



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

פעולת הוועדות הרפואיות לנכים כלליים ולנכי עבודה במוסד לביטוח לאומי

מוגש לוועדה לפניית הציבור

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: יניב רונן

כ"א בכסלו תשס"ז

12 בדצמבר 2006

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לפניית הציבור לקראת ישיבה בנושא "ועדות רפואיות במסגרת המוסד לביטוח לאומי"¹ ב-12 בדצמבר 2006.

במסמך יוצגו הנושאים האלה:

- פעולת הוועדות הרפואיות במוסד לביטוח לאומי;
- שאלת פעילותן של הוועדות הרפואיות במסגרת המוסד לביטוח לאומי דווקא;
- פעילות הכנסת בנוגע לפעילותן של הוועדות הרפואיות במסגרת מוסד לביטוח לאומי;
- עמדת הממשלה ועמדת המוסד לביטוח לאומי.

פעולת הוועדות הרפואיות במוסד לביטוח לאומי

הוועדות הרפואיות בעניין נפגעי עבודה, בעניין נכים כלליים וועדות הערר פועלות במוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ומכוח תקנות הביטוח הלאומי.²

הוועדות הרפואיות מוסמכות לקבוע את דרגת נכותו הרפואית של אדם עקב מחלה או עקב פגיעה בעבודה. דרגת הנכות קובעת את זכאותו של אדם לקבל קצבת נכות מטעם המוסד לביטוח לאומי.³

הזכאות לקצבה מותנית בשני מרכיבים: דרגת נכות רפואית ודרגת אי-כושר השתכרות:⁴

1. נכות רפואית בשיעור של 60% לפחות, או בשיעור של 40% לפחות אם לאחד הליקויים נקבעה נכות רפואית בשיעור של 25% לפחות.

2. אי-כושר השתכרות – נכה שאיבד לפחות 50% מכושרו להשתכר זכאי לקצבה. את דרגת אי-כושר ההשתכרות קובע פקיד תביעות של המוסד לביטוח לאומי בהתייעצות עם רופא מוסמך ועם פקיד שיקום של המוסד לביטוח לאומי.

¹ במוסד לביטוח לאומי פועלות ועדות רפואיות בנושאים כגון ביטוח סיעוד, ילד נכה ושירותים מיוחדים. מסמך זה עוסק בוועדות רפואיות לעניין נכות כללית ונכות מעבודה בלבד, ולכן כל אזכור של ועדות רפואיות נוגע לוועדות מסוג זה.

² פעולת הוועדות הרפואיות מוסדרת בחוק הביטוח הלאומי, פרק ט': ביטוח נכות, סימן ד': קביעת נכות ואי-כושר, סעיפים 208, 209, 211, 212 ו-213, ובתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (קביעת אחוזי נכות רפואית, מינוי ועדות לעררים והוראות שונות), התשמ"ד-1984 [תיקון אחרון: 8/8/2006], פרק ג', סעיפים 19-24; ראה גם: משרד המשפטים, נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות, "ועדות רפואיות במסגרת הביטוח הלאומי", נייר עמדה, 12 ביולי 2006.

³ שם. יש לציין כי יש ועדות רפואיות נפרדות לנכות מעבודה ולנכות כללית.

⁴ אתר המוסד לביטוח לאומי, http://www.btl.gov.il/NR/exeres/2972EB21-95EE-42CC-93C7-587ED_5BFE_929.htm, תאריך כניסה: 11 בדצמבר 2006.

הרכב ועדה רפואית במוסד לביטוח לאומי

ועדה רפואית מורכבת ממזכיר ומרופא אחד או יותר שתחום התמחותם מתאים לסוג הנכות הנבחנת. כשמבוטח מבקש הכרה בנכות בשל לקויות שונות, ישבו בוועדה רופאים מומחים לפי הלקויות שבהן מדובר. רופא הסניף שמטפל בתביעה ממנה את הרופאים לוועדה. הרופאים נבחרים מרשימה של רופאים שמורשים לשבת בוועדה רפואית. מזכיר הוועדה הוא אחד מעובדי המוסד, והוועדות מתכנסות על-פי רוב בסניפי המוסד לביטוח לאומי.⁵

ועדות ערר במוסד לביטוח לאומי

אזרח שמבקש לערער על החלטת הוועדה הרפואית רשאי לפנות לוועדת ערר. בוועדת ערר חברים שניים או שלושה רופאים שבוחר רופא שהוסמך לכך מטעם המוסד לביטוח לאומי. הרופאים חברי הוועדה נבחרים גם הם מתוך רשימה. על-פי סעיף 213 לחוק הביטוח הלאומי אפשר לערער על החלטות ועדות הערר לבית-דין לעבודה אך ורק בשאלות משפטיות, דהיינו, אין לערער על החלטות ועדות הערר בעניינים רפואיים, ולכן החלטות ועדות הערר בנושאים האלה סופיות. עם זאת, אפשר להתחיל את הליך בקשת הזכאות לנכות שוב על-ידי הגשת בקשה חדשה.⁶

שאלת פעילותן של הוועדות הרפואיות במסגרת המוסד לביטוח לאומי

במהלך השנים נשמעו טענות רבות על כך שהוועדות הרפואיות פועלות במוסד לביטוח לאומי. עיקרי הטענות:⁷

- הדבר יוצר חשש לניגוד עניינים משום שהזכאות לקצבה נקבעת במוסד לביטוח לאומי, והוא גם הגוף שמשלם את הקצבה.
- הזימונים לוועדות נעשים על-ידי המוסד לביטוח לאומי והוועדות יושבות במשרדיו. הדבר יוצר תחושה שהוועדות אינן אובייקטיביות, ושהאדם הקטן ניצב מול הממסד הגדול.
- יש קשר הדוק בין חברי הוועדות לבין המוסד לביטוח לאומי. המוסד ממנה את חברי הוועדות ומשלם בעבור עבודתם בוועדות.
- למוסד יש יכולת להשפיע על עבודת הוועדות באמצעות מזכירי הוועדה, שהם עובדי המוסד. המזכירים ממונים על ניהול סדרי הוועדה, על זימון המבוטחים וכיו"ב.
- חלק מחברי הוועדות לא קיבלו הכשרה לתפקיד זה ואין הדרכה הולמת לחברי הוועדות.

⁵ ציפה פינקל, מנהלת תחום ייעוץ רפואי במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 10 בדצמבר 2006; בקי גולדמן, מנהלת תחום נכות מעבודה, שיחת טלפון, 11 בדצמבר 2006; שולה מיטב, מנהלת תחום נכות כללית, שיחת טלפון, 11 בדצמבר 2006.

⁶ בקשה חדשה אפשר להגיש לאחר שישנה חודשים, או אם חלו שינויים מהותיים במצבו הרפואי של הפונה. במקרה זה יש להגיש את הבקשה החדשה בצירוף מסמכים רפואיים עדכניים; אתר המוסד לביטוח לאומי, <http://www.btl.gov.il/NR/exeres/38EB0508-5FA8-450B-B0AA-115ED4EAB0E2.htm>, תאריך כניסה: 11 בדצמבר 2006.

⁷ פרוטוקול מס' 2 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות וועדת המשנה להוצאת הוועדות הרפואיות מהמוסד לביטוח לאומי (ועדת-גולדברג), 1 ביוני 2000; משרד המשפטים, נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות, "וועדות רפואיות במסגרת הביטוח הלאומי", נייר עמדה, 12 ביולי 2006.

פעילות הכנסת בנוגע לוועדות הרפואיות לנכים במוסד לביטוח לאומי

עקב הטענות הרבות שנשמעו במהלך השנים על פעילות הוועדות הרפואיות במסגרת המוסד לביטוח לאומי החליטה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת להקים ועדה מקצועית בראשות השופט מנחם גולדברג כדי שתבחן את הנושא ותמליץ על דרכי פעולה. ההמלצות העיקריות של ועדת-גולדברג:⁸

- להוציא את הוועדות הרפואיות מתחום אחריותו של המוסד לביטוח לאומי;
- להעביר את הסמכות למנות רופאים לוועדות משר הרווחה לשר הבריאות;
- לקבוע שרופא יהיה חייב להשלים קדנציה אחת לפחות בוועדה רפואית רגילה לפני שיוכל להתמנות לוועדת ערר.

בעקבות המלצות ועדת-גולדברג הוקמה בהוראת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ועדת היגוי בראשות הפרופסור אשר אור-נוי כדי להמליץ על הדרכים ליישום מסקנות ועדת-גולדברג. ההמלצות העיקריות של ועדת אור-נוי:⁹

- להוציא את ועדות הערר מהמוסד לביטוח לאומי כצעד ביניים לפני הוצאת הוועדות הרפואיות.
- להקים רשות נפרדת שתנהל את הוועדות הרפואיות. הרשות תהיה כפופה מבחינה מקצועית למשרד הבריאות.
- לייסד ארבע ועדות ערר ארציות לפחות (צפון, מרכז, דרום וירושלים) ולייסד ועדות ערר נוספות במידת הצורך.¹⁰
- להבטיח שהוועדות ישכנו במבנים בעלי נגישות לנכים ויהיו חברים בהן רופאים שייבחרו באמצעות מכרז. הרופאים יחויבו לעבור הדרכות שוטפות בנושאי נכויות.

הצעות חקיקה

כיום מונחות על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק זהות שמציעות להקים רשות מרכזית אחת לוועדות רפואיות.¹¹ מטרתן של הצעות החוק היא להקים רשות מרכזית שתרכז את כל הוועדות הרפואיות בארץ, ובכלל זה את הוועדות שפועלות כיום במוסד לביטוח לאומי, במשרד הביטחון, במשרד הבריאות ועוד.¹² עוד קובעות ההצעות:

- הרשות לוועדות רפואיות תהיה כפופה לשר המשפטים.
- רופאי הוועדות ייבחרו באמצעות מכרז וימנו אותם שר הבריאות ושר המשפטים.
- הוועדות יפעלו בכל הארץ בתוך מוסדות רפואיים שייבחרו במכרז.

⁸ פרוטוקול מס' 267 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 19 בפברואר 2001.
⁹ דוח מסכם מטעם הוועדה ליישום הוצאת הוועדות הרפואיות מהביטוח הלאומי, הוגש ליו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 19 במאי 2002.
¹⁰ באותה העת היתה בארץ רק ועדה אחת, בבית-החולים תל-השומר: פרוטוקול משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, כ"ד בסיוון התשס"ב, 4 ביוני 2002.
¹¹ ראה הצעת חוק הרשות לוועדות רפואיות, התשס"ו-2006, של חבר הכנסת זבולון אורלב, פ/862, ושל חבר הכנסת דוד טל, פ/103.
¹² עו"ד יהודית וסרמן, יועצת משפטית לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, שיחת טלפון, 11 בדצמבר 2006.

- תוקם מועצה שתפקח על פעולות הרשות ותייעץ לשרים בעניינה.
- הסעיפים הנוגעים לוועדות הרפואיות בחוק הביטוח הלאומי יבוטלו.

עמדת הממשלה ועמדת המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי

כאשר הוגשו מסקנות ועדת-גולדברג וועדת אור-נוי לא הביעו נציגי המוסד לביטוח לאומי התנגדות להוצאת הוועדות הרפואיות ממנו.¹³ מאז נעשו במוסד פעולות לשם שיפור עבודתן של הוועדות הרפואיות לפי המלצות הוועדות. מן הפעולות שננקטו:

1. הוקמו ועדות ערר במקומות נוספים בארץ.
 2. בכמה מקומות הוצאו הוועדות הרפואיות למתחם ייעודי מחוץ לסניף המוסד לביטוח לאומי.
 3. המוסד מקיים סדנאות הדרכה למבוטחים על אופן פעולת הוועדות.
 4. מתקיימים ימי עיון לרופאי המוסד בנושא הפעלת ועדות רפואיות וקורסים למזכירי הוועדות.¹⁴
- כיום המוסד לביטוח לאומי מתנגד להוצאת הוועדות הרפואיות ממסגרתו, משום שמהלך כזה עלול להיות כרוך בהוצאות כספיות גדולות בלי שתהיה בכך תועלת של ממש לציבור.¹⁵

הממשלה

ועדת השרים לענייני חקיקה דנה ב-4 בדצמבר 2006 בהצעת חוק להקמת הרשות לוועדות רפואיות, והחליטה להקים צוות בין-משרדי בראשות נציג משרד הבריאות ובהשתתפות נציגים ממשרד המשפטים, ממשד הביטחון, ממשד האוצר, ממשד הרווחה ומהמוסד לביטוח לאומי, כדי להמליץ בפני הוועדה בסוגיית הוועדות הרפואיות הפועלות ברשויות הממשלתיות. לצוות ניתנו 60 יום עד להצגת המלצותיו.¹⁶

¹³ רועי קרת, סגן היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, מכתב לשלמה מדינה, מנהל האגף לפיתוח הסדרים חברתיים במשרד הרווחה, התקבל בכנסת בפקס, 10 בדצמבר 2006.

¹⁴ בקי גולדמן, מנהלת תחום נכות מעבודה, שיחת טלפון, 11 בדצמבר 2006; שולה מיטב, מנהלת תחום נכות כללית, שיחת טלפון, 11 בדצמבר 2006. לדברי בקי גולדמן, נושא הוועדות הרפואיות הוא כיום בעדיפות עליונה במוסד לביטוח לאומי.

¹⁵ רועי קרת, סגן היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, מכתב לשלמה מדינה, מנהל האגף לפיתוח הסדרים חברתיים במשרד הרווחה, התקבל בכנסת בפקס, 10 בדצמבר 2006.

¹⁶ מזכירות הממשלה, החלטה מס' חק/395 של ועדת שרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק, 4 בדצמבר 2006, התקבל בכנסת בפקס, 10 בדצמבר 2006.

מקורות

חקיקה

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 [תיקון אחרון : 24/7/06].
תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (קביעת אחוזי נכות רפואית, מינוי ועדות לעררים והוראות שונות),
התשמ"ד-1984 [תיקון אחרון : 8/8/2006].
הצעת חוק הרשות לוועדות רפואיות, התשס"ו-2006, פ/103 ו-פ/862.

מסמכי הכנסת

פרוטוקול מס' 2 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות וועדת המשנה להוצאת הוועדות הרפואיות
מהמוסד לביטוח לאומי (ועדת-גולדברג), 1 ביוני 2000.
פרוטוקול מס' 267 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 19 בפברואר 2001.
דוח מסכם מטעם הוועדה ליישום הוצאת הוועדות הרפואיות מהביטוח הלאומי, הוגש ליו"ר ועדת
העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 19 במאי 2002.
פרוטוקול משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 4 ביוני 2002.

מסמכים ממשלתיים

משרד המשפטים, נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות, "ועדות רפואיות במסגרת הביטוח הלאומי", נייר
עמדה, 12 ביולי 2006.
מזכירות הממשלה, החלטה מס' חק/395 של ועדת שרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק, 4 בדצמבר 2006,
התקבל בכנסת בפקס, 10 בדצמבר 2006.

מכתבים ושיחות טלפון

גולדמן בקי, מנהלת תחום נכות מעבודה, שיחת טלפון, 11 בדצמבר 2006.
וסרמן יהודית, היועצת המשפטית לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, שיחת טלפון, 11 בדצמבר 2006.
מיטב שולה, מנהלת תחום נכות כללית, שיחת טלפון, 11 בדצמבר 2006.
פינקל ציפה, מנהלת תחום ייעוץ רפואי במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 10 בדצמבר 2006.
קרת רועי, סגן היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, מכתב לשלמה מדינה, מנהל האגף לפיתוח
הסדרים חברתיים במשרד הרווחה, התקבל בכנסת בפקס, 10 בדצמבר 2006.

אתרי אינטרנט

אתר המוסד לביטוח לאומי, <http://www.btl.gov.il/NR/exeres/2972EB21-95EE-42CC-93C7-587ED5BFE929.htm>, תאריך כניסה : 11 בדצמבר 2006.