

1.1. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

א. כללי

ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל הוקם ב-1975 על רקע פגיעות בעובדים רבים בעקבות קריסתם של עסקים וכניסתם להליכי פשיטת רגל ופירוק. עובדים אלה איבדו לא רק את משרותיהם ויתרת שכרם אלא גם את פיצויי הפיטורין שלהם כמתחייב מהסכמי העבודה, וגם זכויותיהם הסוציאליות נפגעו. זאת מאחר שברוב המקרים לא נותרו למעסיקיהם מקורות כספיים או נכסים למימוש כדי לממן את יתרת החוב המגיעה לעובדים ולקופות הגמל (ראו הגדרה בהמשך).

ייעודו של ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד הוא לשלם באמצעות גמלאותיו לעובדים את יתרת החוב של המעסיקים בפשיטות רגל בגין שכר ופיצויי פיטורין ולשמור על רציפות הזכויות הסוציאליות בקופות הגמל.

גמלאות הענף לעובדים ולקופות הגמל ממומנות באמצעות תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים (ב-2013 בשיעור של 0.01% משכרו החודשי של העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, ו-0.04% מעל תקרת הכנסה זו עד למקסימום הבסיס לגבייה), וגם באמצעות השתתפות הממשלה בשיעור 0.02% במסגרת שיפוי האוצר.

פעילות הענף מאפשרת להפריד הפרדה מלאה בין ביצוע התשלומים לעובדים ולקופות גמל לבין מימוש נכסי המעסיקים בפשיטת רגל ובפירוק. כמו כן הוצמדו סכומי הגמלאות לשינויים בסכום הבסיסי כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

למרות ההתקדמות הניכרת שהושגה בתחום ההגנה על שכרו וזכויותיו של העובד, נותרו כמה בעיות שעדיין לא נפתרו:

- החוק מחייב הוצאת צו פירוק/פשיטת רגל. זהו תהליך ממושך בדרך כלל המעכב במקרים רבים את תשלום יתרת החוב לעובד.
- ההוצאות המשפטיות הגבוהות הכרוכות בהליכי הפירוק של המעסיק עשויות להיות גבוהות מסכום החוב שהמעסיק חייב לעובד, ולכן לעובד אין סיבה לפתוח בהליכים אלה והוא אינו יכול לממש את זכויותיו בענף זה.
- העובדים שצברו תקופות ותק ארוכות מקבלים ברוב המקרים את הגמלה המרבית שאינה אלא סכום חלקי לעומת החוב שהמעסיק חייב להם. להלן כמה מן ההגדרות בחוק:
- **מעסיק בפשיטת רגל או פירוק:** כל סוגי התאגידים שהוצא כנגדם צו פשיטת רגל או פירוק, ואשר העובדים או קופות הגמל לא קיבלו את המגיע להם: עובדים עצמאיים, חברות בע"מ, שותפויות, אגודות שיתופיות ועמותות.
- **עובד:** כל מי שעבד אצל מעסיק בזמן מתן צו פשיטת רגל או צו פירוק, שעדיין לא קיבל את יתרת שכרו ופיצויי הפיטורין. בהגדרה זו נכללים עובדים תושבי ישראל, תושבי חוץ ותושבי השטחים העובדים מכוח הסכם עבודה תקף.
- **קופות גמל:** כל גוף שעל פי הוראות הסכם קיבוצי חוזה עבודה, או הסכם אחר שבין העובד והמעסיק ולפי הסכמת אותו גוף, על המעסיק להעביר אליו כספים מכספי המעסיק או משכרו של העובד לשם צבירתן או הבטחתן של זכויות העובד הקשורות בעבודתו, בהפסקת עבודתו, בפרישה ממנה או בביטוחו הסוציאלי.

ב. הגמלאות המשולמות והיקף התשלומים

• גמלאות לעובד

- **שכר:** סכומים שטרם שולמו לעובד תמורת עבודתו - שכר עבודה, שעות נוספות, דמי הבראה, פדיון ימי חופשה, תשלום בעד חגים וביגוד - לרבות סכום שנוכה משכרו של העובד שלא על פי חוק וטרם הועבר לתעודתו. אם השכר אינו עולה על שכר המינימום, העובד זכאי לקבל את שכר המינימום הקבוע בחוק (ב-2012: בינואר-ספטמבר 4,100 ש"ח לחודש, באוקטובר-דצמבר 4,300 ש"ח לחודש).
- **פיצויי פיטורין:** פיצויים שהעובד זכאי להם עד מועד הפסקת עבודתו בגין הוותק שנצבר בשנות עבודתו אצל המעסיק.
- הגמלה המרבית לעובד (לשכר ולפיצויי פיטורין) נקבעה ל-13 פעמים הסכום הבסיסי (110,331 ש"ח ב-2013).

• גמלאות לקופות גמל

- נועדו להבטיח את רציפות הזכויות של העובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים הסכום הבסיסי (16,974 ש"ח ב-2013).
- ב-2013 שולמו 295.6 מיליון ש"ח לעובדים ולקופות הגמל - בדומה לשנה הקודמת (לוח 1). השיעור מסך התשלומים ששולמו ב-2013 בעבור שכר ופיצויי פיטורין גם יחד היה 81.7%, שכר בלבד 15.1% ופיצויים בלבד 3.2%.

לוח 1

התשלומים לעובדים ולקופות גמל והתשלום לפי סוג הגמלה כאחוז מכלל התשלומים, 2009-2013

שנה	סך התשלומים (מיליוני ש"ח)			התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מהסה"כ			
	סך הכל	לעובדים	לקופות גמל	סה"כ	שכר ופיצויי פיטורין	שכר בלבד	פיצויי פיטורין בלבד
2009	224.9	216.2	8.7	100.0	78.6	16.7	4.7
2010	290.2	278.5	11.7	100.0	81.2	16.0	2.8
2011	258.4	248.2	10.2	100.0	81.8	15.8	2.4
2012	296.0	288.9	7.1	100.0	80.5	17.0	2.5
2013	295.6	281.0	14.6	100.0	81.7	15.1	3.2

לוח 2

עובדים וקופות גמל שקיבלו גמלאות מרביות כאחוז מסך כל התביעות שאושרו, 2009-2013

שנה	עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית		עובדים ששולמה בעבורם גמלה מרבית לקופות הגמל	
	סך הכל	כאחוז מסך התביעות שאושרו	סך הכל	כאחוז מהסה"כ
2009	215	3.2	230	8.7
2010	170	2.0	370	8.2
2011	240	3.4	270	6.4
2012	45	0.5	200	12.9
2013	380	4.7	840	21.0

380 עובדים, שהם כ-4.7% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו ב-2013 את הגמלה המרבית המגיעה להם, וזהו שיעור גבוה בהשוואה לשנים האחרונות. 21% מהעובדים שבשמן הוגשו תביעות לקופות גמל קיבלו את הגמלה המרבית. יצוין כי מספרם עשוי לעלות, עקב תשלומי הפרשי גמלאות בשנים הבאות, וגם זה שיעור גבוה בהרבה לעומת הממוצע בשנים האחרונות (לוח 2).

ג. נתונים על מעסיקים ועל עובדים

פרק הזמן מאז נותקו יחסי עובד-מעביד ועד שמשולמת הגמלה אורך לעתים קרובות כמה שנים. מנתוני לוח 3 אפשר ללמוד כי המשבר הכלכלי ב-2008 השפיע על היקף הפעילות של הענף ב-2013 ו-2009, והדבר צפוי להימשך בשנים הבאות.

ב-2013 היו 570 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק - ירידה של 16.3% לעומת 2012. התקבלו לטיפול 10,000 תביעות החדשות - בדומה ל-2011, ואושרו 8,100 תביעות של עובדים. מספר העובדים שבשמן אושרו תביעות קופות גמל ב-2013 היה 4,000 - עלייה של 158% לעומת 2012.

ב-2013 היו 570 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו בשמן של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף - ירידה של 16.3% לעומת 2012. התקבלו לטיפול 10,000 תביעות החדשות - בדומה ל-2011, ואושרו 8,100 תביעות של עובדים. מספר העובדים שבשמן אושרו תביעות קופות גמל ב-2013 היה 4,000 - עלייה של 158% לעומת 2012. ביותר ממצחית תיקי המעסיקים שהתקבלו לטיפול בענף ב-2009-2013 התקבלו 1-5 תביעות לתיק (לוח 4). עם זאת, יש להביא בחשבון תביעות עתידיות נוספות בתיקים שיתקבלו לטיפול בשנים הקרובות, אשר עשויות לשנות את התפלגות המעסיקים לפי מספר תביעות העובדים בתיקיהם.

לוח 3

מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד שהתקבלו לטיפול, מספר תביעות עובדים שהתקבלו ושאושרו ומספר תביעות קופות גמל שאושרו, 2013-2009

שנה	מעסיקים חדשים שהתקבלו בענף	תביעות חדשות של עובדים		תביעות חדשות של עובדים	
		התקבלו	אושרו*	התקבלו	אושרו*
2009	450	7,300	6,800	215	210
2010	560	9,100	8,400	320	300
2011	510	7,200	7,000	310	290
2012	490	10,100	8,800	280	235
2013	570	10,000	8,100	330	330

* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.

לוח 4

מעסיקים חדשים לפי מספר התביעות שהתקבלו לטיפול בענף (לא כולל תביעות של קופות גמל), 2013-2009*

שנת קבלת התיק	סך כל המעסיקים (מספרים מוחלטים)	מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים			
		סך הכל	5-1	25-6	+26
2009	450	100.0	46.3	38.3	15.4
2010	560	100.0	55.9	30.8	13.3
2011	510	100.0	58.9	30.1	11.0
2012	470	100.0	56.3	30.4	13.3
2013	540	100.0	59.7	29.8	10.5

* לא כולל תיקי מעסיקים שבהם הוגשו תביעות קופות גמל בלבד.

לוח 5

מעסיקים חדשים בענף זכויות עובדים בפשיטת רגל
לפי ענף כלכלי (אחוזים), 2009–2013*

שנה	סך הכל (מספרים מוחלטים)	חקלאות	תעשייה	בינוי	מסחר	תחבורה	שירותים**
2009	450	0.9	18.6	15.0	30.3	2.2	33.0
2010	560	1.1	17.3	14.4	33.5	2.5	31.2
2011	510	1.2	16.7	12.1	32.7	3.5	33.8
2012	490	1.9	15.9	12.0	31.6	4.3	34.3
2013	570	0.5	15.3	12.7	34.0	4.0	33.5

* סדרה חדשה המבוססת על-פי הסיווג האחד של ענפי כלכלה - 2011.
** כולל שירותים עסקיים, פיננסיים, ציבוריים ואישיים.

לוח 6

תביעות עובדים שאושרו כאחוז מסך הכל, לפי ענף כלכלי *, 2009–2013

שנה	סך הכל (במספרים מוחלטים)	חקלאות	תעשייה	בינוי	מסחר	תחבורה	שירותים**
2009	6,800	0.7	19.4	12.1	26.9	0.8	40.1
2010	8,400	1.0	14.3	8.0	27.6	3.3	45.8
2011	7,000	0.8	15.3	12.3	17.4	1.1	53.1
2012	8,800	0.5	18.1	4.0	16.0	2.5	58.9
2013	8,100	1.3	19.6	9.4	27.1	2.6	40.0

* סדרה חדשה המבוססת על-פי הסיווג האחד של ענפי כלכלה - 2011.
** כולל שירותים עסקיים, פיננסיים, ציבוריים ואישיים.

ב-2013 התרכזו המעסיקים הללו בענפים הכלכליים האלה: מסחר (34%), שירותים (33.5%) ובנייה (12.7%) (לוח 5). בשנה זו היו עובדי השירותים 40% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו (לוח 6).

התפלגות המעסיקים לפי ענפים: מסחר - 34%, שירותים - 33.5% ובנייה - 12.7%

ד. גביית חובות של מעסיקים

על פי החוק, הענף רשאי לדרוש ממפרקי המעסיקים את סכומי הגמלאות ששולמו לכל עובד בדין קדימה¹ בסכום שלא יעלה על הסכום שנקבע לפי פקודת החברות, פקודת פשיטת רגל, תקנות אגודות שיתופיות ועוד. הסכום בדין קדימה לעובד לשכר בלבד היה ב-2013 23,379 לשכר עבודה ו-35,068 לשכר ופיצוי פיטורין. בגמלאות ששולמו לקופות גמל אין סכומים בדין קדימה. בנוגע ליתרת החוב, הענף הוא בבחינת נושה רגיל. יצוין כי אם שולם לעובד הסכום המרבי (110,331 ש"ח ב-2013), הסכום שישלמו המפרקים לענף בדין קדימה יעבור לידי העובד לכיסוי חלק מהחוב שיש למפרקים כלפי העובד. במקרה זה הענף הופך לנושה רגיל מהשקל הראשון.

1 חובות בדין קדימה הם חובות שניתנה להם עדיפות על פני חובות אחרים, כאשר עדיפות זו היא לנושים רגילים ולא לנושים מבוטחים הזכאים למלוא כספם בתהליך פש"ר/פירוק. לפי החוקים בנושא זה יש סוגי חובות שיש להם דין קדימה והם מדורגים לפי סדר העדיפות הזה: (א) שכר עבודה; (ב) חובות בגין ניכוי במקור למס הכנסה; (ג) חובות אחרים כגון מזונות ודמי שכירות; (ד) מיסים עירוניים.

לפי אותו חוק, הענף לא יהיה זכאי לגבות מהמפרק את הפרשי ההצמדה ששילם לזכאי בעבור התקופה שלאחר יום מתן צו כינוס או צו הפירוק, אלא אם כן המפרק החליט לשלם ריבית, הפרשי הצמדה או שניהם יחד בגין התקופה האמורה גם ליתר הנושים בפשיטת הרגל או הפירוק. לדוגמה, אם שולמו לעובד שכר ופיצויים בסך 35 אלף ש"ח כאשר 2,000 ש"ח מתוכם הם הפרש הצמדה בגין התקופה שלאחר מתן צו כינוס או צו פירוק, הסכום הנותר - 33,000 ש"ח - מתחלק ל-13,500 ש"ח בדין קדימה, והיתרה - 19,500 ש"ח - היא חוב רגיל.

מהאמור לעיל עולה כי החוק מגביל את יכולת הענף לגבות (אם אפשר) מהמפרקים סכומים חלקיים על חשבון הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות גמל שנשחקו במשך הזמן. לוח 7 מציג את סכומי החוב בדין קדימה ומשקלם בסכומי הגמלאות ששולמו ב-2009-2013 וכן את סכומי הגבייה מהמפרקים ושיעורם בסך החוב בדין קדימה באותן שנים. מלוח זה אנו למדים כי ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק היה זכאי לקבל בדין קדימה בשנת 2013 44% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

ב-2013 הצליח המוסד לגבות 15.3 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר, המהווים כ-12% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.

ב-2013 הצליח המוסד לגבות 15.3 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר, המהווים כ-12% מהחוב בדין קדימה בשנה זו

לוח 7

חוב בדין קדימה כאחוז מסך הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות הגמל וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה, 2009-2013

שנה	החוב בדין קדימה השוטף		גבייה ממפרקים על חשבון העבר	
	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מהסה"כ הגמלאות	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מחוב בדין קדימה
2009	74.2	33.0	11.1	15.0
2010	126.0	43.5	32.1	25.5
2011	140.3	54.3	13.0	9.3
2012	180.6	61.0	31.7	17.6
2013	130.0	44.0	15.3	11.8

