

22/6/2023

ג' בתמוז ה'תשפ"ג

לכבוד :

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

כנסת ישראל

באמצעות דוא"ל

שלום רב,

הנדון : פיילוט הכשרת עובדים פלסטינים בבטיחות בעבודה לפי החלטת ממשלה 189

לקראת דיון בנושא פיילוט להכשרת עובדים פלסטינים בבטיחות בעבודה לפי החלטת ממשלה 189 שעתידי להתקיים ביום 26/6/2023, הרינו להגיש נייר עמדה, כדלקמן :

1. מרבית העובדים בענף הבנייה הם עובדים לא מקצועיים, שלא עוברים הכשרות בסיסיות לביצוע עבודתם. נכון להיום ישנן חובות מסוימות להדרכה והכשרה בתקנות מסוימות¹, שלא נאכפות. לפיכך, ממשלות ישראל כבר הכירו בחשיבותן של ההכשרות למען התמקצעות העובדים בענף, מתוך מטרה להפחית את תאונות העבודה ואת הפגיעה בחיי העובדים.

2. **בהחלטת ממשלה מספר 2174** מיום 18/12/2016 הוחלט על הקמת מערך "בחינה, מיזן, הדרכה והשמה לעובדים פלסטיניים שיהיו מעוניינים לעבוד כדין בישראל בענף הבנייה, תוך שמירה על רמה מקצועית של העובדים". המטרה הייתה שכל העובדים הפלסטינים יעברו את מערך המיון כאמור כתנאי להשמה בישראל אצל מבקשי היתרים.

3. בשנת 2018 לאחר שנים ארוכות בהן מספר הנפגעים באתרי הבנייה היה במגמת עלייה חסרת תקדים, משרד העבודה (אז העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים), משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר התחייבו בפני ההסתדרות החדשה שיתבצעו "צעדים להגברת הבטיחות בעבודה בענף הבנייה". בכלל זאת, מינהל הבטיחות התחייב לגבש ולאכוף החלטת השתלמות בטיחות בסיסית לכל עובד באתרי הבנייה, כשמימון ההשתלמות יהיה באחריות המעסיקים (להלן : "ההסכם משנת 2018").

4. **החלטת ממשלה 189** מיום 1/8/2021 קבעה שמינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (להלן : "מינהל הבטיחות") יבחן "קידום מנגנון הכשרות לעובדים בתחום הבטיחות, שאורכן לא יעלה על יומיים. אופן ביצוע ההכשרות יבחן בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון, רשות האוכלוסין וההגירה והמינהל האזרחי".

5. בהתאם, מינהל הבטיחות פרסם ביום 24/2/2022 הודעה (מצ"ב כנספת) בדבר התחלת פיילוט הכשרת עובדים פלסטינים לפי החלטת ממשלה 189 על ידי הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבנייה בישראל (להלן : "הקרן") ל-3,650 עובדים. במסגרת ההודעה, **המינהל ציין שבכוונתו לחייב בהכשרה זו כתנאי בסיס למתן היתר עבודה בענף הבינוי, ושאופן החיוב יפורסם בהודעה נפרדת או נוהל לאחר שיילמדו מסקנות הפיילוט.**

¹ ראו : תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), תשנ"ט-1999 ותקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), תשס"ז-2007.

6. עם זאת, למרות שהפילוט התחיל בחודש אפריל 2022, עד היום לא התפרסם עדכון בדבר אופן התקדמותו חרף פניות חוזרות ונשנות למינהל הבטיחות במהלך שנת 2022. משפניותינו לא נענו, ביום 19/2/2023, פנינו לכבוד היו"ר בבקשה לקיים דיון בועדת העבודה והרווחה לגבי סטטוס הפילוט.

7. ביום 22/3/2023 התקבל מענה לשאילתא שהגישה ח"כ תומא סלימאן לכב' שר העבודה בנוגע לפילוט ההכשרות (מצ"ב כנספח). בתשובה לשאילתא נמסר שהטמעת ההכשרה באופן מחייב היא הליך מורכב רגולטורית אשר צריך לעבור הליך בחינה מקיף. בין האתגרים שמשרד העבודה ציין, בהסכם משנת 2018 המעסיקים לא היו צד להסכם לכאורה, ולכן לא יכול להיות מעמד מחייב לחיוב המעסיקים במימון ההכשרה, ללא שמיעת המעסיקים. לפיכך, **כב' השר ציין שמשרדו עובד על הכנת טיוטת פנייה לנציגי המעסיקים וההסתדרות לקבלת עמדתם. לא ברור האם פנייה זו נשלחה, ומה הייתה עמדת המעסיקים ככל שנתקבלה.**

8. לאור כל האמור לעיל, נבקש שמינהל הבטיחות יתייחס במסגרת הדיון בין היתר לסוגיות הבאות:

(א) **מדוע לא התפרסמו עדיין מסקנות הפילוט?** פרסום נוהל חדש למתן היתרי עבודה, אשר קושר את ההיתרים להכשרות לעובדים, עתיד להוות שינוי משמעותי שצפוי להשפיע על אלפי מעסיקים ועשרות אלפי עובדים. על כן, מן הראוי לקיים הליך שיתוף ציבור במסקנות הפילוט, בלקחים שנלמדו ממנו, ואף בטיטת הנוהל המתגבש, ולאפשר לציבור להביע את דעתו (או את דאגתו) בעניין. משכך, אנו מבקשים לפרסם את מסקנות הפילוט ואת טיוטת הנוהל המתגבש להערות הציבור.

(ב) **מדוע בין מטרות הפילוט המינהל לא ציין הפחתת תאונות בפועל, והאם זה אחד הנושאים שנבדקו?** הפילוט אמור לקדם בין היתר את בטיחותם של העובדים וליישם החלטות ממשלה והתחייבויות שנוגעות לבטיחות העובדים, אך בין מטרותיו אין מטרה שנוגעת לבטיחות בפועל של אותם עובדים שעוברים את ההכשרה. משכך, נבקש לדעת האם ההכשרות מסייעות בפועל להפחתת תאונות או אירועי "כמעט-נפגע" אצל המעסיקים שהשתתפו בפילוט?

(ג) **מדוע לא שולבו תכני גיהות ובריאות תעסוקתית בהכשרות?** בהתאם למידע שבידינו, תכני ההכשרה אינם מתייחסים למחלות מקצוע או לגורמי הסיכון השונים אשר זוהו וסווגו על ידי המוסד לבטיחות וגיהות, וקיימים בהדרכות המועברות על ידו. כך למשל גורמי סיכון כימיים (סיליקה, מלט, צבע וכו'), גורמים פיזיקליים (רעש, ויברציות, עומס חום), גורמים ארגונומיים או אף גורמים פסיכו-סוציאליים כמו שעות עבודה ממושכות, סביבת עבודה עוינת או גורמי דחק ושחיקה אחרים. אלו תורמים לא רק לתאונות עבודה, אלא אף פוגעים בבריאותם התעסוקתית של העובדים וגורמים לנזקים ארוכי טווח. משכך, נבקש לשלב תכני גיהות ובריאות תעסוקתית בהכשרות.

(ד) **כיצד עתיד להתחלק המימון להמשך הפילוט (אם יתמשך) או למודל ההכשרות שיגובש על בסיס הפילוט?** כפי שציין שר העבודה במענה לשאילתא, אין להשית את עלויות ההכשרות על העובדים אשר נמצאים במעמד סוציו-אקונומי נמוך, כדי לא לגלגל (שוב) לכתפי הצד החלש ביותר בשרשרת את הנטל למניעת התאונות. עם זאת, בפועל, ההכשרות בפילוט מומנו על ידי הקרן, שממומנת גם מכספי העובדים וגם מכספי המעסיקים. מבירור מול נציגי הקרן, מימון ההכשרות בפילוט בשנת 2022 היה צריך להתחלק בשיטת matching בין הקרן וגורמים נוספים כמו 'קרן מנוף', אך מימון כאמור לא התקבל בשנת 2022, ולכן הקרן נשאה במלוא העלויות.

לפיכך, ככל שהמעסיקים לא יסכימו למימון ההכשרות, נבקש ממשרד העבודה לשקול שימוש באפשרויות רגולטוריות אחרות ובמקורות מימון אחרים כדי להבטיח שהעובדים לא יישאו בעלויות ההכשרות.

(ה) **מדוע מאגר העובדים המוכשרים אינו נגיש למעסיקים?** על פי הודעת מינהל הבטיחות מיום 24/2/2022, פרטי המועסקים אשר עוברים את ההכשרה אמורים להיאסף ולהיות מועברים למינהל האזרחי בממשק עבודה ייעודי שקודם לשם כך, אך נכון להיום המאגר של המינהל האזרחי אינו נגיש למעסיקים. במהלך הפיילוט לכל מעסיק הייתה שיטה משלו לוודא שעובד ביצע את ההכשרה (אפליקציות, קשר ישיר עם המכללה, כרטיס). עם זאת, ממידע שהגיע אלינו מעובדים, ישנם מקרים של קניית אישורים ממתווכים על ביצוע הכשרות.

החשש הוא, שכמו שקרה עם היתרי העבודה, ייווצר שוק של מתווכים שמשיגים לעובדים אישור על ביצוע ההכשרות תמורת כסף. הנגשת המאגר למעסיקים תייצר ציפייה מהמעסיק לבדוק, במאמץ מאוד מועט, האם תעודת ההכשרה של העובד אמיתית. כך, במקרה של תאונה, מעסיק לא יוכל לטפול את האשמה על העובד שקנה את התעודה, אלא האשמה תהיה עליו, אם לא בדק את המאגר. על כן, יש להנגיש את המאגר של המינהל האזרחי עם פרטי עובדים שעברו את ההכשרה גם למעסיקים בעלי היתר.

9. לסיום נזכיר שההכשרות בבטיחות הן נדבך אחד משורת צעדים שעל משרד העבודה לנקוט להפחתת תאונות העבודה בישראל. לצד חיוב מעסיקים בהכשרות בטיחות לעובדיהם כדי לתת לעובדים בעבודות הרטובות ידע וכלים מקצועיים לביצוע עבודתם בצורה בטוחה, על משרד העבודה לפעול לשינוי מערך התמריצים השליליים והחיוביים אשר קיים באתרי הבנייה – ולגיבש תוכנית מניעתית ואקטיבית לאכיפת הוראות הדין. למען בטיחותם של עובדים פלסטינים בפרט, וכלל העובדים בענף הבנייה בכלל.

בברכה,

דיאנה בארון

דיאנה בארון, עו"ד

מנהלת מדיניות ציבורית ומחקר

עמותת קו לעובד

העתק:

חברי וחברות ועדת העבודה והרווחה

צוות הועדה

מר חזי שוורצמן, ראש מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקח עבודה ראשי
לשכת מנכ"ל הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל



כג אדר-א תשפ"ב

24/02/2022

מספר מסמך: 956209



לכבוד

תפוצת מבצעי בנייה

שלום רב,

הודעה על התחלת פיילוט הכשרת פועלים פלסטינים בהמשך בהחלטת ממשלה 189

1. **רקע:**

א. הבטחת שלומם של המועסקים בענף הבינוי היא אתגר בטיחותי בשל מאפייני הענף, הסיכונים המובנים בו, תמהיל העובדים המועסקים וכיו"ב.

מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, פועל לעדכון רוחבי של האסדרה הנוגעת לענף, לצד פעילויות פיקוח ואכיפה בשטח. כל אלה אינם יכולים להיות שלמים ללא הגדלת והעמקת הכשירות המקצועית של אלו המועסקים בו, בדגש על הבנתם את סיכוני הבטיחות הגלומים בעבודתם והקניית כלים שימזערו את הסיכוי להיפגעותם- וכל זאת במתאר הכשרה מפקח ככל האפשר על מנת לצמצם חריגות מסטנדרט ההכשרה שנקבע.

ב. לאור האמור לעיל, בתאריך 08.21, פעל מינהל הבטיחות להטמיע בהחלטת ממשלה 189 את שלהלן:

"לתקן את החלטה 2174 כך שכצעד משלים ליישום המערך בסעיף קטן 3(א), יבחן מינהל הבטיחות בזרוע העבודה אשר במשרד הכלכלה והתעשייה קידום מנגנון הכשרות לעובדים בתחום הבטיחות, שאורכן לא יעלה על יומיים".

ההחלטה שלעיל, כוונה לביצוע תיקון עקיף בהחלטת ממשלה קודמת שמספרה 2174, שהורתה ".... לוודא בתוך 140 יום הקמתו של מערך בחינה, מיון, הדרכה והשמה לעובדים פלסטיניים שיהיו מעוניינים לעבוד כדין בישראל בענף הבנייה, תוך שמירה על רמה מקצועית של העובדים...".

ג. על בסיס העקרונות המפורטים בנספח א', ולאחר ביצוע כל התיאומים הנדרשים מול היחידות הממשלתיות הנוגעות בדבר, משרד הבינוי והשיכון, רשות אוכלוסין וההגירה והמינהל האזרחי - **מודיע מינהל הבטיחות על השקת תקופת פיילוט החל מחודש 04/22** שמטרתיה והיקפה יפורטו בהמשך מסמך זה.

ד. **מתאר הפיילוט, מטרותיו והיקפו:**

א. **מטרה:**

בחינת הסוגיות שלהלן:

- היענות וקצב הכשרה של המפוקחים (קבלנים ועובדים כאחד)
- בחינת אופן עיגון התניית היתר עובד/מעביד במעבר הכשרת הבטיחות והזמנים הקצובים לה.
- איכות ההכשרה, תיקופה ובחינת קיומו בפועל של סטנדרט הכשרה אחיד בין המכללות השונות
- חסמים אפשריים להכשרה
- בחינת שביעות רצונם של הפועלים מההכשרה ושל המעסיקים



ב. היקף הפיילוט

כלל הפועלים הצפויים לעבור את ההכשרה נאמד בכ -80,000 (מחזיקי היתר קיימים וחדשים כאחד). תקופת הפיילוט תקיף 3,650 פועלים פלסטינים, שהם כ- 5% מסך הפועלים הצפויים לעבור את ההכשרה.

ה. אופן ביצוע ההכשרות בתקופת הפיילוט

סוג ההכשרה – הכשרת בטיחות מעשית, שתעמוד בתנאים המפורטים להלן:

- א. הכשרה של יום מלא אחד, שתמשך 10 שעות הדרכה לפחות.
- ב. ההכשרה תבוצע על ידי מי שעומד בתנאים המצטברים הבאים (להלן: "גוף הכשרה מאושר"): (1) מכללות בעלות אישור בתוקף של מכללה מוכרת על ידי מינהל הבטיחות להכשרת מקצועות הבטיחות ולהכשרת מדריכי עבודה בגובה ואשר בנוסף הוכרו לצורך הכשרה זו.
 - ג. ההכשרה תתבצע על ידי גוף הכשרה מאושר, באתר אשר עונה על התנאים המצטברים הבאים:
 - א. אתר הכשרה שאינו אתר בנייה פעיל.
 - ב. האתר מדמה סביבת אתר בנייה אמיתי, וכולל תחנות הדרכה, בהן תתקיים ההדרכה במתכונת שתכלול הדרכה, התנסות מעשית מבוקרת ומשוב.
 - ד. תכני ההכשרה יהיו בהתאם לסילבוס ולמתווה המפורטים בנספח א' למכתב זה.
 - ה. ההכשרה תתבצע בשפת האם של העובדים (ערבית).
 - ו. ההכשרה תלווה במחקר משלים אשר יאסוף נתונים על איכות ההכשרה וישמש לתיקופה.

- ו. נדגיש כי בכוננת המינהל, בהתאם להחלטת הממשלה שעברה, לחייב בהכשרה זו כתנאי בסיס למתן היתר עבודה בענף הבינוי. אופן החיוב יפורסם בהודעה נפרדת לאחר שיימדו מסקנות הפיילוט האמור, אולם בכל מקרה עובדים אשר יעברו אותה בתקופה זו, ייחשבו כמי שעמדו בכל תנאיה. פרטי המועסקים אשר יעברו את ההכשרה נאספים ומועברים למינהל האזרחי בממשק עבודה ייעודי שקודם לשם כך. פרטים נוספים אודות הפיילוט, פריסת המכללות המאושרות וכיו"ב- ניתן למצוא באתר המינהל.

בברכה,

רן כהן

מנהל תחום בכיר בטיחות

העתיקים:

תאיר איפרגן- ממונה זרוע עבודה, משרד הכלכלה והתעשייה
חזי שוורצמן- ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקח עבודה ראשי
ניצן ממרוד- מנהל האגף להכשרה מקצועית, זרוע העבודה משרד הכלכלה
ראול סרוגו- נשיא התאחדות בוני הארץ

עו"ד ענבל משאש- ראש מינהל עובדים זרים, רשות אוכלוסין והגירה
עו"ד שושנה שטראוס- ס. בכירה יועמ"ש רשות אוכלוסין והגירה
נתנאל לפידות, מנהל אגף בכיר נכסים וחברות, משרד הבינוי והשיכון
סא"ל מורן חדד- רע"ן כלכלה, מינהל אזרחי, משרד הביטחון
סא"ל עידית זרגריאן- רע"ן תיאום אזרחי, מינהל אזרחי, משרד הביטחון
איציק מויאל- יו"ר איגוד עובדי הבניין והעץ, ההסתדרות החדשה
ענת טיוטי- מנהלת אגף היתרים, רשות אוכלוסין והגירה
גיוור ואלה- הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבנייה בישראל

לכבוד

ח"כ עאידה תומא סלימאן

כנסת ישראל

שלום רב,

הנדון: סטטוס פיילוט הכשרות לעובדים פלסטינים בענף הבנייה

אכן, כאמור בפנייתך, החלטת ממשלה 189 מיום 1.8.21 הטילה על מינהל הבטיחות, בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון, המינהל האזרחי ורשות אוכלוסין והגירה, לבחון מנגנון לקידום הכשרות לעובדים פלסטינים בבטיחות.

בהתאמה, מינהל הבטיחות, בתיאום עם שאר משרדי הממשלה וגורמי המקצוע בהם המוזכרים בהחלטת הממשלה, אכן פעל להשקתו של פיילוט מבוקר להכשרת עובדים פלסטינים.

לצד ההכשרה האמורה, פעל מינהל הבטיחות לגבש טיוטת מודל מול המינהל האזרחי ורשות אוכלוסין והגירה, שמטרתו לעגן את חובת ההכשרה בהיתר ההעסקה של העובדים, לצד חובה מקבילה על המעסיק עצמו לוודא שאין הוא מעסיק עובד שלא עבר אותה, זאת כמובן תוך בחינת הנטל הרגולטורי הגלום בעצם ההכשרה, המידתיות שלה ופריסתה העקרונית לאורך מספר בודד של שנים – כל זאת, על מנת להוביל מהלך רחבי להגדלת הכשירות המקצועית של 80 אלף עובדים פלסטינים בענף הבינוי, תוך שמירת האיזונים הנדרשים להמשך רציפות העבודה בענף הבינוי.

אל מול השאלות שהועברו למשרדי, אבקש כבר כעת לחדד: החלטת הממשלה הטילה על מינהל הבטיחות, בתיאום עם משרדי ממשלה נוספים, לבחון קידום הכשרת בטיחות – ולעניין זה עמד משרדי בהחלטת הממשלה, ומהחלטה זו והיא בלבד נגזרו מטרות הפיילוט המוזכר. סילבוס ההכשרה עצמו, הכשרה שנכון להיום עברו אותה כ-4,000 עובדים פלסטינים, היה רק חלק אחד מאותו פיילוט, לצד קביעת מנגנון שיתוף הפעולה הבינמשרדי המורכב שהיווה אתגר נפרד אף הוא.

נכון להיום הפיילוט עצמו, שנועד כאמור לתקף את הסילבוס המוצע, ולאפשר בחינת שביעות רצונם של החניכים ממנו, על בסיס שאלונים שהועברו במהלכו למילוי על ידם, מוצה מבחינת גורמי המקצוע במשרדי.

לשאלתך באשר לתמהיל המעסיקים שבחרו לשלוח את עובדיהם, ולאור מטרות הפיילוט כפי שהוגדרו, מרבית החברות ששלחו את עובדיהן היו חברות בנייה גדולות המחזיקות במספר רב של היתרי העסקה. אין בידינו נתונים אודות תמהיל העובדים עצמם והיסטוריית ההעסקה שלהם בישראל. מידע זה ניתן אמנם לאיסוף, אולם ההיבט המרכזי שנבחן בפיילוט היא רלוונטיות ההכשרה, בדגש על עבודה בגובה, וממשק ההידוק הרגולטורי שלו אל מול משרדי הממשלה המקבילים.

יש לציין כי ההכשרה היא רק חלק אחד ממכלול צעדים שמוביל משרדי, בראשם תיקון עומק של תקנות הבטיחות בעבודות בנייה. על כן, ההכשרה לבדה לא תביא למפנה המיוחל אולם כבר עתה אנו למדים, על בסיס השאלונים שחולקו לחניכים שעברו את ההכשרה, כי קיימת שביעות רצון גבוהה מתכניה ומסגירת פערי הידע והכשירות המקצועית שהיו טרם ביצועה, בדגש על עבודה בגובה שגם מהווה את גורם הקטל המרכזי בעבודות בנייה.

מטבע הדברים, מטרת ההמשך של פעילות זו, היא הטמעת ההכשרה באופן מחייב – אולם אין זו דרישה שהוטלה על משרדי בהחלטת הממשלה האמורה, מאחר ומדובר במהלך מורכב רגולטורית אשר צריך לעבור הליך בחינה מקיף, בהתאם לדרישות הנקובות בחוק האסדרה.

לעניין האתגרים שיש לצלוח בדרכנו להטמעת ההכשרה, אבקש להזכיר את ההסכם שנחתם בשנת 2018 בין ההסתדרות לבין משרדי האוצר, השיכון והעבודה, ובו הוזכרה גם חובת ההכשרה הבסיסית בענף הבינוי. אמנם בהסכם, עליו חתומה גם ההסתדרות כאמור, נקבע כי עלות ההכשרה כולה תושט על המעסיקים, אולם מאחר והם לא היו צד להסכם שנחתם בשעתו – הרי שלעמדתה זו של ההסתדרות לא יכול להיות מעמד מחייב ללא שמיעת עמדת המעסיקים.

בימים אלו אנו מכינים טיוטת פנייה אל נציגי המעסיקים וההסתדרות, ובה נבקש עמדתם לגבי הנשיאה בעלות ההכשרה כמו גם הפסד יום העבודה עצמו, אשר בו נושא העובד. על פי עבודת המטה שנעשתה בשנה האחרונה אל מול משרדי הממשלה המקבילים לנו, אין אפשרות או כוונה לחייב בהכשרה זו, ללא מתן מענה לעלות ההכשרה ויום העבודה – פן אלו יושתו על כתפי העובדים אשר על מעמדם הסוציו אקונומי המוחלש אין צורך להכביר במילים.

אני תקווה כי פנייתנו תישא פירות ונציגי המעסיקים והעובדים יקבלו אותה על בסיס המסגרות הקיימות ברשותם כבר עתה, כדוגמת הקרן לעידוד ענף הבנייה המשותפת לשני הצדדים, שבאתר האינטרנט שלה היום ניתן לצטט כי " הקרן שנוסדה בשנת 1990 ע"י "התאחדות בוני הארץ" ו"הסתדרות עובדי הבניין והעץ" ...הציבה לעצמה מספר יעדים מרכזיים, ביניהםהכשרה מקצועית מתקדמת, קידום נושא הבטיחות...ועוד".

אבקש לנצל את ההזדמנות ולהדגיש שככל שפנייתנו אל הצדדים תיענה בשלילה, אנו בהחלט נבחן שימוש באפשרויות רגולטוריות אחרות.

על כל פנים, כל אפיק פעולה שעליו יוחלט במשרדי, ייצא לסבב הערות הציבור, כפי שאנו נוהגים בשקיפות בכל מהלך רגולטורי.

בברכה,

יואב בן צור

שר העבודה