד כאן תלויה מאוד בשיתוף פעולה בינו, ובין הנפגעים, עורכי-הדין המטפלים בהם והשגרירויות המייצגות את ארצות המוצא של העובדים הנפגעים, אך במקרים רבים אין זה דבר פשוט להשיג שיתוף פעולה יעיל מסוג זה.

ואחרון אחרון, הזמן הרב שנדרש למיצוי הזכויות הוא המכשול הרציני ביותר בשלב זה של התהליך. לטענת עורכת-הדין ולצברג, "תהליך הטיפול בתביעות המעסיק בעילת רשלנות עלול להימשך קרוב לשנה. גם תביעות לערעור במוסד לביטוח לאומי מצריכות לעתים זמן רב, כאשר לנפגע בדרך-כלל אין זמן זה להמתנה: כבר נגמרה לו אשרת השחייה בישראל, נגמר הכסף למחיה ואז הוא נאלץ לוותר על התביעה ולעזוב לארצו".

## דיון ומסקנות

במאמר זה נבחן תהליך יישומה של תוכנית הביטוח מפני תאונות עבודה לגבי אוכלוסיית העובדים הזרים הלא-פלסטיניים בישראל בשנים 1999–2002. מטרת המאמר היו להבין טוב יותר את הליכי הטיפול בעובדים הזרים שנפגעו במהלך

העבודה בישראל, ולהצביע על המכשולים האפשריים בתהליך הטיפול בעובדים אלה, העלולים לפגוע במיצועי זכויותיהם הפורמליות.

ממצאי המחקר הראו, שבתקופת שבה נערך המחקר, העניק החוק לעובדים זרים שנפגעו בעבודה זכויות זהות כמעט לאלה שהוענקו לנפגעים הישראליים. יחד עם זאת, המחקר העלה, שלנפגעים הזרים היה סיכוי נמוך יותר למצות את זכויותיהם מאשר לעובדים ישראליים, וגם שסיכוייהם של העובדים הלא-מתועדים, שבתקופה שבה נערך המחקר עוד היו זכאים לקבלת גמלאות נפגעי עבודה, למצות את זכויותיהם היו נמוכים עוד יותר מאלה של העובדים המתועדים.

הקשיים הגדולים ביותר בתהליך מיצועי הזכויות של העובדים הזרים שנפגעו בעבודה התגלו בשלב הראשון (מבין שלושה) של תהליך הטיפול, כלומר עוד בטרם הגשת התביעה לגמלאות נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי. מאחר ששלב זה הוא קריטי להצלחת התהליך כולו, המכשולים בו עלולים למנוע את עצם נגישותם של העובדים הזרים למערכת השירותים לנפגעי עבודה. דבר זה מסביר את עובדת תת-הייצוג של העובדים הזרים בקרב מקבלי גמלאות נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי.

מכשולים גדולים נוספים התגלו גם בשני השלבים הבאים של תהליך הטיפול לאחר הגשת התביעה למוסד, ובהם המכשול הרציני ביותר הוא סחבת בירוקרטית.

ממצאים אלה תומכים בממצאי מחקר מבקר המדינה (1999), שהצביע על קיום ליקויים מסוג סחבת בתהליך הטיפול הרפואי בעובדים הזרים שהם נפגעי עבודה. נוסף על כך, מכשולים אחדים (כגון, תקשורת לקויה בין המוסד לביטוח לאומי ללקוחותיו, טעויות בחישוב בסיס הגמלאות וליקויים בשיתוף הפעולה בין מחלקות המוסד לביטוח לאומי), שהוזכרו קודם כליקויים כלליים בתהליך הטיפול בנפגעי עבודה פלסטיניים (מבקר המדינה, 1976; 1979; 1982) התגלו כרלוונטיים גם לאוכלוסיית העובדים הזרים הלא-פלסטיניים. יתרה מזו, טענתם של אסיסקוביץ (2001) ומשרד מבקר המדינה (1988), שחולשת מערך ההסברה של המוסד לביטוח לאומי מעמידה מכשול בפני מיצועי הזכויות של העובדים הזרים במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל נראית נכונה גם לגבי התחום של תאונות עבודה.

דמיון מהותי ניתן לראות בין ממצאי המחקר שהוצגו במאמר זה ובין המחקר האמריקני של פלנסקי (Plansky et al., 2002) והמחקרים האוסטרליים של סטיוארט (Stewart, 1986) ואלקורסו (Alcorso, 1989). כך, למשל, גם במחקר האוסטרלי, קשיי נגישות למערכת השירותים נראו כבעיה המרכזית של העובדים הזרים שהם נפגעי עבודה. כמו-כן, בדומה למחקר הנוכחי, מכשולים כגון אי ידיעת זכויות הנפגעים הזרים בנוגע לשירותים המגיעים להם, העדר שיתוף פעולה בין גורמים המעורבים בתהליך וסחבת בטיפול בתביעות לפיצויים נמצאו כמכשולים הגדולים ביותר למיצועי זכויות העובדים הזרים שנפגעו בתאונות עבודה באוסטרליה ובארצות-הברית.

לפי דירוג הגורמים לאי-מימוש זכויות בתוכניות רווחה (ואן-אורשוט, 1999) נראה, שהגורמים העיקריים לאי-מימוש הזכויות של העובדים הזרים שנפגעו מתאונות עבודה בישראל נעוצים ברמה המינהלית וברמה של מבנה התוכנית.

ברמה המינהלית, הגורם המרכזי הוא ההיקף המוגבל של המידע הנמסר לעובדים הזרים על השירותים המגיעים להם ועל הדרכים לתבוע אותם. גורמים נוספים ברמה זו ניתן למצוא לאחר הגשת התביעה למוסד לביטוח לאומי. כאן אחד הגורמים החשובים הוא שילוב של פונקציית "מתן השירות" עם הפונקציה של "פיקוח לגילוי מרמה". הפונקציה הראשונה אמורה לקדם את התהליך, בעוד שהשנייה עלולה דווקא לעכבו עקב בדיקות קפדניות של תנאי הזכאות לשירותים. התוצאה של שילוב בין שתי הפונקציות הללו היא סרבול התהליך וסחבת, שאותם ניתן היה לראות במיוחד בטיפול בעובדים זרים לא-מתועדים שנפגעו במהלך עבודתם.

ואן-אורשוט (1999) מצביע על גורמים חשובים נוספים ברמה המינהלית, כגון שימוש בטופסי תביעה מסובכים, ליקויים בהליכים מינהליים טכניים (כגון טעויות של פקידיים בחישוב הגמלאות ואי-שיתוף פעולה בין מחלקות השירות) ותקשורת דלה בין השירות ללקוחות שלו. כל אלה נמצאו בשלב השני והשלישי של תהליך הטיפול בעובדים הזרים שנפגעו בעבודה בישראל. יחד עם זאת, יש לציין, שמכשולים אלה אינם נראים מכוונים, אלא הם פועל-יוצא מבעיות מינהליות של המוסד לביטוח לאומי.

בין המכשולים השייכים לרמת מבנה התוכנית (ואן-אורשוט, 1999) ניתן לראות היבטים מבניים של תוכנית הביטוח מפני תאונות עבודה, כגון הטלת היוזמה לתחילת התהליך לחלוטין על המבקש; ריבוי נהלים והנחיות בתהליך הגשת הבקשה לשירותים והטיפול בעובדים הזרים; הימשכות הטיפול בתביעות זמן רב, דבר המעמיד בפני העובדים הזרים האלה קושי כבואם למצות את זכויותיהם; והשארת מידה רבה של שיקול דעת בידי הפקידיים המטפלים בתביעות לקבלת שירותים.

מקור המכשולים בתהליך מיצוי הזכויות של העובדים הזרים שנפגעו בעבודה בישראל הוא במורכבותה של תוכנית הביטוח מפני תאונות עבודה, מורכבות שמקורה כנראה בהעדר דרכי טיפול ממוסדות באוכלוסיית העובדים הזרים. המדיניות הפורמלית הקיימת בעניין הטיפול בנפגעי עבודה בישראל נקבעה בהתאם למציאות הישראלית, ואינה מתייחסת לצורכיהם המיוחדים של העובדים הזרים.

דבר זה ניתן להסביר מנקודת מבטם של הנדלר והולינגסוורת (Handler & Hollingsworth, 1970) הטוענים, שעמימות לגבי דרכי היישום של תוכניות ציבוריות מצביעה על הימנעות של קובעי המדיניות מטיפול בנושאים רגישים הקשורים לקונפליקטים ערכיים או פנים-ממשלתיים במדינה. ליפסקי (Lipski, 1980) ופרוטאס (Protas, 1980) מציינים, שעמימות זו משאירה מידה רבה של שיקול דעת בידי



הדרג המבצע, שאנשיו נאלצים לתרגם כללים עמומים בתוכניות ציבוריות למעשים קונקרטיים, ובשל כך הם מייצרים נהלים מרובים העלולים דווקא לסרב את התהליך ולגרום סחבת.

מנקודת מבטם של הנדלר והולינגסוורת (Handler & Hollingsworth, 1970), אחת הדרכים להתמודד עם קושי זה ברמה של יישום התוכנית היא לקבוע סטנדרטים ברורים להליכי הביצוע ולהפיץ מידע מקיף על השירותים ללקוחות. קביעת סטנדרטים אלה, והפצת המידע, עשויים להגביל את האוטונומיה ואת שיקול הדעת של הפקידים מחד גיסא, ולהעצים את הלקוחות, מאידך גיסא.

אשר למדיניות הפורמלית, נראה שיש חשיבות להתייחסות נפרדת בחוק לדרכי הטיפול בעובדים הזרים שנפגעו בעבודה בישראל, לאור צורכיהם המיוחדים העולים מן השטח. סטנדרטיזציה ופורמליזציה של דרכי הטיפול באוכלוסייה זו נראות חשובות במיוחד לאור התחזיות שלפיהן התופעה של הגירה לצורך עבודה רק תלך ותתרחב. המחקר שהוצג במאמר זה מצטרף למספר קטן של מחקרים שעניינם חקר ביטחונם הסוציאלי של העובדים הזרים בישראל. יתר על כן, מתואר כאן לראשונה תהליך הטיפול בעובדים הזרים שנפגעו בעבודה בישראל לכל שלביו והובאה סקירה מקיפה על המכשולים שעמדו בפני נפגעים אלה בדרכם למיזמי זכויותיהם.

כאמור למעלה, החל משנת 2003 צומצמו במידה רבה זכויות העובדים הזרים שנפגעו בתאונות עבודה בישראל. החוק שלל מן העובדים הלא-מתועדים זכויות לשירותים לנפגעי עבודה. גמלאות בעין במערך השיקום נשללו גם מן העובדים המתועדים. שינויי חקיקה אלה הם תקדים, משום שלפני כן לא הבדיל החוק בצורה פורמלית בין קבוצות שונות של עובדים המועסקים אצל מעביד ישראלי בכל הנוגע לזכאות לגמלאות נפגעי עבודה.

לצמצום זכויות אלה יש ככל הנראה השלכות ישירות ובעלות משקל על הביטחון הסוציאלי של העובדים הזרים שנפגעו בעבודתם בישראל. משום כך חשוב מאוד שנושא זה ימשיך להיחקר בעתיד. יחד עם זאת, מן הראוי לציין, שלמרות הדרתם החלקית של העובדים הזרים משירותים המוענקים לנפגעי עבודה, תחום נפגעי עבודה עדיין נותר אחד מתחומי הביטחון הסוציאלי המוסדרים ביותר בישראל עבור אוכלוסיית העובדים הזרים, במיוחד בהשוואה לעובדים הזרים הנפגעים בתאונות שאינן קשורות לעבודה ושאינם מכוסים בתוכנית כלשהי.

---

## ביבליוגרפיה

---

אזולאי, א' (2003). עובדים זרים ותאונות עבודה בישראל: בחינת תהליך יישומה של תוכנית ביטוח

- מפני תאונות עבודה של המוסד לביטוח לאומי על אוכלוסיית עובדים זרים. עבודה לקבלת התואר מוסמך בעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- אחדות, ל', נתגזון, ר' (עורכים) (1999). הפועלים החדשים: עובדים ממדינות זרות בישראל. תל-אביב: חדקל.
- אסיסקוביץ, ש' (2001). שלא יהיו פה זרים: מדיניות ממשלתית וזכויות אדם של עובדים זרים בישראל, 1993-2000. עבודה לקבלת התואר מוסמך, המחלקה למדעי המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- ארגון העבודה הבינלאומי (2003). תקשורת אישית. פברואר.
- בורובסקי, א', מלמד, ש', ריבק, י', רינג, ח' (עורכים) (2001). הערכת נכות, תפקוד וכושר עבודה. אוניברסיטת תל-אביב: הוצאת דיוגן.
- בראל, ו', גריפל, א', לוסקי, א', מורגנשטיין, ב' (2002). תאונות עבודה. בתוך בראל, ו', שמר, י' (עורכים). היפגעות בישראל (עמ' 97-125). ירושלים: מאגנס.
- ברצורי, ר' (2001). עובדים זרים ללא היתר בישראל, 1999. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם.
- גל, ג' (2002). עקרון הפיזיו במערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלויות בישראל והשלכותיו. עבודה, חברה ומשפט, ט', 115-134.
- גריפל, א', דונגי, א', כרמל, ר' (1995). שיעורי תאונות עבודה בישראל ובאירופה: מחקר השוואתי. תל-אביב: המוסד לביטוח וגהות.
- דורון, א' (1995). בזכות האוניברסליות. ירושלים: מאגנס.
- המוסד לביטוח לאומי (1997). תוכנית ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (2001). מערכת הביטוח הלאומי בישראל. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- המוסד לביטוח לאומי (2002). רבעון סטטיסטי, אפריל-יוני 2002. ירושלים. ברשת התקשורת העולמית: [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)
- המוסד לביטוח לאומי (2002). תקשורת אישית עם מחלקת המחקר והתכנון, אפריל.
- המוסד לביטוח לאומי (2004א). מונחים והגדרות. ירושלים: ברשת התקשורת העולמית: [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)
- המוסד לביטוח לאומי (2004ב). זכויות תושב חו"ל העובד בארץ בביטוח נפגעי עבודה. ירושלים. 10 באוקטובר. ברשת התקשורת העולמית: [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)
- המוסד לביטוח לאומי (2005). חוקים ומאגרי מידע: חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995. ירושלים. 5 באפריל ברשת התקשורת העולמית: [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)
- ואן-אורשוט, ו' (1999). מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מיצוי זכויות. ביטחון סוציאלי, 56, 193-208.
- ינאי, א', בורובסקי, א' (1998). עובדים זרים בישראל: זכויות ונגישות למערכת רווחה. ביטחון סוציאלי, 53, 59-79.
- כהן, מ' (2001). חיקוקי הביטוח הלאומי, מהדורה רביעית, אפריל 2001. תל-אביב: המכון למסים ולייעוץ כלכלי.
- מבקר המדינה (1976). דו"ח שנתי 26, לשנת 1975 ולחשבונות שנת הכספים 1974. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה (1979). דו"ח שנתי 29, לשנת 1978 ולחשבונות שנת הכספים 1977. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה (1982). דו"ח שנתי 32, לשנת 1981 לחשבונות שנת הכספים 1980. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

- מבקר המדינה (1988). דו"ח שנתי 38, לשנת 1987 ולחשבונות שנת הכספים 1986, חלק ב'. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה (1999). דו"ח שנתי 49, לשנת 1998 ולחשבונות שנת הכספים 1997. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מילר, א"ל (1980). ביטוח נפגעי עבודה: ניתוח מבחינת המשפט הרצוי. בטחון סוציאלי, 20, 108-133.
- משרד העבודה והרווחה (2002). שוק העבודה בישראל בחודשים האחרונים של שנת 2002: לקט נתונים סטטיסטי. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם.
- פישר, ח' (1999). עובדים זרים – תמונת מצב, מסגרת פורמלית ומדיניות ממשלתית. בתוך: אחדות, ל', נתנון, ר' (עורכים). הפועלים החדשים – עובדים ממדינות זרות בישראל (עמ' 13-40). תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- פלג, ד' (1999). ביטחון סוציאלי לעובדים זרים: הניסיון הבינלאומי. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם.
- קוזין-דיסני, ל' (2001). מיצוי זכויות וסטטוס תעסוקתי של נכים בעידן הקיבוץ המשתנה. עבודה לקבלת התואר מוסמך בעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.
- קונדור, י' (1997). עובדים זרים בישראל: הבעיה ופתרונה הכלכלי-מדיני. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- רונהק, ז' (1999). מהגרי עבודה בתוך מערכת הרווחה הישראלית: מגמות הדרה והכללה. ביטחון סוציאלי, 56, 97-112.
- רונהק, ז', כהן, א' (2000). דפוסי הכללה של עובדים זרים ומשטר ההגירה בישראל: ניתוח השוואתי. סוציולוגיה ישראלית, ג (1), 53-76.
- שנל, י' (1999). עובדים זרים בדרום תל-אביב-יפו. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- Alcorso, C. (1989). Migrants and workers' compensation system: The basis of an ideology. *The Australian and New Zealand Journal of Sociology*, 25 (1), 46-65.
- Amir, S. (2000). *Overseas foreign workers in Israel: Policy aims and labour market outcomes*. Jerusalem: The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel.
- Bartram, D.V. (1998). *Foreign workers in Israel: History and theory*. New York: The Center for Migration Studies.
- Corden, A. (1995). *New perspectives on take up. A literature review*. London: HMSO.
- Ezra, E. (1997). *Immigration policies and foreign workers in Europe: Lessons for Israel*. Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem.
- Handler, J.F., & Hollingsworth, J. (1970). *Reforming welfare: The constraints of the bureaucracy and the clients*. The University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty.
- International Labor Organization (2002). *Current dynamics of international labor migration*. June 14. On the World Wide Web: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/about/m>
- International Labor Organization (1995). *Social and labor issues concerning migrant workers in the construction industry*. Geneva.
- International Social Security Association (1993). *The principle of territoriality in*

- insurance against employment accidents and occupational diseases*. XXIVth General Assembly, Report II (M. Palma). Geneva.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Plansky, G., Moshenberg, D., Benjamin, K., Portillo, S., Thackrey, J.L., & Hill-Fotouhi, C. (2002). Occupational risks and injuries in non-agricultural immigrant latino workers. *American Journal of Industrial Medicine*, 42, 117-123.
- Protas, J.M. (1979). *People-processing: The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Toronto: Lexington Books.
- Protas, J.M. (1981). The cost of free services: Organizational implementations of access to public services. *Public Administration Review*, 41 (5), 526-534.
- Rozenhek, Z. (2000). Migration regimes, intra-state conflicts, and the politics of exclusion and inclusion: Migrant workers in the Israeli welfare state. *Social Problems*, 47 (1), 49-67.
- Semyonov, M. (1986). The socio-economic status of non-citizen Arab workers in the Israeli labor market: Costs and benefits. *Social Science Quarterly*, 67, 411-418.
- Semyonov, M., Rajjman, R. & Yom-Tov, A. (2002). Labor market competition, perceived threat, and endorsement of economic discrimination against foreign workers in Israel. *Social Problems*, 49(3), 416-431.
- Social Security Administration (1999). *Social security programs throughout the world*. SSA Publication No 13-11805. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Stewart, D. (1986). Workers' compensation and social security: an overview. *SWRC Reports and Proceedings*, No 63. Kenington, Australia: Social Welfare Research Center.
- Takala, J. (1999). Global estimates of fatal occupational accidents. *Epidemiology*, 10(5), 640-646.
- Taran, P.A. (2000). Human rights of migrants: Challenges of the new decade. *International Migration*, 38 (6), 7-45.
- Taran, P.A. & Geronimi, E. (2003). *Globalization, labor and migration: Protection is paramount*. Geneva: International Labor Office.
- Van Oorschot, W. (1995). *Realizing rights: A multi-level approach to non-take up of means-tested benefits*. London: Avebury.
- Van Oorschot, W. (2001). *Work, welfare and citizenship: Activation and flexicurity policies in the Netherlands*. On the World Wide Web: [www.socsci.auc.dk/cost/](http://www.socsci.auc.dk/cost/) Conference
- Vonk, G. (2002). Migration, social security and the law: Some European dilemmas. *European Journal of Social Security*, 3 (4), 315-332.
- Wickramasekara, P. (2000). Asian labor migration: Issues and challenges in an era of globalization. In *Report and conclusions: ILO Asian-pacific regional symposium for trade union organizations on migrant workers* (pp. 6-8), December 1999. Kuala Lumpur, Malaysia and Bangkok, Thailand, International Labor Office: Bureau of Workers' Activities.

World Health Organization (1994). *Declaration on occupational health for all*. On the World Wide Web: <http://www.who.int>