



המוסד לביטוח לאומי

2024

דוח הוועדה לצמצום תאונות עבודה ועדכון גמלת נפגעי עבודה

נובמבר 2024



לכבוד:

יואב בן צור
שר העבודה

בצלאל סמוטריץ'
שר האוצר

מר צבי כהן
מ"מ מנכ"ל הביטוח הלאומי

בתחילת שנת 2023 יזם הביטוח הלאומי, יחד עם משרדי האוצר והעבודה, את קידומה של החלטת ממשלה שתפעל לצמצום תאונות העבודה במשק. בעקבות זאת, בחודש פברואר 2023 החליטה הממשלה על הקמת צוות בינמשרדי לשם בחינת הדרכים לצמצום תאונות עבודה ולשיפור מערכת הגמלאות לנפגעי עבודה בישראל. הוועדה נועדה להביא לצמצום תאונות העבודה תוך שילוב מספר מהלכים: שיפור הממשקים שבין הגופים הציבוריים השונים הפועלים בתחום, בחינת ארגון מחדש של הגופים הלאומיים האמונים על הבטחת שלומם של המועסקים במשק, ואימוץ מנגנונים חדשים במסגרת מערך תשלום הגמלאות של הביטוח הלאומי, אשר יוכלו גם הם לתרום למאבק הלאומי לצמצום תאונות העבודה ולהפחתת מספר הנפגעים. עוד ביקשה הוועדה לבחון במבט רב-שנתי ומעמיק את המגמות בגמלת נפגעי עבודה בעשורים האחרונים, ולבחון את הצורך בעדכון הגדרות רכיבי הגמלה והזכאויות הנלוות כך שגמלת נפגעי העבודה תגשים באופן המיטבי את מטרותיה..

הוועדה בחנה סוגיות שונות בנושא גמלת נפגעי העבודה וצמצום ומניעה של תאונות עבודה, תוך בחינת המצב הקיים בישראל, המגמות בשנים האחרונות והסיבות להן. הוועדה קיימה דיונים רבים, וכן קיבלה הערות ממומחים ובעלי מקצוע בתחום, וכן מנפגעי עבודה ומשפחותיהם. כל זאת, על מנת לגבש המלצות מעשיות ואפקטיביות שיתרמו לשיפור המצב הקיים. הדוח שלפניכם מציג את הממצאים המרכזיים של הוועדה ואת ההמלצות שגובשו מתוך מטרה להביא לשינוי משמעותי בתחום זה.

הוועדה ממליצה על שורת צעדים אשר יגבירו את מעורבותם של מעסיקים בהגנה על תחומי הבטיחות והבריאות של עובדיהם במקומות העבודה, יגדירו באופן עדכני את המבנה הלאומי של גופי הבטיחות והבריאות התעסוקתית וירחיבו את מעטפת הסיוע לנפגעי עבודה בישראל. בנוסף, הוועדה ממליצה על קידום של מספר צעדים שמטרתם לדייק את תבחיני הגמלאות לנפגעי עבודה בהתאם לעקרונות העומדים בבסיסם. יודגש, כי המלצותיה השונות של הוועדה כרוכות ושלוכות זו בזו, ומשקפות תפיסה הוליסטית של ההגנה על עובדים בישראל, החל ממניעת תאונות העבודה ומחלות המקצוע, דרך אכיפת הדין בנושא, וכלה בשיפור מנגנוני מתן הגמלאות. הוועדה רואה ערך ומשמעות בהשפעה ההדדית של ההמלצות אלו על אלו, ועל כן ממליצה על יישום המלצותיה בכללותן כמקשה אחת.

את עבודת הצוות ריכזה הגב' אילת כהן קלוזנר. אני מודה לה ולחברי הוועדה על השקעתם הרבה ואני תקווה כי המלצותיה ייושמו בהקדם על ידי מקבלי החלטות. יישום המלצות הוועדה על רובדיהן השונים יוביל לשיפור משמעותי באקלים הבטיחות והבריאות התעסוקתית ולתמיכה טובה ומעמיקה בנפגעי עבודה במדינת ישראל.

בכבוד רב,
ירונה שלום,
יו"ר הוועדה

חברי הוועדה (לפי סדר א"ב)

מנהלת קרן מנוף, הביטוח הלאומי	גב' נועה אלעד
ס' ראש מנהל ומנהלת אגף בכירה מחקרי גמלאות, הביטוח הלאומי	ד"ר גבריאלה היילברון
רפרנטית תעסוקה, משרד האוצר	גב' גיל הכהן
ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים	עו"ד הדיל יונס
סגנית ראש מינהל ומנהלת בכירה אגף נפגעי עבודה, הביטוח הלאומי	גב' אילת כהן קלוזנר
מנהלת המחלקה למשפט העבודה, פרקליטות המדינה, משרד המשפטים	עו"ד מיכל לייסר
היועץ המשפטי, הביטוח הלאומי	עו"ד רועי קרת
מנהל מינהל הבטיחות ומפקח עבודה ראשי, משרד העבודה	מר חזי שוורצמן
רכזת תעסוקה, אגף תקציבים, משרד האוצר (כתפקידה בעת המינוי)	גב' נועה שוקרון
יו"ר הוועדה, מ"מ מנכ"ל הביטוח הלאומי, סמנכ"ל מערך נכות ושיקום	גב' ירונה שלום

משתתפים נוספים בדיוני הוועדה:

מנהלת תחום בכירה, מינהל מחקר ותכנון, הביטוח הלאומי	גב' לירז אביטן
רכזת תחום תעסוקה, אגף תקציבים, משרד האוצר	גב' נטע בר-זיו
מנהלת תחום בכירה, נכות מעבודה, הביטוח הלאומי	גב' רותם דהן
מנהל הלשכה הרפואית, הביטוח הלאומי	ד"ר מרק טרגין
מנהל תחום בכיר, דמי פגיעה, הביטוח הלאומי	מר שלמה יצחק
סגן מפקח עבודה ראשי, מינהל הבטיחות, משרד העבודה	מר רן כהן
מנהלת תחום בכירה, מינהל מחקר ותכנון, הביטוח הלאומי	גב' עדי לוי-סרי
מנהלת מחלקה בכירה, אגף נפגעי עבודה, הביטוח הלאומי	גב' שרית מלכה
סגנית המנהל הרפואי ומרכזת נושא נפגעי עבודה, הלשכה הרפואית, הביטוח הלאומי	ד"ר יעל סהר-קוסטיס
ראש מפלג פלס, משטרת ישראל	סנ"צ ליאת שניידר

תוכן עניינים

5 עמ'	תמצית מנהלים
13 עמ'	הרקע לעבודת הוועדה
16 עמ'	תמונת מצב ומגמות בגמלת נפגעי עבודה לאורך השנים
25 עמ'	המלצות הוועדה
42 עמ'	דוח תת-הצוות בראשות משרד העבודה
61 עמ'	נספחים
62 עמ'	נספח א': נוסח החלטת ממשלה 230
63 עמ'	נספח ב': כתב המינוי לוועדה
64 עמ'	נספח ג': פירוט דיוני הוועדה
65 עמ'	נספח ד': עיקרי הליך שיתוף הציבור
69 עמ'	נספח ה': 'עיקרי הבחינה באשר לביטול ההכרה בתאונות בדרך לעבודה
73 עמ'	נספח ו': עיקרי הסקירה ההשוואתית בנושא מניעה ואכיפה של תאונות עבודה וגמלאות נפגעי עבודה
80 עמ'	נספח ז': עיקרי הסקירה ההשוואתית שערך תת-הצוות בנושא תפיסת אסדרה והפעלה
99 עמ'	נספח ח': עיקרי הסקירה ההשוואתית שערך תת-הצוות בנושא היבטי תקצוב

תמצית מנהלים

רקע לעבודת הוועדה

בתחילת שנת 2023, יזם הביטוח הלאומי, יחד עם משרדי האוצר והעבודה, את קידומה של החלטת ממשלה 230 שנועדה לקדם את צמצום תאונות העבודה במשק. החלטת הממשלה, מיום 24.2.2023, הורתה על הקמת צוות בין-משרדי לבחינת שינויים מערכתיים לצמצום תאונות העבודה במשק הישראלי. מטרת החלטת הממשלה הייתה לשפר את הממשקים שבין הגופים הציבוריים השונים הפועלים בתחום מניעת תאונות העבודה, האכיפה ותשלום הגמלאות, לבחון ולהמליץ על שינויים הנוגעים לאופן ארגוןם ופעולתם של הגופים הממשלתיים האמונים על הבטחת שלומם של המועסקים וכן להטמיע במסגרת מערך תשלום הגמלאות של הביטוח הלאומי מנגנונים שיוכלו לתרום לצמצום תאונות העבודה ולהפחתת מספר הנפגעים, וזאת באמצעות מינוף מעורבותו של המעסיק בתהליך מתן הגמלה לשיפור הבטיחות במקום העבודה. בנוסף, החלטת הממשלה ביקשה למפות את המגמות העיקריות שהתרחשו בגמלת נפגעי עבודה בעשורים האחרונים, ולבחון האם נדרשים תיקונים ועדכונים במרכיבי הגמלה או בזכאויות הנלוות.

בראש הוועדה עמדה מ"מ המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי, גב' ירונה שלום, ובוועדה השתתפו נציגים מן הביטוח הלאומי, אגף התקציבים במשרד האוצר, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד העבודה, משרד המשפטים ומשרדים נוספים. כן פעל לצד מליאת הוועדה תת-צוות, בראשות מנכ"ל משרד העבודה, שבחן את המבנה הארגוני המיטבי לתחום הפגיעות בעבודה ואת הצורך בקידום חקיקת בטיחות ובריאות תעסוקתית משלימה במטרה לענות על מטרות הוועדה כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה. הוועדה קיימה דיונים רבים, וכן קיבלה הערות ממומחים ובעלי מקצוע בתחום, וכן מנפגעי עבודה ומשפחותיהם. כל זאת, על מנת לגבש המלצות מעשיות ואפקטיביות שיתרמו לשיפור המצב הקיים.

עיקרי תמונת המצב והמגמות בגמלת נפגעי העבודה

מניתוח המגמות בגמלת נפגעי עבודה בשנים האחרונות עולה כי מספר הנפגעים בתאונות עבודה נותר יציב למדי (בממוצע כ-67,000 מקבלי זמי פגיעה בשנה בין 2017-2022, למעט בשנות משבר הקורונה). לאור העלייה בסך המועסקים במשק, המשמעות היא שישנה מגמת ירידה מתמשכת בשכיחות תאונות עבודה בישראל (מכ-3% מסך המועסקים בשנת 2000 לכ-1.6% מסך המועסקים בשנת 2022).

לצד זאת, חלה עלייה משמעותית בהיקף ההוצאות על גמלת נפגעי עבודה, אשר הוכפל פי 2.5 בין השנים 2007 ל-2022, ועומד על כ-6.8 מיליארד ₪ נכון לשנת 2022. הטעם לכך הוא בגידול מתמשך במספר הזכאים לקצבאות נכות מעבודה, אשר עלה מ-40,000 בשנת 2012 ל-68,000 בשנת 2022. גם קצב הגידול במקבלי קצבת נכות מצוי בעלייה מתמשכת (הכפיל את עצמו בין 2010 ל-2022).

מעבודת הוועדה עלו מספר השערות עיקריות באשר לסיבות לעלייה זו בהיקף מקבלי קצבת נכות: הכרה גוברת במחלות מקצוע ובמיקרו-טראומה; עלייה בשיעור מיצוי הזכויות של המבוטחים; ועלייה בהיקף התאונות בדרך לעבודה וממנה.

¹ נתון זה אינו כולל הוצאות ריפוי, שיקום, המוסד לבטיחות ולגהות ותשלומים לגורמי חוץ (סה"כ 7.2 מיליארד ₪ במחירים שוטפים).

הוועדה ממליצה על שורת צעדים שתסייע במעקב ופיקוח אחר תאונות עבודה, תגביר את מעורבות המעסיקים בתחומי הבטיחות והבריאות של עובדיהם, ותרחיב את מעטפת הסיוע לנפגעי עבודה בישראל. בנוסף, הוועדה מציגה מספר צעדים שמטרתם לטייב ולזקק את מתן הגמלאות לנפגעי עבודה בהתאם לעקרונות העומדים בבסיסן. יודגש, כי המלצותיה השונות של הוועדה כרוכות ושלוכות זו בזו, ומשקפות תפיסה הוליסטית של ההגנה על עובדים בישראל, החל ממניעת תאונות העבודה, דרך אכיפת הדין בנושא, וכלה בשיפור מנגנוני מתן הגמלאות לנפגעי העבודה, שיש לראות בה מקשה אחת בעלת הגיון פנימי מובנה.

עוד יצוין כי חלק מהמלצותיה של הוועדה נועדו להיות מיושמות לאלתר, ואף תוצאותיהן יתגשמו בטווח המידי, אך אחרות נועדו לקדם שינוי תרבותי רחב יותר במקומות העבודה ולקדם תרבות של בטיחות ובריאות אצל המעסיקים והעובדים, אשר יחד יהפכו לשותפים מרכזיים במאמץ המשותף למניעת תאונות עבודה. המלצות אלו, מטבע הדברים, דורשות זמן רב יותר ליישום ומחייבות גם שינויים מבניים משמעותיים באורגנים הלאומיים האמונים על פיקוח, אכיפה ומניעה, ופירותיהן יבואו לידי ביטוי בטווח הזמן הבינוני והארוך. יש לציין שביחס לכלל ההמלצות בדוח זה, ככל שתעלינה סוגיות נוספות במסגרת הליך היישום, תיערך בחינה שלהן על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים.

להלן יוצגו עיקרי המלצותיה של הוועדה. פירוט ההמלצות מופיע בהמשך דוח זה.

1 הטמעת שינויים בדיווחי המעסיק לביטוח הלאומי

1

הוועדה ממליצה להטמיע שורת שינויים בדיווחי המעסיק לביטוח הלאומי, במטרה למנף את אישור התביעה על ידי המעסיק – תהליך המתקיים באופן חלקי כבר היום – להעלאת המודעות של המעסיק לתאונות העבודה במקום העבודה, באופן שייצור היזון חוזר אשר יעודד את המעסיק לפעול לצמצום תאונות העבודה. בנוסף, השינויים המוצעים נועדו לשפר את ממשקי העבודה בין הגופים השונים העוסקים בתאונות עבודה – ובראשם הביטוח הלאומי ומינהל הבטיחות במשרד העבודה – באופן שייאסף מידע רלוונטי, אשר יוכל לסייע בכיוון פעילויות למניעת תאונות עבודה ובגיבוש אכיפה חכמה יותר בתחום.

- בעת אישור פרטי אירוע לביטוח הלאומי, מעסיק יופנה לדיווח במינהל הבטיחות במקרים הרלוונטיים.
- ממונה הבטיחות במקום העבודה יידרש לחתום על הדיווח לביטוח הלאומי.
- יוספו שדות מידע מקודדים הנוגעים להסקת מסקנות וטיפול בבעיה שגרמה לתאונה לטופס הצהרת המעסיק לביטוח הלאומי.
- העברת מידע שנתית בין מינהל הבטיחות לביטוח הלאומי: מינהל הבטיחות יעביר מדי שנה לביטוח הלאומי רשימת מעסיקים, והביטוח הלאומי יעביר למינהל הבטיחות את מספר התאונות שהתרחשו במקומות עבודה אלו, תוך שמירת על צנעת הפרט.

הטמעת מנגנוני תמרוץ למעסיקים להפחתת הסיכון בעבודה

הוועדה ממליצה להטמיע מנגנוני תמרוץ כלכליים ולא-כלכליים, אשר יעודדו את המעסיקים לפעול לשיפור הבטיחות ולצמצום תאונות העבודה במקום העבודה. זאת, באמצעות העברת מידע עשיר ומלא יותר למעסיק באשר לתמונת תאונות העבודה במקום העבודה; פרסום של מאפייני תאונות העבודה בעסקים השונים במשק; ומתן מענק כספי מאת המוסד לביטוח לאומי למעסיקים אשר הוכיחו שיפור משמעותי בתחום צמצום תאונות העבודה. במקביל, מוצע לבטל את המנגנונים הקיימים היום בסעיף 343 ובתקנה 22, אשר לא ניכר שהגבירו את אחריות המעסיק, צמצמו את תאונות העבודה או סייעו בהגנה על אוכלוסיות מוחלשות.

- יידוע המעסיקים מדי שנה באשר להיקף וסוג תאונות העבודה שהתרחשו במקום עבודתם בשנה החולפת.
- פרסום מדרג מעסיקים בטוחים ושיקוף לעובדים ולציבור של היקף תאונות העבודה במקומות העבודה השונים (תוך שמירה על פרטיות העובדים).
- ביטול המנגנונים בסעיף 343 לחוק הביטוח הלאומי ובתקנה 22 לתקנות הביטוח הלאומי.
- הטמעת תמרוץ כלכלי למעסיקים שהציגו שיפור בשיעור התאונות.

היבטים משפטיים בגמלה: דיוק ההכרה במיקרו-טראומה ומחלות מקצוע

אחת המגמות עליהן עמדה הוועדה היא הרחבתה של ההכרה השיפוטית במחלות ובמצבים הנובעים מתנאי העבודה במסגרת דיונים שיפטיים במקרים נקודתיים, אשר נעשים ללא בחינה רוחבית ולא תמיד על בסיס קונצנזוס רפואי מוסכם. אשר על כן, ממליצה הוועדה לפעול להתאמת ההכרה במחלות מקצוע לסטנדרטים רפואיים מקובלים, וכן לגיבוש מנגנון ארוך טווח, אשר יתווה את גבולות ההכרה במחלות מקצוע בהתאם לקונצנזוס הרפואי המקובל.

המלצות מיידידות:

- ההכרה בפגיעה בעבודה במנגנון של מחלת מקצוע או מיקרו-טראומה הנגרמות בשל חשיפה לחומרים מסוכנים תתאפשר רק כאשר קיימת חריגה מהגדרות החשיפה המירבית המותרת על פי תקנות משרד העבודה.
- פגיעה הנובעת מרטט תוכר כפגיעה בעבודה במנגנון של מחלת מקצוע או מיקרו-טראומה רק כאשר היא עומדת בתנאי הגדרות ארגון העבודה הבינלאומי (ILO).
- מחלות סרטן יוכרו כתאונות עבודה רק במקרי חשיפה מוכחת לחומרים המוגדרים "מסרטנים ודאיים" לפי הסוכנות הבינלאומית לחקר הסרטן (IARC).

המלצות לתיקונים ארוכי-טווח:

- הקמת וועדה לעדכון רשימת מחלות המקצוע אשר תכלול אנשי רפואה, נציגי הביטוח הלאומי, כלכלנים, משפטיים, נציגי עובדים ומעסיקים ונציגי מינהל הבטיחות. הוועדה תמליץ על עדכון רשימת מחלות המקצוע, תוך הסתמכות על קריטריונים רפואיים מקובלים, ומחלות שיוכרו על ידי הוועדה לא יוכלו להיכלל עוד במסגרת דוקטרינת המיקרו-טראומה. הוועדה תידרש לסוגיה באופן שוטף במטרה ליצור רשימה מעודכנת ודינמית, אשר תתאים למציאות המשתנה ותדייק את הגדרות הזכאות, הן לצמצום הן להרחבה ביחס למצב כיום.

4 בחינת תשלום גמלת תאונות עבודה עבור תאונות בדרך לעבודה וחזרה

4

כיום, תאונות בדרך לעבודה ובחזרה מוכרות כתאונות עבודה, וזאת על אף שלמעסיק אין שליטה או השפעה על התרחשותן – הן אינן קורות בזמן העבודה או בין כותלי המעסיק. לכן, סיווגן כתאונות עבודה והזכאות לגמלה בגינן מציפה קשיים מהותיים. קשיים אלה מתחזקים לאור החלק ההולך וגדל של תאונות אלה מכלל תאונות העבודה, והנטל הכלכלי שהן עלולות להטיל על המעסיקים. לאחר בחינה מקיפה של המשמעויות הסוציאליות, המשפטיות והכלכליות שיש להכרה בתאונות בדרך אל ומהעבודה כתאונות עבודה, סברו חברי הוועדה כי יש מקום לבטל את הכללתן של תאונות אלו במסגרת גמלת נפגעי העבודה.

5 תיקונים נוספים בגמלאות נפגעי עבודה

5

הוועדה ממליצה לקדם מספר תיקונים בתנאי הזכאות וברכיבי הזכאות בגמלת נפגעי עבודה, אשר מטרתם לדייק את מאפייני הגמלה כך שישרתו באופן המיטבי את מטרותיה. חלק מתיקונים אלו מרחיבים את היקף הזכאות ביחס למצב כיום, וחלקם מצמצמים, ויחד הם מהווים מהלך משותף אשר נועד לחדד ולדייק את היקף ההגנה הסוציאלית על נפגעי עבודה.

- יושוו תנאי הזכאות בין אלמנות לאלמנים, תוך וויתור על מבחן ההכנסה הנהוג כיום לאלמנים.
- יימשך תשלום הגמלה לאלמנת נפגע עבודה שנישאה פעם נוספת.
- ייקבע מענק פטירה אחיד לכל מקבלי קצבת נכות מעבודה בסכום מענק הפטירה בשאר קצבאות הביטוח הלאומי.
- פישוט ושינוי חישוב בסיס השכר לחישוב גמלת נפגעי עבודה, כך שניתן יהיה להתבסס על נתוני הכנסה ממוחשבים לחישוב הבסיס.
- קידום רפורמה בתקנה 18א (נכה נזקק) כך שזו לא תהווה תמריץ שלילי לחזרה לעבודה.
- הצמדת קצבאות הנכות מעבודה לשכר הממוצע במשק: מרבית חברי הוועדה סברו שנכון להידרש לנושא זה בהמשך, אך נקבע כי בעת הזו אין מקום לפעול לתיקון הנושא.
- הקמת מרכז טיפול ותמיכה לנפגעי עבודה, אשר יספק מעטפת טיפולית ושיקומית לנפגעי עבודה, על מנת לשפר את הטיפול בנפגעי עבודה. המלצה זו היא לטווח הארוך ולא לעת הזו.

במקביל לעבודת מליאת הוועדה, פעל תת-צוות בהובלת משרד העבודה, אשר בחן את המבנה הארגוני המיטבי לתחום הפגיעות בעבודה ואת קידום חקיקת הבטיחות בעבודה. להלן עיקרי המלצות תת-הצוות. ההמלצות במלואן מופיעות בהמשך מסמך זה.

הקמת רשות בטיחות ובריאות תעסוקתית לאומית

על בסיס ניתוח המצב הקיים ומגמות עתידיות, לצד ההשוואה הבינלאומית שבוצעה ומפורטת בגוף דוח זה בהמשך, על בסיס מדינות נבחרות המובילות בתחומן בהצלחתן לייצר 'אקו סיסטם' של בטיחות ובריאות תעסוקתית לאומי במדינתם ובהינתן מטרות הצוות כפי שהוגדרו לו בהחלטת הממשלה, סברו חברי התת צוות שבשלו והתבססו התנאים² להקמתה של רשות בטיחות ובריאות תעסוקתית לאומית, בדומה למדינות המערב המובילות, אשר בראשה יעמוד יושב ראש שיבחר בהליך איתור והיא תישען על שלוש חטיבות עיקריות, סימטריות בכוחן ומעמדן:

- 1) אכיפה
- 2) מחקר, מידע ומניעה
- 3) חדשנות ואסדרה

מבנה הרשות המוצע יתבסס על איגום ואיחוד פעילותם ותקציבם של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית והמוסד לבטיחות וגיהות.

בכך תהווה הרשות ציר פעילות מרכזי להבטחת שלומם של המועסקים בישראל, ותפעל לתת קשת שירותים שלמה בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית ולקדם תפיסת בטיחות מערכתית ולאומית כוללת, על פי סדרי העדיפות הלאומיים בתחום, ובהתחשב בצרכי המשק, תוך שיפור התקשורת ושיתוף הפעולה בין בעלי העניין השונים. מבנה הרשות יאפשר לה עצמאות תפעולית ומשפטית, ועל כן מומלץ כי היא תכלול יחידות מטה תומכות ובכלל זה יחידות יועץ משפטי, הון אנושי, וכו'.

המלצות נוספות בהקשר זה:

א. הקמת ועדה מייעצת: לצד הרשות ממליצים חברי הצוות כי תפעל ועדה מייעצת, שהעומד בראשה יהיה ראש הרשות, ואשר תפקידה יהיה לייעץ לראש הרשות בדבר קביעת מדיניות לפעולה של הרשות על ענפיה; לבצע מעקב אחר יישומה של תוכנית העבודה של הרשות וסדרי העדיפויות שקבעה לפעילותה בתחומים שאינם נוגעים להיבטי פיקוח ואכיפה; וכן לדון בדין וחשבון השנתי של הרשות. הוועדה המייעצת תורכב מנציגי משרדי ממשלה רלוונטיים ומנציגים מגזריים מענפי המשק השונים, על מנת לוודא כי היא משקפת ומאזנת בין כלל האינטרסים המכוונים את פעילות הרשות ומדיניות השר בנושא. מוצע כי בכל מקרה נציגי הממשלה יהיו ביתרון מספרי לעומת חברי שאר המגזרים, על מנת לוודא כי האינטרס הציבורי יישמר לאורך השנים ללא חשש להטייה לכיוון מגזר כזה או אחר.

ב. הוספת גורמים מומחים למטה המינהל: חברי תת הצוות ממליצים שיוגדל מספרם של בעלי תפקיד מומחים בתחומם במטה המינהל, ובכלל זה בתחום הבריאות התעסוקתית, חומרים מסוכנים (נפץ וכימיים) וכלים טעוני בדיקה.

ג. בחינת הכנסות עצמיות: חברי תת הצוות ממליצים כי בעת קביעת תקציב הרשות יבחנו מודלים של הכנסות ממקורות עצמיים, בדומה לרשויות לאומיות דומות בעולם המערבי, שהרחבה בנוגע להן מצויה בהמשך דוח זה.

² בשנת 2011, הוקמה הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל, המוכרת בשמה כ"וועדת אדם". אחת מההמלצות המרכזיות של דוח 'ועדת אדם' הייתה הקמתו של "גוף ממלכתי מרכזי לניהול הבטיחות והבריאות התעסוקתית שייצור כתובת אחת מרכזית לציבור שתהיה רשות פנים ממשלתית... ותעניק קשת שירותים שלמה בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית, ברמה אחידה וגבוהה, תוך איחוד האחריות והסמכויות בתחום... מתוך ראייה מערכתית כוללת".

- א. הקמת חדר מחקר:** חברי תת הצוות ממליצים כי יוקם חדר מחקר על מנת לאפשר הנגשה מיטבית לנתונים עבור אנשי אקדמיה וכיו"ב.
- ב. תיאום בין-ארגוני:** חברי הצוות ממליצים כי תוקם וועדת יישום משותפת של נציגי המוסד לביטוח לאומי, הרשות ומשרד המשפטים, שתפעל לכך שיעודכן מבנה החברים/מוטת ההשפעה על 'קרן מנוף' בביטוח לאומי ותחום 'פעולה מונעת' במשרד העבודה באופן שיאפשר השפעה הדדית על כיווני הפעולה של אורגנים אלו. באופן זה סבורים חברי תת הצוות כי יתאפשר לאגם משאבים כלכליים המצויים ברשות שני הגופים תחת ראייה ניהולית משותפת שתאפשר מיצוי מיטבי של משאבים אלו בתחום המניעה.
- ג. תיאום בתחום הבריאות התעסוקתית:** חברי הצוות ממליצים כי לאור הפערים הקיימים בהיבטי אסדרה, פיקוח, אכיפה ומניעה בתחום הבריאות התעסוקתית, יוקם צוות ייעודי משותף של חברים ממשרד העבודה, רשות הבטיחות הלאומית, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבריאות, שימפה ויבחן אופני ניהול משותפים, השפעה וחיזוק תרומת המועצה הלאומית לבריאות העובד, לצד חסמים ונקודות השקה נוספות בממשק שבין קופות החולים, משרד הבריאות והרפואה/גיהות התעסוקתית עליה אמונה הרשות, כגל הינע נוסף שיאפשר קידומה וביסוסה של מדיניות ציבורית מתקדמת בתחום הבריאות התעסוקתית.

המלצות לביזור היבטי פיקוח בבטיחות ובריאות בענפי המשק

- א. הסמכה מקבילה להיבטי פיקוח ואכיפה:** במטרה להגביר את יכולת הפיקוח והאכיפה של רשויות המדינה בהיבטי בטיחות ובריאות עובדים, ומתוך כוונה לייעל את מנגנוני הפיקוח הקיימים כיום, קיימו חברי הצוות פגישות ודיונים עם רגולטורים וגופי אכיפה מקבילים, במטרה לזהות נקודות השקה ואינטרסים דומים שיאפשרו שילוב ואיגום כוחות בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית. תפיסת ההפעלה של שינוי זה היא בהתאם לקיים בחקיקה מקבילה, למשל זו של חוק התקנים שמאפשרת למנות מפקחים מקרב רשויות מדינה אחרות, לפיקוח על היבטי בטיחות במפעלי תעשייה ובנייה.
- ב. שילוב רשויות מקומיות בהבטחת שלום הציבור הסובב אתרי בנייה:** משרד העבודה הוא הרגולטור האמון על הבטחת בטיחותם של עובדים באתרי בנייה, לרבות פיקוח ואכיפה של ההוראות המבקשות להבטיח את בטיחותם של העובדים. יחד עם זאת, בשל אופייה המורכב של העבודה באתרי בנייה, המערבת בעלי ענין ושחקנים רבים, ממשלתיים, רגולטוריים ואחרים, יש מקום לבחון, בין היתר, אפשרות למעורבותן של הרשויות המקומיות בצמתים שבהן קיימת חפיפה בין הבטחת בטיחות העובדים באתרי הבנייה לבין הבטחת בטיחותם של אלו המצויים במרחב הציבורי המקיף את אתר הבניה. כמו כן, ממליצים חברי וועדת תת-הצוות לבסס ולעגן שיתוף פעולה בין משרד העבודה לבין מנהל התכנון ומשרד הפנים במטרה להגביר את בטיחות הציבור במרחב הציבורי הנושק לאתרי בנייה.

א. תיקון פקודת התאונות לעניין אופן הגשת טופס מקוון וחישוב שיעור ההיפגעות לפי שעות עבודה בפועל בעסק עד התאונה: במטרה להגביר את בטיחות העובדים באמצעות חובת הדיווח של המעסיק על תאונות עבודה, ממליצים חברי תת הצוות כי תתוקן פקודת התאונות ומחלות משלח יד (הודעה) 1945 כדלהלן:

1. הודעה של מעסיק על תאונת עבודה תהא על גבי טופס מקוון, בתוך זמן מוגדר שייקבע בפקודת התאונות. הטופס המקוון יכלול, בין היתר, פרטים בדבר הפעולות שנקט מעסיק לשם מניעה והישנות תאונת עבודה או המקרה המסוכן ופרטי קשר וזיהוי.

2. הגדרת תאונת עבודה תתוקן בהתאם לרגולציה מקבילה בעולם המערבי שעושה אבחנה בין תאונה במקום העבודה הקשורה לאופי העיסוק של העובד הנפגע, לעומת תאונה שאיננה כזו ובאופן זה תוכל הרשות לגבש מצג מציאות מהימן באשר לתאונות העבודה במשק.

3. מקומות עבודה המחזיקים בתוכנית ניהול בטיחות (כלומר מעסיקים מעל 50 עובדים) יחויבו בדיווח שנתי סך התאונות, ובכלל זה כאלה שאירעו לעובדי קבלן בשטח מקום העבודה, ושיעור ההיפגעות ביחס לכלל שעות העבודה באותה שנה במקום העבודה.

ב. עיגון אפשרות של 'תוכנית אכיפה עצמית' והטמעתה במדיניות פיקוח, אכיפה ומניעה: חברי תת הצוות ממליצים כי תפותח ותתוקף משפטית 'תוכנית אכיפה עצמית' בעלת קריטריונים מובחנים שמעסיק יוכל להחליט להחיל על עצמו באופן וולנטרי. תוכנית זו תהא מקובלת על הגוף הנבחר באופן רשמי ותבוא לידי ביטוי בשיקולי מדיניות פיקוח, אכיפה ופעולות ותקצוב למניעת תאונות עבודה ומחלות מקצוע. ביטוי משלים זה יעניק למעסיקים תמריץ נוסף להחלה וולנטרית מצידם של העמקת פעילותם הפרו-אקטיבית לקידום סביבת הבטיחות והבריאות התעסוקתית במקום העבודה.

ג. עיגון אפשרות כלי אכיפה מסוג 'הסכם אכיפת בטיחות' בין מעסיקים לגוף שיוקם: במטרה לשכלל את כלי האכיפה העומדים לרשות הרגולטור ולאפשר למעסיקים מועדים בעלי אפשרות שיפור ותיקון להימנע מהליכים משפטיים ממושכים והעמדה לדין, מוצע לתקן את חוק ארגון הפיקוח על העבודה באופן שיאפשר לרגולטור לעשות שימוש בכלי הקיים בעולם המערבי אצל רגולטורים מקבילים (אנגליה, אוסטרליה³ ועוד) הנקרא 'הסכם אכיפת בטיחות'. כלי זה הינו חלופה להעמדה לדין ותביעות המוגשות על ידי המדינה כלפי עסקים וארגונים, בשל הפרות בטיחות ובריאות עובדים. לצד העובדה שאפיק התביעה הפלילית יישמר וייעשה בו שימוש כבעבר, הרי שישנם מקרים בהם היקף ההפרות, חומרתן, החזרה עליהן או מאפייני העסק אינם בהכרח כאלה המצדיקים תביעה פלילית. במקרים אלה, השימוש בכלי התביעה הפלילית עלול להוביל לאכיפת יתר בעלת משמעויות רחב חמורות לסביבה העסקית (למשל העלאת פרמיות הביטוח של העסק ועוד). לכן ממליצים חברי תת הצוות להמשיך לבחון מקצועית ומשפטית את האפשרות להרחבת מנעד כלי האכיפה העומדים לרשות הרגולטור ובכלל זה את השימוש בהסכם אכיפה כתמריץ לתיקון ההפרה ומניעת רצידיביזם כתחליף להגשת כתבי אישום כנגד מעסיקים.

³https://www.safework.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0012/1102233/enforceable_undertakings_evaluation_report.pdf

- ד. ביטול חובת אישור מראש של מפקח עבודה איזורי בטרם התקנת דוד קיטור**
במפעל: התקנת דוד קיטור במפעל מחייבת אישור מפקח עבודה אזורי, על פי סעיף 100א לפקודת הבטיחות בעבודה. מוצע לבטל חובה זו כך שהתקנת דוד קיטור תיעשה בהתאם לאופן בו השוק מסדיר עצמו כיום בכל הנוגע למתקנים מקבילים שאינם דורשים אישור זה על אף מורכבותם (כדוגמת תנורים, כבשנים ועוד).
- ה. תיקון תקנות הממונים על הבטיחות בעבודה:** חברי תת הצוות סבורים כי יש לשפר את הגדרות התפקיד ואת כשירותם ומעמדם של הממונים על הבטיחות בעבודה, כ'כלי' למעסיקים המבקשים לנהל היבטי בטיחות ובריאות תעסוקתית באופן מיטבי תוך הסתמכות על בעלי תפקיד מקצועיים ומומחים בתחומם.
- לשם השגת מטרה זו, ממליצים חברי תת הצוות על הצעדים המרכזיים הבאים הנוגעים לממונים על הבטיחות:
1. מיקוד חובת מינוי ממונה: תיקון רוחב של תקנות הממונים באופן שתיבחן ותטויב חובת המינוי של ממונה בטיחות כך שתמוקד בענפים עתירי סיכון (תעשייתיים, בנייה וכדומה) שבהם קיים הכרח למנות באופן קבוע בעל תפקיד זה.
 2. העלאת דרישות הסף לממונה: העלאת רף ההשכלה והכשירות הנדרשת ממי שמבקש להתקבל לקורס ממוני בטיחות, וזאת לאור ההתפתחות במשק והעתיד, הדורש בעלי תפקיד בעלי השכלה רחבה מתקדמת ומובילה להתמודדות עם אתגרי בטיחות ובריאות תעסוקתית שונים.
 3. השתלמויות בבריאות תעסוקתית: פיתוח ותוספת בחקיקה של השתלמות ענפית בבריאות תעסוקתית שחובה על ממונה בטיחות להשלים כחלק מדרישות המינוי שלו בענפי משק רלוונטיים.

1

הרקע לעבודת הוועדה

ביום 24.2.2023 אומצה **החלטת הממשלה 230** בנושא "הארכת גביית דמי ביטוח לאומי לענף נפגעי עבודה ובחינת שינויים מערכתיים לצמצום תאונות העבודה במשק", וזאת ביוזמת הביטוח הלאומי, יחד עם משרדי האוצר והעבודה. סעיף 17 להחלטה הורה להקים צוות בין-משרדי בראשות המנהלת הכללית של המוסד לביטוח הלאומי ובהשתתפות נציגי המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה, אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד המשפטים, שיבחן סוגיות שונות בנושא צמצום תאונות עבודה ובנושא גמלת נפגעי עבודה, בשים לב לבחינת מגמות לאורך זמן ובהשוואה בינלאומית. על הצוות הוטל לבחון את השינויים, הדפוסים והסיבות למגמות בגמלת נפגעי עבודה לאורך השנים; מנגנוני תמרוץ להפחתת הסיכון בעבודה; שיפור ממשקי העבודה מול המעסיקים בגמלת נפגעי עבודה; ואת תחום המידע והסנכרון בין הגופים הציבוריים העוסקים בנושא.

כמו כן, נקבע בהחלטת הממשלה כי במסגרת הצוות יוקם תת-צוות בראשות המנהל הכללי של משרד העבודה, אשר ידון במבנה הארגוני המיטבי לניהול, אכיפה ומניעה של פגיעות עבודה, לרבות ניהול, אכיפה ומניעה שבאחריות גורמים חוץ ממשלתיים ובכלל זה רשויות מקומיות; ובקידום חקיקת הבטיחות בעבודה, בשים לב לניהול הסיכונים של המעסיק. מטרת החלטת הממשלה הייתה לשפר את הממשקים שבין הגופים הציבוריים השונים הפועלים בתחום מניעת תאונות העבודה, האכיפה ותשלום הגמלאות, וכן להטמיע במסגרת מערך תשלום הגמלאות של הביטוח הלאומי מנגנונים שיוכלו לתרום גם הם לצמצום תאונות העבודה ולהפחתת מספר הנפגעים, וזאת באמצעות מינוף מעורבותו של המעסיק בתהליך מתן הגמלה לשיפור הבטיחות במקום העבודה. מימד נוסף של החלטת הממשלה, אשר בא לידי ביטוי גם בדוח שלהלן, נוגע לכך שמגמות שונות שהתחזקו עם חלוף הזמן הובילו להתרחקות של גמלת נפגעי העבודה מליבת מטרותיה, באופן שכיום הגמלה אינה משרתת עוד באופן מיטבי את תכליותיה, ועל כן נדרש דיוק – הכולל הרחבה של זכאויות מסוימות וצמצום של אחרות – של רכיבי הגמלה ושל זכאויותיה הנלוות. הצוות פעל במשך כשנה, מחודש יולי 2023 ועד אוגוסט 2024, בהשתתפות נציגים מקצועיים קבועים מטעם הביטוח הלאומי, משרד העבודה, משרד האוצר, משרד המשפטים ומינהל הבטיחות במשרד העבודה.⁴ עבודת הצוות נעצרה במהלך החודשים אוקטובר-נובמבר 2024 בשל הצורך בהיערכות הביטוח הלאומי למצב החירום בעקבות אירועי 7.10 ומלחמת חרבות ברזל, וחודשה בחודש דצמבר 2024. את עבודת הצוות הובילה במישור המקצועי גב' אילת כהן קלוזנר, ס' ראש מינהל ומנהלת אגף בכירה נפגעי עבודה, בסיוע גב' שרית מלכה מאגף נפגעי עבודה ובהיבטי המחקר ד"ר גבריאלה היילברון, ס. ראש מינהל מחקרי גמלאות במינהל המחקר והתכנון. הוועדה הסתייעה בליווי מקצועי של חברת KPMG.

כמו כן, מחודש דצמבר 2023 ועד יולי 2024 פעל תת-הצוות העוסק בבטיחות בעבודה בראשות משרד העבודה. עבודת הצוות רוכזה על ידי רן כהן, סגן מפקח עבודה ראשי במנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד העבודה.

⁴ ראו כתב המינוי של הצוות בנספח א', ופירוט רשימת הנושאים שנדונו בישיבות הצוות בנספח ב'.

הצוות קיים גם דיונים ומפגשים מקוונים עם רגולטורים מקבילים בחו"ל, ובכלל זה עם גורמי ממשל בבריטניה וסינגפור, לצד ביצוע השלמות מידע ממקורות בינלאומיים נוספים.

על מנת לאפשר קיום דיונים ממצים במליאת הוועדה, גובשו פרטי ההמלצות בטרם הדיון בועדה במסגרת תתי-צוותים שהוקמו לבחינה ודיון בסוגיות ספציפיות שהתעוררו ועל סמך עיבוד נתונים שהכין מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי לדיון בסוגיות השונות שנדונו. בין תתי-הצוותים שפעלו היו:

תת-צוות לעניין התמודדות עם פסיקה מחמת הספק במיקרו-טראומה ומחלות מקצוע

בראשות יועמ"ש הביטוח הלאומי עו"ד רועי ישראל קרת ובהשתתפות נציגי הלשכה הרפואית ד"ר מרק טרגין וד"ר יעל סהר-קוסטיס, ושלמה יצחק, מנהל תחום בכיר דמי פגיעה

תת-צוות להגברת אחריות דיוח מעסיקים לביטוח הלאומי ולמינהל הבטיחות

בהשתתפות שלמה יצחק, מנהל תחום בכיר דמי פגיעה בביטוח הלאומי ורן כהן, סגן מפקח עבודה ראשי במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית

תת-צוות לעניין דיוק זכאויות בגמלה

בהשתתפות אילת כהן-קלוזנר, ס' ראש מינהל ומנהלת אגף בכירה נפגעי עבודה, ד"ר גבריאלה היילברון, ס' ראש מנהל ומנהלת אגף בכירה מחקרי גמלאות, ורותם דהן, מנהלת תחום בכירה נכות מעבודה

תת-צוות לעניין תמריצים כלכליים ולא כלכליים למעסיקים

בראשות יגאל ברזני, סמנכ"ל ביטוח וגבייה בביטוח הלאומי, ובהשתתפות ד"ר גבריאלה היילברון, ס' ראש מנהל ומנהלת אגף בכירה מחקרי גמלאות, גב' לירז אביטן, מינהל מחקר ותכנון, ואילת כהן קלוזנר, ס' ראש מינהל ומנהלת אגף בכירה נפגעי עבודה, הצוות כלל גם פיתוח מודל לתמריץ על ידי מינהל המחקר והתכנון

תת-צוות לבחינת משמעויות ביטול ההכרה לתאונות בדרך אל העבודה וחזרה

בהשתתפות אילת כהן קלוזנר, ס' ראש מינהל ומנהלת אגף בכירה נפגעי עבודה; ד"ר גבריאלה היילברון, ס' ראש מנהל ומנהלת אגף בכירה מחקרי גמלאות; גיל הכהן, אגף תקציבים, משרד האוצר; והדיל יונס, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

תת צוות בנושא תקנה 18א

בראשות גב' רותם דהן, מנהלת תחום בכירה נכות מעבודה ובהשתתפות נציגי מטה וסניפים בתחומי הרפואה, השיקום, המחקר, הלשכה המשפטית ואגף ארגון ושיטות.

תמונת מצב ומגמות בגמלת נפגעי עבודה לאורך השנים

פרק זה עוסק בתיאור תמונת המצב הקיימת בישראל בנושא גמלת נפגעי העבודה. בפרק מתוארים הרכיבים השונים המרכיבים את גמלת נפגעי העבודה, הליכי ההכרה בנפגעי עבודה והמגמות המרכזיות בגמלת נפגעי העבודה.

רקע – גמלאות נפגעי עבודה

הביטוח הסוציאלי לנפגעי תאונות עבודה מצוי בליבת הביטחון הסוציאלי במרבית מדינות העולם.⁵ גם בישראל, נכלל ביטוח נפגעי עבודה בחוק הביטוח הלאומי מיד עם חקיקתו בשנת 1953. זאת, על בסיס התפיסה לפיה קיומו של שוק העבודה הוא אינטרס חברתי, ציבורי ולאומי רחב, ועל כן נכון שכלל החברה תשתתף בהגנה על עובדים מפני הסיכונים במקום העבודה.

גמלאות נפגעי עבודה מורכבות ממספר מרכיבים מרכזיים, העיקריים שבהם הם **דמי פגיעה וגמלת נכות מעבודה**. בנוסף לגמלאות אלו, קיים רובד נוסף של קצבאות הניתנות רק לנפגעי עבודה הזקוקים לסיוע. ברובד קצבאות זה נכללים מענק חד פעמי להוצאות חד פעמיות (דיוור, רכישת רכב, אביזרים וכו'), קצבה מיוחדת ומענק לשיקום מקצועי. בנוסף, קיימת קצבת תלויים, המוענקת לשארים של נפגע עבודה שנפטר כתוצאה מהפגיעה בעבודה וכן נכללות בגמלה גם הוצאות ריפוי ושיקום.

ההכרה בדמי פגיעה היא "השער" לגמלת נפגעי עבודה. על מנת להיות מוכר כנפגע תאונת עבודה, על המבוטח לעמוד בתנאי הבסיס העובדתי (האם הפגיעה מהווה תאונת עבודה) וכן להראות שקיים קשר סיבתי בין התאונה לבין הנזק הרפואי שנגרם לו. תהליך הטיפול בדמי פגיעה מתחיל בהגשת תביעה על ידי העובד, הכוללת את התייחסות המעסיק ואישורו באשר לבסיס העובדתי של התאונה. בחינת התביעה נעשית על ידי פקיד התביעות בביטוח הלאומי, המתיעץ במידת הצורך עם גורמים נוספים לצורך קבלת ההחלטה. דמי הפגיעה מפצים את העובד על התקופה בה היה נטול כושר לעבוד, לתקופה של עד 91 ימים. דמי הפגיעה עומדים על 75% מהשכר של העובד בתקופה שקדמה לתאונה.⁶

⁵ ראו מנהל המחקר והתכנון, גמלת נפגעי עבודה במדינות בעולם.

⁶ דמי הפגיעה המקסימליים ליום נכון ל-1.2023 עומדים על 1,201.63 ₪, ולחודש על 36,049 ₪ [נתוני הביטוח הלאומי].

להלן תרשים זרימה המתאר את הליך תביעת גמלת נפגעי עבודה:⁷



בשנת 2022 הוגשו כ-100,000 תביעות לדמי פגיעה, מתוכן 90% התייחסו לאירוע תאונתי, דהיינו אירוע חבלה חד-פעמי מוגדר בזמן, ו-10% היו תביעות מורכבות, כגון מחלות מקצוע או פגיעות אחרות שאינן אירוע תאונתי. משך הטיפול הממוצע בתביעה במקרה של אירוע תאונתי עומד על 26 ימים ומשך הטיפול הממוצע בתביעות מורכבות לדמי פגיעה עומד על 45 ימים (משך הטיפול הממוצע בכלל התביעות לדמי פגיעה עומד על כ-40 ימים). מתוך התביעות בהן מתקבלת החלטה סופית, ברוב המכריע (88%) מאושרת התביעה לדמי פגיעה. מבין התביעות שנדחות, ב-45% מהמקרים מוגש ערר לבתי הדין לעבודה. מרבית העררים (65%-70%) נדחים, ומיעוטם מתקבלים (30%-35%).⁸

אם לאחר הליך קבלת דמי הפגיעה נותרה נכות עקב הפגיעה בעבודה, הנפגע עשוי להיות זכאי לגמלת נכות מעבודה (קצבה או מענק חד פעמי). תהליך קביעת אחוז הנכות מעבודה, לפיו נקבעת הגמלה, כולל הופעה בפני ועדה רפואית, אשר דנה בחומרת מצבו הרפואי של הנפגע, והאם מדובר בפגיעה קבועה או כזו שעשויה להשתנות, ובהתאם קובעת את דרגת הנכות ואת סוגה – זמנית או צמיתה (קבועה). נכות זמנית נקבעת לרוב לתקופה של עד שנה, בסופה מוזמן הנפגע לוועדה רפואית נוספת ונקבע האם יש להאריכה, או להפכה לנכות צמיתה.⁹

התנאים המקדימים לקבלת גמלת נכות מעבודה הם נכות זמנית של 9% ומעלה או נכות צמיתה של 20% ומעלה. נכות צמיתה בין 9% ל-19.99% תזכה בקבלת מענק חד פעמי. דרגת נכות הנמוכה מ-9% אינה מזכה בתשלום קצבה או מענק.¹⁰ גובה קצבת הנכות החודשית הוא מכפלה של בסיס החישוב לעובד לחודש באחוזי הנכות שנקבעו לו.¹¹

⁷ אתר הביטוח הלאומי.

⁸ מצגת שהוצגה על ידי הביטוח הלאומי בישיבת הוועדה ביום 3.7.23.

⁹ גמלת נכות מעבודה, אתר הביטוח הלאומי.

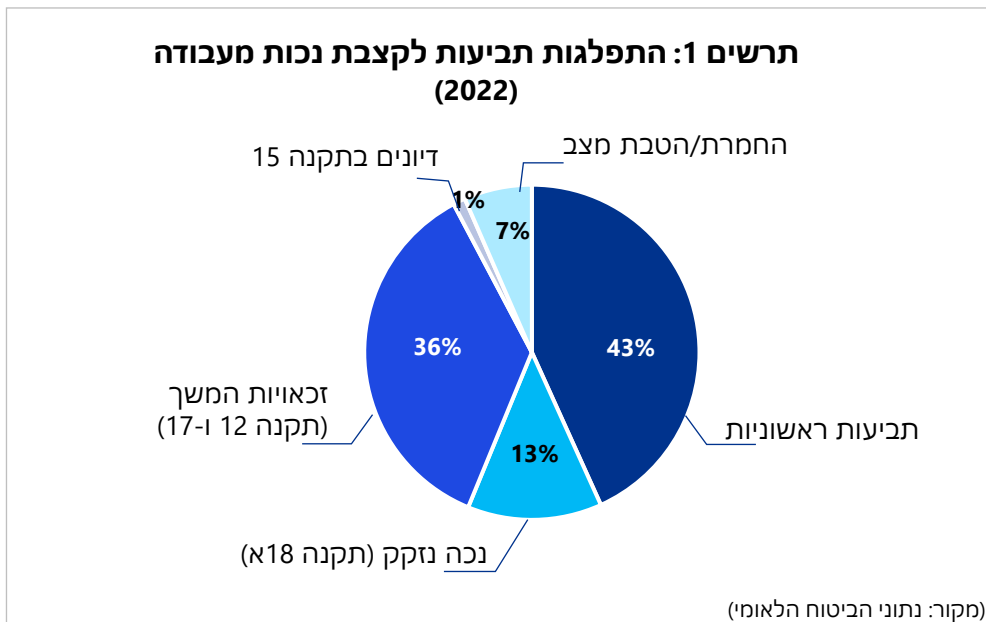
¹⁰ שיעורי קצבת נכות מעבודה, אתר הביטוח הלאומי.

¹¹ קצבת הנכות מעבודה החודשית המקסימלית לשנת 2022 היא 34,234 ₪, ולשנת 2023 היא 36,049 ₪.

לאחר קביעת דרגת הנכות הראשונית (זמנית/יציבה) על ידי וועדה רפואית, ההליכים בתביעה לנכות מעבודה עשויים לכלול גם בחינת זכויות להגדלת הגמלה:

- **תקנה 15** מתייחסת להגדלת דרגת נכות יציבה לנפגע שאינו מסוגל לחזור לעבודה. כאשר לנפגע נקבעת דרגת נכות לצמיתות, בודקת הוועדה הרפואית אם הנכות שנגרמה לו כתוצאה מהפגיעה בעבודה משפיעה על יכולתו לחזור לעבודה שעבד בה לפני או לירידה בהכנסותיו. במקרים אלה יכולה הוועדה להגדיל את דרגת הנכות לצמיתות.¹²
- **תקנה 18א** (הכרה כנכה נזקק) מתייחסת למצבים בהם נקבעה דרגת נכות זמנית בשיעור נמוך מ-100%, והנפגע עונה על שני התנאים הבאים: (א) אין לו סיכוי סביר ומסוגלות לעבוד בעבודה כלשהי; (ב) אין לו הכנסה מעבודה כשכיר או עצמאי או מגמלה מחליפת שחר. במקרים אלה, יכולה הוועדה להגדיל את דרגת נכותו הזמנית ל-100% לתקופה של עד 4 חודשים.¹³
- **תקנה 12** מתייחסת למצבים בהם נקבעו לנפגע דרגות נכות מכמה תאונות עבודה, וניתן לצרף את דרגות הנכות לצורך הגדלת הנכות שלו.¹⁴
- **תקנה 17** מתייחסת למצבים בהם ניתן לתבוע דיון חוזר בתקנה 15 בדרגת נכות יציבה עקב שינוי בהכנסות הנפגע (עליה או ירידה).¹⁵

מתוך כ-100,000 תהליכים ותביעות לקצבת נכות מעבודה בשנת 2022, כ-43% (42,304) היו תביעות ראשונות, 36% נוספים היו דיונים בזכויות המשך, 13% היו דיונים בהכרה כנכה נזקק (18א), ו-7% דיונים בהחמרה או הטבת מצב רפואי (ראה תרשים 1).



¹² דרגת נכות לצמיתות (קבועה), אתר הביטוח הלאומי.

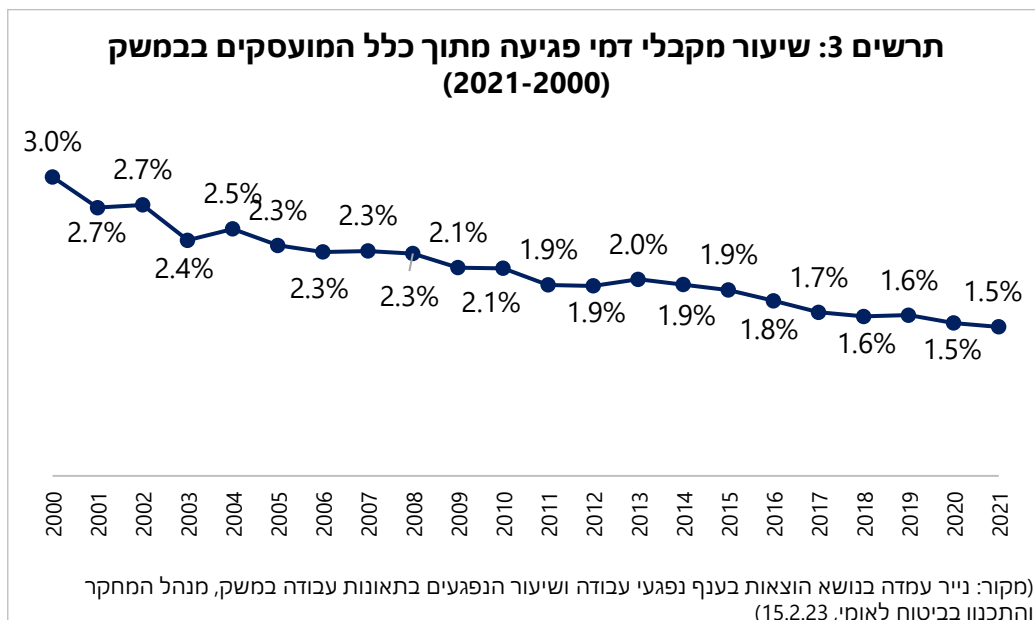
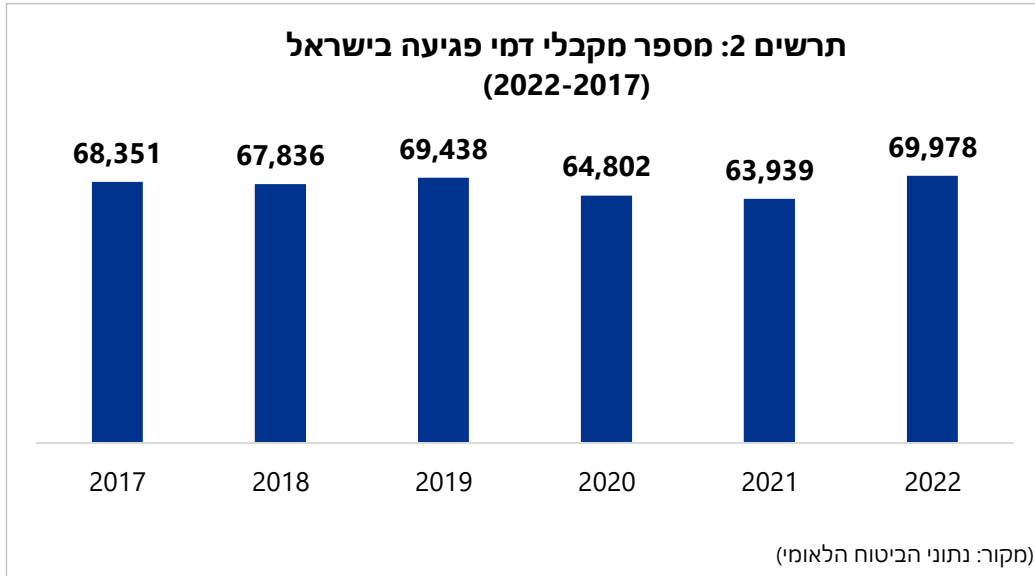
¹³ הכרה כנכה נזקק, אתר הביטוח הלאומי.

¹⁴ צירוף דרגות נכות, אתר הביטוח הלאומי.

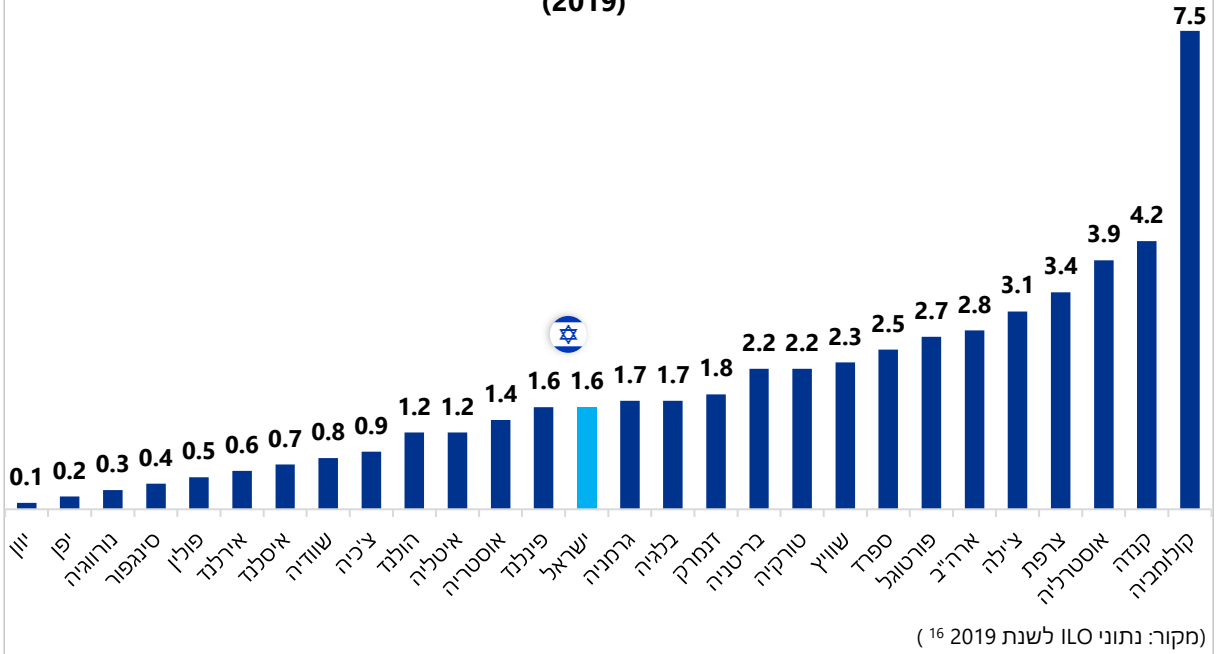
¹⁵ תביעה לדיון מחדש בדרגת נכות עקב שינוי בהכנסות - תקנה 17, אתר הביטוח הלאומי.

מגמות בגמלת נפגעי עבודה

בשנים האחרונות, מספר מקבלי דמי הפגיעה הינו יציב יחסית (ראה תרשים 2). מכיוון שהיקף העובדים במשק עולה באופן קבוע, היציבות במספר מקבלי דמי הפגיעה משקפת ירידה מתמשכת בשכיחות תאונות העבודה, הנבחנת על פי שיעור מקבלי דמי פגיעה מתוך המועסקים במשק (ראה תרשים 3). בבחינה השוואתית, שיעור הנפגעים מתוך העובדים בישראל מצוי מתחת לממוצע המדינות שנבחנו, ועמד בשנת 2019 על כ-1.6 נפגעים לכל 100 עובדים (ראה תרשים 4).

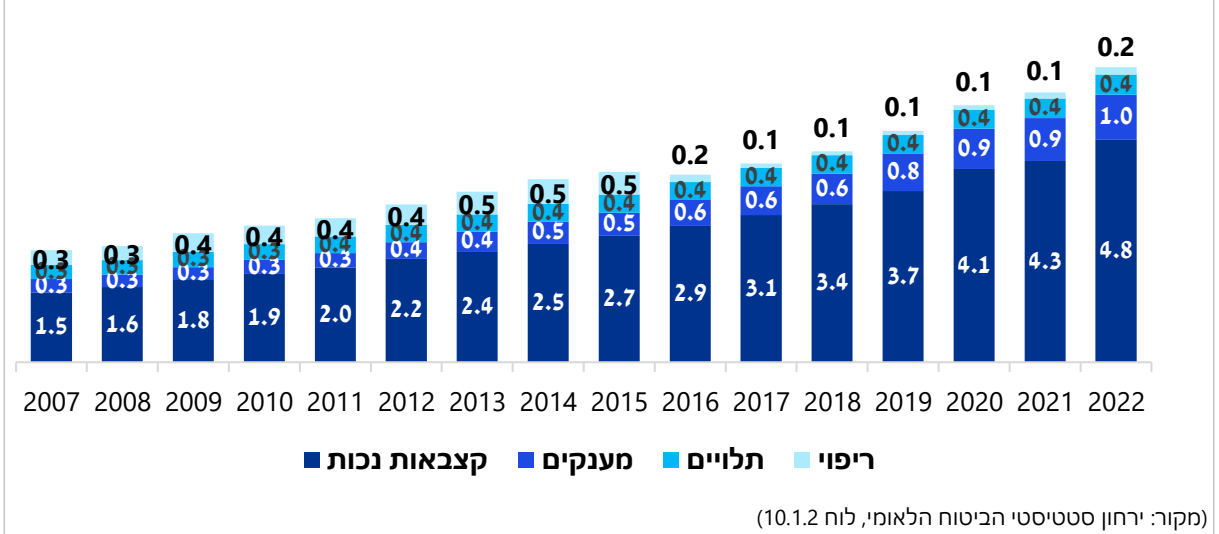


תרשים 4: מספר נפגעים בתאונות עבודה ל-100 עובדים במדינות נבחרות (2019)



אף על פי שמספר הנפגעים במשק נותר קבוע יחסית, היקף ההוצאות על גמלאות נפגעי עבודה נמצא בעליה קבועה ומשמעותית (ראה תרשים 5). ניתן לראות כי עיקר הגידול הכולל מצוי בגידול בקצבאות הנכות מעבודה.

תרשים 5: סך כולל של גמלאות נפגעי עבודה (מיליארדי ש"ח במחירים שוטפים, 2007-2022)

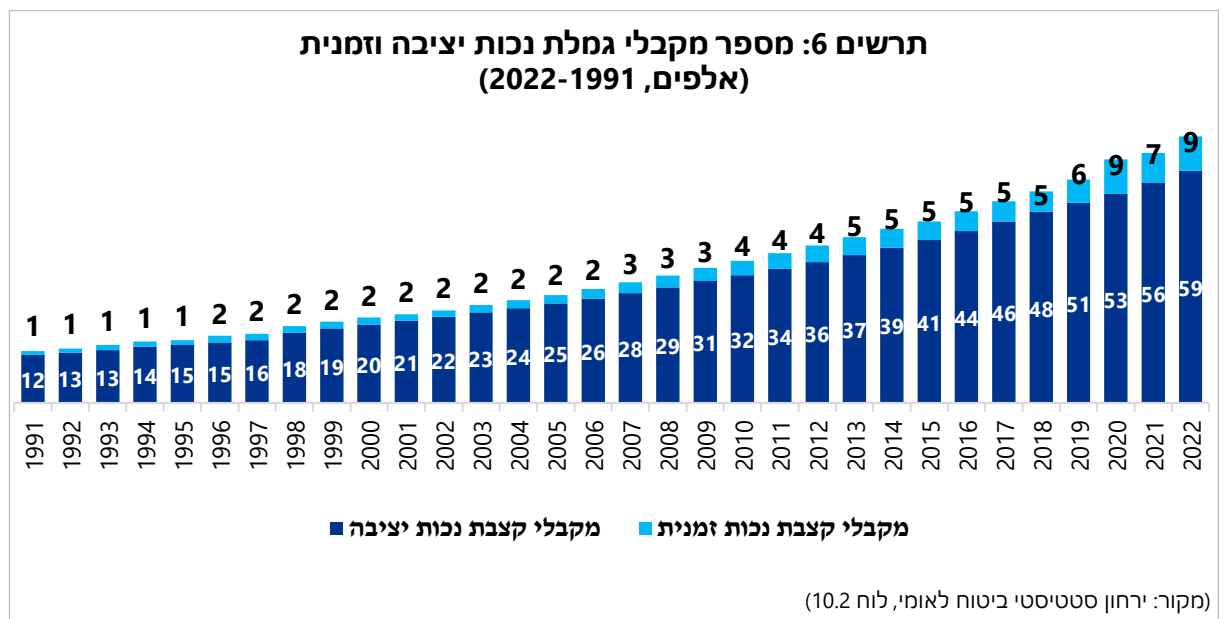


¹⁶ הערה: שנת 2019 נבחרה כדי למנוע עיוותי נתונים עקב מגפת הקורונה.

שני גורמים עיקריים משפיעים באופן סימולטני על הגידול בסך ההוצאות על קצבאות הנכות מעבודה:

א. **עלייה במספר הזכאים:** ניתן לראות כי קיים גידול מתמשך במספר הזכאים לקצבאות נכות מעבודה, הן הקצבה הזמנית הן הקצבה היציבה (ראה תרשים 6), לצד יציבות בהתפלגות בין מצטרפים חדשים לקצבת נכות זמנית לבין המצטרפים החדשים לקצבת נכות צמיתה. גם כאשר בוחנים את קצב גידול מקבלי קצבת הנכות היציבה, ניתן לראות כי הוא מצוי בעלייה מתמשכת (הכפיל את עצמו בין 2010 ל-2022, וראו תרשים 7). הסיבה לכך טמונה בגידול בשיעור המבוטחים העוברים מדמי פגיעה לקצבת נכות מעבודה (ראה תרשים 8).

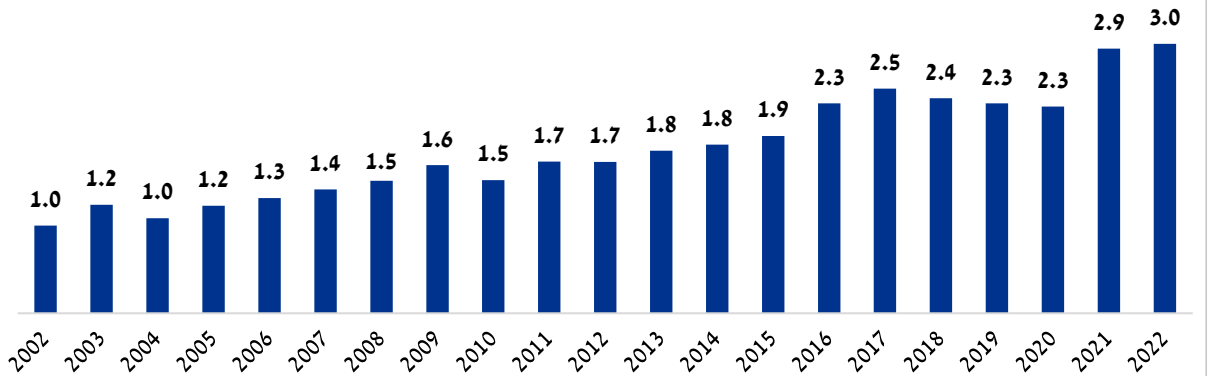
ב. **גידול בקצבה הממוצעת בשל עליה בשכר הממוצע:** סכום הקצבה נקבע לפי השכר קודם לפגיעה ודרגת הנכות. בעשור האחרון סכום קצבת הנכות הממוצעת עלה בכ-25% (מכ-2,300 ₪ בשנת 2014 ועד כ-2,900 ₪ בשנת 2022). במקביל, דרגת הנכות הממוצעת נשארה יציבה לאורך השנים (31%-33%). גם התפלגות שכר הבסיס של מקבלי קצבת נכות ביחס לשכר הממוצע במשק נותרה יציבה במהלך העשור האחרון. על כן, ניתן להסביר את העלייה המתוארת בקצבה הממוצעת בעלייה בשכר הממוצע במשק (שעלה בתקופה זו בכ-30%).¹⁷ להשלמת התמונה יצוין כי מבחינת המצב התעסוקתי של המצטרפים החדשים, נמצא כי שיעור העלייה בקרב מצטרפים עצמאיים (כ-65% בין 2014-2022) דומה לשיעור העלייה בקרב מצטרפים שכירים (כ-67% בין 2014-2022). נבחנו משתנים נוספים של גיל ומגדר, אשר לא סיפקו הסבר לגידול במספר המצטרפים החדשים לקצבת הנכות וגידול ההוצאות על הגמלה.¹⁸



¹⁷ מצגת "ניתוח מצטרפים חדשים לקצבת נכות מעבודה", מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, 11.01.2024.

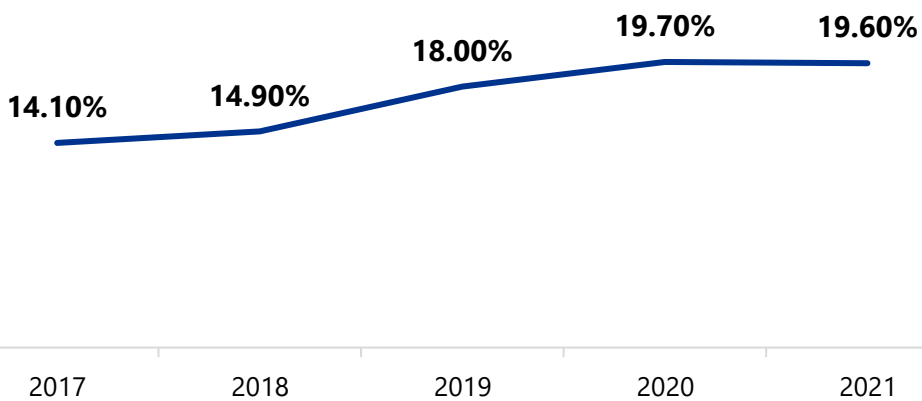
¹⁸ מצגת "ניתוח מצטרפים חדשים לקצבת נכות מעבודה", מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, 11.01.2024.

**תרשים 7: קצב הגידול במספר מקבלי נכות יציבה
(שכירים ועצמאים)
(אלפים, 2002-2022)**



(מקור: ירחון סטטיסטי ביטוח לאומי, לוח 10.2)

**תרשים 8: שיעור העוברים מדמי פגיעה לקצבת נכות
(2017-2021)**



(מקור: ירחון סטטיסטי הביטוח הלאומי, לוח 10.2)

הסיבות למגמות בגמלת נכות מעבודה

כאמור, הנתונים שנבחנו על ידי הוועדה הצביעו על עליה במספר המצטרפים החדשים לקצבת נכות מעבודה, בשל העלייה בשיעור העוברים לנכות. הוועדה בחנה מספר הסברים אפשריים לעלייה זו, אולם לא הגיעה למסקנה חד-משמעית.

מעבודת הוועדה עלו שתי השערות עיקריות באשר לסיבות למגמות בגמלת נכות מעבודה:

1. הכרה גוברת במחלות מקצוע ובמיקרו-טראומה: מחלת מקצוע היא מחלה שהעובד חלה בה עקב תנאי עבודתו. מספר התביעות במחלות מקצוע עלה בעשור האחרון ב-135% (כ-2800 תביעות ב-2012 לעומת כ-6600 תביעות ב-2022). ניכר כי מתרחש תהליך הרחבה בפסיקה, הבא לידי ביטוי בהכללת מקרים רבים יותר במסגרת של "פגיעה בעבודה".¹⁹

2. עלייה במיצוי זכויות: בין 2018 ל-2022 חלה מגמת עלייה בשיעור המצטרפים החדשים לקצבת נכות המיוצגים על ידי עורכי דין וכן התחזקה פעילותו של הביטוח הלאומי לסיוע במיצוי זכויות של נפגעי עבודה ומבוטחים נוספים באמצעות מרכזי "יד מכוונת" ומנוע הזכויות הלאומי, טפסים מקוונים, הנגשת המידע באתר הביטוח הלאומי, ופניות בסמס למיצוי זכויות.²⁰

יצוין בהקשר זה כי הנתונים שהובאו בפני הוועדה מלמדים בעיקרם כי אין השפעה ממשית לייצוג על ידי עורכי דין על תוצאות התביעה לביטוח הלאומי: נמצא כי שיעור הזכאים לקצבה זמנית ושיעור תביעות דמי הפגיעה המאושרות בשנתיים האחרונות, הינם דומים בקרב מיוצגים על ידי עורכי דין ובקרב אלו שאינם, ובנוסף כי הייצוג אינו משפיע על אחוז הנכות המאושר. יצוין בהקשר זה כי סכום דמי הפגיעה ליום עבור נפגעים מיוצגים גבוה בכ-15% מזה של מי שאינו מיוצג (219 ₪ לעומת 191 ₪, בשנת 2022), אולם נראה כי הדבר משקף רמת הכנסה גבוהה יותר של אלו המיוצגים על ידי עורכי דין.²¹

¹⁹ מצגת מינהל המחקר והתכנון, 24.08.2023; מדגם שבוצע על ידי הלשכה המשפטית של הביטוח הלאומי.

²⁰ ראו אתר הביטוח הלאומי.

²¹ ניתוח נתוני מייצגים, שהוצג ע"י מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, 11.01.2024.

המלצות הוועדה

בפרקים הקודמים תוארו תמונת המצב והמגמות בגמלאות נפגעי עבודה ובפעולות הנעשות לצורך מניעה ואכיפה של תאונות עבודה. לאור הממצאים והניתוח שערכה הוועדה, בפרק זה יוצגו המלצותיה של הוועדה. במהלך הפרק יתוארו האתגרים הקיימים במצב הקיים, ולאחר מכן יוצגו הצעדים עליהם ממליצה הוועדה כדי להתמודד עם אתגרים אלו.

בהתבסס על מיפוי המגמות וזיהוי הפערים והאתגרים בתחום צמצום תאונות העבודה ותשלומי גמלאות לנפגעי עבודה בישראל, הוועדה ממליצה על שורת צעדים שתסייע במעקב ופיקוח אחר תאונות עבודה, תגביר את המעורבות של מעסיקים בתחומי הבטיחות והבריאות של עובדיהם במקומות העבודה, ותרחיב את מעטפת הסיוע לנפגעי עבודה בישראל. בנוסף, הוועדה מציגה מספר צעדים שמטרתם לדייק את מתן הגמלאות לנפגעי עבודה בהתאם לעקרונות העומדים בבסיסן. יודגש, כי המלצותיה השונות של הוועדה כרוכות ושלובות זו בזו, ומשקפות תפיסה הוליסטית של ההגנה על עובדים בישראל, הנמשכת ממניעת תאונות העבודה, אכיפת הדין בנושא, ושיפור מנגנוני מתן הגמלאות לנפגעי העבודה, שיש לראות בה מקשה אחת בעלת הגיון פנימי.

עוד יצוין כי חלק מהמלצותיה של הוועדה נועדו להיות מיושמות לאלתר, ואף תוצאותיהן יתגשמו בטווח המיידי, אך אחרות נועדו לקדם שינוי תרבותי רחב יותר במקומות העבודה, תוך שינוי מודעות והגברת מעורבותם של מעסיקים במאמץ המשותף למניעת תאונות עבודה. אלו, מטבע הדברים, דורשים זמן רב יותר ליישום, ופירותיהם יבואו לידי ביטוי בטווח הזמן הבינוני והארוך.

להלן יובאו המלצות הוועדה:

שינויים בדיווחי המעסיק לביטוח הלאומי



תמונת המצב ואתגרים

ישנם שני סוגי דיווחים על תאונות עבודה, הנבדלים במגיש הדיווח ובגוף אליו מדווחים:

(א) דיווח עובד למוסד לביטוח לאומי

(ב) דיווח מעסיק למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית

הכפילות בדיווח על תאונות העבודה מובילה לפערי דיווח בשני מישורים:

1. תת-דיווח למינהל הבטיחות באשר לחלק מן התאונות: קיימים פערים בין היקפי התאונות המדווחות על ידי עובדים לביטוח הלאומי לבין אלו המדווחות על ידי מעסיקים למינהל הבטיחות, על אף חובת הדיווח למינהל הבטיחות. פערים אלו גדולים יותר מאשר הפערים הנובעים מההבדלים בהגדרת "תאונת עבודה".

2. פערים בהיקף המידע המדווח: דיווחי העובדים לביטוח הלאומי אינם מאפשרים ניתוח פרופיל סיכון של עסקים וענפים מסוימים, משום שהמידע המועבר בהם אינו מקודד באופן מלא וכן משום שאין גוף המנהל רישום עסק לפי ענף ומשלח יד. כמו כן, הדיווחים לביטוח הלאומי אינם כוללים מידע מלא באשר להעסקת עובדים במיקור חוץ (ופער מידע זה צפוי לגדול ברקע התגברות ההעסקה במתכונת מיקור חוץ). הפער נובע בעיקרו מכך שמטעמים סוציאליים ולצורך צמצום בירוקרטיה, הביטוח הלאומי מבקש רק נתונים הנדרשים לקבלת החלטה בתביעה והידועים למבוטח הסביר. בסיכומו של דבר, כיום ניתוח נתוני הביטוח הלאומי אינו מאפשר הסקת מסקנות רוחבית באשר למאפייני תאונות העבודה בענפים שונים במשק.

להלן יוצגו עיקרי ההבדלים בין שני סוגי הדיווחים:

דיווח למוסד לביטוח לאומי	דיווח למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית	
העובד (תוך חתימת המעסיק ואישורו כי האירוע התרחש במהלך עבודתו של העובד)	המעסיק	מגיש הדיווח
כולל כל תאונה במהלך עבודה (גם כזו שהעובד לא נעדר בגינה), וכן תאונות בדרך אל/מ העבודה או פעילות במסגרת העבודה שאינה קשורה ישירות לעבודה	"מקום שאירעה איזו תאונה שמקורה בעבודתו של איזה עובד, ובהמשך אותה עבודה", בגינה נעדר העובד 3 ימים ומעלה	הגדרת התאונה
לא	כן	האם הדיווח חובה?
המידע מתייחס רק למעסיק הישיר	לרוב, מתבצע קישור ידני במערכת המידע גם למפעל האם במקרה של קבלן חוץ	התייחסות למיקור חוץ
כ-100 אלף תביעות בשנה	כ-12,500 תאונות בשנה	היקף דיווח
טופס ניתן להורדה, אליו מצורפות צרופות, או טופס מקוון	טופס אינטרנטי באתר המינהל, או טופס כתוב הנשלח כ-PDF	דרך הדיווח
עד שנה מקרות התאונה (ניתן לדווח מאוחר יותר, אך התשלום הרטרואקטיבי הוא עד שנה)	תוך 3 ימים מקרות התאונה	מועד הדיווח
רק כאשר ישנם שארים	כל ארוע	דיווח על פטירות

בנוסף, כיום הדיווח לביטוח הלאומי אינו מעודד הפקת לקחים והפחתת תאונות אצל המעסיק. בדרך כלל, הגורם אצל המעסיק שמעניק את האישור הנדרש לקבלת דמי פגיעה אינו הגורם הרלוונטי ביותר לשיפור הבטיחות במקום העבודה. הדיווח לביטוח הלאומי מבוצע בדרך כלל על ידי גורמים מנהלתיים במעסיק (פעמים רבות גורמי ניהול משאבי אנוש) המאשרים את הגשת התביעה, והמידע אינו עובר בהכרח לגורמים במעסיק שעניינם מניעה וצמצום של תאונות עבודה. יצוין בהקשר זה כי הוועדה בחרה להתמקד בדיווח המעסיק משני טעמים עיקריים: הן הרצון להגביר את מודעות המעסיק לפרטי התאונה ולקדם הסקת מסקנות, וכן מתוך מטרה שלא להכביד על העובד בעת הגשת התביעה, וזאת מטעמים של הגנה על הביטחון הסוציאלי.

המלצות הוועדה

על מנת להגדיל את העמידה בחובת הדיווח למינהל הבטיחות, להעשיר את המידע המועבר אל הביטוח הלאומי, וכן לוודא כי הגורמים הרלוונטיים במעסיק ערים לכך שהתרחשה תאונת עבודה, הוועדה מציעה לאמץ את ההמלצות הבאות:

(א) צמצום פערי דיווח: בסיום הגשת הצהרת המעסיק לתביעה לביטוח הלאומי, המעסיק יופנה על ידי המערכת במקרים הרלוונטים להגשת דיווח במינהל הבטיחות.

הנחת הצוות הייתה כי לפחות חלק מן העסקים אינם נמנעים מהגשת הדיווח למינהל הבטיחות בכוונת מכוון, אלא בשל רשלנות או בשל העדר העברת מידע בין הגורמים השונים אצל המעסיק. במקרים אלו, סברו חברי הוועדה, שימוש במרכיבי כלכלה התנהגותית יסייע לצמצום פערי הדיווח ויובילו להגדלת שיעורי הדיווח על פי החוק גם למינהל הבטיחות.

יצוין בהקשר זה כי הוועדה שקלה את האפשרות לעבור לדיווח משותף לשני הגורמים, אך מבחינת הנושא עלה כי הקשיים שיעלו מאיחוד הדיווח עולים על היתרונות. ראשית, העברת כל דיווח שהוגש לביטוח הלאומי גם למינהל הבטיחות עלול להוביל לכך שמעסיקים יורתעו מלאשר תביעות של עובדים בשל החשש מאכיפה, ובכך יפגע הביטחון הסוציאלי של העובדים, ובפרט של עובדים מוחלשים.

כמו כן, קיימים הבדלים בהגדרת תאונת עבודה של עובדים שלא נעדרו מהעבודה או נעדרו פחות מ-3 ימים. בנוסף, בשל הפערים במועד המחייב לדיווח על התאונה בין שני הגופים, דיווח אחיד יחייב את הנפגעים לדווח לביטוח הלאומי בסד זמנים קצר ובלתי ריאלי, ולחלופין הארכת מועד הדיווח למינהל הבטיחות תסכל אכיפה אפקטיבית של מקומות עבודה מסוכנים.

(ב) העברת מידע: על מנת לאפשר ניתוח סיכונים מתקדם יותר במינהל הבטיחות, אחת לשנה, מינהל הבטיחות יעביר לביטוח הלאומי רשימת מעסיקים, והביטוח הלאומי יעביר למינהל הבטיחות מידע על מספר התאונות שהתרחשו במקומות עבודה אלו, תוך שמירה על פרטיות המבוטחים.

(ג) חתימת ממונה בטיחות על אישור התביעה לביטוח הלאומי: כאשר קיים ממונה בטיחות מנוי במקום העבודה, תידרש גם חתימתו על אישור האירוע בביטוח הלאומי.

(ד) עדכון הצהרת המעסיק בטופס הביטוח הלאומי: להצהרת המעסיק בביטוח הלאומי תתווסף השאלה הבאה: "האם הוסקו מסקנות בעקבות התאונה? אם כן – אנא פרטו בקצרה", וחלק מהשדות במענה יסומנו באופן שיאפשר קידוד של תובנות מרכזיות ממנו.

מנגנוני תימרוץ להפחתת הסיכון בעבודה – תמריצים כלכליים ולא-כלכליים למעסיק



1

הוועדה רואה במעורבות מעסיקים בשיפור תנאי הבטיחות של עובדים ובגיבוש מנגנונים לתמרוץ מעסיקים לעסוק בתחום זה רכיב מרכזי במאבק המשולב לצמצום תאונות עבודה. ככל שיגברו התמריצים של מעסיקים לפעול בצורה יזומה לתיקון ליקויים ולהגברת המודעות במקום העבודה, כך ימנעו תאונות עבודה עתידיות.

הוועדה ממליצה בהקשר זה לאמץ תמריצים כלכליים ולא כלכליים, שישפיעו על המעסיק ויצרו היזון חוזר חיובי שיביא לשיפור ולשינוי התרבות במקום העבודה.

1. תמריצים לא כלכליים למעסיק

תמונת מצב ואתגרים

כיום, מעסיקים מקבלים מידע על תאונות שהתרחשו במקום העבודה, והם מחויבים בתשלום בגין חלק מימי אי-הכושר, אך הם אינם מקבלים תמונה רחבה וכוללת באשר לתאונות העבודה אשר התרחשו במקום העבודה בשנה שחלפה, באופן שיאפשר להם להבחין בסיכונים החוזרים על עצמם ודורשים שינוי ותיקון. (גם הדיווח הקיים היום למעסיקים לפי תקנה 22, הוא דיווח לקוני בלבד, אשר אינו כולל מידע על אופי התאונות שהתרחשו.)

הוועדה סבורה כי העברת מידע באופן מלא ותדיר יותר למעסיק תיצור בטווח הארוך היזון חוזר אשר יוביל לשיפור הבטיחות והגהות במקום העבודה.

גם תמריצים לא כלכליים נוספים, כגון פרסום, עשויים להוביל לשינוי הרצוי בתפיסת מעסיקים את תנאי הבטיחות אצלם. למשל, בסינגפור נעשה שימוש בתמריץ לא-כלכלי חיובי, קרי הכרה בחברות ובעלי תפקיד עם רקורד חיובי של בטיחות ובריאות במקום העבודה, באמצעות פרסום חיובי בקמפיינים ומתן פרסים. לצד זאת, נעשה שימוש גם בתמריץ לא-כלכלי שלילי בדמות פרסום פומבי של חברות ובעלי תפקידים שהורשעו (מאסר או קנסות).²² בישראל נעשה שימוש בתמריצים לא כלכליים בתחום פערי השכר בין גברים לנשים. בשנים האחרונות כל מעסיק עם למעלה מ-518 עובדים מחויב לפרסם באופן שנתי שני דוחות, פנימי ופומבי, המפרטים פערי שכר בין גברים לנשים במקום העבודה.²³ בדומה, פרסום פומבי של היקף תאונות העבודה במקום העבודה יוכל להוות גם כן תמריץ אפקטיבי למעסיקים כדי לפעול להגברת הבטיחות. לכן, ממליצה הוועדה לקבוע חובת פרסום פומבי של מידע אנונימי אודות תאונות עבודה אצל המעסיק, הן לעובדים והן לציבור הרחב.

²² ראה נספח ד'

²³ ראה ס' 66 לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, תשנ"ו-1996

המלצות הוועדה

(א) הטמעת דיווח שנתי מפורט שיישלח למעסיקים מאת הביטוח הלאומי

הביטוח הלאומי ישלח למעסיקים דיווח שנתי, אשר יכלול את היקף וסוג תאונות העבודה שהתרחשו במקום עבודתם בשנה החולפת. הדיווח יעלה את המודעות לתחום הבטיחות בעבודה אצל המעסיק, וכן יאפשר למעסיק להתרשם ממגמות וגורמים חוזרים לתאונות במקום העבודה. הדיווח יכלול השוואה של המעסיק למעסיקים דומים, וכן לשנים קודמות באותו המעסיק. יצוין, כי הוועדה בחנה את האפשרות לכלול בדיווח גם השוואה למעסיקים אחרים באותו ענף, אולם עלה כי הסיווג הקיים לענפים אינו משקף ולא ניתן להסתייע בו.

(ב) פרסום מידע אנונימי לפי מעסיקים באשר להיקף תאונות העבודה

הוועדה ממליצה כי המעסיק יפרסם מדי שנה מידע סטטיסטי אודות התאונות במקום העבודה, המבוסס על נתוני הדוח השנתי שיישלח למעסיק מאת הביטוח הלאומי. המעסיק יחויב בפרסום פומבי של המידע באתר האינטרנט של מקום העבודה, ובנוסף יפורסם מדרג המעסיקים הבטוחים באתר מרכזי שיופעל על ידי הביטוח הלאומי.

2. תמריצים כלכליים למעסיק

תמונת מצב ואתגרים

כיום, למעסיקים לא קיים תמריץ כלכלי ממשי לשיפור הבטיחות במקום העבודה במסגרת גמלת נפגעי עבודה (קיים כמובן תמריץ למעסיקים במניעת תאונות לצורך שמירה על כוח העבודה ולהגנה מפני תביעות נזיקין מצד העובדים, אולם אלו אינם מהווים חלק ממערך גמלת נפגעי עבודה).

סעיף 343 לחוק הביטוח הלאומי ותקנה 22 לתקנות הביטוח הלאומי ביקשו ליצור בקרב מעסיקים תמריץ כזה, באמצעות הטלת תשלום חלק מהגמלה על המעסיקים עצמם, בתמורה להנחה רוחבית בדמי הביטוח. סעיף 343, החל על מעסיקים של למעלה מ-500 עובדים, מאפשר למעסיק לשלם דמי ביטוח מופחתים ובתמורה, המעסיק משלם את מלוא דמי הפגיעה ישירות לעובד, ללא שיפוי של הביטוח הלאומי.

תקנה 22 לתקנות הביטוח הלאומי, החלה על מעסיקים של למעלה מ-100 עובדים, מאפשרת למעסיקים לבחור לשלם את דמי הפגיעה ישירות לעובד, והביטוח הלאומי מחזיר להם את הסכומים ששולמו מעבר ליום ה-13 לדמי הפגיעה, בתוספת ריבית של 2.5%.

מטרתם המקורית של סעיפים אלו הייתה להבטיח רצף שכר לעובדים והגנה על הנפגעים, לאור משכי הטיפול שהיו בעבר להכרה בתאונת העבודה. כיום משכי הטיפול קוצרו משמעותית, ומכיוון שמדובר בהסדר החל על מעסיקים גדולים, שבהם עובדים בעלי זכויות, הרי ששכרם לרוב היה משולם גם ללא הסדרים אלו. בנוסף, נראה כי המנגנונים בסעיף 343 ובתקנה 22, אשר הם "שקופים" למעסיק, אינם משפיעים בפועל על מערך התמריצים של המעסיקים או מעודדים שמירה על הבטיחות במקומות העבודה. זאת בין היתר, משום שהמעסיק אינו נדרש להצביע על שיפור כלשהו בהגנה על הבטיחות כתנאי להכללתו בהסדרים אלו. על כן הגיעה הוועדה למסקנה כי במצב הנוכחי, אין סעיפים אלו מעניקים הגנה לאוכלוסיות מוחלשות או מגבירים את בטיחות העובדים, ומוצע לבטלם ולהחליפם בתמריץ כלכלי ישיר, אשר יינתן כמענק למעסיקים אשר הוכיחו שיפור משמעותי בשמירה על הבטיחות במקום העבודה.

המלצות הוועדה

הוועדה ממליצה לקבוע כי מעסיקים שהציגו שיפור בשיעור תאונות העבודה יקבלו מענק כלכלי מאת המוסד לביטוח לאומי. המענק יינתן למעסיקים שהשתפרו במדדים נבחרים לאורך זמן ביחס לעבר. יצוין, כי הוועדה בחנה את האפשרות להשוואת העסק לאחרים באותו הענף, אולם עלה כי הסיווג לענפים אינו משקף את המציאות (עסקים דומים מסווגים בענפים שונים) ולא ניתן לאתר מובהקות לפי ענף, ועל כן המודל שגובש מתמקד בבחינת השיפור של כל עסק ביחס למצבו בשנים קודמות.

מוצע בהקשר זה כי הזכאים לתמריץ הכלכלי יהיו רק עסקים עם 100 עובדים ומעלה (עסקים אלה כוללים כ-57% מהעובדים השכירים במשק ו-52% מתוך הנפגעים בתאונות העבודה). הבחירה להתמקד בעסקים גדולים נועדה למנוע הפעלת לחץ על עובדים מוחלשים בחברות קטנות שלא להגיש תביעה לביטוח הלאומי במקרה של תאונת עבודה על מנת שלא "לפגוע בסטטיסטיקה" של המעסיק. בנוסף, קיים קושי אינהרנטי בבחינת מידת השיפור בעסקים קטנים, משום ששיעור הנפגעים בעסקים קטנים משתנה בצורה משמעותית גם במקרה של מספר פגיעות קטן מאוד (למשל, בעסק שבו 10 עובדים, פגיעה של עובד אחד תשנה את השיעור ב-10%). יחד עם זאת, ולצד אימוצה המיידי של המלצה זו, חברי הוועדה עמדו על הקושי שבהחלת התמריץ רק על מקומות עבודה המעסיקים מעל 100 עובדים ועל כן ממליצים על גיבוש מענה ייחודי נוסף, למעסיקים קטנים יותר שעשו שיפור משמעותי, וזאת תוך שמירה על הזכויות הסוציאליות של העובדים.

עקרונות נוספים שגובשו למודל הם כי הבדיקה תכלול רק תאונות שהתרחשו במהלך העבודה, ולא תאונות בדרך אל העבודה או ממנה, וזאת משום שהתמריץ מתמקד בשיפור פעילות המעסיק והפחתת הסיכונים בשליטתו, ואין לו השפעה על הסיכונים בדרך. כמו כן, הבדיקה תיעשה רק עבור עסקים שהיו פעילים בשנת הבדיקה וב-3 השנים הקודמות לה, ושבהם שיעור השינוי במספר העובדים בין השנים אינו משמעותי (שכן שינוי גדול בהיקף העובדים יכול להעיד על שינוי במאפייני העסק ואופי פעילותו).

הבדיקה תיעשה כך שייבחנו שני מדדים: (1) אחוז מקבלי דמי פגיעה מתוך מספר העובדים בעסק ו-(2) אחוז העובדים שעברו לקצבת נכות מתוך מספר העובדים בעסק.

שני המדדים יבחנו את השיפור של המעסיק בהשוואה לממוצע בשלוש השנים הקודמות (ממוצע נע). הזכאים לבחינה יהיו רק עסקים שהשתפרו באחד או בשני המדדים, או שהיו ללא שינוי בשניהם - כלומר, לא ייכללו עסקים שהחמירו באחד המדדים לפחות. בנוסף, עסק שבו נהרגו עובדים בתאונות עבודה לא ייכלל בבדיקה. הזכאים למענק יהיו עסקים שבהם היה שינוי משמעותי, וכן עסקים אשר הציגו רצף משמעותי של מספר שנים ללא תאונות עבודה כלל. בסימולציה ראשונית שבוצעה במסגרת עבודת הוועדה, הוערך כי כ-200 עסקים יהיו זכאים מדי שנה למענק.

היבטים משפטיים בגמלה: דיוק ההכרה במיקרו-טראומה ומחלות מקצוע



ג

תמונת המצב ואתגרים

הגדרת "פגיעה בעבודה" אינה כוללת רק אירועים חבלתיים חד-פעמיים, אלא גם מחלות שהעובד לקה בהן עקב תנאי עבודתו (מחלות מקצוע). תקנות הביטוח הלאומי קובעות רשימה סגורה של מחלות מקצוע, אולם רשימה זו לא עוזקנה באופן כולל במשך שנים רבות, כך שמחלות ומצבים שונים שנגרמו לעובדים בשל עבודתם לא נכללו בה.²⁴ על מנת לתת מענה ללקונה זו, פיתח בית הדין לעבודה בשורת פסקי דין את "תורת המיקרו-טראומה", שנועדה לאפשר לבית הדין לתת סעד לעובדים במקרים אלו. עיקרה של תורת המיקרו-טראומה הוא בכך שהיא מאפשרת להתייחס לפגיעות שנגרמות כתוצאה מפעולות חזרתיות ומתמשכות במהלך העבודה כשורה של אירועים חבלתיים נפרדים, באופן שמאפשר לבית הדין להכיר במחלה שנגרמה לעובד כפגיעה בעבודה, גם אם אינה מנויה ברשימת מחלות המקצוע. במהלך השנים האחרונות בתי הדין הכירו בשורה של מחלות ופגיעות שאינן כלולות ברשימת מחלות המקצוע באמצעות תורת המיקרו-טראומה, וכן הביאו להקלה בתנאים להכרה במחלות ופגיעות הכלולות ברשימה, תוך הפיכתה למעשה לאות מתה. במקביל, השינויים בעולם העבודה הביאו לכך שקיימים מצבים ומחלות שהלכת המיקרו-טראומה ורשימת המחלות הקיימת אינן מותאמות להם ואינן מאפשרות הכרה בהם כפגיעות בעבודה.

ההכרה השיפוטית במחלות נוספות כפגיעות בעבודה במסגרת הלכת המיקרו-טראומה מובילה לכך היא שהיקף המקרים המוכרים הולך ומתרחב באמצעות דיונים במקרים נקודתיים, אך ללא בחינה רוחבית של השלכות ההכרה, או גיבוש סטנדרט רפואי מוסכם וברור.²⁵ בהעדר סטנדרטים ברורים ומחייבים, מכריע בית הדין בשאלות רפואיות אלו על סמך הערכה מקצועית של מומחים רפואיים במקרים פרטניים, גם במקרים בהם לא קיים קונצנזוס רפואי רחב, דבר המוביל לחוסר אחידות בהחלטות וריבוי הליכים משפטיים. כמו כן, הדיון המבוזר במקרים נקודתיים מוביל גם להשלכות רחב תקציביות, שאינן נשקלות על ידי בתי הדין. בין השנים 2012 ל-2022 חל גידול משמעותי (כ-135%) בתביעות לדמי פגיעה עקב מחלות מקצוע, בהשוואה לגידול בכלל התביעות לדמי פגיעה (כ-80%). מגמה דומה נרשמה גם ביחס לתביעות עקב מחלה ממארת (עליה של כ-109%).²⁶

ללא שינוי במדיניות הקיימת בתחום המיקרו-טראומה ומחלות המקצוע, אשר ייצור סטנדרטיזציה מחייבת, מגמת הגידול בתשלומים עבור מקרים מסוג זה תימשך, מבלי שתיבחן בראייה כוללת ההתאמה לתכלית החוק.

²⁴ תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח מפני פגיעה בעבודה), תשי"ד-1954, פרק שביעי: מחלות מקצוע

²⁵ מצגת "מיקרו-טראומה ומחלות מקצוע", שהוצגה ע"י הלשכה המשפטית של הביטוח הלאומי, 24.08.23

²⁶ מצגת "ועדת נפגעי עבודה – תביעות מורכבות לדמי פגיעה מחלות מקצוע נבחרות 2012-2022", שהוצגה ע"י מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי 24.08.2023.

המלצות הוועדה

(א) המלצה לטווח הארוך: הקמת וועדה לעדכון רשימת מחלות המקצוע

הקמת וועדה קבועה אשר תהיה אמונה על קביעת כללים וסייגים להכרה באירוע "מזכה גמלה". הוועדה תבחן את עוצמת הקשר הסיבתי בין תנאי העבודה למחלות ופגיעות מסוימות ותמליץ על עדכון רשימת מחלות המקצוע תוך הסתמכות על קריטריונים רפואיים מקובלים. הוועדה תתכנס באופן עיתי ותידרש לסוגיה באופן שוטף, כך שתייצר רשימה מעודכנת ודינמית, אשר תתאים למציאות המשתנה. כל מחלה ופגיעה שלגביהם תקבע הוועדה כללים וסייגים להכרה יועגנו בחקיקה, כך שניתן יהיה להכיר בהן בהתאם לכללים שתקבע הוועדה בלבד (ולא במסגרות חלופיות, כגון בהתאם להלכת המיקרו-טראומה).²⁷ הוועדה תבחן נושאים ומצבים בהם יש מקום לדייק את הגדרות הזכאות, הן לצמצום הן להרחבה ביחס למצב כיום.

הוועדה תורכב מאנשי רפואה (מרבית הנציגים), נציגי הביטוח הלאומי, כלכלנים, משפטנים, נציג עובדים, נציג מעסיקים, נציג אגף תקציבים ונציג מינהל הבטיחות. זאת, על מנת להבטיח כי הוועדה תתייחס להיבטים רפואיים, כלכליים, תקציביים, אתיים ומשפטיים.

המלצות לטווח הזמן המידי:

(ב) הכרה במחלות מקצוע הנובעות מחשיפה לחומרים מסוכנים במקומות העבודה תתאפשר רק אם התקיימה חריגה מתקנות הבטיחות בעבודה

הכרה בחשיפה לחומרים במקום העבודה כגורם לפגיעה בעבודה (מחלות מקצוע) תותאם לחריגות מדרישות החשיפה של תקנות הבטיחות בעבודה, כך שחשיפה שאינה חורגת מהגדרת החשיפה המירבית המותרת על פי התקנות לא תוכל להיות מוכרת כתאונת עבודה. כך יצומצם הדיון בחשיפות שאינן רלוונטיות למחלות מקצוע. בנוסף, צעד זה יסייע בעקיפין למניעת מחלות מקצוע, באמצעות הגדרות ברורות לחשיפות מזיקות.

(ג) דיוק ההכרה בתחלואה הנגרמת עקב רטט, בהתאם להנחיות ה-ISO

תחלואה הנגרמת עקב רטט יד-זרוע ורטט כל-גופי תוכר בהסתמך על הקווים המנחים של ארגון העבודה הבינלאומי (ISO). הגדרות אלו מפרטות את סוג החשיפה, העוצמה, המשך, פרק הזמן המצטבר, תקופות החביון המינימלית והמקסימלית הנדרשות, ואת המחלות המזויקות המוכרות עקב חשיפה זו. הגדרה זו תביא לדיוק הדיון בתשתית העובדתית והכרה אחידה בליקויים, בהסתמך על ספרות רפואית מקובלת ומבוססת.

(ד) בחינת ההכרה במחלות סרטן בהתאם להנחיות IARC

הסוכנות הבינלאומית לחקר הסרטן (IARC) היא גוף מטעם ארגון הבריאות העולמי (WHO) המתמחה בתחום הסרטן. זהו גוף מולטי-דיסציפלינרי המשלב יכולות בתחום האפידמיולוגיה, המחקר המעבדתי והביו-סטטיסטיקה, ומסווג את החשיפות אותן הוא בוחן על פי מובהקות הקשר הסטטיסטי בין החשיפה לבין התחלואה. מוצע להגדיר את הקריטריונים לדיון במחלות סרטן עקב חשיפות תעסוקתיות, כך שיכללו רק גורמים המוכרים כמסרטנים ודאיים (Group 1) על פי IARC. דיוק ההגדרות יביא לכך שהדיון יתמקד במחלות וחשיפות שקיים עבור הקשר ביניהן בסיס מדעי מקובל ומבוסס.

²⁷ בדומה למצב בסעיפים 84 ו-84א לחוק הביטוח הלאומי, הקובעים כללים מוגדרים לשני ליקויים ספציפיים (בקע מפשעתי וליקוי שמיעה).

ביטול ההכרה בתאונות בדרך לעבודה וחזרה כתאונות עבודה



תמונת המצב ואתגרים

כיום, תאונות בדרך לעבודה ובחזרה נכללות תחת ההגדרה של תאונות עבודה: "רואים תאונה כתאונת עבודה אף אם אירעה תוך כדי נסיעתו או הליכתו של המבוטח לעבודה ממעונו או ממקום שבו הוא לן אף אם אינו מעונו, מן העבודה למעונו או ממקום עבודה אחד למשנהו, ועקב נסיעתו או הליכתו זו"²⁸. הכרה בסוג זה של תאונות עבודה כוללת את כלל סוגי התאונות בדרך לעבודה (לא רק תאונות ברכב מנועי). יודגש, כי ההגדרה אינה כוללת תאונות דרכים המתרחשות בעת ביצוע העבודה (כגון בעבודתו של נהג וכיוצ"ב), שהן תאונות עבודה "רגילות" לכל דבר.

בין השנים 2011 ל-2020 חל גידול בשיעור התאונות בדרך לעבודה ובחזרה מתוך כלל תאונות העבודה (מ-22.4% ל-26.5% בהתאמה)²⁹ וכן גדל שיעורם של הנפגעים בתאונות בדרך מתוך כלל המצטרפים החדשים מדי שנה לקבוצת הזכאים לקצבת נכות מעבודה (מ-23% ב-2014 ל-28% ב-2022).³⁰

נתונים אלו מעוררים קושי, שכן משמעותם היא שחלק הולך וגדל מסך ההוצאות בגמלת נפגעי עבודה אינו משרת עוד את התכליות הבסיסיות של הגמלה. אחת התכליות המרכזיות של גמלת נפגעי עבודה היא לחלק את הסיכון בין מעסיקים שונים במשק על דרך של ביטוח הדדי, שבמסגרתו ענף אחד נושא בסיכון של ענף אחר. בכך מונעת הגמלה כשל שוק פוטנציאלי, בו עסקים מסוכנים לא היו יכולים להיות מבוטחים בשוק הפרטי, על אף תרומתם למשק, באופן שעשוי היה להותיר את העובדים באותם ענפים ללא כיסוי ביטוחי. טיעון זה אינו רלוונטי לתאונות בדרך לעבודה, משום שניתן להניח שהנפגעים בתאונות אלו מתפלגים באופן אחיד בין הענפים השונים. בנוסף, בניגוד לתאונות בתוך מקום העבודה או במהלך העבודה, למעסיק אין שליטה או יכולת למנוע תאונות בדרך אל העבודה ובחזרה ממנה. משמעות הדבר היא שהמעסיק נדרש להשתתף בעלות ביטוח נפגעי עבודה, על אף שחלק משמעותי מתאונות העבודה אינן כלל בשליטתו. בשל מאפיינים אלו, שהם חריגים לגמלת נפגעי העבודה, חלק ממדינות ה-OECD אינן מכירות בתאונות בדרך לעבודה וממנה כתאונות עבודה, וביניהן גם מדינות בעלות אופי סוציאליסטי כגון למשל נורווגיה, בריטניה ודנמרק.³¹

אשר על כן, החליטה הוועדה לבחון לעומק את ההצדקות והמשמעויות המשפטיות והכלכליות שיהיו לפרט ולמשק לו יוחלט לבטל את ההכרה בתאונות אלו כתאונות עבודה (וראו פירוט בנספח ה').

²⁸ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, סעיף 180(1).

²⁹ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2021, דוח שנתי 2018. נתוני מנהל מחקר – מצטרפים חדשים לנכות מעבודה.

³⁰ נתוני הביטוח הלאומי, מינהל המחקר והתכנון.

³¹ המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, "גמלת נפגעי עבודה במדינות בעולם".

מרבית הניזוקים בתאונות בדרך לעבודה (כ-70%) הם נפגעים בתאונות דרכים. מתוך כלל הנפגעים בתאונות דרכים, הנפגעים בדרך לעבודה מהווים מיעוט קטן (12%).³² בדומה לכלל נפגעי תאונות הדרכים, הניזוקין בתאונות בדרך לעבודה זכאים לפיצוי מכוח חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים (הפלת"ד), במקביל לזכאותם כנפגעי עבודה. בנוסף, מרבית הניזוקים בתאונות בדרך זכאים גם לביטוח אובדן כושר עבודה המהווה חלק מפנסיית החובה. כמו כן, חלק מן הנפגעים, אשר פגיעתם חמורה יותר, יהיו זכאים לקצבת נכות כללית או סיעוד בהתאם לגילם ולחומרת הפגיעה (ובתנאים הקבועים בחוק).

מן הסקירה שביצעה הוועדה, בה נבחנו תרחישים שונים וחושב הפיצוי הפוטנציאלי לו היו זכאים נפגעים שונים, עלה כי במרבית המקרים, הפיצוי שיינתן לנפגעי תאונות דרכים בדרך לעבודה מכוח הפלת"ד גבוה יותר מזה שיהיו זכאים לו מכוח גמלת נפגעי עבודה, כך שזו ממילא "תיבלע" ותנוכה מפיצויי הפלת"ד. משמעות הדבר היא שלא תיגרם פגיעה כלכלית למרבית הנפגעים בתאונות דרכים אם תבוטל ההכרה בתאונות בדרך כתאונות עבודה (וראו נספח ה'). כך גם במרבית המקרים שאינם נופלים תחת מסגרת הפלת"ד (כגון פגיעה בדרך לעבודה שאינה ברכב מנועי), בהם חלים דיני הניזוקין הכלליים.

יש לציין כי הפלת"ד ודיני הניזוקין מורכבים יותר מבחינת הליכי מיצוי הזכויות, שכן הם דורשים הגשת תביעה לבתי המשפט וניהול הליך משפטי, ומשכי הטיפול בהם ממושכים יותר בהשוואה למשכי הטיפול בביטוח הלאומי (כשנה עד להגשת התביעה ומספר שנים עד לפסק דין בפלת"ד, בהשוואה לחודשים ספורים בגמלה, אם כי במקרים חמורים ניתן לקבל תשלום תכופ גם במסגרת הפלת"ד). כמו כן, הפיצוי על פי הפלת"ד ודיני הניזוקין ניתן בדרך כלל באמצעות מענק חד-פעמי, ולא בתשלומים עיתיים. אף על פי כן, סברו חברי הוועדה כי טעמים אלה אינם מהווים טעם מספיק להכרה בתאונות אלו כתאונות עבודה, שכן מאפיינים אלו נכונים כאמור למרביתם המוחלטת של הנפגעים בתאונות דרכים או ברחובות הערים, שאינם נפגעים בדרך לעבודה.

המלצות הוועדה

הוועדה ממליצה לבטל את ההכרה בתאונות בדרך אל העבודה וממנה כתאונות עבודה.

תיקונים נוספים בגמלות נפגעי עבודה



הוועדה ממליצה לקדם מספר תיקונים בתנאי הזכאות וברכיבי הזכאות בגמלת נפגעי עבודה, וזאת במטרה לדייק את מאפייני הגמלה כך שישרתו באופן המיטבי את מטרותיה וישמרו על התכליות שבגינן נקבעה גמלת נפגעי העבודה. חלק מן התיקונים המוצעים מרחיבים את היקף הזכאות ביחס למצב כיום, וחלקם מצמצמים, ויחד הם מהווים מהלך משותף אשר נועד לחדד ולדייק את היקף ההגנה הסוציאלית על נפגעי עבודה.

³² הלמ"ס, תאונות דרכים עם נפגעים 2022, סיכומים כלליים

1. זכאותם של אלמנים (תלויים)

תמונת מצב ואתגרים

כיום, הזכאות לגמלת תלויים עבור אלמן שאשתו נפטרה עקב תאונת עבודה ואין עמו ילדים כפופה למבחן הכנסות, זאת בשונה מאלמנה שבעלה נפטר, אשר זכאותה אינה תלויה במבחן הכנסות. מצב זה יוצר אי-שוויון בלתי מוצדק בין אלמנים לאלמנות. כמו כן, אלמנה שנישאה אינה זכאית להמשך קבלת הגמלה, וזאת בניגוד למצב הקיים במשרד הביטחון.

המלצות הוועדה

- השוואת תנאים בין אלמן לאלמנה, תוך וויתור על מבחן הכנסות גם לאלמנים.
- המשך תשלום גמלה לאלמנה שנישאה.³³

2. קביעת מענק פטירה אחיד לכל מקבלי קצבת נכות מעבודה

תמונת מצב ואתגרים

כיום, קיימת הבחנה בין מענק פטירה רגיל למענק פטירה מוגדל. מענק פטירה רגיל ניתן למבוטח מתחת לגיל פרישה שהשתלמה לו קצבת נכות מעבודה לפי דרגת נכות בשיעור 50% לפחות, או למבוטח מעל גיל פרישה שהשתלמה לו קצבת נכות מעבודה בסמוך לפטירה.³⁴ גובה מענק הפטירה הרגיל שווה לסכום הבסיסי (9,930 ₪, נכון ל-2024),³⁵ וגובה מענק פטירה מוגדל שווה ל-36 קצבאות נכות מעבודה בשיעור 60%. המענק המוגדל משולם בשני שיעורים שווים למי שעונה על כל התנאים הבאים:³⁶

1. השארים אינם זכאים לקצבת תלויים בנפגעי עבודה מאחר שפטירת המנוח לא נגרמה בשל הפגיעה בעבודה בגינה שולמה קצבה לפי דרגת נכות של 50%.
2. שולמה לנפטר קצבה לפי דרגת נכות של 50% לפחות בעד 36 החודשים שלפני קדמו בתכוף לפטירה.
3. הכנסת בן הזוג בשנה שקדמה לפטירה אינה עולה על פעמיים השכר הממוצע במשק לפי חוק הביטוח הלאומי (25,072 ₪ נכון ל-2024).

ההבחנה בין המקרים יוצרת אי-שוויון בלתי מוצדק בין מבוטחים שונים שנפטרו והיא שונה מכלל מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי, אשר בעת פטירתם, מזכים את שאריהם במענק פטירה אחיד, בלי קשר לדרגת הנכות וזמניותה. על כן, לא ברור כיום הרציונל שעמד בפני המחוקק בעת שקבע סעיפים אלו ואת ההבחנה בין הנכים השונים. בהקשר זה יש לציין כי בעבר, בעלי מוגבלויות קשות התקשו לבטח עצמם בביטוח חיים, אך כיום, נפגע עבודה בעל נכות יציבה (מרבית המקבלים) יכול לבחור לבטח עצמו בביטוח הזדי למקרה של פטירה.

³³ הערה: המלצה זו עלתה גם במסגרת שיתוף הציבור, (ראה נספח ג').

³⁴ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, סעיף 310(א)(1).

³⁵ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, סעיף 1 (הצמדת גמלאות תשס"ג-2003).

³⁶ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, סעיף 310(ג)(ד).

המלצות הוועדה

הוועדה ממליצה על ביטול מענק הפטירה המוגדל, וקביעת מענק פטירה אחיד לשאריהם של כל מקבלי קצבת נכות מעבודה, בגובה מענק הפטירה הרגיל ביתר קצבאות הביטוח הלאומי.

3. פישוט חישוב שכר בסיס

תמונת מצב ואתגרים

כיום אופן חישוב בסיס השכר של נפגע העבודה, ממנו נגזרת קצבת הנכות מעבודה, כולל שורה של מקרים נקודתיים בהם חלים כללים שונים לעניין חישוב השכר.³⁷ מטרת תקנות ההשלמה הייתה לשקף נאמנה את שכרו של הנפגע, אולם בשל מורכבותן, הן אינן מאפשרות להשתמש במאגרי השכר הקיימים (טופס 100 ייעודי) ובכך יוצרות סרבול בירוקרטי, ולעיתים מובילות לליטיגציה מורכבת. אשר על כן, מוצע לאמץ מודל דומה למודל החישוב בדמי לידה, אשר יאפשר לשקף נאמנה את השכר באופן שאינו גורר מורכבות בירוקרטית. החישוב המוצע שונה מבסיס החישוב בדמי לידה בשני הבדלים: אין תקופת הכשרה, ותקופת הבדיקה היא של חצי שנה ולא רבעון. בכך ניתן מענה גם למי שהתחיל לעבוד בסמוך לפגיעה.

המלצות הוועדה

הוועדה ממליצה על פישוט חישוב שכר הבסיס, כך שיבוטלו כל תקנות ההשלמה, והשכר ישולם באופן אחיד שישקף נאמנה את שכר הנפגע ערב הפגיעה, מבלי לבצע השלמות נוספות. השכר יחושב לפי נתוני תלוש חודשי, אשר מועבר עבור כלל העובדים ללא צורך באישור קודם, והשלמת הפרשים עם קבלת טופס 100 מפורט (טופס 100 ייעודי). התשלום יתבצע לפי החלופות הבאות:

1. ממוצע שלושת או ששת החודשים האחרונים (הגבוה מבניהם).
2. ככל שמידע זה אינו קיים לגבי העובד: חודש סמוך אחרון שלפני הפגיעה או חודש הפגיעה (הגבוה מבניהם)
3. ככל שמידע זה אינו קיים: תשלום מינימום לפי דמי תאונה (25% מהסכום הבסיסי).

יצוין כי הוועדה בחנה השפעת השינוי ומודעת לכך שלגבי מי שנפגע מיד עם תחילת עבודתו, לא עבד בחצי השנה שלפני, וטרם קיבל שכר, תיתכן פגיעה מסוימת. ואולם, מדובר בביטוח שצריך לשקף נאמנה את השכר שאליו הורגל העובד, ולא שכר עתידי צפוי לכאורה שלא הופרשו ממנו דמי ביטוח לתקופה.

³⁷ ראו תקנות הביטוח הלאומי (חישוב שכר העבודה הרגיל), תשי"ז-1956.

4. קידום רפורמה בתקנה 18 (נכה נזקק)

תמונת מצב ואתגרים

כיום, ועדה של הביטוח הלאומי הכוללת רופא, פקיד שיקום ופקיד תביעות, רשאית להגדיל את זכאותו של נפגע עבודה ל-100% נכות לתקופה של עד 4 חודשים למי שנקבעה לו נכות זמנית, אין לו "הכנסות מהתעסקות" ואין לו סיכוי סביר לחזור לעבודה כלשהי עקב הפגיעה. מדובר ברובד נוסף לרובד הביטוחי, הנובע מדרגת הנכות הרפואית. בשנים האחרונות חל גידול בהיקפי התביעות ובאישורי הזכאות ל"נכה נזקק", וניכר כי גובר הלחץ מצד תובעים לקבלת נכות זמנית על מנת שיוכלו להיות זכאים להכרה זו. בנוסף, מעמד זה מייצר עבור הנכה תמריץ שלילי לחזרה לעבודה, משום שרק אם יראה כי אין לו הכנסות מהתעסקות יהיה זכאי לגמלה בגובה 100% נכות לתקופה זו. הדבר מקשה גם על מעסיקים, שפניות מהם מתקבלות בנושא.

המלצות הוועדה

1. קביעת רף קצבה מקסימלי

כיום, ההכרה ב"נכה נזקק" אינה תלויה כלל בגובה הנזקקות של האדם, והאדם זכאי לגמלה בהתאם לגובה השכר שהיה לו טרם התאונה. הגבלת גובה הקצבה ברכיב זה תגשים את מטרת התקנה, שהיא לאפשר הגנה על צרכי מחייה בסיסיים של הנכה שאינו יכול להתפרנס, והתאמה להגדרת התקנה הבוחנת שכרו ביחס לשכר הממוצע ולא שכר אליו הורגל.

2. החשבת הכנסות מדמי מחלה או אובדן כושר לפי חיקוק כ"הכנסה מהתעסקות"

כיום הזכאות כ"נכה נזקק" עומדת גם למי שיש לו זכאות לימי מחלה במסגרת יחסי העבודה. אולם, מטרת התקנה היא להבטיח לנפגע אפשרות להתקיים בתקופה שבה אינו יכול להתקיים בכבוד. ועל כן, אם לנפגע אפשרות להשתכר ממקורות אחרים, דוגמת ניצול ימי מחלה או מביטוח אובדן כושר עבודה, אין הצדקה להכיר בו במסגרת התקנה. יצוין בהקשר זה כי בדמי תאונה הגמלה משולמת רק לאחר ניצול ימי המחלה אצל שכיר, וכי בקצבת נכות כללית דמי מחלה נלקחים בחשבון לעניין רף ההכנסות.

3. הוספת מדרגה נוספת של הגדלה ל-50% בגין אובדן כושר חלקי

כיום, התקנה מורה על העלאת הזכאות ל-100% נכות במקרים הזכאים, במנותק משאלת אחוזי הנכות הזמנית שנקבעה לנפגע. מוצע לקבוע מדרגה נוספת של הגדלה ל-50% בגין אובדן כושר עבודה חלקי, במקרים בהם לאדם יכולת עבודה מסוימת, באופן שאף יגביר את התמריץ לחזור לעבודה.

מנגד, יש לציין כי צעד זה יגביר את העומס על תהליך העבודה בוועדת הרשות, שכן הוא מצריך שיקול דעת נוסף בקבלת ההחלטות בוועדה, וכן הוא עשוי להגדיל את מספר ההשגות מצד התובעים.

5. הצמדת קצבאות לשכר הממוצע במשק

תמונת מצב ואתגרים

כיום, קצבאות נכות מעבודה נגזרות מהכנסות הזכאי ברבעון שקדם לפגיעה בעבודה. והן מוצמדות לעליית מדד המחירים לצרכן.³⁸ בשנים האחרונות התקבלו פניות רבות מארגוני נכי תאונות עבודה להצמדת הקצבאות לשכר הממוצע במשק, בדומה לנכות כללית.

המלצות הוועדה

- הוועדה ממליצה לבחון את הנושא בהמשך, אך לקבוע כי בעת הזו, אין מקום או אפשרות לפעול לתיקון הנושא.

6. הקמת מרכז טיפול ותמיכה לנפגעי עבודה

תמונת מצב ואתגרים

נפגעי עבודה רבים מתמודדים עם אתגרים פיזיים, נפשיים וחברתיים המצריכים גישה מקיפה ושיטתית לתמיכה ושיקום. לנפגעי עבודה צרכים ייחודיים להם, המבדילים אותם מאוכלוסיות אחרות, ולכן יש צורך במתן מעטפת הוליסטית המותאמת באופן ישיר לטיפול בבעיות ייחודיות אלו.

המלצות הוועדה

הוועדה סבורה שיש מקום לשקול הקמת מרכז טיפולי הוליסטי שיקומי, אשר יספק מעטפת טיפולית ושיקומית לנפגעי עבודה, על מנת לשפר את הטיפול בנפגעי עבודה. מרכז זה יכלול מערכי תמיכה ושיקום נפשי ופיזי, מערך מיצוי זכויות ועוד. עם זאת, הוועדה סבורה שלא ניתן לקדם המלצה זו בעת הזו.

³⁸ ראו חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, סעיף 110

סיכום

בחלק זה של המסמך זה הוצגו עיקרי הממצאים וההמלצות של הצוות הבין-משרדי אשר בחן סוגיות שונות בנושא צמצום תאונות עבודה ובנושא גמלת נפגעי עבודה (המלצות תת-הצוות יובאו בפרק הבא).

כאמור בהחלטת הממשלה 230, במסגרת העבודה נבחנו השינויים, הדפוסים והסיבות למגמות בגמלת נפגעי עבודה לאורך השנים; נשקלו ואומצו מנגנוני תמרוץ להפחתת הסיכון בעבודה; הוצעו שיפורים לממשקי העבודה מול המעסיקים בגמלת נפגעי עבודה; ונבחן תחום המידע והסכרון בין הגופים הציבוריים העוסקים בנושא.

על בסיס אלו, מיפתה הוועדה את האתגרים הקיימים במצב הנוכחי, והציגה שורת המלצות.

עיקרי המלצות מליאת הוועדה הן:

א הטמעת שינויים בדיווחי המעסיק לביטוח הלאומי

הוועדה ממליצה להטמיע שורת שינויים בדיווחי המעסיק לביטוח הלאומי, שמטרתם היא ראשית למנף את אישור התביעה על ידי המעסיק – תהליך המתקיים כבר היום – להעלאת המודעות של המעסיק לתאונות העבודה במקום העבודה, באופן שייצור היזון חוזר אשר יעודד את המעסיק לפעול לצמצום תאונות העבודה. בנוסף, השינויים המוצעים נועדו לשפר את ממשקי העבודה בין הגופים השונים העוסקים בתאונות עבודה – ובראשם הביטוח הלאומי ומינהל הבטיחות במשרד העבודה – באופן שייאסף מידע רלוונטי, אשר יוכל לסייע בכיוון פעילויות למניעת תאונות עבודה ובגיבוש אכיפה חכמה יותר בתחום.

ב הטמעת מנגנוני תמרוץ למעסיקים להפחתת הסיכון בעבודה

הוועדה ממליצה להטמיע מנגנוני תמרוץ כלכליים ולא-כלכליים, אשר נועדו לעודד את המעסיקים לפעול לשיפור הבטיחות ולצמצום תאונות העבודה במקום העבודה. זאת, באמצעות העברת מידע עשיר ומלא יותר למעסיק באשר לתמונת תאונות העבודה במקום העבודה; פרסום במקום העבודה ובאופן פומבי של מאפייני תאונות העבודה בעסקים השונים במשק; ומתן מענק כספי מאת המוסד לביטוח לאומי למעסיקים אשר הוכיחו שיפור משמעותי בתחום צמצום תאונות העבודה. במקביל, מוצע לבטל את המנגנונים הקיימים היום בסעיף 343 ובתקנה 22, אשר לא ניכר שהגבירו את אחריות המעסיק, צמצמו את תאונות העבודה או סייעו בהגנה על אוכלוסיות מוחלשות.

ג דיוק ההכרה במיקרו-טראומה ומחלות מקצוע

אחת המגמות עליהן עמדה הוועדה היא הרחבתה של ההכרה השיפוטית במחלות ובמצבים הנובעים מתנאי העבודה במסגרת דיונים שיפוטיים במקרים נקודתיים, אשר נעשים ללא בחינה רוחבית ולא תמיד על בסיס קונצנזוס רפואי מוסכם. אשר על כן, ממליצה הוועדה לפעול להתאמת ההכרה במחלות מקצוע לסטנדרטים רפואיים מקובלים, וכן לגיבוש מנגנון ארוך טווח, אשר יתווה את גבולות ההכרה במחלות מקצוע בהתאם לקונצנזוס הרפואי המקובל.

ד ביטול תשלום גמלת תאונות עבודה עבור תאונות בדרך לעבודה וחזרה

כיום, תאונות בדרך לעבודה ובחזרה מוכרות כתאונות עבודה, וזאת על אף שלמעסיק אין שליטה או השפעה על התרחשותן. לאחר בחינה מקיפה של המשמעויות הסוציאליות, המשפטיות והכלכליות שיש להכרה בתאונות בדרך אל ומהעבודה כתאונות עבודה, סברו חברי הוועדה כי יש מקום לבטל את הכללתן של תאונות אלו במסגרת גמלת נפגעי העבודה.

ה תיקונים נוספים בגמלאות נפגעי עבודה

הוועדה ממליצה לקדם מספר תיקונים בתנאי הזכאות וברכיבי הזכאות בגמלת נפגעי עבודה, אשר מטרתם לדייק את מאפייני הגמלה כך שישירותו באופן המיטבי את מטרותיה. חלק מתיקונים אלו מרחיבים את היקף הזכאות ביחס למצב כיום, וחלקם מצמצמים, ויחד הם מהווים מהלך משותף אשר נועד לחדד ולדייק את היקף ההגנה הסוציאלית על נפגעי עבודה.

דוח תת הצוות בראשות משרד העבודה

תקציר

החלטת ממשלה 230³⁹ קבעה כי על מנת להביא לצמצום בהיקף נפגעי העבודה במדינת ישראל, יוקם צוות המורכב מנציגי משרדי האוצר, עבודה, משפטים והמוסד לביטוח לאומי, אשר במסגרתו צוות משנה בראשות מנכ"ל משרד העבודה, יידון וייתן המלצותיו בנושאים הבאים:

1. המבנה הארגוני המיטבי לניהול, אכיפה ומניעה של פגיעות עבודה, לרבות הקשור לניהול, אכיפה ומניעה שבאחריות גורמים חוץ ממשלתיים ובכלל זה רשויות מקומיות;

2. קידום חקיקת הבטיחות בעבודה בשים לב לניהול הסיכונים של המעסיק.

את עבודת הצוות ריכז רן כהן, סגן מפקח עבודה ראשי, ולצורך כתיבת מסמך המלצותיו הסתמכו חבריו על דוחות מקומיים ובינלאומיים של ארגונים דוגמת ה-ILO וה-OECD, אתרים רשמיים, וראיונות עם בעלי מקצוע בסוכנויות ממשל מקומיות, מדינתיות ופדראליות במדינות שונות, לצורך השוואה ובחינה מעמיקה של תפיסת האסדרה והמניעה במדינות אלו.

הצוות בעבודתו שם לנגד עיניו את אתגרי המציאות הקיימת ומגמות ההתפתחות הצפויות בעתיד הנוגעות לבטיחות ובריאות העובדים, כמו גם היבטי בטיחות ציבור העושים שימוש במתקנים שכיום מאוסדרים על ידי הרגולטור במשרד העבודה (כדוגמת מעליות נוסעים וכיו"ב).

כמו כן, בחן הצוות, בין היתר באמצעות מפגשי ודיוני עומק עם משרדי ממשלה ורשויות רגולטוריות מקבילות בחו"ל, את מבנה הבטיחות והבריאות התעסוקתי הלאומי במדינות אלה, תוך בחינת ביצוע ההתאמות הנדרשות, מתוך כוונה לעמוד במטרות הצוות כפי שהוגדרו לו בהחלטת הממשלה, ולייצר מענה בר קיימא שיאפשר למדינת ישראל לבסס תפיסה מתקדמת ומובילה שתבטיח את שלומם של כלל המועסקים במשק.

³⁹ <https://www.gov.il/he/pages/dec230-2023>

רקע, אתגרים ומגמות

החלטת ממשלה 230 קבעה כי במטרה לבחון שינויים מערכתיים לצמצום תאונות העבודה במשק, תוקם וועדה בינמשרדית שבמסגרתה יפעל צוות משני, בראשות מנכ"ל משרד העבודה. על פי המוגדר בהחלטת הממשלה, "הצוות יתמקד בבחינת הסוגיות הבאות:

1. המבנה הארגוני המיטבי לניהול, אכיפה ומניעה של פגיעות עבודה, לרבות הקשור לניהול, אכיפה ומניעה שבאחריות גורמים חוץ ממשלתיים ובכלל זה רשויות מקומיות;
2. קידום חקיקת הבטיחות בעבודה בשים לב לניהול הסיכונים של המעסיק."

לשם בחינת הסוגיות הנ"ל, ניתח הצוות את אתגרי המצב הקיים בהיבטי אחריות, מחוללי הפיקוח והאכיפה הקיימים, ובכלל זה מנגנונים לאכיפה עצמית ומידת הטמעתם בחקיקה הקיימת, מגמות צפויות בשוק העבודה ונגזרות השפעתן על שלום המועסקים במשק ואת האורגנים הממשלתיים והחוץ ממשלתיים שלהם קשר ישיר לתחום.

על כן תובא בפרק זה הסקירה הנוגעת לסוגיות שלעיל, על מנת לתאר את 'תנאי הפתיחה' כפי שעמדו בפני חברי הצוות ושלהם נדרש לתת מענה על פי החלטת הממשלה.

אורגני הבטיחות והבריאות התעסוקתית ברמה הלאומית

1. מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית הוא הרגולטור, יוזם ומגבש חקיקה, אוסף ומפקח בתחומי הבטיחות והבריאות בעבודה.⁴⁰ בנוסף, המינהל הינו מאסדר של מתקנים שאינם במקומות עבודה, ובכלל זה עוסק באסדרת פעילותם התקינה של מעליות נוסעים ברחבי המדינה, דרגנועים, מתקני ספורט, מכשירי החייאה שקיימת חובה להחזיקם במקומות ציבוריים⁴¹ ועוד.

מטרת המינהל הן צמצום משמעותי של מספר הנפגעים ושל חומרת הפגיעה מתאונות עבודה ומחלות מקצוע במדינת ישראל, הטמעת הבטיחות והבריאות התעסוקתית בתרבות ובנורמות של ארגונים ושל מקומות עבודה בישראל וביסוס המקצועיות בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית בקרב בעלי תפקידים במדינת ישראל.

בראש המינהל עומד מפקח עבודה ראשי ותחתיו נמצאים סגן מפקח עבודה ראשי, מפקחי עבודה אזוריים ולצידם מומחי תוכן בעולמות הבטיחות והבריאות התעסוקתית. המינהל משתית את פעילותו על מספר אגפי מטה ויחידות שטח: במטה המינהל נמצאים אגפי הבטיחות, חקירות ומודיעין, עיצומים כספיים, הדרכה והסמכה, חומרי נפץ ורישוי ובריאות תעסוקתית. לצד יחידות מטה אלו, פועלים מחוזות המינהל שבהם נמצא בטיחות וגיהות בעבודה העורכים ביקורי פיקוח ובסמכותם להוציא צווי בטיחות, שיפור, להטיל עיצומים כספיים וכיו"ב.

המינהל מבצע חקירות של תאונות עבודה קשות ושל אירועים מסוכנים, של מחלות מקצוע ושל הפרות של הוראות חוק, ומגבש הצעות לכתבי אישום.

⁴⁰ המינהל פועל מכח פקודת הבטיחות בעבודה ומכח חוק ארגון הפיקוח על העבודה
⁴¹ תקנות מכשירי החייאה במקומות ציבוריים

2. **המוסד לבטיחות ולגיהות** הוא גוף ציבורי סטטוטורי שהוקם בחוק ארגון הפיקוח על העבודה,⁴² ומטרתו העיקרית הן סיוע לארגונים בנושאי בטיחות וגהות בתעסוקה באמצעות הסברה, ייעוץ, הדרכה ומחקר. המוסד פועל באמצעות סניפיו ומקיים פעולות הדרכה, משמש כמעבדה מוסמכת לניטור סביבתי תעסוקתי, עורך בדיקות גהותיות שונות לבקשת מפעלים, מפעיל ניידות הדרכה בבטיחות במפעלים ובאתרי בנייה.
3. **ענף נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי** אחראי על פיצוי נפגעי תאונות עבודה ומחלות מקצוע. בהקשר זה פועלת במוסד לביטוח לאומי, בניהולה של ועדה ציבורית, גם "קרן מנוף" המממנת פעולות ומחקרים בבטיחות.

מחוללים נוספים בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית ברמה הממשלתית, המוניציפאלית והאזרחית

1. **המועצה הלאומית לבריאות העובד:**⁴³ תפקיד המועצה הינו לייעץ לשני משרדי ממשלה - משרד העבודה ומשרד הבריאות. תפקידיה העיקריים הם:
- קידום חקיקה בתחום הבריאות התעסוקתית
 - שיפור הבטיחות והתאמה לתקני בטיחות מקובלים בעבודה
 - הפחתת שיעור החולים במחלות מקצוע
 - תגבור ידע הרופאים בכלל מקצועות הרפואה להגברת מודעות לבריאות תעסוקתית ושיפור יכולת זיהוי ואבחון מחלות מקצוע
 - הוספת מידע תעסוקתי לרישומים במרכז לרישום סרטן, כך שיהווה מערכת לניטור מוקדי סרטן תעסוקתי
 - קידום הקמת מרכז מידע לציבור ולאנשי מקצוע לגבי חשיפות תעסוקתיות והשפעתן על בריאות העובד
 - קביעת סטנדרטים לאבחון והערכה של מוגבלויות בעבודה וכושר עבודה
 - קידום תהליך השיקום בעבודה של העובדים הסובלים מליקויים בריאותיים המגבילים את כושרם התפקודי
 - עידוד המחקר בשטח הבריאות, הגהות והבטיחות בעבודה
 - הגברת המודעות ועידוד פעולות ההסברה בתחום בריאות העובד והבטיחות בעבודה
 - דירוג תעדוף של טכנולוגיות ותרופות עבור ועדת סל שירותי הבריאות
2. **רשם מחלות מקצוע:** הרשם למחלות תעסוקתיות הוקם ביולי 2011 ביוזמת מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית. הרשם ממומן על-ידי מינהל הבטיחות, ואילו הגוף בו הוקם הרשם, ומספק לו את הבסיס המקצועי והארגוני, הוא המרכז הלאומי לבקרת מחלות במשרד הבריאות.
- היעד העיקרי של הרשם הוא לספק מידע עדכני, מהימן וזמין בנוגע למחלות תעסוקתיות בארץ. זאת, תוך התאמת המידע ופירוטו בהתאם למשתמשים השונים, ביניהם מומחים בתחום הבריאות התעסוקתית ובריאות הציבור, מקבלי ההחלטות בתחומים האלה והציבור הרחב.

⁴² https://www.nevo.co.il/law_html/law00/74401.htm

⁴³ <https://www.gov.il/he/departments/units/national-council-occupational-health-unit>

3. **רשויות מקומיות:** רשויות אלו, מכח תפקידן כנותנות רישוי עסקים ומכח סמכותן לפי סעיף 236 לפקודת העיריות,⁴⁴ המתייחס לבטיחות בעת עבודות בנייה, הן בעלות השפעה וסמכויות רבות במרחב הציבורי ובתוך כך גם משפיעות על רווחת המועסקים בענפי משק שונים. השפעתן של הרשויות במרחב הציבורי אינה מנוצלת במלואה כיום מסיבות שונות אשר יפורטו בהמשך, אולם תפקידן, גם בהשוואה בינלאומית, יכול להיות מכריע להבטחת שלום המועסקים במשק.

4. **איגודי ערים:** איגודי ערים לאיכות סביבה הם תאגידים סטוטוריים בישראל העוסקים בקשת רחבה של שירותים: ביוב, תכנון סביבתי, ניטור, רישוי, פיקוח ואכיפה, חינוך וכן טיפול במפגעים ומקרי חירום כגון חומרים מסוכנים. האיגודים הוקמו מכוח חוק איגודי ערים, תשט"ו-1955, על-פי צווים שהוציא שר הפנים.

כיום ישנם 10 איגודי ערים פעילים, המרכזים תחתם כ-80 רשויות מקומיות סה"כ. בתפקידם זה פועלים איגודי הערים בתחומים המשיקים לבטיחות המועסקים, בדגש על ענף התעשייה, בשל המיקוד של איגודים אלו בפיקוח על תהליכי עבודה והשפעתם על הפן הסביבתי. לפיקוח זה יש זיקה והשפעה אפשרית על הבטחת שלומם של המועסקים בענף התעשייה, כפי שיפורט בהמשך דוח זה.

5. **ארגונים יציגים של מעסיקים ומועסקים:** ארגונים אלו, הכוללים את התאחדות בוני הארץ, התאחדות התעשיינים, ההסתדרות החדשה וההסתדרות הלאומית, מפעילים היום כולם מערכים רלוונטיים שונים, בין אם בשטח ובין אם במסגרת וועדות פנימיות ייעודיות לנושא הבטיחות והבריאות התעסוקתית.

אתגרי הבטחת שלום המועסקים במשק במצב הקיים ומגמות נצפות

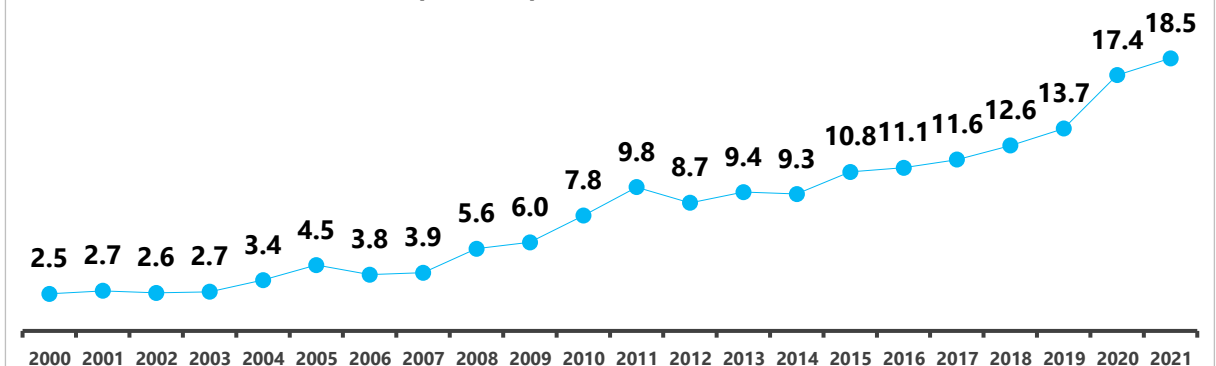
1 היקף פעילות המינהל ואחריותו

- **מקומות עבודה בפיקוח:** כיום אמון המינהל על פיקוח בכ-80 אלף מקומות עבודה מכלל ענפי המשק. בכלל זה, אתרי בנייה, תעשייה, בתי חולים, משקים חקלאיים ועוד. תמהיל מקומות העבודה המפוקחים הוא רב-גוני וזורש מומחיות גוברת והולכת לא רק אל מול היבטי בטיחות של מכונות ואמצעים שבהם נעשה שימוש, אלא גם בהיבטי בריאות תעסוקתית בסביבת עבודה אליה נכנסים כל העת גורמי סיכון חדשים כימיים ואחרים.
- **מתקנים ואביזרים מסוקרים:** המינהל אמון על הבטחת פעילותם של מעל 500 אלף מתקנים מסוקרים מסוגים שונים (מעליות, דרגנועים, עגורני צריח, דוודי קיטור, אביזרי הרמה מסוגים שונים ועוד). למתקנים אלו מתווספת חובת הפיקוח של המינהל על עשרות אלפי מכשירי החייה ('דפיבילטורים'), חומרי נפץ ומתקני ספורט. כל אלו משליכים על חלוקת והקצאת תשומות הפיקוח והעבודה של מפקחי המינהל ומאתגרות את יכולתו לאסדר באופן אפקטיבי את כלל הנושאים עליהם הוא נדרש לפקח.
- **מידע שאינו מאפשר ניתוח ברמה מספקת,** בין אם משום שהוא חסר בהיקפו או משום שקיימים פערים באופן קליטתו ועיבודו (למשל בתצורה של קליטת מידע באופן סרוק שמונע ומקשה על קידודו ומכאן על הפעלת מחוללי AI).

⁴⁴ https://www.nevo.co.il/law/html/law01/p182_001.htm

- **עובדים זרים:** היקף העובדים שאינם אוחזים באזרחות ישראלית הוא גבוה גם בהשוואה בינלאומית בחלק מענפי המשק. כך למשל בענף הבינוי, אשר מאופיין בשיעור גבוה של תאונות עבודה קטלניות, אחוז העובדים הזרים המועסקים באתרי בנייה הוא כ-44% מכלל המועסקים בענף, וזאת לעומת כ-30% במדינות האיחוד האירופי.⁴⁵
- **מגמות בבנייה:** היקף הבנייה בישראל והשטח הנבנה (במ"ר) ב-10 השנים האחרונות עלה בכ-34%. יתרה מכך, הבנייה לגובה שמעל 11 קומות של בנייני מגורים, ב-20 השנים האחרונות, עלה בכ-650%.⁴⁶ מגמות אלו, לצד המשך מאמצי הממשלה להגברת קצב הבניה בישראל, משמען בנייה גבוהה יותר, רבה יותר וצפופה יותר, מה שיוביל לסיכון גובר לתאונות בשל נפילה מגובה (שכיום מהוות כ-50% מכלל גורמי התאונות הקטלניות באתרי בנייה), פיקוח גובר והולך על מעליות מותקנות במבנים אלו ועוד.

מספר הדירות שהחלו בבנייתן - בבניינים מעל 11 קומות ומעלה
בשנים 2000 – 2021 (באלפים)



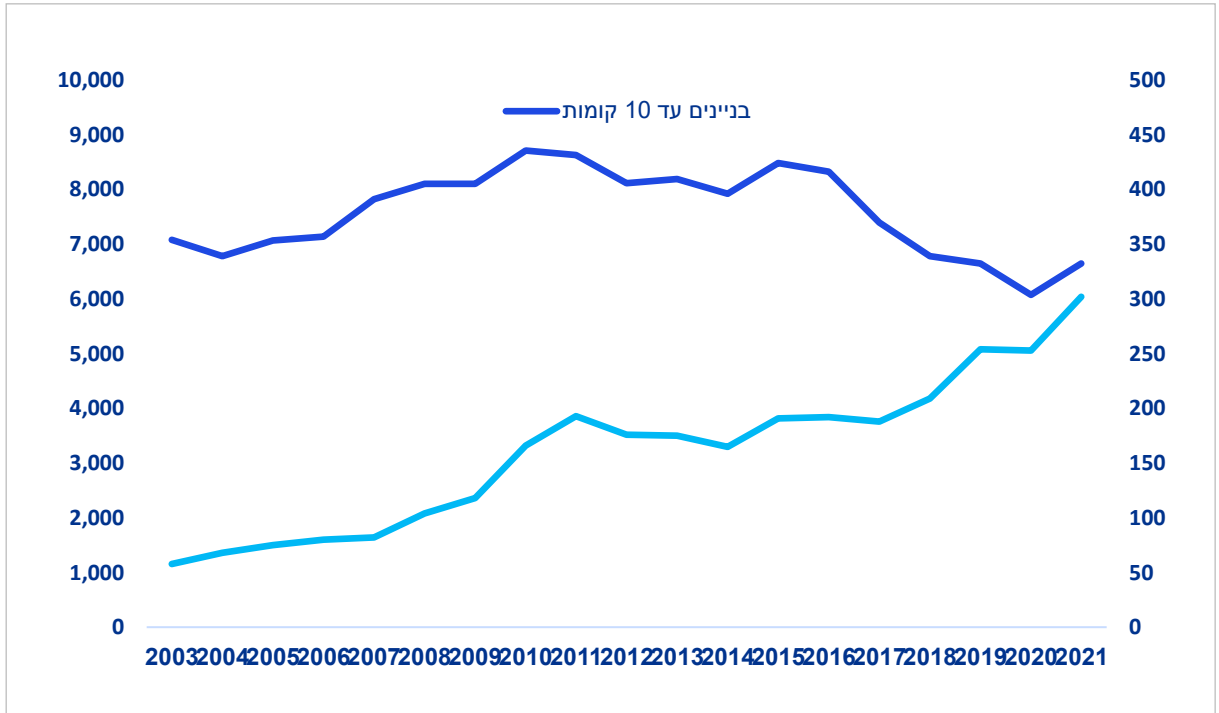
⁴⁵ נתון ממוצע לשנים 2020 – 2023

⁴⁶ נתוני משרד הבינוי והשיכון.

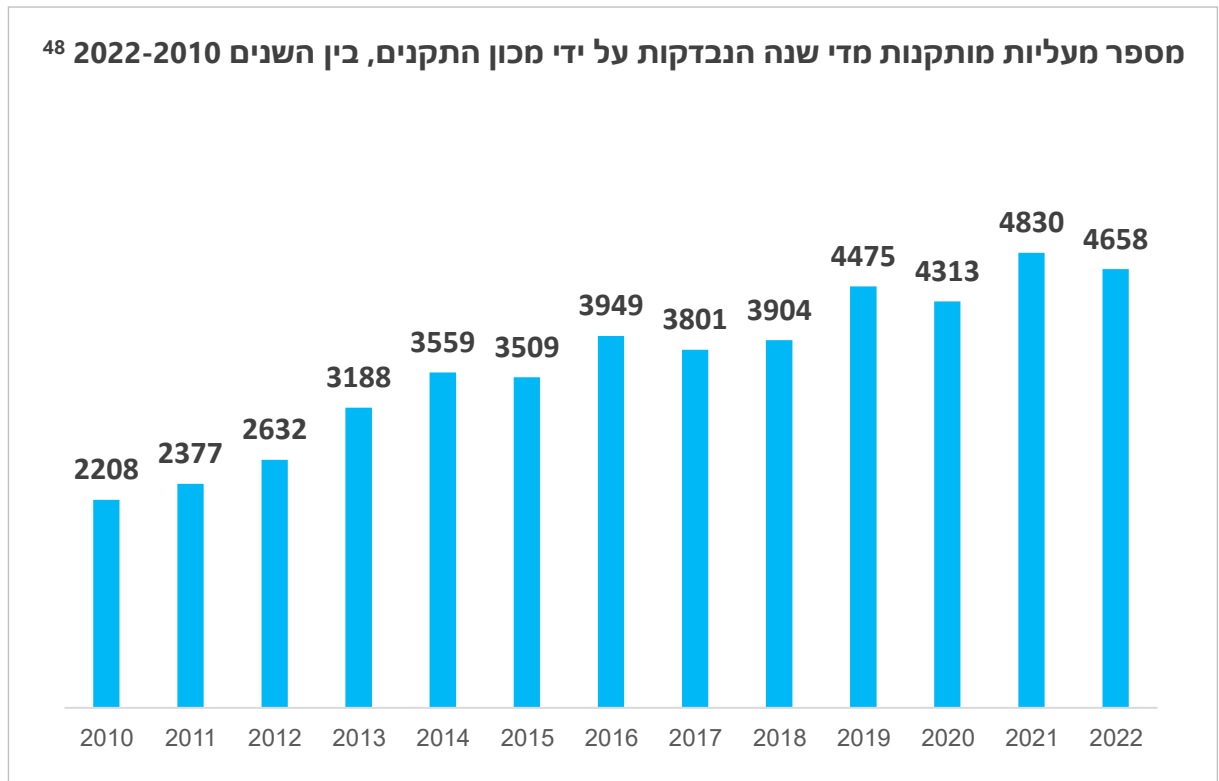
⁴⁷ עיבודי המינהל לנתוני משרד הבינוי והשיכון.

פילוח בנייה למגורים של רבי קומות (מעל 10 קומות) לעומת כאלה שאינם עבור השנים

47 2020-2003



48 מספר מעליות מותקנות מדי שנה הנבדקות על ידי מכון התקנים, בין השנים 2010-2022



48 נתוני מכון התקנים.

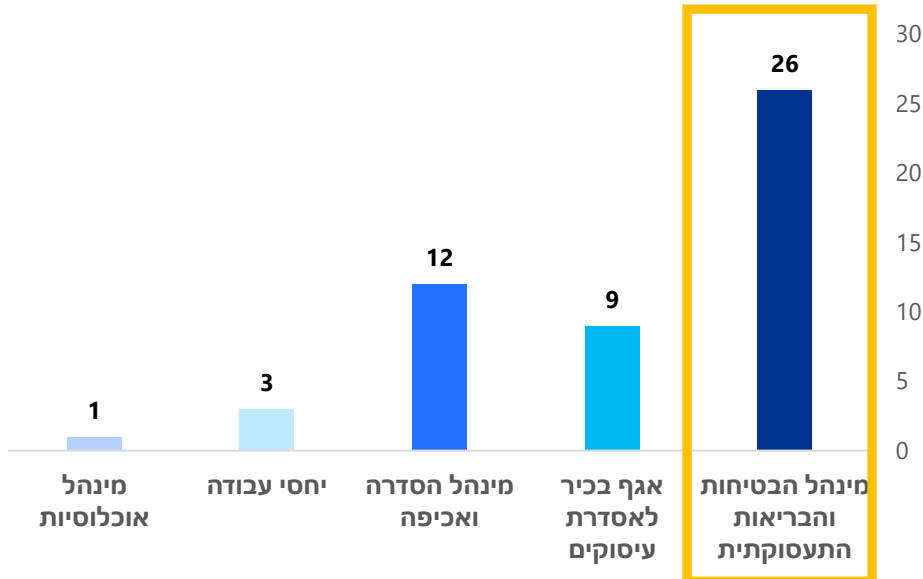
- שינויי אקלים:** שנת 2023 היתה השנה החמה בעולם במאה אלף השנים האחרונות ומגמת ההתחממות העולמית כחלק משינוי אקלים הולכת וגוברת. ישראל מצויה באזור רגיש לשינוי אקלים (HOTSPOT) המאופיין בשיעור התחממות גדול פי שניים מקצב ההתחממות העולמי. על פי השירות המטאורולוגי ישנה עליה של כ-0.6 מעלות במעלות חום בין קיץ לקיץ בשלושים השנים האחרונות וכן מספר הימים המסווגים כחמים מאד בשנה (מעל 37 מעלות צלסיוס) יכפיל את עצמו תוך עשור מ-30 ימים ל-60 ימים בשנה. התגברות עומסי החום משפיעה על הפעילות הכלכלית בהיבטי אספקת אנרגיה, פגיעה בדרכי תחבורה, פגיעה בחומרי גלם, ובשרשראות אספקה ופגיעה ביכולת העבודה, במיוחד של עובדים החשופים לסביבת החוץ או סביבת פנים שאינה ממוזגת או מאווררת דיה. בישראל, מגמת ההתחממות ניכרת במיוחד לאורך ארבעה חודשים בשנה, מאמצע מאי עד אמצע ספטמבר. מדידות שבוצעו במהלך חודשים אלו, בשיאו של יום העבודה (2 בצהריים), שיקפו עלייה בהיקף עומסי חום (שקלול של הטמפרטורה והלחות) שרמת הסיכון הבריאותי בחשיפה אליהם גבוהה יותר. זאת משום שעומס החום (heat stress) מקשה על ויסות הטמפרטורה בגוף האדם, ובמקרי קיצון נגרם כשל פיזיולוגי בויסות חום אשר עשוי לגרום למוות.
- חשיפה לעומסי חום בעבודה טומנת בחובה ירידה משמעותית בתפקוד, בכושר העבודה ובתפוקת העובדים. הירידה בכושר העבודה משפיעה על יכולת קבלת החלטות הפוגעת בבטיחות העובדים ומעלה את הסיכון לתאונות עבודה. הסיכונים המיידיים תחת עומס חום הינם התייבשות, כוויות, מכות חום ואף מוות עקב קריסת מערכות הגוף בשל אי יכולתו לווסת את החום. עבודה בעומס חום יכולה גם להביא לפגיעה מתמשכת במערכות הכבד, הלב והכליות שהנזק שלהן מצטבר לכדי מחלות מקצוע וקיצור תוחלת החיים. עומסי החום מביאים לעליית ביקושי חשמל הגורמים לשיבושים באספקת חשמל ופגיעה בתפקוד מתקנים וציוד חיוני ולסיכונים לעובדים במפעלים המאחסנים חומרים מסוכנים או מפעלים מסכני אוכלוסייה. כך, לעומסי חום השפעות משמעותיות על העובדים תחת תנאים אלו בהיבטי בריאות, בטיחות ותפוקות כלכליות. היערכות לאתגרי הבטיחות והבריאות הניצבים בפני המועסקים בשנים הבאות, היא אתגר אסדרתי, פיקוחי ומניעתי כאחד.
- פערים בתקינת מערך פיקוח ואסדרה:** היקף הפעילות של המינהל, על כלל היבטיו, נשען כיום על כ-150 עובדי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית⁴⁹ וצוות משפטי של 5 עורכי דין המלווים את פעילותו.⁵⁰ היקף האסדרה אותו מוביל המינהל כיום, וזה הנדרש בעתיד, הוא חריג בהיקפו גם בהשוואה ליחידות ממשלתיות אחרות, ובמשרד העבודה בפרט. כך, כ- 50% מכלל החוקים והתקנות המקודמים במשרד העבודה, משוייכים לפעילותו של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית.⁵¹
- מערך מוגבל זה של פיקוח, אסדרה ומניעה, ובכלל זה תמיכה משפטית שאף היא בפער תקינה, בהתחשב בכלל היבטי בטיחות העובדים והציבור עליהם אמון המינהל, מציב אתגרים משמעותיים לשם החלת משטר אסדרתי בר קיימא.

⁴⁹ נתוני 2024

⁵⁰ צוות ייעוץ וחקיקה בלשכה המשפטית. תביעות פליליות מנוהלת בנפרד על ידי יחידת התובעת הראשית במשרד העבודה.

⁵¹ נתוני רשות האסדרה

מספר תקנות/חוקים מקודמים בשנה"ע 2024 - לפי יחידות מקצועיות במשרד העבודה



• **גידול צפוי ועקבי באוכלוסיית המבוגרים שממשיכים לעבוד מעבר לגיל 67 ושינויים בדפוסי ההעסקה ומאפייניה:** בשנים האחרונות חלו שינויים מהותיים בסביבת העבודה במגוון רחב של תחומים, כגון זמן העבודה, מספר שנות ההעסקה, כוחה של העבודה המאורגנת, סוגי ההתקשרות בין עובד למעביד ותנאי העבודה. מחקרים רבים מראים שהשינויים במבנה שוק העבודה משפיעים על דפוסי ההיפגעות והתחלואה בקרב עובדים. מחקרים שונים מראים כי לתעסוקה לא יציבה, המתבטאת בין השאר בתגמול על-פי תפוקה, הסדרי עבודה זמניים, חשש מפיטורים ועוד, וכן לעלייה בעומס העבודה בסביבת תעסוקה תחרותית, יש השפעה שלילית ניכרת על בטיחותם ובריאותם של עובדים.⁵²

2. כשלים רגולטורים ואזרחיים

• **פערי מעורבות של מחוללי שינוי וקידום בטיחותי** כגון רשויות מקומיות או משרדי ממשלה בעלי פעילות משיקה (כגון משרד התחבורה לעניין תחום כלי הצמ"ה, ובכלל זה עגורני צריח, או משרד הבינוי והשיכון המאסדר את תחום סיווג הקבלנים ואת תנאי רישומם, ועוד).

• **מבנה לא מיטבי והשפעתו:** לצד המינהל פועלים גופים נוספים, שהוזכרו גם לעיל, ובהם המועצה לבריאות העובד, המוסד לבטיחות וגיהות, קרנות כספיות המיועדות לתמיכה בבטיחות (תחום פעולה מונעת במשרד העבודה⁵³ וקרן מנוף במוסד לביטוח לאומי).⁵⁴ גופים אלו מאכלסים בתוכם מומחי ידע ותוכן ואיגומם המצרפי משמעו גם תקציב ואמצעים המגיעים לעשרות מיליוני ₪ מדי שנה. כיום כלל המשאבים הללו מנוהלים באופן שאינו מאוגם, מסונכרן ונמדד תחת תפיסת הפעלה אחת מרכזית שתוכל לתת מענה למימוש המטרה הלאומית לצמצום נפגעי תאונות העבודה ומחלות המקצוע.

⁵² השפעת שינויים במאפייני שוק עבודה על בטיחותם ובריאותם של עובדים - נייר מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁵³ <https://www.gov.il/he/pages/preventive-action>

⁵⁴ <https://www.btl.gov.il/Funds/ActivitiesForPreventionOfWorkAccidents/Pages/default.aspx>

• **חוסר פעילות מספקת של מחוללי אסדרה חצי וולנטרים כגון הסכמים קיבוציים, מסכמים משותפים לממשלה-מעסיקים-עובדים (כגון מסמכי COP) בניגוד לעולם:**

מעורבות המעסיקים כאחראים לבטיחות העובדים הינה תפיסה מקובלת בעולם, ומהווה מנוע מרכזי לשמירה על סטנדרטים של בטיחות במקום העבודה. כמו כן, המעסיק הינו הגורם היעיל ביותר לצמצום הסיכונים ולמניעת נזקים של היפגעות עובדים.

במדינות מערביות מובילות מקבילות, קיימת מעבר לאחריות המעסיק כתפיסה, גם מעורבות עמוקה של איגודי עובדים ומעסיקים אשר קובעים בינם לבין עצמם הסכמים (המקבילה הישראלית היא "הסכם קיבוצי") המעגנים בתוכם לא רק רמות שכר ותנאים סוציאליים, אלא גם התחייבויות וצעדים ברי מימוש לשמירה על בטיחות ובריאות העובד ואכיפה של מימוש הסכמים אלו (המבוצעת על ידי האיגוד עצמו).

כך בגרמניה למשל, ארגון ה BG-BAU הממומן במקביל על ידי איגוד הקבלנים במדינה ונציגי העובדים, מעסיק כ-400 מפקחים ברחבי גרמניה, בעלי השכלה טכנולוגית וניסיון בענף הבינוי, לפיקוח על עמידה בדרישות הבטיחות שנקבעו בהסכם בין הצדדים. למפקחים אלה ישנן סמכויות (מכח ההסכמים המשותפים לנציגי הקבלנים והעובדים) להטיל עיצומים על קבלנים מפירים ועוד.

גם בישראל, הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (להלן 'וועדת אדם')⁵⁵ המליצה כי התשתית החקיקתית תעבור למודל של 'קודים מקצועיים לבטיחות' (COP) ולבסס מנגנון הערכה וניהול סיכונים באחריות המעסיקים, מתוך תפיסה המקובלת גם בעולם ולפיה, "האחריות לבטיחות במקום העבודה חלה על המעסיק. התשתית להגנה על עובדים מבוססת על חובה כללית של מעסיקים לבצע הערכת סיכונים, לצמצום ... ולנקוט אמצעי מניעה ואמצעי הגנה...נטל הסיכונים המוטל על המעסיק נובע מתוך תפישה הגורסת כי המעביד (ולאו דווקא הרגולטור) הנו הגורם בעל המידע והמוטיבציה הנחוצים לשם ניהול הסיכונים וקביעת אמצעי הזהירות במקום העבודה באופן יעיל וגמיש".

על מעבר לתפיסת חקיקה מבוססת COP או ACOP (כפי שמתקיים בבריטניה) קיימת מחלוקת הן משום השינוי המשפטי והחוקתי שיש לעשותו ומהווה שינוי מהיסוד של התפיסה הנוכחית והן משום הצורך בביסוס אקו-סיסטם של שותפויות בין ממשלה-מעסיקים-עובדים בתחומים שבהם האחריות הפלילית הינה כבדה והאינטרסים אינם בהכרח מאוזנים ונטולי פניות. תפיסת אסדרה זו קיימת בבריטניה, לצד חוקים ותקנות, אולם הדרך להנבטה עד לביסוסה ושגשוגה הוא ארוך מאוד וישימותו מוטלת בספק. הלכה למעשה, כמעט 10 שנים מאז פרסום המלצות 'וועדת אדם'- לא פורסם COP במעורבות מעסיקים-מועסקים בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית בשל החסמים וחוסר התמרוץ המתקיים בתפיסת האסדרה הנוכחית שאינה מתמרצת ככלל בעלי עניין להשיא על עצמם חובות שהן מעבר לסף הנדרש בחוק, לצד מגבלות התקציב, הפיקוח וגורמי המטה הנדרשים לתכלול, קידום ויישום תפיסה זו.

⁵⁵ <https://www.gov.il/he/pages/adam-committee-report>

3. ניהול סיכונים בידי המעסיק

- **חוסר במחוללי מנגנוני אכיפה עצמית.** סוגייה זו קשורה קשר ישיר למבנה האסדרה הנוכחי שברובו, לאור השנים שחלפו מאז חוקקו החוקים והתקנות בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית, הינו תכתיבי על פני מטרתי. מבנה זה ('תכתיבי') מייצר מציאות בה בעלי עניין והמפוקחים ככלל, מבקשים/מורגלים באסדרת "צ'ק ליסט" בבחינת 'אם לא רשום כיצד ואיך - איני בהכרח יודע להחליט'. זאת בניגוד לתפיסת אסדרה מטרית, אשר מובנית באופן המתמרץ את בעלי העניין והמפוקחים לחתור להגדרת סיכונים וניהולם באופן פרואקטיבי.
- **פער בחינוך והסברה** אל מול מעסיקים ועובדים, ומתן כלי מניעה נגישים להטמעה ברמת הארגון.

בפרק הקודם הוצגו נתוני הרקע והמגמות. להלן יוצגו המלצותיו של תת-הצוות.

1 המלצות לעניין מבנה אורגני הבטיחות והבריאות התעסוקתית הלאומיים

על בסיס ניתוח המצב הקיים ומגמות העתיד שפורטו, וכן התוכנות שעלו מן ההשוואה הבינלאומית (ראו נספח ז'), ובהינתן מטרות הצוות כפי שהוגדרו לו בהחלטת הממשלה, סברו חברי התת צוות שבשלו והתבססו התנאים⁵⁶ ונחיצות הקמתה של רשות בטיחות ובריאות תעסוקתית לאומית, בדומה למדינות המערב המובילות, אשר בראשה יעמוד יושב ראש שיבחר בהליך איתור והיא תישען על שלוש חטיבות סימטריות עיקריות בכוחן ומעמדן:

1. אכיפה
2. מחקר, מידע ומניעה
3. חדשנות ואסדרה

מבנה הרשות המוצע יתבסס על איגום פעילותם ותקציבם של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית והמוסד לבטיחות וגיהות. בכך תהווה הרשות ציר פעילות מרכזי להבטחת שלומם של המועסקים בישראל, ותפעל לתת קשת שירותים שלמה בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית ולקדם תפיסת בטיחות מערכתית ולאומית כוללת לפי סדרי העדיפות הלאומיים בתחום, תוך שיפור התקשורת ושיתוף הפעולה בין בעלי העניין השונים.

1. ראש הרשות: באשר לכישורים הכלליים של ראש הרשות, שקלו חברי הצוות את מורכבות התפקיד בהיבטי יכולות קידום של מדיניות ציבורית על כלל המורכבויות הנגזרות מכך, הבנה עמוקה של תחומי פעילות הרשות בנושאי אסדרה טכנית-הנדסית, יכולת ניהולית מוכחת של גופים פרטיים/ציבוריים מורכבים וניהול תקציב בסכומים גבוהים. שיקולים אלו נעשו גם תוך כדי כמובן הצורך באיתור ומשיכה מתמדת של מועמדים ראויים לניהול רשות מוצעת שכזו.

קביעת הדרישות והכישורים לתפקיד ראש הרשות, בדומה למקביליו בשירות המדינה, נעשית על ידי נציבות שירות המדינה. ועדיין, חברי הצוות ביקשו לציין את תמהיל הפרופיל המקצועי של מי שסברו שיש לראות כראש הרשות, כדלקמן:

- בעל הבנה עמוקה ומוכחת בתחומי המדיניות הציבורית ובהיבטי תחום עיסוקה של הרשות, ובכלל זה ניסיון והבנה בקידומה של אסדרה טכנית-הנדסית ו/או כלכלית.
- בעל ניסיון מוכח בניהול גופים ציבוריים/פרטיים בעלי רמת מורכבות שוות ערך לזו של הרשות, בהיבטי ניהול כח אדם, רוחב יריעת העיסוק, ניהול נושאים וסוגיות מרובות פרטים בו זמנית ויכולת הובלה מוכחת של פרויקטים, עבודה מול גורמים רבים, ממשלתיים ושאינם כאלה, והובלת סוגיות דגל.

⁵⁶ בשנת 2011, הוקמה הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל, המוכרת בשמה כ"וועדת אדם". אחת מהמלצות המרכזיות של דוח 'ועדת אדם' הייתה הקמתו של "גוף ממלכתי מרכזי לניהול הבטיחות והבריאות התעסוקתית שייצור כתובת אחת מרכזית לציבור שתהיה רשות פנים ממשלתית.. ותעניק קשת שירותים שלמה בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית, ברמה אחידה וגבוהה, תוך איחוד האחריות והסמכויות בתחום.... מתוך ראייה מערכתית כוללת".

2. מבנה הרשות: מבנה הרשות יאפשר לה עצמאות תפעולית ומשפטית, ועל כן מומלץ כי היא תכלול יחידות מטה כפי שישנן במשרד ממשלתי ובכלל זה יחידות יועץ משפטי, הון אנושי, חשבות, תקציבים, תובע ראשי, אסטרטגיה וכו'.

המלצה זו, לדעת חברי הצוות, הינה חיונית לאור היקף עבודת האסדרה שמקדם הרגולטור הנוכחי ושהיקפה צפוי לעלות עוד יותר עם הקמתה של הרשות, משרעת האחריות של הרשות שתנוע ממקומות עבודה, מתקני ספורט, חומרי נפץ ועד מתקנים טעוני בדיקה⁵⁷ הנמצאים ברשות הציבור (מעליות, דרגנועים ועוד), היקף ושונות זהות המפוקחים, כשירותם המקצועית וצרכי הכשרתם וכיו"ב. כל אלו מבססים ומחייבים לדעת חברי הצוות, קיומה של רשות בעלות יחידות מטה מקצועיות מובחנות בתחומי הייעוץ המשפטי, ניהול כח האדם וכדומה, כפי שפורט לעיל.

3. ועדה מייעצת: לצד הרשות ממליצים חברי הצוות כי תפעל ועדה מייעצת, שהעומד בראשה יהיה ראש הרשות, ואשר תפקידה יהיה לייעץ לראש הרשות בדבר קביעת מדיניות לפעולה של הרשות על ענפיה, מעקב בדבר יישומה של תוכנית עבודתה של הרשות וסדרי עדיפותה לגבי פעילותה בתחומים שאינם נוגעים להיבטי פיקוח ואכיפה בפעילותה, וכן לדון בדין וחשבון השנתי של הרשות. הוועדה המייעצת תורכב מנציגי משרדי ממשלה רלוונטים ומנציגים מגזריים מענפי המשק השונים, על מנת לוודא כי היא משקפת ומאזנת בין כלל האינטרסים המכווינים את פעילות הרשות ומדיניות השר בנושא. מוצע כי בכל מקרה נציגי הממשלה יהיו ביתרון מספרי לעומת חברי שאר המגזרים, על מנת לוודא כי האינטרס הציבורי יישמר לאורך השנים ללא חשש להטיה לכיוון מגזר כזה או אחר.

יובהר כי חברי הצוות מאוחדים בעמדתם כי למועצה לא יהיו סמכויות כלשהן הנוגעות להיבטי פיקוח ואכיפה כלפי ראש הרשות ועובדיה, וזאת משום ההכרח למנוע במקור ניגודי עניינים הנובעים מעצם עיסוקה הרחב של הרשות בהיבטי חיים רבים.

4. מומחיות: חברי תת הצוות ממליצים שיוגדל מספרם של בעלי תפקיד מומחים בתחום במטה המינהל, ובכלל זה בתחום הבריאות התעסוקתית, חומרים מסוכנים (נפץ וכימיים) וכלים טעוני בדיקה. מספר בעלי התפקיד המומחים בתחום כיום בהיבטים אלו במטה המינהל, אינו מאפשר יתירות ולאורך זמן, בהתחשב בעובדה שבעלי תפקיד אלו הם המובילים את ליבת המקצועיות של המינהל ביכולתו להטמיע אסדרה, מחקר, ידע ושמירת הקצב של הרשות עם המתרחש בעולם בתחומי עיסוקה. מכאן, שמצב העניינים כפי ששוקף כיום לחברי תת הצוות בתחומים אלה, מחייב הגדלה של המומחים בתחום בסוגיות הנ"ל, בראייה צופת פני עתיד.

5. הכנסות עצמיות: חברי תת הצוות ממליצים כי בעת קביעת תקציב הרשות יבחנו מודלים של הכנסות ממקורות עצמיים, בדומה לרשויות לאומיות דומות בעולם המערבי, שבחלקן נסקרו במסמך זה (ראו נספח ח'). לעניין זה מוצע כדלקמן:

- הרשות תגבה אגרות על שורה של פעילויות אותן מבצע כיום מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, כדוגמת אגרת חידוש רישיון, הסמכה, וועדת בחינה, הכרה במכללה כמוסד לימודים המכשיר לבעלי תפקיד בבטיחות ובריאות תעסוקתית וכיו"ב.

⁵⁷ כהגדרתם בפקודת הבטיחות בעבודה.

לאור היקף פעילותה הנרחב של הרשות, ומאחר וקביעת אגרות היא פעולה שנדרש לקבוע בתקנות, מומלץ כי תמהיל האגרות, גובהן והפעולות בגינן יידרשו, יבחנו במסגרת התקנת תקנות ייעודיות לנושא, בהתאם לחוק עקרונות האסדרה.

- הרשות תגבה תשלום עבור מתן שירותים שונים, בדומה למתכונת במדינות הנסקרות, אותן השוק החופשי יבקש לרכוש כדוגמת מערכי הדרכה, יעוץ בתחומי בריאות תעסוקתית וכיו"ב.
- תיבחן בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר גבייה של אחוז מסוים מהעיצומים הכספיים שהרשות תטיל על הפרות חוקי ובטיחות בעבודה.

6. תקופת מעבר: על מנת לאפשר לרשות העתידית לפעול באופן מיידי על מנת שלא לייצר 'ואקום' אסדרתי ומניעתי הנובע מרגע העברת ההחלטה על הקמתה ועד איושה בפועל בשדרת בעלי התפקידים המרכזיים, ממליצים חברי הצוות כי עד לאיוש כלל בעלי התפקידים הבכירים בה בדרך קבע, יאוישו תפקידי ניהול שלוש החטיבות העיקריות של הרשות בידי עובדי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית הקיימים ו/או המוסד לבטיחות וגיהות, לצד איוש תפקידי מטה בבעלי תפקיד קיימים בלשכה המשפטית המלווים את פעילות המינהל ובמחלקות נוספות כיום במשרד העבודה, אשר חלקן תוקננו בעבר, ובכלל זה גם על ידי האוצר במסגרת הסכם מ-2019, לטובת תמיכה בפעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית. באופן זה תתאפשר רציפות תפקודית ותפעולית של הרשות באופן מיידי עד להשלמת איושה המלא וקביעת תקציבה הסופי וארגונה החדש.

2 המלצות לעניין גופי ייעוץ ומניעה

- חברי תת הצוות ממליצים כי יוקם חדר מחקר, על מנת לאפשר הנגשה מיטבית לנתונים עבור אנשי אקדמיה וכיו"ב.
 - חברי תת-הצוות ממליצים כי תוקם וועדת יישום משותפת של נציגי המוסד לביטוח לאומי, הרשות ומשרד המשפטים, שתפעל לכך שיעודכן מבנה החברים/מוטת ההשפעה על 'קרן מנוף' בביטוח לאומי ותחום 'פעולה מונעת' במשרד העבודה באופן שיאפשר השפעה הדדית על כיווני הפעולה של אורגנים אלו. באופן זה סבורים חברי תת הצוות יתאפשר לאגם משאבים כלכליים המצויים ברשות שני הגופים תחת ראייה ניהולית משותפת שתאפשר מיצוי מיטבי של משאבים אלו בתחום המניעה.
 - חברי תת-הצוות ממליצים כי לאור הפערים הקיימים בהיבטי אסדרה, פיקוח, אכיפה ומניעה בתחום הבריאות התעסוקתית, יוקם צוות ייעודי משותף של חברים ממשרד העבודה, רשות הבטיחות הלאומית, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבריאות.
- הצוות ימפה ויבחן אופני ניהול משותפים, השפעה וחיזוק תרומת המועצה הלאומית לבריאות העובד, לצד חסמים ונקודות השקה נוספות בממשק שבין קופות החולים, משרד הבריאות והרפואה/גיהות התעסוקתית עליה אמונה הרשות, כגלגל הינע נוסף שיאפשר קידומה וביסוסה של מדיניות ציבורית מתקדמת בתחום הבריאות התעסוקתית.

3

המלצות לביזור היבטי פיקוח בבטיחות ובריאות בענפי המשק**1. הסמכה מקבילה להיבטי פיקוח ואכיפה (דוגמת איגודי ערים סביבה)**

במטרה להגביר את יכולת הפיקוח והאכיפה של רשויות המדינה על היבטי בטיחות ובריאות עובדים, ומתוך כוונה לייעל את מנגנוני הפיקוח הקיימים כיום, קיימו חברי הצוות פגישות ודיונים עם רגולטורים וגופי אכיפה מקבילים, במטרה לזהות נקודות השקה ואינטרסים דומים שיאפשרו שילוב ואיגום כוחות בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית. אחד הגופים עימם נערכה התייעצות רחבה כדוגמה למהלך זה, הם איגודי ערים סביבה.⁵⁸

תפיסת ההפעלה של שינוי זה היא בהתאם לקיים בחקיקה מקבילה, למשל זו של חוק התקנים, שמאפשרת למנות מפקחים מקרב רשויות מדינה אחרות. בשינוי זה הכוונה למנות מפקחים למשל מקרב איגודי ערים סביבה, לפיקוח על היבטי בטיחות במפעלי תעשייה ובנייה. סעיף זה יאפשר בהמשך הרחבת המודל גם למפקחים מרשויות אחרות שעומן יגיע הרגולטור להבנה ושיתוף אינטרסים דומה.

חברי תת הצוות ממליצים כי מנגנון הביצוע והיישום של המלצה זו יהיה כדלקמן:

- תיקבע הסמכות לשר/ראש הרשות למנות מפקחים מקרב גופי פיקוח ואכיפה ציבוריים.
- סמכות המפקחים שימונו ייקבעו ברשימה סגורה ומגודרת (כלומר לא יהיו להם סמכויות מלאות שוות ערך למפקחי הבטיחות הקיימים כיום אצל הרגולטור, אלא רשימה ממוקדת ומובחנת יותר, שתביא בחשבון גם את יכולתם וכשירותם לביצוע אכיפה בהיבטים אלו).

חברי תת הצוות סבורים כי המנגנון המוצע יאפשר הגדלה אפקטיבית של כח האדם העומד לרשות הרגולטור לצורך היבטי פיקוח ואכיפה במקומות עבודה. כמו כן הוא יאפשר גמישות תפעולית והקצאת מקורות יעילה יותר ויפנה את מפקחי הרגולטור עצמו לעיסוק במקומות העבודה המורכבים יותר, שדורשים סמכויות רחבות יותר מאלו שיינתנו למפקחים ייעודיים שיוסמכו מרשויות פיקוח ואכיפה מקבילות.

במקביל ליישום המלצה זו, אם וכאשר תיושם, ממליצים חברי תת הצוות על הקמת תחום 'שלטון מקומי' ברשות. תפקיד תחום זה יהיה לעמוד בקשר עם אורגני הפיקוח והמניעה ברשויות המקומיות, לוודא כשירותן ולספק מעטפת להכשרתם.

2. רשויות מקומיות ופעילותן להבטחת שלום הציבור הסובב אתרי בנייה

משרד העבודה הוא הרגולטור האמון על הבטחת בטיחותם של עובדים באתרי בנייה, לרבות פיקוח ואכיפה של ההוראות המבקשות להבטיח את בטיחותם של העובדים. יחד עם זאת, בשל אופיה המורכב של העבודה באתרי בניה, המערבת בעלי ענין ושחקנים רבים - ממשלתיים, רגולטוריים ואחרים - יש מקום לבחון, בין היתר, אפשרות למעורבותן של הרשויות המקומיות המקומיות בצמתים שבהן קיימת חפיפה בין הבטחת בטיחות העובדים באתרי הבנייה לבין הבטחת בטיחותם של אלו המצויים במרחב הציבורי המקיף את אתר הבניה.

⁵⁸ להרחבה בנושא תפקידי ופעילות איגודי ערים סביבה ראו חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955.

סמכותן של הרשויות המקומיות מעוגנת בפקודת העיריות. סעיף 236(א) לפקודת העיריות קובע כי "בענין בנינים תעשה העירה פעולות אלה: (1) תפקח על הקמתם, הריסתם, שינוים ותיקונם של בנינים; (...) (7) תקבע אמצעי זהירות שיש לנקוט נגד תאונות בשעת הקמת בנינים, הריסתם, שינוים ותיקונם; (8) תפקח על בנייתם ופעולתם של מעליות, פירי מעליות, מנוין ומסוקים בבנינים, תסדירם ותדאג לבדיקתם ככל שתראה צורך בה כדי להבטיח מפני תאונות בקשר אתם, ותדאג לביטוח מפני סכנת מוות או חבלה לאדם העלולה לבוא מהם."

בימים אלו מתקיימת בחינה במשרד המשפטים בשאלת תוקפו של סעיף 236(א) לפקודת העיריות, וזאת בין היתר לאור העמדה לפיה ההסדרה הספציפית והמאוחרת של בטיחות בעבודה ושל דיני התכנון והבנייה, גוברת על ההוראות בפקודת העיריות. לצד הבחינה של משרד המשפטים, חברי הצוות ממליצים לקיים שיתוף פעולה בין משרד העבודה לבין מנהל התכנון ומשרד הפנים במטרה להגביר את בטיחות הציבור במרחב הציבורי הנושק לאתרי הבנייה.

4

המלצות לעידוד אסדרה עצמית מצד המעסיקים

1. תיקון פקודת התאונות לעניין אופן הגשת טופס מקוון וחישוב שיעור ההיפגעות לפי שעות עבודה בפועל בעסק עד התאונה

במטרה להגביר את בטיחות העובדים באמצעות חובת הדיווח של המעסיק על תאונות עבודה, ממליצים חברי תת הצוות כי תתוקן פקודת התאונות ומחלות משלח יד (הודעה) 1945 (להלן – פקודת התאונות) ויקבע בה כי הודעה של מעסיק על תאונת עבודה תהא על גבי טופס מקוון, בתוך זמן מוגדר שייקבע בפקודת התאונות. הטופס המקוון יכלול, בין היתר, פרטים בדבר הפעולות שנקט מעסיק לשם מניעה והישנות תאונת עבודה או המקרה המסוכן, ופרטי קשר וזיהוי.

כמו כן, מוצע כי תתוקן בפקודה הגדרת תאונת עבודה, בהתאם לרגולציה מקבילה בעולם המערבי, שעושה אבחנה בין תאונה במקום העבודה הקשורה לאופי העיסוק של העובד הנפגע, לעומת תאונה שאיננה כזו, ובאופן זה תוכל הרשות לגבש מצג מציאות מהימן באשר לתאונות העבודה במשק.

כמו כן, ממליצים חברי התת צוות כי תתוקן הפקודה באופן שתחייב מקומות עבודה המחזיקים בתוכנית ניהול בטיחות (כלומר מעסיקים מעל 50 עובדים) בדיווח שנתי אודות סך התאונות, ובכלל זה כאלה שאירעו לעובדי קבלן בשטח מקום העבודה, ושיעור ההיפגעות ביחס לכלל שעות העבודה באותה שנה במקום העבודה. באופן זה ניתן יהיה לגבש 'ניקוד בטיחות' ותפיסת ניהול סיכונים באשר לעסקים ומגזרי פעילות שונים במשק, באופן שיוכל לטייב את המאמצים המניעתיים ובכלל אותם תשקיע הרשות.

2. עיגון אפשרות של 'תוכנית אכיפה עצמית' והטמעתה במדיניות פיקוח, אכיפה ומניעה

חברי תת הצוות ממליצים כי תפוח ותתוקף משפטית 'תוכנית אכיפה עצמית' בעלת קריטריונים מובחנים, שמעסיק יוכל להחליט להחיל על עצמו באופן וולנטרי. תוכנית זו תהא מקובלת על הגוף הנבחר באופן רשמי ותבוא לידי ביטוי בשיקולי מדיניות פיקוח, אכיפה ופעולות ותקצוב למניעת תאונות עבודה ומחלות מקצוע.

ביטוי משלים זה, יאפשר למעסיקים את התמריץ הנוסף הנדרש להחלה וולנטרית מצידם של העמקת פעילותם הפרו-אקטיבית לקידום סביבת הבטיחות והבריאות התעסוקתית במקום העבודה. תוכניות אכיפה עצמיות דומות בתפיסתן,⁵⁹ מוגדרות כבר עתה בקרב רגולטורים ורשויות מדינה נוספות, כדוגמת הרשות לסחר הוגן,⁶⁰ הרשות לניירות ערך⁶¹ ועוד. פרקליט המדינה פרסם בשנת 2019 הנחייה⁶² המפרטת את עקרונות תוכנית 'אכיפה עצמית' ובהם:

- תכנית האכיפה מבוססת על הערכת התאגיד לגבי גורמי הסיכון העיקריים של התאגיד להפרות דין, בהתאם למאפייניו של התאגיד;
- תכנית האכיפה קובעת עקרונות פעולה ונהלים למניעה ואיתור של עבירות פליליות בתחומים שזוהו כנקודות תורפה בכל הנוגע לביצוע עבירות;
- הדרגים הבכירים בתאגיד מכירים את תוכנה של תכנית האכיפה ופועלים ליישומה בהתאם לתפקידם;
- גורם בכיר בתאגיד הוגדר ומונה כאחראי על תכנית האכיפה הפנימית בתאגיד.

3. עיגון אפשרות כלי אכיפה מסוג 'הסכם אכיפת בטיחות' בין מעסיקים לגוף שיוקם:

במטרה לשכלל את כלי האכיפה העומדים לרשות הרגולטור ולאפשר למעסיקים מועדים בעלי אפשרות שיפור ותיקון, להימנע מהליכים משפטיים ממושכים והעמדה לדין, מוצע לתקן את חוק ארגון הפיקוח על העבודה באופן שיאפשר לרגולטור לעשות שימוש בכלי הקיים בעולם המערבי אצל רגולטורים מקבילים (אנגליה, אוסטרליה⁶³ ועוד) הנקרא 'הסכם אכיפת בטיחות'. כלי זה הינו חלופה להעמדה לדין ותביעות המוגשות על ידי המדינה כלפי עסקים וארגונים, בשל הפרות בטיחות ובריאות עובדים.

הליכי הפיקוח והאכיפה נשענים כיום על שתי רמות בלבד: מינהלית (בדמות צווי הפסקת עבודה, עיצומים כספיים וכו') והעמדה לדין פלילי במקרה של הפרות חוזרות ונשנות.

⁵⁹ כיום קיימות מספר הנחיות ספציפיות שפורסמו על ידי גופי אסדרה הנוגעות לאמות המידה ליעילותה של תכנית אכיפה, למשל: קריטריונים להכרה בתכנית אכיפה פנימית בתחום ניירות ערך וניהול השקעות, רשות ניירות ערך; מתכונת תכנית אכיפה פנימית, רשות ההגבלים העסקיים; הנחיות בנוגע לתכנית ציות בתחום מניעת שחיתות, משרד הביטחון, אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני; קריטריונים להערכת אפקטיביות של תכנית ציות ואכיפה פנימית ומדיניות הממונה ליישומה, משרד האוצר, אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון; הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 308"ציות ופונקציית הציות בתאגיד בנקאי", בנק ישראל.

⁶⁰ ראו [הנחיית אכיפה עצמית על בסיס וולונטרי בתחום התיירות](https://www.isa.gov.il/Download/IsaFile_5913.pdf), של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.

⁶¹ https://www.isa.gov.il/Download/IsaFile_5913.pdf

⁶² הנחיית פרקליט המדינה מספר 1.14 מיום 2.10.19.

⁶³ ראו [SafeWork NSW Enforceable Undertakings Program Evaluation – Final Report \(2020\)](#).

הגבול בין אכיפה מינהלתית לזו הפלילית, בהיבטי בטיחות, מאוסדר כיום במסגרת 'נוהל ניתוב'⁶⁴ הקובע מתי הרגולטור חודל מהשימוש בכלי אכיפה מינהליים (צווים, עיצומים וכיו"ב) ומעביר את הטיפול במפר למישור הפלילי.

הלכה למעשה, התמשכות ההליכים הפליליים גורמת לאובדן כסף, זמן ותשומות עבודה משמעותיות, בראש ובראשונה מהמעסיק הנתבע עצמו, שנדרש להשקיע משאבים לטובת הגנתו המשפטית על פני השקעת משאבים אלו בקידום הבטיחות והבריאות בעסק, אך גם מהמדינה וממערכי התביעה הפלילית העומדים לרשותה.

לצד העובדה שאפיק התביעה הפלילית יישמר וייעשה בו שימוש כבעבר, הרי שישנם מקרים בהם היקף ההפרות, חומרתן, החזרה עליהן או מאפייני העסק אינם בהכרח כאלה המצדיקים תביעה פלילית, אולם בהינתן העובדה שמדרג כלי האכיפה אינו דיפרנציאלי מספיק, בפועל השימוש בכלי התביעה הפלילית עלול להוביל לאכיפת יתר בעלת משמעויות רוחב חמורות לסביבה העסקית (למשל העלאת פרמיות הביטוח של העסק ועוד). ולכן בצעד זה ממליצים חברי תת הצוות להמשיך לבחון מקצועית ומשפטית את האפשרות להרחבת מנעד כלי האכיפה העומדים לרשות הרגולטור ובכלל זה את השימוש בהסכם אכיפה כתמריץ לתיקון ההפרה ומניעת רצידיביזם לצד תחליף לתביעת מעסיק בבתי המשפט. זאת מתוך תפיסה כי בכניסת המעסיק להסכם זה, הוא מכיר בכך שלא פעל לפי החוק, ולוקח על עצמו לקיים ולפרסם פעילות מתקנת שביצע בנוגע להפרה, לצד התחייבותו לצעדים להבטחת עמידה עתידית בחוק (לדוגמה, ביקורות פנימיות תקופתיות, הכשרה למנהלים ולעובדים, דיווח עתידי למאסדר).

בתפיסת ההפעלה שהציג מרכז הוועדה לחבריה, והנהוגה במדינות בהן נעשה שימוש במודל זה, אם מחליט המאסדר לעשות שימוש באפיק פעולה זה הוא מכין את טיוטת ההסכם כאשר המעסיק יכול להגיש משוב ולבקש ייעוץ משפטי עצמאי לפני חתימת עליו. אי עמידה בהסכם משמעה מעבר מידי לאפיק הפלילי כלפי המעסיק.

4. ביטול חובת אישור מראש של מפקח עבודה איזורי בטרם התקנת דוד קיטור במפעל

התקנת דוד קיטור במפעל מחייבת אישור מפקח עבודה איזורי על פי סעיף 100א בפקודת הבטיחות בעבודה. מוצע לבטל חובה זו, כך שהתקנת דוד קיטור לא תדרוש אישור מפקח עבודה איזורי אלא תיעשה בהתאם לאופן בו השוק מסדיר עצמו כיום בכל הנוגע למתקנים מקבילים שאינם דורשים אישור זה על אף מורכבותם (כדוגמת תנורים, כבשנים ועוד).

חברי תת הצוות רואים בדוגמה זו של עודף רגולטורי דוגמה למצב עימו מתמודדים מפעלים רבים בישראל, המבקשים להחליף את דוודי הקיטור המיושנים שלהם משיקולי שיפור הנצילות האנרגטית, מעבר לשימוש בדלקים זולים יותר (למשל גז טבעי) וכדומה.

⁶⁴https://www.gov.il/BlobFolder/policy/safety-violations/he/safety-and-health_safety-violations.pdf

האסדרה הנוכחית הינה מיושנת ומקשה על מעבר שכזה, משום שהיא כוללת מגוון של תנאים בנהלים משלימים של הרגולטור, שעמידה בהם מייקרת ומאריכה בחודשים רבים לעיתים את תהליך ההחלפה, ההתקנה וההפעלה של הדוד. מאחר שכך, משמעות הדבר היא פגיעה בסביבה העסקית, שמבקשת להתקדם לסביבה יעילה אנרגטית יותר, שגם תואמת את מטרות הממשלה והחלטותיה הקודמות בתחום ורצונה לעודד זאת. אולם סעיף מיושן זה, שאינו בהלימה למכונות אחרות, מסוכנות לא פחות, שלגביהן הרגולטור אינו דורש אישור מראש טרם התקנה, מקשה על התקדמותו של המשק וענף התעשייה בו לשימוש במתקני ייצור מתקדמים, מודרניים ומתקדמים יותר.

5. תיקון תקנות הממונים על הבטיחות בעבודה

חברי תת הצוות סבורים כי יש לשפר ולהעלות את תפקידם, כשירותם ומעמדם של הממונים על הבטיחות בעבודה, כ"כלי" למעסיקים המבקשים לנהל היבטי בטיחות ובריאות תעסוקתית באופן מיטבי, תוך הסתמכות על בעלי תפקיד מקצועיים ומומחים בתחומם. לשם השגת מטרה זו, ממליצים חברי תת הצוות על הצעדים המרכזיים הבאים הנוגעים לממונים על הבטיחות:

- תיקון רוחב של תקנות הממונים באופן שתיבחן ותטויב חובת המינוי של ממונה בטיחות כך שתמוקד בענפים עתירי סיכון (תעשייתיים, בנייה וכדומה) שבהם קיים הכרח למנות באופן קבוע בעל תפקיד זה.
- העלאת רף ההשכלה והכשירות הנדרשת ממי שמבקש להתקבל לקורס ממוני בטיחות, וזאת לאור ההתפתחות במשק, והעתיד הדורש בעלי תפקיד בעלי השכלה רחבה, מתקדמת ומובילה להתמודדות עם אתגרי בטיחות ובריאות תעסוקתית שונים.
- פיתוח ותוספת בחקיקה של השתלמות ענפית בבריאות תעסוקתית שחובה על ממונה בטיחות להשלים כחלק מדרישות המינוי שלו בענפי משק רלוונטיים.



המוסד לביטוח לאומי

נספחים

נספח א': נוסח החלטת ממשלה 230

החלטה מספר 230 של הממשלה מיום 24.02.2023:
הארכת גביית דמי ביטוח לאומי לענף נפגעי עבודה ובחינת שינויים מערכתיים לצמצום תאונות העבודה במשק

מחליטים:

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 3382 מיום 11 בינואר 2018, לאור הגידול בהוצאה התקציבית על קצבת נפגעי עבודה בביטוח הלאומי בשנים האחרונות ועל מנת להביא לצמצום תאונות העבודה בישראל, לבצע את הצעדים הבאים:

[...]

17. להקים צוות בין-משרדי בראשות המנהלת הכללית של המוסד לביטוח הלאומי ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה ומשרד המשפטים (להלן – הצוות), שיפעל באופן הבא:

- הצוות ישמע נציגים מגופים נוספים בהתאם לצורך.
- הצוות יבחן סוגיות שונות בנושא צמצום תאונות עבודה, גמלת נפגעי עבודה וכל זאת בשים לב לבחינת מגמות לאורך זמן ובהשוואה בין-לאומית ותוך בחינה של אלה:
 1. השינויים, הדפוסים והסיבות למגמות בגמלת נפגעי עבודה לאורך השנים;
 2. מנגנוני תמרוץ להפחתת הסיכון בעבודה;
 3. שיפור ממשקי העבודה מול המעסיקים בגמלת נפגעי עבודה;
 4. תחום המידע והסנכרון בין הגופים הציבוריים העוסקים בנושא.
- במסגרת הצוות יוקם תת-צוות בראשות המנהלת הכללית של משרד העבודה, שיכלול את חברי הצוות וידון בנושאים הבאים:
 1. המבנה הארגוני המיטבי לניהול, אכיפה ומניעה של פגיעות עבודה, לרבות הקשור לניהול, אכיפה ומניעה שבאחריות גורמים חוץ ממשלתיים ובכלל זה רשויות מקומיות;
 2. קידום חקיקת הבטיחות בעבודה בשים לב לניהול הסיכונים של המעסיק.
- הצוות יגיש המלצותיו לשר העבודה ולשר האוצר בתוך שנה ממועד ההחלטה.

נספח ב': כתב המינוי לוועדה

www.BTL.gov.il

לשכת המנהל הכללי Director General הביטוח הלאומי

כ"ה באייר תשפ"ג
16 במאי 2023

לכבוד:
מנכ"ל משרד העבודה ואר טי מטעמו
מר חזי שורצמן - מנהל מינהל בטיחות ומפקח עבודה ראשי
עוזר רועי קרת - היועץ המשפטי, ביטוח לאומי
גב אילת כהן קלוזנר - סגנית ראש מינהל ומנהלת אגף נגועי עבודה, ביטוח הלאומי
ד"ר נבדיאלה הילברן - סגנית סמנכ"ל מחסד ותכנון, ביטוח לאומי
גב נועה אלעד - מנהלת קרן טוף, ביטוח לאומי
גב נועה שוקרון - רכזת תעסוקה, משרד האוצר
גיל הכהן - רפונטית תעסוקה, משרד האוצר
עוזר מיכל לייסד - מנהלת המחלקה למשפט בעבודה, פרקלוטות המדינה, משרד המשפטים
עוזר הדיל יונס - ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

הנדון: כתב מינוי - צוות בינמשרדי בנושא צמצום תאונות עבודה

על בסיס החלטת ממשלה 230, תא-24.02.2023, לבחינת שינויים מערכתיים לצמצום תאונות העבודה במשק, הנכם מתמנים בזאת לצוות בינמשרדי בראשותי בנושא צמצום תאונות עבודה.

על הצוות הבינמשרדי לבחון סוגיות שונות בנושא צמצום תאונות עבודה וגמלת נגועי עבודה. בין השאר יש להתייחס למגמות לאורך זמן, להשוואות בין-לאומיות ותוך בחינה של נשאים אלו:

- השינויים, הדפוסים והסיבות למגמות בגמלת נגועי עבודה לאורך השנים.
- מנגוני תמרוץ להפחתת הסיכון בעבודה.
- שיפור ממשקי העבודה מול המעסיקים בגמלת נגועי עבודה.
- תחום המידע והסנקצון בין תופים הציבוריים העוסקים בנושא.

כחלק מהפעילות יוקם תת-צוות בראשות מנכ"ל משרד העבודה שידון בנושאים אלו:

- המבנה הארגוני המיטבי לניהול, אכיפה ומניעה של פגיעות עבודה, לרבות הקשור לניהול, אכיפה ומניעה שבאחריות נורמים חרף ממשלתיים ובכלל זה רשויות מקומיות.
- קידום חקיקת הבטיחות בעבודה בשיתוף עם הנהלת הסיכונים של המעסיק.

על הצוות להביא את ההמלצות לשרי העבודה והאוצר עד לסוף חודש פברואר 2024.

בהצלחה!

בכרטה

ירונה שלום
מייט מנכ"ל המוסד

העתק:
שר העבודה - מר יואב בן צור
מנכ"ל משרד האוצר
מנכ"ל משרד המשפטים

Director General, National Insurance Institute, 12 Witaiah Ave Jerusalem 91909
טל: 02-6528415 פקס: 02-6510122

המנהל הכללי, המוסד לביטוח לאומי, תד' יוסמן 12 ירושלים 91909
טל: 02-6528415 פקס: 02-6510122

נספח ג': פירוט דיוני הוועדה

1. 3.7.23 - פגישת התנעה. בפגישה זו הציגו נציגי הביטוח הלאומי סקירה ראשונית באשר לגמלת נפגעי עבודה ותהליכי הטיפול בה.
2. 2.8.23 - הצגת עבודת מנהל הבטיחות במשרד העבודה וקרן מנוף למימון פעולות למניעת תאונות בעבודה במוסד לביטוח לאומי.
3. 24.8.23 - הצגת המחלקה המשפטית במוסד לביטוח לאומי את הניתוח המשפטי באשר למחלות מקצוע ומיקרו-טראומה, וכן הצגת ניתוח נתונים על ידי מינהל המחקר והתכנון.
4. 18.12.23 - הצגת מחקר השוואתי בינלאומי שבוצע על ידי חברת KPMG בשלוש מדינות שנבחרו: נורווגיה, בריטניה וסינגפור. המחקר שבוצע כלל סקירה מקיפה של עיקרי המידע באשר למניעה, אכיפה ותשלום גמלאות נפגעי עבודה בשלוש המדינות שנבחרו. ראו את עיקרי הסקירה המשווה בנספח ה'.
5. 11.1.24 - הצגת סקירת מאפייני המצטרפים החדשים לקצבת נכות בעשור האחרון, וסקירת נתונים הנוגעים להיקפי הייצוג המשפטי.
6. 14.2.24 - הצגת המלצות המדיניות העיקריות שעלו עד כה מממצאי המחקר והדיון בוועדה, והצגת הנקודות להמשך דיון.
7. 21.3.24 – הצגת עיקרי הדברים שעלו במסגרת תהליך שיתוף הציבור (ראו נספח ד') ודיון בהמלצות תת הצוות לעניין התמודדות עם פסיקה מחמת הספק במיקרו-טראומה ומחלות מקצוע.
8. 16.4.24 – הצגת המלצות תת הצוות בנושא דיווח מעסיק והמלצות תת הצוות לדיוק זכאויות בגמלה.
9. 3.6.24 – הצגת המלצות תת-הצוות להפחתת תאונות עבודה בראשות משרד העבודה.
10. 23.7.24 – דיון במשמעויות ביטול ההכרה בתאונות עבודה בדרך לעבודה וחזרה.
11. 11.8.24 – דיון מסכם לוועדה ודיון בתמריץ הכלכלי למעסיקים.

נספח ד': עיקרי הליך שיתוף הציבור

ביום 23.1.24 פורסם "קול קורא לשיתוף הציבור בעיצוב מדיניות לצמצום תאונות עבודה ושיפור תהליכים בגמלת נפגעי עבודה", אשר הזמין את הציבור להביע עמדתו בכתב:⁶⁵

קול קורא לשיתוף הציבור בעיצוב מדיניות לצמצום תאונות עבודה ושיפור תהליכים בגמלת נפגעי עבודה

תאריך פרסום: 23.01.2024

כחלק ממדיניות של שיפור השירות, הביטוח הלאומי מזמין ארגוני עובדים, ארגוני מעסיקים, ארגוני חברה אזרחית ואת הציבור הרחב לקחת חלק בעיצוב המדיניות לצמצום תאונות עבודה ושיפור תהליכים בגמלת נפגעי עבודה.

מחדש יולי 2023 פועל צוות בין-משרדי בהובלת הביטוח הלאומי, הבוחן סוגיות שונות בנושא צמצום תאונות עבודה במשק ושיפור תהליכים בנוגע לגמלת נפגעי עבודה.

בצוות חברים נציגים של הביטוח הלאומי, אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד העבודה ומשרד המשפטים.

הסוגיות שאותן בוחן הצוות:

- ◀ שינויי מדיניות שסייעו להפחית את הסיכון בעבודה.
- ◀ שינויים בתהליכי הטיפול בקצבת נפגעי עבודה.
- ◀ שיפור ממשקי העבודה והסכרון בתחום מול מעסיקים, גופים ציבוריים שונים (למשל רשויות מקומיות) וגורמים אחרים.
- ◀ הצעות אחרות הנוגעות לצמצום תאונות עבודה ולשיפור המענה הממשלתי בנושא.

בתגובה לקול הקורא, התקבלו 23 מענים מגורמים שונים, ביניהם הגורמים המרכזיים העוסקים בתחום נפגעי העבודה בישראל. במצטבר, ההתייחסויות כללו עשרות עמודים בכתב, ומעל 90 סעיפי המלצות בנושאים שונים.

להלן יפורטו הגופים ששלחו מענה במסגרת שיתוף הציבור. בנוסף הגיבו לקול הקורא מומחים בתחום ואנשים פרטיים (ביניהם גם נפגעי תאונות עבודה).

1	התארגנות נפגעי תאונות עבודה למיצוי זכויותיהם
2	קו לעובד
3	ארגון נכי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל
4	המוסד לבטיחות וגהות
5	פורום ארלזורוב
6	ארגון הממונים על הבטיחות והגהות
7	הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל, התאחדות הקבלנים
8	הקבוצה למאבק בתאונות בניין ותעשייה

⁶⁵ קול קורא לשיתוף הציבור בעיצוב מדיניות לצמצום תאונות עבודה ושיפור תהליכים בגמלת נפגעי עבודה, אתר לביטוח לאומי, 23.1.24.

ההמלצות העיקריות שעלו במסגרת שיתוף הציבור הן:

א הקמת רשות לאומית לבטיחות ובריאות תעסוקתית⁶⁶

הקמת גוף עצמאי שיכלול את תפקידי וסמכויות האכיפה, המניעה, המחקר ואיסוף וניתוח המידע (איחוד תחת גוף אחד של התפקידים והסמכויות של מינהל הבטיחות והמוסד לבטיחות ולגהות, בתוספת מרכז מידע לאומי בנושא תאונות עבודה, על ידי יצירת גוף חדש או הכפפת הגופים הקיימים לראש מינהל הבטיחות), והבטחת התנאים והמשאבים לפעולתו האפקטיבית.

ב קביעת תקן מחייב ליחס שבין מספר המפקחים למספר מועסקים⁶⁷

אימוץ תקן מחייב ליחס שבין מספר המפקחים למספר המועסקים במשק בכלל, ובענפים ספציפיים בפרט, כנגזרת של מספר המועסקים בענף, רמת המסוכנות בו והיקף הפיקוח הנדרש כנגזר מכך.

ג ליווי מקצועי הוליסטי של מקומות עבודה על ידי מינהל הבטיחות⁶⁸

מספר גורמים הציעו לקדם תוכניות שותפויות בין מינהל הבטיחות למקומות עבודה, במסגרתן ידריך מינהל הבטיחות מקומות עבודה המעוניינים בכך בשיפור ההתנהלות הבטוחה בעבודה. נטען כי שימוש במנגנונים של שותפות יאפשר זיהוי של סיכונים בולטים ופיתוח מערכות ניהול אפקטיביות יותר. התוכניות יתמקדו במעסיקים מסוכנים (בסכנת אכיפה), וכן בעסקים קטנים שנזקקים לליווי. בתוכנית ייכללו למשל:

- יישום גישות לניהול בטיחות מערכתית במקום העבודה ושיפור תהליכים פנימיים.
- דרכים להטמעת תהליכי "תחקור בטיחותי" במקום העבודה לאחר תאונות עבודה (בדומה לצה"ל ולחקירות תאונות תעופה).
- טיפוח התנהגויות רצויות ובטוחות במקום העבודה (תוך שימוש בפסיכולוגיה חיובית).
- הדרכה וליווי לעובדים ולמנהלים.

⁶⁶ מסמך מאת הקבוצה למאבק בתאונות בניין ותעשייה (22.2.24); מסמך מאת קו לעובד (15.2.24).

⁶⁷ מסמך מאת הקבוצה למאבק בתאונות בניין ותעשייה (22.2.24).

⁶⁸ מסמך מאת ד"ר אמיר פרי, Israeli Safety Team (15.2.24); מסמך מאת המוסד לבטיחות ולגיהות (14.2.24); מסמך מאת הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבנייה (15.2.24).

5 שימוש ברשויות מקומיות ככלי מרכזי לשיפור הבטיחות בעבודה⁶⁹

במסגרת הליך שיתוף הציבור התקבלו מספר הצעות לגבי שימוש ברשויות מקומיות לשיפור הבטיחות במקומות עבודה:

הרשות המקומית כרוכשת שירותים (במכרזים)

- קביעת דרישות הנוגעות לבטיחות עובדים כתנאי סף להשתתפות במכרזים.
- הפחתת משקולת המחיר והעלאת משקולת ציוני איכות הבטיחות במכרזים רלוונטיים.
- קביעת עונשים, קנסות ואפשרויות לביטול המכרז במידה ויימצאו הפרות יסודיות/חוזרות של כללי בטיחות.
- הכללת מדדי יחס לעובדי קבלן במדד ההון האנושי, הבוחן רשויות מקומיות לפי עמידתן בתנאי בטיחות ובריאות עובדים.

הרשות המקומית כרגולטור: הסמכת הרשות המקומית לפיקוח על בטיחות באתרי בנייה (יישום החלטת ממשלה 675 (אפריל 2022)) והכללת דרישות הנוגעות לבטיחות אתרי בנייה כתנאי לקבלת היתר בנייה (יישום ס' 236(א) לפק' העירויות).

הרשות המקומית כגורם מייעץ: מתן ייעוץ על ידי רשויות מקומיות לעובדים ומעסיקים לגבי בטיחות בעבודה.

6 גיבוש מענה לבעיה של העסקת עובדים ללא דיווח וללא תשלום לביטוח לאומי⁷⁰

במקרה של העסקה לא מדווחת של עובדים, קיים תמריץ שלא לדווח על התאונה. לעיתים העובדים נמנעים גם מקבלת טיפול רפואי, במיוחד במקרה של מי שאינם תושבים. לכן, הוצע לקיים פעולות אכיפה יזומות מצד הביטוח הלאומי להטלת סנקציות בגין אי-דיווח ותשלום דמי ביטוח עבור עובדים, ואכיפת תקנות הביטוח הלאומי (דינים וחשבונות של קבלנים), המחייבים קבלנים לדווח אודות עבודות קבלני משנה. לצד זאת, הוצע לקיים פעולות הסברה מצד הביטוח הלאומי בקרב אוכלוסיות רלוונטיות אודות ההשלכות של אי-דיווח מצד המעסיקים.

7 הקמת מאגר נתונים לאומי בנושא תאונות עבודה ומחלות מקצוע, וקביעת הגדרת אחידות לתאונות עבודה אצל הגורמים הממשלתיים השונים⁷¹

הקמת מאגר נתונים לאומי בנושא תאונות עבודה ומחלות מקצוע, בדגש על הסיבות לתאונות, סוגי הפגיעה, חומרת הפגיעה, סוג עיסוק וכו'. נדרש לקודד את סיבות ונסיבות התאונה לשדות הניתנים לניתוח סטטיסטי ולאפשר גישה של חוקרים למידע זה. בנוסף, יש להגדיר את המושג "תאונת עבודה" בחקיקת הבטיחות באופן אחיד, ותוך התאמה להגדרה בחקיקת הביטוח הלאומי, לגבש ולפרסם מתודולוגיה עקבית וברורה ליישום הגדרות אלה במחקר, והתאמתן לאלו הנהוגות באיחוד האירופי, זאת כדי לאפשר השוואות בינלאומיות.

⁶⁹ מסמך מטעם פורום ארלוזורוב (15.2.24); מסמך מטעם ארגון נכי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה (8.2.24), מסמך קו לעובד (15.2.24).

⁷⁰ מסמך הקבוצה למאבק בתאונות בניין ותעשייה (22.2.24).

⁷¹ מסמך מטעם המוסד לבטיחות ולגיהות (14.2.24); מסמך הקבוצה למאבק בתאונות בניין ותעשייה (22.2.24).

ז חיזוק הפיקוח והאכיפה על בטיחות העובדים בענף התעשייה⁷²

נטען כי על רקע מיקוד תשומת הלב הציבורית בענף הבנייה, ניתנת תשומת לב מעטה לבטיחות העובדים בענף התעשייה, המהווה את ענף התעסוקה הקטלני ביותר לאחר ענף הבנייה. לכן עלו מספר הצעות בנוגע לחיזוק הפיקוח והאכיפה בענף התעשייה. הצעות אלו כללו התייחסות להקצאה ואיוש של תקני פיקוח נוספים בענף, גיבוש ופרסום מדיניות פיקוח ואכיפה במפעלים, והחלת חובת הפסקת עבודה במפעלים בהם התרחשו תאונות קטלניות וקשות (בדומה לאתרי בנייה). בנוסף, עלו הצעות לקידום תיקוני חקיקת בטיחות ספציפיים לתעשייה, והטלת עיצומים כספיים על הפרת סעיפי פקודת הבטיחות בעבודה הרלוונטיים לעבודה במפעלים.

ח אימוץ אמנות רלוונטיות של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO)⁷³

אימוץ אמנה 155 של ה- ILO לעניין בטיחות ובריאות תעסוקתית (Occupational Safety and Health Convention, 1981) אשר קובעת, בין היתר, חובת מדינות לגבש מדיניות לאומית למניעת תאונות עבודה, ולנקוט בפעולות ליצירה וקידום של תרבות מניעתית לאומית בבטיחות ובבריאות בעבודה. בנוסף, האמנה מטילה חובה על הרשויות המוסמכות לקיים מערכות אכיפה אפקטיביות, ועל מעסיקים להטמיע תכנית למניעה של תאונות עבודה ומערכות לניהול בטיחות ובריאות בתעסוקה.

⁷² מסמך מטעם המוסד לבטיחות ולגיהות (14.2.24).

⁷³ מסמך מטעם קו לעובד (15.2.24); Occupational Safety and Health Convention, 1981, וכן הפרוטוקול הנוסף משנת 2022; (2006); Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, אמנה 187, "אמנת סיאול".

נספח ה': עיקרי הבחינה באשר לביטול ההכרה בתאונות בדרך לעבודה

במסגרת עבודת הוועדה, עלה הצורך לבחון ולנתח את המשמעויות לביטול ההכרה בתאונות בדרך לעבודה כתאונות עבודה. מחקר זה ניתח את נתוני המוסד לביטוח לאומי ונתוני הלמ"ס, ערך השוואה בין מדינות שונות ב-OECD ביחס למדיניות בישראל, מיפה את המסגרת המשפטית של תאונות בדרך לעבודה בישראל והשווה בין גמלת נפגעי העבודה לפיצויים לנפגעי תאונות דרכים. להלן יפורטו עיקרי הבחינה שבוצעה.

מנתוני המוסד לביטוח לאומי עולה כי תאונות בדרך לעבודה וממנה מהוות כרבע מתאונות העבודה. מתוכן כ-70% הן תאונות דרכים (עם רכב מנועי). כ-28% מהמצטרפים החדשים לנכות מעבודה הם נפגעי תאונות שאירעו בדרך אל העבודה או ממנה. מתוך תאונות אלו, כ-88% הן תאונות דרכים (תאונות עם רכב מנועי). בנוסף, יצוין כי על פי נתוני הלמ"ס, הנפגעים בדרך לעבודה הם מיעוט קטן (כ-12%) מתוך כלל נפגעי תאונות הדרכים בישראל.

במישור הבינלאומי, תאונות בדרך לעבודה אינן נכללות תמיד במסגרת ההגנה על נפגעי עבודה. סיבה אפשרית לכך היא שבניגוד לתאונות בתוך מקום העבודה, למעסיק אין שליטה או יכולת למנוע תאונות בדרך.

מדינות בהן תאונות בדרך אינן מכוסות בביטוח נפגעי עבודה	מדינות בהן תאונות בדרך מכוסות בביטוח נפגעי עבודה
נורווגיה, דנמרק, אוסטריה, בריטניה, צ'כיה, אסטוניה, לטביה, פולין, סלובקיה, סלובניה	שוודיה, איסלנד, פינלנד, שווייץ, ספרד, בלגיה, צרפת, גרמניה, יוון, הונגריה, אירלנד, איטליה, לוקסמבורג, פורטוגל, יפן, מקסיקו

בישראל, נחקק ב-1975 חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים (הפלת"ד), היוצר גם הוא מסגרת סוציאלית רחבה לביטוח תאונות ברכב מנועי. למיטב בדיקתנו, בעת חקיקת הפלת"ד לא נבחנה שאלת ביטוח-הכפל בהקשר של תאונות בדרך לעבודה (תאונות עבודה נכללו בחוק הביטוח הלאומי מעת חקיקתו (1956)).

קיימים הבדלים בין גמלת נפגעי עבודה והפלת"ד, להלן טבלה המרכזת את עיקרי ההבדלים:

פיצויים לנפגעי תאונות דרכים	גמלת נפגעי עבודה	
תאונה עם רכב מנועי בלבד	כל תאונה בדרך אל/מהעבודה	המקרה המזכה
מענק חד פעמי	בדרך כלל קצבאות עתיות	אופן מתן התקבול
גרימת תאונה במתכוון; שימוש ברכב ללא רשות; נהיגה ללא רישיון; שימוש ברכב לביצוע פשע; נהג ברכב לא מבוטח (הולך רגל ונוסעים מבוטחים ע"י קרנית)	רשלנות או שלא בהתאם להוראות המעביד (אלא במקרים של פגיעות קשות); תאונה שהתרחשה בניסיון לבצע פשע	מקרים מוחרגים
בדרך כלל אחרי כשנה – כאשר הנכות מתייצבת (מקסימום בתוך 7 שנים)	בדרך כלל מידי (אין מגבלת מקסימום, תשלום רטרואקטיבי רק אם דווח בתוך שנה).	מועד הגשת התביעה
נדרשת הגשת תביעה לביהמ"ש	תהליך הכרה פשוט יחסית	מאפייני תהליך ההכרה
כשנה עד להגשת התביעה ומספר שנים נוסף עד לפס"ד ע"י מומחים מטעם בימ"ש (אם כבר נקבע – לפי הביטוח הלאומי)	זמי פגיעה 40 יום נכות מעבודה 120 יום ע"י ועדה רפואית	משכי זמן טיפול מייציגים
	אחוז התשלומים מושפע גם מתקנות ספציפיות	קביעת דרגת נכות
אין הכרה בנכות זמנית. אחוזי נכות נקבעים רק לנכות צמיתה. קיימת הכרה באובדן השתכרות בפועל לעבר – עד פסה"ד, וכן קיימת אפשרות לפנות לביהמ"ש בבקשה לתשלום תכופ.	זכאים לנכות זמנית מקבלים גמלה עד לבחינת נכות צמיתה	הכרה בנכות זמנית
לא נבחנת	נבחנת ומשפיעה על הגמלה	החמרה בהמשך
3 X השכר הממוצע במשק	5 X סכום בסיסי לנפגעי עבודה X 75% (קצבה מקסימלית 37,238 ₪ נכון ל-2024)	תקרת שכר מבוטח

קיימים גם הבדלים במרכיבי התשלום:

פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (פלת"ד)	גמלת נפגעי עבודה (בטל"א)	
הפסד לפי ההיעדרות מהעבודה והפגיעה בהשתכרות בפועל (עד פסק הדין) כ-400 ש"ח X ימי אשפוז בפועל	דמי פגיעה - עד 90 ימים. 75% מהשכר לפני התאונה	הפסדי השתכרות בעבר
% נכות X 100% X השכר נטו לפני התאונה *	מענק/ גמלת נכות מעבודה - % נכות X השכר ברוטו לפני התאונה X 75%	הפסדי השתכרות צפויים
כאב וסבל - % נכות X כ-200,000 ש"ח ** מעל גיל 30 - מקדזים 1% בגין כל שנה. עזרת צד שלישי, הפסד פנסיה, התאמות מגורים ועוד	שיקום מקצועי, הוצאות רפואיות, תלויים (אם מוות) ועוד	כאב וסבל ורכיבים נוספים

במסגרת הבחינה, בוצעו סימולציות של 7 "פרסונות" (נפגעים פוטנציאליים בעלי מאפיינים שונים), אשר העלו כי ככלל, הפיצויים בפלת"ד ובנזיקין יהיו גבוהים יותר בדרך כלל מגמלאות נפגעי עבודה, ולכן לא צפויה פגיעה כלכלית בנפגעי תאונות דרכים בדרך לעבודה לו תבוטל ההכרה. להלן עיקרי הניתוח שבוצע:

פיצויים לנפגעי תאונות דרכים	הגדרת הפרסונה	
פיצויי הפלת"ד גבוהים מבטל"א*	נפגע תאונת דרכים ללא נכות	1
	נפגע תאונת דרכים שיעור נכות 1%-9%	2
	נפגע תאונת דרכים שיעור נכות 10%-19%	3
	נפגע תאונת דרכים שיעור נכות 20%-49%	4
	נפגע תאונת דרכים שיעור נכות 50%+	5
	נפגע תאונת דרכים בעל שכר גבוה מפי 3 השכר הממוצע במשק	6
ברמה העקרונית, פיצויי הנזיקין יהיו בדר"כ גבוהים יותר מאשר גמלאות בטל"א, אך בחלק מהמקרים תהליך מיצוי הזכויות יהיה מורכב יותר (לדוגמא - מקרים של היעדר מעוול ברור)	נפגע נזיקין (לא בתאונות דרכים)	7

יצוין כי הליך מיצוי הזכויות בפלת"ד ובדיני הנזיקין מורכב יותר, ודורש הגשת תביעה לבתי המשפט. כמו כן, מתן הפיצוי בתשלום אחד ולא בתשלומים עיתיים אינו מגשים בהכרח את תכליות הביטחון הסוציאלי והבטחת צרכי הקיום לעתיד.

להשלמת התמונה יצוין עוד כי סעיף 330 לחוק הביטוח הלאומי קובע כי במקרה בו כל הגמלה נבלעת בפיצוי, ישולמו מהפלת"ד עד 25% נוספים מהפיצוי שהיה צריך לקבל הנפגע מהפלת"ד, מעבר לגמלה (אם לא מדובר ברכב מעביד). הנפגע יקבל במקרה כזה 125% מהפיצוי.

נספח ו': עיקרי הסקירה השוואתית בנושא מניעה ואכיפה של תאונות עבודה וגמלאות נפגעי עבודה

במסגרת עבודת הוועדה, בוצעה סקירה השוואתית בינלאומית מקיפה שהתמקדה בשלוש מדינות: בריטניה, נורווגיה וסינגפור. המחקר שבוצע בחן את תחום הטיפול בתאונות עבודה באותן מדינות, משלב המניעה, דרך האכיפה והפיקוח, ועד תשלום גמלאות. הסקירה התבססה על ניתוח רחב של מסמכי מדיניות, חוקים ותקנות, וכן על ראיונות עם גורמי מפתח במדינות המיקוד.

לצורך בחירת המדינות אשר נסקרו לעומק, נבחנו מדדים ראשוניים ב-21 מדינות שונות. בכל אחת מן המדינות נבחן שיעור תאונות העבודה ומגמות השינוי לאורך זמן. כן נבחנו מאפייני מערך הפיצוי או הקצבאות בגין פגיעה בעבודה, וזאת במטרה לבחור מדינות המציגות שונות ומגוון במנגנוני הפיצוי והגמלאות בגין תאונות עבודה.

להלן עיקרי המדדים שנאספו אודות המדינות שנבחנו:

מדינה	מספר נפגעים ל-100 עובדים	אחוז ההפחתה בתאונות	מאפייני מערך הפיצוי או הקצבאות בגין פגיעה בעבודה
יפן	0.2	+6%	ביטוח ציבורי ייעודי נפרד
נורווגיה	0.3	67%	תכנית במסגרת הביטחון הסוציאלי
אירלנד	0.6	42%	תכנית במסגרת הביטחון הסוציאלי
הונגריה	0.6	+19%	חלק מתוכנית הפנסיה/ביטוח בריאות הכללית
איסלנד	0.7	+4%	חלק מתוכנית הפנסיה/ביטוח בריאות הכללית
צ'כיה	0.9	17%	שילוב בין תוכנית פנסיה / ביטוח בריאות וייעודית
שוודיה	0.8	+7%	שילוב בין תוכנית פנסיה / ביטוח בריאות וייעודית
אסטוניה	1.0	7%	חלק מתוכנית הפנסיה/ביטוח בריאות הכללית
הולנד	1.22	34%	חלק מתוכנית הפנסיה/ביטוח בריאות הכללית
איטליה	1.24	30%	ביטוח באמצעות גוף ציבורי ייעודי לצד ביטוח בריאות
אוסטריה	1.43	21%	תכנית במסגרת הביטחון הסוציאלי
סלובניה	1.40	25%	תכנית במסגרת הביטחון הסוציאלי
פינלנד	1.57	27%	תכנית במסגרת הביטחון הסוציאלי
ישראל	1.63	22%	תכנית במסגרת הביטחון הסוציאלי
גרמניה	1.67	19%	מבוסס על רשת של גופים ציבוריים עצמאיים, העוסקים הן במניעת תאונות הן בשיקום וגמלאות
בלגיה	1.68	32%	תכנית במסגרת הביטחון הסוציאלי

מדינה	מספר נפגעים ל-100 עובדים	אחוז ההפחתה בתאונות	מאפייני מערך הפיצוי או הקצבאות בגין פגיעה בעבודה
בריטניה	2.2	14%	תכנית במסגרת הביטחון הסוציאלי
פורטוגל	2.7	19%	שילוב בין תוכנית פנסיה / ביטוח בריאות וייעודית
ארה"ב	3.85	26%	תכנית במסגרת הביטחון הסוציאלי
אוסטרליה	3.85	34%	תכנית במסגרת הביטחון הסוציאלי
סינגפור	3.95	13% (לאחר שינוי דרמטי בעבר)	מבוסס על חובת המעסיק לפיצוי במסגרת ביטוח חובה
קנדה	4.2	30%	רשת מבזרת של גופים ציבוריים עצמאיים

שלוש המדינות נבחרו מן הטעמים הבאים:

- נורווגיה** היא מובילה עולמית בשיעור נמוך של תאונות עבודה, לצד שיפור נמשך בתחום. היא בעלת רגולציה וחקיקה מפורטת בתחום הבטיחות בעבודה, הכוללת מעורבות פעילה של עובדים ומעסיקים. כמו כן, נורווגיה משלבת בין מערכת ביטחון סוציאלי לבין ביטוח חובה משלים למעסיקים.
- סינגפור** הייתה בעבר אחת המדינות המסוכנות ביותר לעובדים, וקידמה רפורמה כוללת בתחום, במטרה מוצהרת להפוך להיות אחת המדינות המובילות בעולם בתחום הבטיחות בעבודה. בנוסף, היא מציגה מודל ייחודי של ביטוח פרטי בתחום תאונות העבודה.
- בריטניה** נתפסת בעולם כמובילה וכמוקד ידע בינלאומי בתחום תאונות העבודה ברמה המוסדית. להלן יוצגו עיקרי הממצאים באשר למדינות שנבחרו.



העיסוק במניעה ואכיפה בתחום תאונות העבודה מתחלק בין מנהל הבריאות והבטיחות (HSE) לבין הרשויות המקומיות. ה-HSE הוא גוף עצמאי אשר אמון על התחום מטעם המדינה. בחלק מן הענפים, גם לרשויות המקומיות יש סמכויות אכיפה, והן משתתפות באכיפת הבטיחות בעבודה (למשל: קמעונאות, מלונאות, הסעדה ועוד), ופועלות בהתאם להנחיות ה-HSE. תפיסת הבטיחות בבריטניה משלבת את המעסיקים, העובדים והמדינה במאבק בתאונות עבודה. התפיסה היא שמי שצריך לנהל את הסיכון הם יוצרי הסיכון (ובראשם המעסיקים), כאשר המבחן המרכזי הוא מבחן הישימות הסבירה (Reasonably Practical Test) המשקף איזון בין החשיבות של ביצוע פעולה לבין הסיכון הנשקף ממנה. החוק מייצר מסגרת להטמעת תפיסת הבריאות והבטיחות במקום העבודה, הכוללת נציגי עובדים וועדת בריאות ובטיחות.

ב-2015 אומצה רפורמה אשר הרחיבה את מעגל האחריות בענף הבניין, והטילה אחריות בתחום הבטיחות גם על מזמיני העבודה והמתכננים. הרפורמה כוללת סטנדרטים רחבים לבטיחות בבניין בנושאים שונים – אשר התרגום הקונקרטי שלהם צריך להתבצע על ידי הקבלן.

ה-HSE מפעיל פורטל ידע לציבור בתחום הבטיחות בעבודה, המפולח לפי התעשיות וסביבות העבודה השונות, וכולל סרטונים והדגמות.⁷⁴

ה-Department of Work and Pension (DWP) הוא המשרד הממשלתי שאחראי על שוק העבודה ומנגנוני הרווחה בבריטניה, ובין היתר ממלא את תפקידי הביטוח הלאומי ואחראי על מתן גמלאות נפגעי עבודה. קצבת נפגעי העבודה נקראת Industrial Injuries Disablement Benefit (IIDB), והיא כוללת כיסוי לתאונות ומחלות שנגרמו בזמן העבודה (לא כולל נסיעות אל העבודה ובחזרה). קצבה זו חלה על עובדים שכירים בלבד, ואינה מגבילה בזמן את הגשת תביעת העבודה. הקצבה הינה שבועית, חודשית או רבעונית, בהתאם להעדפת הזכאי לה, ונקבעת כסכום קבוע לפי רמת הנכות (קרי אינה נגזרת מהשכר). תהליך בירור גמלת נפגעי עבודה עשוי לערב את המעסיק במהלך בירור התביעה, ככל שהדבר נדרש לצורך בירור התביעה.

באשר למחלות המקצוע, הזכאות להכרה מותנית בהופעת המחלה ברשימה סגורה של מחלות מקצוע, הכוללת מעל 70 מחלות.

הקריטריון העיקרי להוספת מחלות מקצוע הוא "מבחן הסיכוי הכפול" – האם לאדם העובד בעבודה מסוימת יש סיכוי של לפחות פי 2 לחלות במחלה ביחס לאדם שלא עבד בה. רשימת מחלות המקצוע מתעדכנת באופן קבוע על ידי וועדת מומחים - ה-Industrial Injuries Advisory Council (IIAC) שהיא מועצה מייעצת עצמאית, המורכבת ממומחי בריאות ובטיחות, נציגי עובדים ומעסיקים, האחראית על מתן המלצות לעדכון הרכב רשימת מחלות המקצוע.⁷⁵ מזכיר המדינה יכול לערוך את רשימת המחלות אם השתכנע ע"י ה-IIAC כי מדובר במחלה שנובעת מסיכונים הכרוכים בעבודה וכי הקשר בין העבודה למחלה קיים ברמת וודאות סבירה.

⁷⁴ HSE Information- Your Guide to Health, Safety & Environment

⁷⁵ Industrial Injuries Disablement Benefits: technical guidance, www.gov.uk. ,Health and Safety at Work Act 1974.

מעסיקים מחויבים לבטח את עצמם מתביעות נזיקין בעקבות תאונות עבודה אצל מבטח פרטי מורשה. הסף המינימלי המחייב של הביטוח הינו 5 מיליון ליש"ט. במידה ונמצא שמעסיק עובר על חוק זה, הוא עשוי להיקנס בגובה 2500 ליש"ט ליום.



הגוף המרכזי שעוסק במניעת תאונות עבודה הוא רשות הפיקוח על העבודה (Labor Inspection Authority) אשר אחראית על אכיפה ופיקוח של בטיחות במקומות עבודה. תחום הבטיחות בעבודה בנורווגיה מהווה חלק מתפיסה הוליסטית של סביבת עבודה, שכוללת קידום בריאות, תנאי עבודה נאותים ושמירה על זכויות עובדים. תפיסה זו מעוגנת בחקיקה (Working Environment Act), אשר מסדירה את כלל הנושאים של רווחת ובטיחות עובדים. מטרת החוק מוגדרת כהבטחת סביבת עבודה שיוצרת את הבסיס לתעסוקה בריאה ומשמעותית, ומבטיחה הגנה מלאה מהשפעות פיזיות ונפשיות מזיקות. החוק מטיל על המעסיקים (בשילוב העובדים) את החובה לגבש תוכנית כוללת לשמירה על הבריאות והבטיחות במקום העבודה, במטרה ליצור סביבה בטוחה. במקום העבודה מוגדרים נציגי בטיחות ו"ועדת סביבת עבודה" ששותפים לשמירה על הבטיחות ברמה השוטפת וברמה האסטרטגית-תכנונית. ההתייחסות לבטיחות בעבודה ולמניעת תאונות עבודה היא כחלק מרצף של שמירה על סביבת העבודה. (כך למשל, בפרקים הנוגעים לבטיחות בעבודה, לצד קביעת אמצעי הבטיחות, קבועה גם חובת המעסיק לקדם פעילות גופנית בקרב העובדים.) תפיסת הבטיחות במקום העבודה מושתתת על עיקרון של שיתוף פעולה בין מעסיקים ועובדים, אשר על שניהם מוטלת החובה לגבש תוכנית כוללת לשמירה על בריאות ובטיחות במקום העבודה.

תפיסת שיתוף הפעולה מתבטאת גם בתוכניות תעשייה משולשות (Tripartite Industry Programs) המוקמות בתעשיות רגישות במיוחד. אלו כוללות את ארגוני המעסיקים וארגוני העובדים הגדולים ואת הרשויות הרלוונטיות בתחום. התוכניות המשולשות יוצרות מסגרת משותפת לדיון בין כל הצדדים בתעשיות שמעוררות אתגרים ייחודיים, ומטרתן לעודד מעסיקים, עובדים ורשויות להתמודד יחד עם האתגרים המשותפים. נציגי התוכניות נפגשים באופן שוטף עם הדרג הפוליטי להצגת יוזמות מדיניות והעברת מידע. פועלות היום כ-10 תוכניות בתעשיות שונות, ביניהן תוכנית בתעשיית הניקיון, בתחום חיי הלילה, בתחום התחבורה ובענף הרכב והמוסכים.

רשות הפיקוח בעבודה מפעילה פורטל ידע לציבור בתחום הבטיחות בעבודה, המפולח לפי התעשיות השונות, וכולל סרטונים, הדגמות ומידע נגיש ובהיר.

רשות העבודה והרווחה הנורווגית (NAV - Norwegian Labour and Welfare Administration) היא הגוף המתכלל את הטיפול בשוק העבודה ובעולם הרווחה. הוא כולל בין היתר את הביטוח הלאומי ואת לשכת העבודה. בין היתר, NAV אחראי על ביטוח תאונות עבודה ומחלות מקצוע. לאחר קרות תאונת עבודה, על המעסיק לדווח עליה ל-NAV (במידה ולא עושה זאת, העובד רשאי לדווח בעצמו) ולרשות הפיקוח על העבודה. ה-NAV אוסף את המידע הרלוונטי ומקבל על בסיסו החלטה בדבר הכרה בתאונת העבודה או מחלת המקצוע. לאחר מכן, ישנו הליך בירור רמת הנכות, ועל בסיסה נקבעת גמלת נפגעי עבודה. הגמלה מחושבת לפי סכומים קבועים ואינה נגזרת משכר הזכאי.

בנוסף לגמלת נפגעי עבודה, ישנם רבדים נוספים של קצבאות: קצבה מחליפת-הכנסה (במקרים של אובדן כושר עבודה שמאפשר חזרה לשוק התעסוקה), קצבת נכות וגמלאות נוספות.⁷⁶ בנוסף למערך הביטוח הלאומי, מעסיקים מחויבים לרכוש גם ביטוח תאונות עבודה פרטי לטובת העובדים. הביטוח חייב לכסות פיצויים לתאונות עבודה, מבלי להתייחס לשאלת האשם.⁷⁷



הגופים המרכזיים העוסקים במניעה, אכיפה ומחקר של תאונות עבודה הם האגף והמועצה לבטיחות במקומות עבודה, אשר כפופים למשרד העבודה הסינגפורי (MOM). The Occupational Safety & Health Division (OSHD), האגף לבטיחות ובריאות במקומות עבודה, מפרסם הנחיות בריאות ובטיחות, מתווה את מדיניות האכיפה ומפעיל פקחים. The Workplace Safety and Health Council (WSHC), המועצה לבטיחות ובריאות בעבודה, אחראית על פרסום דוחות ומחקרים בתחום.

בשנת 2005 השיקה סינגפור רפורמה לאומית בתחום הבטיחות במקומות עבודה, בעקבות שיעור גבוה של מקרי מוות מתאונות עבודה. בשנת 2004 שיעור מקרי המוות מתאונות עבודה בסינגפור היה 4.9 ל-100 אלף בני אדם (גבוה מאוד ביחס לעולם). בעקבות כך יצאה לדרך רפורמה לאומית בתחום הבטיחות והבריאות, שהובילה לירידה מיידיית ומתמשכת בשיעורי המוות. בשנת 2022 הנתון עמד על 1.3 מקרי מוות ל-100 אלף עובדים. הרפורמה עוגנה ב- Workplace Safety and Health Act 2006. היא הוטמעה תחילה בענפים מסוכנים מאוד (בנייה, ספנות וכו'), והורחבה במרוצת השנים לכלל המשק.

הרפורמה כללה שלושה עקרונות יסודי: הרחבת מעגל הנושאים באחריות, החמרת ענישה והגברת מעורבות מעסיקים.⁷⁸ בתוך מקום העבודה נקבעו שלושה מנגנונים להטמעה שוטפת של מדיניות בטיחות ובריאות בענפים ומפעלים מסוימים: ראשית, מינוי מנהל בטיחות ובריאות במקום העבודה אשר אחראי לחקור סיכונים ולהמליץ על דרכים למניעתם או צמצומם. שנית, ועדת בטיחות ובריאות, שתפקידה לבחון ולדון בסיכונים אפשריים. שלישית, מבקר בטיחות ובריאות, אשר אחראי על עריכת ביקורת תקופתית לבחינת מדיניות הבטיחות במקום העבודה. במישור האכיפה, הוחמרה הענישה ושמות חברות ובעלי תפקידים שהורשעו מתפרסמים באופן פומבי. במקרים של תאונות חמורות קיימת סמכות להקמת ועדת חקירה לתאונות עבודה בראשות שופט מחוזי. בנוסף, לפקחים יש גישה למידע רפואי של מטופלים לצרכי חקירת תאונות ומחלות. משרד העבודה הסינגפורי עושה שימוש בתמרוץ חיובי של מעסיקים באמצעות טקס הענקת פרסים המוביל לפרסום חיובי, לצד תמרוץ שלילי באמצעות ענישה ופרסום שלילי. בנוסף, המועצה לבטיחות במקומות עבודה מפעילה תכניות הכשרה חינוכיות לחברות קטנות ובינוניות בנושאי בטיחות ובריאות.

⁷⁶ פרק 13 לחוק הביטוח הלאומי (National Insurance Act)

⁷⁷ Occupational Injury Insurance Act, Regulations on Standardized Compensation under the Occupational Injury Insurance Act.

⁷⁸ Workplace Safety and Health Act 2006.

בסינגפור לא קיים מערך ביטחון סוציאלי לנפגעי עבודה, וחובת הפיצוי בגין תאונת עבודה מוטלת במלואה על המעסיק. היקף הפיצוי קבוע בחוק ייעודי ונגזר משכר העובד בשנה שקדמה לתאונה, גילו ושיעור אובדן כושר העבודה. תהליך תביעת הפיצוי מתנהל כתביעה אזרחית בין העובד למעסיקו. במקרה של אובדן כושר עבודה קבוע, העובד יקבל פיצוי בתשלום אחד. עובד גם זכאי לפיצוי מהמעסיק בגין אובדן כושר עבודה זמני, למשך של עד שנה מרגע הפגיעה, ובמקרים מסוימים המעסיק עשוי להיות מחויב לשלם הוצאות רפואיות שנבעו מהפגיעה. מחלות מקצוע קבועות ברשימה סגורה ומקושרות למשלחי יד ספציפיים. אי תשלום הפיצוי או חלקים ממנו הוא עבירה פלילית העשויה לגרום קנס עד \$15,000 ו/או עד שנת מאסר. בנוסף, ה-OSHD מפקח על תהליך תביעת הפיצויים ומסייע לעובדים לממש את זכותם.




המעסיק מחוייב לרכוש ביטוח תאונות עבודה (הכולל תאונות עבודה ומחלות מקצוע) עבור כל עובד בעבודה ידנית (manual) או עובד המועסק בשכר נמוך (מתחת לרף קבוע). הביטוח הינו פרטי, על ידי מבטח מורשה מטעם ה-MOM.

א אסטרטגיות עיקריות למניעה בשלוש המדינות שנסקרו:

זוהו שש אסטרטגיות עיקריות למניעה וצמצום תאונות עבודה:

- 1. הטלת חובה פרואקטיבית על מעסיקים** לגבש ולהטמיע תכניות בטיחות במקום העבודה.
- 2. גיבוש מסגרת מוסדית במקום העבודה** להטמעה שוטפת של תפיסת הבטיחות: הגדרת מנגנונים וחלוקת אחריות מוגדרת בתוך מקום העבודה, קידום מעורבות עובדים ומעקב שוטף אחר סכנות וחקירה במקרה של "כמעט תאונות".
- 3. הנגשת מידע לציבור:** פרסום מדריכים ומידע נגיש באשר לבטיחות בעבודה בסקטורים שונים
- 4. שיתוף פעולה בין-מגזרי:** "תכניות תעשייה משולשות" בתעשיות רגישות במיוחד, היוצרות מסגרת משותפת בין מעסיקים, עובדים ורשויות להתמודדות עם אתגרים ייחודיים.
- 5. הרחבת מעגל בעלי העניין:** הטלת אחריות על גורמים נוספים לבטיחות בעבודה (לקוחות, יצרני ציוד, עובדים).
- 6. פרסום:** פרסום חיובי של מעסיקים בטוחים ופרסום שלילי ("שיימינג") של הרשעות וצווי הפסקת עבודה.

2 עיקרי הזכאות לגמלאות נפגעי עבודה (ופיצויים) במדינות שנבחנו:

סינגפור 	נורווגיה 	בריטניה 	המדינות שנבחנו קריטריון
כן	כן	כן	האם מבוססים גם עובדים זרים?
לא רלוונטי	לא (עצמאים רשאים להירשם לביטוח וולונטרי)	לא	האם מבוססים גם עצמאים?
פיצוי המעסיק ניתן בכל אחוז נכות	15% נכות	14% נכות	אחוזי נכות מינימליים לקבלת קצבת נכות
לא	לא	לא	האם מוכרות תאונות בדרך אל או מהעבודה?
כן (כחלק מהליך התביעה)	כן	לא	האם דיווח לרשות הפיקוח מהווה שלב בתהליך לגמלה?
כן - לעובדים מוחלשים בלבד	כן - לתביעות נזיקיות (דומה ל"חבות מעבידים")	כן - לתביעות נזיקיות (דומה ל"חבות מעבידים")	האם יש מרכיב חובה של ביטוח פרטי?
רשימה סגורה	הכרה רק במחלות הנמצאות ברשימה סגורה	רשימת מחלות מקצוע שמעודכנת באמצעות ועדה	כיצד מטופלות מחלות מקצוע?
שנה	בתוך שנה מתאונת עבודה, או תוך שנה מהרגע שהאדם גילה את מקור מחלת המקצוע	אין (פרט להתחרשות)	תקופה זמן מקסימלית להגשת תביעה
<ul style="list-style-type: none"> פיצוי חד-פעמי עקב אובדן כושר עבודה קבוע, שמחושב לפי שכר חודשי ממוצע בשנה החולפת, גילו של העובד ושיעור אובדן כוח העבודה תשלומי ביניים: פיצוי עקב אובדן כושר עבודה זמני ניתן ע"י המעסיק עד שנה מרגע הפגיעה, בהתאם לסוג ההיעדרות ולשכר חודש ממוצע בשנה החולפת המעסיק עשוי להיות מחויב לשלם הוצאות רפואיות עד סכום מקסימלי או עד שנה מיום התאונה 	<ul style="list-style-type: none"> כולל מספר גמלאות: גמלת נפגעי עבודה בגין פגיעה צמיתה (סכום קבוע לפי אחוזי נכות) קצבה מחליפת-הכנסה (אחוז מהשכר) קצבת נכות (אחוז מהשכר) תשלום ימי מחלה, קצבת תלויים, קצבת פרישה, כיסוי הוצאות רפואיות, כיסוי לוויה והטסת גופה 	<ul style="list-style-type: none"> קצבה שבועית, חודשית או רבעונית (סכום קבוע לפי אחוזי נכות) קיימות גם קצבאות נוספות לבעלי אחוזי נכות גבוהים 	הגמלאות

נספח ז': עיקרי הסקירה ההשוואתית שערך תת-הצוות בנושא תפיסות אסדרה והפעלה

בריטניה 

1 מבנה ארגוני

1.1 המשרד הממשלתי הממונה

נושא הבריאות והבטיחות בעבודה מוסדר ברמה המדינית על-ידי משרדי ממשלה שונים (Secretaries of State) אשר אחראיים על קידום החקיקה בתחום פעילותם.

המשרד לעבודה ולפנסיה מקדם את מירב החקיקה והנהלים בתחומים המשפיעים על ההגנה על בטיחות ובריאות עובדים, וכן אחראי על איוש, תקצוב ופיקוח הגוף האמון על בטיחות ובריאות תעסוקתית (Health and Safety Executive (HSE).

עם זאת, ישנן מספר פעילויות שמבצע ה-HSE בהן הוא כפוף למשרדי ממשלה אחרים:

- תחום הבטיחות בגרעין - בסמכות המשרד לאנרגיה ושינוי אקלים (DECC)
- היבטי הגהות של מגבלות סחר - בסמכות המשרד לרפורמה, עסקים ויזמות (BIS)
- היבטים של בטיחות חומרי הדברה - בסמכות משרד המזון, הסביבה והכפר (DEFRE)
- תחום חומרי הנפץ - בסמכות משרד הביטחון (MOD)

ה HSE נדרשים להגיש למשרדי הממשלה המלצות חקיקה ונהלים בהתאם לשיקול דעתם ולפי לוח זמנים אשר הם רואים כמתאים להכנת פרטי החקיקה, וכן להגיש לשר התעסוקה תוכניות פעולה מפורטות לביצוע תפקידיהם. בפועל, כמעט כל הצעות החוק בתחום הבריאות ובטיחות בעבודה מאז 1974 הוצגו לשרי הממשלה על ידי ה-HSE.

למשרדי הממשלה יש את הכוח להכווין את ה HSE בעניינים מסוימים הנוגעים לבטיחות ובריאות של עובדים, אם כי אין להם הסמכות לתת הוראות בענייני אכיפה של מקרה ספציפי.

1.2 מנהל הבריאות והבטיחות - HSE

מנהל הבריאות והבטיחות (HSE- Health and Safety Executive) הוא הגוף הציבורי החולש על תחום הבטיחות והבריאות בעבודה. עד לפני מספר שנים, סמכויות הארגון התחלקו בינו לבין ה- Health Safety Commission (HSC) אשר היה אחראי על התווית המדיניות וקידום החקיקה, בעוד שה- HSE תפקד כזרוע ביצועית בלבד. בשנת 2008 התמזג ה HSC עם ה HSE כחלק מתהליך התייעלות שיזמו הממשלה, שר התעסוקה וה HSC עצמו. מיזוג ה HSC לתוך ה HSE נבע מתוך רצון:

- לחזק את מעמד הגוף הרגולטורי ע"י איחוד סמכויות
- לפשט את מודל קבלת ההחלטות בתחום הבטיחות התעסוקתית
- לייעל את התיאום בין הזרוע הביצועית לזרוע התוויית מדיניות וקידום חקיקה
- לפשט הליכים בירוקרטיים של שיתוף פעולה עם גופים שונים (למשל רשויות מקומיות)

כיום ה-HSE כפוף ישירות למשרדי הממשלה ומחזיק בסמכויות רחבות בתחום הבטיחות והבריאות בעבודה ומרכז תחתיו את מירב פעילויות הפיקוח בתחום. משיחות עם גורמים פנימיים וחיצוניים ל-HSE עולה כי מטרות אלו הושגו וכי עד כה לא נשמעה ביקורת שלילית בגין האיחוד בין הגופים.

תפקידיו העיקריים של ה-HSE כוללים:

1. התווית מדיניות: ה-HSE אחראי על קידום ועיבודם של נהלי בטיחות מאושרים (Approved Codes of Practice), תקנות והצעות חוק בתחומי בטיחות שונים, וכן על אישורם מול שרי הממשלה או הפרלמנט. בהכנת ההמלצות, ה-HSE מסתמך על ייעוץ מצד הצוות המקצועי והמדעי שלו, ועל חוות דעת מטעם ארגונים המייצגים את האינטרסים המקצועיים בתחום בריאות ובטיחות, בעלי עסקים, איגודים מקצועיים ומומחים מדעיים וטכנולוגיים. הפנייה לגורמים חיצוניים נעשית דרך רשת של ועדות מייצגות (ר' בהמשך) וכן דרך שליחת הזמנות לארגונים סקטוריאליים ולציבור הרחב להגיב על המלצות בנושאים ספציפיים.

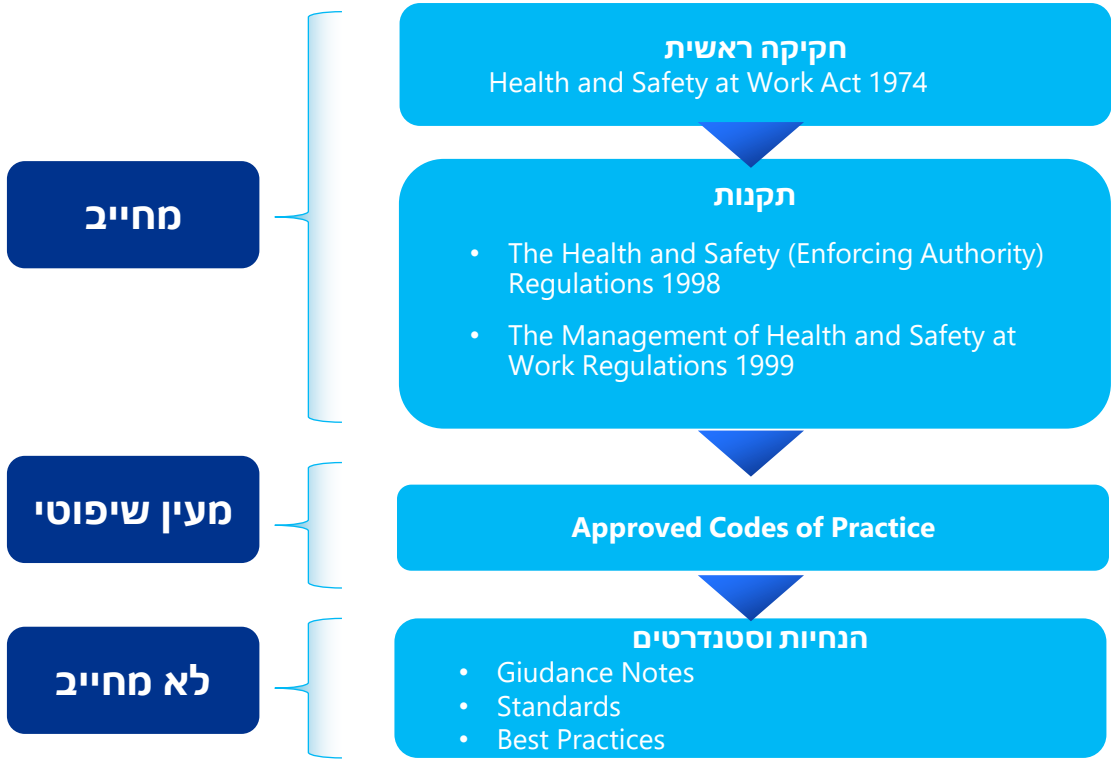
2. ייעוץ: ה-HSE אמון על פרסום של המלצות ונהלי בטיחות בעבודה בתעשיות ספציפיות (Guidance Notes and Codes of Practice) אשר מעמדם אינו מחייב משפטית. תוצרים אלו מפורסמים באתר הארגון לרווחת המעבידים והציבור הרחב, ומספקים להם פתרונות מובנים ונקודתיים לניהול סיכונים בעבודה.

3. פיקוח ואכיפה: ה-HSE מעסיק רשת של מפקחי שטח ומומחים המאורגנים ב-Field Operations Directorates (FOD), שתפקידם לפקח על יישום הוראות חוקי הבטיחות והבריאות בעבודה ברחבי הממלכה. מלבד לפעילויות אכיפה ישירות, ב-HSE מספר גופים וועדות שתפקידם לקדם שיתוף פעולה עם גורמי אכיפה מקומיים דרך מספר גופים וועדות משותפים.

4. מדע וטכנולוגיה: ה-HSE מפעיל מערכת מו"פ מפותחת שתפקידה לתמוך בפעילות השוטפת של ה-HSE. עבודת המחקר נעשית באופן מתמשך ע"י סוכנות מחקר פנימית - the Health and Safety Laboratory (HSL) וכן ע"י צוותי מחקר חיצוניים ע"פ הזמנה. המחלקה כוללת מספר רב של מדענים וטכנאים המתמחים בתחומים שונים, אשר מעניקים תמיכה מקצועית לפעילות השוטפת בתחומי התווית המדיניות, הייעוץ, הפיקוח והאכיפה.

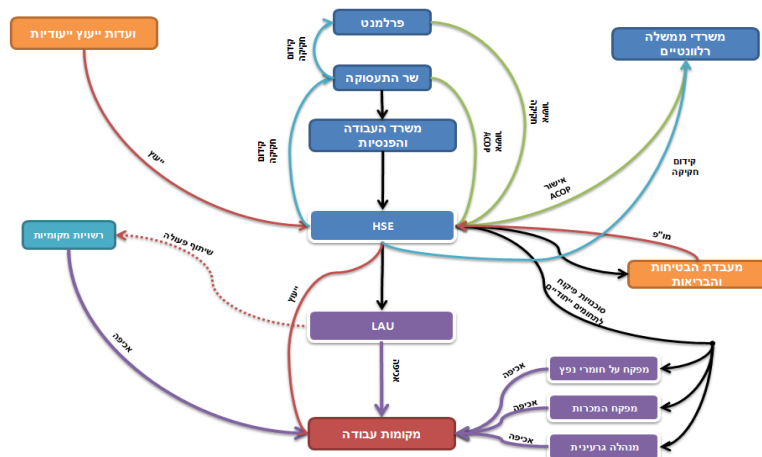
מדיניות הבטיחות והבריאות בעבודה בבריטניה נגזרת מתערובת של חקיקה מחייבת של חוקים ותקנות, נהלים מאושרים בעלי מעמד מעין שיפוטי, ורובד בלתי מחייב של הנחיות וסטנדרטים. כמו כן, בריטניה חברה באיחוד האירופי וחתומה על מספר רב של הסכמים בינלאומיים ואמנות, ולכן מחויבת להחיל הנחיות ותקנות בינ"ל בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית על-ידי הטמעתן בחקיקה מחייבת.

תרשים 1: מבנה מערכת החקיקה והתקינה בבריטניה



מבנה רגולציה

תרשים 2: מבנה מערכת הרגולציה בבריטניה



תרשים 3: מבנה ארגוני של ה-HSE



2.1 – ה-HSE

ה-HSE מורכב מדירקטוריון מנהל של כ-12 דירקטורים, 15 חברי הנהלה וכ-3500 עובדים. בעוד שהאחריות לניהול הפעילות השוטפת של ה-HSE מוטלת על ההנהלה, ובפרט על המנכ"ל, לדירקטוריון ה-HSE סמכויות מינוי, פיקוח וקביעת יעדים. חברי הדירקטוריון ממונים על ידי שר התעסוקה והפנסיה, לאחר התייעצות עם נציגי ארגונים המייצגים מעסיקים, עובדים, רשויות מקומיות ועוד. הרכב הדירקטוריון כולל נציגי וועדים, נציגי הממשל המקומי, מומחי תעשייה ועוד. ההרכב מוצג באתר ה-HSE בתוספת פירוט גילוי נאות בנוגע לפעילותיו של כל דירקטור.⁷⁹

תפקידי הדירקטוריון כוללים:

- מינוי מנכ"ל
- קביעת יעדים למנכ"ל (שעל בסיס עמידה בהם מתגמל השר את ההנהלה)
- ניסוח והטמעה של תוכנית אסטרטגית, מטרות, ויעדים שנתיים, בתיאום עם משרדי הממשלה
- יידוע שרים על כל שינוי שעלול להשפיע על יכולת ה-HSE לעמוד במטרותיו⁸⁰
- פיקוח על ההתנהלות הפיננסית של ההנהלה
- פיקוח כי הארגון אינו חורג מסמכויותיו ע"פ חוק
- שמירה על סטנדרטים גבוהים של אחריות תאגידית

⁷⁹<https://www.hse.gov.uk/aboutus/our-management.htm>

⁸⁰ התקשורת מול שרי הממשלה נעשית דרך יו"ר הדירקטוריון

צוות עובדי ה-HSE כולל מפקחים, יועצי מדיניות, אנשי טכנולוגיה ומומחי מדע ורפואה. סוכנויות נפרדות הכפופות ל HSE הינן:

- **המפקח על חומרי הנפץ** (Explosives Inspectorate): המפקח על חומרי הנפץ של ה-HSE אוכף את הוראות החוק הנוגעות לרישוי, סיווג, אחסון ושינוע של חומרי נפץ בבריטניה.
- **מעבדת הבטיחות והבריאות** (The Health and Safety Laboratory): יחידה בעלת יכולות מחקר וביצוע, שמותגה מחדש כ'חממת פתרונות עבור בטיחות ובריאות תעסוקתית', המעסיקה כ-350 עובדים, ביניהם מדענים, מהנדסים, פסיכולוגים, סוציולוגים, אנשי רפואה וטכנאים מומחים. כיום המעבדה מבצעת עבודת מחקר ופיתוח לצורכי ה-HSE, סוכנויות ציבוריות אחרות וכן עבור המגזר הפרטי. מרכז המדע והמחקר של הגוף הרגולטורי HSE הוא המתקדם ביותר בעולם המוקדש לחקר ולמחקר בתחום מדעי הבריאות והבטיחות. המרכז מהווה נכס לאומי והוא פועל לספק את המחקר והראיות שנדרשות ל-HSE לתמיכה בפעולות הרגולטוריות שלו, להגנת אנשים, עובדים ומקומות ולקדם את בריטניה כמדינה בעלת סביבה עבודה מתקדמת ובטוחה לעובדיה. המרכז מסייע לא רק לממשלה אלא גם לתעשייה לפתור את האתגרים של בריאות, בטיחות ורווחת העובדים בעבודתם היומיומית, וגם בזמני משבר, והוא פועל על בסיס הכנסה גם משירותים שהוא מציע בתשלום לענפי המשק השונים.
- **מפקח המכרות** (HM Inspectorate of Mines): סוכנות האחראית על יישומם הנכון שלנהלי עבודה בטוחים במכרות בשטחי המדינה, כמו גם על אכיפתם.
- **הנהלת הגרעין** (Nuclear Directorate): אחראית להבטחת הבטיחות וניהול הפסולת במתקני גרעין, אבטחת מתקנים ושינוע גרעין, פיקוח על השימוש בחומרים גרעיניים וביצוע מחקר בתחום בטיחות הגרעין.

טבלה 1: מצבת כוח אדם ב-HSE נתוני 2023⁸¹

בשנת 2023 הקציב המשרד לתעסוקה ופנסיה כ-170 מיליון פאונד לפעילות ה-HSE⁸² - ונכון לשנת 2023 הועסקו בו 2,785 עובדים בתחומי פעילות שונים.

Occupational Group	31 March 2023	31 March 2022	31 March 2021
Inspectors and visiting health and safety staff ¹⁶	1 004	1 018	1 045
Other professional or specialist staff	1 396	1 282	1 125
Other staff (of whom apprentices)	280 (21)	257 (9)	262 (13)
Contingent labour ¹⁷	105	185	161
Total staff ¹⁸	2 785	2 742	2 593

נתוני שנה"ע 22-23

⁸¹ - <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64b52a5461adff00d01b138/hse-annual-report-and-accounts-2022-2023.pdf>

⁸² לדוח שנתי של ה-HSE ר': <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64b52a5461adff00d01b138/hse-annual-report-and-accounts-2022-2023.pdf>

Enforcement action	
Completed 216 criminal prosecutions with a 94% conviction rate	Issued over 8000 notices including approximately: 6000 notices for improvement 2000 notices prohibiting work activity placing people at risk of death/serious injury
Completed 86% of fatal investigations within 12 months of receiving primacy against our target of 80%	

Business plan delivery: 89% of milestones delivered		
Over 16,800 inspections ² completed including:		
Fabricated metal: over 1600 inspections Fairgrounds: over 130 inspections Waste and recycling: over 550 inspections Major hazard safety cases: 78% achieved within due date	Construction sector: delivering 2348 inspections under a planned major health campaign Asbestos: 879 inspections and 100% of asbestos licence applications were delivered	
Continued to enable the safe and sustainable use of pesticides and biocides by completing evaluations and authorisations within the required timescales for: 78% of biocide products 78% of plant protection products		
Giving advice and guidance on health and safety throughout the year, our website was visited by 3.6 million users with 23.5 million page views and a 'usefulness' scored rating of 74%		
Dutyholder feedback: 79% of dutyholders said they had taken action as a result of a visit 89% stated the outcome of the visit was proportionate to the risks identified	Responded to 93% of 4192 FOI requests within deadlines against a target of 90% Handled over 29,400 concerns about workplaces and activities	
£262 million³	£90 million	£172 million
Total expenditure for year	Income and cost recovery	Government funding
2695 members of staff (FTE) across various locations in the UK, working both at home and the office throughout the year		Sick absence decreased to 6.7 days per full-time equivalent (FTE) against target of 6.0 days per FTE

2.2 הרשויות המקומיות

מעורבותן של הרשויות המקומיות ברגולציה של הבריאות והבטיחות במקום העבודה מתרכזת בשלב האכיפה, ונעשית בשיתוף פעולה עם ה-HSE. מעל ל-380 רשויות מקומיות אמונות על אכיפת הוראות הבטיחות בעבודה בתחומן, בסקטורי ההפצה, קמעונאות, שירותי המשרד, הפנאי והשירות (קייטרינג). הרשויות המקומיות מבצעות פעילויות אכיפה באמצעות צוותי פיקוח מקצועיים מטעמם, תוך שיתוף פעולה מקצועי הדוק עם ה-HSE בנושאי אכיפה.

שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות ל-HSE נעשה באופן מובנה דרך יחידת הרשויות המקומיות של ה-HSE, The Local Authority Unit (LAU). ה-LAU היא יחידה ייעודית לכינון וקידום שת"פ בין ה-HSE לרשויות המקומיות, המורכבת מאנשי HSE בעלי רקע תעסוקתי קודם ברשויות מקומיות שונות.

3 מערך אכיפה

3.1 בסיס חוקי

ס' 18-26 ל- HSWA הם מקור סמכות האכיפה של ה-HSE ושל הרשויות המקומיות בתחום הבטיחות והגהות בעבודה. ישנם תחומים מסוימים הקשורים באופן ישיר או עקיף לנושא בטיחות במקום העבודה ואשר אינם מעוגנים תחת ה-HSWA ולכן אינם תחת סמכויות ואחריות ה-HSE. תחומים אלה כוללים: בטיחות צרכנים ומוצרי מזון, בטיחות תחבורה (ימית, אווירית ופסי רכבת) וכן רוב היבטי הבטיחות הסביבתית והגנת הסביבה.

3.2 חלוקת הסמכויות בנושא האכיפה בין ה-HSE לרשויות מקומיות

האכיפה נחלקת בין שני הגופים (הרשות המקומית וה-HSE) בהתאם ל - The Health and Safety Regulations (Enforcing Authority), 1998, כאשר החלוקה היא על בסיס סוג ואופי הפעילות של העסק.

טבלה 2: חלוקת האחריות בין גופי האכיפה בבריטניה

HSE	הרשות המקומית
מפעלי תעשייה	משרדים
חוות חקלאיות	מלונות
אתרי בניה	מסעדות
מתקני גרעין	מוסדות פנאי
מכרות	גני שעשועים וגנונים
מוסדות חינוך	מועדונים ומסבאות
מתקני תשתית (גז, חשמל ומים)	מוזיאונים (בבעלות פרטית)
בתי חולים ומוסדות סיעודיים ציבוריים	בתי תפילה
מתחמי עבודה ציבוריים (עירויות ומשרדי ממשלה)	דויר מוגן ובתי אבות

לרשויות המקומיות בבריטניה נתונה אחריות האכיפה של הוראות חוקי הבטיחות הגהות בעבודה במעל למיליון בתי עסק המעסיקים מעל ל-11 מליון עובדים. כפי שניתן לראות בטבלה. עסקים אלה כוללים משרדים, חנויות, ספקים קמעונאים וסיטונאים, מלונות ועסקי קייטרינג, תחנות דלק, מעונות סיעודיים ותעשיית הפנאי (leisure).

סמכות חופפת: בעוד שסמכות האכיפה בסקטורים הנ"ל נתונה לרשויות המקומיות, לפקחי ה-HSE סמכויות מקבילות החלות במקרים מסוימים, ולכן, בשנת 2006, נוסדה שיטת אכיפה משולבת של 'צווים גמישים' (Flexible Warrants) המאפשרת לפקחים של ה-HSE ושל הרשויות המקומיות לבצע פעולות אכיפה גם במקרים בהם סמכויות האכיפה העיקריות נתונות לגוף השני.

פקחי האכיפה של ה-HSE מאוגדים תחת זרוע האכיפה של ארגון ה-Field Operations Directorate (FOD) ביחד עם הצוות הרפואי של EMAS. עובדי ה-FOD מחולקים ל-7 חטיבות גיאוגרפיות ולחטיבה לאומית לבינוי (construction). בראש כל חטיבה עומד דירקטור מנהל או ראש חטיבה מטעם ה-HSE:

- חטיבות גיאוגרפיות:⁸³ East & South East, London, Midlands, North West, Scotland, Yorks & North East, Wales & South East
- חטיבה לאומית לבינוי:⁸⁴ National Construction Division



1 מבנה תחקי

1.1 רקע

אוסטרליה (the Commonwealth of Australia) היא פדרציה המאגדת בתוכה שש מדינות ושתי טריטוריות. המדינות הן ניו סאות' ויילס, ויקטוריה, קווינסלנד, אוסטרליה הדרומית, אוסטרליה המערבית וטסמניה. הטריטוריות הן הטריטוריה הצפונית וטריטוריית הבירה. כפי שיובהר בהמשך הפרק, ההבדלים העיקריים באופי החקיקה התעסוקתית בין בריטניה לאוסטרליה נובעים מעצם היות אוסטרליה מדינה פדראלית.

שיטת המשטר באוסטרליה היא מונרכיה חוקתית. סמכויות החקיקה של הפרלמנט הפדראלי האוסטרלי (ה-Commonwealth) קבועות בחוקה הפדראלית. החוקה קובעת כי כל עוד לא נקבע מפורשות כי בתחום מסוים יהיה ל-Commonwealth מעמד ייחודי או עודף, רשאות המדינות/טריטוריות לחוקק חקיקה עצמאית משלהן. ואכן, החוקה האוסטרלית אינה מעניקה ל-Commonwealth מעמד ייחודי לחוקק חקיקה מחייבת בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית. בהתאם לכך, החקיקה המחייבת בתחום הבטיחות והגאות התעסוקתית הינה ברמה המדינית/טריטוריאלית ולא ברמה הפדראלית.

כיום מתקיימות באוסטרליה במקביל כ-9 מערכות חקיקה לבטיחות ובריאות תעסוקתית – 6 פקודות מדינתיות, 2 פקודות טריטוריאליות ופקודה פדראלית אחת החלה על עובדים ומעבידים במערכת הפדראלית (בעיקר גופים ציבוריים-לאומיים). בנוסף לפקודות הנ"ל, קיימים חוקים נקודתיים לתעשיות ספציפיות החלים במספר מדינות.

⁸³ <https://www.hse.gov.uk/foi/internalops/index.htm>

⁸⁴ לחטיבה הלאומית לבינוי כ-120 פקחי שטח ייעודיים הפרושים ב-22 משרדים ברחבי הממלכה.

אימוץ מסקנות דוח רובנס (1974) הבריטי

החקיקה בתחום הבטיחות התעסוקתית באוסטרליה החלה לקרום עור וגידים ברמה המדינית (State) באמצע המאה ה-19. בהתאם למודל הבריטי המסורתי, החקיקה עד שנות ה-70 של המאה הקודמת הייתה מורכבת מחוקי מדינה נקודתיים ופרטניים שכללו התייחסות ספציפית לנהלים טכניים. הוראות החוקים נאכפו בידי גופי אכיפה מקומיים בעלי סמכויות נרחבות (רגולציה ברמה המדינית). פעילות האכיפה הסתמכה בעיקר על פעולות הסברה, חינוך וייעוץ, כאשר תביעות פליליות היוו מוצא אחרון.

דוח רובנס וחוק ה- HSWA האנגלי מ-1974 עיצבו מחדש את חקיקת הבטיחות והגהות האוסטרלית. בהתאם להמלצות הדוח ולרפורמה הבריטית, החלו המדינות/טריטוריות באוסטרליה לאמץ מודל תחיקתי "רזה" המבוסס על 3 רבדים, ברמת פרטנות מתגברת: חקיקה, תקנות ו-Codes of Practice.

הרמוניזציה תחיקתית -2008-2012

כפי שהוסבר, עם השנים התפתחו במקביל כ-9 מערכות מקומיות לבטיחות ובריאות תעסוקתית (8 מדינות/טריטוריות ו-1 פדראלית). כעיקרון, כל מערכות החקיקה באוסטרליה התבססו על מסקנות ועדת רובנס ועל הדין האנגלי ועל כן הסתירות בין המדינות לא היו רבות, אולם עדיין היו קיימים הבדלים מהותיים בין הפקודות השונות בתחומים מסוימים (למשל הבדלים לגבי סמכויות אכיפה ותחולת הוראות החוק על עובדים/מעבידים מסוגים שונים).

כחלק ממאמץ לתיאום והסדרת החקיקה המחייבת בין המדינות חתמו בשנת 2008 חברי מועצת ה- Council of Australian Governments (COAG) על הסכם בין-מדיני לרפורמה רגולטורית ותפעולית בבטיחות וגהות תעסוקתית (IGA).⁶³ הסכם ה- IGA מקבע את מחויבותם של ה- Commonwealth ושל המדינות והטריטוריות לשתף פעולה למען פיתוחו של מודל חקיקה אחיד בתחום הבטיחות והגהות התעסוקתית, ולהטמעת אותו מודל בחקיקה המקומית (בדומה להתחייבותן של מדינות ה-EU לאמץ את דירקטיבות האיחוד בחקיקה המקומית).

באותו מעמד הוקם ארגון Safe Work Australia, גוף פדראלי שנועד לקדם ולתמוך בהרמוניזציה התחיקתית והתפעולית, ולשמש בהמשך כגוף פיקוח עליון (ר' פירוט בהמשך). ביוני 2011 פרסם Safe Work Australia גרסה סופית למודל החקיקה האחיד, שכלל פקודה כללית, תקנות ו- codes of practice בתחום הבטיחות וגהות תעסוקתית (The model WHS legislation).

2 מבנה הרגולציה

2.1 גופים בין-מדינתיים - Safe Work Australia ⁸⁵

Safe Work Australia הינה סוכנות פדראלית עצמאית שהוקמה ע"פ חוק בשנת 2009. הסוכנות אחראית על שיפור הבטיחות והבריאות התעסוקתית (וכן על הסדרי פיצוי עובדים) בכל רחבי אוסטרליה. לפני גלגולה הנוכחי כסוכנות עצמאית, התקיימה Safe Work בקונסטלציות שונות תחת שמות אחרים:

שנות פעילות	שם הארגון
November 2009 – Present	Safe Work Australia
October 2005 - October 2009	Australian Safety and Compensation Council
December 1985 - September 2005	National Occupational Health and Safety Council (NOHSC)

Safe Work Australia נטולת סמכויות פיקוח ואכיפה בשטחי השיפוט המדיניים/טריטוריאליים באוסטרליה, ותפקידיה כוללים:⁸⁶

- יצירה וקידום של מסמכי מדיניות בטיחות ובריאות תעסוקתית ברמה הלאומית
- גוף מייעץ ל Council of Australian Governments
- קידום שיתוף פעולה בין ה State Governments בכל הנוגע לבריאות והבטיחות התעסוקתית.
- יישום הוראות הסכם ה-IGA הבין-מדיני להרמוניזציה של הרגולציה. מתוקף תפקידה זה ניסחה Safe Work את מודל החקיקה האחיד שאוזכר וכן ניסחה מסמך בין-מדיני למדיניות אכיפה.
- ווידוא הטמעת מודל החקיקה האחיד בחקיקה המקומית המחייבת של שטחי השיפוט השונים.
- גוף מחקרי בתחום הבטיחות והבריאות תעסוקתית.
- פרסום סטנדרטים ו- Codes of Practice לא מחייבים.⁸⁷

2.2 גופים פנים-מדינתיים

באוסטרליה, לכל תחום שיפוט מדיני/טריטוריאלי קיים גוף רגולטורי פנים-מדיני נפרד בתחום הבטיחות והגהות התעסוקתית. כמו כן, בחלק ממדינות אוסטרליה מתקיימים במקביל לגופי הפיקוח הכלליים גם גופי פיקוח על תעשיות ספציפיות. הגוף הבין-מדיני היחיד שפועל ברמה הפדראלית הוא – Safe Work Australia, אולם כאמור מדובר בגוף Coordinator המקדם שת"פ ללא סמכויות רגולציה בשטחי השיפוט המדיניים/טריטוריאליים.

⁸⁵ https://federation.gov.au/sites/default/files/about/agreements/OHS_IGA.pdf

⁸⁶ <https://www.safeworkaustralia.gov.au/about-us>

⁸⁷ <https://www.safeworkaustralia.gov.au/about-us/who-we-are-and-what-we-do>

טבלה 2: גופים רגולטורים לפי תחום שיפוט⁸⁸

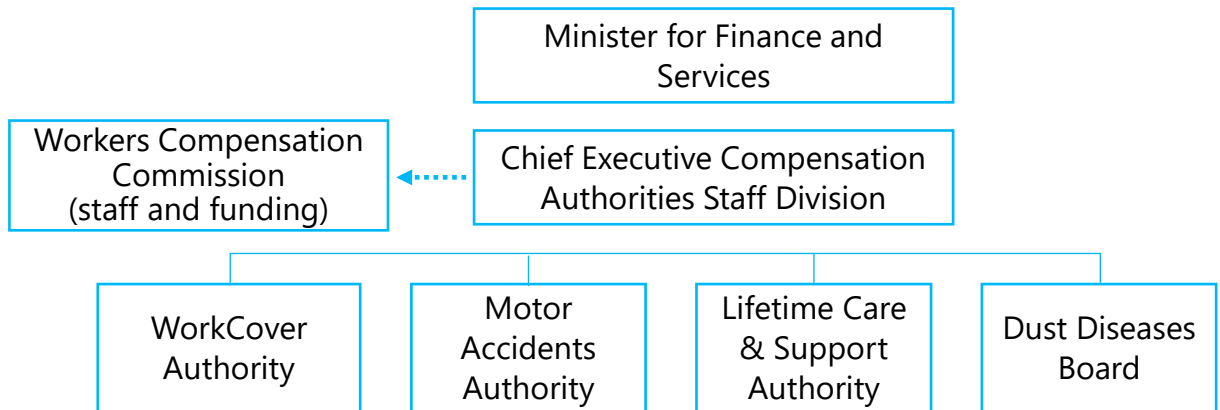
מדינה\טריטוריה	רגולטור	ענפי תעשייה
COMMONWEALTH	Comcare	הכל מלבד כרייה וחקלאות
טריטוריית הבירה	Act Workcover	הכל מלבד כרייה
ניו סאות' ויילס	Workcover authority of new south wales	הכל מלבד כרייה
הטריטוריה הצפונית	NT Worksafe	הכל
קווינסלנד	Workplace health and safety queensland	הכל מלבד כרייה, חומרי נפץ, נפט וגז
אוסטרליה הדרומית	Safework SA	הכל
טסמניה	Workplace standards Tasmania	הכל
ויקטוריה	Worksafe Victoria	הכל
אוסטרליה המערבית	Worksafe WA	הכל מלבד כרייה ונפט

⁸⁸ כלל הגופים המדינתיים, הרגולטורים- וכאלה שאינם (איגודי עובדים, מעסיקים וכיו"ב) שמולם עובדת רשות זו מרוכזים בקישור <https://www.safeworkaustralia.gov.au/about-us/who-we-work> וכן <https://www.safeworkaustralia.gov.au/law-and-regulation/whs-regulators-and-workers-compensation-authorities-contact-information>

2.2.1 מדינת ניו סאות' ויילס - New South Wales

כאמור, לכל אחת משמונה המדינות יש גופים מייעצים ומפקחים משל עצמה, כאשר מירב סמכויות הפיקוח נתונות לגוף פנים-מדיני יחיד המרכז את הרגולציה בתחום בטיחות וגהות תעסוקתית.

ב-NSW הוקנו בשנת 1991 כל הסמכויות בתחום הבטיחות והגהות התעסוקתית לרשות מיוחדת הקרויה **WorkCover Authority**. מטרתו הרשמית של הארגון הינה "להגביר את היכולות התחרותיות של כלכלת NSW דרך קידום בטיחות בריאות ויעילות בעבודה." הרשות נמצאת תחת פיקוחו של שר האוצר ושל יו"ר הוועדה לפיצוי עובדים:



ה-WorkCover ריכז תחתיו כמעט את כל הסמכויות הכרוכות בעיצוב, יישום ופיקוח על נושאי הבטיחות והגהות בעבודה תחת גג אחד, עם חלוקה למחלקות שונות לפי העניין. בשנת 2015 חל שינוי בתפיסת האסדרה במדינה, והגוף פוצל ל-3 יחידות: SafeWork, icare.⁸⁹ SIRA



SafeWork⁹⁰ הוא הגוף הרגולטורי האמון על הבטחת שלומם של המועסקים במדינת הוון שנבחרה באוסטרליה לצורך דוח זה.

⁸⁹ <https://www.nsw.gov.au/departments-and-agencies/agencies-replaced-workcover-nsw>
⁹⁰ <https://www.safework.nsw.gov.au/>

תפקידיו העיקריים של הגוף הרגולטורי המדינתי כוללים:⁹¹

- ביקורי ייעוץ חינוך במקומות העבודה
- סדנאות, הרצאות, תערוכות ואירועים
- ביקורי פיקוח ואכיפה במקום העבודה
- תמיכה כספית לפרוייקטי חינוך, הכשרה ופיתוח בניהול בטיחות בעבודה וניהול פציעות
- מתן תשלומים והחזרים לעסקים ומעסיקים ב-NSW, איגודי מעסיקים, איגודים מקצועיים וארגוני הכשרה ללא כוונת רווח (בנוסף לאחרים) לשם יצירת מקומות עבודה בטוחים.
- אירועי שותפות בקהילות כפריות ונידחות להפצת הודעות בטיחות

SafeWork - מבנה ארגוני:⁹²

בגוף הרגולטורי המדינתי פועלות מספר חטיבות מרכזיות:

- א. חטיבת ציות
- ב. חטיבה ייעודית לבטיחות בעבודות בנייה לסוגיהן
- ג. חטיבה לעיצוב סביבת עבודה בטוחה ובריאה (ובכלל זה היא נושאי ארגונומיה, אפקטים פסיכולוגיים ומצבי עקה בסביבת העבודה ועוד).
- ד. חטיבת חקירות וחירום
- ה. חטיבת חומרים מסוכנים
- ו. חטיבת הנדסה

3 מערך אכיפה

כפי שהוסבר, עבודת הפיקוח והאכיפה בתחום הבריאות והבטיחות התעסוקתית אינה מבוצעת ע"י גוף פדראלי עליון אלא ע"י גופים פנים מדינתיים בשטחי השיפוט השונים, כאשר סמכותם לאכוף ולפקח קבועה בפקודות חוק מקומיות. עם זאת, כצעד משלים להליך ההרמוניזציה התחיקתית שאוזכר, אישרו מדינות אוסטרליה במעמד חתימה על הסכם ה-IGA גם מסמך מדיניות אכיפה בין-מדיני, פרי עטו של Safe Work Australia, בשם National Compliance And Enforcement Policy, אשר קובע מדיניות כללית ועקרונות משותפים לאופן ביצוע האכיפה בשטחי השיפוט השונים.⁹³

עם זאת, בחלק משטחי השיפוט ישנם תחומים מסוימים, הקשורים באופן ישיר או עקיף לנושא בטיחות במקום העבודה שאינם תחת סמכויות ואחריות הרגולטורים העוסקים בבטיחות ובריאות העובדים, כגון למשל תחום הכרייה. וזאת בניגוד למצב בישראל, שבו מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית עוסק גם באסדרת פעילות זו ביחס לבטיחות המועסקים במקום ועוד.

3.1 מהלכי אכיפה

גופי האכיפה המדינתיים נוקטים במדיניות של אכיפה הדרגתית, המתאימה את סוג אמצעי האכיפה לסוג הסיכונים בשטח. פעילויות האכיפה בשטחי השיפוט השונים נוטות להתמקד

⁹¹ <https://www.safework.nsw.gov.au/about-us/what-we-do>

⁹² <https://www.safework.nsw.gov.au/safework-nsw-inspector/become-a-safework-nsw-inspector#teams>

⁹³ <http://www.workcover.nsw.gov.au/formspublications/publications/Documents/national-compliance-enforcement-policy-3723.pdf>

בתעשיות החושפות עובדים לסיכונים מהותיים או רבים יותר, בעוד שסקטורים בסיכון נמוך נהנים לרוב מפיקוח פחות הדוק ויותר מיעף.

למפקחי בטיחות וגהות תעסוקתית מטעם הרגולטור סמכויות נרחבות בעת מילוי תפקידם:⁹⁴

- כניסה למתחם עבודה ללא התראה מראש
 - ביצוע בחינות ובדיקות במקום על מנת לקבוע אם הופרה חובה או קיים סיכון פוטנציאלי
 - סמכות לאיסוף מידע, מסמכים וראיות, אשר כוללת סמכות:
 - לדרוש כי אדם יעביר לפקח כל מידע שיש בידיו
 - לדרוש כי אדם ייצר מסמך עם מידע נחוץ בו במקום
 - לדרוש כי אדם יתייצב בפני הפקח בזמן ומקום אחר עם המידע הנחוץ
 - דרישת פרטים אישיים מאדם (שם, כתובת, מס' זהות)
 - תשאול ותחקור כל אדם במקום העסק
 - החרמה של כל פריט אשר ייתכן ויהווה ראייה להפרת חובה
- במידה ומפקח אינו מרוצה מסטנדרט הבטיחות והגהות הקיים במקום עסק, נתונה לו הסמכות לנקוט במספר דרכי פעולה:⁹⁵

1. **אזהרה בלתי רשמית, מתן ייעוץ והכוונה:** הפקח מוסמך לייעץ לחב החובה מה עליו לעשות על מנת לעמוד בסטנדרט ראוי של בטיחות ובריאות תעסוקתית.

2. **צו התראת שיפור (Improvement notice):** פקח רשאי להגיש התראת שיפור לנבדק אם הוא סבור כי הנבדק מפר את הוראות ה- Model WHS Act או תקנה נגזרת, או הפר בדרך אשר סביר שתחזור על עצמה בעתיד. התראה כזו תכלול פירוט של החריגה מהוראות החוק ואת פרק הזמן הנדרש לביצוע השינויים הנדרשים על מנת לתקן את המצב. אי ציות להתראת שיפור מהווה עבירה פלילית.

3. **צו הפסקת פעילות (Prohibition notice):** פקח מוסמך להגיש צו זה כאשר הוא סבור כי פעילות במקום העבודה הנבדק חושפת אדם לסיכון בטיחותי או בריאותי מהותי כתוצאה מחשיפה לגורם מסכן, או אם הפקח סבור כי עלול להיווצר סיכון מהותי כזה בעתיד. הצו דורש כי תיפסק הפעילות המסכנת במתחם הנבדק באופן מיידי ולא תתחדש עד אשר חב חובת הזהירות ינקוט באמצעים הדרושים לשם ביטול או מזעור הסיכון. הצו יגובה בכתב ויכלול הסבר מפורט לגבי הסיבה להוצאתו ולגבי הסיכון שנצפה. הצו יכלול התייחסות להוראות החוק שהופרו ומותר שיציין גם דרכי פעולה לתיקון המצב. אי ציות לצו הפסקת פעילות מהווה עבירה פלילית.

4. **צו אי-שינוי מצב קיים (Non-disturbance notices):** פקח מוסמך להגיש צו זה כאשר הוא סבור כי הדבר נחוץ לשם מילוי תפקידו. צו מסוג זה יחייב אדם לשמר את מצבו של אתר עבודה ובדרך כלל יעשה בו שימוש לאחר דיווח על אירוע בטיחות או גהות, או כאשר קיים חשד לשיבוש חקירה. אי ציות לצו מהווה עבירה פלילית.

5. **שיפור יזום וצווי 'עשה' (Remedial action and injunctions):** כאשר אדם נמנע מעמידה בהוראות צו הפסקת פעילות, לרגולטור הסמכות לבצע שינויים יזומים במקום העבודה על מנת להבטיח סביבת עבודה בטוחה ולהטיל את עלות השינויים על חב חובת הזהירות.

⁹⁴ ר' 9 part 9 - Model Work Health and Safety Act
⁹⁵ ר' 10 part 10 - Model Work Health and Safety Act

הרגולטור רשאי לבצע שינויים מסוג זה גם כאשר לא ניתן צו הפסקת פעילות, במקרים בהם לא ניתן היה למצוא את חב חובת הזהירות. בנוסף, הרגולטור רשאי לפנות לביהמ"ש בבקשה להטלת צו-עשה על חב חובת הזהירות במקרים בהם האחרון אינו ממלא אחר הוראות צו שהטיל פקח.

6. **העמדה לדין פלילי:** למפקחים יש הסמכות להמליץ על פתיחת הליכים פליליים נגד נבדקים. המלצת המפקחים מועברת להנהלת גוף האכיפה (הרגולטור) ולמחלקת הייעוץ המשפטי, אשר מחליטים האם יש מקום להגשת כתב אישום. אופציה זו תינקט במקרים בהם:

- יש צורך למגר תופעה נפוצה (מדיניות ציבורית)
- נגרם מוות או פציעה חמורה כתוצאה מהפרת חוק
- במצבים של אי שיתוף פעולה ו/או ניסיון מכוון להונות ולסכל פעילות פיקוח ואכיפה

7. **התחייבות בעל עסק לקידום בטיחות (Enforceable Undertakings):**⁹⁶ Enforceable Undertaking הינו הסכם משפטי מחייב בין הרגולטור לבעל חובת זהירות אשר נמצא מפר הוראות חקיקה רלוונטיות. בהסכם מסוג זה בדרך כלל מתחייב המפר לבצע פעולות שיקדמו בטיחות ובריאות תעסוקתית במקום העסק, בתעשייה או בקהילה המקומית, כאלטרנטיבה לנקיטת הליכים משפטיים כנגדו. המפר הוא זה שרשאי להציע לרגולטור הסכם מסוג זה, כאשר השיקולים ששוקל הרגולטור בעת החלטה האם לקבל את ההסכם הם:

- סוג ואופי ההפרה (לא יתקבל הסכם כאשר מדובר בהפרה חמורה)
- אופי ואיכות הצעת המפר
- הסבירות שההסכם יקדם את מדיניות הבטיחות ובריאות במידה יוצאת דופן.



בשנת 2005 הוחלט בסינגפור להעביר רביזיה מקיפה את 'חוק המפעלים' אשר היה החוק המאסדר עד אז את כלל היבטי הבטיחות והבריאות התעסוקתית במדינה.⁹⁷ רביזיה זו באה לאחר שבשנת 2005 אירעו בסינגפור מספר תאונות עבודה קטלניות, במהלכן בתקופה של חודשיים נספו 13 בני אדם ונפצעו 32 נוספים. בעקבות סדרת אירועים זו, ממשלת סינגפור החליפה את 'חוק המפעלים' וקיזמה תחתיו בשנת 2006 את חוק הבטיחות והבריאות התעסוקתית (Workplace Safety and Health Act).⁹⁸ חוק הבטיחות והבריאות בעבודה של סינגפור, שנכנס לתוקפו ב-1 במרץ 2006, החליף את חוק המפעלים הקודם. כחלק מהרפורמה שנערכה בסינגפור בתחום זה של בטיחות ובריאות עובדים, קודם ועודכן גם מבנה הפיצויים לעובדים, ונחקק ב-2009 חוק פיצויי תאונות עבודה (Work Injury - Compensation Act) WICA.⁹⁹

⁹⁶ <https://www.fairwork.gov.au/about-us/compliance-and-enforcement/enforceable-undertakings>

⁹⁷ <https://sso.agc.gov.sg/Act-Rev/FA1973/Published/19870330?DocDate=19870330>

⁹⁸ <https://sso.agc.gov.sg/Act/WSHA2006>

⁹⁹ <https://www.mom.gov.sg/workplace-safety-and-health/work-injury-compensation/what-is-wica>

מאפייני עיקרי החוק המשולב, שבא לידי ביטוי גם בעדכון מקיף של אורגני הבטיחות והבריאות התעסוקתית במדינה לכדי רשות אחת הם:

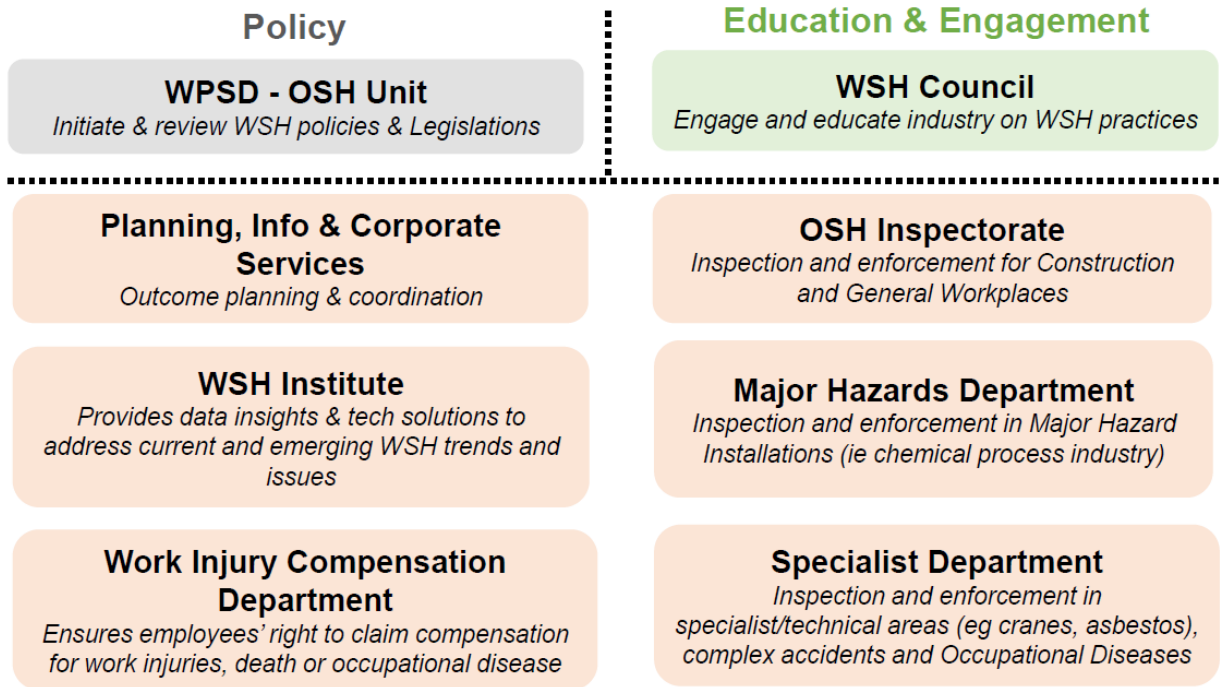
1. **כיסוי:** החוק מחייב את כל סוגי המקומות עבודה, כולל מפעלים, משרדים, אתרי בנייה ומקומות אחרים בהם אנשים עובדים.
2. **אחריות:** החוק מגדיר את אחריותם של מעסיקים, עובדים, אנשי עסקים עצמאיים וצדדים נוספים לוודא כי היבטי בטיחות ובריאות בעבודה נשמרים כל העת.
3. **ניהול סיכונים:** מעסיקים מחויבים לבצע ניתוחי סיכונים וליישם צעדים להסרתם או להפחתתם במהלך עבודתם.
4. **הכשרה ומידע:** מעסיקים מחויבים לספק הכשרה מתאימה, מידע ופיקוח לעובדים.
5. **ביקורת וחקירות:** החוק מעניק לגורמים מוסמכים ברשות סמכות לבצע בקרות במקומות העבודה ולחקור תאונות על מנת לאכוף תקנות בטיחות.
6. **כוננות לחירום:** החוק מחייב מעסיקים להכין תוכניות וליישם נהלים למקרי חירום ואירועים שעשויים להשפיע על בטיחות ובריאות המועסקים.
7. **עונשים:** אי-פיקוח על החוק עשוי להוביל לעונשים, קנסות או פעולות אכיפה נוספות. (החל מצמצום היקפי פעילות במקום עבודה באמצעות צווים, דרך הגבלה על היקף העסקה או קליטת עובדים זרים חדשים, עיצומים כספיים והליכים פליליים).

מבנה מערך הבטיחות בסינגפור

בעקבות הרפורמה בשנת 2006, עודכן מבנה הבטיחות הלאומי בסינגפור לכדי רשות אחת הנשענת על שלוש רגליים מרכזיות:

1. מדיניות (ובכלל זה אסדרה ובקרה)
2. חינוך והסברה
3. אכיפה

בנוסף לתפיסה זו ועל מנת לתמוך בה, מלווה את פעילות הגוף הלאומי מועצה המורכבת מבעלי עניין ממשלתיים ומגזריים, אשר מבצעים בקרה אחר תוכנית העבודה של הרשות הלאומית ומסייעים לה בפיתוח תוכניות התערבות מותאמות למגזרי המשק השונים ותמהיל המועסקים בהם.



- בגוף הלאומי אשר הוקם בסינגפור פועלות המחלקות המרכזיות שלהלן:
- מחלקת בקרה ותוכניות עבודה
 - מרכז הדרכה ופיתוח חדשנות
 - מחלקת פיצויי נפגעי תאונות עבודה ומחלות מקצוע
 - מערך הפיקוח על מקומות העבודה
 - יחידת פיקוח לחומרים מסוכנים
 - יחידת מטה המורכבת ממומחים בתחומי ההנדסה, המדע והרפואה.

בתרשים ניתן לראות את עקומת ההתפתחות ואבני דרך מרכזיות בתהליך העדכון של תפיסת הבטיחות והבריאות התעסוקתית הלאומית בסינגפור בשנים 2005-2017:

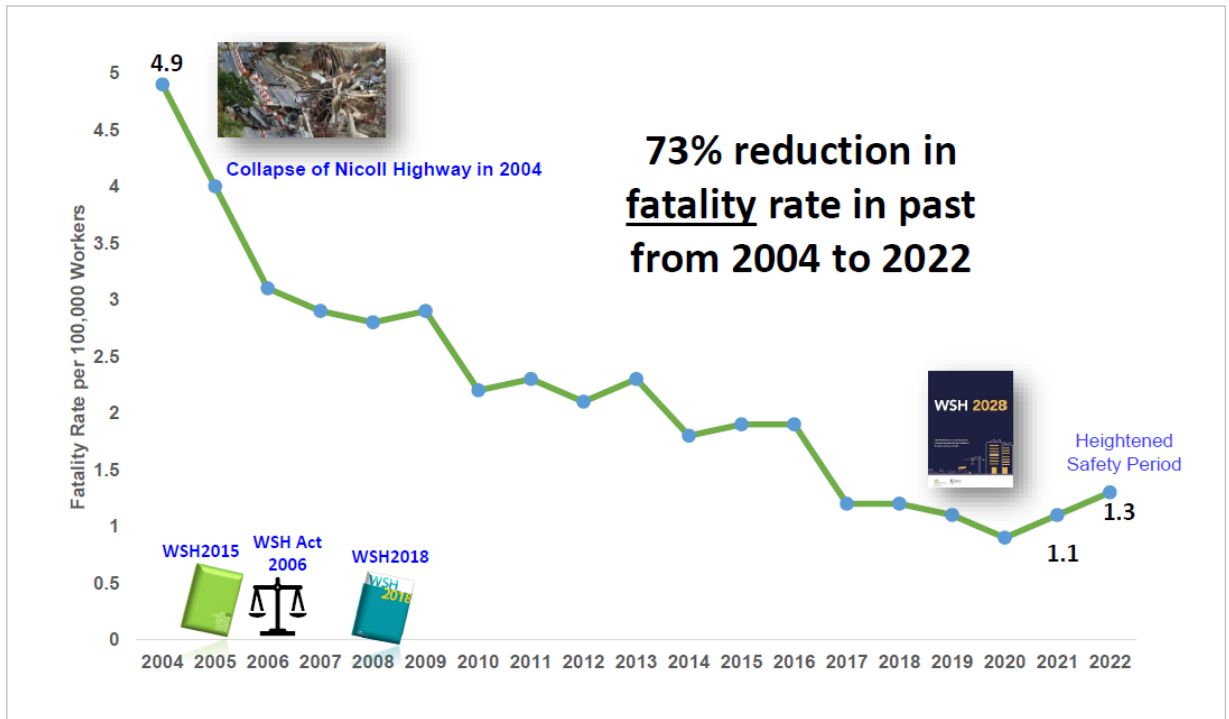
שנה	אבן דרך
2005	<ul style="list-style-type: none"> השקת רפורמת הבטיחות והבריאות התעסוקתית - הגברת אחריות מעסיק קביעת יעד תאונות קטלניות עד 2015 שלא יעלה על 2.5 תאונות קטלניות ל-100 אלף עובדים
2006	<ul style="list-style-type: none"> תיקוני חקיקה ושינוי תפיסה רגולטורית מתכתיבית למטרית
2008	<ul style="list-style-type: none"> ייסוד מועצה משותפת למעסיקים-ממשלה-עובדים קביעת יעד תאונות קטלניות עד שנת 2018 שלא יעלה על 1.8 תאונות קטלניות ל-100 אלף עובדים
2011	<ul style="list-style-type: none"> מיסוד המכון הלאומי למחקר וקידום הבטיחות והבריאות התעסוקתית הרחבת חקיקת הבטיחות כך שתחול על כלל מקומות העבודה והעובדים בסינגפור
2015	<ul style="list-style-type: none"> השקת 'חזון אפס תאונות'
2017	<ul style="list-style-type: none"> קביעת יעד לאומי ל 1.0 תאונות עבודה קטלניות לכל 100 אלף עובדים עד שנת 2027

בבסיס תפיסת הבטיחות והבריאות התעסוקתית הלאומית בסינגפור עומדים שלושה יעדים מרכזיים (שבתורם אמורים לתמוך במטרה הסופית שהיא צמצום משמעותי של תאונות העבודה ומחלות המקצוע במדינה):

- מעבר מתפיסה של 'ניהול סיכונים' לזיהוי סיכונים במקור ולביטולם לפני שהם מתממשים.
- העמקת האכיפה ופעולות הענישה כלפי מעסיקים מפירי חוק. מעבר מתפיסה של 'להשקיע בבטיחות זה יקר' לתפיסה של 'ניהול כושל של בטיחות ובריאות עובדים זה יקר יותר'.¹⁰⁰
- מעבר מתפיסה של 'החוק הוא הרף העליון', למצב בו פועלים להכוונת התנהגות מעסיקים ועובדים לכך שהחוק הוא רק 'רף תחתון' ויש לשאוף ולקדם פעילות פרואקטיבית כל העת לשם הגדלת רמת הבטיחות והבריאות התעסוקתית בארגון.

¹⁰⁰ זהו תרגום חופשי מהחומר שהועבר על ידי נציגי משרד העבודה הסינגפורי למקביליהם בישראל במהלך כתיבת דוח זה

בראי השנים, מאז עודכנו חוקי הבטיחות והבריאות התעסוקתית בסינגפור והוקמה רשות לאומית חזקה, השתפרה סביבת העבודה בהיבטים אלו באופן משמעותי ומדיד, כפי שניתן לראות בגרף ההתפתחות להלן:



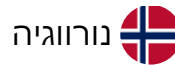
נספח ח': עיקרי הסקירה ההשוואתית שערך תת-הצוות בנושא היבטי תקצוב

כחלק מעבודה זו, נותחו גם עוגת ההכנסות, מבנה התקצוב ותמהיל מקורות ההכנסה העצמיים במספר גופים לאומיים במדינות מערביות מקבילות. ניתוח זה נעשה בכדי לאפשר מתן המלצות יישומיות שיהיה ביכולתן להוציא מן הכח אל הפועל את ההצעות הסופיות שזוקקו מדוח זה.

המדינות הנסקרות בחלק זה הן:



קנדה



נורווגיה



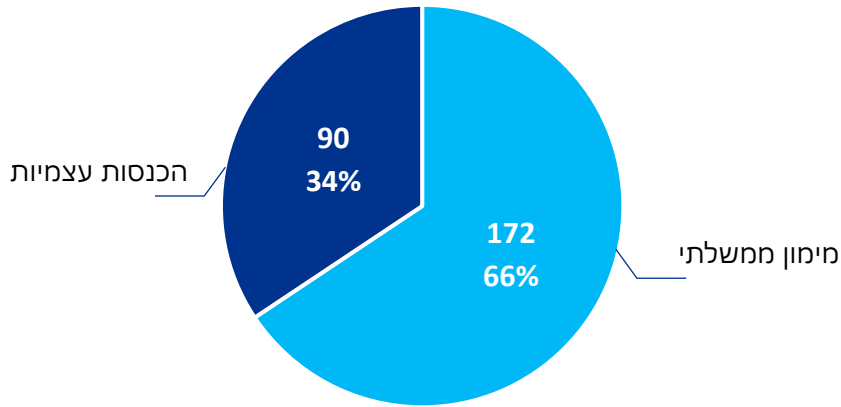
בריטניה

המחקר התבצע באשר לבריטניה ולנורווגיה, אשר נכללו גם במדינות הבוחן בדוח הצוות הראשי ותת הצוות. באשר לסינגפור - מאחר ולשם מהימנות הניתוח הוא בוצע על בסיס מסדי מידע לאומיים מהימנים, ולא דווקא על בסיס שיחות עם נציגי הגופים בחו"ל, הרי שבשל אתגרי נגישות למידע בסינגפור, הגם שנסקרה בדוח זה, לא נעשה ניתוח באשר למנגנוני התקצוב בה. כחלופה, התווספה סקירה משלימה על שיטת התקצוב הנהוגה בקנדה.

להלן פירוט מקורות ההשוואה בחקיקה, ניתוח תקציבי הגופים במדינות השונות ודוחות שנתיים של הגופים:

שם המסמך	
Working Environment Act, 2005	נורבגיה
National Insurance Act	
Arbeidstilsynet Annual Report 2023 (in Norwegian)	
Health and Safety at work Act 1974	בריטניה
Managing Health and Safety in Construction – Construction (Design and Management) Regulations 2015	
Health and Safety (Construction with employees) Regulations 1996	
HSE Annual Report 2022-2023	
התכתבות עם נציגי HSE	קנדה
Canadian Centre for Occupational Health and Safety Act	
CCOHS 2022-2023 Annual Report	
CCOHS 2024-2025 Department Plan	
CCOHS.ca Website	

התפלגות הכנסות HSE, 2023, מיליוני פאונד



כ-2/3 מהכנסות HSE הם ממימון ממשלתי, ו-1/3 מהכנסות עצמיות. סה"כ הכנסות הארגון הן 262 מיליוני פאונד (כ-1.2 מיליארד £). ל-HSE ישנם ארבעה מקורות הכנסה עצמאיים עיקריים: אגרות, אכיפת תוכניות התערבות, רכישת שירותים והכנסות משכירות.

אכיפת תוכניות התערבות

(ליווי חובה עקב הפרת חוקים או תקנות)
סה"כ: 32.8 מיליון פאונד,
37% מסך ההכנסות

- אכיפת בטיחות בסביבה ימית
- התערבות בגין הפרות סעיפי בטיחות

אגרות

סה"כ: 30.7 מיליון פאונד,
35% מסך ההכנסות

- בקרה ופיקוח על הדברה כימית וביולוגית
- בקרה ופיקוח על חומרים מסוכנים
- אסדרה ופיקוח על הכימיקלים במדינה

הכנסות אחרות

סה"כ: 13.6 מיליון פאונד,
13% מסך ההכנסות

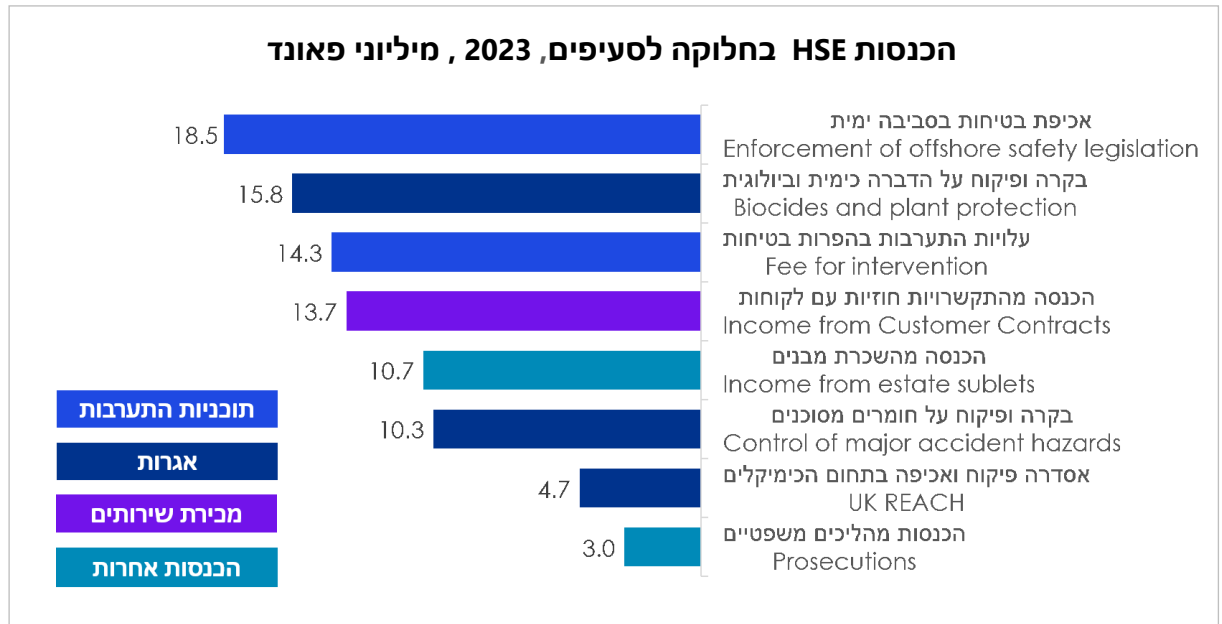
- הכנסה מהשכרת מבנים
- תביעות משפטיות

תשלום על שירותים

(ייעוץ בתחומי הבטיחות)
סה"כ: 15.1 מיליון פאונד,
15% מסך ההכנסות

- הכנסה מהתקשרויות חוזיות עם לקוחות

מפילוח מקורות ההכנסה של HSE ניתן לראות כי 35% מתוך כלל ההכנסות העצמיות הן מאכיפת תוכניות התערבות:



באשר ל'תוכניות התערבות', ה-HSE יכול לחייב בתשלום עבור הטמעת וביצוע תוכנית התערבות במקרים בהם עסקים אינם עומדים בקריטריוני הבטיחות הנדרשים. במקרה שכזה, על המעסיק לשלם על הזמן שייקח לזהות את מקור הבעיה ועד פתרון מלא של העניין. העלות מבוססת על העלות השעתית של ליווי התיקון עד לתיקון המחדלים. קיימים שני הסדרים משלימים של תוכניות התערבות: בהקשרי בטיחות ימית ובהקשרים אחרים (Fee for Intervention – FFI).

דמי התערבות (FFI)	הקשרי בטיחות ימית (אסדות גז ונפט)	סה"כ הכנסות מסעיף זה
14.2 מיליון פאונד, 15.7% מסה"כ	18.5 מיליון פאונד, 20.3% מסה"כ	
<ul style="list-style-type: none"> כל הנדרש במסגרת ליווי תוכנית ההתערבות במסגרת FFI נבחנים כל עסק/עצמאי, פרטי או ציבורי, כולל שותפויות עסקיות נבחנים גם מוסדות מלכותיים 	<ul style="list-style-type: none"> פיקוח וייעוץ על התקנות ובניית אסדות קידוח ימיות חקירת תאונות עבודה והתערבות לתיקון המצב חקירת דיווחים על הפרות סעיפי בטיחות הערכה והמלצות בענייני בטיחות (ייעוץ) 	הפעילות המחויבת כתשלום
<ul style="list-style-type: none"> עלות שעת פעילות מסתכמת ב-174 פאונד, כ-800 ש"ח 	<ul style="list-style-type: none"> עלות שעת פעילות בתחום הימי מסתכמת ב-307 פאונד, 1428 ש"ח 	עלויות תוכנית ההתערבות
התשלום מחושב על בסיס זמן זיהוי הליקוי + זמן תיקון המצב (בתוספת עלויות מטה ומנהלת)		

- מקור הכנסה נוסף מאגרות של HSE הוא מאישור הכנסה לשימוש של חומרי הדברה. ככל שאין צורך בוועדה מקצועית ייעודית לחומר, התהליך נעשה ללא גביית תשלום כלשהו. ככל שישנו צורך בהקמת וועדה מקצועית, התשלום עבור הכנסת חומר חדש לשימוש מגיע עד 50 אלף פאונד.
- בנוסף לענף החקלאות, קיימת פעילות הנושאת בחובה אגרה גם בתחום החומרים המסוכנים. פיקוח בתחום זה (מעבר לעלויות התערבות) נושא עלות שעתית של כ-202 פאונד (939 ₪)¹⁰¹ לכל שעת פיקוח. זאת משום המורכבות הנדרשת בביצוע ביקורי פיקוח ואכיפה בתחום זה ומשכן הארוך לעומת ביקורות במקומות עבודה תחת סוגיות אחרות. הכנסות מסעיף זה – 10.3 מיליון, 11.4% מסה"כ.
- ה-HSE מספק שירותים שונים אותם הוא מציע בתשלום לתעשייה, ובכלל זה ליווי וייעוץ. הצעת הערך של הארגון ללקוחות היא ייעוץ בעלות נמוכה מהקנסות הנגבים במקרה של הפרה (לא נקוב תעריף קבוע). הגוף מנהל רשימה של יועצים מורשים בכל תחומי הבטיחות בעבודה (מפסיכולוגיה עד ארגונומיה וייעוץ טכני לאחסנה). הכנסות מסעיף זה – 13.7 מיליון פאונד, 15.1% מסך ההכנסות.
- ה-HSE גם פועל על מנת לתבוע בתביעות נזיקין מעסיקים שברשלנותם הובילו לפגיעה בשלומם של עובדים. כמו כן הארגון מסייע בתביעות של ארגוני עובדים כנגד מעסיקים מפירי חוק. ההכנסות מסעיף זה הן כ-2.9 מיליון פאונד, 3.2% מסך ההכנסות.



הגוף המרכזי העוסק במניעת תאונות עבודה הוא Arbeidstilsynet. באנגלית - ה-Norwegian Labor Inspection Authority, NLIA.

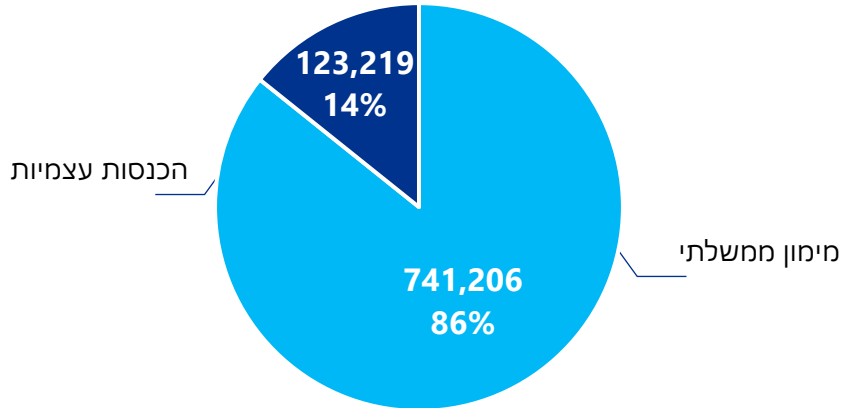
מבנה אורגני הבטיחות והבריאות בנורבגיה:

The Norwegian Labor Inspection Authority*
• אחריות: אכיפה ומניעה של תאונות עבודה
The Norwegian Petroleum Safety Authority
גוף מקביל ל-Labor Inspection Authority בתעשיית הנפט
The Norwegian Working Environment Institute (STAMI)
• מכון המחקר המרכזי לנושא סביבת העבודה ובריאות תעסוקתית

¹⁰¹ מחושב לפי השער היציג ביום 13.6.24.

כ-15% מהכנסות NLIA הן הכנסות עצמיות

התפלגות הכנסות NLIA, 2023, אלפי קרונה נורבגית



ל NLIA ישנם שני מקורות הכנסה עיקריים המתבססים על קנסות/עיצומים ואגרות כדלקמן:

אגרות

סה"כ: 49.1 מיליון אסא, (כ-16 מלש"ח),
41% מסך ההכנסות

- אגרת אישור בנייה מחומרים מיוחדים
- אגרת בקרת כימיקלים
- מימון נציגים אזוריים

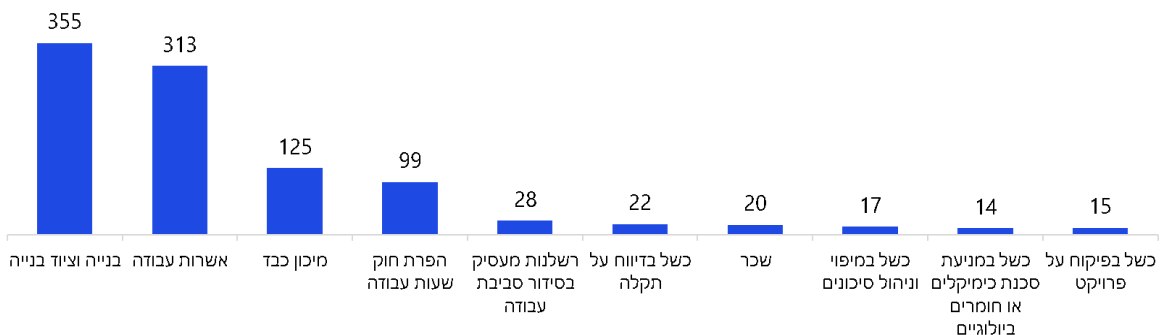
קנסות

סה"כ: 67.9 מיליון אסא, (כ-23 מלש"ח),
59% מסך ההכנסות

- קנסות על הפרת נהלי הבטיחות או חוקי הבטיחות

יותר מ-50% מתמהיל ההכנסות העצמיות מגיע מעיצומים וקנסות, ומבט עומק בפילוח הקנסות המוטלים מגלה שרובם מוטלים על הפרות בתחומי הבטיחות בענף הבינוי. סה"כ 1,008 דו"חות חולקו בשנת 2023, שהכניסו כ-68 מיליון אסא (כ-22 מלש"ח). הקנס הממוצע הוא בגובה 67 אלף אסא (כ-22 אלף ש"ח).

היקף חלוקת הקנסות של ה NLIA לפי תחום, 2023 (מספר קנסות שניתנו)



בנוסף למקורות הכנסה עצמיים בשל קנסות, NIA מקבל 7/15 מכל סכומי האגרות כהכנסה. בהקשר זה האגרות העיקריות הן בתחום הבינוי (אישור בקשות וכדומה) ורישום כימיקלים לסוגיו ועיסוק בהם.

בתפיסת האסדרה בנורבגיה, ישנו תשלום גם לאחזקת 'מחוזות האכיפה' של הרגולטור. מחוזות אלו הפזורים ברחבי נורבגיה מכניסים כ-18.6 מיליוני NOK מסעיף זה (כ-6.5 מיליון ₪) כאשר מרבית סכום זה משמש למימון השכר והוצאות האחזקה של המחוזות. התשלום נגבה מכל עסק רלוונטי המצוי בתחום השיפוט של המחוז.

קנדה

ההשוואה לקנדה, בשל חלוקת האחריות בפרובינציות השונות בה, נעשתה באופן שסוקר רק את הגוף הלאומי של המדינה, העוסק בהכוונת ידע, מחקר והצעת שירותים שונים לענפי המשק השונים.

בקנדה פועלת יחידת סמך ממשלתית (CCOHS – Canadian Centre for Occupational Health and Safety) הכפופה למשרד העבודה הקנדי, פועלת מכוח חוק הכלכלה הקנדי. הגוף אינו גוף אוסף, ומתמקד בפעילויות השפעה, חינוך והסברה (האכיפה בקנדה מתבצעת על ידי הפרובינציות השונות דרך פקחי בטיחות ממשלתיים). זוהי הסוכנות הגדולה בקנדה בתחום בטיחות ובריאות במקום העבודה ואחראית על מניעת פציעות, מחלות ומוות מתאונות עבודה והיא פועלת בשיתוף סוכנויות איזוריות של משרד העבודה. הגוף ביצע בשנים האחרונות מהפכה דיגיטלית, וכיום משפיע דרך פודקאסטים, עמודי דיגיטל, וובינרים, אפליקציות ועוד.

ל- CCOHS שני מקורות הכנסה עצמיים: מכירת ידע מקצועי ופרויקטים משותפים כדלקמן:

פיתוח עסקי ושותפויות פרטיות וממשלתיות (ניהול פרויקטים, פיתוח הדרכות) סה"כ: כ-1 מיליון דולר קנדי (כ-2.7 מלש"ח)

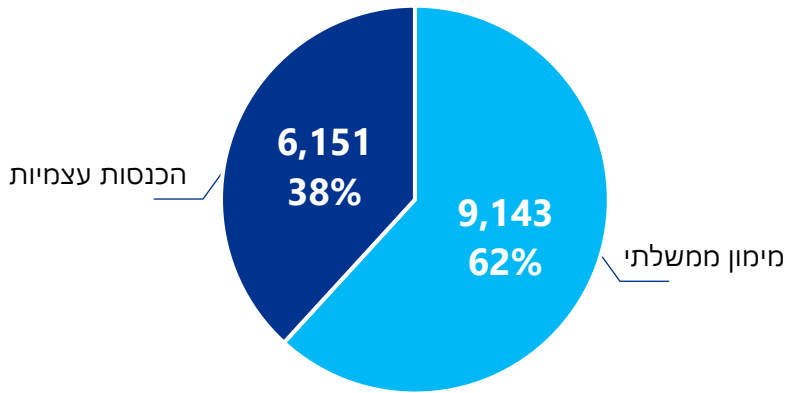
- ניהול פרויקטים עבור הממשלה בתחום הבטיחות ובריאות העבודה
- פיתוח הדרכה עבור ארגוני עובדים

מכירת ידע מקצועי (מכירת קורסים מקוונים למקומות עבודה) סה"כ: כ-5 מיליון דולר קנדי (כ-13.6 מלש"ח)

- קורסי eLearning
- הפעלת מוקד שאלות ותשובות בתשלום
- גישה למאגרי מידע בתחום הבטיחות בעבודה
- גישה למאגרי מידע בתחום פיקוח הכימיקלים
- רישיונות לאפליקציות לניהול כימיקלים

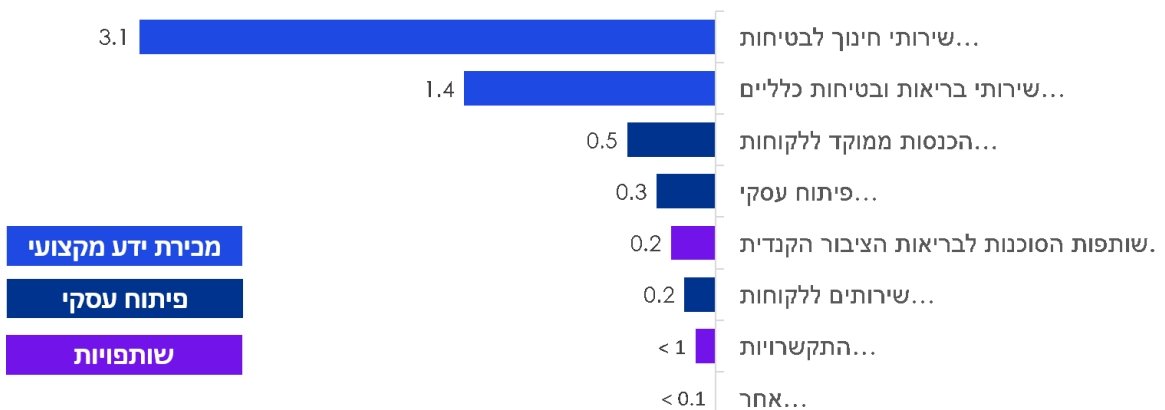
סה"כ הוצאות הארגון הן כ-15 מיליון דולר קנדי (כ-40 מיליון ₪). כ-40% מהכנסות CCOHS הן הכנסות עצמיות (סה"כ הכנסות עצמיות – כ-5.7 מיליון דולר קנדי (כ-16 מיליון ₪):

התפלגות הכנסות CCOHS, 2023, אלפי דולר קנדי



80% מכלל ההכנסות מגיעות ממכירת ידע מקצועי לסוגיו:

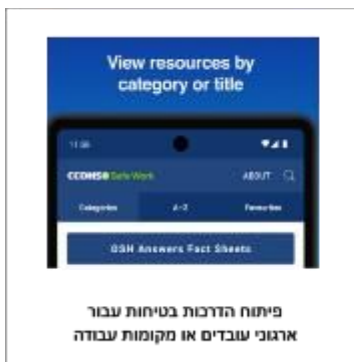
הכנסות CCOHS בחלוקה לסעיפים, 2023, מיליוני דולרים קנדיים



להלן דוגמה לתעריפי וסוגי שירותי הסוכנות המוצעים לציבור המעסיקים והמועסקים:



שם המוצר	מחיר ממוצע	
קורסי eLearning *	\$10 למשתתף (לפני הנחה)	
פרסומים ומאמרים	\$25 למסמך	
בתחום הבטיחות	\$1,195	
גישה למאגרי מידע	בתחום הסביבה	\$800
	כימיקלים	\$300
	חומרים מסוכנים	\$350
ייעוץ משפטי בתחום הבטיחות בעבודה	\$625 לשעה	
אפליקציות ניהול מלאי כימיקלים	הצעות מחיר ל Enterprises	
סך ההכנסות מהמוצרים הנ"ל מסתכמות לכ – 5 מיליון דולר קנדי, כ – 13 מיליון ₪		

ה-CCOHS מייצר גם הכנסות משותפויות עם גופי בריאות גדולים, חברות ביטוח ומשרד הבריאות הקנדי. סך ההכנסות מפיתוח עסקי ושותפויות הוא כ-1 מיליון דולר קנדי (כ-2.2 מיליון ₪):



לסיכום פרק זה של השוואת מקורות התקציב, להלן עיקרי נקודות ההשקה :


מכירת שירותי ייעוץ ידע מקצועי

- הכנסה מהתקשרויות חוזיות עם לקוחות 
- קורסי eLearning 
- הפעלת מוקד שאלות ותשובות בתשלום
- גישה למאגרי מידע בתחום הבטיחות בעבודה
- גישה למאגרי מידע בתחום פיקוח הכימיקלים
- רשיונות לאפליקציות לניהול כימיקלים

חיוב בתוכניות התערבות בתשלום וקנסות

- אכיפת בטיחות בסביבה ימית 
- התערבות בהפרות סעיפי בטיחות
- קנס עבירה על נהלי הבטיחות 
- קנס עבירה על חוקי הבטיחות

אגרות ותשלום עבור רישיונות והיתרים

- בקרה ופיקוח על הדברה כימית וביולוגית 
- בקרה ופיקוח על חומרים מסוכנים
- אסדרה ופיקוח על הכימיקלים במדינה
- אגרת אישור בנייה מחומרים מיוחדים 
- אגרת בקרת כימיקלים
- מימון נציגים אזוריים

