



הטיפול בתביעות להחזר דמי פגיעה מהביטוח הלאומי

עקב תאונות עבודה

כללי

1. תאונת עבודה היא תאונה שארעה לעובד תוך כדי עבודתו או עקב עבודתו. בהגדרה זו נכללות תאונות שארעו לעובדים תוך כדי נסיעה או הליכה לעבודה, או חזרה ממנה. בכל מקרה תאונה תוכר כתאונת עבודה רק אם אושרה ככזו על ידי המוסד לביטוח לאומי (להלן: הביטוח הלאומי), או על ידי בית דין לעבודה. קיימים שני היבטים עיקריים הנוגעים לטיפול במקרים של תאונות עבודה:
 - א. היבט חקירתי - במטרה להביא למניעת תאונות נוספות. היבט זה מחייב, בין השאר, דיווח למשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, וחקירה במקום העבודה עצמו על מנת לטפל בגורמים לתאונה, במידת הצורך.
 - ב. היבט כספי, כפי שמופיע בחוק הביטוח הלאומי, שתוצאתו - קביעת הזכויות והפיצוי לנפגע התאונה. הביקורת התמקדה בהיבט השני, ההיבט הכספי.
3. לצורך הבדיקה נפגשה הביקורת עם הגורמים הבאים:

משאבי אנוש: מנהל האגף, מנהל מידע תאום ובקרה, ממונה תקנות ותנאי שירות, ממונה בטיחות, פקידי משאבי אנוש;

מת"ש: סגן מנהל מת"ש, פקידת שכר;

מינהל הכספים: רכזת ערבויות, היועץ לניהול סיכונים.
4. לצורך ביצוע השוואה בין נתוני מערכת הנוכחות לבין מערכת מל"מ, ביקשה הביקורת ממת"ש, במהלך חודש יוני 2005, להפיק עבורה באמצעות מל"מ, קובץ הכולל את נתוני העובדים שבגינם הוגשו תביעות לביטוח הלאומי להכרה בתאונות עובדי עירייה כתאונות עבודה, והחזר דמי פגיעה במידת הצורך. הקובץ התקבל רק בחודש ינואר 2006. ההשוואה/ההתאמה נעשתה לתקופה 01/01/04 עד 30/04/05.

**ממצאים****פרק א: הוראות החוק/נהלים**

5. נושא הטיפול בנפגעי עבודה מוסדר ב"חוק הביטוח הלאומי – ביטוח נפגעי עבודה" (להלן: החוק). החוק מגדיר, בין השאר, מהי פגיעה בעבודה, כללים להחזר דמי הפגיעה ושיעורם.
6. בנוסף, קיים נוהל עירוני – "מניעה דיווח וחקירת תאונות עבודה" – המסדיר את הפעולות הכרוכות בטיפול בנפגע עבודה, הן בהיבט המניעת-חקירתי, והן בנוגע לאופן הדיווח על תאונת עבודה, בתוך המסגרת העירונית.
7. הנוהל אינו כולל פירוט הבקורות בתהליך הדיווח, בקורות שמטרתן להביא להתאמה בין הדיווחים למערכת הנוכחות לבין אישור הביטוח הלאומי להכרה בתאונה כתאונת עבודה, התאמה שיש לה בסופו של דבר משמעות כספית.
8. לקראת סיום איסוף הממצאים לדוח הביקורת, בתאריך 25/04/06, הפיץ מנהל אגף משאבי אנוש הודעה מס' 16/2006 שנושאה "תהליך דיווח תאונות עבודה". גם הודעה זו לא כללה פירוט הבקורות בתהליך הדיווח.
9. עלות תאונות העבודה למעביד הולכת ונעשת "כבדה" יותר ויותר בשנים האחרונות. על פי החוק:
 - א. עובד זכאי לתשלום שכר מהמעביד בעד יום הפגיעה.
 - ב. עד לתאריך 01/04/05 (תקופת ההתייחסות של הביקורת), הביטוח הלאומי שילם עבור היומיים הראשונים לאחר יום הפגיעה, רק אם העובד לא היה מסוגל לעבוד לפחות במשך 9 ימים. שבעת הימים האחרים שולמו על ידי המעביד. אם העובד לא היה מסוגל לעבוד פחות מ- 9 ימים, המעביד היה נושא בכל העלות.
 - ג. עפ"י חוק ההסדרים (2005), החל מתאריך 01/04/05 התשלום עבור 12 ימי ההיעדרות הראשונים (לאחר יום הפגיעה), משולמים כולם על ידי המעביד.
10. גמלת דמי הפגיעה שולמה על ידי הביטוח הלאומי, בתקופה שלפני פברואר 2002, לתקופה של 26 שבועות, דהיינו 182 יום. מאז חודש פברואר 2002, הגמלה משולמת בעד תקופה של 13 שבועות, דהיינו 91 יום, הנספרים מיום למחרת הפגיעה.
11. אם העובד לא חזר לעבודה לאחר תקופה זו, או שחזר אך נשארה לו נכות - עליו להגיש תביעה לקביעת דרגת נכות, לביטוח הלאומי.
12. בכל מקרה שמתקבלים דמי פגיעה מהביטוח הלאומי בגין תאונת עבודה, ההחזר הוא בשיעור של 75% מ"השכר ברוטו לביטוח לאומי". 25% ממנת העירייה.



פרק ב: הערכת עלות תאונות העבודה והתפלגות

13. על פי כללי תשלום דמי הפגיעה שהוזכרו לעיל, ועל סמך הנתונים שקבלה ממל"מ, ניסתה הביקורת להעריך את עלות הנזק הכלכלי שהסבו תאונות העבודה (במונחי שכר של כל עובד שנפגע), ועלות הנזק הישיר לעירייה (לאחר החזרים המגיעים מהביטוח הלאומי). להלן הסכומים:

שנה	סה"כ תאונות	אומדן הנזק באלפי ש"ח	אומדן נזק ישיר לעירייה באלפי ש"ח
2003	689	6,089	2,551
2004	560	5,063	2,092
2005 (עד 30/4)	201	1,270	614
סה"כ לתקופה	1,450	12,422	5,257

14. להלן נתונים על סה"כ ימי הפגיעה שדווחו לביטוח הלאומי, באמצעות מערכת מל"מ, לתקופה 01/01/03 עד 30/04/05, לפי מדרג ימי פגיעה:

מדרג (ימי פגיעה)	סה"כ תביעות למדרג	סה"כ ימי פגיעה למדרג	ממוצע ימי פגיעה למדרג
0 - 5	327	1,064	3.3
6 - 9	232	1,737	7.5
10 - 12	146	1,578	10.8
13 - 20	199	3,142	15.8
21 - 30	135	3,395	25.1
31 - 40	112	3,945	35.2
41 - 50	75	3,416	45.5
51 - 60	46	2,520	54.8
61 - 70	39	2,522	64.7
71 - 80	20	1,508	75.4
81 - 90	66	5,819	88.2
91	53	4,823	91.0
סה"כ	1450	35,469	24.5

15. להלן התפלגות התביעות לביטוח הלאומי בגין תאונות עבודה, לפי יחידת שכר ולפי שנה, כפי שהופיעו במערכת מל"מ, לתקופה 01/01/2003 עד 30/04/05:



סה"כ	שנת 2005 (עד 30/4)	שנת 2004	שנת 2003	שם היחידה	יחידת שכר
7	2	3	2	חטיבת מנכ"ל (מטה)	1
2	0	1	1	חטיבת תכנון (מטה)	6
2	0	0	2	חטיבת משאבי אנוש (מטה)	7
1	0	1	0	מזכירות העירייה	11
6	0	0	6	משאבי אנוש (אגף)	13
1	0	0	1	ארגון ותקינה	14
5	1	1	3	שירות משפטי	16
7	0	2	5	מת"ש	18
4	0	2	2	רובעים ושכונות	19
1	0	0	1	מינהל כספים (מטה)	21
11	1	6	4	חיובי ארנונה	22
18	3	8	7	גביית ארנונה	23
19	3	6	10	אגד"ש	24
1	0	1	0	הכנסות מבנייה	25
4	0	2	2	רכש ולוגיסטיקה	26
8	1	4	3	מיחשוב ומ"מ	27
2	1	0	1	שווקים	29
20	8	7	5	שפ"ע	30
429	51	161	217	תברואה	31
45	3	18	24	חופים	32
10	0	5	5	מח' וטרינרית	34
35	5	16	14	כיבוי אש	35
24	3	9	12	הנדסה	36
75	20	25	30	פיקוח	38
8	0	3	5	ביטחון ושרותי חרום	39
9	0	2	7	מוסך עירוני	40
226	31	90	105	חינוך	41
366	56	146	164	איכילוב	45
9	3	1	5	רפואה ציבורית	47
23	3	10	10	שירותים חברתיים	48
17	2	6	9	גבעת השלושה	49
1	0	0	1	נכסי העירייה	51



סה"כ	שנת 2005 (עד 30/4)	שנת 2004	שנת 2003	שם היחידה	יחידת שכר
45	2	19	24	בינוי ותשתית	52
6	1	4	1	בתי העירייה	53
3	1	1	1	פנסיה	70
1450	201	560	689	סה"כ	

16. להלן התפלגות מספר ימי הפגיעה, לתקופה הנ"ל, כפי שהופיעו בקובץ מל"מ:

שנה	מס' תביעות	ימי פגיעה
2003	689	17,033
2004	560	14,466
2005 (עד 30/4)	201	3,970
סה"כ	1,450	35,469

17. להלן נתונים על מספר העובדים שנפגעו בתאונות עבודה, כפי שרוכזו על ידי הממונה על הבטיחות (מקור הנתונים – דיווחים למערכת הנוכחות):

שנת 2003: 522 עובדים + 141 עובדי המרכז הרפואי, סה"כ כ- 16,800 ימים.

שנת 2004: 446 עובדים (ללא עובדי המרכז הרפואי *), סה"כ כ- 11,750 ימים.

מחצית I 2005: 224 עובדים (ללא עובדי המרכז הרפואי *).

(* משנת 2004 לא ריכז ממונה הבטיחות נתונים על המרכז הרפואי.

פרק ג: תהליך הדיווח על תאונות עבודה

18. בהתאם לנוהל העירוני ולהנחיית אגף משאבי אנוש, על נפגע לדווח מיד על תאונת עבודה לממונה הישיר עליו או למנהל היחידה.

19. הממונה הישיר של הנפגע יבצע חקירה ראשונית של פרטי הארוע על ידי תחקור הנפגע ועדי ראיה.

20. הממונה הישיר ימלא טופס "הודעה על תאונת עבודה" וישלח אותו לממונה על הבטיחות של המינהל או החטיבה תוך 24 שעות. העתקים מהטופס יישלחו למנהל היחידה, לפקיד משאבי אנוש, ולממונה העירוני על הבטיחות.



21. פקיד משאבי אנוש ביחידה ימלא טופס תביעה (בל/211) וטופס דיווח למפקח האזורי של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, ויגיש אותם, יחד עם טופס ה"הודעה על תאונת עבודה", לחתימה ולאישור מנהל האגף. העתקים של שני הטפסים - טופס בל/211 וטופס למפקח האזורי, יועברו למת"ש, לצורך הגשת תביעה לביטוח הלאומי.

הדיווח למערכת הנוכחות

22. הדיווח למערכת הנוכחות על היעדרות עובד עקב תאונת עבודה נעשה על ידי פקידי משאבי אנוש, באמצעות קוד מתאים (קוד 47). הדיווח אמור להיעשות על סמך התעודות הרפואיות שממציא העובד.

לא תמיד הדיווח למערכת הנוכחות נעשה על סמך אסמכתאות. הסיבה לכך היא שלעיתים המצאת האישורים הרפואיים נעשית תקופה ארוכה לאחר תחילת ההיעדרות. הביקורת מצאה גם מקרים בהם לא הומצאו כלל אישורים רפואיים לגבי חלק מתקופת ההיעדרות.

אין במערכת הנוכחות קוד המבדיל בין היעדרות שהומצאו בגינה מסמכים לבין היעדרות שלא הוצגו בגינה מסמכים, או היעדרות שאושרה ע"י הביטוח הלאומי והיעדרות שטרם אושרה.

23. במערכת הנוכחות ישנן שתי שיטות דיווח:

א. "דיווח תקופתי" - דיווח תקופת היעדרות, מתאריך עד תאריך, בהתאם לטופסי המחלה. הדיווח כולל ימי שישי, שבת וחג.

ב. דיווח בתפריט "צבירת מונים" - לפי שיטה זו פקידי משאבי אנוש מחשבים את שעות ההיעדרות בגין תאונת עבודה, בהתבסס על האישורים הרפואיים שמציג העובד, ולוקחים בחשבון את אחוז המשרה של העובד.

(1) אין אחידות בדיווח על היעדרות בימי שישי, שבת וחג. חלק מפקידי משאבי אנוש מדווחים על היעדרות בימים אלה, וחלק לא.

(2) אין הוראות ברורות בנושא הדיווח למקרים שהוזכרו. התוצאה היא שבעת המרת השעות לימי היעדרות מתקבל מספר ימי היעדרות הנמוך מימי היעדרות בפועל, ולא תהייה התאמה בין מספר הימים הנתבעים מהביטוח הלאומי לבין הדיווח במערכת הנוכחות.

24. ישנם מקרים שעובדים מגיעים לעבודה למספר שעות ביום או נמצאים בימי השתלמות בתקופה שאושרה להם היעדרות בגין תאונת עבודה, עפ"י המסמכים הרפואיים שהגישו.

בתביעה המוגשת לביטוח הלאומי ע"י העירייה, יש להפחית את הימים בהם העובד הופיע לעבודה או השתתף בימי השתלמות מסך תקופת היעדרות העובד. במקרים מעין אלה יתכן כי מספר הימים שייטבעו מהביטוח הלאומי לצורך קבלת דמי פגיעה, יהיה קטן ממספר הימים אשר אושרו לעובד בתעודה הרפואית.



- בתגובה לטיוטת הממצאים, מתאריך 23/07/06, מסר מנהל אגף משאבי אנוש כי ירוענו ההנחיות בנושא.
25. קיימים מקרים שעובד מציג מספר תעודות רפואיות בגין אותה תאונה. לא תמיד התעודות מכסות תקופה רציפה. במקרים אלה מדווחים פקידי משאבי אנוש על היעדרות (קוד 47) בהתאם לתעודות הרפואיות.
- א. אין במערכת הנוכחות קוד המצביע על כך שכל דיווחי ההיעדרות הם בגין אותה תאונה.
 ב. לעתים, ימי ההיעדרות בגין אותה תאונה אינם רציפים, ועלולים להתפרש כמספר תאונות עבודה לאותו עובד. לשירשור הימים חשיבות רבה בבואנו להתחשבן עם הביטוח הלאומי.
26. דיווח על תאונת עבודה במערכת הנוכחות יכול להיות לכל היותר ל- 92 יום (יום הפגיעה + 91 יום). במקרה של היעדרות מעבר ל- 92 יום - יש לחייב את העובד בימי מחלה.
27. בבדיקת הדיווחים למערכת הנוכחות, לתקופה 01/01/04 עד 30/04/05 (16 חודשים), נמצאו עובדים שדווחו להם יותר מ- 92 ימי היעדרות בגין תאונת עבודה, ולא חוייבו בימי מחלה בגין התקופה שלאחר 92 יום, כנדרש.
- בתגובה לטיוטת הממצאים, מתאריך 23/07/06, מסר מנהל אגף משאבי אנוש כי ייבדקו האפשרויות הטכניות לביצוע חסימה לדיווח מעל 92 יום.
28. תאונת עבודה מוכרת ככזו רק לאחר שהוכרה על ידי הביטוח הלאומי. אישור מהביטוח הלאומי על דחיה, הכרה חלקית או הכרה מלאה של תאונה כתאונת עבודה אפשר שיגיע לאחר מספר חודשים.
29. במקרה של אי הכרה, מלאה או חלקית, של תאונה כתאונת עבודה, הביטוח הלאומי מעביר על כך הודעה למת"ש. פקידת השכר במת"ש כותבת מזכר על כך לפקידי משאבי אנוש ביחידות הנוגעות, ומציינת באיזה תקופה מדובר ומספר הימים שלא הוכרו.
30. פקיד משאבי אנוש נדרש, במקרים אלה, לחייב את העובד בימי מחלה בגין התקופות שלא הוכרו. בהיעדר ימי מחלה צבורים, יש לחייב את העובד בימי חופשה או בכסף באמצעות תלוש השכר. בבדיקתנו נמצאו עובדים שלא חוייבו בימי מחלה כנדרש.
- בתגובה לטיוטת הממצאים, מתאריך 23/07/06, מסר מנהל אגף משאבי אנוש כי בתהליך העבודה החדש, שהוגדר בהודעת האגף 16/2006, מבוצע דיווח ממת"ש ישירות למנהל מת"ב, שיזקוף את הימים ע"ח ימי המחלה במקום תאונת עבודה.
31. מערכת הנוכחות מאפשרת לדווח לגליונות הנוכחות דיווח רטרואקטיבי עד חמישה חודשים. מעבר לכך יש לדווח על ההיעדרות בתפריט "צבירת מונים", ולשייך את ההיעדרות לתקופת ההיעדרות המקורית ב"דיווח רטרואקטיבי".



לא כל פקידי משאבי אנוש ידעו על קיום אפשרות זו, ואז החיוב בימי מחלה נעשה בתאריך הערך של תקופת הדיווח ולא בתאריך הערך של תקופת ההיעדרות, כפי שהיה נכון לעשות. הפער בין התאריכים עשוי לעלות על שנה.

הטיפול במת"ש

32. הטפסים, בליווי המסמכים והתעודות הרפואיות, המגיעים למת"ש מפקידי משאבי אנוש ביחידות השונות, מטופלים על ידי פקידת שכר במת"ש.

33. פקידת השכר בודקת מילוי תקין ומלא של כל הטפסים, וכן של החומר הנלווה לטפסים.

אם הטפסים והחומר הנלווה אינם עוברים את ה"בדיקה בעין" של פקידת השכר, הם מוחזרים ליחידה השולחת.

ה"בדיקה בעין" של פקידת מת"ש כוללת, בין השאר, בדיקה מתי התחיל העובד את עבודתו בעירייה. בנושא זה מצאה הביקורת כי קיימת אי בהירות בנוגע לדיווח על תאונת עבודה לעובדים חדשים יחסית המועסקים בעירייה משך תקופה של עד חצי שנה, ומשך תקופה של חצי שנה עד שנה.

על פי הנחיות מת"ש, כפי שנמסרו בעל-פה לביקורת במועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת, על עובד המועסק עד חצי שנה בעירייה, להגיש באופן אישי תביעה לביטוח הלאומי, וימי ההיעדרות ינוכו מחופשת מחלה. אשר לעובד המועסק בין חצי שנה לשנה, העירייה יכולה לתבוע מהביטוח הלאומי עד 7 ימי עבודה ומעבר לכך על העובד לפנות ישירות לביטוח הלאומי.

לאחר הפצת טיוטת הממצאים, נמצאה במת"ש הנחיה של מנהל אגף כוח אדם לשעבר, משנת 1991, שבה נקבעו ההוראות הנ"ל.

חלק מהעובדים באגף משאבי אנוש לא הכירו הוראה כזו. הדבר לא הוזכר גם בהודעת משאבי אנוש מס' 16/2006 שפורסמה בתאריך 25/04/2006.

34. פקידת השכר העריכה את החומר המוחזר להשלמת פרטים בכ- 50%, רובו ממנהל שירותים חברתיים וממנהל החינוך.

בתגובה לטיטוט הממצאים, מתאריך 08/08/06, מסר מנהל מת"ש כי "לאחרונה נערכו מפגשי הסברה ורענון בשיתוף עם היחידות, ובמיוחד מנהל החינוך, ובעקבות זאת חל שיפור, וכיום מוערך שיעור החומר המוחזר להשלמת פרטים בהיקף של כ- 30%".

35. אם החומר תקין, נתוני העובד מוקלדים למערכת מל"מ ("משכית").

36. כל תעודה רפואית המגדירה תקופת היעדרות, נרשמת בשורה. התאריך הראשון לתביעה הוא היום שאחרי יום התאונה.



37. אם יש מספר תעודות רפואיות לאותה תאונת עבודה, ניתן לשרשר את התאריכים באמצעות קוד מתאים. זו גם אחת הבקורות למניין 13 השבועות לתאונה (91 יום) שבגינם ניתן להתחשב עם הביטוח הלאומי.

38. במועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת, הדיווח של פקידת השכר כלל גם דיווח על "השלמה לדמי פגיעה" בשיעור קבוע של 25% מתוספות השכר שקיבל העובד בשלושת החודשים שקדמו למועד פציעתו. דהיינו, עובד הנעדר כתוצאה מתאונת עבודה, קיבל את שכר הבסיס, בתוספת "השלמה לדמי פגיעה" בגין רכיבי שכר שאינם פנסיונים, וזה עוד טרם הוכרה התאונה כתאונת עבודה.

בהודעת אגף משאבי אנוש מס' 16/2006, מתאריך 25/04/06, נקבע כי "השלמה לדמי פגיעה בעבודה תשולם אך ורק לאחר אישור התאונה ע"י המוסד לביטוח לאומי".

39. בנוסף, מקלידה פקידת השכר את הנתונים לגליון אלקטרוני ומעבירה את המידע לממונה הבטיחות ולמחלקת הביטוחים:

א. מרכזת ערבויות וביטוחים מסרה לביקורת כי בעבר, כשהייתה מופקדת על הנושא, העבירה את הנתונים לחברת הביטוח, מתוך כך שקיימת חובה להעביר לחברת הביטוח מידע על כל אירוע שיתכן שתוגש בגינו תביעה.

ב. בשיחה שקיימה הביקורת בתאריך 04/12/05 עם היועץ לניהול סיכונים, שנושא הביטוח הועבר לתחום אחריותו, הוברר כי אינו מעביר את המידע לחברת הביטוח, בהסכמת חברת הביטוח, שכן החברה אינה עושה אתו דבר. לשאלת הביקורת האם העירייה מכוסה בביטוח למקרה של תאונת עבודה, מסר היועץ כי אין ביטוח על ימי ההיעדרות של העובדים המשולמים ע"י העירייה, וגם לו היה ביטוח, הוא לא היה כדאי לעירייה. הביטוח מכסה רק תביעות לפיצוי מעבר לשכרו הרגיל של העובד.

ג. הממונה על הבטיחות מסר לביקורת כי אינו עושה דבר עם הנתונים המועברים אליו מדי חודש.

בתגובה לטיטוט הממצאים, מתאריך 08/08/06, מסר מנהל מת"ש כי לפני כחמש שנים (שנת 2001) הוגשו דרישות תשלום לחברות הביטוח עבור שכר ששולם לעובדים שנפגעו בתאונות דרכים לאחר שעות העבודה, וכי במועד כתיבת התגובה לטיטוט הממצאים נערכת בחינה, בשיתוף השירות המשפטי ואגף משאבי אנוש, להפעלה מחדש של ההסדר עבור החלק של ה-25%, השלמת המעביד.

40. בסוף כל חודש מפיקה מל"מ דוח הכולל את פרטי העובדים בגינם מגישה העירייה תביעה לביטוח הלאומי, ימי ההיעדרות, וכן תחשיב של השכר ברוטו של כל עובד בשלושת החודשים שקדמו לתאונה. דוח זה, הנקרא "תשלום עבור תאונת עבודה", הוא למעשה דוח קליטה של כל התנועות



- שהוקלדו למערכת "משכית" במהלך החודש ואלהין נוספו סכומי השכר של שלושת החודשים שלפני התאונה. הדוח הוא במתכונת הנדרשת ע"י הביטוח הלאומי.
- אין בשלב זה תחשיב מהו הסכום שהעירייה צריכה לקבל מהביטוח הלאומי בגין כל עובד.
41. בנוסף, מתקבל ממל"מ דוח המכיל את הנתונים שהוזכרו לעיל, אך נתוני כל עובד מופיעים בדף נפרד. אם מופיעים בדוח סכומים חריגים, נדרשת פקידת השכר לרשום סיבתם. לדף זה מצרפת פקידת השכר את המסמכים והתעודות הרפואיות שהתקבלו מפקידי השכר היחידתיים, ושולחת את החומר לסניף הביטוח הלאומי בעיר. זה למעשה דוח התביעה.
42. לאחר בדיקת התביעה על ידי הביטוח הלאומי, נשלח דוח מהביטוח הלאומי למת"ש - "רשימת עובדים זכאים" - הכולל רשימת עובדים שהביטוח הלאומי הכיר בתאונתם כתאונת עבודה, והסכום לו זכאית העירייה בגין כל עובד, ובגין כולם יחד.
43. פקידת השכר בודקת את נתוני התקבולים הרשומים בדוח מול דוח התביעה, ומוודאת שכל הדיווח נקלט, פרטי העובדים נכונים, ותקופת ההיעדרות תואמת. במקרים שאין התאמה בין הדיווח לדוח המתקבל מהביטוח הלאומי, מטפלת פקידת השכר לפי העניין (עובדים שלא נקלטו, זיכוי בגין עובדים שאינם עובדי עירייה, קליטה לא נכונה של נתוני היעדרות של עובד).
44. במקרה שהביטוח הלאומי דוחה את התביעה, נעשה סימון מתאים בדוח התביעה, ונשלח מכתב לפקיד משאבי אנוש היחידתי, תוך ציון שיש לחייב את העובד בימי מחלה. כאמור, בתגובה לטיטוט הממצאים, נמסר לביקורת כי בתהליך החדש שהוגדר, החל מתאריך - 01/07/06 הדיווח ייעשה ע"י מת"ב.
45. במקרה שהביטוח הלאומי מגלה טעות בדיווח או במסמכים הנלווים, החומר מוחזר למת"ש, ומשם לפקיד משאבי אנוש היחידתי על מנת שישלם פרטים ויחזיר החומר.
46. אין בקרה שהחומר המועבר ממת"ש לפקידי משאבי אנוש הגיע או תוקן או הוחזר, או שבוצע תיקון נדרש במערכת הנוכחות.
47. ישנם מקרים שנעשה דיווח על תאונת עבודה שלא בהכרח גרמה להיעדרות עובד מהעבודה, ואין מדובר בהתחשבנות כספית. בדרך כלל נכללות בקטגוריה זו פגיעות הקשורות למקצוע, שאפשר שהשפעתה של "התאונה" תבוא לידי בטוי בעתיד, למשל, מקרים של דקירה/פגיעה ממחט או מחפץ מזוהם.
48. במקרים אלה אין, כאמור, התחשבנות כספית, והדיווח לביטוח הלאומי נעשה על מנת לקבל הכרה בפגיעה כתאונת עבודה למקרה שתתפתח בעיה בריאותית בעתיד.
49. כספי התביעה מועברים מהביטוח הלאומי ישירות לחשבון הבנק של העירייה.
50. פקידת השכר מבצעת פקודת יומן, חיוב הבנק וזיכוי סעיף "החזר ביטוח לאומי" (דמי פגיעה).



51. להלן סכומי ההחזרים כפי שנרשמו בחשבון ההחזרים:

שנת 2003: 2,558,000 ₪

שנת 2004: 2,818,000 ₪ (*)

שנת 2005: 2,516,000 ₪

(*) בשנת 2004 נרשמו בחשבון, בטעות, 4 תנועות הנוגעות להחזר תקבולי מילואים מהביטוח הלאומי, בסך כולל של כ- 162,000 ₪.

פרק ד: תביעות שנדחו על ידי הביטוח הלאומי

52. הביקורת בדקה את אופן הטיפול בתביעות לתאונות עבודה שבסופו של דבר לא הוכרו על ידי הביטוח הלאומי:

א. כאמור, הודעות על דחיית תביעה מגיעות לפקידת השכר במת"ש.

ב. פקידת השכר מדווחת על ביטול "ההשלמה לדמי פגיעה" ומפחיתה בכך את דמי הפגיעה ששולמו לעובד מדי חודש. חיוב העובד עשוי להגיע לאלפי שקלים, ואז נדרש לפרוס את החוב על פני תקופה (למעשה, העמדת הלוואה לעובד, ללא רבית וללא הצמדה).

בתגובה לטיטוט הממצאים, מסרו מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מת"ש כי התהליך שונה, ולפי התהליך החדש, החל מתאריך - 01/07/06 ההשלמה לדמי פגיעה תיעשה רק לאחר אישור תאונת העבודה ע"י הביטוח הלאומי.

53. לאחר הדיווח למערכת השכר, מעבירה פקידת השכר הודעה על דחיית התביעה לפקידי משאבי אנוש היחידתיים. פקיד משאבי אנוש נדרש לחייב את העובד בימי מחלה, ובהיעדר ימי מחלה צבורים - מחוייב העובד אוטומטית בימי חופשה, ובהיעדר ימי חופשה - בשכר.

54. הביקורת בדקה מדגמית 8 מקרים שבהם הוכרה תאונת עבודה ככזו, רק לאחר שהעובד הגיש עירעור על דחיית תביעתו הראשונה, ועוד 103 טופסי דחייה, משנת 2003 ועד המחצית הראשונה של שנת 2005, שבהם התביעה להכרה בתאונה כתאונת עבודה נדחתה.

א. כל שמונת המקרים שתאונת עבודה הוכרה ככזו לאחר הגשת ערעור - טופלו כראוי, דהיינו, העובד לא חוייב בימי מחלה.

ב. מתוך 103 המקרים שנבדקו במדגם, שהתביעה בהם נדחתה, 36 מקרים דווחו בצורה תקינה, דהיינו, העובד חוייב בימי מחלה, והחיוב שוייך לחודש/תקופת ההיעדרות (יש לציין כי במקרים רבים הודעת הדחייה מגיעה מהביטוח הלאומי חודשים, אפילו למעלה משנה, מאז תאריך התאונה).

ג. ב- 8 מקרים העובדים לא חוייבו בימי מחלה.



ד. ביתר המקרים, העובדים חוייבו בימי מחלה, אך החיוב לא שוייך לחודש ההיעדרות המקורי.

(1) פקידי משאבי אנוש עמם שוחחה הביקורת, הסבירו כי למיטב ידיעתם לא ניתן לדווח למערכת הנוכחות על היעדרות מעבר לחצי שנה האחרונה, ולפיכך החיוב משוייך לחודש העיבוד, סמוך למועד קבלת מכתב הדחייה ממת"ש. בפועל, נמצא, כאמור, כי הדיווח הרטרואקטיבי אפשרי, ואינו מוגבל בזמן.

(2) כתוצאה מאופן דיווח זה, קשה לדעת אם רישום היעדרות במערכת הנוכחות בחודש מסוים, בגין מחלה, מקורו בתביעה שנדחתה להכרה בתאונה כתאונת עבודה, או בגין מחלת העובד באותו חודש, לדוגמא:

בממצאים לסעיף 54 ג' נכללו שני עובדי המרכז הרפואי. שני העובדים חוייבו בימי מחלה בגין שלושה ימים ויומיים, בחודשים 02/05 ו-07/03, בהתאמה.

מספר ימי ההיעדרות בגין מחלה היה, במקרה, זהה למספר ימי התביעה שהוגשו לביטוח הלאומי לצורך הכרה בתאונה שארעה לעובדים כתאונת עבודה, והביטוח הלאומי דחה את התביעות.

בעקבות שאלת הביקורת, הוברר כי לימי המחלה שבהם חוייבו העובדים לא היה קשר לדחיית התביעות, ולמעשה העובדים לא חוייבו עקב אי ההכרה בתביעתם. החיוב נעשה רק בחודש 10/05, בעקבות הבירור שערכה הביקורת.

ה. קיימת אפשרות להמרת השעות המדווחות לימים על ידי הקשה על מקש `ctrl+PF3`. כאשר מדובר בעובדים שלא פעילים במערכת הנוכחות, לא תמיד חישוב הימים התאים לימי ההיעדרות בפועל. הדבר נבע מדיווח שגוי של מספר השעות למערכת הנוכחות, לדוגמא: עובדת מינהל החינוך, עוזרת לגנת שעבדה 66% משרה, הגישה תביעה להכרה בתאונה כתאונת עבודה, ל-27 יום, בחודש דצמבר 2001. התביעה נדחתה, והעובדת חוייבה בימי מחלה שחושבו ל-175.23 שעות. בתרגום השעות לימים, עקב הקשה על מקש `ctrl+PF3`, נתקבלו 40.46 ימים במקום 27.

בתגובה לטיטת הממצאים, מתאריך 23/07/06, מסר מנהל אגף משאבי אנוש כי הנושאים ייבדקו וירוענו ההנחיות בנושאים הנ"ל.

פרק ה: השוואת נתוני דיווח על היעדרות בין מערכת הנוכחות למערכת מ"מ

55. הדיווחים על היעדרות עובד בגין תאונת עבודה אמורים להופיע הן במערכת הנוכחות והן במערכת מ"מ היוצרת מאותם נתונים דוחות תביעה לביטוח הלאומי. תהליך העבודה הוא כזה שאין אינטגרציה בין שתי המערכות, דבר שעלול להביא לחוסר התאמה בין הדיווחים בשתי



המערכות, וזאת בניגוד ל"הנחיות להנהלת החשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות" של משרד הפנים (פרק ה' סעיף י"א).

אין במערכת שיגרה של ביצוע התאמה/השוואה תקופתית בין נתונים בשתי המערכות.

בהודעת אגף משאבי אנוש מס' 16/2006 שהוזכרה לעיל, נאמר כי תהליך העבודה החדש נועד, בין השאר, "להביא להתאמה/הלימה מלאה בין מערכת הנוכחות והשכר". לא הובהר במסמך כיצד תבצע ההתאמה, מי אחראי לביצועה, ובאיזה תדירות תבוצע.

56. הביקורת ערכה התאמה בין נתוני ההיעדרות בגין תאונות עבודה כפי שנרשמו במערכת הנוכחות, בתקופה 01/01/04 - 30/04/05 (16 חודשים), לבין נתוני הדיווח למערכת מל"מ על תאונות עבודה שבגינן הוגשו תביעות לביטוח הלאומי:

א. נמצאו מקרים בהם הוגשה תביעה לביטוח הלאומי על תקופה מסויימת, אך לא היה דיווח למערכת הנוכחות או שהיה דיווח חלקי. המשמעות היא, מעבר להיבט הניהולי/אינפורמטיבי, שאפשר שייגרם נזק לעובד, למשל עקב חיובו בימי חופשה או מחלה במקום בימי היעדרות בגין תאונת עבודה, או נזק לעירייה עקב דיווח שגוי על תאונת עבודה במקום קיזוז מימי מחלה או חופשה או קיזוז בשכר.

ב. נמצאו מקרים בהם נרשמה במערכת הנוכחות תקופת היעדרות בגין תאונת עבודה, אך לא הוגשה תביעה לביטוח הלאומי.

ג. כאמור, התאריך הראשון לתביעה המוגשת לביטוח הלאומי הוא היום שאחרי יום התאונה. דהיינו, מספר ימי ההיעדרות המדווחים למערכת מל"מ לצורך יצירת התביעה, אמור להיות קטן ב-1 או שווה למספר ימי ההיעדרות המדווחים למערכת הנוכחות.

הביקורת מצאה מקרים בהם מספר ימי התביעה היה גדול ביום ממספר ימי ההיעדרות שדווחו למערכת הנוכחות. המשמעות היא שכנראה לא נעשה דיווח נכון למערכת הנוכחות.

ד. לא נערכת בקרה על כך שחומר שנשלח מפקידי משאבי אנוש למת"ש אכן דווח למערכת מל"מ והוגשה בגינו תביעה לביטוח הלאומי, או שבגין כל דיווח למערכת הנוכחות על תאונת עבודה הוגשה תביעה ומספר ימי התביעה/ההיעדרות דומה בשתי המערכות.

כמו כן אין בקרה על כך שתביעות שהוגשו והוכרו ע"י הביטוח הלאומי כתאונות עבודה, דווחו בדיוק גם למערכת הנוכחות.

בתגובה לטיטוט הממצאים מסר מנהל אגף משאבי אנוש כי בתהליך העבודה החדש מופק דוח הכולל נתוני מערכת הנוכחות שאמורים להיבדק מול נתוני מל"מ, ובכך לצמצם את הסבירות לאי הלימה בין שתי המערכות.



ה. במסגרת ביצוע ההתאמה, אותרו במערכת מקרים דומים לאלה שהוזכרו בסעיף 54 ג' בהם דווח במערכת "משכית", למספר עובדים, על דחיית תביעה, ולמרות זאת הם לא חוייבו בימי מחלה או חופשה כנדרש.

בתגובה לטיוטת הממצאים, מתאריך 23/07/06, מסר מנהל אגף משאבי אנוש כי האגף יפעל לתיקון הדיווחים, כולל קיזוז מימי חופשה ומחלה, ויפעל לריענון ההנחיות.

מסקנות

57. עלות תאונות העבודה למעביד הולכת ונעשית כבדה יותר ויותר עקב השינויים בתנאי הזכאות להחזר של דמי הפגיעה מהביטוח הלאומי. דבר זה מחייב השקעה בפעולות מניעה/הסברה בקרב עובדי עירייה ובעיקר בקרב סקטורים בהם הסיכוי להיפגע גבוה יחסית.
58. ככלל, ניתן לומר כי החומר המגיע למת"ש מטופל בצורה נאותה, בתמיכת המערכת הממוחשבת של מ"מ.
59. מרבית הליקויים שהוזכרו בדוח נמצאו בסביבה הנמצאת באחריות אגף משאבי אנוש. ליקויים אלה הסבו לעירייה נזקים כספיים:
- א. עקב אי תביעה של כל הסכומים המגיעים מהביטוח הלאומי.
- ב. עקב דיווח שגוי על תאונת עבודה לעובד במקום קיזוז ימי מחלה או ימי חופשה או קיזוז בשכר.
- כמו כן, גם העובד ניזוק עקב חיוב שגוי בימי חופשה או מחלה במקום דיווח על היעדרות בגין תאונת עבודה.
60. היעדר נוהל המפרט את תהליכי הדיווח והבקרה, החל מקרות התאונה ועד קבלת התגמולים או דחיית התביעה ע"י הביטוח הלאומי, גרם בסופו של דבר לחוסר התאמה בין הדיווחים למערכת הנוכחות לבין הדיווחים למערכת מ"מ שבאמצעותה הוגשו התביעות לביטוח הלאומי. חוסר ההתאמה התבטא, בסופו של דבר, בליקויים שפורטו לעיל.
61. אי ביצוע התאמה תקופתית בין הנתונים שדווחו למערכת הנוכחות לבין הנתונים במערכת מ"מ, הנציח למעשה את הליקויים בתהליך הדיווח. לדעת הביקורת, התאמה כזו לו נערכה, אפילו לתקופה קצרה, יכולה הייתה להציף את הליקויים שהועלו בביקורת.
62. המשמעות של הפסקת איסוף הנתונים על תאונות עבודה במרכז הרפואי (עובדים וימים) היא הימצאות תמונה לא שלמה על היקף תאונות העבודה בעירייה, נתון שהוא חשוב בבואנו לבדוק אפקטיביות פעילות העירייה בהקטנת מספר התאונות.



63. חוסר האחידות בדיווח, בעיקר ב"צבירת מונים", על היעדרות בגין תאונות עבודה בימי שישי, שבת וחגים, נבע מאי רענון הוראות הדיווח למקרים אלה, וגרם לדיווחים שגויים למערכת הנוכחות.
64. היעדר קוד, במערכת הנוכחות, לשירשור מספר דיווחי היעדרות הנוגעים לאותה תאונת עבודה אפשר שיגרום נזק בשלושה היבטים:
- א. נזק לעירייה כתוצאה מתשלום שכר מלא מעבר ל- 92 יום, ללא קבלת תגמול מהביטוח הלאומי.
- ב. נזק לעירייה כתוצאה מדיווחים מקוטעים על תאונה (עלות הימים הראשונים בכל דיווח על תאונה חלה על העירייה).
- ג. קושי בביצוע התאמה בין נתוני מערכת הנוכחות למערכת מל"מ.
65. חיוב עובדים, שתביעתם נדחתה, בימי מחלה או חופשה שלא בערך של תאריך תקופת ההיעדרות, נבע מאי ידיעה של חלק מפקידי משאבי אנוש על קיום אפשרות הדיווח. מעבר לבעיה הניהולית/אינפורמטיבית, דיווח תאריכי ערך לא נכונים עלול להביא לכך שחלק מימי ההיעדרות הנוגעים לחודש הדיווח, לא ידווחו, כפי שהוזכר בסעיף 54 ג', ד'.
66. העובדה שאופן הדיווח והטיפול בעובדים המועסקים בעירייה עד שנה לא היה מוכר באגף משאבי אנוש, הביא להעברת דיווחים מיותרים למת"ש, ודיווח שגוי למערכת הנוכחות.
67. חומר שהוחזר ממת"ש לפקידי משאבי אנוש היחידתיים עקב העברת חומר לא שלם הנדרש לצורך הגשת תביעה, הביא בסופו של דבר לעיכוב בהגשת התביעה.
68. תשלום "השלמה לדמי פגיעה" לעובד, טרם הכרת הביטוח הלאומי בתאונה כתאונת עבודה, גרם, במקרים שהתביעה נדחתה, לתשלומי יתר לעובדים וקשיים בתביעתם מהעובד לאחר ששולמו.
- הביקורת רואה בחיוב את החלטת אגף משאבי אנוש מתאריך 25/04/06 לשלם השלמה לדמי פגיעה, רק לאחר הכרת הביטוח הלאומי בתאונת העבודה.
69. העובדה שמל"מ אינה מבצעת תחשיב של הסכום המגיע לעירייה בגין כל עובד, גורמת לחוסר מידע על ההכנסה הצפויה מתביעת התגמולים.
70. שימוש בקוד זהה בדיווח למערכת הנוכחות על תאונת עבודה שאושרה ע"י הביטוח הלאומי, ועל תאונת עבודה שטרם אושרה או שלא נתקבלו בגינה כל המסמכים (מתוך כוונה שלא להפחית לעובד ימי חופשה עד המצאת כל המסמכים או אישור הביטוח הלאומי), מקשה על הבקרה והאבחנה של עובדים בגינם נדרש טיפול נוסף, ועלול לגרום לדיווח שגוי למערכת הנוכחות.

המלצות

71. יש לכתוב נוהל שבו יפורטו תהליכי העבודה, הדיווח, הבקורות ותחומי האחריות של כל המשתתפים הלוקחים חלק בתהליך יצירת תביעה להחזר דמי פגיעה מהביטוח הלאומי, החל מקרות התאונה ועד קבלת התגמולים או דחיית התביעה ע"י הביטוח הלאומי.
72. יש להדריך את פקידי משאבי אנוש בנושאים הבאים:
- א. אופן מילוי הטפסים והמסמכים הנדרשים לצורך הגשת תביעה לביטוח הלאומי, במטרה למנוע החזרות של חומר לא שלם ע"י מת"ש או הביטוח הלאומי.
 - ב. אופן הדיווח הרטרואקטיבי ועומקו.
 - ג. אופן הדיווח על היעדרות בימי שישי, שבת ומועדים.
 - ד. אופן הדיווח על תאונת עבודה טרם קבלת כל מסמכי העובד וטרם קבלת אישור על הכרת הביטוח הלאומי בתאונת עבודה.
 - ה. התאמת הדיווח במערכת הנוכחות לימים שאושרו כתאונת עבודה ע"י הביטוח הלאומי, ודיווח מתאים (מחלה/חופשה) במקרים של ימי היעדרות שלא הוכרו כתאונת עבודה.
1. אופן הטיפול בעובדים המגיעים לעבודה או להשתלמות בתקופה שהוכרה כתקופת היעדרות בגין תאונת עבודה.
 2. אופן הטיפול והדיווח על עובדים המועסקים בעירייה עד שנה, ונפגעו בתאונת עבודה.
73. הביקורת ממליצה להגדיר קוד נפרד לדיווח על תאונת עבודה טרם ההכרה של הביטוח הלאומי בתאונת עבודה, וקוד שונה לדיווח על תאונת עבודה שהוכרה ע"י הביטוח הלאומי כתאונת עבודה. כך ניתן יהיה לבדוק, אחת לתקופה, סטטוס הטיפול המינהלי בתאונה, מבלי להפחית מימי המחלה או החופשה של העובד עד שיתקבל מענה מהביטוח הלאומי.
74. יש להגדיר, יחד עם אגף המחשוב, קוד לשירשור מספר דיווחי היעדרות הנוגעים לאותה תאונת עבודה. בנוסף, יש להגדיר מונה לספירת ימי ההיעדרות לתאונה, כך שכל יום מעבר ל- 92 הימים בגינם ניתן להגיש תביעה, יופחת מימי המחלה או החופשה של העובד, ותצא הודעה לעובד שעליו להגיש תביעה, באופן אישי, לביטוח הלאומי.
75. מומלץ לדרוש ממל"מ לחשב את סכום התגמול המגיע לעירייה בגין כל תביעה, בכפוף לכללי ההחזר המוזכרים בסעיפים 9 ג' ו- 10.
76. לדעת הביקורת יש לבצע בדיקה/התאמה בין הדיווחים למערכת הנוכחות על היעדרות בגין תאונות עבודה לבין הדיווחים הקיימים במערכת מל"מ, מעבר ל- 16 החודשים שנבדקו ע"י



הביקורת. בנוסף, עד שיתגבש תהליך מבוקר, מומלץ לבצע אחת לתקופה התאמה כנ"ל, לבדיקה שאכן כל הבקורות בתהליך פועלות ויש התאמה מלאה בדיווחים בין שתי המערכות.

הערת הביקורת

77. במהלך החודשים נובמבר-דצמבר 2006, לאחר סיום עבודת הביקורת, מסרו מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מטה בטיחות וגיהות בעבודה, פירוט הפעולות שנקטו בעקבות הביקורת:

א. "השלמת דמי פגיעה" לעובד שנפגע נעשית, החל מתאריך 01/07/06, לאחר אישור הביטוח הלאומי.

ב. הוגדר תהליך עבודה המאפשר בקרה על תאונות עבודה שטרם הוכרו ע"י הביטוח הלאומי וטיפול במקרים אלה, וכן טיפול בתאונות עבודה שלא הוכרו ע"י הביטוח הלאומי.

ג. נעשית התאמה חודשית בין הדיווחים על תאונות עבודה למערכת הנוכחות לבין אלה שדווחו למערכת השכר.

ד. ההנחיות הנוגעות לפעולות ולדיווחים בנושא תאונות העבודה, רוענו בכנס סגלי משאבי אנוש ופורסמו בשתי "הודעות משאבי אנוש".

ה. הליקויים הפרטניים אותם הציגה הביקורת בדוח – טופלו.

ו. נמסר כי כתיבת נוהל מתאים תבצע עד סוף חודש מרץ 2007.

ז. נושא שירשור ימי ההיעדרות בגין תאונות עבודה, והגבלתם ל- 92 יום, צפוי להסתיים עד סוף שנת 2006.

ח. אגף משאבי אנוש החליט לבצע בדיקה של דיווחי תאונות עבודה, לשלוש השנים האחרונות.

ט. מנהל מת"ש מסר לביקורת כי תצא דרישה למל"מ לחשב את סכום התגמול המגיע לעירייה בגין כל עובד.

י. מנהל מטה בטיחות וגיהות בעבודה הציג לביקורת סקירה מפורטת של מערך הבטיחות העירוני המקיף, שהביא בסופו של דבר לירידת במספר תאונות העבודה מ- 568 תאונות בשנת 2002 ל- 399 תאונות בשנת 2005, וירידה נוספת של כ- 9% בעשרת החודשים הראשונים של שנת 2006.