

13/06/2022  
י"ד סיון תשפ"ב

לכבוד,  
ח"כ אוסאמה סעדי,  
יו"ר ועדת המשנה לעניין בטיחות בעבודה

שלום רב,

**הנדון: נייר עמדה בנוגע לדו"ח מבקר המדינה בנושא בטיחות העובדים בענף הבנייה מאי 2022**

1. לקראת דיון בנושא "דו"ח מבקר המדינה לעניין בטיחות העובדים בענף הבנייה", שעתיד להתקיים ביום 14/6/2022 בוועדת המשנה לוועדת העבודה והרווחה, לעניין בטיחות בעבודה, הרינו להגיש נייר עמדה בנושא.
2. ראשית נציין, שלפי טבלת התאונות של קו לעובד, אשר מתעדכנת באופן שוטף מדיווחי ארגוני הצלה, נכון ליום 13/6/2022 היו 222 תאונות מתחילת השנה (רמת חומרה בינוני ומעלה), 62.6% מתוכן בענף הבנייה (139 תאונות). בתאונות הללו, 28 מתוכן היו קטלניות. מתחילת השנה הוטלו 1,562 צווי בטיחות, מתוכם לפי פילוח שנעשה על ידי קו לעובד, 76.4% ניתנו בענף הבנייה (1,194 צווים).
3. דו"ח מבקר המדינה שהתפרסם בחודש מאי 2022 מציג תמונת מצב עגומה אשר מוכיחה שעדיין **אין בידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית את הכלים כדי "לגבש מדיניות של פיקוח והפעלה של אמצעי האכיפה המתאימים למניעת התרחשותן של תאונות עבודה, לסייע בהכנת תוכנית עבודה שנתית הכוללת יעלים כמותיים ואיכותיים שעל פי יפעלו מפקחי העבודה, ולשמש כלי בקרה על מידת העמידה ביעדים של המפקחים, האיכות וההספק של פעילותם ועל מידת המועילות של מינהל הבטיחות בכלל"**<sup>1</sup>.
4. דו"ח מבקר המדינה האחרון מצטרף לשורת דו"חות ביקורות ודו"חות ציבוריים קודמים אשר דנו בסוגיה, אך למרות הדיונים הרבים בנושא, המצב היה ונתר חמור. כפי שצוין בדו"ח המבקר האחרון, **היחס בישראל בין מספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה ל- 100,000, הוא יותר מפי 2 מממוצע מדינות האיחוד האירופי** (בישראל המספר עומד על 11 לעומת 5 בממוצע באיחוד האירופי).

#### הפגמים המערכתיים שגורמים לריבוי תאונות בענף הבנייה

5. דו"ח מבקר המדינה מורה על שורה של כשלים מערכתיים, הנובעים בין היתר מתכנון לא נכון, ריבוי גורמי מינהל מעורבים, אי מעקב שיטתי אחר הפרות ואכיפת סנקציות, והימנעות משימוש בסמכויות ואי הטלת סנקציות. הלכה למעשה, המדינה מאפשרת למעסיקים המסכנים את עובדיהם ומתייחסים בזילות לחייהם, פעם אחר פעם, להמשיך בעבודתם ללא פגע. בין הסוגיות המרכזיות שנדונו בדו"ח:
  - טענות בדבר עבודת פיקוח לא איכותית ויעילה, והיעדר יחידת חקירת תאונות אשר פועלת תחת מינהל הבטיחות עצמו. כפי שמוצג בדו"ח מבקר המדינה, משרד האוצר העלה טענות בדבר איכות עבודת הפיקוח של המפקחים, ויעילותם במניעת תאונות עבודה, וביקש לבצע בדיקה מקצועית ומעמיקה לבחינת החסמים בעבודתם.
  - אחד החסמים שזוהו כבר בדו"ח המבקר הוא היעדר יחידת חקירות פליליות, אשר הובילה לכך שמפקחים נדרשים לבצע גם חקירות. דבר זה גורם לעומס עבודה, ומונע ממפקחים מצד אחד לעמוד בדרישות

<sup>1</sup> דו"ח מבקר המדינה, "בטיחות העובדים בענף הבנייה", מאי 2022, עמ' 1068.

הפיקוח והבקרה אחר תאונות בנייה או ליקויי בטיחות, ומצד שני לקיים חקירות ואיסוף נתונים באופן יעיל ולפרסם מסקנות תוך זמן סביר. מכיוון שכמעט ולא התבצעו חקירות, יחידת התביעות של זרוע העבודה כמעט ולא הגישה כתבי אישום בגין הפרות בטיחות בין השנים 2018-2021.

**המלצת המבקר היא הקמה מחדש של יחידת החקירות לאלתר, ולבחון את הדרכים למיצוי האפקטיביות של עבודת המפקחים בנוסף לאיוש המשרות החסרות.**

• היעדר קיומם של תהליכי למידה ובקרה מתאונות ונקיטת צעדים משמעותיים למניעת הישנותן. גם בדו"ח מבקר המדינה ממאי 2022, וגם בדו"ח הממ"מ מיום 26/12/2022 אשר הוגש לועדה זו, נמצא שמינהל הבטיחות אמנם מרכז את נתוני התאונות הקטלניות שהתרחשו והסיבות להן ומפרסם את הנתונים בדו"ח השנתי שלו, אך לא מנהל מעקב או ניתוח דומה אחר יתר התאונות או מקרים של "כמעט נפגע", לצורכי הפקת לקחים.

**המלצת המבקר היא הרחבת תהליכי הפקחת הלקחים גם לתאונות שאינן קטלניות וגם למקרים של "כמעט נפגע".**

• אי שימוש בסנקציות, והיעדר הרתעה מהפרת בטיחות וסיכון עובדים. כך למשל:

- מפקחי בטיחות מסתפקים באזהרה בגין הפרות בטיחות, אך לא מנהלים מעקב אחר תיקון ההפרה או תזכורת למעסיק על הגשת הודעה על תיקון ההפרה;
- אי גביית אחוז נכבד מהעיצומים שהוטלו על ידי המינהל (נכון לסוף שנת 2020 רק 5% מהעיצומים נגבו, שמהווים כ-2.1 מיליון ₪, וכלל הנראה בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, נכון לאמצע שנת 2021 נגבו כ-30% שמהווים כ-10.7 מיליון ₪);
- מיעוט הגשת תביעות על ידי יחידת התביעה הפלילית בזרוע העבודה – בשנת 2020 הוגשו רק 9 כתבי אישום, ובשנת 2021 רק 7, לאור פירוק יחידת החקירות במינהל כמתואר לעיל.
- החשכ"ל (החשב הכללי) לא משתמש בסמכותו להשעיית קבלנים מוכרים. הסמכות להשעיית קבלנים מוכרים מהמאגר הממשלתי הוקנתה בשנת 2018, אך בפועל הוקפאה משך שנה וחצי, וגם לאחר שהופעלה בשנת 2021 החשכ"ל השעה רק ארבעה קבלנים לפני נוהל ההשעיה אך השעייתם של שלושה הוקפאה מיידית. עם פרסום הוראת תכ"מ לעבודות הנדסה בנאיות בפברואר 2022 אשר הגדירה נוהל חדש (ומקל יותר) להשעיית קבלנים מהמאגר, השעייתם של הקבלנים שהושעו לפי הנוהל הקודם בוטלה לחלוטין.
- המבקר מציין לחיוב את שיפור ממשק העבודה בין מינהל הבטיחות לרשם הקבלנים והעברת מידע על קבלנים המבצעים הפרות שיטתיות של הוראות הבטיחות ומסכנים את עובדיהם, לצורך שקילת הטלת סנקציות על ידי רשם הקבלנים. עם זאת, למרות שמבקר המדינה לא העמיק במתכונת העבודה בין המינהל ורשם הקבלנים, המליץ לשקול מפעם לפעם האם יש צורך בעדכון הנסיבות שבגינן יעביר מינהל הבטיחות שמות של קבלנים כאמור לרשם.

**המלצת מבקר המדינה הייתה לעשות שימוש בפועל בסנקציות שמסורות בידי הגורמים השונים, לרבות בידי מינהל הבטיחות ורשם הקבלנים, וגביית עיצומים כספיים וקנסות שמוטלים על ידם.**

6. עמדתנו היא שיישום התחייבויותיה של המדינה כפי שנמסרו לוועדה בדיון ביום 27/12/2021 לשילוב פקחים מהרשויות המקומיות בעבודת המינהל לאכיפה, ולקידום המהלך להקמת רשות לאומית לבטיחות וגיהות כמו גם מאגר אחד שישמש את המינהל, רשם הקבלנים והחשב הכללי לצורך הטלת סנקציות, יאפשרו מתן מענה (אם כי חלקי) לסוגיות אלו העולות מדו"ח המבקר.
7. עד להקמת רשות לאומית כאמור, על זרוע העבודה ליישם לאלתר את דו"ח מבקר המדינה ולדאוג להטמעת מסקנותיו לצורך מיגור תופעת תאונות העבודה בענף הבנייה. **אין לקבל את העובדה שגם היום בשנת 2022 עשרות עובדים נפצעים באתרי בנייה באופן חודשי, ואין למדינה דבר בסיסי כמו מאגר מידע מסודר על מספר התאונות**; ואין בזרוע העבודה יחידת חקירות שמפיקה מסקנות ולקחים מכל תאונה, או "כמעט תאונה", ומשתמשת בהם לפיתוח הדרכות ולומדות לעובדים ולמנהלים; ואכיפת הוראות הבטיחות נעשית באופן מקרי, לא אחיד ותוך שליחת מסר שגוי למעסיקים, שאינו מוקיר כנדרש את ערך החיים.
8. **על זרוע העבודה לגבש תוכנית עבודה סדורה לאכיפת הוראות הדין ומניעת הפרות בטיחות על ידי מעסיקים וקבלנים, תוך נקיטה בגישה אקטיבית ומניעתית.** זאת, למען בטיחותם ובריאותם של כלל העובדים באתרי הבנייה בפרט, ובישראל בכלל.

בברכה,

ר.ג. גל

עו"ד דיאנה בארון,  
רכזת תחום בטיחות ובריאות תעסוקתית  
קו לעובד

#### העתקים:

גב' אורית ארז, מנהלת הועדה  
חברי וחברות הועדה  
גב' עדי מעוז, מנכ"לית קו לעובד