

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



משרד הכלכלה והתעשייה –  
זרוע העבודה

---

## בטיחות העובדים בענף הבנייה





## בטיחות העובדים בענף הבנייה

### רקע

במקומות העבודה בכלל ובענף הבנייה בפרט עלולים העובדים להיחשף לסיכונים בטיחותיים ובריאותיים שונים. האחריות להבטחת בטיחותם של העובדים ובריאותם מוטלת על המחזיק במקום העבודה (המעסיק). ארגון העבודה הבין-לאומי מזהה את ענף הבנייה כאחד הענפים המסוכנים ביותר לעובדים בו. ואכן בישראל, בכל אחת מהשנים 2020 ו-2021 נהרגו 32 עובדים בתאונות עבודה בענף הבנייה, ובשנים 2017 - 2020 שיעור העובדים שנהרגו בתאונות עבודה בענף הבנייה היה גדול משיעורם בענפי התעשייה, השירותים והמסחר והחקלאות. כמו כן, בהשוואה בין-לאומית, שיעור ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה בכל אחת מהשנים 2011 - 2018 היה בישראל גדול - בחלק מהשנים פי שניים ויותר - מהממוצע ב-28 מדינות האיחוד האירופי.

הגוף המאסדר העיקרי בתחום הבטיחות בעבודה הוא מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה (מינהל הבטיחות). פעילותו של מינהל הבטיחות נועדה להבטיח שהמעסיק עושה את הפעולות הדרושות להגנה מרבית על בטיחותם של העובדים ובריאותם, בין היתר באמצעות ייזום חקיקה ותקינה, פיקוח ואכיפה של הוראות החוקים השונים והתקנות השונות בתחומים אלה וחקירת תאונות עבודה ומחלות מקצוע. למינהל הבטיחות יש ממשקי עבודה עם גופים אחרים לשם אכיפה וענישה: הוא נותן סיוע מקצועי למשטרת ישראל בחקירה ובבירור הנסיבות שהביאו להתרחשות תאונות עבודה; מוסר מידע לרשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון (רשם הקבלנים) על קבלנים שבאתריהם מתקיימות הפרות שיטתיות של חוקי הבטיחות ותקנות הבטיחות בעבודה, לצורך נקיטת אמצעי משמעת נגדם מטעם הרשם; ומיולי 2020 מוסר מידע לחשב הכללי במשרד האוצר (החשכ"ל), לצורך קביעת זכאותם של קבלנים להיכלל ברשימת הקבלנים המוכרים.

נתוני מפתח

<b>0.82</b>	<b>12,300</b>	<b>11 לעומת 5</b>	<b>32</b>
היחס בין מספר ביקורי הפיקוח בענף הבנייה למספר אתרי הבנייה המוכרים בשנת 2020	מספר ביקורי הפיקוח שקיימו מפקחי מינהל הבטיחות באתרי בנייה בשנת 2021	מספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה ל-100,000 מועסקים בישראל, לעומת הממוצע של מדינות האיחוד האירופי (על פי נתוני שנת 2018)	מספר העובדים שנהרגו בתאונות עבודה בענף הבנייה בישראל בכל אחת מהשנים 2020 ו-2021
<b>41</b>	<b>13 בלבד</b>	<b>5% בלבד</b>	<b>42.7 מיליון ש"ח</b>
מספר המקרים שהעביר מינהל הבטיחות לרשם הקבלנים, כדי שיבחן אם לנקוט אמצעי משמעת נגד קבלנים בגין הפרות בטיחות בענף הבנייה מספטמבר 2018 עד יוני 2021	מספר תיקי הבטיחות בענף הבנייה שהעביר מינהל הבטיחות ליחידת התביעה לצורך הגשת כתבי אישום בשנים 2019 - 2021	שיעור העיצומים ששולמו מתוך סך העיצומים שהטיל מינהל הבטיחות על מעסיקים בענף הבנייה בשנים 2018 - 2020 (נכון לסוף שנת 2020)	סכום העיצומים שהטיל מינהל הבטיחות על מעסיקים בגין עבירות בטיחות בענף הבנייה בשנים 2018 - 2020

## פעולות הביקורת

בחדשים מרץ - דצמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעולות המדינה בנושא בטיחות העובדים בענף הבנייה. בין היתר נבדקו הפעולות של מינהל הבטיחות בתחום אכיפת הוראות הבטיחות החלות על המעסיקים; פעולות רשם הקבלנים בנוגע לקבלנים שביצעו עבירות בטיחות; הקמת יחידת חקירות משטרתית ייעודית לחקירת עבירות הרלוונטיות לבטיחות בענף הבנייה; ופעולות החשכ"ל בעניין קבלנים שהפרו הוראות בטיחות. כמו כן כללה הביקורת מעקב אחר תיקון כמה מן הליקויים שצוינו בדוח שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2018 בנושא "רישום קבלנים והיבטים בהבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה"<sup>1</sup>. הביקורת נעשתה בזרוע העבודה ובמינהל הבטיחות, ברשם הקבלנים ובאגף החשכ"ל. בדיקות השלמה נעשו במשטרה.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 168 (2018), עמ' 431 - 461.



## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**היקף כוח האדם במינהל הבטיחות** - מספר המשרות המאושות במינהל הבטיחות גדל מ-95 בינואר 2019 ל-148 בינואר 2021. עם זאת, 28 מ-176 המשרות שנקבעו בתקן לא אוישו, וכן לא התווספו שבע מ-60 המשרות שעליהן סוכם עם משרד האוצר בשנת 2018.



**מעקב אחר קבלת הודעות המעסיקים על תיקון ליקויי בטיחות באתרי בנייה, במקרים שבהם לא ניתנו צווים** - המעקב של מינהל הבטיחות לגבי קבלת ההודעות ממעסיקים על תיקון ליקויי הבטיחות שנמצאו בביקורי הפיקוח, במקרים שבהם סבר המפקח שחומרת הליקויים אינה מצדיקה מתן צו, אינו שיטתי - הוא לא קבע מנגנון למעקב אחר קבלת ההודעות, ואין במערכת המחשוב שלו אפיון להצגת התראה או תזכורת על שטרם התקבלה הודעה כנדרש. בשנת 2020 מספר צווי הבטיחות שניתנו היה גדול פי יותר משישה ממספר צווי הבטיחות שניתנו בשנת 2017 (כ-5,800 צווים בשנת 2020, לעומת כ-900 בשנת 2017), ומספר צווי הפסקת העבודה גדל בכ-43% באותה התקופה (מ-65 ל-93 צווים). העלייה במספר צווי הבטיחות וצווי הפסקת העבודה בשנים 2017 - 2020 מחדדת את הצורך במעקב שמבצע מינהל הבטיחות אחר ביצוע הצווים וכן אחר קבלת ההודעות על תיקון ליקויי הבטיחות.



**היקף העיצומים הכספיים על קבלנים** - מספר העיצומים שהטיל מינהל הבטיחות בשנת 2019 (כ-150) היה כרבע ממספר העיצומים שהטיל בשנת 2018 (כ-600). בשנת 2020 מספר העיצומים שהוטלו היה דומה למספר העיצומים שהוטלו בשנת 2018, הגם שמספר צווי הבטיחות שניתנו בשנת 2020 היה גדול פי יותר מחמישה ממספר הצווים שניתנו בשנת 2018 (כ-5,800 לעומת כ-1,100). עוד עלה כי על 424 מ-735 הקבלנים (58%) שהוטלו עליהם עיצומים בשנים 2018 - 2020 הוטל בשנים אלו עיצום אחד, וכי על 145 קבלנים (20%) הוטלו בין שלושה לעשרה עיצומים.



**גביית העיצומים הכספיים** - בשנים 2018 - 2020 הטיל מינהל הבטיחות כ-1,350 עיצומים בגין עבירות בטיחות בענף הבנייה, בסך כ-42.7 מיליון ש"ח. נכון לסוף שנת 2020 שולמו עיצומים בסך כ-2.1 מיליון ש"ח, שהם כ-5% בלבד מסך העיצומים שהוטלו. באוקטובר 2020 החלה זרוע העבודה להעביר למרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (המרכז לגביית קנסות) עיצומים לגבייה. נכון ליולי 2021 הועברו לגבייה עיצומים בסך כ-10.7 מיליון ש"ח; אולם רוב העיצומים שלא שולמו עד סוף שנת 2020 ולא היו בהליכי ערר, בסך כ-26.5 מיליון ש"ח (71% מהעיצומים שהוטלו), עדיין היו בטיפול מינהל הבטיחות. מינהל הבטיחות מנהל את מערך העיצומים בין היתר על בסיס קובץ אקסל אשר נתונו מוזנים ידנית למערך הגבייה, ואין לו מערכת ממוחשבת לניהול מלוא תהליך הטיפול בעיצומים, לרבות שליחתם והעברתם לגבייה.



**חקירה פלילית על ידי מינהל הבטיחות במקרים של חשד לביצוע עבירות בטיחות** - נכון לאוקטובר 2021 לא פעלה במינהל הבטיחות יחידה ייעודית לחקירות פליליות, על אף הצורך שהעלו גורמי המקצוע בפעילותה, ותפקידי החקירה הפלילית ניתנו למפקחים, נוסף על תפקידי הפיקוח שהם מבצעים. בשנים 2018 - 2021 הועברו תוצריהן של 26

חקירות שביצע מינהל הבטיחות ליחידת התביעות לצורך הגשת כתבי אישום - 13 חקירות בשנת 2018, חקירה אחת בשנת 2019, שתי חקירות בשנת 2020 ועשר חקירות בשנת 2021. בשל אי-פעילותה של יחידת חקירות ייעודית כאמור נפגעה האכיפה כלפי מי שביצע עבירות בטיחות.

**אכיפת תקן חדש לפיגומים** - נוכח אישור פיגומים העומדים בתקן הישראלי החדש רק מפברואר 2021 וההיצע של פיגומים אלה, במועד סיום הביקורת (דצמבר 2021) טרם התקיימו התנאים הנדרשים לתחילת אכיפת החובה על ידי מינהל הבטיחות להתקין פיגומים כאמור, אף שעברו יותר משנתיים ממועד החלת חובה זו. עוד עלה כי בדצמבר 2021 אושרו שבעה דגמי פיגומים ששיווקו ארבע חברות שונות.

**הפקת לקחים מתאונות עבודה על ידי מינהל הבטיחות** - מינהל הבטיחות מרכז את נתוני התאונות הקטלניות שהתרחשו והסיבות להן ומפרסם את הנתונים בדוח השנתי שלו. לגבי יתר התאונות וכן לגבי מקרים של "כמעט נפגע", מינהל הבטיחות אינו מרכז נתונים לגביהם ואינו מנתח אותם לצורכי הפקת לקחים. עוד עלה כי תחקירי היחידה המשטרתית לחקירת עבירות בתחום הבטיחות בענף הבנייה (מפלג פל"ס) אינם מועברים למינהל לצורך למידה והטמעה.

**נוהל השעיית קבלנים מהתקשרויות עם משרדי ממשלה בגין הפרות בטיחות** - נכון למועד הבדיקה (יולי 2021), מ-20 מקרים שהועברו לחשכ"ל הושעו ארבעה קבלנים על פי נוהל ההשעיה; לגבי שלושה מהם הוקפאה בהמשך ההשעיה בשל בחינה מחדש של הנוהל. יצוין כי באוגוסט 2021 מספר הקבלנים המוכרים לצורך התקשרות עם משרדי הממשלה היה כ-770.



**היקף הפעילות של מינהל הבטיחות באתרי הבנייה** - משנת 2017 עד שנת 2020 עלה מספר ביקורי הפיקוח של מפקחי מינהל הבטיחות בענף הבנייה בכ-74% - מכ-7,000 בשנה לכ-12,250 בשנה. כמו כן גדל מספר צווי הבטיחות שניתנו בשנים אלה - מכ-900 בשנת 2017 לכ-5,800 בשנת 2020 (פי יותר משישה).

**פעילות מפלג פל"ס** - יצוין לחיוב שיתוף הפעולה בין המשטרה, מינהל הבטיחות והפרקליטות בהקמת מפלג פל"ס. כמו כן, נוסף על החקירה הפלילית של תאונות העבודה מגבש פל"ס דוחות תובנות ולקחים מן התיקים שטיפל בהם, במטרה להפיק מהם תועלת לשם הפחתת התאונות.

**נקיטת אמצעי משמעת נגד קבלנים על ידי רשם הקבלנים בגין עבירות בתחום הבטיחות בעבודה** - יש לציין את פעולות רשם הקבלנים ומינהל הבטיחות לקידום הבטיחות בעבודה.



## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי זרוע העבודה ומשרד האוצר יפעלו בהתאם לסיכום התקציבי ביניהם משנת 2018 וישלימו את הפער בתקנים במינהל הבטיחות אל מול המוסכם, ונוסף על כך יבחנו את הצורך להקצות את 17 המשורות הנוספות למינהל הבטיחות, תוך איוש המשורות שהוקצו.

מומלץ שמינהל הבטיחות יעקוב בשיטתיות, באמצעות אפיון במערכת המחשוב, אחר קבלת ההודעות על תיקון ליקויי הבטיחות שהוא מורה למעסיקים למסור לו, ויודא שהוא מקבל את ההודעות כנדרש.

מומלץ כי זרוע העבודה, בשיתוף המרכז לגביית קנסות, תשפר את התהליך להעברת כספי העיצומים שעבר המועד לתשלוםם לגבייה באמצעות המרכז לגביית קנסות, לרבות מיכון התהליך במלואו, במטרה למצות את האפקטיביות של העיצומים.

מומלץ כי מינהל הבטיחות יפעל להשלמת הנדרש להפעלת יחידת החקירות אשר תעסוק באופן שוטף באכיפה פלילית ותבצע חקירות פליליות בסטנדרט הנדרש, לשם הגשת כתבי אישום נגד מפירי החוק במקרים המתאימים.

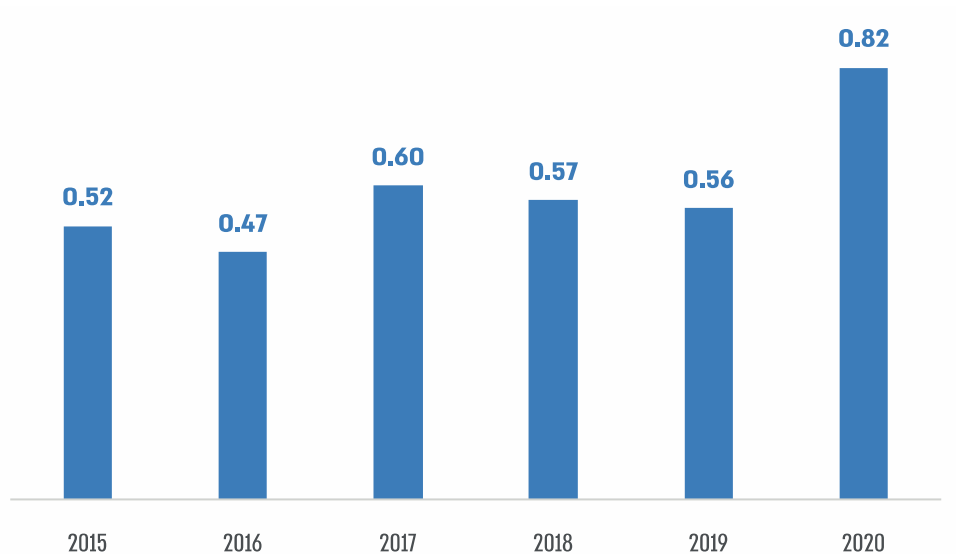
מומלץ כי מינהל הבטיחות יתחיל באכיפת החובה להתקין פיגומים המותאמים לתקן לא יאוחר מן המועד שקבע - 28.2.22. עוד מומלץ כי מינהל הבטיחות ומכון התקנים הישראלי יפעלו לקידום בחינת דגמי פיגומים נוספים, לשם הגדלת היצע של הדגמים המאושרים.

מומלץ כי מינהל הבטיחות ירכז את התובנות העולות מהדוחות של פל"ס, לאחר שהדוחות יועברו אליו, ויגבש על פי תובנות אלה המלצות, בשיתוף פל"ס, לצורך הטמעתן. כמו כן, מומלץ כי מינהל הבטיחות ירחיב את תהליכי הפקת הלקחים גם בנוגע לתאונות שאינן קטלניות ולתאונות המוגדרות כ"כמעט נפגע".

מומלץ כי החשכ"ל יפעל להשלמת הבחינה של נוהל השעיית הקבלנים מהתקשרויות עם משרדי ממשלה בגין הפרות בטיחות, כדי ליישמו לגבי הקבלנים המוכרים שעיסם מתקשרת המדינה. עוד מומלץ כי לאחר השלמת הבחינה כאמור, משרדי האוצר, הבינוי והשיכון והפנים, זרוע העבודה, רשות החברות הממשלתיות ונציגי השלטון המקומי יבחנו אפשרות לגיבוש הסדר דומה לנוהל ההשעיה בכפוף לכל דין, שיהיה רלוונטי לכלל החברות הממשלתיות, הרשויות המקומיות והתאגידים שלהן, לפי העניין, המתקשרים עם קבלנים. זאת כדי להגביר את הבטיחות בסביבת העבודה באתרים שבהם מבוצעות עבודות עבור גופים ציבוריים.



**היחס בין מספר ביקורי המפקחים למספר אתרי הבנייה המוכרים (יחס הביקורים) בשנים 2015 - 2020**



על פי נתוני מינהל הבטיחות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.





## סיכום

נוכח היקף הנפגעים בענף הבנייה נקטה המדינה משנת 2018 כמה מהלכים לצורך הגברת הבטיחות בענף הבנייה וצמצום מספר התאונות, ובהם הגדלת היקף פעילות המפקחים של מינהל הבטיחות בענף הבנייה; הטלת עיצומים כספיים על מעסיקים בענף הבנייה שעברו עבירות בטיחות; הקמת יחידת חקירות ייעודית במשטרה לתחום הבטיחות בעבודה בענף הבנייה; ונקיטת אמצעי משמעת נגד קבלנים בגין עבירות בטיחות על ידי רשם הקבלנים. מביקורת זו עולה כי על אף המהלכים שננקטו, יש פערים במערך הפיקוח והאכיפה: לא מתקיימת אכיפה אפקטיבית דייה של עבירות הבטיחות הפליליות בענף הבנייה, ופעולותיו של מינהל הבטיחות בנוגע לניתוח הנתונים והפקת הלקחים בעקבות תאונות עבודה טעונות שיפור והרחבה. למינהל הבטיחות לא הוקצו מלוא המשורות לתחום הפיקוח על הבטיחות בענף הבנייה, בהתאם לסיכום התקציבי בנדון, ולא אוישו מלוא המשורות שהוקצו לו בתקן.

על זרוע העבודה, ומינהל הבטיחות, המשטרה, רשם הקבלנים ומשרד האוצר לפעול לתיקון הליקויים ולבחון את ההמלצות שצוינו בדוח זה, כדי להגביר את הבטיחות בעבודה בענף הבנייה בישראל.