

המוסד לביטוח לאומי  
אגף ביטוח נפגעי עבודה  
משרד ראשי

ד' תשרי תשס"ח  
16 ספטמבר 2007

כללי 162 / 2007  
חוזר נפגעי עבודה / 1478

אל: מנהלי סניפים  
מנהלי סניפי משנה  
מנהלי תחום גמלאות  
סגני מנהלי תחום גמלאות  
פקידי תביעות נפגעי עבודה  
מזכירי ועדות רפואיות  
מזכירי ישיבות ועדות רפואיות

הנדון: **תקנה 12 לתקנות בדבר קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה -  
סמכויות פקיד התביעות וסמכות הועדה הרפואית  
פס"ד יוסף טננבאום נגד המוסד עבל 1288 / 04**

ב ל י .1

1.1 בית הדין הארצי לעבודה, בפסק הדין שבנדון, דן בסוגיה, מהן סמכויותיו של פקיד התביעות, בתביעה לצירוף נכויות, בבואו לבחון את הנסיבות לצירוף נכויות, כאמור בתקנה 12 לתקנות בדבר קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה.

1.2 תקנה 12 נקבעה מכוח סעיף 121 לחוק, לפיו: "על אף הוראות סעיף 120, רשאי השר לקבוע... נסיבות שלפיהן תובא בחשבון לצורך הגדלת דרגת הנכות, אף נכות קודמת כתוצאה מפגיעה בעבודה אשר בשלה שולמה או משתלמת גמלה לפי סימן ה', אם עקב האופי המצטבר של הנכויות נפגע במידה ניכרת כושר השתכרותו של נכה העבודה.

### 1.3 בתקנה 12 האמורה, נקבעו הנסיבות שלפיהן יצורפו נכויות והן:

12 (1) כתוצאה מהאופי המצטבר של הנכויות, צמצם נכה מעבודה בדרך קבע, את הכנסתו מעבודה (כמשמעותה בסעיף 98 (ב) לחוק) או ממשלח יד, ב – 50% או יותר, לעומת הכנסתו הממוצעת ברבע השנה, שקדם ליום שבעדו מגיעים לו לראשונה דמי פגיעה עקב הפגיעה בעבודה האחרונה, או ליום, שבו חלה לאחרונה, לפי סימן ג', החמרה בדרגת הנכות, שעליה הוגשה התביעה לצירוף נכויות.

12 (2): צירוף דרגות הנכות מעבודה, עשוי לזכות את הנכה באחת מאלה:

א. קצבה במקום מענק.

ב. דרגת נכות כאמור בתקנה 16 (היינו נכות רפואיות בשיעור 65%, שאותה ניתן להגדיל ל – 100%, אם נמנע מהנפגע כל סיכוי לעבודה).

1.4 הסוגיה העיקרית שנבחנה בבית הדין היא, האם בסמכות פקיד התביעות (בהתייעצות עם רופא) לקבוע שצמצום ההכנסות הוא כתוצאה מהאופי המצטבר של הנכויות, או שבעצם שאלה זו, בהיותה שאלה רפואית, הינה בתחום סמכות הועדה.

בית הדין קבע שהשאלה, האם צמצום ההכנסות הנו כתוצאה מהאופי המצטבר של הנכויות הינה בתחום סמכות הועדה הרפואית ולא פקיד התביעות, כפי שסברנו עד כה.

1.5 ההנחיות המתבקשות מההלכה שנפסקה בעקבות פסק הדין הובאו בימי העיון ומובאות בחוזר זה.

## 2. התנאים המזכים בצירוף נכויות

2.1 התנאים הנדרשים לצירוף דרגות נכות מעבודה כמשתמע מתקנה 12 (1) ו – (2) הן:

1. נכה מעבודה צמצם את הכנסותיו מעבודה או ממשלח יד תוך שימת הדגש על הנקודות הבאות:

א. הצמצום בהכנסות הוא בדרך קבע (כפי שעולה במועד בדיקת ההכנסות).

"דרך קבע" – להבדיל מצמצום הכנסות או הפסקת עבודה לתקופה ארעית, לכן הבדיקה נעשית לאורך תקופה של 12 חודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה לצירוף נכויות.

ראה גם סעיף 1.12 בחוזר נע / 413 המצורף בנספח.

ב. הצמצום בהכנסות הוא כתוצאה מהאופי המצטבר של הנכויות שנקבעו לו כתוצאה מהתאונות העבודה השונות.

ג. הצמצום בהכנסות הנו בשיעור 50% או יותר.

ההשוואה נעשית לפי הכנסה ממוצעת של התובע ב - 12 חודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה לצירוף נכויות, לעומת ההכנסה הממוצעת, ברבע השנה שקדם ליום שבעדו מגיעים לו לראשונה דמי פגיעה, עקב הפגיעה בעבודה האחרונה (להלן התאונה האחרונה) או ליום שבו חלה לאחרונה החמרה בדרגת הנכות, שעליה הוגשה התביעה לצירוף נכויות.

\* הבדיקה נעשית כמקובל בבדיקת הכנסות לעניין תקנה 15.

2. תנאי חיוני נוסף לצירוף נכויות הוא שהצירוף עשוי להקנות זכות ל -

(א) קצבה במקום מענק.

(ב) לדרגת נכות רפואית בשיעור 65% לפחות, שתביא בסופו של דבר להגדלת דרגת הנכות ל - 100%. (כאמור בתקנה 16)

2.2 הבדיקה לבירור קיום זכות לקצבה במקום מענק, כמשמעותו בתקנה 12 (2) (א) תעשה על פי דרגת הנכות המלאה, הכוללת גם תקנה 15.

דוגמא: תאונה ראשונה 10%  
תאונה שנייה 12.5% (10% נכות + 2.5% תקנה 15)

סיכום שתי התאונות ללא תקנה 15, אינו מזכה את המבוטח לקצבה במקום במענק. לעומת זאת החישוב הכולל תקנה 15, עשוי לזכותו בקצבה במקום במענק.

2.3 צירוף נכויות, יעשה רק במקרים העונים על התנאים לעיל ולא למטרות אחרות כמו למשל, כדי לקבל קצבה המחושבת לפי בסיס שכר גבוה יותר, או לצורך קבלת הטבות מרשויות אחרות.

#### דוגמאות:

א. מבוטח נפגע בשתי תאונות עבודה, ובגין כל אחת מהתאונות קיבל דרגת נכות בשיעור 20% המזכה בקצבה.

במקרה זה, אין מדובר בצירוף נכויות שעשוי לזכות את הנפגע בקצבה במקום מענק ולפיכך לא יהיה זכאי לצירוף נכויות.

ב. למבוטח משתלמת קצבה בשיעור 20%, נפגע בתאונת עבודה נוספת ונקבעה לו לנכות של 65% לפחות, אשר הוגדלה ל – 100% לפי תקנה 16.

במקרה זה משתלמות שתי קצבאות עד 100%.

אחוז הנכות העולה על 100% מופחת מהקצבה על פי הבסיס הנמוך יותר.

כיוון שהנכה זכאי כבר לנכות על פי תקנה 16, שלא ע"י צירוף נכויות, לא יועמד לוועדה נוספת, שתקבע צירוף נכויות, רק כדי שתשולם קצבה על פי הבסיס הגבוה יותר.

3.1 פקיד התביעות נדרש לבדוק קיום כל התנאים הנזכרים לעיל והמפורטים בתקנה 12 (1) ו- (2), היינו האם הנכה צמצם הכנסותיו מעבודה, בדרך קבע, בשיעור 50% והאם צירוף הנכויות מזכה אותו בקצבה במקום מענק או בדרגת נכות על פי תקנה 16.

פקיד התביעות אינו נדרש יותר להחליט אם הצמצום הוא כתוצאה מהאופי המצטבר של הנכויות – שאלה זו הינה בסמכות ועדה רפואית.

3.2 נכה התובע צירוף נכויות ואין מתקיימים בו התנאים האמורים בסעיף 3.1, תידחה התביעה לצירוף דרגת נכות מעבודה, לתובע תובהר זכאותו להגיש תובענה לבית הדין לעבודה.

דוגמת המכתב מצורפת בנספח לחוזר. הודעת הדחייה תשלח בדואר רשום כמקובל.

3.3 נכה התובע צירוף נכויות, ועונה על התנאים האמורים, יועמד בפני ועדה רפואית אשר תצטרך לקבוע אם הצמצום בהכנסות, הנו כתוצאה מהאופי המצטבר של הנכויות, ואם כן מהי דרגת הנכות המצטברת על פי דרגות הנכות הקיימות, כפי שהם במבחנים שבתוקף ביום קביעת הועדה, וכפוף לכללים שבתקנה 11 לתקנות אלה (חישוב משוקלל של דרגת הנכות).

3.4 הודעה על דחיית התביעה כאמור בסעיף 3.2 לעיל או קבלת התביעה והעברתה לוועדה רפואית תינתן ע"י פקיד התביעות.

3.5 צמצום ההכנסות והסיבות לצמצום, ייבדקו ע"י פקיד התביעות באחת או יותר מהדרכים המפורטים להלן:

1. הנתונים שימסור התובע בתביעה לצירוף דרגות נכות מעבודה, הנתמכים במסמכים, כגון: אישור המעסיק על הפסקת העבודה והסיבה להפסקתה (פיטורין על רקע מצב רפואי / סגירת המפעל / הבראת המפעל, פרישה מהעבודה והסיבות לכך וכו'), אישורים רפואיים מעודכנים, כרטיס רפואי, סיכומי מחלה – לרבות תאונת דרכים שאינן קשורות בעבודה (כחומר הכנה לוועדה רפואית).

2. מערכות המידע של המוסד כמו: מעמדו של הנפגע בגבייה, (כעצמאי בגל"ש או כשכיר ב"רצף").

זכאות לגמלאות אחרות במוסד: אבטלה, הבטחת הכנסה, זו"ש, נכות כללית (בנכות כללית יש לצרף את התיק לוועדה גם אם אין משתלמת קצבת נכות כללית).

את פרטי הזכאות ניתן לראות במסך ריכוז מידע לגמלאות (אינטגרציה).

נמצא נכה בתהליך שיקומי תידחה תביעתו, בנימוק שהירידה בהכנסות אינה דרך קבע.

3. חקירה לאימות הסיבות לצמצום בעיקר בתביעה של עובדים עצמאיים או בעלי שליטה בחברות.

#### 4. תפקיד הוועדה הרפואית

4.1 בהעברת התביעה לצירוף נכויות לוועדה רפואית, יפתח פקיד התביעות תביעה לצירוף נכויות במערכת "ועד".

4.2 בתביעה שהועברה לוועדה, על הוועדה לקבוע, כאמור, אם הצמצום בהכנסות (לרבות הפסקת העבודה) הם כתוצאה מהאופי המצטבר של הנכויות.

הוועדה תיעזר בנתונים שבחן פקיד התביעות בסעיף 3.3 לעיל.

עותק מהנתונים לצמצום ההכנסה שיובאו לוועדה (למעט אלה שהובאו ע"י הנכה עצמו), יובאו גם לידיעת הנפגע, כדי שיוכל להתייחס אליהם בוועדה.

נתונים אלה יצורפו למכתב פקיד התביעות כאמור בסעיף 3.4 לעיל.

4.3 אם הוועדה תקבע כי צמצום ההכנסות אינו כתוצאה מהאופי המצטבר של הנכויות, יודיע מזכיר הוועדות לתובע על החלטתה, ועל זכות הערעור בפני ועדה רפואית לעררים כמקובל.

4.4 אם הוועדה תקבע כי צמצום ההכנסות הינו כתוצאה מהאופי המצטבר של הנכויות, עליה לקבוע את צירוף דרגות הנכות הקיימות ובהתאם לאחוזי הנכות שבמבחנים, כפי שהם בתוקף בעת הבדיקה, כאילו מדובר בתאונה אחת.

דרגת הנכות המצטברת תחושב כאמור בתקנה 11 (ב) (דרגת נכות משוקללת).

4.5 סמכות הוועדה בצירוף נכויות לדון בדרגות הנכות הקיימות בלבד, ואין היא יכולה לקבוע נכות (זמנית או צמיתה) בגין החמרה באחת הפגימות או בגין פגימה חדשה שנתגלתה.

הנפגע יהיה רשאי להגיש תביעה לדיון מחודש על פי הכללים שבתקנה 36 לתקנות הנ"ל.

4.6 חלה הטבה באחת הפגימות או יותר, משמע שלא ניתן להביא בחשבון את הנכות הקודמת לצורך הגדלת דרגת נכות מעבודה, ועל כן אין הוועדה יכולה לצרף את דרגות הנכות.

4.7 הוועדה תנמק עמדתה בדוח הוועדה מבלי לצרף את דרגות הנכות.

המוסד יפעיל תקנה 37, ולאחר קביעת דרגת הנכות על פי תקנה זו, יכול הנכה לשוב ולבקש צירוף נכויות פעם נוספת.

4.8 בקביעת דרגת נכות באיבר שנפגע בשתי תאונות, כאשר בקביעת דרגת הנכות בתאונה השנייה, הופחת מצב קודם בגין התאונה הראשונה, קביעת דרגת הנכות תעשה על פי המצב הרפואי כאילו מדובר בתאונה אחת.

#### דוגמא:

מבוטח נחבל בעמוד שדרה צווארי ונקבעה לו נכות בשיעור 10% על פי סעיף 37 (5) (א) הגבלה בצורה קלה.

בתאונה שנייה נפגע שוב בעמוד שדרה צווארי והפעם נקבעה לו נכות בשיעור 20% על פי סעיף 37 (5) (ב) הגבלה בצורה בינונית, אך הופחת מצב קודם בגין תאונה ראשונה 10%, ונקבעה נכות סופית 10%.

בצירוף דרגת נכות, לא יעשה חישוב משוקלל אלא אריתמטי.

דרגת הנכות במקרה זה תהיה 20%, לפי סעיף 37 (5) (ב). (על כן יש גם לראות בו, מלכתחילה, כמי שצירוף נכויות עשוי לזכותו בקצבה במקום מענק)

## 5. תקנה 15 בצירוף נכויות

5.1 בתקנה 12 ב. (ה) נאמר: "בקביעת דרגת הנכות המצטברת רשאית הועדה או הועדה לערעורים להחיל הוראות תקנה 15.

"רשאית הועדה" – משמע הותר לה להחיל בעצמה את הוראות תקנה 15, ללא הזדקקות לועדת רשות כאמור בתקנה 16 א.

5.2 כיוון שהועדה דנה בהשפעת האופי המצטבר של הנכויות על צמצום הכנסותיו של הנכה, וכתנאי בסיס לצירוף נכויות נמצא צמצום הכנסות ב – 50% לפחות, הרי שמתיותר הצורך בהתייעצות עם "הרשות" באותו עניין, ועל כן מתקין התקנה התיר לוועדה להחיל את הוראות תקנה 15 בעצמה.

5.3 הסמכות שניתנה לוועדה לצירוף נכויות, בסעיף 12 ב. (ה), מאפשרת לוועדה להגדיל את דרגת הנכות על פי תקנה 15, גם מעבר ל – 19%, שהרי מטרת צירוף הנכויות לזכות את המבוטח בקצבה במקום מענק.

בכל מקרה, לא תגדיל הוועדה את דרגת הנכות על פי תקנה 15 מעל מחצית.

דוגמא:

10%	- תאונה I
12.5% (10% - 2.5% תקנה 15)	- תאונה II

דרגת הנכות על פי המבחנים מגיעה ל – 19%.

הוועדה רשאית להגדיל את דרגת הנכות על פי תקנה 15, גם מעל 19% - עד מחצית – ובלבד שלא תקטן ההגדלה, משיעור 2.5% שניתנו לו בעבר במסגרת תקנה 15.



דרגת הנכות כולל תקנה 15 עד מחצית. ( $10+10+ 9.5=28.5=29\%$ )

5.4 אם בעתיד, לאחר סיום הטיפול בצירוף נכויות, יסתבר שהנפגע חזר לעבודה מלאה או לדעת פקיד התביעות קיימת סבירות שיחזור למעגל העבודה, בשל גילו, מקצועו ומהות הפגיעה, ניתן יהיה לשקול שוב את הזכאות לתקנה 15 בהתאם להוראות תקנה 17.

5.5 צירוף דרגות הנכות יישאר בתוקף, גם אם בעתיד יפסיק להתקיים תנאי הצמצום בהכנסות.

## 6. מועד תחילת דרגת הנכות בצירוף נכויות

6.1 קביעת מועד תחילה לצירוף נכויות הנו בסמכות ועדה רפואית.

אין הועדה מוסמכת להעביר לפקיד התביעות לקבוע את מועד תחילת הנכות.

6.2 על פי תקנה 20 לתקנות בדבר קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה, דרגת הנכות הינה מתאריך הגשת הבקשה, אך הועדה רשאית לקבוע את דרגת הנכות מתאריך מוקדם מזה,

6.3 תאריך תחילה לצירוף נכויות, מלבד תאריך הגשת הבקשה, יכול שיהיה:

1. מועד הפסקת העבודה.

2. מועד צמצום ההכנסה – אם ניתן לקבוע מועד מוכח.

3. מועד תחילת הנכות בגין התאונה האחרונה או ההחמרה, אם מועד הפסקת העבודה קודם למועד זה.

אולם אם התביעה לנכות במקרים אלה הוגשה בשיהוי, מועד התחילה יהיה מועד הגשת הבקשה לצירוף נכויות או לכל היותר, היום בו ישבה הועדה שקבעה את דרגת הנכות האמורה.

בכל מקרה, תאריך התחילה, לא יקדם למועד תחילת דרגת הנכות שהוחמרה ואשר בעקבותיה הוגשה התביעה לצירוף נכויות, או למועד תחילת הנכות בתאונה האחרונה שהביאה לצמצום או הפסקת העבודה.

## 7. תשלום קצבה בצירוף נכויות

7.1 על אף מועד התחילה שייקבע ע"י הועדה, מועד תחילת תשלום הקצבה בצירוף נכויות, ייקבע ע"י פקיד התביעות כפוף להוראות סעיף 296 (א) לחוק.

על פי סעיף 296 (א) לחוק, כל תביעה לגמלת כסף תוגש למוסד תוך שנים עשר חודשים מיום שבו נוצרה עילת התביעה.

"עילת התביעה" להגשת תביעה לצירוף נכויות הינה המועד המאוחר מבין שני אלה:

(א) יום הפסקת העבודה או צמצום ההכנסות.

(ב) היום בו התקיימה הועדה הרפואית וקבעה נכות צמיתה בגין התאונה האחרונה או ההחמרה.

7.2 הוגשה התביעה לצירוף נכויות, תוך 12 חודשים מהיום שבו נוצרה העילה כאמור, תשלום הקצבה מיום תחילת דרגת הנכות שנקבעה ע"י הועדה לצירוף נכויות, ובלבד שלא חל שיהוי בתביעה לנכות שהוגשה בגין התאונה האחרונה.

הוגשה התביעה לנכות, בגין התאונה האחרונה בשיהוי, ינהגו כך:

נקבעה זכאות לקצבה (בגין התאונה האחרונה) וזו שולמה שנה אחת רטרואקטיבית ממועד הגשת התביעה לנכות – תשלום גם הקצבה בצירוף נכויות ממועד זה.

נקבעה זכאות למענק – תשלום הקצבה בצירוף נכויות – שנה אחת רטרואקטיבית ממועד הגשת התביעה לנכות בגין התאונה האחרונה.

7.3 בתשלום קצבה ב"צירוף נכויות" ייזקפו המענק / ים ששולמו, לפי הכללים החלים על זקיפות מענק בעת מעבר מקבלת מענק לזכות לקצבה על פי סעיף 114 לחוק.

## 8. השפעת תיקון סעיף 104 לחוק על צירוף נכויות

8.1 סעיף 104 לחוק קובע כי מענק ישולם מדרגת נכות 9% ומעלה.

התיקון בחוק חל על תאונה שאירעה ב – 1.4.2006 ואילך, ובמחלת מקצוע (כמשמעותה ברשימת מחלות המקצוע) בתביעה שהוגשה ב – 1.4.2006 ואילך.

8.2 לאור נוסח סעיף 121 לחוק, לפיו "תובא בחשבון דרגת נכות קודמת... אשר בשלה שולמה או משתלמת גמלה", לא ניתן להביא בחשבון, במקרים כנ"ל, את דרגת הנכות הפחותה מ – 9%, הן בעת בדיקת הנסיבות לצירוף נכויות ע"י פקיד התביעות, והן בקביעת דרגת הנכות המצטברת ע"י הועדה הרפואית.

## 9. צירוף דרגות נכות למי שבחר בקצבה אחרת

9.1 נכה שהיה זכאי לקצבת נכות מעבודה וקצבת נכות כללית, עקב מאורע אחד, ובחר בקצבת נכות כללית, לא יוכל לצרף את דרגת הנכות בגין הפגיעה עליה ויתר.

9.2 נכה שהיה זכאי לקצבת נכות כללית וקצבת נכות מעבודה, שלא עקב אותו מאורע, יהיה רשאי לבקש צירוף דרגת הנכות בגין פגיעה זו.

דרגת הנכות שתיקבע במסגרת צירוף נכויות, תאפשר להעמיד בפניו שוב את אפשרות הבחירה.

9.3 נכה אשר היוו את קצבת הנכות בגיל זקנה, לא יוכל לבקש צירוף דרגת הנכות בגין הקצבה שהוונה.

## 10. הוראות כלליות

10.1 תיק לצירוף נכויות המועבר לוועדה, משקלו מבחינת מורכבות תיקים כמשקל 2 תיקים, אלא אם ייקבע אחרת ע"י רופא המוסד.

10.2 נקבעה נכות בגין צירוף נכויות, ולאחר מכן המשיך התובע לעבוד ונפגע, יהיה עליו להגיש בקשה נוספת לצירוף הנכות.

10.3 הוראות חוזר זה יחולו על כל התביעות לצירוף נכויות הנמצאות בטיפול ואשר טרם ניתנה בהן החלטה, לרבות תביעות שנדחו על פי הכללים הקודמים, ויוחזרו לעיון נוסף ע"י בא כוח המוסד, תוך כדי התהליך בבית הדין.

10.4 לגבי ההליכים בוועדות רפואיות, הוראות אלה יחולו על תביעות בהם התובע טרם הועמד בפני ועדה רפואית.

בתביעות הנמצאות בהליך בוועדה על פי הכללים שלפני חוזר זה, תאריך תחולת הנכות ייקבע לפי הכללים שבחוזר זה.

10.5 לפי עמדת הלשכה המשפטית, ניתן לאשר למבוטח, לבקש צירוף נכויות רק לגבי חלק מהתאונות.

במקרים אלה יש להקפיד שהוועדה הרפואית תתייחס רק להשפעת פגימות אלה על צמצום ההכנסות.

10.6 במערכת "נתע" יוכן מסך קבלת תביעה לפי תקנה 12 וכן מסך לחישוב צמצום הכנסות.

10.7 דוגמאות המכתבים לתובע ולוועדה יופצו בנפרד.

10.8 המצגות בנושא תקנה 12, כפי שהוצגו בימי העיון, מופיעות בפורטל אגף נפגעי עבודה באינטראנט.

ב ב ר כ ה ,



לאה מנצורי

מנהלת אגף א'  
ביטוח נפגעי עבודה