

01/04/2024
כ"ב אדר ב תשפ"ד

לכבוד
ועדת העבודה והרווחה

שלום רב,

הנדון: הערות קו לעובד – טיוטת תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה) (תיקון), התשפ"ג-2023

לקראת דיון שצפוי להתקיים ביום 3/4/2024 בוועדת העבודה והרווחה בנוסח "טיטת תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה) (תיקון), התשפ"ג-2023" (להלן: "טיטת התקנות"), להלן התייחסות קו לעובד לטיטת תקנות אלו:

1. אנו מברכות על הדיון בטיטת התקנות, אשר אמורות לסייע בהפחתת תאונות העבודה ומחלות תעסוקתיות בענף הבנייה ובהגברת ההרתעה של יזמים, מבצעי בנייה וקבלנים מהפרת הוראות הבטיחות והגיהות ותיעדוף מהירות על פני בריאותם של עובדיהם.

2. העבודה בענף הבנייה היא עבודה פרויקטאלית, כשאתר בנייה מוקם לתקופה קצובה, ומזמיני הבנייה עושים שימוש בחברות ביצוע, ועובדי קבלן, אשר עובדים באתר בהתאם לשלבי הביצוע. על כן, **מרבית העובדים בעבודות הרטובות הם עובדי קבלן, אשר עובדים באתר באופן זמני, באמצעות קבלנים, ולעיתים דרך שרשורי קבלנים, רובם ככולם מהפריפריה החברתית-כלכלית – מהגרי עבודה, פלסטינים, מבקשי מקלט וישראלים בשכר נמוך.** בעוד שבעבר העבודה בענף הבנייה הייתה מבוססת על כשירות מקצועית, היום העבודה בעבודות הכפיים נעשית על ידי עובדים לא מיומנים ולא מקצועיים. **על כן, עובדים אלו פגיעים יותר לניצול, ולהפרת זכויותיהם, כמו גם לפגיעה בבריאותם ובבטיחותם.** שילוב זה מחייב הטלת אחריות מוגברת על מקבלי החלטות ומזמיני השירותים באתרי הבנייה לדאוג לעובדים.

3. לאור זאת, על מנת להבטיח את יעילותן של התקנות והגנה אמיתית על העובדים הפגיעים ביותר לתאונות עבודה ומחלות תעסוקתיות בענף הבנייה, ישנן מספר נקודות רוחביות אשר דורשות התייחסות במסגרת התקנות:

- **חובת תיקון הפרות שדווחו למזמין השירות, מבצע הבנייה, מנהל האתר ומנהל העבודה – על מנת שהאחריות של מזמיני הבנייה ומבצעי הבנייה תהיה יעילה, במקביל להקמת חובות דיווח למקבלי החלטות באתר, יש לחייב את מקבלי החלטות גם לפעול על פי דיווחים אלו, בדומה למודל שקיים בחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011.** כפי שיופיע בהמשך, לקונה זו יוצרת בתקנות חובות דיווח רבות ומגוונות אשר נועדו להתריע מפני סכנות ומפני הפרת הוראות הבטיחות והגיהות, אך לא תמיד יש לצידן חובה לתקן את הליקויים – מה שמעקר את התקנות מתוכן ומחטיא את המטרה;

- **הוספת התייחסות לחקיקת הגיהות ולגורמי סיכון לתחלואה תעסוקתית בענף הבנייה – התקנות מתייחסות למניעת תאונות עבודה ולהערכות סיכונים אשר קיימים באתר הבנייה, והקמת חובות דיווח על סיכונים בלתי קבילים כמו גם חובת עצירת העבודה מקום בו קיימים סיכונים בלתי קבילים. עם זאת, בעוד שתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), תשע"ג-2013 מתייחסות לסיכונים ומגדירות אותם גם כסיכונים לבריאותם של עובדים, ומגדירים מאורע מסוכן**

גם כמחלת מקצוע, המציאות היא שמרבית אנשי המקצוע אשר פועלים באתרי הבנייה השונים אינם עוסקים בגיהות, אינם מומחים בגיהות, והיכרותם עם גורמי הסיכון לתחלואה תעסוקתית בענף הבנייה היא שטחית במקרה הטוב. על כן, יש להוסיף חובות היוועצות עם יועץ גיהות ויועץ ארגונומיה במסגרת תוכנית ארגון הבטיחות ובמהלך תהליכי הבקרה, על מנת להבטיח שבריאותם של עובדים לא תינזק בשל נקודת העיוורון של גורמי המקצוע הקיימים באתרי הבנייה;

- **הקמת אחריות שיורית** – סעיף 5 לתקנות הקיימות מטיל אחריות שיורית על מנהלי עבודה, שיהיו אחראים לבצע את הוראות התקנות, אלא אם חובה מסוימת הוטלה על מבצע הבנייה. טיטת התקנות מבטלת את האחריות השיורית שמוטלת על מנהלי העבודה, אך לא מטילה אחריות שיורית על גורם אחר באופן מפורש. ככל שהמטרה היא להטיל את האחריות השיורית על מבצע הבנייה או על מזמין הבנייה, יש לכתוב זאת במפורש.

- **חובת יצירת קריטריונים חלופיים לעבודה בטיחותית** – טיטת התקנות מבטלת קריטריונים המנחים את מזמיני הבנייה ומבצעי הבנייה בעבודתם בשטח, כמו למשל אמצעי גידור, הקמת פיגומי זקפים ועוד – מתוך הנחה שאלו יוסדרו במסגרת תוכנית הנדסית על ידי מהנדס רשום או מהנדס רישוי טרם התחלת הבנייה. עם זאת, על פי טיטת התקנות אין חובה לגבש תוכנית הנדסית בכל סוגי עבודת הבנייה, כמו למשל בעבודות שיפוץ שלא נדרש אישור מהנדס רשוי, עבודות בנייה עצמית, עבודות פטורות מהיתר, החלפת מתקן גז לצריכה עצמית. על כן, לא ברור מה יהיו הקריטריונים לבנייה בטיחותית במקרים אלו. היעדר הקריטריונים בשילוב היעדר ההכשרה והכשירות המקצועית בענף הבנייה עשויים להיות מתכון לאסון, ולהגביר את הפגיעה בעובדים באתרי הבנייה הקטנים, באתרי השיפוצים ובבנייה העצמית.

4. מעבר לכך, מבלי לגרוע מהתייחסותנו לעיל, להלן התייחסותנו לסעיפים ספציפיים בתקנות שדורשים מענה להבטחת ההגנה המיטבית על העובדים בענף הבנייה:

סעיף 1 – הגדרות

הגדרה	הערה
"בנייה עצמית" ו"עבודות שיפוץ"	יש להוסיף התייחסות לשיפוץ במבנה שלא קיבל תעודת גמר והוא בנייה לא מוסדרת, מכיוון שמדובר עדיין בבנייה עצמית, וחלות עליו תקנות הבנייה.
"תכנית בטיחות"	יש להוסיף חובות היוועצות עם גהותנים, ארגונומים או נאמני ארגונומיה, על מנת להבטיח שבריאותם של עובדים לא תינזק בשל נקודת העיוורון של גורמי המקצוע הקיימים באתרי הבנייה.

פרק א'1: בעלי תפקידים באתר בניה ואחריותם

בעל תפקיד	סעיף/תקנה	הערה
"מזמין"	א1	סעיף 1א(ה) קובע שהתקנה לא תחול אם חלות הוראות תקנה 1ב(ז) (ככל הנראה הכוונה לתקנה 2(ז) בנוסח המתוקן). תקנה 2(ז) קובעת שמבצע בנייה לא חייב במינוי מנהל עבודה אם מדובר בעבודות שיפוץ שלא נדרש אישור

<p>מהנדס רשוי, עבודות בנייה עצמית, עבודות פטורות מהיתר, החלפת מתקן גז לצריכה עצמית. במקרה כזה יחולו על המבצע החובות שחלות על מנהל עבודה לפי התקנות. קרי – תקנה 1א שקובעת את החובה להתקשר עם בקר בטיחות, או להכין תוכנית בטיחות לא תחול אם אין חובה למנות מנהל עבודה. אז מה יהיו הקריטריונים לבטיחות במצב כזה?</p> <p>בתקנות יש הפניה לתוכנית הבטיחות בהרבה סעיפים כמקור שמגדיר מה ייחשב לבטיחותי או לא באתר עבודה – אבל אם מזמין לא מחויב בתוכנית בטיחות, מה יהיה סטנדרט הבטיחות באותו אתר?</p>		
<p>סעיף 2(ו) קובע שאם נודע למבצע בניה על סיכון שלא ניתן לו מענה או סיכון בלתי קביל, הוא יפעל באופן מידי למתן מענה. אבל מה זה "נודע"? למה לא לקבוע מנגנון לדיווח למבצע הבנייה, למה לא לקבוע חובת פיקוח תקופתית?</p>	2	"מבצע הבניה"
<p>בקר הבטיחות צריך להיות עצמאי, לא כפוף למזמין העבודה או למבצע העבודה, כדי לא להסתכן בפיטורים אם הוא מתריע ומדווח על סיכונים באתר הבנייה.</p> <p>כמו כן, בסעיף 2א(א) יש להוסיף לתנאי הסף של בקר בטיחות גם הכשרה מתאימה בנושא גיהות וארגונומיה, כדי להבטיח היכרות עם הסיכונים הבריאותיים באתרי הבנייה.</p> <p>סעיף 2א(ב)(1) קובע שבקר הבטיחות יבצע ביקורים תקופתיים וסעיף 2א(ב)(2) קובע שהוא יפקח אחר אספקת אמצעי מיגון וקיומן של הדרכות, אבל אם בקר הבטיחות לא נמצא שם כל יום, מי אחראי לדאוג שזה מתבצע בשוטף?</p> <p>לפי תקנה 2א(ב)(3) + 2א(ג) – מתייחסים לחובת דיווח של בקר אם אספקת ציוד המיגון או הדרכות לא מתקיימים, או אם יש סיכון לא קביל או סיכון שלא הוגדר בתוכנית הבטיחות. הוא מחויב לדווח למזמין ולמבצע הבניה במקרים אלו. עם זאת, צריך להקים חובה על הגורמים אליהם מדווחים לתקן את ההפרה, ואם היא נעשתה על ידי אחד מקבלני המשנה, לדרוש ממנו לתקן את ההפרה, לוודא שהיא תוקנה, ואם לא – לסיים את ההתקשרות איתו, שאם לא כן, תוטל עליהם אחריות (פלילית / מינהלית / אזרחית) במקרה של פגיעה בשלום העובדים או בשלום הציבור.</p> <p>יש לקבוע שתוכנית הבקרה שקבע בקר הבטיחות "תתויק לצד תכנית הבטיחות" בפנקס הכללי באתר הבנייה (כמו בנוסח שפורסם להערות הציבור בשנת 2020).</p>	2א	"בקר בטיחות"
<p>סעיף 2ב(ב)(2) קובע שחובת מנהל אתר לעקוב אחר הסיכונים אחת ל-30 ימים לפחות, להכין דו"ח בקרה, ולתקן אם יש צורך את תכנית הבטיחות לפי הערכת הסיכונים המעודכנת – עם זאת, יש להוסיף חובת היוועצות עם בעלי התפקיד המוסמכים לפי סעיף 4 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), תשע"ג-2013 אשר בסמכותם להגדיר רמות סיכונים קבילות לפי תוכנית ארגון הבטיחות.</p>	2ב	"מנהל אתר"

<p>תקנה 2(ב)4 מחייבת את מנהל האתר לוודא ביצוען של הדרכות לעובדים באתר – עם זאת, יש להבהיר שעל מנהל האתר לוודא שהן מתבצעות גם אצל עובדי קבלני המשנה.</p> <p>לפי סעיף 2(ב)5 – מוקמת חובה על מנהל אתר לדווח למבצע ולבקר הבטיחות שיש סיכון לא קביל ואין משאבים למתן מענה בהתאם לתוכנית הבטיחות. עם זאת, צריך להקים חובה אצל הגורמים אליהם מדווחים לתקן את ההפרה, ואם היא נעשתה על ידי אחד מקבלני המשנה, לדרוש ממנו לתקן את ההפרה, לוודא שהיא תוקנה, ואם לא – לסיים את ההתקשרות איתו, שאם לא כן, תוטל עליהם אחריות (פלילית / מינהלית / אזרחית) במקרה של פגיעה בשלום העובדים או בשלום הציבור.</p> <p>בנוסף – למה מנהל האתר לא נדרש לדווח למזמין אלא רק למבצע ולבקר? מקום בו אין מספיק משאבים למתן מענה בהתאם לתוכנית הבטיחות, חשוב שהמזמין יידע כיוון שלפי תקנה 1א(א) המוצעת, המזמין הוא זה שמחויב לוודא שיש תוכנית בטיחות, והמשאבים ליישומה נקבעים בחוזה בין המזמין למבצע. לכן, אם המזמין תמחר בחסר את המשאבים (קרי, כרת "חוזה הפסד" עם המבצע), יש לדווח גם אליו, ולהטיל עליו את האחריות המתאימה אם לא דאג להקצות משאבים נוספים.</p>		
<p>בסעיף 3(ב) בקורס צריך גם שמניעת הסיכונים תהיה גם "צמצום ומניעת סיכונים" ותתייחס לחמש משפחות גורמי הסיכון הגהותיים אשר מסכנים את העובדים בתחלואה תעסוקתית.</p> <p>צריך שהבחינה תתייחס גם לסוגיות של גיהות ותקנות הגיהות והבריאות התעסוקתית הקיימות, לרבות סיכונים בעבודה בתנאי אקלים קיצוניים.</p>	3	"חובת בחינה למנהל עבודה"
<p>סעיף 3ב – ברירת המחדל צריכה להיות הפוכה, ולהופיע כבר בסעיף 2. מבצע הבנייה לא ימנה מנהל עבודה או יפסיק מינויו של מנהל עבודה שהורשע בעבירה או תלוי ועומד נגדו כתב אישום בעבודה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה הוא אינו ראוי להתמנות למנהל עבודה, בכפוף לזכות טיעון.</p> <p>ככל שמבצע הבנייה מעוניין למנות מנהל עבודה למרות זה – הוא יידרש לאישור של מפקח עבודה ראשי. ככל שמנהל עבודה מתנגד להפסקת מינויו מהטעם הזה – יוכל לפנות לאישור של מפקח עבודה ראשי.</p>	3ב	"התנגדות למינוי מנהל עבודה"
<p>מדוע תקנה 5, מבוטלת לחלוטין בלי אלטרנטיבה? מי יהיה אחראי אם כן לפיקוח השוטף ולביצוע החובות שבתקנות (אחריות שירות), ומדוע לא רשום?</p>	5	"ביטול תקנה 5"
<p>יש לקבוע, שאם מנהל העבודה ומבצע הבנייה / מנהל האתר קיבלו דיווח של ממונה על הבטיחות בהתאם לתקנה 5א(א) ולא טיפלו בזה תוך זמן סביר בהתאם לרמת הסיכון מהמפגע, שתוטל עליהם אחריות (פלילית / מינהלית / אזרחית) במקרה של פגיעה בשלום העובדים או בשלום הציבור.</p> <p>צריך תיקון עקיף של תקנות ממונים על הבטיחות באתרי הבנייה. הם צריכים</p>	5א	"ממונה על הבטיחות באתר בניה"

<p>להיות עצמאיים ולא להיות ממונים על ידי מבצע הבנייה, אחרת זה עלול לגרום לניגוד עניינים כשצריך להורות על הפסקת הבנייה למשל.</p> <p>בנוסח שפורסם להערות הציבור בשנת 2020 היו קווים מנחים להפסקת עבודה מיידית לפי תקנה 5א(א)(4) – למשל עבודה בלי השגחת מנהל עבודה, תסקיר בדיקה לעגורן צריח אינו בתוקף, והפרה של תקנה 164 עבודה בקרבת קווי חשמל. בנוסח שמוצעת כעת מפנים לתקנה הכללית 10א(16) לתקנות הממונים, אשר קובעת שאם ממונה מצא שנשקפת סכנת חיים או בריאות מיידית יש להורות על הפסקת עבודה. עם זאת, לא ניתן לפעול מכוח תקנה זו אם אין סכנה מיידית למשל מכיוון שהעובד לא נחשף לסכנה בפועל. כך לדוגמה, יש להפסיק את העבודה לאלתר אם מנוף הצריח סמוך מדי לקו חשמל, גם אם אין מנופאי על המנוף. על ממונה הבטיחות לפעול כדי למנוע סכנת חיים, גם אם אין סכנה מיידית.</p>		
<p>בנוסח שפורסם להערות הציבור בשנת 2020 הוצע להוסיף תקנה 5 שתטיל אחריות על מנהל עבודה בתקנות ספציפיות, כולל סעיף של אחריות ספציפית של מנהל אתר לתקנות בנייה ספציפיות, ואחריות מבצע בנייה לתקנות בנייה ספציפיות. מדוע הורדו?</p>	5א	"אחריות ספציפית של בעלי תפקידים"
<p>בנוסח שפורסם להערות הציבור בשנת 2020 הוצע להוסיף אחרי תקנה 7 את תקנה 7א שהייתה אמורה להוסיף אחריות של קבלן משנה לשימוש ציוד מגן אישי על ידי העובדים ולהעברת הדרכה לפי חקיקת הבטיחות והגיהות. בהתאם, לפי תקנה 7א שהוצעה, מזמין ומבצע בנייה חויבו לפקח ולעשות כל הניתן לביצוע הוראות תקנות אלו – למה התקנה ירדה?</p>	7	"מדרג אחריות"

הוראות שונות

<p>אבל הגידור הספציפי שמוצע כעת בתקנה 9 מותנה בתוכנית הנדסית – כשלא בכל בנייה צריך תוכנית הנדסית. מה זה אומר לגבי הנחיות הגידור המחייבות במצב שבו אין חובה לכתוב תוכנית הנדסית? מה יהיה קריטריון העבודה במצב כזה?</p>	9	"תיקון תקנה 9"
<p>הנוסח מאפשר למפקח עבודה אזורי לאשר אמצעי גידור מיוחדים. עם זאת, בנוסח שפורסם להערות הציבור בשנת 2020 זה הותנה בכך ש"יש בידו תכנית התקנה חתומה על ידי מהנדס רשוי והתכנית אושרה בידי מנהל אתר." – מדוע ירד?</p>	11א	"תיקון תקנה 11א"
<p>לפי דברי ההסבר ההנחיות האלו שמתארות קריטריונים להקמת פיגומי זקפים אינן נדרשות יותר כי זה אמור לקבל מענה במסגרת תוכנית הנדסית. עם זאת, תכנית הנדסית לא נדרשת בכל עבודות בניה, ולא יהיו קריטריונים אלא זה יהיה מסור לשיקול הדעת הבלעדי של המהנדס שיכין את התוכנית.</p>	36-44	"ביטול תקנות 36 עד 44"
<p>תקנה 66 שעוסקת בהרכבת פיגום שלוח מבוטלת לאור הקמת חובה להכנת</p>	66א	"ביטול תקנה 66"

<p>תוכנית טפסות לפי דרישות התקן ישראלי ת"י 904 (טפסות לבטון), ולאור הקמת חובה להקים או לפרק פיגום שלוח, פיגום זיזי או פיגום זיזי מיוחד לפי תכנית הנדסית. עם זאת, כאמור, תכנית הנדסית לא נדרשת בכל עבודות בניה, ולא יהיו קריטריונים אלא זה יהיה מסור לשיקול הדעת הבלעדי של המהנדס שיכין את התוכנית.</p>		<p>ו"הוספת תקנה 166א"</p>
<p>תקנות אלו מתייחסות למניעת נפילת אדם ומניעת נפילת חפצים. לפי דברי ההסבר, הקמת מבני מתכת תיעשה לפי תוכנית הנדסית ולכן שם ייקבע אילו אמצעי בטיחות יינקטו למניעת נפילות או לגישה בטוחה לכל מקומות העבודה, או התקנת קווי אבטחה מפני נפילה לחיבור חגורה/רתמת הבטיחות של העובד. עם זאת, כאמור, תכנית הנדסית לא נדרשת בכל עבודות בניה, ולכן צריך לקבוע על מי האחריות לדאוג למניעת נפילת אדם כשאין תוכנית הנדסית, ומה הקריטריונים לבנייה במצבים אלו.</p>	108-110	<p>"ביטול תקנות 108 עד 110"</p>
<p>לפי דברי ההסבר הצורך בייחוד עבודות הריסה לבונה מקצועי מתייחר מכיוון שהמקצוע בונה מקצועי בוטל. עם זאת, תקנה 129 מגדירה עבודות שנדרשת בהן מומחיות מסוימת, ועל כן ביצוען על ידי עובדים לא מיומנים וחסרי ניסיון תהיה מסוכנת במיוחד (למשל – הריסת מבנה פלדה, הריסת גג, או הריסת קיר שגבהו עולה על 1.5 מטרים). נדרש להתייחס לכך.</p>	129	<p>"ביטול תקנה 129"</p>
<p>תקנה זו עוסקת בנקיטת אמצעי בטיחות מיוחדים למניעת נפילת אדם מגובה. לפי דברי ההסבר תקנה זו מתייחרת מכיוון שישנו הסדר נורמטיבי וספציפי לעבודה בגובה בתקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), תשס"ז-2007. עם זאת, גם התקנות ההן לא מגדירות קריטריונים להתקנת רשתות מגן, ונכון להיום אין תקן. בהסכם עם ההסתדרות משנת 2018 המדינה התחייבה להתקין תקנות בנושא זה – שלא הותקנו עד היום. ניתן להשתמש בהזדמנות זו להתקנת תיקון עקיף לתקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), תשס"ז-2007 והגדרת תקן למניעת נפילה מגובה.</p>	168	<p>"ביטול תקנה 168"</p>
<p>בנוסח שפורסם להערות הציבור בשנת 2020 הוצע להוסיף תקנות 168א ו-168ב שתטיל לחייב הכשרה להדרכה על עבודה בגובה ואחריות מנהל עבודה להתקנת נקודות עיגון במסתורי כביסה בעת הקמת מבנה. מדוע הורדו?</p>		<p>תקנות 168א ו-168ב</p>
<p>בנוסח שפורסם להערות הציבור בשנת 2020 הוצע לתקן כך שמנהל עבודה יצטרך לנקוט אמצעים לדאוג שאין אדם מתחת למשא מורם (מאוד נפוץ בתאונות עבודה). מדוע הורד?</p>		<p>תקנה 169</p>
<p>בנוסח שפורסם להערות הציבור בשנת 2020 הוצע לתקן כך שמעלית להסעת עובדים תעמוד בתקן הישראלי למעליות. מדוע הורד?</p>		<p>תקנה 176</p>
<p>בנוסח שפורסם להערות הציבור בשנת 2020 הוצע שמנהל עבודה יקבע שיטה להורדת חומרים כדי שלא ייזרקו סתם ממרפסות (מה שקורה וגורם</p>		<p>תקנה 177</p>

לתאונות). מדוע הורד?		
בנוסח שפורסם להערות הציבור בשנת 2020 הוצע שמבצע בנייה ידאג לאספקת ציוד וכלי עבודה במצב תקין, ושמנהל עבודה ידאג שמשמשים בכלי עבודה למטרה שלשמה מיועדים, ולשמירת העתק הוראות הפעלה ואחזקה. מדוע הורד?		תקנה 180
בכל מקום בו רשום תוכנית ארגון בטיחות – יש לשנות ל"תוכנית ארגון בטיחות וגיהות" כדי שיובהר שחובה לקחת בחשבון גם סיכוני גיהות לבריאותם התעסוקתית של העובדים באתר הבנייה. פרק ג': יש להוסיף יועץ גיהות, ויועץ ארגונומיה שתפקידם להמליץ על הפחתת סיכונים לבריאותם של העובדים. פרק ה': יש להוסיף שההדרכה לגבי סיכונים בריאותיים תועבר על ידי יועצי הגיהות והארגונומיה.	תוכנית ארגון בטיחות לפי תקנה 166	תוספת שלישית

בכבוד רב ובברכה,

דיאנה בארון

מנהלת מדיניות ציבורית ומחקר
קו לעובד