

שיפור זכויותיהם של נכי תאונות העבודה

מוגש לח"כ עופר כסיף, הרשימה המשותפת

1. מבוא

כיום, בישראל נכי תאונות עבודה מונים כ-46 אלף איש. קצבאות נכות מעבודה נועדו לסייע למבוטחים שנפגעו בעבודה, באמצעות פיצוי על אובדן הכנסתם בתקופה שלאחר הפגיעה וכן על נזק גופני או נפשי בעקבות הפגיעה. בהתאם, הקצבה מוגדרת כמחליפת שכר העבודה, ונקבעת לפי שלוש המשכורות האחרונות של הנפגע ולפי אחוזי הנכות שנקבעו על-ידי ביטוח לאומי. מטרת מסמך זה לבחון כיצד ניתן לשפר את זכויותיהם של נכי תאונות העבודה וכן לוודא שאופייה של הקצבה כמחליפת שכר יבוא לידי ביטוי באופן מלא, כך שהנפגעים יזכו למלוא הזכויות שאמורות להיות כרוכות בכך. מסמך זה מציג סקירה של זכויותיהם של נכי תאונות העבודה בישראל, עמידה על ההבדלים ביחס לשאר קבוצות הנכים וכן סקירה משווה של המודלים השונים שמפעילות מדינות OECD אחרות. בסוף המסמך, יוצגו דרכי פעולה אפשריות, אשר נועדו להטיב עם מעמדם וזכויותיהם של נכי תאונות העבודה.

2. עיקרי הדברים

← סקירת המצב הקיים בישראל ביחס לזכויות נכי העבודה: חלק זה סוקר את ההסדר הנוכחי של נכי תאונות העבודה, הזכויות הנובעות ממנו ומנגד החסרונות הקיימים בו, בין היתר באמצעות השוואה לקבוצת הנכים האחרות. כמו כן, נבחנה התנהלותו של ארגון נכי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל, כאשר ניכר שאינו מייצג את האינטרסים של נכי תאונות העבודה באופן מיטבי.

← סקירה סטטיסטית-אמפירית – עלות קצבאות נכי תאונות העבודה: מטרת חלק זה להציג את היקף ההוצאות הלא מבוטל שמושקעות כיום בקצבאותיהם של נכי תאונות העבודה, טרם אימוץ דרכי הפעולה המוצעות במסמך זה. היבט זה מהווה שיקול חשוב, שכן יישום דרכי הפעולה יהיה כרוך בהשקעה תקציבית נוספת. בהתאם, נדרשת מחויבות ורתימה של הנושא גם מצד הגורמים הכלכליים בממשלה.

← סקירה משווה: בדומה להסדר הקיים בישראל, מרבית מדינות ה-OECD שנבחנו בחלק זה אכן מקיימות הסדר נפרד לנכי תאונות העבודה. ואולם, יש לקחת בחשבון את הבדלים המשמעותיים בין ישראל לבין המדינות הנסקרות, בייחוד בעניין המדיניות התקציבית, היקף הזכויות הסוציאליות שניתנות וכן גובה המס השונה שמשלמים האזרחים באותן מדינות. כמו כן, מרבית המדינות הנסקרות מפעילות מודל ביטוחי שונה, כך שעלול להתעורר קושי באימוץ ההסדרים השונים במדינת ישראל.

← הצעות לדרכי פעולה: דרכי הפעולה המוצעות במסמך זה מתמקדות בהשלכות תאונות העבודה והזכויות הסוציאליות הנלוות לכך. אי לכך, הוצעו שני הסדרים, שיטיבו עם נכי תאונות העבודה וישפרו את תנאי קצבתם, כאשר לראייתנו אלו מתחייבים נוכח אופייה של הקצבה כקצבת מחליפת שכר:

○ קצבת אזרח ותיק – הסדר ייעודי היאפשר לנכה תאונות העבודה לקבל קצבת אזרח ותיק, מלאה או חלקית, בהתאם למגבלות ובתנאים המוצעים. לחילופין, אימוץ הסדר פנסיוני, כך שבהגעתם של נכי תאונות העבודה לגיל פרישה, תופסק קצבת נכות מהעבודה וזו תתחלף בקצבת הזקנה ובפנסיה.

○ הצמדת קצבת נכי תאונות העבודה לשכר הממוצע במשק – פתרון זה מציע לכלול את נכי תאונות העבודה בהסדר שעבר לאחרונה, אשר הוביל להצמדת קצבאות הנכות הכללית לשכר הממוצע במשק.

כפי שיתואר בחלק זה, מלבד פתרונות אפשריים אלו, אנו סבורים שיש להפנות את תשומת הלב לשני היבטים נוספים, הגם שאינם נמצאים בעיקר עיסוקו של מסמך זה:

- **ביטוח דיפרנציאלי ליצירת תמריץ כלכלי לשמירה על בטיחות בעבודה** – היבט זה סוקר בקווים כלליים בלבד את הצעדים שננקטו לקידום שינוי הסדר הביטוח לנפגעי תאונות עבודה, בכדי ליצור תמריץ כלכלי למניעה תאונות העבודה מלכתחילה, בייחוד בענף הבנייה.
- **ארגון נכי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל** – מוצגות הדרכים להגברת הפיקוח והביקורת על ארגון נכי תאונות העבודה וכן מיהם הגורמים בפניהם צריכים להציף את הבעיות שעולות בעניינו.

3. סקירת המצב הקיים בישראל

3.1 רקע

ביטוח מדינת-סוציאלי לנפגעי עבודה הונהג לראשונה בגרמניה, כבר בסוף המאה ה-19. לאחר מכן, אומץ מודל זה גם במדינות אחרות באירופה ובעולם כולו. במסגרת הביטוחים המדינתיים, הוצאו פגיעות שנגרמו מתאונות במקום העבודה מהתחום המשפטי של דיני הנזיקין, ונקבע עבורן משטר משפטי-סוציאלי ייחודי.¹ במדינת ישראל, בעת הקמתה, היו מעוגנות זכויותיהם של נפגעי עבודה בפקודת הפיצויים לעובדים, 1947. מספר שנים לאחר מכן, בשנת 1953, נחקק חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953. במסגרת חוק זה, תפס הביטוח הלאומי את מקומן של החברות הפרטיות, שעד אז היו אחראיות לביטוח נפגעי העבודה.² מאז, חוק הביטוח הלאומי שונה מן היסוד מספר פעמים, כאשר השינוי המשמעותי האחרון התרחש בשנת 1995. מאז מתוקן חוק הביטוח הלאומי מדי פעם בפעם בנוגע לעניינים מסוימים, אך בבסיסו של החוק עומד הנוסח שהתקבל בשנת 1995.³

אחת הסוגיות המרכזיות שעולה מעניינם של נכי העבודה, היא היחס שבין חובתו של המעביד לבין חובתו של המוסד לביטוח לאומי. ככלל, פגיעה במהלך העבודה היא בגדר אירוע נזיקי, כך שהעובד רשאי לתבוע את המעסיק שלו בגין הפגיעה שנגרמה לו. בתוך כך, החוק בישראל לא קובע כי קיים ייחוד עילה במקרה של תאונת עבודה, כך שהעובד רשאי לתבוע את המעסיק שלו, את המוסד לביטוח לאומי או את שניהם יחד.⁴ עם זאת, בהתאם לעקרונות דיני הנזיקין, העובד לא יהיה זכאי לכפל פיצוי. לפיכך, במידה ויתבע גם את המעסיק, יקוזזו מהסכומים שיפסקו לו כל הכספים שאותם הוא זכאי לקבל מהביטוח הלאומי, והמעביד יישא רק ביתרה.⁵

בהקשרים שונים שקשורים לתשלום לנכי העבודה, קיימת מערכת יחסית מורכבת בין המוסד לביטוח לאומי לבין המעסיקים. שכן, כעיקרון, המוסד לביטוח לאומי זכאי לתבוע שיפוי מהמזיק בכל מקרה שבו הוא משלם גמלה לאדם בשל אירוע נזיקי.⁶ עם זאת, החוק מחריג מעסיקים של עובדים ששילמו עבורם דמי ביטוח לאומי כחוק, שכן הפרמיה אמורה להבטיח כי הסיכון לא יהיה מצוי בצדו של המעסיק. לכן, ככל

¹ ליאור טומשין, גלעד מרקמן וניר גנאינסקי **תאונות עבודה ומחלות מקצוע** 33 (2011) (להלן: **תאונות עבודה ומחלות מקצוע**).

² שם, בעמ' 34.

³ שם.

⁴ שם, בעמ' 729-730.

⁵ שם, בעמ' 741.

⁶ שם, בעמ' 732.

שהמעסיק שילם דמי ביטוח לאומי עבור העובד שנפגע, כפי שדורש החוק – לא קמה לביטוח הלאומי זכות לתביעת שיפוי כנגד המעסיק.⁷

כחלק מהקדמה זו חשוב להציג גם את הניסיון שנעשה ליצירת שוויון בין כלל קבוצות הנכים. אם כן, הקצבה לה זכאים נכי העבודה הוסדרה עוד בימיה הראשונים לקיומה של מדינת ישראל,⁸ בעוד שרק בשנות ה-70, כחלק מרפורמות נרחבות במדיניות הרווחה הישראלית, הושלמה גם החקיקה הנוגעת לקצבת הנכות הכללית. על אף הצעות שונות שעלו באותה העת, לפיהן נכים הזקוקים לסיוע מוגבר יוכלו לזכות בקצבה מוגדלת בהתאם לצרכיהם – נקבע כי גובה הקצבה יהיה בסיסי ואחיד לכל הנכים בקבוצת הנכות הכללית.⁹ שגית מור במאמרה, מציינת כי חקיקה זו הייתה הזדמנות פז ליצירת אחידות במערך הקצבאות, לכל הפחות בהיבטיהן המוסדיים, אך הזדמנות זו הוחמצה.¹⁰ בפרט, נושא האחדת קצבאות הנכות עלה לדיון כבר בראשית שנות ה-70, בדיונים אודות חקיקת חוק ביטוח נכות ואף מעט לפני כן, בעת הדיונים אודות חוק נפגעי פעולות איבה. אולם, הקריאות להאחדת כלל קצבאות הנכות נותרו ללא כל מענה.¹¹ בדומה, בשנות ה-90, עם עליית שיח הזכויות של אנשים עם מוגבלויות וחקיקת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, תשנ"ח-1998, לא נוצלה ההזדמנות לצורך שיח על האחדה של קצבאות הנכות, ונושא זה אכן לא היה חלק מן החקיקה החדשה.¹²

3.2 מאפייניה של קצבת נכי תאונות העבודה והשוואתה לקבוצות הנכים האחרות

ביטוח נפגעי עבודה מעניק למבוטח שאירעה לו פגיעה בעבודה זכות לסוגי גמלאות, לרבות דמי פגיעה, גמלאות נכות וגמלאות תלויים.¹³ כעיקרון, מטרת הפיצוי שנקבע לנכי עבודה בחוק הביטוח הלאומי, הינה שימור רמת חייו של נכה העבודה אליה היה רגיל, כפי שזו הייתה טרם הפגיעה שלו. על כן, מוגדרות קצבאות נכי העבודה כקצבאות מחליפות שכר, גמלאות ביטוחיות המשולמות לעובדים שנוצרה הפסקה בעבודתם ועקב כך הכנסתם נפגעה.¹⁴ קצבאות מחליפות שכר נוספות הינן קצבת אבטלה, דמי לידה, קצבאות שמירת היריון, דמי פגיעה של נפגעי עבודה וקצבת המילואים.¹⁵

נוכח העובדה שמדובר בקצבה מחליפת שכר, זוכים נכי העבודה לתנאים טובים משמעותית מאלו שזוכים להם בעלי קצבת הנכות הכללית. כמו כן, תנאי הסף לקבלת קצבת נכה עבודה פחותים משמעותית מאלו הדרושים לצורך קבלת קצבת נכות כללית.¹⁶ כך, למשל, על מנת להיות זכאי לקצבת נכות כללית יש להיות בעל נכות רפואית של כ-40% לפחות, ולאבד את כושר ההשתכרות (באופן מלא או באופן חלקי).¹⁷ לעומת זאת, נכי עבודה זכאים לגמלה חודשית החל משיעורי נכות רפואית של כ-20% בלבד. כמו כן, נכי עבודה

⁷ שם, בעמ' 733.

⁸ שם, בעמ' 465.

⁹ שגית מור "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית: דילמות של מאבק לשינוי חברתי" משפט חברה ותרבות: העצמה במשפט 91, 114 (2008), בעמ' 111-112 (להלן: מור "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית").

¹⁰ שם, בעמ' 112.

¹¹ קריאות מצד ח"כ לשעבר יהודה שערי ממפלגת הליברלים העצמאיים, שם.

¹² שם.

¹³ המוסד לביטוח לאומי, שנתון סטטיסטי, נפגעי עבודה – דברי הסבר.

¹⁴ הכנסת מרכז המחקר והמידע **סקירת קצבאות נבחרות של המוסד לביטוח לאומי ודיון בסוגיות מרכזיות** (2016).

¹⁵ דניאל גוטליב "הביטחון הסוציאלי בישראל: מטרות ואתגרי מדיניות" **ביטחון סוציאלי** 100 (2017); **תשלום הפרש בקצבאות מחליפות שכר ביטוח לאומי**.

¹⁶ **תאונות עבודה ומחלות מקצוע**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 34-35.

¹⁷ שם, בעמ' 35; ס' 195-214 לחוק הביטוח הלאומי.

זכאים גם לפיצויים (אך לא לגמלה קבועה) כבר משיעורי פגיעה של כ-9% והם אינם נדרשים להוכיח אובדן כושר השתכרות על מנת להיות זכאים לפיצויים אלו.¹⁸

הבדל מרכזי נוסף נעוץ בגובה הגמלה המשולמת למבוטח, כאשר תקרת הגמלה שמשולמת לנפגעי עבודה גבוהה בהרבה מהתקרה שנקבעה עבור נכים כלליים.¹⁹ זאת, מכיוון שגמלתם של נפגעי העבודה נגזרת מן השכר שהרוויחו בפועל טרם הפגיעה,²⁰ בעוד שקצבת הנכות הכללית מוגבלת ונגזרת בעיקר ממצבו הרפואי של הנכה המבוטח.²¹ בפרט, תקרת קצבתם המלאה של נכים כלליים עומדת על כ-3321 ש"ח,²² כאשר התקרה משולמת רק לנכים בעלי נכות חמורה ואובדן כושר השתכרות מלא. לעומת זאת, קצבתם של נכי העבודה יכולה להגיע לסכומים של פי כמה וכמה מכך, כתלות בשכר שהרוויחו בעבודתם ובכפוף למגבלות הקבועות בחוק הביטוח הלאומי.²³ כמו כן, נפגעי עבודה עם נכות חמורה זכאים גם למענק מיוחד שנועד לכסות הוצאות חד פעמיות, שנכים כלליים אינם זכאים לו.²⁴

התכלית העיקרית שבגינה נהוג להיטיב עם נפגעי עבודה לעומת נכים כלליים, נוגעת לחשיבותה החברתית של העבודה. שכן, ההנחה היא כי החברה כולה מפיקה תועלת מכך שאנשים יוצאים לעבוד, ולכן המדינה מעוניינת לעודד יציאה לעבודה ולהגן על העובדים מפני פגיעות שונות. בתוך כך, עובדים שנפגעו עשויים להפוך דווקא לנטל על החברה, שכן הם נעדרי המשאבים המספקים לדאוג לעצמם כשאינם עובדים. אם כן, ההטבה עם נכי העבודה מאפשרת להבטיח כי אנשים יצאו לעבוד ללא חשש, וכן כי פגיעות בעבודה לא יתורגמו להרעה במצבם של העובדים ושל החברה שסביבם.²⁵

בעבר נהוג היה להתייחס גם לסיכון שכרוך בעבודה כרציונל שמצדיק את ההטבה עם נכי העבודה לעומת נכים כלליים, אך כיום העיסוק במקומות עבודה רבים כבר לא טומן בחובו סכנה מיוחדת.²⁶ כמו כן, נהוג היה לראות בעבודה כפעולה שבה משקיע העובד אך ורק לטובת המעסיק, כך שהאחרון צריך לקחת אחריות במקרה של פגיעה בעובד, כחלק מהקצאת הסיכונים שכרוכים בהעסקת עובדים. אולם, כיום משולמים דמי הפגיעה והגמלה ע"י המדינה ולא ע"י המעסיק עצמו, כך שיתכן והצדקה זו להטבה כבר איננה תקפה.²⁷

יש לציין, שקבוצת נכי העבודה וקבוצת הנכים הכלליים הן לא הקבוצות היחידות שקיימת לגביהן הבחנה בחוקי הרווחה. בחוק הישראלי מצויים כ-18 הסדרים שונים שנוגעים לזכויות הסוציאליות של אנשים עם מוגבלות. כל אחד מבני הקבוצות הללו זכאי לזכויות שונות, על אף שהמוגבלות שממנה הוא סובל עשויה להיות דומה או זהה לזו שסובל ממנה מי שמשתייך לאחת מהקבוצות האחרות. זאת, שכן ההשתייכות לקבוצת נכות מסוימת לא נקבעת בהתאם לאופי הפגיעה או הלקות ממנה סובל הנכה, אלא בהתאם לנסיבות ההיווצרות של הפגיעה, כאשר לכל אחת שיקולי מדיניות ותמריצים שונים העומדים בבסיסה. לפיכך, קיימת

¹⁸ שם, בעמ' 35; ס' 103-117 לחוק הביטוח הלאומי.

¹⁹ שם.

²⁰ ס' 1(1) ר-97(א) לחוק הביטוח הלאומי.

²¹ ס' 1(1) ר-200(א)-200(ב) לחוק הביטוח הלאומי.

²² [מהם סכומי קצבת נכות? המוסד לביטוח לאומי](#).

²³ לעניין זה ראו ס' 97(א) לחוק הביטוח הלאומי, לפיו סכום הגמלה בקרב נכי תאונות עבודה מוגבל לסכום הבסיסי, 7050 ₪ כמוגדר בסעיף 1 לחוק, כפול חמש.

²⁴ מור "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית", לעיל ה"ש 9.

²⁵ [תאונות עבודה ומחלות מקצוע](#), לעיל ה"ש 1, בעמ' 36.

²⁶ שם, בעמ' 35-36.

²⁷ שם.

הבחנה בין קבוצות רבות של נכים, בין היתר בין נכים שנפגעו בלידה, בעבודה, ממחלה, בעת שירות בצבא, בעת שירות במשטרה, בפעולות איבה ועוד, ולא בהתאם לאופי הרפואי של הלכות.²⁸

באופן כללי, ניתן להצביע על כך שנכי צה"ל זוכים לקצבאות ולזכויות הנדיבות ביותר, נכי עבודה זוכים לזכויות נדיבות קצת פחות ואילו הנכים הכלליים זוכים לזכויות מצומצמות יחסית.²⁹ בשל ההבדלים בין קבוצה לקבוצה, ישנן הטבות מסוימות שקבוצה מסוימת זוכה להן ואילו קבוצה אחרת לא, גם מבלי קשר להיררכיה זו. כך, למשל, בשנת 2004 קוצצה קצבתם של נכי העבודה בשיעור של כ-4%, בעוד ששאר קצבאות הנכות לא קוצצו באופן דומה.³⁰ ביהמ"ש העליון אף אישר קיצוץ זה, וקבע כי **קיים שוני רלוונטי בין קבוצות הנכים השונות**.³¹ בדומה, נכי תאונות העבודה אינם זוכים לזכויות, הטבות והנחות כמו קבוצת הנכים הכללית (הנחה בחשבון חשמל, בחשבון מים, ברכישת תרופות ועוד). כן לאחרונה, בעקבות מחאת ארגוני הנכים, הוחלט על הצמדת קצבתם של הנכים הכלליים לשכר הממוצע במשק, בעוד שקצבתם של נכי העבודה נותרה צמודה למדד המחירים לצרכן.³²

3.3 הצמדה למדד המחירים לצרכן אל מול הצמדה לשכר הממוצע

בעבר, קצבאות הנכות היו מוצמדות לשכר הממוצע במשק. בראשית שנות ה-2000 בוטלה הצמדתן של קצבאות הנכות לשכר הממוצע, והמחוקק בחר להצמידן למדד המחירים.³³ עם זאת, החל משנת 2018, המאבק להטבת קצבת הנכות של הנכים הכלליים נשא פירות ובמסגרת הסכם העלאת קצבאות הנכים, התקבלה הסכמה של הממשלה לכך שקצבתם תחזור ותוצמד לשכר הממוצע במשק, בעוד שקצבת הנכות מעבודה נותרה מוצמדת למדד המחירים לצרכן.³⁴ הצמדה למדד המחירים לצרכן איננה חריגה, וגם במדינות שונות בעולם נהוגה הצמדה מעין זו.³⁵ ואולם, אין להתעלם מכך, שהותרת ההצמדה למדד המחירים לצרכן, אשר נשחקת ופוחתת באופן משמעותי יותר כל שנה לעומת השכר הממוצע במשק, מובילה לאבדן ריאלי של מאות שקלים מסכום הקצבה בכל שנה (ראו גרפים להלן).³⁶

37: הצמדת הקצבה למדד המחירים לצרכן בהשוואה לשכר הממוצע במשק



²⁸ מור "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית", לעיל ה"ש 9, בעמ' 107; לילך לוריא **דיני עבודה במאה העשרים ואחת** -175 (2013) 174.

²⁹ שם, בעמ' 175; להרחבה ראו השוואת הקצבאות נכון לשנת 2015 בנספח מספר 4.

³⁰ מור "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית", לעיל ה"ש 9, בעמ' 118.

³¹ שם; בג"ץ 5304/02 ארגון נפגעי תאונות עבודה נ' כנסת ישראל, נט' (2) 135 (2004).

³² שחר אילן "הנכים חסמו כבישים – והקצבה הוצמדה לשכר הממוצע" כלכליסט (9.11.2021); ס' 110 לחוק הביטוח הלאומי.

³³ תאונות עבודה ומחלות מקצוע, לעיל ה"ש 1, בעמ' 469.

³⁴ חגי עמית "הסכם עם הנכים: הקצבאות יועלו ב-4.2 מיליארד שקל" TheMarker (29.9.2017).

³⁵ מיכל קורא ואחי' "מבט בינלאומי משווה על רשת הביטחון האחרונה בישראל" **ביטחון סוציאלי** 74, 43, 64-65 (2007); טל כספיון

"תיקון זמני לעוול מתמשך" **דבר** 22.09.2020.

³⁶ כספיון, שם; מיקי פלד "מה היה קורה אם קצבת הנכות היתה צמודה לשכר הממוצע" כלכליסט (18.04.17).

³⁷ שם.



לצורך ההשוואה, נציין שבמגזר הציבורי, ישנם עובדים רבים שזוכים להצמדת שכרם לשכר הממוצע במשק. בכתבה שפורסמה בגלובס לפני כחצי שנה נכתב: "[...] פירוט שכרם של כל הנהנים ממנגנון ההצמדה. הקבוצה הכוללת בתוכם היא כ-900 שופטים, דיינים וקאדים. אחריהם באים כ-500 ראשי רשויות מקומיות וסגניהם, ומאות פקידים, יועמ"שים, רבנים וראשי מועצות דתיות. השרים, הח"כים ונשיא המדינה הם הכסף הקטן. בסך הכול נמצאים במועדון לא 1,000 אלא 2,044 עובדים. הם משתכרים יחד קצת יותר מ-1.3 מיליארד שקל לשנה. 630 אלף לראש "בלבד".³⁸

שכרם של העובדים במגזר הציבורי שמוצמד לשכר הממוצע במשק עלה לאחרונה לכותרות בשל משבר הקורונה. המשבר הכלכלי הוציא ממעגל העבודה בעיקר עובדים בשכר נמוך, ולפיכך העלה באופן מלאכותי את השכר הממוצע במשק.³⁹ בעקבות האמור, הוחלט להקפיא את השכר הממוצע במשק, כאשר מהלך זה מנע עדכון אוטומטי בשכרם של עובדים במגזר הציבורי ששכרם מוצמד לשכר הממוצע במשק, והמשמעות של כך היא חיסכון של מיליארדי שקלים לקופת המדינה.⁴⁰

לעניין זה, יש לשים לב לעמדתו של ארגון ה-OECD, אשר לא תמך במתווה קצבת הנכות והתריע שהעלאת הקצבאות תסכן את הצמיחה בשיעור התעסוקה והשתתפות העבודה בקרב נכים. לטענת הארגון, עלייה משמעותית בקצבת הנכות, בין היתר מפאת מנגנון ההצמדה לשכר הממוצע במקום למדד המחירים לצרכן, תיצור תמריץ לאזרחים רבים לדרוש את קבלת קצבת הנכות והעלות התקציבית תהיה גבוהה מהצפוי.⁴¹ ואולם, בהשוואה בין הצמדה לשכר הממוצע אל מול הצמדה לשכר המינימום, לדעת הארגון הראשונה עדיפה.⁴²

3.4 ההסדר במקרה בו נכה עונה לקריטריונים של שתי קצבאות מביטוח לאומי

3.4.1 שתי קצבאות נכות

חשוב לציין, שאדם שעונה לקריטריונים לקבלתן של שתי קצבאות או גמלאות שונות, כמו קצבת נכות כללית וקצבת נכות מעבודה – זכאי לבחור איזו מבין הקצבאות הללו הוא מעוניין לקבל.⁴³ זאת, מכיוון שאדם אמנם

³⁸ משרוקית "אלף בכירים מוצמדים לשכר הממוצע, האם הם משתכרים 2 מיליארד שקל בשנה?" גלובס 12.11.2020.

³⁹ שם; צבי זרחיה "אבסורד: מכת האבטלה מקפיצה את שכר הנבחרים" כלכליסט 9.11.20.

⁴⁰ אדריאן פילוט "הקפאת השכר הממוצע חשובה לקופת המדינה וטובה גם לציבור" כלכליסט 21.11.20.

⁴¹ אדריאן פילוט "ה-OECD קוטל את מתווה קצבאות הנכות: 'העלאת הקצבאות תסכן את הצמיחה בתעסוקת נכים'" כלכליסט 02.10.2017.

⁴² שם.

⁴³ תאונות עבודה ומחלות מקצוע, לעיל ה"ש 1, בעמ' 465.

איננו זכאי ליהנות משתי קצבאות במקביל, אך הוא זכאי לבחור בזו מבניהן שמיטיבה עמו.⁴⁴ על כן, קובע ס' 320(ד) לחוק הביטוח הלאומי כי "היה אדם זכאי, לולא הוראות סעיף זה, ליותר מגמלה אחת, הברירה בידו לקבל אחת מהן [...]".⁴⁵ אם כי יש לזכור כי התנאים לקבלת קצבת נכות כללית מחמירים יותר, כך שלא בהכרח כל נכה תאונת עבודה יהיה זכאי לשתי הקצבאות ולאפשרות הבחירה ביניהן.

כעיקרון, הבחירה בין שתי הקצבאות הינה חד פעמית ולאחר שבחר הנפגע בקצבה שבה הוא מעוניין, אין הוא רשאי לשנות את בחירתו. לכלל זה קיים חריג, לפיו אם הפסיק אותו נפגע להיות זכאי לקצבה שבה בחר, אך הוא עודנו זכאי לקצבה שעליה "ויתר" – הוא רשאי לקבל את הקצבה מן הסוג השני, על אף שוויתר עליה בעבר.⁴⁶

3.4.2 קצבת אזרח ותיק בנוסף לקצבת הנכות

בשונה משכר עבודה, קצבת הנכות מעבודה לא מפסיקה להשתלם בגיל הפרישה. לפיכך משתלמת קצבת הנכות משך כל חייו של הנפגע. לכאורה, ככל אזרח ותיק במדינה, בגיל הפרישה קמה למבוטח הנפגע גם זכאות לקבלת קצבת אזרח ותיק, או כפי שנהוג לכנותה "קצבת זקנה".⁴⁷ עם זאת, בשל אי האפשרות לקבלה של שתי קצבאות במקביל, המבוטח נדרש לבחור איזו מן הקצבאות הוא מעוניין לקבל. אם המבוטח בוחר בקצבת הנכות, הוא יקבל אותה למשך שארית חייו. אם המבוטח בוחר בקצבת הזקנה, אז הביטוח הלאומי מפצה אותו בגין הפסקת התשלום של קצבת הנכות באחת משתי דרכים. הראשונה היא קבלת מענק חד פעמי בגובה של 36 קצבאות נכות; השנייה היא היוון ההפרש העתידי שבין קצבת הנכות שהיה עתיד לקבל לבין קצבת הזקנה וקבלת מענק חד פעמי בשווי זה.⁴⁸ לפיכך, דה פקטו הסדר זה מאפשר לנכה עבודה לקבל "כפל קצבאות" למשך 3 שנים בלבד, כאשר את קצבת הנכות יקבל בצורה של מענק חד פעמי; לחילופין, לקבל סכום הזהה לסכום שהיה מקבל אילו היה בוחר להמשיך ולקבל את קצבת הנכות, אך לקבל סכום קבוע כל חודש בהתאם לשווי קצבת הזקנה ואת שאר הסכום לקבל כמענק חד פעמי בהגעתו לגיל פרישה.

3.5 ארגון נכי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל

ארגון נכי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל (להלן: "ארגון נכי תאונות העבודה") הוא הארגון שנבחר לייצג את נכי העבודה ומאז יוני 1982, כאשר הפך הארגון לעמותה, הוא נמצא תחת פיקוחם של רשם העמותות ומבקר המדינה.⁴⁹

ככלל, נכה עבודה המקבל קצבת נכות מעבודה ובעל דרגת נכות לצמיתות של 20% ויותר וכן אלמנה המקבלת קצבה לבן-משפחה של נפטר כתוצאה מפגיעה בעבודה, רשאים להצטרף לארגון הנכים.⁵⁰ תכלית הארגון היא לסייע לנפגעי תאונות העבודה להשתקם פיזית, כלכלית ומקצועית; להחזירם למעגל העבודה ולשלבם בחברה; לפעול להרחבת זכויותיהם של החברים בארגון בחוק ובתקנות; לייצג את החברים בארגון בפני המוסדות הממלכתיים, הציבוריים וכן בפני גופים פרטיים; ולתת להם ייעוץ משפטי ואחר.⁵¹

⁴⁴ שם.

⁴⁵ שם, בעמ' 461-462.

⁴⁶ שם, בעמ' 465-466.

⁴⁷ ס' 244-245 לחוק הביטוח הלאומי.

⁴⁸ תאונות עבודה ומחלות מקצוע, לעיל ה"ש 1, בעמ' 442.

⁴⁹ האתר הרשמי של ארגון נכי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל; ראה נספח 2.

⁵⁰ טלי חרותי-סובר "מסעדות יוקרה ונדל"ן שומם: לאן זורמים המיליונים שמפרישים נפגעי תאונות עבודה" **the marker** 27.06.19.

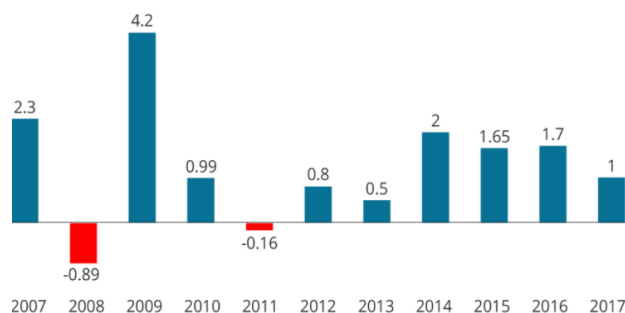
⁵¹ שם; האתר הרשמי ארגון נכי תאונות עבודה, לעיל ה"ש 49.

מקור הכנסותיו של הארגון הם הנכים עצמם. בהתאם לסעיף 148(א) לחוק הביטוח הלאומי, בכל חודש מנוכה אוטומטית סכום מהקצבה החודשית ע"י המוסד לביטוח לאומי, לצורך דמי חברות לטובת הארגון ודמי ההשתתפות בביטוח החיים ההדדי שסידר הארגון לאומי. הסכום מועבר ישירות מהביטוח הלאומי, ללא פיקוח שוטף על השימוש בו וע"פ דו"ח הארגון לרשם העמותות, בשנת 2017 הסתכמה ההעברה מביטוח ב-5.1 מיליון שקל.⁵² לכאורה, ניתן בכל עת לבטל את החברות בארגון על ידי פנייה בכתב למחלקת נפגעי עבודה באחד מסניפי הביטוח הלאומי.⁵³ אולם, בפועל רוב הנפגעים אינם משנים את ברירת המחדל ונשארים חברים בארגון.⁵⁴ יש לציין, שלא כל חברי הארגון היו מודעים לתכנית הביטוח שיזמה ההנהלה, כאשר אין באפשרותם לקבל בחזרה את דמי הביטוח. כמו כן, ישנם מקרים בהם מבוטחים נפטרו ומאחר וקרוביהם לא ידעו על הפוליסה העומדת לזכותם, כלל לא הגישו תביעה לחברת הביטוח.⁵⁵

בתקופה האחרונה, גברה הביקורת על הארגון ועולה החשש שהחברים בארגון מקבלים ממנו מעט שירותים, המסתכמים בעיקר בתחום הרווחה והבילויים (כמו מסיבות, חוגים או טיולים בארץ ובחול), ואילו הבכירים בארגון נהנים מהטבות מותרות שונות, כך למשל מתן רכב שכור ליו"ר וההוצאות הנלוות לכך (דלק, כביש 6, דו"חות תנועה וכדומה).⁵⁶ להלן ביקורות מרכזיות שהופנו כלפי הארגון.

ראשית, לארגון נכסים רבים בשווי 24 מיליון שקלים, המרכזי שבהם הינו בניין הנרכש מידי עמידר תמורת כ-11 מיליון ש"ח, ונועד להפוך למרכז ראשון מסוגו בארץ לרווחת החברים בארגון.⁵⁷ אולם, נכון לשנת 2019 (8 שנים מאז הרכישה), הבניין עומד שומם. שנית, מאות אלפי שקלים מוקדשים להוצאות המשרדיות ולפעילות "רווחה, חוגים, הרצאות ואירועים", ועשרות אלפי שקלים לסעיף "כיבודים, אירוח, תרומות ומתנות".⁵⁸ למרות הוצאות רבות אלו, חברי ארגון שיוצאים לטיולים שמארגן הארגון נדרשים לשלם מכספם עבור הטיול, שכן העמותה מממנת את עלות הנסיעה באוטובוס בלבד.⁵⁹ ביקורת מרכזית נוספת, נוגעת לעובדה שהארגון איננו מנצל את תקציבו כראוי, שכן נכון לשנת 2017 סיים הארגון עם עודף משמעותי בתקציבו (ראה גרף).⁶⁰

עודפי התקציב של ארגון נפגעי ואלמנות תאונות העבודה בישראל (במיליוני שקלים):⁶¹



⁵² ש"ח.

⁵³ ס' 148(ג) לחוק הביטוח הלאומי.

⁵⁴ חרות-סובר, לעיל ה"ש 50.

⁵⁵ ש"ח.

⁵⁶ ש"ח.

⁵⁷ "ארגון נכי ואלמנות תאונות עבודה בישראל יקים בבאר שבע פרויקט ראשון מסוגו בארץ – נווה בריאות". מרכז הידרותרפי לציבור הנכים ולקהל הרחב בעלות של 30 מלש"ח. בביקור של השר כחלון בשבוע שעבר בארגון הוא הביע תמיכתו במיזם המיוחד

מקומונט 29.07.2018.

⁵⁸ חרות-סובר, לעיל ה"ש 50.

⁵⁹ ש"ח.

⁶⁰ ש"ח.

⁶¹ ש"ח.

זאת ועוד, למרות שאחת הסיבות להקמת הארגון הינה לתמוך כלכלית בחבריו, בפועל הארגון מלווה כספים לאחוז קטן מאוד מחבריו, כך למשל בשנת 2015 הארגון הלווה ל-155 מתוך 36 אלף חברים, הלוואות בסך 930 אלף ₪. לבסוף, עובדי העמותה לכאורה אינן מקבלים שכר, אלא שבדו"ח מבקר הפנים מ-2015 פורטו הסכומים להעברה לבעלי תפקידים שונים בארגון.⁶²

יתרה מכך, מקריאת הדו"חות שמוסרת הנהלת הארגון לרשם העמותות ולאספה השנתית של חברי הארגון עולה שיש מעט מאוד דיווחים על פעילות מול מוסדות השיקום והמוסד לביטוח לאומי, או סיוע בשיקום. כמו גם, אין זכר למאבקים ציבוריים לשיפור מצבם של הנכסים ומקבלי הקצבאות, ולמרות שינוי שיטת ההצמדה של הקצבה (מהצמדה לשכר הממוצע במשק להצמדה למדד המחירים לצרכן) שפגע בנכי העבודה, הארגון היציג שמר על שתיקה.⁶³ לעומתם, ארגוני הנכים הכלליים ניהלו מאבקים להטבת זכויותיהם של חברי הארגון, ובשנת 2015 החל קמפיין מחאה ארצי מפורסם בשם "נכה, לא חצי בן אדם" במחאה על קצבת הנכות.⁶⁴ ארגוני הנכים ניהלו מאבק מחאה להשוואת קצבת הנכות לשכר המינימום.⁶⁵ המאבק התנהל על ידי הפגנות מחאה, חסימת כבישים, פעילות ברשתות חברתיות משא ומתן עם הממשלה וכיו"ב, ואכן הניב פרי והטיב עם הנכים.⁶⁶ בראיון לכלכליסט אמר מנכ"ל ארגון "נכה לא חצי בן אדם" שהוביל את המאבק: "אנחנו התייחסנו במאבק לקבוצת הנכים הכלליים שלא היה להם ארגון יציג, ומהווים את הגרעין הקשה של הנכים בישראל [...]"⁶⁷.

אם כן, למרות שלנכי תאונות העבודה יש ארגון יציג לכאורה, נדמה כי הארגון אינו פועל בצורה מיטבית לקידום זכויותיהם של הנפגעים החברים בארגון ואינו מנצל הזדמנויות שונות, אשר יכולות להוביל למיצוי זכויותיהם של נכי תאונות העבודה ולשיפור משמעותי בתנאי קצבתם.

4. סקירה סטטיסטית אמפירית – עלות קצבאות נכי תאונות העבודה

חלק זה סוקר את סכום קצבאות הנכות שמקבלים נכי תאונות העבודה נכון לשנת 2018-2019 ולמעשה את ההוצאות מתקציב המדינה לטובת קצבאות נכי תאונות העבודה. מטרת חלק זה להציג את השיקול הכלכלי-תקציבי, שיש לקחת בחשבון בכל אחת מדרכי הפעולה שיוצגו בסוף מסמך זה. נציין שכיום טרם פורסם דו"ח המוסד הביטוח הלאומי לשנת 2020 וכי הדו"ח לשנת 2019 איננו הושלם, לכן ככל שיפורסמו נתונים עדכניים מומלץ לבחון גם אותם.

ניתן לחלק את קצבאות נכי תאונות העבודה לקצבת נכות צמיתה ולקצבת נכות זמנית, הנקבעות ע"י הוועדה הרפואית, בהתאם לדרגת הנכות המוגדרת ברשימת ליקויים רפואיים בתקנות הביטוח הלאומי, כאשר ברשימה זו מופיע לצד כל ליקוי רפואי אחוז נכות מוגדר שיש לקבוע.⁶⁸

⁶² שם.

⁶³ הדר חורש "כך הושקעו ע"י ארגון נכי תאונות עבודה מיליונים ברכישת נכס בתל אביב שטרם נעשה בו שימוש לטובת חברי הארגון" וואלה 19.3.16.

⁶⁴ גלית גוטמן ויואב לימור "מחאת הנכים ברשת: נכה, לא חצי בן אדם" mako 18.01.2015.

⁶⁵ מור לוי "הנכים בקמפיין חדש: 'לבחור בין אוכל לתרופות: חייבים להעלות את הקצבה'" N12 21.06.2016.

⁶⁶ אבי כהן "יזו מלחמת השחרור שלנו: 200 נכים מפגינים בתל אביב" ישראל היום 13.6.2017; לי ירון "בתום מאבק ממושך: המדינה החלה לשלם את קצבאות הנכות המוגדלות" הארץ 25.3.18; טל כרמון "החל הליך החקיקה להמשך המענק לנכים" דבר 13.02.21.

⁶⁷ מיקי פלד "הסכם העלאת קצבאות הנכות דילג על 45 אלף נפגעי תאונות עבודה" כלכליסט 08.10.2017.

⁶⁸ תקנות הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות נפגעי עבודה), תשט"ז-1956; דרגת נכות לצמיתות (קבועה), אתר המוסד לביטוח לאומי.

4.1 קצבת נכות צמיתה

קצבת נכות צמיתה משולמת לבעלי דרגת נכות צמיתה של 20% לפחות.⁶⁹ סכום התשלום נקבע לפי דרגת הנכות הרפואית בשיעור יחסי לשכר שבשלושת החודשים שלפני הפגיעה.⁷⁰

מקבלי קצבת נכות צמיתה – שכירים לעומת עצמאיים, 2015-2019 (דצמבר):⁷¹

שנה	סך הכל		שינוי שנתי (%)	שכירים	עצמאיים
	מספרים מוחלטים	שכירים			
2015	42,098	36,875	4.8	36,875	5,223
2016	44,604	39,048	5.9	39,048	5,556
2017	47,069	41,163	5.5	41,163	5,906
2018	49,393	43,234	4.9	43,234	6,159
2019	51,739	45,267	4.7	45,267	6,472

מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה עולה בהתמדה, כך למשל בדצמבר 2019 הגיע ל-51,739 לעומת 49,393 בדצמבר 2018; עלייה של 4%, כאשר דרגת קצבת נכות צמיתה הממוצעת הייתה 40.5%.⁷² יש לציין, כי הגיל הממוצע של המצטרפים החדשים לנכות צמיתה היה בשנת 2018 41.5 (גברים 41, נשים 43), אמנם גיל ההתייחסות הוא גילם של הזכאים בסוף 2018 ולא הגיל בעת הפגיעה, ולכן מרביתם נמצאים בקבוצות המבוגרות יותר.⁷³

סכום קצבת נכות צמיתה ממוצעת – שכירים לעומת עצמאיים, 2014-2018:⁷⁴

שנה	שכירים		עצמאיים	
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2018 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2018 (ש"ח)
2014	3,481.6	3,476.9	3,726.0	3,721.0
2015	3,505.7	3,523.2	3,723.8	3,742.4
2016	3,536.3	3,573.5	3,735.5	3,774.8
2017	3,567.5	3,596.3	3,744.4	3,774.6
2018	3,622.0	3,622.0	3,765.5	3,765.5

כפי שניתן לראות בגרף, למרות העלייה בסכום קצבת נכות הצמיתה הממוצעת וכן העלייה במס' מקבלי הקצבה (ראה גרף לעיל) האחוז מהשכר הממוצע דווקא ירד. לדוגמה בקרב השכירים, 3476.9 ₪ בשנת 2014 ואילו 3622 ₪ בשנת 2018 (לפי מחירי 2018), האחוז מהשכר הממוצע ירד מ-38.1 בשנת 2014 לעומת 35.5 בשנת 2018. כפי שיודגש גם בהמשך, נתון זה מביא לידי ביטוי את חשיבות ההצמדה לשכר הממוצע, שכן עולה משמעותית ביחס לסכום קצבאות הצמיתה הממוצעות.

4.2 קצבת נכות זמנית

אם החליטה הוועדה הרפואית שמצבו של הנפגע אינו קבוע ועשוי להשתנות, היא תקבע לו דרגת נכות זמנית, לתקופה עתידית של שנה לכל היותר, כאשר בתקופה זו תשולם לנפגע קצבה לפי דרגת הנכות הזמנית

⁶⁹ המוסד לביטוח לאומי דו"ח שנתי 2018 – ביטוח נפגעי עבודה (2018) (להלן: "דו"ח המוסד לביטוח לאומי 2018").

⁷⁰ שם.

⁷¹ המוסד לביטוח לאומי דו"ח שנתי 2019 – ביטוח נפגעי עבודה (2019), עמ' 13 (להלן: "דו"ח המוסד לביטוח לאומי 2019").

⁷² שם.

⁷³ שם.

⁷⁴ דו"ח המוסד לביטוח לאומי 2018, לעיל ה"ש 69.

שנקבעה ובתומה המבוטח יוזמן לוועדה רפואית נוספת.⁷⁵ הקצבה הזמנית משולמת לבעלי דרגת נכות זמנית של 9% לפחות ושיעורה 75% מההכנסה בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה כפול דרגת הנכות.⁷⁶

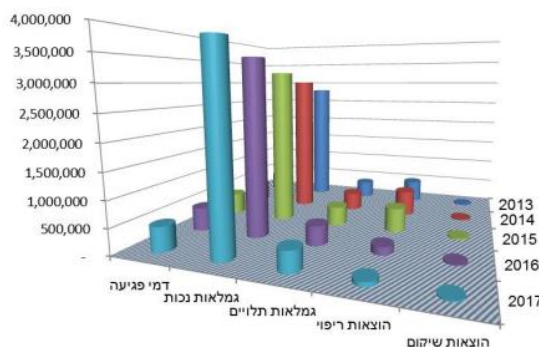
מקבלי קצבת נכות זמנית – שכירים לעומת עצמאים, 2015-2019 (דצמבר):⁷⁷

שנה	סך הכל	
	מספרים מוחלטים	שינוי שנתי (%)
2015	5,238	3.1
2016	5,335	1.8
2017	5,675	6.4
2018	5,714	0.7
2019	6,414	12.2

מספר המקבלים קצבה זו עולה אף הוא בהתמדה, ובדצמבר 2019 עלה מספרם ב-12.2% לעומת 2018, כאשר מרביתם היו שכירים (91%) ודרגת הנכות הממוצעת שלהם הייתה 39.3%.

4.3 עלותן הכלכלית של תאונות עבודה

היקפי תשלומי גמלאות נפגעי עבודה ששולמו בין השנים 2013-2017 (באלפי ש"ח):⁷⁸



סך התשלומים בענף נפגעי העבודה בשנים 2014-2018 (באלפי ש"ח):⁷⁹

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירי 2018 (אלפי ש"ח)	שינוי ריאלי (%)
2014	4,353,308	4,347,414	6.2
2015	4,549,638	4,572,397	5.17
2016	4,510,628	4,521,554	-1.1
2017	4,761,477	4,799,889	6.1
2018	5,057,504	5,057,504	5.4

התשלומים כוללים בחובם דמי פגיעה, קצבאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום. כפי שניתן לראות בגרפים לעיל, בשנת 2017 שילם המוסד לביטוח לאומי כ-4.76 מיליארד ₪ בגין תאונות עבודה ומחלות מקצוע, כאשר מרכיבן העיקרי (כ-80%) נובע מתשלומי גמלאות נכות, ואילו בשנת 2018 שילם כ-

⁷⁵ אתר המוסד לביטוח לאומי, לעיל ה"ש 68.

⁷⁶ דו"ח המוסד לביטוח לאומי 2018, לעיל ה"ש 69.

⁷⁷ דו"ח המוסד לביטוח לאומי 2019, לעיל ה"ש 71, בעמ' 13-14.

⁷⁸ משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים דו"ח תאונות עבודה ותחולה תעסוקתית תמונת מצב 2017-2013 (2018).

⁷⁹ דו"ח המוסד לביטוח לאומי 2018, לעיל ה"ש 69.

5.05 מיליארד ש"ח בגין תאונות עבודה; קרי, עלייה של כמעט 300 מיליון ש"ח. כפי שניתן לראות, ישנה מגמת עלייה ניכרת בתשלומים אלה.⁸⁰

יש לשים לב, שהעלויות הני"ל משקפות את ההוצאות הישירות של הביטוח הלאומי בלבד, כך שאינן מגלמות את כלל העלויות, לרבות העלויות לנפגעים עצמם ולמשפחותיהם, העלויות הישירות והעקיפות של המעסיקים אצלם התרחשו התאונות או העלויות שנושאות קופות החולים.⁸¹ לפיכך, כיום **העלות הכלכלית למשק בגין תאונות עבודה הינה גבוהה יותר**. כך למשל, בשנת 2011 ההוצאות של הביטוח הלאומי עמדו על כ-3.5 מיליארד ש"ח, אך העלות הכלכלית לכלל המשק הוערכה בכ-10 מיליארד ש"ח.⁸²

5. סקירה משווה

ככלל, המודל לפיצויי תאונות העבודה באמצעות ביטוח חובה נהוג בקרב רוב מדינות ה-OECD. ברוב מדינות ה-OECD ביטוח נפגעי העבודה ממומן על ידי המעסיק, במעורבות ממשלתית משתנה. כמו כן, ברובן, שיעור הקצבה נקבע לפי ההכנסה קודם לפגיעה ושיעור הפגיעה בכושר העבודה, בדומה לנהוג בישראל.

בסקירה זו בחרנו להתמקד במדינות בעלות מודלים מגוונים מכלל הקשת הכלכלית והחברתית. המודלים מובחנים זה מזה בחלוקת האחריות בין המדינה והשוק, וכן בהיקף הפיצויים. חלק מהמדינות, בדומה לישראל, נסמכות על מערכת ממשלתית בדמות ביטוח לאומי כמו **גרמניה או שוודיה** (שמספקת את מלוא הפיצוי בסך הפער למשכורת טרם הפגיעה).⁸³ מדינות אחרות כמו **ארצות הברית ובלגיה** נסמכות על חברות ביטוח פרטיות תוך מעורבות ממשלתית משתנה. **בריטניה והולנד** מהוות חריגות, בריטניה מסתמכת על מיסוי והקצבאות שלה קבועות ומשתנות בהתאם לאחוזי הנכות בדומה למדיניות הנהוגה בקרב הנכים הרגילים. **הולנד** אינה מקיימת הסדר נפרד לנכי תאונות עבודה. ניתן לראות שלצד קצבת הנכות ישנם מודלים שונים במדינות בנוגע לזכויות עובדים ובכללותן קצבאות זקנה או פנסיה. **שוודיה** חריגה בנוף בהקשר זה, משום שבה נכי העבודה מפרישים קצבה חודשית המנוכה מהקצבה לטובת פנסיה – בדומה לאוכלוסיית העובדים הכללית.⁸⁴

5.1 גרמניה (ביטוח לאומי)

גרמניה מתארת במידה רבה את המודל הנפוץ ב-OECD ובעל דמיון לא מבוטל למודל הישראלי. חוק הביטוח לנפגעי תאונות עבודה בגרמניה נחקק בשנת 1884 ביוזמת הקנצלר אוטו פון ביסמרק, נחשב לראשון מסוגו ולמודל בעקבותיו הלכו מדינות רבות בעולם.⁸⁵ לפי המודל הגרמני, הביטוח הינו **חובה** בעבור עובדים או מי שנמצאים במסגרת חינוכית. **המעסיקים מחויבים לממן ביטוח לשכירים**; המדינה מממנת את הביטוח בעבור ילדים, תלמידים וסטודנטים; ואילו עצמאים או עובדים במקצועות חופשיים מבוטחים לרוב דרך אגודות מקצועיות.

לפי המודל הגרמני, **הקצבה נקבעת בהתאם לשכר קודם לפגיעה**. במקרה של אבדן זמני של כושר העבודה, הביטוח מספק קצבה בשיעור של 80% מהשכר קודם לפגיעה בכפוף לתקרה, למשך 78 שבועות לאחר סיום

⁸⁰ שם; דו"ח תאונות עבודה ותחולה תעסוקתית תמונת מצב 2013-2017, לעיל ה"ש 78.
⁸¹ משרד הכלכלה, **הועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית בישראל (ועדת אדם)**, עמ' 27, 2014; המרכז להעצמת האזרח **דו"ח מעקב – צמצום תאונות העבודה במשק** (2019), עמ' 4.
⁸² שם.

⁸³ ז'ק בנדלק, **"מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל ובמדינות ה-OECD"**, המוסד לביטוח לאומי, עמ' 44, 2017.
⁸⁴ *Your social security rights in Sweden*, European Commission (July, 2013), 26-27.
⁸⁵ Christopher J. Boggs, **Workers' Compensation History: The Great Tradeoff?**, INSURANCE JOURNAL (March, 2015).

תשלום דמי המחלה מהמעסיק. ראוי לציין שקיימות מדינות שמפעילות מודל דומה ונבדלות בגובה הפיצוי, **שוודיה למשל משפה את הנפגע במלוא הפער** בין המשכורת שהרוויח לפני הפגיעה לזו שאחריי.⁸⁶ במקרה של פגיעה לצמיתות בשיעור של 20% ומעלה למשך יותר מ-26 שבועות, הקצבה עומדת על 2/3 מממוצע המשכורות במשך 12 החודשים האחרונים, בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה. הביטוח חל במקרה של קשר סיבתי בין העבודה לפגיעה, לרבות תאונה בדרך לעבודה או ממנה.⁸⁷ יודגש כי גם בגרמניה קיים הסדר אחר ביחס לקצבת הנכות הכללית, אשר ניתנת למשלמי ביטוח חובה במשך חמש השנים הקודמות לאבדן כושר העבודה.⁸⁸ בניגוד לישראל, בגרמניה קצבת הנכות הכללית מחושבת אף היא בהתאם להכנסה הקודמת.⁸⁹

5.2 ארצות הברית (שוק פרטי בכפוף לרגולציה)

אף בארה"ב שמייצגת מודל ליברלי, קיימת **חובת ביטוח עבודה** בסיסית במרבית המדינות. עם זאת, **בניגוד לישראל**, המודל האמריקאי נפרד מההסדרים של מנהל הביטוח הלאומי האמריקאי (Social Security Administration),⁹⁰ **מתבסס על השוק פרטי ומפוקח ע"י המדינות השונות**. כך, הדין ביחס לפיצויי תאונות עבודה בארצות הברית נקבע ברמת המדינה, כשלצד זאת קיימת חקיקה פדרלית, בשם Americans with Disabilities Act (ADA), אשר מסדירה זכויות כלליות לנכים כמו חובת התאמה במקומות ציבוריים, מניעת אפליה בתעסוקה וכדומה.

ברוב מדינות ארצות הברית מעסיקים נדרשים לממן ביטוח תאונות עבודה מסוג מסוים, כאשר דרישות הסף משתנות בין המדינות.⁹¹ ברוב המדינות הפיצויים מסופקים על ידי **חברות ביטוח פרטיות**. מדינות בולטות, כמו **קליפורניה וניו-יורק**, מפעילות בעצמן קרנות ביטוח שמתחרות עם חברות פרטיות.⁹² במדינות בודדות, כמו **אוהיו**⁹³ ו**צפון דקוטה**,⁹⁴ קיים ביטוח חובה המופעל על ידי המדינה עצמה.

חישוב הפיצוי משתנה בין המדינות. **בקליפורניה** אבדן כושר עבודה זמני כתוצאה מתאונת עבודה מזכה ב-2/3 מהמשכורת השבועית הממוצעת קודם לפגיעה בהתאם לשיעור הפגיעה, בכפוף לתקרה, למשך עד 104 שבועות. אבדן כושר עבודה לצמיתות מזכה בפיצויים בסך 2/3 מהמשכורת בהתאם לשיעור הפגיעה, בכפוף לתקרה, כאשר הסכום מתעדכן לפי השכר השבועי הממוצע בקליפורניה וצרכי המחיה.⁹⁵ **במסצ'וסטס** הפיצויים לאבדן כושר עבודה זמני מלא עומדים על 60% מהמשכורת קודם לפגיעה למשך 156 שבועות. במקרה של אובדן כושר עבודה זמני חלקי הפיצויים מזכים ב-60% מההפרש בשכר לפני הפגיעה ולאחריה, למשך עד 260 שבועות. במקרה של אבדן כושר עבודה מלא לצמיתות הפיצויים מזכים ב-2/3 מהמשכורת הקודמת, ומותאמים לאינפלציה.⁹⁶ הקצבאות מוגבלות לסכום מקסימלי של המשכורת השבועית הממוצעת

⁸⁶ Your social security rights in Sweden, לעיל ה"ש 84.

⁸⁷ *Germany - Benefits for accidents at work and occupational diseases*, EUROPEAN COMMISSION (2020)

⁸⁸ שם.

⁸⁹ בנדלק, לעיל ה"ש 83, עמ' 61.

⁹⁰ רשות פדרלית שמפעילה בין היתר תוכניות קצבאות נכות למי שעבדו ושילמו דמי ביטוח לאומי (SSDI) או לנכים מעוטי יכולת כתלות במבחני אמצעים (SSI); SOCIAL SECURITY Disability benefits, לעיל ה"ש 87.

⁹¹ *Workers' Compensation Laws by State*, FINDLAW, (Sep. 2019)

⁹² *Competitive State Funds*, IRMI

⁹³ Aaron Larson, *Ohio Workers Compensation*, EXPERTLAW, (May, 2015)

⁹⁴ Aaron Larson, *North Dakota Workers Compensation*, EXPERTLAW, (May, 2015)

⁹⁵ Aaron Larson, *California Workers Compensation*, EXPERTLAW, (May, 2015)

⁹⁶ Aaron Larson, *Massachusetts Workers Compensation*, EXPERTLAW, (May, 2015)

במסצ'וסטס במועד התאונה.⁹⁷ ברוב מדינות ארה"ב הפיצויים על נכות מלאה קבועה משולמים לשארית החיים. עם זאת, מינסוטה, קיימת חזקה ניתנת לסתירה לפיה הקצבאות מפסיקות בגיל 67.⁹⁸

5.3 בלגיה (היברידי)

לפי המודל הבלגי חלה חובה על המעסיקים לבטח את השכירים בביטוח תאונות עבודה,⁹⁹ כאשר על כל הנושא מפקחת הסוכנות הפדרלית לסיכונים בתעסוקה 'FEDRIS', אשר עוסקת בפיקוח שוטף על הפן הטכני והרפואי של נכי עבודה (בין השאר מהווה מעין סוכנות ביטוח בעבור מקצועות שלא נמצאה בעבורן פוליסה מתאימה או בעבור אסירים למשל וכן מעניקה קצבאות משלימות). ישנן מספר חברות ביטוח מורשות שמאשרת הסוכנות.¹⁰⁰ בשונה מישראל, הביטוח מבוצע למול חברות פרטיות מאושרות ואילו רק הפיקוח נעשה באמצעות הסוכנות הרגולטורית המדינית.

המודל הבלגי מבחין בין שכירים, עצמאים ועובדי מדינה. ביטוח העבודה של עובדי המדינה מוסדר באופן ישיר ע"י המדינה, אם כי באופן כמעט זהה לזה של השכירים והעצמאים אינם מבוטחים בביטוח עבודה אך לרוב פונים לביטוח דומה שחייבים בו ומזכה בתנאים דומים.¹⁰¹ לאחר תקופת הביניים בה זכאים ל-90% מהמשכורת שלהם במהלכה מושם דגש רב על הליך השיקום, הם מקבלים מעמד נכה קבוע ומקבלים את אחוזי הנכות מהמשכורת שלהם כאשר המגבלה היא פי 12 משכר המינימום במשק. לעומת אוכלוסיית הנכים הכללית, שקצבתם מותאמת לפי מידת הנכות שלהם ולפי מצבם הכלכלי (מצב הכנסתם, מצב משפחתי וכו'). הם מדורגים בנקודות עד 18 נק', כאשר מתחת לדירוג 7 הם לא זכאים לדבר, הקצבה המקסימלית שלהם נמוכה משמעותית מזו של נכי עבודה.¹⁰²

5.4 בריטניה (מבוסס קצבאות)

המודל הבריטי שונה משאר המודלים הרווחים, לרבות בישראל, ואינו מודל ביטוחי (ואינו מסתמך על ביטוח לאומי או על חברות ביטוח פרטיות).¹⁰³ לקצבה זכאים שכירים שנפגעו בתאונת עבודה או ממחלה בגבולות בריטניה, אך לא מי שנפגע מתאונה בדרך לעבודה (הזכאות תחול גם על מי שנשלחו לקרוסים מטעם העבודה). גובה הקצבה תלוי בגובה אחוזי הנכות ובגיל, אך נכה לא יהיה זכאי לקצבה מתחת ל-14 אחוזים.¹⁰⁴ הקצבה משולמת רק לאחר 15 שבועות כ-90 יום, במהלכם ניתן לתבוע דמי מחלה מהמעסיק. הקצבה משולמת כל חודש, או לחלופין כל 13 שבועות או כל שבוע.¹⁰⁵ דמי הביטוח כאמור מבוססי מיסים.

אוכלוסיית הנכים הכללית זכאית להטבות שונות, במרכזן קצבת קיום נכות, DLR שבוחנת את מידת העצמאות של הנכה ומידת היכולת הפיזית שלו. קצבת הנכות מוחלפת בהדרגה בידי "תשלום עצמאות אישית" ולמעשה כיום רוב הנכים מקבלים קצבת עצמאות אישית.¹⁰⁶

⁹⁷ Aaron Larson, [Learn about workers' compensation benefits](#), MASS.GOV

⁹⁸ [Workers' Compensation: A Background for Social Security Professionals](#), SOCIAL SECURITY, (May, 2005)

⁹⁹ [Employment, Social Affairs & Inclusion](#), THE EUROPEAN COMMISSION

¹⁰⁰ [Social security everything you want to know \(in Belgium\)](#), FEDERAL PUBLIC SERVICE, SOCIAL SECURITY (Sep. 2018)

¹⁰¹ [Social Security in Belgium](#), BELGIUM.BE, OFFICIAL INFORMATION AND SERVICES ; שם

¹⁰² [BENEFITS FOR ACCIDENTS AT WORK AND OCCUPATIONAL DISEASES](#), SOCIALSECURITY.BE

¹⁰³ בנדלק, לעיל הי"ש 83.

¹⁰⁴ [Industrial Injuries Disablement Benefits: technical guidance, department for work & pensions](#), GOV.UK (Dec. 19),

¹⁰⁵ [Your social security rights in the United Kingdom](#), THE EUROPEAN COMMISSION (Dec. 2010)

¹⁰⁶ [Disability Living Allowance](#), AGE.UK (Apr. 2021)

5.5 הולנד (ללא הסדר נפרד)

המודל ההולנדי חריג וייחודי בכך שאינו מפעיל מערכת ייעודית לנפגעי תאונות עבודה. בהולנד, עובד שחלה, בין אם נפגע בתאונת עבודה ובין אם לא, זכאי בשנתיים הראשונות לדמי מחלה בגובה 70 אחוזים ממשכורתו, ישולמו ע"י המעסיק או לחלופין ע"י רשות הביטוח (social security disability insurance (WIA)).¹⁰⁷ אם לאחר שנתיים הנפגע אינו יכול לשוב לעבודתו ונמצא זכאי לקצבה מלאה (נכות מלאה) יקבל 75% ממשכורתו. במידה וימצא כשיר לעבוד באופן חלקי יהיה זכאי לקצבה מוקטנת תוך שיכלול נכותו ויכולתו לעבוד.¹⁰⁸

6. הצעות דרכי פעולה

6.1 הקדמה

חלק זה של המסמך יציג פתרונות אפשריים לפערים שהוצגו ביחס לנכי תאונות העבודה ויתמקד בשיפור הזכויות הסוציאליות והקצבאות, שניתנות לנכי תאונות העבודה לאחר אירוע הפגיעה. אי לכך, עיקר העיסוק בחלק זה יתמקד באימוץ הסדרים, אשר מטרתם להוביל לשיפור תנאיה של קצבת נכות מעבודה ומימוש אופייה כקצבת מחליפת שכר.

טרם יוצגו הפתרונות המרכזיים המוצעים במסמך זה, חשוב להדגיש כי האפשרויות שנציג כדלקמן אינן מהוות פתרונות בתצורתם הסופית. באם יבחר חה"כ להתקדם באחד מן הנתיבים שלהלן, תידרש בחינה מעמיקה של אותה אפשרות. כמו כן, לראייתנו יש לעמוד בקצרה על שני היבטים נוספים המהווים אפיקי פעולה משלימים. האחד, קידום שינוי בהסדר הביטוח לנפגעי תאונות עבודה לצורך יצירת תמריץ כלכלי למניעה מלכתחילה (ex ante) של תאונות עבודה, בייחוד בענף הבנייה. השני, דרכים להתמודדות עם התנהלותו הבעייתית של ארגון נכי תאונות העבודה.

6.1.1 ביטוח דיפרנציאלי ליצירת תמריץ כלכלי לשמירה על בטיחות בעבודה

על אף שסוגיה זו אינה עיסוקו המרכזי של מסמך זה, ראינו לנכון להציגה נוכח העלייה המתמדת בכמות הנפגעים בתאונות עבודה בענף הבנייה בישראל נמצאת בשנים האחרונות, ושיעורה היחסי גבוה במיוחד הן בהשוואה בינלאומית והן בהשוואה פנימית ביחס לענפי משק אחרים בישראל.¹⁰⁹ חוקרים שונים הציגו את הבעיה בתור "כשל שוק", הנובע מכך שהמעסיקים אינם מפנימים את הנוק שיוצרות תאונות העבודה לחברה בכללותה.¹¹⁰ בהסדר הקיים, המעסיק משלם דמי ביטוח לאומי בעבור עובדיו, כאשר אין קשר בין היקף התשלום לביטוח לאומי לבין רמת הסיכון או הבטיחות במקום העבודה.¹¹¹

בהתאם לכך, בשנים האחרונות עלו הצעות שונות לשינוי הסדר הביטוח לנפגעי תאונות עבודה לצורך יצירת תמריץ כלכלי למעסיקים לשמירה על בטיחות העובדים ובריאותם. הועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית בישראל בראשות האלוף (במיל') אודי אדם המליצה ליצור "זיקה חזקה בין רמת הבטיחות והבריאות התעסוקתית שמקיים המעסיק במקום העבודה לבין התשלום שהוא נושא במקרה של היפגעות עובדיו", באמצעות שינוי רמת ההשתתפות של המעסיקים בתשלום הביטוח הלאומי במקרה

¹⁰⁷ *Your social security rights in the Netherlands*, EUROPEAN COMMISSION (2020)

¹⁰⁸ *Social security in the Netherlands*, EXPATICA

¹⁰⁹ עדנה הראל-פישר, "יחסי בהם": רגולציה חכמה תשלב בטיחות בעבודה בזירוז הבנייה", פרלמנט 85, 28 באפריל 2020.

¹¹⁰ יואב דותן, "תאונות בנייה ככשל רגולטיבי", גלובס 23.09.2018.

¹¹¹ הראל-פישר, לעיל ה"ש 109.

של פגיעה, ובטווח הארוך באמצעות קביעת פרמיות דיפרנציאליות בהתחשב במידת ההשקעה של מעסיקים בבטיחות עובדיהם.¹¹² **הממשלה החלה לקדם קביעת תקנות לחיוב המעסיקים בתשלום לפי רמת הסיכון להתרחשות פגיעה בעבודה אצל אותו מעסיק,**¹¹³ **דא עקא תקנות אלה טרם אושרו.** עוד ראוי לציין, כי במחקר שפורסם לאחרונה במכון הישראלי לדמוקרטיה נטען כי הסדרי החקיקה אינם מייצרים תמריץ משמעותי דיו, ולכן הומלץ לחייב יזמי בנייה בביטוח תאונות עבודה פרטי, בנוסף לתשלום דמי הביטוח הלאומי.¹¹⁴

6.1.2 ארגון נכי תאונות העבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל

סעיף 148 לחוק הביטוח הלאומי מסמיך את שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לבחור את הארגון היציג של נכי תאונות העבודה. כאמור לעיל, כיום הארגון הנבחר לכך הינו ארגון נכי תאונות העבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל (להלן: "הארגון").¹¹⁵

לפיכך, לצורך התמודדות עם הבעיות השונות שעולות בעניין הארגון, יש להציג בפני השר את כלל הטענות והצעדים שנקטו עד כה בעניין התנהלותו. כמו כן, מומלץ להציף בפניו את האפשרות להכניס מנגנוני בקרה מסוימים, בין אם במסגרת סמכותו וקידום חקיקת משנה בנושא ובין אם באמצעות קידום תיקוני חקיקה רלוונטיים בחוק הביטוח הלאומי עצמו, אשר יבטיחו התנהלות נאותה של הארגון ובכיריו (או של כל ארגון חלופי ככל שזה יתחלף).

דוגמה אחת למנגנון ביקורת פשוט יחסית, הינה הפיכת דמי החברות בארגון לוולונטריים ולא אובליגטוריים כפי שמוגדרים כיום. באופן זה יוכלו הנפגעים לשקול את הצטרפותם לארגון, לבחון את התנהלותו ולמעשה להוות מעין מנגנון ביקורת נוסף, שהרי הארגון יצטרך להגביר את השיקוף ביחס להחלטותיו ולהשתמש ולהשקיע את התקציב בצורה מושכלת לטובת מטרות ראויות. זאת, בשונה מהמצב כיום, בו נותר עודף משמעותי בתקציבו של הארגון.¹¹⁶

6.2 קצבת זקנה לנכי תאונות עבודה

כמצוין בסקירת המצב הקיים בישראל, ובדומה למרבית המדינות בארה"ב, נכה תאונת עבודה שזכאי לקצבת נכות יקבל את הקצבה למשך שארית חייו, כך שאיננה מפסיקה להשתלם בגיל הפרישה.¹¹⁷ נוכח עובדה זו, כשנכה עבודה מגיע לגיל בו הוא זכאי לקבל גם לקצבת זקנה, עליו לבחור באחת מהקצבאות בהתאם לאפשרויות המונחות בפניו,¹¹⁸ למרות שעל פניו קצבת הנכות מעבודה מוגדרת כקצבה מחליפת שכר.

פתרון זה מציע להכניס לחוק הביטוח הלאומי הסדר ייעודי, אשר יאפשר לנכי תאונות העבודה לקבל קצבת אזרח ותיק (להלן: "קצבת זקנה"), תוך שאיבת השראה מההסדר הקיים ביחס לכל אזרח בישראל אשר ממשיך לעבוד בעת הגיעו לגיל הפרישה.

ההסדר המועדף בסעיף 245(ב) לחוק הביטוח הלאומי קובע, כי אדם הזכאי לקצבת זקנה, אשר עובד והכנסתו עולה על ההכנסה המרבית,¹¹⁹ תנוכה קצבתו ויהיה זכאי לאחוז קטן מסכום הקצבה: "אם עלתה הכנסתו של

¹¹² משרד הכלכלה, הועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית בישראל (ועדת אדם), עמ' 14-15, 2014.

¹¹³ פרק ו': צמצום פגיעות בעבודה, חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת התקציב לשנת 2019) התשע"ח-2018.

¹¹⁴ הראל-פישר, לעיל ה"ש 109.

¹¹⁵ האתר הרשמי של ארגון נכי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל, לעיל ה"ש 49.

¹¹⁶ חרותי-סובר, לעיל ה"ש 50.

¹¹⁷ ס' 245-244 לחוק הביטוח הלאומי, לעיל ה"ש 47.

¹¹⁸ תאונות עבודה ומחלות מקצוע, לעיל ה"ש 1, בעמ' 442.

¹¹⁹ כהגדרתה בסעיף 245(ג) לחוק הביטוח הלאומי.

המבוטח על ההכנסה המרבית, תשולם לו קצבת אזרח ותיק לפי סעיף 244(א) ו-(ב) בניכוי 60% מהסכום העולה על ההכנסה המרבית, לפי דרכי חישוב וכללי עיגול שקבע השר, ובלבד שסכום הקצבה לאחר הניכוי לא יפחת מסכום השווה ל-10% מסכום הקצבה לפי סעיף 244(א)."

לראייתנו, מאחר שנכי תאונות עבודה מקבלים קצבה מחליפת שכר ולמעשה ניתן לראותה כהכנסה, ראוי להחיל הסדר דומה, אשר בתנאים מסוימים יאפשר לקבל קצבת זקנה מותאמת. אי לכך, אנו מציעים להוסיף הסדר ייעודי לנפגעי תאונות עבודה, אשר לטעמנו יגלם בחובו איזון ראוי בין זכותם של נכי תאונות העבודה לקבלת קצבת זקנה לבין היעדר ההצדקה לכאורה בקבלת "כפל קצבאות", קצבת הזקנה וקצבת הנכות מעבודה.

בהסדר זה מוצע לקבוע "רף תחתון", המקביל לרף ה"הכנסה המרבית" לעיל, כך שקצבת נכות מעבודה אשר תחצה רף זה תוביל לניכוי בקצבת הזקנה ולקבלת סכום חלקי בלבד. רף נוסף, הינו "רף עליון", שסכום קצבת נכות גבוהה מזו ישלול את הזכאות לקצבת זקנה, ולמעשה יחול ההסדר הקיים היום המאפשר לבחור בין שתי הקצבאות. לסיכום, לפי הצעתנו ניתן להבחין בין שלוש דרגות של קצבאות נכות מעבודה לבחינת זכאות קצבת הזקנה – (1) קצבה החוצה את הרף העליון ותשלול את הזכאות לשתי הקצבאות במקביל, כך שעל נכה העבודה לבחור בין השתיים; (2) קצבה הממוקמת בין שני הרפים ותזכה בקצבת זקנה חלקית בלבד, לאחר ניכוי מסוים; (3) קצבה מתחת לרף התחתון, אשר תזכה בקצבת זקנה מלאה במקביל לקצבת הנכות.

לצורך יישום הסדר זה יש לעמוד על מספר דגשים חשובים. ראשית, יש לקבוע את סכומי הקצבאות שיציבו את הרפים השונים בהתאם לשיקולים תקציביים ותוך מעורבות הגורמים הכלכליים בממשלה. שנית, מאחר ולא נמצא הסדר דומה ומספק בסקירה המשווה, יש לשים לב שמודל זה הינו ייחודי וראשון בסוגו, כך שקשה להעריך מה יהיו הקשיים שיתעוררו בהמשך. לבסוף, נבקש להדגיש שההסדר מבקש להטיב עם נכי עבודה עם אחוז נכות גבוה, אשר אינם יכולים להמשיך לעבוד במקביל לקצבת הנכות, ושסכום קצבתם הינו נמוך משמעותית, שכן מחושב לפי שכר העבודה של הנפגע טרם התרחשות התאונה. לכן, בעת עיגון ההסדר המדויק יש לקבוע את הרפים המוצעים בהתאם לגובה הקצבה היחסי לאחוזי הנכות שנקבעו על-ידי ביטוח לאומי, כך שרק נכים עם אחוזי נכות גבוהים וסכום קצבה נמוך יזכו לקצבת זקנה מלאה. מיותר לציין, שככל שנכה העבודה המשיך לעבוד, יש לבחון זכאותו לקצבת הזקנה גם בהתאם להסדר בסעיף 245(ב) לעיל. לחוק הביטוח הלאומי.

לחילופין, נציע לאמץ אפשרות בידי נכה תאונת העבודה לבחור בהסדר פנסיה, המשלב מאפיינים של קצבת הנכות במינסוטה, ובשוודיה, כפי שתואר בסקירה המשווה. כפי שנהוג בשוודיה,¹²⁰ במהלך תקופת הזכאות לקצבת הנכות הצמיתה מעבודה ועד לגיל הפרישה, הביטוח הלאומי ידאג להפרשה פנסיונית, שבחלקה תתקזז מהקצבה של הזכאי ובחלקה תשולם על ידי הביטוח הלאומי, בדומה להפרשה פנסיונית רגילה. כך, בעת הגעה לגיל הפרישה תיפסק הזכאות לקצבת הנכות מעבודה, בדומה לדין החל במינסוטה,¹²¹ אך נכה תאונות העבודה יהיה זכאי לפנסיה ולקצבת הזקנה.

מלבד העובדה שהסדר זה מתיישב עם היות הקצבה מחליפת שכר, הוא חיובי במובן שאינו מהווה הסדר מחייב, אלא נכה תאונת העבודה יוכל לבחור באופציה המיטיבה עימו. החשש העיקרי שעולה הינו, שבטווח הקצר עלותו תהיה גבוהה במיוחד, מאחר והביטוח הלאומי יצטרך להפריש חלק מהפנסיה על חשבוננו. אולם, אנו סבורים שהיות והזכאות לקצבת הנכות מעבודה תיפסק עם ההגעה לגיל הפרישה אין הכרח שהפתרון

¹²⁰ Your social security rights in Sweden, לעיל ה"ש 84.

¹²¹ Workers' Compensation: A Background for Social Security Professionals, לעיל ה"ש 98.

יצריך עלות תקציבית נוספת בטווח הארוך, ואף ייתכן שבסופו של דבר ההסדר אף יחסוך בעלויות הביטוח הלאומי. חשש נוסף הינו, שנכי תאונות העבודה ימנעו מלהפריש לפנסיה, שכן יתקשו לראות את הטבות ההסדר, אשר יבואו לידי ביטוי רק בהגיעם לגיל הפרישה, ויעדיפו להתמקד במיקסום הקצבה בכל חודש.

גם לעניין פתרון זה חשוב להדגיש, כי קשה לצפות אם פתרון זה יטיב עם נכי תאונות העבודה או אם בכלל ניתן לממשו בפועל; זוהי הצעה תיאורטית גרידא ולצורך יישומה יש לבצע בחינה מעמיקה נפרדת, אשר תבחן בקפידות את כלל ההשלכות התקציביות והתעסוקתיות של ההסדר, ובפרט השפעתו על נכי תאונות העבודה.

6.3 הצמדת קצבת נכי תאונות העבודה לשכר הממוצע במשק

כפי שתואר בסקירת המצב בישראל, ההחלטה לעלות את קצבאות הנכות והצמדתן לשכר הממוצע במשק שיפריח מצבם של נכים רבים, אולם כ-46 אלף איש שנכותם נגרמה מתאונות עבודה נותרו מחוץ להסדר זה.

כפי שפרטנו מעלה קצבת נכי תאונות עבודה הינה **קצבה מחליפת שכר**. בהתאם, **ישנו הגיון בהצמדתה למדד השכר הממוצע במשק**, כפי שהיה נהוג לפני שנת 2003, שהרי סביר להניח שאם היו ממשיכים לעבוד משכורתם הייתה עולה מדי שנה, בין אם בעקבות התפתחות מקצועית ובין אם לאור מגמת העלייה בשכר המינימום ובשכר הממוצע.

הותרת קצבת הנכות מעבודה מוצמדת למדד המחירים לצרכן, שעלייתו מתונה בהרבה, יוצרת סיטואציה בה מי שהקצבה נחוצה לו ומחליפה בפועל את השכר שקיבל או שיכול היה לקבל אלמלא תאונת העבודה, נותר עם קצבה יחסית קבועה, ללא התאמה למגמת העלייה בשכר הממוצע במשק.¹²² אם כן, הותרת ההצמדה למדד המחירים לצרכן מובילה לאבדן ריאלי של מאות שקלים מסכום הקצבה בכל שנה.¹²³ בהקשר זה יש לציין, שהביטוח הלאומי וכן שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ח"כ איציק שמולי אינם מתנגדים עקרונית להצמדת קצבאות נכות מעבודה לשכר הממוצע, אולם מתייחסים לעלות הכספית הגבוהה הכרוכה בכך, כפי שיפורט בהמשך.¹²⁴

ככלל, ניכר כי בתפיסה הציבורית במדינה מייחסים **חשיבות רבה לעבודה כערך**, הדבר מתבטא בחובת ביטוח ובמודלים שמיטיבים עם העובד ביחס לקצבאות אחרות.¹²⁵ כפועל יוצא ניתן לטעון שלהצמדת קצבת הנכות מעבודה גם **יתרונות בהכוונת התנהגות**, שכן מודלים המיטיבים עם עובדים יכולים לעודד כניסה לשוק העבודה אקס-אנטה. כמו כן, כפי שהוזכר לעיל, **ישנם מודלים בעולם בהם הקצבה מוצמדת לשכר הממוצע במשק** דוגמת קליפורניה ומסצ'וסטס.¹²⁶ הגם שהמודלים בארה"ב הינם פרטיים, נראה כי משקפים הגיון לפיו קצבה חליפית שכר מוצמדת למדד השכר הממוצע.

מנגד, יש לשקול את **ההיבטים הכלכליים**, שכן הצמדה שכזו תהיה בעלת השלכות תקציביות כבדות המוערכות כ-100 מיליון ש"ח,¹²⁷ ויש לבחון את **היתכנות ההצמדה** הן לאור גובה התקציב הדרוש והן למול שיקולי מדיניות נוספים, בפרט לאור השלכות הרוחב שיכולות להיות על כלל הגמלאות. לעמדה זו מצטרפת עמדתו של ה-OECD לפיה **העלאת הקצבאות תסכן את הצמיחה בתעסוקת הנכים**, ותעלה את שיעורי מקבלי הקצבה שיעדיפו אותה על פני אחרות.¹²⁸ בנוסף, ניתן לחשוב על ההשפעה החברתית אקס-פוסט, ולבחון האם

¹²² פלד, לעיל ה"ש 36; כספיון, לעיל ה"ש 35; דו"ח המוסד לביטוח לאומי 2018, לעיל בה"ש 69. שם.

¹²³ לעניין זה ראו נספח מספר 2 ומספר 3.

¹²⁵ **תאונות עבודה ומחלות מקצוע**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 36.

¹²⁶ Larson, לעיל ה"ש 95; Larson, לעיל ה"ש 96.

¹²⁷ לעניין זה ראו נספח מספר 2 ומספר 3.

¹²⁸ פילוט, לעיל ה"ש 41.

העלאת הקצבאות כפועל יוצא של הצמדה למדד השכר הממוצע תייצר **תמריץ שלילי בעבור נכי עבודה מלחזור ולהשתלב במעגל העבודה**. לבסוף, יש להיות ערים להשלכותיה של סוגיית הקפאת השכר הממוצע במשק בעקבות משבר נגיף הקורונה.¹²⁹

7. סיכום והמלצה

כמות הנפגעים בתאונות עבודה עולה מדי שנה, כאשר כיום ננקטים צעדים חשובים לצמצומן של התאונות ולמניעתן מלכתחילה. מסמך זה עוסק בעיקרו בזכויות הסוציאליות הניתנות לנפגעים עובר התרחשות התאונה. לצורך גיבוש פתרונות מתאימים, אשר יטיבו עם נכי תאונות העבודה וישפרו את תנאי קצבתם, ביצענו סקירה מקיפה של המודלים השונים המופעלים במדינות אחרות ב-OECD, ובפרט סקרנו את ההסדר הנוכחי במדינת ישראל ואת חסרונותיו. ניכר כי בהיעדר ייצוג ראוי של האינטרסים של קבוצת נכי תאונות העבודה, הלה "נפלה בין הכיסאות" ולא זכתה לטיפול נאות.

לעניות דעתנו, יש לפעול בשני נתיבים מרכזיים, שמטרתם להביא לידי ביטוי את היותה של קצבת נכות מעבודה כקצבת מחליפת שכר. האחד, הכללת נכי תאונות העבודה בהסדר הצמדת הקצבה לשכר הממוצע במשק, באופן שהולם את הרציונליים בבסיס קצבת נכות מעבודה. השני, אפשרות לקבלת קצבת זקנה, באמצעות אימוץ הסדר ייעודי במקביל לקצבת הנכות ולחילופין אימוץ הסדר פנסיוני שיחליף את קצבת הנכות בהגעתו של הנכה לגיל הפרישה. אנו סבורים שפתרונות אלו יטיבו משמעותית עם זכויותיהם של נכי תאונות העבודה, אולם יש להפעילם בכפוף לשיקולים התקציביים הרלוונטיים, בכדי למנוע השלכות רוחביות ובלתי הפיכות על כלל הגמלאות.

מסמך זה נכתב ע"י: נועה עוזרי (ראש צוות), להב פסח, אלונה גואטה, נועה וינר, אורי ברון ;

נבדק ע"י: אייר יריב (מנהלת סניף תל אביב), שיר בן דוד וקנין (צוות מחקר) ;

אושר לפרסום ע"י: מטר בן ישי, מנכ"ל מרכז "עומק".

בברכה, מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה

נספחים

נספח מספר 1 – ההסדרים השונים במדינות ה-OECD בעניין ביטוח נפגעי עבודה (נכון לשנת 2017)

מדינה	מי מבוטח	מקור המימון
ישראל	שכירים ועצמאים	דמי ביטוח על חשבון המעסיק (רגיל: 1.96%, מופחת 0.37%) דמי ביטוח על חשבון העצמאי (רגיל: 0.68%, מופחת: 0.39%)
אוסטרליה	שכירים בלבד	על חשבון המעסיק, לפי הסיכון
אוסטריה	שכירים ועצמאים (חניכים והכשרה מקצועית)	על חשבון המעסיק/העצמאי (1.30%)
בלגיה	שכירים ועצמאים (מחלות מקצועיות: גם מי שנמצא בהכשרה מקצועית)	משיעור דמי הביטוח הגלובלי
קנדה	שכירים בלבד	על חשבון המעסיק, לפי הסיכון
צ'ילה	שכירים ועצמאים	על חשבון המעסיק/העצמאי, לפי הסיכון (0.95%-3.4%)
צ'כיה	שכירים בלבד	על חשבון המעסיק לפי הסיכון (0.2% - 1.2%)
אסטוניה	שכירים ועצמאים	משיעור דמי הביטוח הגלובלי
דנמרק	שכירים (כולל מי שנמצא בהכשרה מקצועית)	על חשבון המעסיק, לפי הסיכון
פינלנד	כל השכירים, החקלאים ומי שבהכשרה מקצועית	על חשבון המעסיק
צרפת	שכירים בלבד	על חשבון המעסיק, לפי הסיכון
גרמניה	כל השכירים, חלק מעצמאים (כגון מטפלות ילדים), אנשים בשיקום	על חשבון המעסיק, לפי הסיכון
יוון	שכירים בלבד	על חשבון המעסיק והעובד (כלול בענף "מחלה")
הונגריה	שכירים ועצמאים	על חשבון המעסיק/העצמאי
איסלנד	שכירים ועצמאים (כולל חניכים, אנשי הצלה, ספורטאים בני יותר מ-16)	משיעור דמי הביטוח הגלובלי
אירלנד	כל השכירים וחלק מהחניכים	משיעור דמי הביטוח הגלובלי
איטליה	שכירים ועצמאים	על חשבון המעסיק/העצמאי לפי הסיכון (0.5%-13.0%)
יפן	--	--
קוריאה	--	--
לטביה	שכירים בלבד	משיעור דמי הביטוח הגלובלי
לוקסמבורג	שכירים ועצמאים (כולל חניכים והכשרה מקצועית)	על חשבון המעסיק/העצמאי (1%)
מכסיקו	סף הגבות לזכאות	על חשבון המעסיק לפי הסיכון (0.5%-15.0%)
הולנד	אין ביטוח נפגעי עבודה: כלול במסגרת ביטוח בריאות או ביטוח נכות	-
נז זילנד	שכירים ועצמאים	על חשבון המעסיק/העצמאי
נורבגיה	שכירים, דיגיטים (גם אם הם עצמאים) והכשרה מקצועית	על חשבון המעסיק
פולין	אין משולם ביטוח נפגעי עבודה	על חשבון המעסיק, לפי הסיכון (0.40% - 3.60%)
פורטוגל	שכירים ועצמאים	על חשבון המעסיק, לפי הסיכון
סלובקיה	שכירים (כולל חניכים והכשרה מקצועית)	על חשבון המעסיק (0.8%)
סלובניה	שכירים ועצמאים	משיעור דמי הביטוח הגלובלי
ספרד	שכירים בלבד	על חשבון המעסיק, לפי הסיכון
שבדיה	שכירים ועצמאים	על חשבון המעסיק/העצמאי (0.3%)
שווייץ	שכירים (כולל עובד במשק בית, הכשרה מקצועית, חניכים, עובדים מוגנים)	על חשבון המעסיק, לפי הסיכון
טורקיה	שכירים בלבד	על חשבון המעסיק והעובד (כלול בענף "מחלה")
בריטניה	שכירים בלבד	ממסים (ולא מדמי ביטוח)
ארצות הברית	שכירים בלבד	על חשבון המעסיק, לפי הסיכון (ממוצע: 1.34%)



המוסד לביטוח לאומי

National Insurance Institute

16 דצמבר 2020

א' טבת תשפ"א

לכבוד

אמי שליון

בן יהודה 10

שדרות 8705410

הדיון בענה לפנייתך לביטוח הלאומי מתאריך 13/10/2020

מצמדם של נכי ואלמנות תאוות עבודה

שלום רב,

בהמשך לפנייתך אלינו מצד רמת התייחסותנו הנקודתית שהועלו בפניה:

- 1. הצמדת קצבאות נפגעי עבודה**
קצבאות נכות מעבודה נזרזות מהכנסתו של הנכה ברובעון שקדם לפגיעה מעבודה. הקצבה נועדה לסייע למבוטחים שנפגעו מעבודה, ולפנות אותם על אודות הכנסתם בתקופה שלאחר הפגיעה, או על הנזק הנפגעי או הנפגעי מהפגיעה. הקצבאות, בדומה לשכר העבודה שממנו נובעת הזכאות לקצבה, מוצמדות לפי סעיף 110 לחוק לעליית המדרג.
יש לציין כי אומנם בשנים האחרונות, השכר הממוצע נעלה יותר מהמדד, ואולם, מבדיקת מינהל המחקר והתכנון בביטוח לאומי לאורך שנים ארוכות, לא ניתן לקבוע כי יש עדיפות להצמדה זו או אחרת.
הערכת עלות הצמדת קצבאות, לפי תשלומי 2019, לשכר הממוצע היא כ- 122 מיליון ₪ לעלות ההצמדה יכולה להשתנות משנה לשנה.
הביטוח הלאומי אינו מתנגד עקרונית להצמדת קצבאות נכות מעבודה לשכר הממוצע. יש לציין כי החלטה על הצמדה כזו, יש עלות מספיק גבוהה והשלכות רחב על כלל הנמצאות.
- 2. טיפול רפואי לנפגעי בעבודה**
לכל עבודה זכאים לקבל טיפול רפואי לנפגעות שהוכרו כנפגעות מהפגיעה בעבודה מקופות החולים, וזאת עפ"י חוק.
במידה ויש השנה על טיפול רפואי במסלול מסלול ושיא ניתן ע"י קופת החולים, ניתן לפנות לנציבות קביעות הציבור של משרד הבריאות.
במידה והטיפול אינו מסלול מסלול- ניתן לפנות לביטוח הלאומי על החלטה הקופה בצירוף המלצת רופא מטפל מטעם קופת החולים על הטיפול ומסכת סירוב הקופה למתן הטיפול.
מקרים במחלוקת מועברים לרופא שלישי להכרעה.
אם יש בידך מקרים פרטניים בהם לא ניתן מענה כנדרש, נודה להעברתם אלינו.
- 3. ארגון יציב נכי עבודה**
ארגון הנכים הוא הארגון שנבחר ליצג את נכי העבודה ומפקח ע"י רשם העמותות ומפקח המדינה.
הביטוח הלאומי מבצע את העברת דמי החבר באמצעות הקצבה, וזאת ע"פ סעיף 148 לחוק הביטוח הלאומי.
במידה וישנן תלונות על התנהלות הארגון יש להעלותן בפני הארגון עצמו, רשם העמותות, מפקח המדינה והביטוח הלאומי.



המוסד לביטוח לאומי

National Insurance Institute

- 4. ביטול קיזוז מענק קורונה מהקצבאות**
ההודעה על ביטול קיזוז מענק הקורונה מקצבאות הזקנה אינו חל גם כפל הגמלה בין קצבת הזקנה לקצבת נכות מעבודה.
לא ניתן לקבל קצבת זקנה וקצבת נכות מעבודה עבור אותו פרק הזמן וזאת על פי סעיף 320 לחוק הביטוח הלאומי (כך גם הדבר לעניין קצבת נכות כללית וקצבת אזרח ותיק).
- 5. זכויות והטבות לנפגעי עבודה**
הזכויות וההטבות במוסדות והארגונים השונים נקבעים ע"י הגופים עצמם ולא ע"י הביטוח הלאומי.
הביטוח הלאומי מעביר לגופים השונים את המידע על הזכאים האפשריים להטבות והנחות בהתאם לכללים שנקבעו ע"י הגוף עצמו.

בברכה,

אילת כהן קלוזנר
מנהלת אגף א נפגעי עבודה

העתק:

- מר מאיר שפיגלר- מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי
- גבי אורנה וורקוביצקי- סמנכ"לית גמלאות וקצבאות
- גבי גבריאלה היילברון- מ"מ סמנכ"ל מחקר ותכנון, מנהלת אגף מחקר ותכנון
- גבי בקי גולדמן- מנהלת תחום בכירה נכות מעבודה
- מר שלמה יצחק- מנהל תחום בכיר דמי פגיעה
- מר אבי שביט- תחום נכות מעבודה

נספח מספר 3 – מכתבו של שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ח"כ איציק שמולי מיום 28.12.2020



לשכת השר

י"ג טבת תשפ"א
28/12/2020
2020-0041-589

לכבוד
גבי דלילה שחרבני
קצנת נכי ראלמנות תאונות עבודה

גברת נכדה,

הודיע, במסגרת לתיקון חוק המגיס - הכללת נכי ראלמנות תאונות עבודה במערכת הנכות
שעיקרה החזרת החצמדה לשכר הממוצע במוצק

סיפוכין, פנייתכם מיום 15.10.20

ראשית אבקש להתנצל על הסיכוב במתן תשובתי.

בפנייתכם אשר בסיפוכין הונס מבקשים כי קצבאות הנכות מעבודה יוצמדו לשכר הממוצע, במקום ההצמדה למודד.

כידוע, קצבאות נכות מעבודה נגזרות מהכנסתו של הנכה ברבעון שקדם למניעה בעבודה. הקצבה נעדה לסייע למבוטחים שנפגעו בעבודה, ולפנות אותם על אובדן הכנסתם בתקופה שלאחר הפגיעה, או על הנזק הנזפני והנפשי מהפגיעה. כפי שצייתכם בפנייתכם, בהתאם להוראות חוק הביטוח הלאומי פוצמדת קצבת הנכות מעבודה לשיער עליות המודד, וזאת עוד משנת 2006.

מבדיקה שנערכה ע"י גורמי המקצוע בביטוח הלאומי שולה כי, אמנם, משנים האחרונות, שיער השכר הממוצע עלה יותר בהשוואה לעליות המודד, ואולם, מבדיקת נתונים לאורך תקופות זמן ממושכות יותר לא ניתן לקבוע כי ישנה עדיפות להצמדה לשכר הממוצע על פני עליות המודד. כך, למשל, רק בימים אלה מבקש אוצר המדינה לקדם הצעת חוק ולפיה השכר הממוצע יוקפא לכל שנת 2021 לאור משבר הקורונה.

עוד יצוין כי כלל נמלאות הביטוח הלאומי [למעט קצבאות הנכות הכללית אשר יוצמדו לשכר הממוצע החל מחודש ינואר 2022], אינן פוצמדות לשכר הממוצע כי אם לעליות המודד.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
חוסן חברתי לישראל

www.mof.gov.il | אתר ממעל זמין - www.gov.il |
טלפון: 02-6752523 | פקס: 02-5085555 | קריית הממשלה, ירושלים

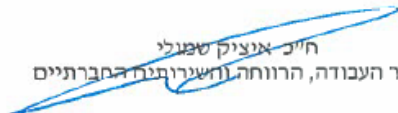




לשכת חשר

עלות ההצעה מוערכת ע"י מנהל המחקר של הביטוח הלאומי ביותר מ 100 מיליון ₪.
 עם זאת, אינני מתנגד להצעה לגופה וראוי שזו תיבחן מול האוצר והביטוח הלאומי
 לכשתוקם ממשלה ויאושר תקציב המדינה.

בברכה,


 ח"כ אבי שיק
 שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

העתק: מר מאיר שפיגלר, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי

נספח מספר 4 – השוואה בין ממוצע קצבת הנכות הכללית, קצבת צמיתה של נפגעי עבודה וקצבאות של נכי צה"ל בדרגות נכות שונות (בשנים 2014-2015):¹³⁰

סכום הקצבה ליחיד בש"ח	סוג הקצבה
2,862	נכות כללית ממוצעת, כולל תוספת לתלויים - 2015
3,482	קצבת נפגעי עבודה לצמיתות, כולל תוספות לתלויים, ממוצע לשכיר - 2014
3,726	קצבת נפגעי עבודה לצמיתות, כולל תוספות לתלויים, ממוצע לעצמאי - 2014
4,898	קצבאות נכי צה"ל עבור יחיד רווק ללא כושר השתכרות בדרגה של 20% - 2015
8,396	קצבאות נכי צה"ל עבור יחיד רווק ללא כושר השתכרות בדרגה של 50% - 2015
9,267	קצבאות נכי צה"ל עבור יחיד רווק ללא כושר השתכרות בדרגה של 75% - 2015
9,267	קצבאות נכי צה"ל עבור יחיד רווק ללא כושר השתכרות בדרגה של 100% - 2015

¹³⁰ ברברה סבירסקי "קצבת נכות כללית חיבת לעלות" מרכז אדווה <http://adva.org/wp-content/uploads/2016/09/swirski-disabilityfund-3.pdf>