

8/3/2023

ט"ז באדר ה'תשפ"ג

הנדון: הערות קו לעובד – תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג – 2023 (פרק ביטוח לאומי)

ביום 1/3/2023 התפרסם להערות הציבור תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג – 2023 (להלן: "חוק התקציב"). הרינו להציג את התייחסות "קו לעובד" להצעה לבטל את המנגנון הדיפרנציאלי הקבוע היום לביטוח תאונות עבודה לפי חוק הביטוח הלאומי, ולפרט את הבעייתיות הכרוכה בכך בהיעדר אלטרנטיבה אחרת לגילום עלויות תאונות עבודה על ידי מעסיקים בהתאם לרמת הסיכון שלהם, הכל כמפורט להלן:

רקע

1. החלטת ממשלה מספר 3382 מיום 11/1/2018 בנושא "צמצום תאונות העבודה במשק" (להלן: "החלטת הממשלה") ביקשה לאמץ לספר החוקים הישראלי מודל בינלאומי לביטוח מפני תאונות עבודה. מדובר היה בהחלטה חשובה לשינוי התמריצים שקיימים בשוק העבודה הישראלי והטיית הכף לעבר עבודה בטיחותית יותר.
2. על פי מחקר המוסד לביטוח לאומי מיום 26/12/2017, ענף הביטוח לנפגעי עבודה היה מאוזן תקציבית, כשתקציב תשלומי הגמלאות בענף עמד בשנת 2016 על 4.5 מיליארד ₪. עם זאת, עלויות אלו אינן כוללות את העלויות הנוספות שמושתות על נפגעים, משפחותיהם ומערכת הבריאות. לאור הגידול במספר נפגעי העבודה בשנים האחרונות, ממשלת ישראל ביקשה להגדיל את התקציב באמצעות הפנמת עלויות של פגיעות בעבודה על ידי המעסיקים.
3. החלטת הממשלה המקורית קבעה שמעסיק צריך להשתתף במימון גמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי בגין תאונות עבודה. לשם כך, מעסיק חויב לבטח את עובדיו בתוכנית ביטוח מפני תאונות עבודה בפרמיה שתיקבע על ידי המבטח במטרה לתמרץ אותו לפעול לשמירת בטיחות עובדיו ולהקטנת מספרן וחומרתן של תאונות העבודה במקום העבודה – כשהמוטב של פוליסת הביטוח יהיה המוסד לביטוח לאומי. על פי ההחלטה, חברת הביטוח תאלץ לשלם למוסד לביטוח הלאומי 65% מסך הגמלאות למשך 5 שנים, ועל כן, הפרמיה אותה ישלם המעסיק לביטוח תיקבע בהתאם לרמת הסיכון שלו. למען שקיפות הנתונים, הוחלט להקים מאגר מידע משותף לחברות הביטוח ולמוסד לביטוח לאומי, שיכלול את פרטי כלל המעסיקים במשק, ויפרט את הפגיעות שאירעו במקומות העבודה השונים לפי ענף.
4. חרף זאת, בהליכי החקיקה השונים ההחלטה עברה שינוי משמעותי, וסעיף 149א לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: "החוק") קבע מנגנון ביטוחי שמטיל על המוסד לביטוח לאומי את האחריות לקבוע את רמת הסיכון של מעסיקים.
5. כך, סעיף 149א לחוק קבע (במסגרת הוראת שעה) שכלל המעסיקים במשק יחויבו עבור כלל עובדיהם תוספת תשלום שתנוע בין 0.1% ל-0.35% מהכנסת העובד, כשהתשלום ישתנה לפי רמת הסיכון אצל המעסיק. עם זאת, המנגנון הדיפרנציאלי הותנה בתקנות שיקבעו את אמות המידה לחישוב רמת הסיכון, ותקנות הנוגעות לנתונים הרלוונטיים לחישוב רמת הסיכון.
6. בהיעדר תקנות מתאימות, המנגנון הדיפרנציאלי שנקבע בחוק הפך לאות מתה. בעוד שלמעשה תוספת התשלום הגדילה את בסיס התקציב של המוסד לביטוח לאומי למימון גמלאות בגין פגיעה בעבודה, למעשה, תכלית החקיקה לא התקיימה, ולא נוצר מנגנון דיפרנציאלי לתמרוץ מעסיקים לפעול לשמירת בטיחות העובדים והקטנת מספר תאונות עבודה.

ביטול המנגנון הדיפרנציאלי בחוק הביטוח הלאומי – והאלטרנטיבה

7. בניגוד להחלטת הממשלה 3382, חקיקת הבזק בשנת 2018 החטיאה את מטרתה. המציאות היום היא שישנו גידול משמעותי בתאונות העבודה, במיוחד בענפי הבנייה, החקלאות והתעשייה. רק בענף הבנייה דווחו בשנת 2022 מעל 330 תאונות עבודה בהן היה לפחות פצוע אחד ברמת חומרה בינונית ומעלה¹. **פגיעה בינונית משמעה פגיעה כרונית שסביר להניח תזכה את העובד בגמלת נכות לשארית חייו (לשם השוואה שיתוק מהמותן או מהצוואר ומטה, או אובדן איבר מסווגות כפגיעה ברמת חומרה בינונית).**

¹ קו לעובד: "סיכום שנת 2022 בביטוח בעבודה", 2/1/2023.

8. כבר בשנת 2014 ועדת אדם המליצה על שורת צעדים לקידום בטיחות ובריאות תעסוקתית של עובדים בישראל, ובכלל זאת יצירת תמריצים לשמירה על הבטיחות על ידי מעסיקים, בין היתר באמצעות קביעת מנגנון לביטוח דיפרנציאלי. ההמלצה המקורית הייתה הקמת צוות בראשות הממונה על הביטוח ושוק ההון במשרד האוצר לבחינת מנגנון ביטוח נפגעי תאונות עבודה בטווח הארוך.
9. תאונות עבודה אינן מתרחשות בחלל ריק. מבני העסקה ותנאי העסקה פוגעניים, ציוד מכני והנדסי מיושן, אי אספקת ציוד מגן אישי (כל שכן תקין), תרבות עבודה לא בטיחותית, ומקומות עבודה שלוחצים על עובדים לעבוד בזריזות (ולא בבטיחות) – כל אלו מצויים באחריות המעסיקים. **ביטול המנגנון הקיים בחוק במקום התקנת תקנות ליישום – במיוחד בהיעדר אלטרנטיבה – תפקיר את העובדים.**
10. בהקשר זה, כבר היום חברות הביטוח הפרטיות נדרשות לבטח מעסיקים ומקומות עבודה עתירי סיכון. היעדר הקריטריונים לקביעת רמת סיכון, והיעדר מאגר מידע על תאונות עבודה שמפרט את רשימת המעסיקים רוויי התאונות, פוגע ביכולת של חברות הביטוח לפעול באופן מושכל, ומוביל כל חברת ביטוח לגבש קריטריונים בצורה לא מיטבית ומבלי שיש בידיהם את כל המידע הרלוונטי.
11. ככל שיתקבל חוק התקציב בנוסח שפורסם, ותבוטל ההוראה על ביטוח דיפרנציאלי בסעיף 149א בחוק, מן הראוי יהיה לו מדינת ישראל תיאות לחוקק הוראה חלופית. הוראה כזו צריכה ליישם את החלטת הממשלה המקורית, לייצר קריטריונים לקביעת רמת סיכון של מעסיקים, ולהטיל על מעסיקים את החובה לבטח את עובדיהם בביטוח תאונות פרטי, שהמוטב שלו יהיה המוסד לביטוח לאומי. זאת, במקביל להנגשת המידע על תאונות עבודה במאגר משותף לחברות הביטוח ולמוסד לביטוח לאומי.
12. לאור כל האמור לעיל, עמדתנו היא שיש להותיר את המנגנון הנוכחי לביטוח דיפרנציאלי על כנו, ולהתקין תקנות שמבטיחות את יישומו. ביטול ההוראה הקיימת, בהיעדר אלטרנטיבה רגולטורית אחרת שתפעל בהתאם לקווים המנחים של החלטת הממשלה המקורית, ותייצר מנגנון להפנמת עלויות המוסד לביטוח לאומי על ידי מעסיקים, למעשה יחזיר את מדינת ישראל לאחור במקום לצעוד קדימה, ולא תקדם הפחתת תאונות העבודה במשק.

בכבוד רב ובברכה,

דיאנה בארון

מנהלת מדיניות ציבורית ומחקר
ותחום בטיחות ובריאות תעסוקתית