

18/11/2024
י"ז חשוון תשפ"ה

לכבוד,
ח"כ מיקי לוי,
יו"ר הועדה לביקורת המדינה

שלום רב,

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

לקראת דיון בנושא "בטיחות העובדים בענף הבנייה, דו"ח שנתי 2022", שעתיד להתקיים ביום 19/11/2024, הרינו להגיש נייר עמדה בנושא, כדלקמן:

1. ראשית כל נציין, שלפי **טבלת התאונות** של קו לעובד, אשר מתעדכנת באופן שוטף מדיווחי ארגוני הצלה, מתחילת שנת 2024 היו בענף הבנייה 218 תאונות (ברמת חומרה בינוני ומעלה), בהן נהרגו 33 עובדים. לעומת זאת, מתחילת השנה הוטלו 1,165 צווי בטיחות בלבד בענף הבנייה. בשנת 2023 נהרגו בענף הבנייה 48 עובדים, גידול של 33% מהשנה שקדמה לה, וניתנו בה 1,954 צווי בטיחות. יש להניח שהירידה בשיעור ההרוגים בשנת 2024 נובעת מכך שענף הבנייה לא חזר לפעול במתכונת מלאה גם היום וזאת בעקבות המלחמה שפרצה לאחר ה-7 באוקטובר.

2. כבר ביום 14/6/2022 התקיים דיון בוועדת המשנה לוועדת העבודה והרווחה, לעניין בטיחות בעבודה, בנושא דו"ח מבקר המדינה, אשר 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 בכלל¹. למרבה הצער, **גם בחלוף שנתיים וחצי מאותו דיון ומפרסום הדו"ח, המציאות היא אותה מציאות.**

3. דו"ח מבקר המדינה האחרון מצטרף לשורת דו"חות ביקורות ודו"חות ציבוריים קודמים אשר דנו בסוגיה, אך למרות הדיונים הרבים בנושא, המצב היה ונותר חמור. על פי הנתונים שבידי קו לעובד, בשנת 2023 שיעור ההרוגים בענף הבנייה עמד על 15.35 הרוגים ל-100,000 עובדים – קרי פי 2.5 בהשוואה לאיחוד האירופאי שעמד על 6.3 הרוגים בלבד, גידול בהשוואה ליחס שמצא דו"ח המבקר (11 לעומת 5 נכון לשנת 2022).

הפגמים המערכתיים שגורמים לריבוי תאונות בענף הבנייה על פי דו"ח המבקר

4. 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

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

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 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.

לעניין זה נציין, שעל פי מחקר שערך קו לעובד, בין השנים 2010-2023 ניתנו רק 34 פסקי דין בכתבתי אישום שהוגשו בעקבות תאונות עבודה, פחות מ-7% ממקרי המוות כתוצאה מתאונות עבודה בשנים אלו. מתוכם 82% מההליכים הסתיימו בהרשעה אך רק ב-2 מתוכם נקבע מאסר בפועל (הריגה ברשלנות של ילד) ושאר העונשים שנגזרים הם קלים.

המלצת המבקר היא הקמה מחדש של יחידת החקירות לאלתר, ולבחון את הדרכים למיצוי האפקטיביות של עבודת המפקחים בנוסף לאיוש המשרות החסרות. לכך נוסיף שעל משרד העבודה ורשויות החקירה, התביעה והמשפט לבחון מחדש את עבודתה של יחידת פל"ס ושיתוף הפעולה עימה לאור היעדר תרומתה להגדלת מספר פסקי הדין בגין תאונות עבודה.

• **היעדר קיומם של תהליכי למידה ובקרה מתאונות לא קטלניות, ונקיטת צעדים משמעותיים למניעת הישנותן.** גם בדו"ח מבקר המדינה ממאי 2022, וגם בדו"ח הממ"מ מיום 26/12/2022 אשר הוגש לוועדת העבודה והרווחה, 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, ולא מפרסם את הדיווחים שמתקבלים אצלו.

המלצת המבקר היא הרחבת תהליכי הפקת 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 בנאות 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.

5. עמדתנו היא שישנה שורה של שינויי חקיקה ושינויי מדיניות הכרחיים אשר נדרשים לצורך שינוי תמונת המצב והבטחת בטיחותם ובריאותם של עובדים באתרי הבנייה ובראשם הקמת הרשות הלאומית לבטיחות ובריאות תעסוקתית². עד להקמת רשות לאומית כאמור, על משרד העבודה ליישם לאלתר את המלצות דו"ח מבקר המדינה שעדיין לא יושמו, ולדאוג להטמעת מסקנותיו לצורך מיגור תופעת תאונות העבודה בענף הבנייה. בנוסף על צעדים אלו, על משרד העבודה להוביל את השינויים הבאים כדי להבטיח שמירה על בטיחותם ובריאותם של עובדים:

א. שינויי חקיקה נדרשים

6. **יישום ביטוח דיפרנציאלי**. החלטת ממשלה 3382 מיום 11/1/2018 הציעה מנגנון לביטוח דיפרנציאלי, שיעודד מעסיקים להשקיע בבטיחות תמורת פרמיה דיפרנציאלית שלוקחת בחשבון את מידת הסיכון במקום העבודה. בעקבות זאת נחקק סעיף 149א לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995, שקבע את מנגנון הביטוח, אך היה מותנה בהתקנת תקנות שלא נקבעו. בחוק ההסדרים לשנת 2023 הוחלט על ביטול המנגנון ותחת זאת הקמת צוות עבודה בהובלת המוסד לביטוח לאומי לקידום ההמלצה. יש לקבוע מנגנון חלופי לשינוי התמריצים הקיימים למעסיקים, בדגש על ענף הבנייה, כדי לתת דגש על בטיחות, ולא רק על מהירות.

7. **חובת התקנת רשתות מגן**. בשנת 2018 החליטו משרדי הממשלה להקים צוות מקצועי בהובלת המינהל ובהשתתפות משרד הבינוי והשיכון וההסתדרות, שיגיש לשר העבודה המלצות תוך שלושה חודשים להטמעת החובה להתקין רשתות מגן מתאימות באתרי הבניה. עם זאת, עד היום טרם פורסמו המלצות ועדת ההיגוי שהוקמה בהתאם להסכמות, לכאורה בטענה שהן תתפרסמנה לאחר כניסתה של רפורמת הפיגומים לתוקף – אשר נכנסה לתוקף החל מינואר 2022. לאור זאת, ולאור העובדה שנפילה מגובה מהווה גם בשנת 2023 גורם משמעותי לתאונות עבודה חמורות בענף הבנייה בפרט, יש לקדם זאת בעדיפות עליונה.

8. **הגברת השקיפות בהטלת סנקציות**. אי פרסום המלצות הבטיחות להטלת סנקציות על פי מתכונת העבודה של מינהל הבטיחות ממרץ 2021, ואי פרסום השיקולים מאחורי החלטות רשם הקבלנים, פוגעים בשקיפות המינהלית וביכולת הציבור לפקח ולבקר את עבודת גופי הממשל. כמו כן, מכיוון שרשימת הקבלנים

²המלצותינו פורטו בהרחבה דו"ח קו לעובד סיכום לשנת 2023, 9/1/2024.

שהמינהל מעביר לרשם הקבלנים אינה מפורסמת, לא ידוע האם נשקל כיום מתן סנקציות כנגד הקבלנים ברשימה לעיל.

9. **התקנת תקנות מדרג אחריות פלילית לקידום הרתעה.** בשנת 2018 הובטח להסתדרות כי שר העבודה יקדם תיקון חקיקה שירחיב את מעגל האחריות לתחום הבטיחות ויכלול את מזמין עבודת הבנייה ולא רק את מנהל העבודה. תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה)(בעלי תפקידים באתר בניה), התפרסמה בחודש יולי 2020 להערות ציבור. תקנות הבנייה החדשות אשר משלבות הוראות לגבי מדרג האחריות הפלילית, הוגשו לועדת העבודה והרווחה בחודש יוני 2023, לאחר שלא התפרסמו להערות הציבור טרם הדיון, ונידונות בימים אלו בועדה.

10. **קביעת תנאי בטיחות בהיתרי הבנייה שניתנים על ידי רשויות מקומיות.** בהתאם לסעיף 236 (א) שבפקודת העיריות [נוסח חדש], מוטלת על העירייה אחריות ומחויבות לדאוג לנושאי בטיחות ביחס לפעולות בניה המתבצעות בשטחה. למרות זאת, כפי שהמינהל התריע בעבר במכתב מיום 28/3/2017, הרשויות המקומיות אינן קובעות תנאי בטיחות בהיתרי הבנייה, ואינן מפקחות על עמידה בהם. על המרכז לשלטון מקומי להנחות רשויות מקומיות לדרוש במסגרת היתרי בניה תנאי בטיחות בסיסיים כמו הצבת שלט עם פרטי הקבל המבצע ומנהל העבודה, ולהודיע למפקח עבודה אזורי על התחלת בניה.

ב. צעדים לנוספים הגברת ההרתעה (חקירות, סנקציות ומשאבים)

11. **שימוש בסנקציות קיימות כמו תקנות הפיגומים, תקנות ציוד מגן, תקנות גיהות וביצוע בדיקות תקופתיות.** על פי דיווחי העובדים, הקבלנים אינם פועלים בהתאם לחקיקת הבטיחות הקיימת היום, ולמרות קיומן של סנקציות הקבועות בדין, הן לא נאכפות. 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, מעסיקים רבים רואים בהן גדר המלצה בלבד, כשהמצב אצל קבלנים קטנים הרבה יותר חמור. למרות זאת, מרבית העילות לצווי הבטיחות ממשיכות להיות בנושאים אחרים שלא נוגעים לגורם התאונות המרכזי – נפילה מגובה. **על עילות צווי הבטיחות להיות בהלימה עם הגורם המרכזי לפגיעה בעובדים (גידור, פיגומים, קסדה עם רתמה, רתמה וכו').**

12. **פרסום נתוני תאונות על ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית.** אמנם המינהל מפרסם את צווי הבטיחות הניתנים על ידי המפקחים במאגר שמתעדכן באופן שוטף, אך הוא אינו מפרסם נתונים הידועים לו בדבר מספר תאונות העבודה במדינה – למרות שאלו מדווחות למינהל מכוח פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945. אי-פרסום הדיווחים על התאונות בזמן אמת, כמו גם שמות המעסיקים, גורם לכך שמצבים מסכני חיים הידועים למינהל נשמרים הרחק מעיני העובדים – אותם קורבנות בפוטנציה העלולים לשלם על כך בחייהם או בשלמות גופם. אי-פרסום התאונות בזמן אמת מסכן גם תושבים ועוברי אורח, במיוחד כשעסקינת בתאונות באתרי בניה הממוקמים בלב מתחם עירוני או בבניינים בהם מתגוררים דיירים – כמו בפרוייקטים של תמ"א 38.

13. **שיפור תנאי מפקחים ותגבור.** למרות הבטחות חוזרות ונשנות להגדיל את תקן המפקחים במינהל, בשנת 2023 עדיין יש רק 70-80 מפקחים לכלל הענפים, המינהל עדיין מתקשה לגייס את התקנים החסרים, ולשמר מפקחים איכותיים. על כן, יש לקיים את התחייבויות משרד העבודה לשיפור תנאי העסקה, ולהקצאת רכב

צמוד לצורך קיום חקירות על מנת לקדם ולעודד את מילוי התקנים החסרים ולשמר עובדים איכותיים במינהל.

14. **היעזרות במפקחי הרשויות המקומיות לצורך פיקוח.** יישום התחייבויותיה של המדינה כפי שנמסרו לועדה בדיון ביום 27/12/2021 לשילוב פקחים מהרשויות המקומיות בעבודת המינהל לאכיפה. כפי העולה מסעיף 236(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש], גם לרשויות המקומיות יש אחריות על פיקוח אופן ביצוע העבודה בפועל בשטחן, ושר הפנים אחראי על ביצוע הוראות הפקודה. חרף זאת, עמדת השלטון המקומי היא שסעיף זה אינו בתוקף לכאורה. על משרד המשפטים להביע עמדה משפטית בסוגיה, ועל שר הפנים ושר העבודה לפעול לשילוב כוחות במאמצי האכיפה בדגש על אתרי בניה הממוקמים בלב מתחם עירוני או בבניינים בהם מתגוררים דיירים – כמו בתמ"א 38 אשר שם הסכנה היא גם לעובדים וגם לציבור. ממשק עבודה תקין בין הרשות המקומית למחוז הרלוונטי של המינהל יכול להכווין את המינהל בפעולות האכיפה שנקטות על ידו.

ג. קידום שינויים בתרבות העבודה

15. **הקמת ועדות בטיחות.** לפי חוק ארגון הפיקוח על העבודה, מקום שחלה עליו פקודת הבטיחות בעבודה ועובדים בו לפחות 25 עובדים מחויב בהקמת ועדת בטיחות, שתהיה אחראית על בירור תאונות ותמליץ על שיפורים לכללי בטיחות וגיהות, בדגש על מניעת תאונות. נקיטת פעולות מניעה ומעקב בשגרה תשפר את "אקלים הבטיחות" ותסייע בצמצום הנפגעים. אם מקום העבודה אינו מאוגד, אז המוסד לבטיחות וגיהות רשאי לפעול להקמה. עם זאת, בענף הבנייה אין כמעט ועדות בטיחות באתרי הבנייה, ועובדים מדווחים שהם רואים מנהלי עבודה או עוזרי בטיחות, אך לא יודעים מה זו ועדה כאמור. יש לפעול להקמת ועדות בטיחות גם בענף הבנייה, ולאפשר למהגרי העבודה והעובדים הפלסטיניים בענף לקחת חלק בהן כדי להעלות את סוגיות הבטיחות שעולות מהשטח.

16. **קידום מיכון ומודרניזציה.** כפי שצינו עובדים ששוחחנו איתם, "יש אמצעים חדישים יותר להגנה אבל לא כולם מיושמים היום." על משרד העבודה, מכון התקנים ומשרד התחבורה לפעול לטובת מיכון ומודרניזציה, לרבות הציוד המגן וכלי הצמ"ה, שכן מעסיקים רבים, במיוחד בענף הבנייה, עדיין עובדים בטכנולוגיות מיושנות, לא בטיחותיות, ושאינן עומדות בסטנדרטים בינלאומיים ובתקנים הקיימים היום בעבודות בנייה. בהתאם לכך, מקומות בהם נעשה שימוש בציוד חדיש בענף, על המינהל והמוסד לבטיחות וגיהות לקיים הכשרות למנהלים ולעובדים בעבודה עם ציוד המגן החדש, למגבלותיו, ולאופן בו יש לשמור על הציוד.

17. **התקנת חובת הכשרות בעבודות הרטובות בענף הבנייה.** יש לשפר את כשירותם המקצועית של כלל העוסקים בענף הבנייה. על כן, יש לדאוג להכשרות 360, הן על ידי המינהל המקיים הכשרות רגולטוריות, והן על ידי המוסד לבטיחות וגיהות הדרכות שמקיים הדרכות ולונטריות, ולהקפיד על אכיפת הוראות הבטיחות מדרג הניהול ועד לדרג העובדים בעבודות הרטובות. כמו כן, יש לוודא שההכשרות כוללות גם נושאי בריאות תעסוקתית, גורמי סיכון, ציוד מגן ושמירה עליו. יש לוודא שההכשרות מותאמות לאוכלוסיית העובדים, ולמבני ההעסקה הייחודיים של עובדים פלסטיניים ומהגרי עבודה, המשפיעים על מידת הסיכון שהעובדים חשופים לה.

18. **הקמת מוקד תלונות במינהל לדיווח על מפגעי בטיחות במקומות העבודה.** על פי ההתחייבויות להסדרות בשנת 2018, משרד העבודה נדרש להקים מוקד לתלונות על מפגעי בטיחות. מוקד "קו החיים" שמופעל על

ידי המוסד לבטיחות וגיהות אינו מהווה תחליף למוקד טלפוני ברשות השלטונית שאמונה על פיקוח ואכיפה לקבלת תלונות על מצבים מסכני חיים והתראות של עובדים על ליקויי בטיחות במקום העבודה. על המינהל לשמש כתובת גם לעובדים, ולא רק למעסיקים, כדי שיוכלו להתלונן ישירות, ועל מנת שמפקחי המינהל יהוו גורם הרתעה ואכיפה אפקטיבי שנותן מענה גם לעובדים.

19. לסיום, על משרד העבודה להקים את הרשות הלאומית לבטיחות ובריאות תעסוקתית, ולגבש 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. גלבץ

עו"ד דיאנה בארון,
מנהלת מדיניות ציבורית
קו לעובד

העתקים:

צוות הועדה

חברי וחברות הועדה