

11/5/2023

כ' באייר, ה'תשפ"ג

לכבוד,  
ח"כ ישראל אייכלר,  
יו"ר ועדת העבודה והרווחה

שלום רב,

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

1. לקראת דיון בנושא "תאונות עבודה בענף הבנייה – סקירת מדיניות", שעתיד להתקיים ביום 15/5/2023 בוועדת העבודה והרווחה, הרינו להגיש נייר עמדה בנושא.
2. ראשית נציין, שלפי טבלת התאונות של קו לעובד, אשר מתעדכנת באופן שוטף מדיווחי ארגוני הצלה, נכון ליום 10/5/2023 היו 268 תאונות מתחילת השנה (עם נפגע אחד לפחות ברמת חומרה בינוני ומעלה), 116 מתוכם בענף הבנייה (43% מהתאונות). מדובר בגידול בהשוואה לשנה שעברה (174 תאונות, מתוכם 111 בענף הבנייה). מתוך כלל התאונות, 27 מתוכם היו קטלניות, ובהן נהרגו 29 עובדים, אותו מספר הרוגים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.
3. דו"ח מבקר המדינה שהתפרסם בדיוק לפני שנה במאי 2022 הציג תמונת מצב עגומה אשר הוכיחה 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 הרוגים 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 הורה 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:
  - עבודת פיקוח לא איכותית ויעילה, ומחסור בחוקרים ביחידת החקירות 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. בין החסמים ניתן למנות:

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

1. היעדר כוח האדם במינהל הבטיחות לאכיפה ולחקירת תאונות עבודה. כידוע, בהסכם עם ההסתדרות מנובמבר 2018 סוכם בין היתר שיתווספו 60 תקנים למינהל הבטיחות, ויוקצו רכבים צמודים. כפי שעלה בדו"ח המבקר, לא כל התקנים הוקצו, כל שכן אוישו.

2. יחידת חקירות פליליות. לדברי מינהל הבטיחות, היחידה הוקמה, אך ככל שידוע לנו עדיין לא גויסו אליה מספיק חוקרים, כך שמפקחים עדיין נדרשים לבצע גם חקירות. דבר זה גורם לעומס עבודה, ומונע ממפקחים מצד אחד לעמוד בדרישות הפיקוח והבקרה אחר תאונות בנייה או ליקויי בטיחות, ומצד שני לקיים חקירות ואיסוף נתונים באופן יעיל ולפרסם מסקנות תוך זמן סביר. לפי דו"ח המבקר, מכיוון שכמעט ולא התבצעו חקירות על ידי המינהל בשנים האחרונות, יחידת התביעות של זרוע העבודה כמעט ולא הגישה כתבי אישום בגין הפרות בטיחות בין השנים 2018-2021.

**לאור כל זאת, ההמלצה היא הקצאות משאבים ליחידת החקירות וגיוס חוקרים ייעודיים, ושיפור תנאי העבודה של מפקחים וחוקרים למען שימור כוח האדם הקיים ופיתוח כשירות והתמקצעות ארגונית בחקירת תאונות העבודה.**

• 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 26/12/2021 אשר הוגש לוועדה זו, נמצא שמינהל הבטיחות אמנם מרכז את נתוני התאונות הקטלניות שהתרחשו והסיבות להן ומפרסם את הנתונים בדו"ח השנתי שלו (למעט תאונות מעבר לקו הירוק), אך המינהל אינו מנהל מעקב או ניתוח דומה אחר יתר התאונות או במקרים של "כמעט נפגע", לצורכי הפקת לקחים. רמת פציעה בינונית עשויה לשנות את מהלך חייו של עובד ולגרור לנזק בלתי הפיך, ותאונה בינונית אינה מעידה פחות על ליקויי בטיחות באתרי העבודה השונים.

**לאור כל זאת, ההמלצה היא הקמת מסד נתונים ופרסומו, להצגת תמונת מצב מקיפה ומהימה יותר של היקף תאונות העבודה בישראל, והרחבת תהליכי הפקחת הלקחים וחקירת תאונות בינוניות ומקרים של "כמעט נפגע".**

• הקמת מסד נתונים. נכון להיום, למינהל הבטיחות אין מסד תאונות עבודה, כל שכן פומבי, אשר מרכז בתוכו מידע סטטיסטי שכולל את דיווחי המעסיקים בהתאם לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945, והשלמת מידע מדיווחי משטרה, מד"א, בתי חולים וכד'. מסד נתונים מדויק יותר יאפשר אכיפה מדויקת וממוקדת יותר, והפקת לקחים יותר אפקטיבית.

**לפיכך, ההמלצה היא הקמת מערך איסוף נתונים ממשלתי, המבוסס לא רק על דיווחי מעסיקים, אלא דיווחים נרחבים ממד"א, ובתי החולים, בכדי לקיים מאגר מידע ראוי של הרשויות, ופרסומו לציבור.**

• אי שימוש בסנקציות, והיעדר הרתעה מהפרת בטיחות וסיכון עובדים. חרף המספרים הגבוהים בפגיעה בנפש, ולמרות ריבוי הסנקציות לכאורה שניתן להטיל על מעסיקים מפרי בטיחות, אין שימוש אפקטיבי בסנקציות אלו, וחלקן אינן אפקטיביות כשלעצמן.

1. היקף הצווים ירד. מתחילת השנה הוטלו 985 צווי בטיחות בלבד, מתוכם 739 ניתנו בענף הבנייה (75% מתוך כלל הצווים). מדובר בירידה של 25% בהיקף כלל צווי הבטיחות שהוטלו על מעסיקים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד (1314 צווים, מתוכם 1003 בענף הבנייה).

2. המינהל נמנע מאכיפת צווים / אזהרות. כפי שעלה בדו"ח מבקר המדינה, מפקחי בטיחות מסתפקים באזהרה בגין הפרות בטיחות, אך לא מנהלים מעקב אחר תיקון ההפרה או תזכורת

- למעסיק על הגשת הודעה על תיקון ההפרה. יתרה מזאת, כפי שעולה מהשטח, פעמים רבות כשמוטל צו בטיחות, אין מעקב אמיתי אחר תיקון ההפרה טרם החזרה לעבודה.
3. המינהל נמנע מהטלת צווים חשובים. ישנן תקנות רבות אשר אינן נאכפות על ידי המינהל, וכתוצאה מכך עובדים רבים מופקרים לגורלם. כך למשל, תקנות הבטיחות בעבודה (ציוד מגן אישי), התשנ"ז-1997 ותקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), התשס"ז-2007 מטילות חובות על אספקה ושימוש בציוד מגן, אך כפי שמעידים עובדים, "אם חסר ציוד מגן אני ואחרים לא יודעים ממי לבקש", כשהמצב אצל קבלנים קטנים הרבה יותר חמור.
4. תקנות מדרג אחריות פלילית תקועות כבר שלוש שנים. זרוע העבודה (דאז) התחייבה להתקין את תקנות מדרג אחריות פלילית בשנת 2018. בהתאם, משרד העבודה ומשרד המשפטים עובדים מזה מספר שנים על תיקון חקיקה שירחיב את מעגל האחריות לתחום הבטיחות ויכלול את מזמין עבודת הבנייה ולא רק את מנהל העבודה. טיוטה של תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה)(בעלי תפקידים באתר בניה), התפרסמה בחודש יולי 2020 להערות ציבור, והוגשו הצעות, אך נכון להיום הטיוטה עדיין בדיונים במשרד המשפטים ובזרוע העבודה ואין צפי להתקנת התקנות.
5. רשם הקבלנים ורשות האוכלוסין וההגירה נדרשים גם להפעיל את סמכויותיהם. ירידה חדה ניתן למצוא גם בסנקציות שמוטלות על ידי רשם הקבלנים, שם פורסם שמתחילת השנה בוצע רק שימוע אחד לקבלן בגין ליקויי בטיחות, בהשוואה ל-18 שימועים שערך רשם הקבלנים בתקופה המקבילה אשתקד. כמו כן, למרות שהחל מחודש ספטמבר 2022 רשות האוכלוסין וההגירה פרסמה שניתן יהיה לשלול את היתר ההעסקה של עובדים זרים ממעסיקיהם בשל הפרות בטיחות, עד היום מינהל הבטיחות העביר לרשות רק שם אחד של מעסיק שיש לשקול את שלילת ההיתר שלו. למיטב ידיעתנו עדיין לא התפרסמה החלטת הרשות באותו מקרה.
6. סנקציות החשכ"ל (החשב הכללי) אינן יעילות. החשכ"ל מאפשר להגביל את ההתקשרות עם קבלנים מוכרים לעבודות ממשלתיות מקום בו רשם הקבלנים התלה על תנאי את רישונו, בשל אי עמידה "בתנאי סף בטיחות". מעבר לכך שמדובר בסנקציה שנעשה בה שימוש מצומצם ביותר (כך למשל, בשנת 2022 ההגבלה הוטלה על 7 קבלנים בלבד), ההגבלה מוטלת על הקבלן רק למשך 6 חודשים. זאת, אפילו כאשר רשם הקבלנים התלה את רישונו של הקבלן על תנאי למשך תקופה ארוכה יותר, ומבלי שהחשכ"ל בודק האם הקבלן שיפר את דרכיו.
- 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. אין לקבל את העובדה שגם היום בשנת 2023 עשרות עובדים נפצעים באתרי בנייה באופן חודשי, ואין למדינה דבר בסיסי כמו מאגר מידע מסודר על מספר התאונות; אין בזרוע העבודה יחידת חקירות מבוססת 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.
7. מעבר לכך, עמדתנו היא שיש לנקוט בצעדים נוספים לשיפור אקלים הבטיחות במדינת ישראל. כך למשל, יש לפעול להקמת רשות לאומית לבטיחות וגיהות, כמו גם מאגר אחד שישמש את המינהל, רשם הקבלנים

והחשב הכללי לצורך הטלת סנקציות, ולצורך מתן מענה (אם כי חלקי) לסוגיות אלו העולות מדו"ח המבקר. כמו כן, יש לפעול לביסוס הפונקציות הנוספות הקיימות היום ואמונות על בטיחות באתרי הבנייה ובמקומות העבודה השונים כמו עוזרי בטיחות, ממוני בטיחות וועדות בטיחות, ויצירת תמריצים למעסיקים להשקעה בבטיחות (כמו למשל באמצעות ביטוח דיפרנציאלי). בהתאם, יש לפעול לשילוב גהותנים, ארגונומים, מומחים לקידום בריאות ואפילו רופאים תעסוקתיים באתרי הבנייה השונים לקידום תחום הגיהות והבריאות התעסוקתית לאור הפגיעה הגבוהה גם ממחלות מקצוע<sup>2</sup>.

8. על משרד העבודה לגבש תוכנית עבודה סדורה לאכיפת הוראות הדין ומניעת הפרות בטיחות על ידי מעסיקים וקבלנים, תוך נקיטה בגישה אקטיבית ומניעתית, ושינוי מערך התמריצים השליליים והחיוביים אשר קיים באתרי הבנייה. זאת, למען בטיחותם ובריאותם של כלל העובדים באתרי הבנייה בפרט, ובישראל בכלל.

בברכה,

ר.ג. גלובל

עו"ד דיאנה בארון,  
מנהלת מדיניות ציבורית ומחקר  
קו לעובד

#### העתקים:

גבי ענת כהן שמואל, מנהלת ועדת העבודה והרווחה  
עו"ד נועה בן שבת, יועצת משפטית ועדת העבודה והרווחה  
חברי וחברות ועדת העבודה והרווחה

<sup>2</sup> לפי הערכות משרד הבריאות כפי שנמסרו לוועדת הבריאות בדיון מיום 13/3/2023, בכל שנה מצטרפים מעל 100,000 עובדים ועובדות חדשים למעגל התחלואה התעסוקתית בישראל.