



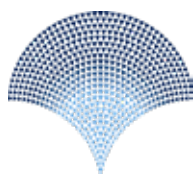
דו"ח מעקב

צמצום תאונות העבודה במשק

על בסיס

החלטת ממשלה 3382 מיום 11.1.18

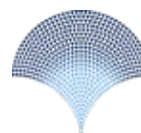
אוגוסט 2019



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטוב. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

צמצום תאונות העבודה במשק

על בסיס

החלטת ממשלה 3382 מיום 11.1.18

אוגוסט 2019

הדוח נכתב על ידי אופיר עמיאל ובהנחיית עינב ארליך, אוריה גפן
ומיכל שטרנברג מצוות ממשל במרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	קצרצר מנהלות
4	רקע
4	ביטוח נפגעי עבודה
4	ההליכים שקדמו להחלטת הממשלה
5	החלטת ממשלה 3382: צמצום תאונות עבודה – מה הוחלט?
5	מהחלטת ממשלה לחוק
7	יישום ההחלטה
8	מסקנות ותובנות

קצרצר מנהלות

החלטת ממשלה 3382¹ קבעה כי יש ליצור מנגנון דיפרנציאלי אשר יתמרץ מעסיקים להגביר בשיחות ולמנוע תאונות עבודה במסגרתם. ההחלטה קבעה כי יש לייצר מנגנון תשלום על פיו מעסיק ישלם סכום גבוה יותר עבור ביטוח תאונות עבודה כלפי עובדיו, כתלות בסיכון הנשקף לעובדיו במקום העבודה. מטרת ההחלטה היא לגרום להפנמת עלויות הפגיעה בעבודה אצל המעסיקים, וכך להעלות את רמת הביטוחות.

ההחלטה קבעה כי תוטל חובה על כל מעסיק לרכוש ביטוח תאונות עבודה עבור עובדיו, וזאת ממבטח (חברת ביטוח) אשר בחר לשווק תכנית ביטוח מתאימה. בדומה להיום, הוחלט שעובד אשר נפגע יקבל את דמי הפגיעה שלו ישירות מהביטוח הלאומי, אולם זה יגבה תשלום מחברת הביטוח בה מבוטח העובד. בדרך זו, חברת הביטוח תבצע אומדן של רמת הסיכון של כל מעסיק ותתמחר את ביטוח תאונות העבודה בהתאם לכך. עוד הוחלט כי יוקם מאגר מידע משותף לחברות הביטוח ולמוסד לביטוח לאומי על מנת לאפשר תמחור בהתאם לאומדן רמת הסיכון.

החלטת הממשלה גובשה לידי הצעת חוק² אשר עברה בקריאה ראשונה בכנסת. אולם, בהליכי החקיקה התבצעו שינויים רחבים במנגנון המופיע בהחלטת הממשלה. השינוי העיקרי בין המנגנון המופיע בהחלטת הממשלה למנגנון אשר הופיע בהצעת החוק בנוסחה הסופי הוא הוצאת חברות הביטוח הפרטיות והחלפתן במוסד לביטוח לאומי, כך שלמעשה מעסיקים ישלמו דמי סיכון עבור תאונות עבודה עבור עובדיהם למוסד לביטוח לאומי, והמוסד לביטוח לאומי הוא זה שיבצע את הערכת רמת הסיכון למעסיקים, ויגבה תשלום דיפרנציאלי בהתאם.

הצעת החוק אושרה בכנסת ונקבע כי החוק ייכנס לתוקף בתאריך 01.01.2019 וכי תקנות ראשונות לקביעת מנגנון התשלום הדיפרנציאלי יובאו לאישור ועדת העבודה והרווחה בכנסת עד לתאריך 01.05.2019. **נכון למועד כתיבת שורות אלו (אוקטובר 2019) התקנות שרם הותקנו ושרם הובאו לאישור הוועדה. יש לציין כי ללא תקנות אלו לא ניתן להחיל את המנגנון הדיפרנציאלי של דמי הביטוח המעוגנים בחוק ולא מתקיימת תכלית החוק** המתמדת את המעסיקים להגביר את רמת הביטוחות במסגרתם. יש לציין, כי על אף שלא קיים מנגנון דיפרנציאלי, המוסד לביטוח לאומי החל לגבות מהמעסיקים מרגע כניסת החוק לתוקף דמי ביטוח נוספים בסכום של 0.1% ממשכורתו של כל עובד. כאשר יותקנו התקנות, סכום זה יהפוך להיות דיפרנציאלי.

מבדיקת יישום החלטת הממשלה והתהליך שהוביל לשינוי המנגנון ולחקיקת החוק, עולים החסמים הבאים:

חסור תיאום בין משרדי אשר היווה חסם משמעותי. מפרוטוקולי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בה נידון החוק עולה כי נציגי הביטוח הלאומי לא שותפו בחלק ניכר מן הדיונים על השינוי ודעתם נשמע רק בהליך חקיקת הבזק. עובדה זו הובילה לחוסר תיאום וחסור היערכות מצידו של הביטוח הלאומי למנגנון החדש. בנוסף לכך, עלה ספק כבר במהלך דיוני הוועדה שהתקנות אכן יותקנו בתאריך שהוגדר לכך ולמרות שהמנגנון הדיפרנציאלי כולו מותנה בהתקנתן, החוק עבר במתכונתו הנוכחית.

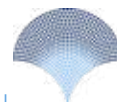


פורס מאזור: בדצמבר 2018, שרם כניסת החוק לתוקף וקביעת התקנות, פוזרה הכנסת, הוכרוזו בחירות חדשות ולאחריהן התקיימו בחירות נוספות, אשר נכון לאוקטובר 2019, שרם הביאו לכינונה של ממשלה חדשה. עובדה זו, שהביאה גם לפגרה ממושכת מאד בפעילות ועדות הכנסת, תרמה גם היא לעיכוב המשמעותי בהתקנת התקנות וביישומו של החוק.



• יש לציין כי על פי החוק, חישוב שיעור הסיכון ייעשה על פי הנתונים הקיימים ב-5 השנים האחרונות. לכן, גם בהיעדר תקנות, הנתונים אשר נאספים כיום על ידי המוסד לביטוח לאומי, ואשר מעידים על רמת הסיכון של המעסיק, ישפיעו על שיעור הסיכון אשר ייאלצו המעסיקים לשלם בעתיד, כאשר יותקנו התקנות הרלוונטיות.

1. החלטה מספר 3382 של הממשלה מיום 11.01.2018. https://www.gov.il/he/departments/policies/dec_3382_2018
 2. פרק 1' כולו (צמצום פגיעה בעבודה), מתוך הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.



רקע

ביטוח נפגעי עבודה

ביטוח נפגעי עבודה נועד לפצות עובדים שנפגעו בעבודה בתאונה או חלו במחלת מקצוע, בגין אבדן שכר או הכנסה בתקופה שלאחר הפגיעה, שבה נעשו בלתי כשירים לעבוד, או בגין הנזק מהפגיעה. הפיצוי לנפגעי עבודה ניתן על ידי דמי פגיעה, גמלאות נכות מעבודה, קצבת נכות זמנית/צמיתה, מענק נכות מעבודה, ועוד. חובת תשלום דמי הביטוח עבור עובד שכיר מוטלת על המעסיק, ועבור עובד עצמאי מוטלת על העובד עצמו.

המצב החוקי לפני החלטת הממשלה היה כך שכלל המעסיקים במשק שילמו דמי ביטוח למוסד לביטוח לאומי (להלן: ה"בטל"א") ללא תלות ברמת הסיכון של עובדיהם, או בהיסטוריית תאונות העבודה בעסקיהם. באופן זה, המעסיקים לא הפנימו את עלויות הפגיעה בעבודה על שאר המעסיקים במשק ועל תקציב המדינה.

עלויות תאונות העבודה למשק מסתכמות במיליארדים מדי שנה. בשנת 2017 התשלומים השוטפים ששולמו בענף נפגעי עבודה על ידי הבטל"א הגיעו לסך של כ-4.5 מיליארד ש"ח.³ עלויות אלו משקפות את ההוצאות הישירות של הבטל"א בלבד, ואינן מגלמות את כלל העלויות הנוספות לנפגעים ולמשפחותיהם, למעסיקים ולקופות החולים. לכן, יש להדגיש כי **העלות הכלכלית למשק בגין תאונות עבודה אשר כוללת גם עלויות עקיפות ונזקים הינה גבוהה יותר.** לדוג', בשנת 2011 ההוצאות הישירות של הבטל"א עמדו על כ-3.5 מיליארד ש"ח, אך העלות הכלכלית לכלל המשק באותה שנה הוערכה בכ-10 מיליארד ש"ח.⁴ הוצאות הבטל"א בענף נפגעי עבודה המשיכו לעלות כך שבשנת 2017 עמדו על כ-4.76 מיליארד ש"ח.⁵

ההליכים שקדמו להחלטת הממשלה

בשנת 2011 מונתה ע"י שר התמ"ת דאז הוועדה הציבורית לקידום הביטוח והבריאות התעסוקתית בראשותו של האלוף (מיל.) אודי אדם (להלן: "ועדת אדם"), במטרה לבחון את תחום הביטוח בעבודה והבריאות התעסוקתית בישראל בכל הנוגע להיבטי החקיקה; פיקוח, אכיפה והסדרה; תפיסה, ומדיניות ממלכתית בנושא. הוועדה התבקשה ללמוד את הניסיון הנצבר, בארץ ובעולם, בנוגע לדרכים השונות בהן ניתן לפעול לגיבוש מדיניות ממשלתית בתחומי הביטוח בעבודה והבריאות התעסוקתית.⁶

מדו"ח הוועדה עלה כי הסדר ביטוח העבודה הקיים בישראל אינו מתמרץ מעסיקים לשמור על בטיחות העובדים וכי **במבט השוואתי בינלאומי ניתן לראות שדרך טובה ליצור תמריץ כלכלי להשקעה בביטוח בעבודה היא יצירת דיפרנציאליות בפרמיית הביטוח שעל המעסיק לשלם.** זו, יכולה להיקבע על ידי מדידת רמת הסיכון של כל מעסיק, בחינת גודל העסק, סוג התעשייה, השקעת מאמצים להגברת הביטוח מצד המעסיק, ועוד.

הוועדה המליצה ליצור תמריץ כלכלי לשמירה על בטיחות העובדים על ידי קביעת סטנדרט ניהול בטיחות במקום העבודה, הטלת עיצומים כספיים במקרה של הפרות בטיחות, יצירת פרמיות דיפרנציאליות לביטוח נפגעי עבודה ואמצעים נוספים. בנוסף, דוח הוועדה כלל המלצה לשתף את שוק הביטוח במערך ביטוח נפגעי העבודה וזאת בשל יכולתו לתרום לרמת בטיחות גבוהה בעסקים על ידי ביצוע סקרי סיכונים וחיוב עסקים לנקוט אמצעי בטיחות כתנאי לביטוחם. בין השאר, המליצה הוועדה כי הדוח יעובד לכדי החלטת ממשלה.⁷

3. שם, עמוד 21

4. דו"ח ועדת אדם לקידום הביטוח והבריאות בעבודה באתר משרד הכלכלה והתעשייה, בעמ' 27.

5. ראה לעיל (2)

6. שם

7. שם

דוח מבקר המדינה לשנת 2016 סקר את נושא בטיחות ובריאות העובדים, וכחלק מסקירה זו מצא כי המלצות ועדת אדם ככלל כמעט ולא יושמו, וביניהן גם ההמלצה בנושא יצירת תמריץ כלכלי להשקעה של מעסיקים בבטיחות העובדים.⁸ בין השאר, נכתב בדוח מבקר המדינה כך:

"בנוגע להמלצות הנוגעות ליצירת תמריץ כלכלי להשקיע בנושא בטיחות העובד ובנוגע לשינוי מערך שירותי הרפואה התעסוקתית מסר משרד הכלכלה בתשובתו "כי ללא החלטת ממשלה בנושא, לא ניתן להניע את המשרדים האחראים לביצוע השינויים". כאמור לעיל מסר משרד הכלכלה כי ההצעה להחלטת ממשלה תוגש בקרוב לאישורם של מנכ"ל המשרד והשר."

החלטת ממשלה 3382: צמצום תאונות עבודה – מה הוחלט?

מטרת החלטה 3382, אשר מעגנת חלק קטן מהמלצות ועדת אדם, היא ליצור תמריץ כלכלי לשיפור בטיחות העובדים במשק על ידי שינוי הסדר הביטוח לנפגעי תאונות עבודה. ההחלטה התפרסמה בתאריך 11.01.2018, בחלוף כ-4 שנים מיום הגשת דוח ועדת אדם.⁹

החלטת הממשלה מפרטת שורה של תיקוני חקיקה אשר מטרתם יצירת מנגנון ביטוחי שיוביל לתמרוץ מעסיקים ולהפנמת עלויות של פגיעות בעבודה על ידי המעסיקים. ההחלטה קובעת כי יש להטיל על כל מעסיק חובת ביטוח לעובדיו באחת מחברות הביטוח. חברות הביטוח יפצו את המוסד לביטוח לאומי ב-65% מתשלומי הגמלאות שישלם לעובד במהלך 5 השנים הראשונות שלאחר הפגיעה. חברות הביטוח יערכו תמחור של הסיכון הנשקף מכל מעסיק בביצוע העסקה, וזאת בין השאר באמצעות מאגר שיוקם ויכלול את הפרטים הרלוונטיים לתמחור – כמו מספר הפגיעות שהתרחשו אצל המעסיק וסוגיהן ומידע על פגיעות עבודה לפי ענפי עבודה שונים במשק. מאגר זה יהיה נגיש לחברות הביטוח ולמוסד לביטוח לאומי. בדרך זו, העובד ימשיך לקבל את הגמלאות להן הוא זכאי כיום מהמוסד לביטוח לאומי, כאשר 65% מסך הגמלאות הללו (ב-5 השנים הראשונות) ישולמו על ידי הביטוח אותו רכש המעסיק. בדרך זו, מעסיקים בענפים בהם ישנו סיכוי גבוה יותר לפגיעות בעבודה, וכן מעסיקים אשר באחריותם מקומות עבודה בהם אירעו פגיעות בעבודה, יאלצו לרכוש ביטוח שעלותו גבוהה יותר. כמו כן, החלטת הממשלה קובעת כי המוסד לביטוח לאומי יגבה תשלום כלשהו ממעסיקים שלא רכשו ביטוח עבור עובדיהם, כי התקנות הנדרשות לביצוע החקיקה יותקנו עד לתאריך 30.09.2018, והחקיקה תיכנס לתוקף בתאריך 01.01.2019.

מהחלטת ממשלה לחוק

כחודש לאחר קבלת החלטת הממשלה, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019, המוכר יותר כ"חוק ההסדרים"), התשע"ח-2018. פרק ו' של הצעת החוק – צמצום פגיעה בעבודה, פרט את החלטת הממשלה לכדי חקיקה.¹⁰ לאחר שהצעת החוק עברה בקריאה ראשונה, פוצל פרק ו' ועבר לרצף דיונים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות. במהלך רצף הדיונים בוועדה עלו התנגדויות שונות, בין השאר על ידי המוסד לביטוח לאומי. בתום הדיונים בוועדה, מוזג בחזרה פרק ו' לחוק ההתייעלות הכלכלית, אשר עבר בקריאה שנייה ושלישית בכנסת. **אולם, פרק ו' לחוק על שינויו קובע הסדר שונה מאוד מזה אשר פורט בהצעת החוק, וכיוצא בזאת, שונה מהחלטת הממשלה.**

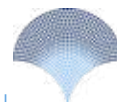
המנגנון אשר נקבע בסופו של דבר בחוק ההתייעלות הכלכלית אכן גורם להפנמת העלויות של תאונות עבודה על ידי המעסיקים, אך נסמך כולו על המוסד לביטוח לאומי. כך, המוסד לביטוח לאומי יקבע בעצמו, במנגנון שייקבע בתקנות, את רמת הסיכון להתרחשות תאונה עבור כל מעסיק, ויגבה בנוסף לדמי הביטוח אשר היו קיימים עד לחוק,

8. מבקר המדינה דוח שנתי 166 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014 (2016)

9. דוח ועדת אדם הוגש לשר הכלכלה בתאריך 09.03.2014

10. הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_ls1_488480.pdf



סכום אשר ינוע בין 0.1% ל-0.35% מהכנסתו החודשית של העובד. התשלום ישתנה בהתאם לסיכון, שיחושב על בסיס נתונים מחמש השנים האחרונות. הנתונים אשר ישמשו לקביעת הסיכון של כל מעסיק, יכללו בין השאר את מספר עובדי המעסיק ומספר העובדים שהוכרו כנפגעי תאונות עבודה, דרגת הנכות שנקבעה לעובדים אלו ומספר הימים להם היו זכאים לדמי פגיעה, סוג הענף, אמצעי אכיפה שנקטו נגד המעסיק ועוד, כאשר יהיה ניתן להוסיף בתקנות נתונים נוספים. המוסד לביטוח לאומי יקבע אחת לשנתיים את התשלום לפי רמת הסיכון ויודיע על כך למעסיק. עם זאת, ייקבעו אמצעים ופעולות להבטחת בטיחות העובדים וקידום בריאותם, לפי סוגי עיסוקים – אשר אם יינקטו על ידי המעסיקים, יהיה ניתן להפחית את התשלום. כמו כן, נקבע כי החוק יעמוד בתוקף ל-5 שנים, עד לתאריך 31.12.2023.¹¹

החוק קובע כי התקנות אשר יקבעו את המנגנון הדיפרנציאלי ואת אופן חישוב רמת הסיכון של המעסיקים יבואו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת עד לתאריך ה-01.05.2019, כאשר שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר ידווחו לוועדה הנ"ל על היערכות להתקנת התקנות בתאריך 01.01.2019. עוד קובע החוק כי עד שיותקנו התקנות המתוארות לעיל, התשלום לפי רמת הסיכון ייקבע לכלל המעסיקים על שיעור של 0.1% מהכנסתו החודשית של עובד.

למעשה, החוק אשר התקבל לבסוף שינה בצורה משמעותית את המנגנון אשר התקבל בהחלטת הממשלה. עם זאת, תכלית החלטת הממשלה, אשר הייתה ליצור מנגנון שיוביל להפנמת עלויות של פגיעות בעבודה על ידי המעסיקים, משתקפת בהוראות החוק, ואלה מביאות לידי ביטוי את המלצות דוח ועדת אדם אשר היוו את הבסיס להחלטת הממשלה.

פרטי המנגנון	החלטת ממשלה	מנגנון סופי
1 תכלית	העלאת רמת הבטיחות בעבודה על ידי יצירת מנגנון שיוביל להפנמת הנזק על ידי המעסיקים	העלאת רמת הבטיחות בעבודה על ידי יצירת מנגנון שיוביל להפנמת הנזק על ידי המעסיקים
2 הגורם שמתמחר את עלות הביטוח וגובה את התשלום מהמעסיק	שוק הביטוח (חברות ביטוח)	המוסד לביטוח לאומי
3 הגורם שמפצה את העובד הנפגע	המוסד לביטוח לאומי	המוסד לביטוח לאומי
4 הקמת מאגר מידע אשר מכיל את פרטי המעסיקים ונתונים אודות פגיעות בעבודה בעסקיהם.	כן	לא
5 תאריך כניסת החוק לתוקף	01.01.2019	01.01.2019
6 תאריך תחולת הוראות החוק בפועל	01.01.2019	01.05.2019
7 סמכות להתקנת תקנות	שר העבודה ¹² בהסכמת שר האוצר, או שר האוצר בהסכמת שר העבודה.	שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת

11. חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_491980.pdf

12. שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

יישום ההחלטה

כאמור, מרגע כניסת החוק לתוקף (ינואר 2019) הושתה על כלל המעסיקים במשק תוספת תשלום לפי שיעור סיכון, שנקבעה על 0.1% מהכנסתו החודשית של עובד.¹³ נכון ליוני 2019, התקנות אשר היו אמורות להגיע לאישור ועדת העבודה הרווחה, והבריאיות בתאריך 01.05.2019 לא הגיעו לידי הוועדה (וככל הנראה, עקב התפזרות הכנסת ה-21, צפויות להתעכב עוד תקופה לא מבוטלת).

סעיפי החלטת הממשלה פורטים את מנגנון הפנמת העלויות לכדי הוראות אשר אינן רלוונטיות למנגנון החדש שהתקבל בחקיקה, ולכן לא ניתן לקבוע האם סעיפים אלו יושמו. **מסיבה זו בדיקת יישום ההחלטה בחנה את מימוש תכליתה ולא את ביצוע סעיפיה.**

כאמור לעיל, החוק אכן יצר מנגנון להפנמת עלויות, ולכן ניתן לומר שהיבט זה של ההחלטה בוצע. עם זאת, החלטת הממשלה קובעת כי המנגנון יהיה תקף עבור תאונות עבודה שיתרחשו החל מתאריך 01.01.2019, כאשר התקנות אשר נדרשות לצורך כך יותקנו טרם כניסת החוק לתוקף. החוק שעבר לבסוף קובע כי המנגנון יחל לפעול עם כניסת התקנות לתוקף, בתאריך 01.05.2019. שני המועדים הללו חלפו, **וכיום עדיין אין מנגנון פעיל להפנמת עלויות תאונות העבודה למעסיקים. כלומר, הן על פי המועד אשר נקבע בהחלטת הממשלה, והן על פי המועד אשר נקבע בחקיקה – החלטת הממשלה לא יושמה.**

13. המוסד לביטוח לאומי – חוזר מס' 1479 – שינוי בתשלום דמי ביטוח ודמי ביטוח בריאות לשנת 2019

<https://www.btl.gov.il/Insurance/HozrimBituah/Hozrim/%D7%A9%D7%99%D7%A0%D7%95%D7%99%20%D7%91%D7%A%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%9D%20%D7%93%D7%9E%D7%99%20%D7%91%D7%99%D7%98%D7%95%D7%97%20%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99%20%D7%95%D7%93%D7%9E%D7%99%20%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%90%D7%95%D7%AA%20%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%AA%202019.pdf>

מסקנות ותובנות

החלטת הממשלה קבעה כי המנגנון הדיפרנציאלי יתבצע על בסיס תמחור עלות הביטוח על ידי שוק הביטוח ולא על ידי המוסד לביטוח לאומי. במהלך הליכי החקיקה בכנסת, תוך שיתוף גורמים נוספים בדיונים על קביעת המנגנון הספציפי אשר יעוגן בחקיקה, היבט זה של החלטת הממשלה הוסר מהצעת החוק בתהליך בזק. תכלית החלטת הממשלה אמנם נשמרה, אך יישומה דרש מהביטוח הלאומי התארגנות מורכבת וארוכה שהביאה לעיכוב ביישום הרפורמה.

בניגוד להחלטת הממשלה, הוראות החוק מתנות את תחולת פעולת המנגנון הדיפרנציאלי בהתקנת תקנות נוספות מלבדן. בשל העדר התקנות החלטת הממשלה לא מיושמת בפועל, וכפי שניתן לראות כיום – הוספת התניה זו היא למעשה הגורם המשמעותי ביותר אשר מונע את יישומה של תכלית ההחלטה.

יש לציין כי על פי החוק, חישוב שיעור הסיכון ייעשה על פי הנתונים הקיימים ב־5 השנים האחרונות. לכן, ייתכן וכבר כיום, אף בהיעדר תקנות, מעסיקים מפנימים את עלויות תאונות העבודה אשר מתרחשות בימים אלו. זאת משום שהנתונים אשר נאספים כיום על ידי המוסד לביטוח לאומי, ומעידים על רמת הסיכון של המעסיק, ישפיעו על שיעור הסיכון אשר יאלצו המעסיקים לשלם בעתיד, כאשר יותקנו התקנות הרלוונטיות. עם זאת, בהתחשב בכך שהוראות החוק יהיו תקפות עד לתאריך 31.12.2023 בלבד, וזאת ללא תלות במועד התקנת התקנות, ייתכן והפנמה זו, ככל שקיימת, הינה זניחה.

על פי ניתוח ממצאי המעקב ניתן להצביע על שני חסמים מרכזיים:

חסר תיאום בין משרדי – מפרוטוקולי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות (להלן: "הוועדה") עולה כי הביטוח הלאומי לא היה מעורב בשינוי המשמעותי שנעשה במעבר מהחלטת הממשלה לחוק ונציגיו לא נכחו ככל הנראה בדיונים בממשלה ובוועדת השרים לחקיקה. הערות הביטוח הלאומי נשמעו לראשונה בפני הגורמים המחליטים בוועדה רק בפברואר 2018, כשלושה שבועות בלבד לפני שהחוק עבר במתכונתו הנוכחית. חקיקת הבזק לא אפשרה את ההגעה להסכמות הנדרשות והביאה לכך שהביטוח הלאומי לא היה ערוך לנדרש ממנו בפורמט החדש.



יש לציין כי עוד בדיוני הוועדה הוטל ספק בהתקנת התקנות הרלוונטיות במסגרת הזמנים שהוקצבה לכך, זאת למרות שנקבעו תאריכי יעד הן לדיווח התקדמות והן להתקנת התקנות. ניכר כי היה ברור לוועדה ולנוכחים בה כי קיים מצב אפשרי ואף סביר בו לא יותקנו התקנות כאשר המשמעות היא שלא ניתן יהיה להחיל את מנגנון התשלום הדיפרנציאלי.

בנושא זה, נציגת הייעוץ המשפטי בדיון הדגישה כי התקנות הינן תקנות חובה אך היכולת לאכוף את התקנתן במועד אינה קיימת. המשמעות לחובה היא שניתן אמנם לדרוש מהממשלה לקבוע את התקנות, לנהל מעקב ולבקש דיווח מהממשלה על תקנות שהיא לא התקינה במועד, אך "לא מעבר לזה".

פורס מאזיר – התפזרות הכנסת בדצמבר 2018, קיומן של שתי מערכות בחירות רצופות אשר טרם הביאו להרכבת ממשלה ויציאתה של הכנסת לפגרה ממושכת בשל כך, הביאו גם הן לעיכוב משמעותי בהעברת התקנות ומכאן לעיכוב מתמשך ביישום הרפורמה כולה.



