

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

0.82	12,300	11 לעומת 5	32
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
41	13 בלבד	5% בלבד	42.7 מיליון ש"ח
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"¹. 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 המאושרות 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 נתוניו 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 המשרות הנוספות למינהל הבטיחות, תוך איוש המשרות 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 לתשלומם 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.

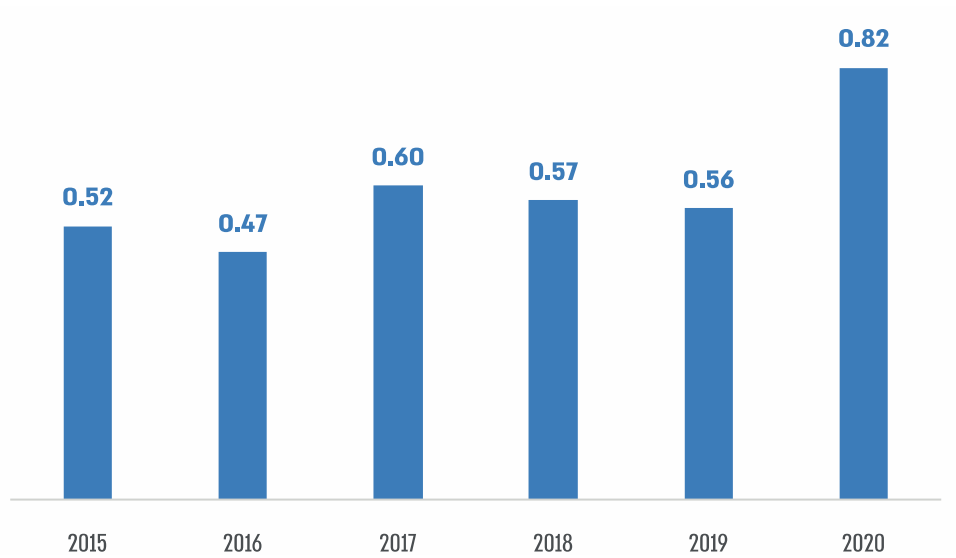
מומלץ כי מינהל הבטיחות יתחיל באכיפת החובה להתקין פיגומים המותאמים לתקן לא יאוחר מן המועד שקבע - 28.2.22. עוד מומלץ כי מינהל הבטיחות ומכון התקנים הישראלי יפעלו לקידום בחינת דגמי פיגומים נוספים, לשם הגדלת היצע של הדגמים המאושרים.

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 שעמים 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 שנדון, 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.



בטיחות העובדים בענף הבנייה

מבוא

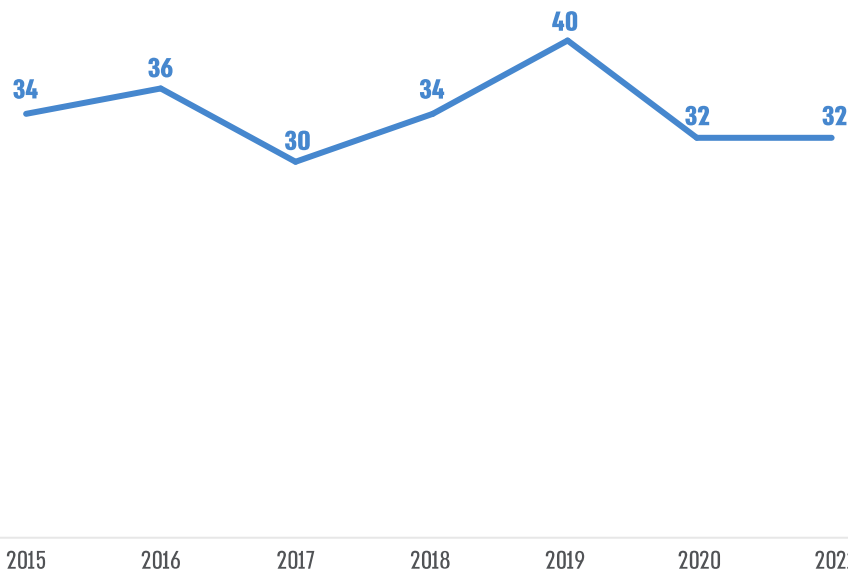
במקומות העבודה בכלל ובענף הבנייה בפרט עלולים העובדים להיחשף לסיכונים בטיחותיים ובריאותיים שונים. האחריות להבטחת בטיחותם של העובדים ובריאותם מוטלת על המחזיק במקום העבודה¹ (להלן - המעסיק). אחריות זאת מעוגנת בעיקר בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954 (להלן - חוק ארגון הפיקוח על העבודה), בפקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970 (להלן - פקודת הבטיחות), ובתקנות וצווים שהותקנו מכוחם².

ארגון העבודה הבין-לאומי³ מזהה את ענף הבנייה כאחד הענפים המסוכנים ביותר לעובדים בו⁴. אתר הבנייה הוא סביבת עבודה מורכבת המשתנה ללא הרף, ומאפייני סביבה זו, הכוללים עבודה בגובה, הנפת מטענים בעלי משקל רב מעל העובדים ושימוש בכלי הרמה ומכשירים רבי עוצמה, יוצרים סיכונים רבים. רוב התאונות הקטלניות מתרחשות עקב נפילה מגובה, והגורם השני להן הוא מכה מעצם שנפל⁵. ביצוע עבודות בנייה ברמה בטיחותית שאינה הולמת עלול לסכן את העובדים ולעלות בחיי אדם. להלן בתרשים 1 פירוט מספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה בישראל בשנים 2015 - 2021:

- 1 לפי חוק ארגון הפיקוח על העבודה, מחזיק הוא כל אחד מאלה: (א) המעסיק; (ב) בעל מקום העבודה או תופס מקום העבודה; (ג) המנהל בפועל של מקום העבודה; (ד) מי שבהשגחתו או בפיקוחו פועל מקום העבודה; (ה) המנהל בפועל של תאגיד, אם מקום העבודה הוא בבעלות תאגיד.
- 2 למשל, תקנות הבטיחות בעבודה (עגורני צריח), התשכ"ז-1966; תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), התשס"ז-2007; ותקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996.
- 3 ILO - International Labour Organization.
- 4 International Labour Organization, [Hazardous Work](#), Accessed: December 13, 2015.
- 5 מתוך "דו"ח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020", עמ' 16; "דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית - תמונת מצב 2013 - 2017", עמ' 19.



תרשים 1: מספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה בשנים 2015 - 2021



על פי נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

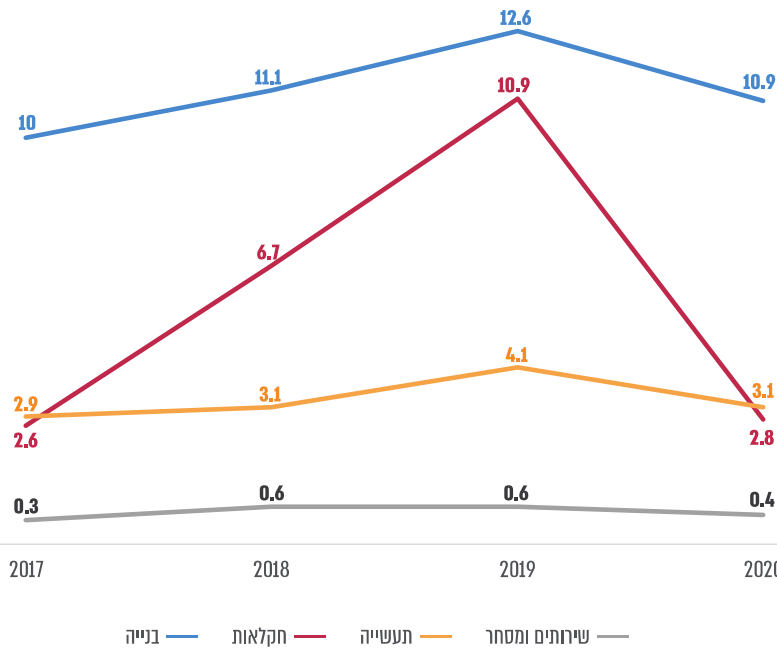
מתרשים 1 עולה כי מספר ההרוגים השנתי בתאונות עבודה בענף הבנייה גדל מ-34 בשנת 2015 ל-40 בשנת 2019 וכי בשנים 2020 - 2021 קטן מספר ההרוגים לעומת שנת 2019 ל-32⁶.

להלן בתרשים 2 השוואה בין מספר ההרוגים לכל 100,000 עובדים בענפי העבודה השונים בשנים 2017 - 2020:

6 הנתונים מבוססים על "דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית - תמונת מצב 2012 - 2016"; "דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית - תמונת מצב 2013 - 2017"; "דו"ח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020"; ו"דו"ח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית לשנת 2021".



תרשים 2: מספר ההרוגים לכל 100,000 עובדים בענפי העבודה השונים בשנים 2017 - 2020



לפי נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

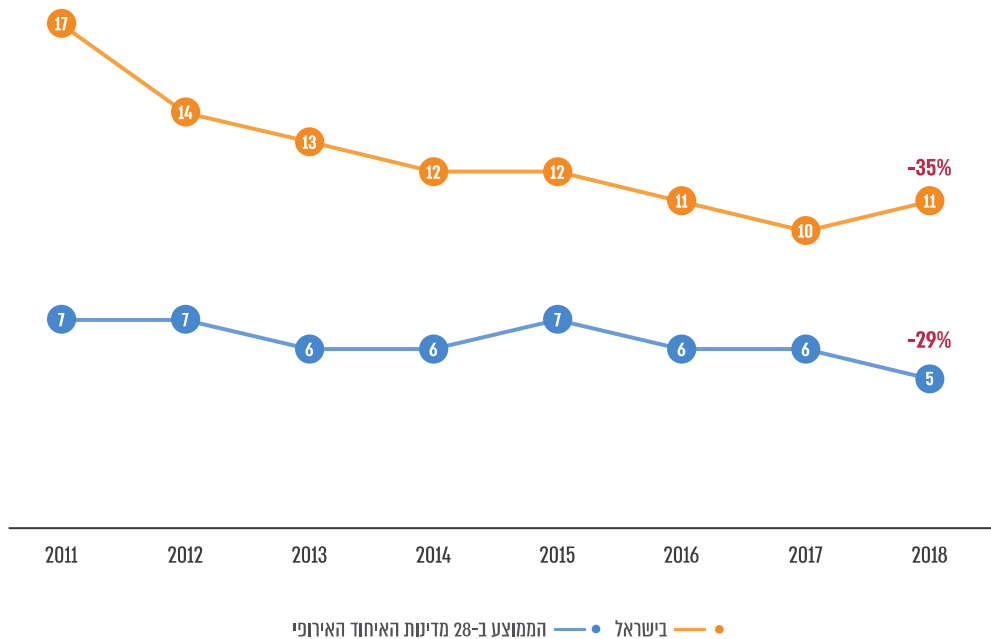
מהתרשים עולה כי בכל אחת מהשנים 2017 - 2020 שיעור העובדים שנהרגו בתאונות עבודה בענף הבנייה היה גדול משיעורם בענפי התעשייה, השירותים והמסחר והחקלאות.

בהשוואה בין-לאומית, שיעור העובדים בענף הבנייה שנהרגו בתאונות עבודה בשנים 2011 - 2018 בישראל היה גדול משיעורם הממוצע ב-28 מדינות האיחוד האירופי⁷, כמפורט בתרשים 3 שלהלן:

7 כולל בריטניה, שהייתה חברה באיחוד האירופי באותן שנים ופרשה ממנו בשנת 2020.



תרשים 3: מספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה לכל 100,000 מועסקים בישראל, לעומת המספר הממוצע ב-28 מדינות האיחוד האירופי בשנים 2011 - 2018, ושיעור השינוי במספרם באותן שנים (בקירוב)



על פי נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ונתוני Eurostat⁸, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

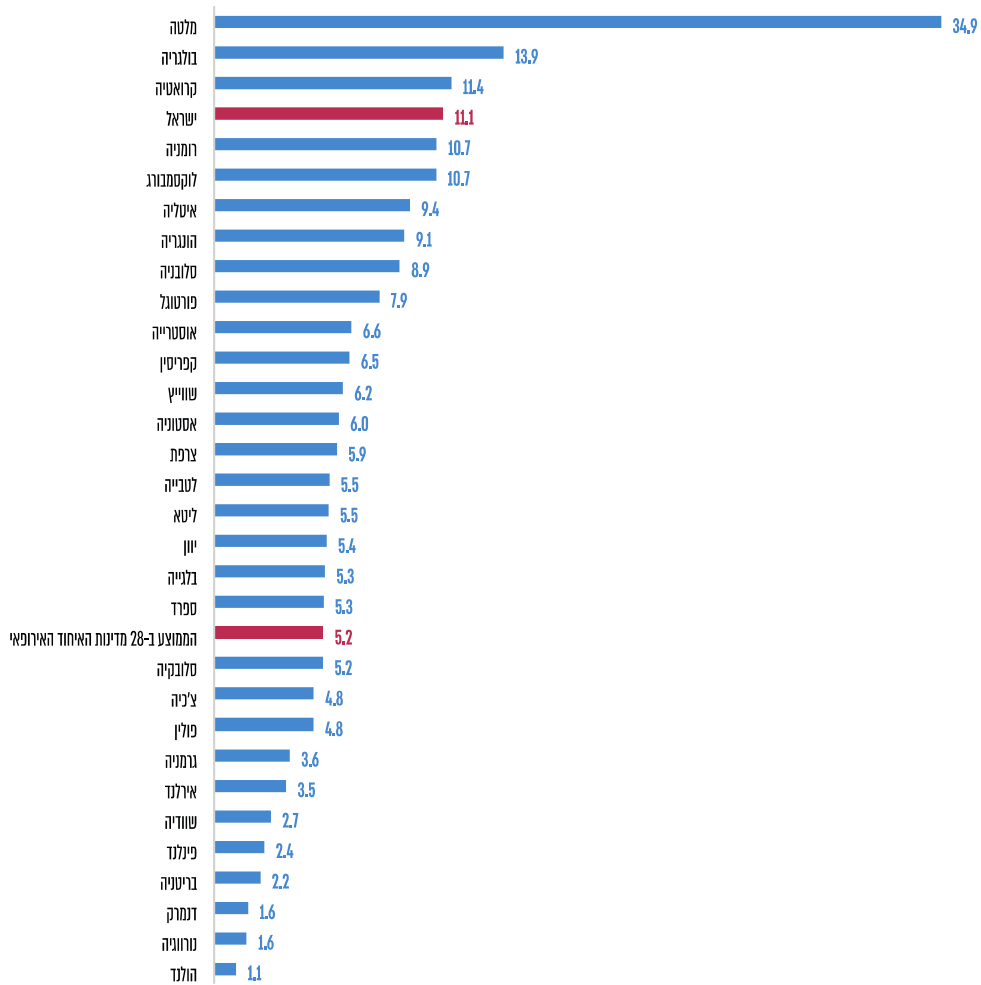
מהתרשים עולה כי שיעור ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה בישראל בכל אחת מהשנים 2011 - 2018 היה גדול במידה רבה - פי שניים ויותר בחלק מהשנים - מהשיעור הממוצע ב-28 מדינות האיחוד האירופי. עם זאת, שיעור הירידה במספר ההרוגים באותן שנים בישראל היה גדול מהשיעור הממוצע ב-28 מדינות האיחוד האירופי - כ-35% לעומת כ-29% בהתאמה. יצוין כי במועד הביקורת הנתונים העדכניים ביותר לגבי מדינות האיחוד האירופי היו לשנת 2018. כאמור לעיל, מספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה בישראל בשנת 2019 היה הגדול ביותר באותו פרק זמן, ובשנים 2020 ו-2021 ירד והיה דומה לזה שהיה בשנים 2017 - 2018.

להלן בתרשים 4 פירוט מספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה לכל 100,000 מועסקים בשנת 2018 בישראל ובמדינות נבחרות באירופה:

⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/HSW_N2_07_custom_1662754/default/table?lang=en
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tin00151/default/table?lang=en>



תרשים 4: מספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה לכל 100,000 מועסקים בשנת 2018 בישראל ובמדינות נבחרות באירופה



על פי נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ונתוני Eurostat⁹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 4 עולה כי מספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה לכל 100,000 מועסקים בשנת 2018 בישראל היה גדול מהמספר במרבית מדינות אירופה שפורטו, וקטן רק ממלטה, בולגריה וקראטיה.

⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/HSW_N2_07_custom_1662754/default/table?lang=en
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tin00151/default/table?lang=en>



הגוף המאסדר העיקרי בתחום הבטיחות בעבודה הוא מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה¹⁰ (להלן - 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 (להלן - המשטרה) בחקירה ובבירור הנסיבות להתרחשות תאונות עבודה; מוסר מידע לרשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי) על קבלנים שבאתריהם מתקיימות הפרות שיטתיות של חוקי הבטיחות בעבודה והתקנות בעניין זה, כדי שהרשם ייבחן אם לנקוט נגדם אמצעי משמעת; ומיולי 2020 מוסר מידע לחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), לצורך קביעת זכאותם של קבלנים להיכלל ברשימת הקבלנים המוכרים¹¹ (ראו להלן).

יצוין כי במשך השנים פרסם משרד מבקר המדינה כמה דוחות ביקורת שעסקו בתחום הבטיחות בעבודה. בשנת 2002 פרסם דוח בנושא "שירות הפיקוח על העבודה - הטיפול בתאונות עבודה"¹²; בשנת 2016 פרסם דוח בנושא "בטיחותם של העובדים ובריאותם"¹³; ובשנת 2018 פרסם דוח בנושא "רישום קבלנים והיבטים בהבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה"¹⁴ (להלן - הדוח הקודם).

פעולות הביקורת

בחודשים 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 המעסיקים¹⁵; 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 מהליקויים שצוינו בדוח הקודם (להלן - ביקורת המעקב). הביקורת נעשתה בזרוע העבודה ובמינהל הבטיחות, ברשם הקבלנים ובאגף החשכ"ל. בדיקות השלמה נעשו במשטרה.

- 10 בהחלטת הממשלה 133 מ-19.7.21 נקבעה העברת רוב זרוע העבודה, ובכללה מינהל הבטיחות, ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שאליו השתייך מינהל הבטיחות בתקופה הרלוונטית לביקורת, למשרד הכלכלה והתעשייה.
- 11 קבלן מוכר הוא קבלן הרשום בפנקס הקבלנים בהתאם לחוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות התשכ"ט-1969; עומד בקריטריונים שקבעה הוועדה הבין-משרדית לקביעת סדרי מסירת עבודות הממשלה לקבלנים; שמו כלול ברשימת הקבלנים המוכרים לעבודות ממשלתיות; ויש בידיו תעודת קבלן מוכר בתוקף שהנפיקה הוועדה הבין-משרדית באמצעות מינהלת רישום קבלנים מוכרים.
- 12 מבקר המדינה, **דוח שנתי 52ב** (2002), עמ' 751 - 771.
- 13 שם, **דוח שנתי 166ג** (2016), עמ' 1011 - 1057.
- 14 שם, **דוח שנתי 168ג** (2018), עמ' 431 - 461.
- 15 כולל מי שמועסק מטעמם של המעסיקים וחלה עליו חובה בתחום, כמו מנהל העבודה באתר הבנייה.



סדרי הפיקוח על הבטיחות בעבודה באתרי הבנייה

מינהל הבטיחות פועל מכוח חוק ארגון הפיקוח על העבודה ופקודת הבטיחות. פעילותו נועדה להבטיח שהמעסיקים עושים את הפעולות הדרושות להגנה מרבית על בטיחותם של העובדים ובריאותם. מנגנון מינהל הבטיחות כולל בעיקר מפקחי עבודה (להלן - מפקחים). תפקידם המרכזי של המפקחים הוא לבצע ביקורי פיקוח במקומות עבודה (להלן - ביקורים), כדי לאתר כשלי בטיחות; לבדוק במקומות עבודה את סדרי העבודה ואת סידורי הבטיחות; לחייב את המעסיקים בדבר האמצעים שעליהם לנקוט כדי למנוע תאונות; לנקוט צעדים כנגד מעסיקים מפירי חוק; לברר את הסיבות והנסיבות של תאונות עבודה; ולחקור כל אדם הנמצא במקום העבודה בכל עניין שבסמכות המפקח¹⁶. למפקח נתונות סמכויות שונות, ואלה העיקריות שבהן: לתת צו בטיחות שיכול להורות בין היתר על הפסקת העבודה במקום העבודה או לחייב את המעסיק לנקוט, בתוך פרק הזמן הנקוב בצו, אמצעים שונים להרחקת סכנה, אם סבר כי יש לעשות כן כדי למנוע סכנה לשלומם או לבריאותם של אדם (להלן - צו בטיחות)¹⁷; ואם נודע למפקח על אירוע באתר בנייה שגרם למוות או לפציעה קשה של אדם - לתת צו המורה על הפסקת עבודה באתר הבנייה ועל סגירת האתר ואיסור המשך פעילות בו לשני ימי עבודה ממועד התאונה ורשאי הוא להאריך את תוקפו של הצו בשלושה ימים נוספים (להלן - צו הפסקת עבודה)¹⁸.

היקף כוח האדם במינהל הבטיחות

היקף הפעילות של מינהל הבטיחות לגבי הבטיחות באתרי הבנייה נגזר בראש ובראשונה מהיקף כוח האדם העומד לרשותו, ובפרט ממספר המפקחים שעומדים לרשותו בין היתר לשם פיקוח על אתרי הבנייה.

בנובמבר 2018 סוכם בין משרד האוצר למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים¹⁹ (להלן - משרד העבודה), שמינהל הבטיחות היה אז חלק ממנו, כי שני המשרדים יקדמו החלטה לאישור הממשלה להקצאת 60 משרות תוספתיות למינהל הבטיחות: 25 משרות בשנת 2018 ו-35 בינואר 2019. עוד סוכם כי לפי בקשת משרד העבודה יתקיים עד סוף שנת 2020 דיון בין המשרדים שבו ייבחן הצורך בהקצאת עוד 17 משרות בשנה זו (להלן - הסיכום התקציבי). לפי משרד העבודה, תוספת המשרות נדרשה למימוש הצעדים להגברת הבטיחות בעבודה בענף הבנייה שבכוונת המשרד לקדם, כפי שפורט במכתב ששלחו בנובמבר 2018 שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבינוי והשיכון ושר האוצר ליו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה. במכתב

16 סעיף 3 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה.

17 שם, סעיפים 6 - 8.

18 סעיף 6א לחוק ארגון הפיקוח על העבודה.

19 בעקבות החלטת הממשלה 133 מ-19.7.21 על העברת מרבית הפעילות של זרוע העבודה למשרד הכלכלה והתעשייה, הוחלט לשנות את שם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים למשרד הרווחה והבטיחות החברתי.

פירוט שלושת השרים את הצעדים שבכוונתם לקדם כדי לצמצם את היקף תאונות העבודה והפרות הבטיחות בענף הבנייה (להלן - מכתב השרים).

מנתונים שמסרה זרוע העבודה למשרד מבקר המדינה עלה כי מינואר 2019 עד אוקטובר 2021 נוספו 53 משרות למינהל הבטיחות, מהם 39 משרות מפקחים ו-14 משרות אחרות (כגון במטה). בעקבות תוספת המשרות עלה מספר המשרות שאוישו מ-95 בינואר 2019 ל-148 בינואר 2021, גידול של כ-56%. יצוין כי תקן כוח האדם במינהל הבטיחות בשנת 2021 כלל 176 משרות, כלומר איוש התקנים במינהל בינואר 2021 עדיין לא היה מלא (כ-84%).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הגידול בהיקף כוח האדם במינהל הבטיחות בשנים 2019 - 2021 - מ-95 משרות מאוישות ל-148 משרות מאוישות, ובפרט את הגידול במספר המפקחים לשם הגברת הפיקוח. עם זאת, עלה כי לא אוישו 28 מ-176 המשרות שנקבעו בתקן, וכי לא התווספו שבע מ-60 המשרות שעליהן סוכם בסיכום התקציבי. נוסף על כך עלה כי בדיון של זרוע העבודה ומשרד האוצר לגבי הקצאת 17 המשרות הנוספות שהתקיים בהתאם לאמור בסיכום התקציבי, התנגד משרד האוצר להקצאת משרות אלה, מאחר שטרם אוישו כל משרות המפקחים.

זרוע העבודה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 (להלן - תשובת זרוע העבודה) כי היה קושי ניכר לגייס מפקחים עקב היעדר תקציב ממשלתי מסודר ועקב מגפת הקורונה, וכי בימים אלו (ינואר 2022), עם אישור התקציב, נמצא מינהל הבטיחות בהליכי גיוס מתקדמים לאיוש של כ-30 משרות. עוד מסרה זרוע העבודה כי עם התקדמות ההליכים, יגיש מינהל הבטיחות שוב למשרד האוצר את הבקשה להקצאת 17 המשרות הנוספות בהתאם לסיכום התקציבי. אשר לשבע מ-60 המשרות שהוספתן נקבעה בסיכום התקציבי אולם הן לא התווספו, ציינה זרוע העבודה כי המאפיינים של שבע משרות אלה הועברו לאישור, וארבע מהן אושרו בדצמבר 2021.

אגף תקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2022 כי תוקצבו 60 משרות עבור מינהל הבטיחות בהתאם לסיכום התקציבי, וכי מלבד זאת לא תוקצבו עוד משרות. אגף התקציבים הוסיף כי הוא סבור שלאחר הגידול במספר המשרות משנת 2018, יש להתמקד בבחינת איכות הפיקוח על העבודה, לרבות בחינת החסמים שבעקבותיהם האפקטיביות של הפיקוח נפגעת, וכי ללא עבודה מקצועית ומעמיקה בעניין זה, הוספת משרות אינה אפקטיבית.

מומלץ כי לאחר שזרוע העבודה תאיש את המשרות שעל הוספתן הוסכם בסיכום התקציבי עם משרד האוצר, זרוע העבודה ומשרד האוצר יבחנו את הצורך להקצות את 17 המשרות הנוספות למינהל הבטיחות בהתאם לאמור בסיכום התקציבי, תוך בחינת הדרכים למיצוי האפקטיביות של עבודת המפקחים, בפרט בענף הבנייה.

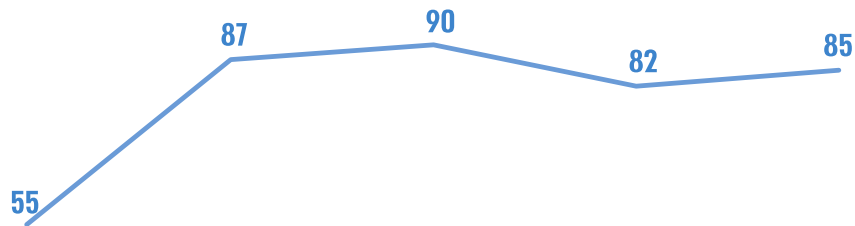


היקף המפקחים בענף הבנייה

בדוח הקודם צוין כי בשנת 2017 מינהל הבטיחות הגדיל את מספר המפקחים הייעודיים לענף הבנייה מ-17 ל-22, וכי על מינהל הבטיחות לוודא שהגדלת מספר המפקחים תהיה יעילה ואפקטיבית ובהתאם לצורך, כדי שמספר הביקורים באתרי הבנייה יעלה במידה ניכרת, יביא לאיתור רב יותר של כשלי בטיחות באתרים אלה ויסייע בהפחתת מספר התאונות והנפגעים בהם²⁰.

נוכח האמור ולפיו תוספת המשרות נדרשת למינהל הבטיחות למימוש הצעדים להגברת הבטיחות בעבודה בענף הבנייה, כמפורט במכתב השרים, בדק משרד מבקר המדינה את מספר המפקחים שביקרו באתרי בנייה, לרבות מפקחים בתפקידי מטה ותפקידים אחרים שבנוסף לתפקידים מקיימים מפעם לפעם ביקורי פיקוח באתרי בנייה²¹. יודגש כי מפקחים אלה אינם ייעודיים לענף הבנייה כי בין היתר הם מקיימים ביקורי פיקוח גם במקומות עבודה בענפי התעשייה והחקלאות. להלן בתרשים 5 פירוט מספר המפקחים שביקרו באתרי בנייה בשנים 2019 - 2021 (ינואר - יוני), לפי נתוני מינהל הבטיחות:

תרשים 5: מספר המפקחים שביקרו באתרי בנייה בשנים 2019 - 2021 (ינואר - יוני)



ינואר - יוני 2019 יולי - דצמבר 2019 ינואר - יוני 2020 יולי - דצמבר 2020 ינואר - יוני 2021

על פי נתוני מינהל הבטיחות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

20 מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "רישום קבלנים והיבטים בהבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה", עמ' 457.

21 מפקחים שקיימו לפחות ביקור פיקוח אחד באתר בנייה.



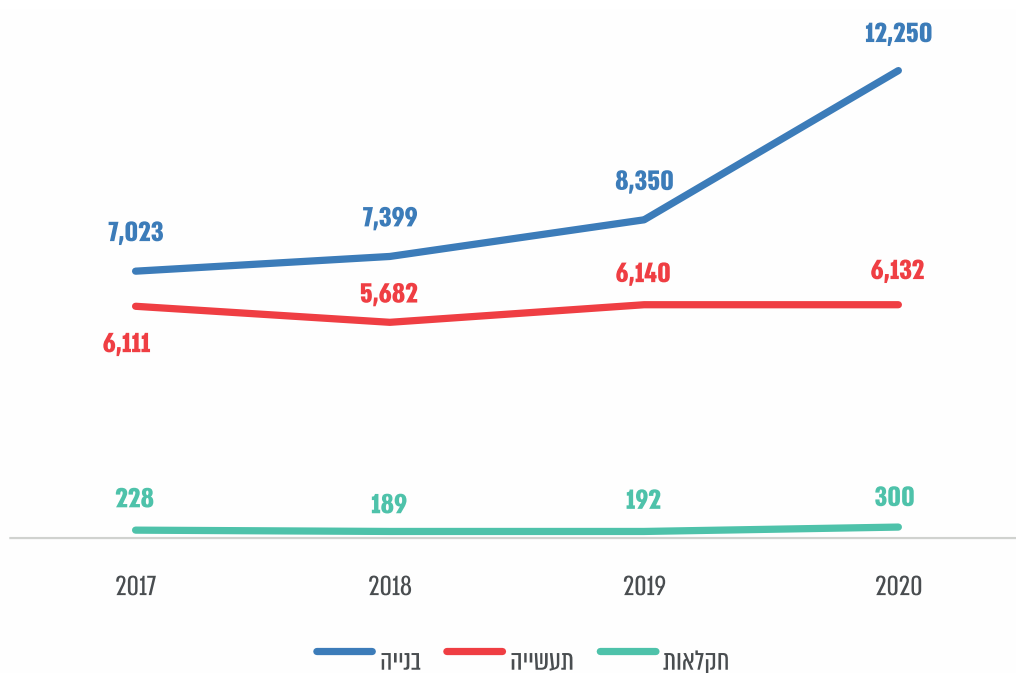
מהתרשים עולה כי מספר המפקחים שביקרו באתרי בנייה גדל בכ-54% מהמחצית הראשונה של שנת 2019 עד למחצית הראשונה של שנת 2021 - מ-55 מפקחים ל-85 מפקחים.

היקף ביקורי הפיקוח

מספר הביקורים

נוכח הגידול בהיקף כוח האדם במינהל הבטיחות, ובפרט במספר המפקחים, והצורך בנקיטת צעדים להגברת הבטיחות בעבודה בענף הבנייה, ניתן לצפות לגידול גם בהיקף הביקורים שמקיים מינהל הבטיחות במקומות עבודה בכלל ובענף הבנייה בפרט. להלן בתרשים 6 מספר הביקורים שקיימו המפקחים בענפי הבנייה, התעשייה והחקלאות בכל אחת מהשנים 2017 - 2020, לפי נתוני מינהל הבטיחות:

תרשים 6: מספר ביקורי המפקחים בענפי הבנייה, התעשייה והחקלאות בשנים 2017 - 2020



על פי נתוני מינהל הבטיחות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי משנת 2017 עד שנת 2020 עלה מספר הביקורים השנתי בענף הבנייה בכ-74% (מכ-7,000 ל-12,250), זאת לעומת ענף התעשייה שבו כמעט לא היה שינוי במספר הביקורים באותה תקופה. אשר לענף החקלאות, הייתה עלייה של כ-32% במספר הביקורים מכ-230 לכ-300. יצוין כי לפי נתוני מינהל הבטיחות שהתקבלו אחרי תום הביקורת, מספר הביקורים בענף הבנייה בשנת 2021 היה דומה לזה שהיה בשנת 2020 - 12,300.

עולה אפוא כי הגידול בהיקף כוח האדם במינהל הבטיחות בא לידי ביטוי בגידול בהיקף ביקורי הפיקוח בענף הבנייה.

מספר הביקורים לעומת מספר אתרי הבנייה המוכרים למינהל הבטיחות

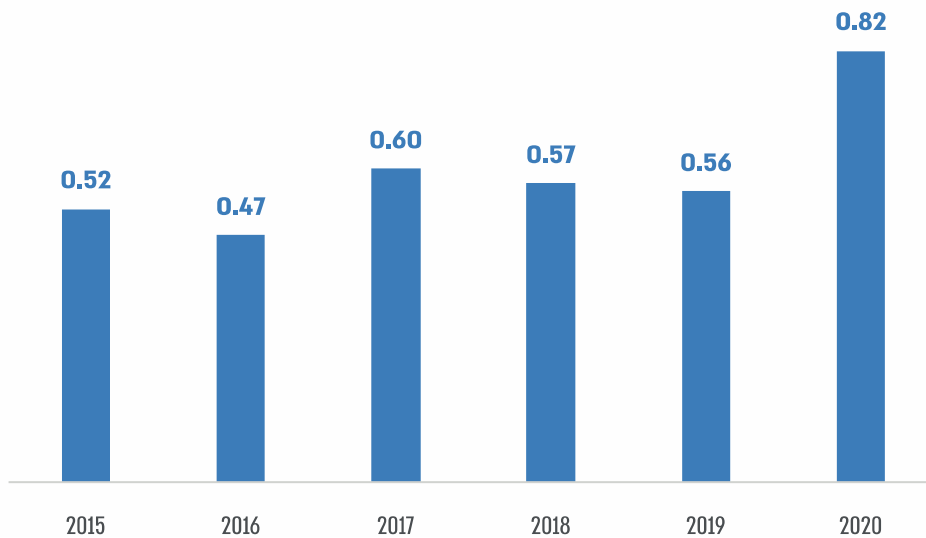
כדי לקבל תמונה מלאה של משמעות הגידול במספר הביקורים יש לבחון אותו לעומת מספר אתרי הבנייה הפעילים באותה תקופה, שכן כדי להגביר את הבטיחות בענף הבנייה יש להעלות את היחס בין מספר הביקורים לבין מספר אתרי הבנייה. שיעור נמוך של ביקורים לעומת מספר האתרים פוגע באפקטיביות הפיקוח וגם עלול להקשות על מינהל הבטיחות לעקוב אחר תיקון ליקויים שאותרו²². למינהל הבטיחות יש רשימה של אתרי בנייה המוכרים לו, והיא מתעדכנת מדי פעם בפעם (להלן - אתרים מוכרים). יצוין כי זו אינה כוללת בהכרח את כל אתרי הבנייה הפעילים בתקופה שאליה היא מתייחסת, שכן מינהל הבטיחות אינו מקבל תמיד מידע לגבי כל אתר בנייה שנפתח או נסגר.

משרד מבקר המדינה בדק את היחס בין מספר הביקורים למספר האתרים המוכרים (להלן - יחס הביקורים) בשנים 2015 - 2020, כמפורט בתרשים 7 שלהלן:

22 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016**, "בטיחותם של העובדים ובריאותם", עמ' 1027.



תרשים 7: יחס הביקורים בשנים 2015 - 2020



על פי נתוני מינהל הבטיחות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי בשנים 2015 - 2020 גדל יחס הביקורים מ-0.52 ביקורים בשנת 2015 ל-0.82 ביקורים בשנת 2020 (עלייה של כ-58%).

מעקב אחר קבלת הודעות על תיקון הליקויים שנמצאו בביקורים במקרים שבהם לא ניתנו צווים

כאשר מפקח המבקר באתר בנייה מוצא ליקויי בטיחות, בסמכותו לתת למעסיק צו בנדון²³. אם סבר המפקח שחומרת הליקויים אינה מצדיקה מתן צו, באפשרותו למסור למעסיק הוראה לתקן את ליקויי הבטיחות שהוא מצא בביקור, תוך פירוט הליקויים והמועד לתיקונם (להלן - דוח ביקור). בדוח מציין המפקח כי על המעסיק לתקן את הליקויים במועד שנקבע לגבי כל ליקוי, וכי בתום תיקון הליקויים עליו להודיע למינהל הבטיחות בכתב על תיקונם. כמו כן, עליו לצרף להודעתו את המסמכים שהוא נדרש להציג למפקח, אם אחד הליקויים נגע לאי-הצגתם. יצוין כי דוח הביקור מוזן למערכת המחשוב של מינהל הבטיחות ("אפיק").

23 סעיפים 6 - 8 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה.



נמצא כי המעקב של מינהל הבטיחות בנוגע להודעות על תיקון ליקויי הבטיחות שעל המעסיקים למסור לו בהתאם להוראתו אינו שיטתי - הוא לא קבע מנגנון למעקב אחר קבלת ההודעות, ואין במערכת המחשוב שלו אפיון של הצגת התראה או תזכורת על שטרם התקבלה הודעה כנדרש.

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.

להלן תמונות שצולמו בביקורי פיקוח שהתקיימו באתרי בנייה בשנת 2021, המתעדות עבירות בטיחות:



תמונה 1: מדרגות ללא גידור



המקור: מינהל הבטיחות.



תמונה 2: פיגומים לא תקינים



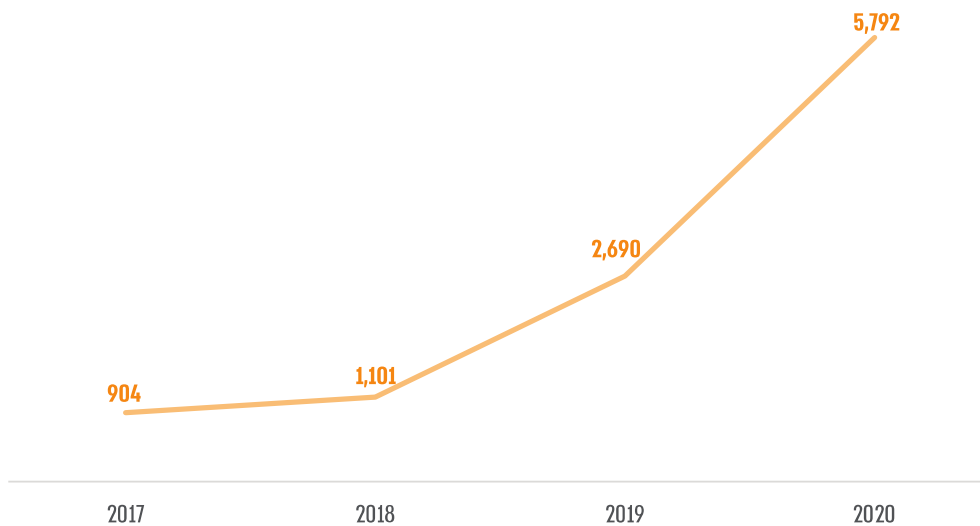
המקור: מינהל הבטיחות.



צווי בטיחות וצווי הפסקת עבודה

כאמור, בסמכות המפקח לתת צו בטיחות שיכול להורות בין היתר על הפסקת העבודה במקום העבודה או לחייב את המעסיק לנקוט אמצעים שונים לשם הרחקת סכנה; ולתת צו הפסקת עבודה המורה על סגירת אתר אם נודע לו על אירוע באתר שגרם למוות או לפציעה קשה של אדם. מימוש הסמכות למתן הצווים במקרים שבהם ניתן וראוי לתת אותם הוא חשוב להגברת האפקטיביות של הפיקוח ושיפור הבטיחות באתרים. משרד מבקר המדינה בדק אם במקביל לגידול במספר המפקחים הפעילים והביקורים באתרי בנייה, חל גידול גם במספר צווי הבטיחות וצווי הפסקת העבודה שנתנו המפקחים. להלן בתרשים 8 פירוט מספר צווי הבטיחות שניתנו בשנים 2017 - 2020 בענף הבנייה; להלן בתרשים 9 פירוט מספר צווי הפסקת עבודה שניתנו בשנים אלו בענף הבנייה:

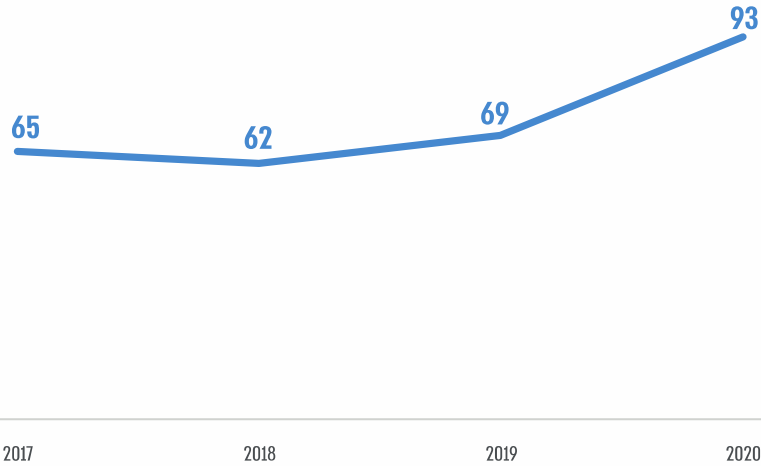
תרשים 8: מספר צווי הבטיחות בענף הבנייה בשנים 2017 - 2020



על פי נתוני מינהל הבטיחות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 9: מספר צווי הפסקת עבודה בשנים 2017 - 2020



על פי נתוני מינהל הבטיחות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי עם השנים חל גידול ניכר במספר צווי הבטיחות וצווי הפסקת עבודה שנתן מינהל הבטיחות, בפרט לאחר הגידול בהיקף כוח האדם ובכמות הביקורים כאמור. עוד הועלה כי בשנת 2020 מספר צווי הבטיחות שניתנו היה גדול פי יותר משישה ממספר צווי הבטיחות שניתנו בשנת 2017 (כ-5,800 צוים בשנת 2020, לעומת כ-900 צוים בשנת 2017), וכי מספר צווי הפסקת עבודה גדל בכ-43% באותה התקופה (מ-65 ל-93 צוים). יצוין כי במחצית הראשונה של שנת 2021 ניתנו כ-1,380 צווי בטיחות ו-38 צווי הפסקת עבודה. העלייה במספר צווי הבטיחות וצווי הפסקת העבודה בשנים 2017 - 2020 מחדדת את הצורך במעקב שמבצע מינהל הבטיחות אחר ביצוע הצוים וכן אחר קבלת ההודעות על תיקון ליקויי הבטיחות שצוינו בדוחות הביקור.

זרוע העבודה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2022 כי בשנים 2020 - 2021 ניתנו 4,500 צווי בטיחות שהורו על הפסקת פעילות מלאה באתרי בנייה בשל ליקויים מסכני חיים.

אכיפה מינהלית ופלילית של הוראות החוק הרלוונטיות לבטיחות בענף הבנייה

כאמור, ענף הבנייה הוא עתיר סיכונים, ושכיחים בו תאונות עבודה קשות ומקרי מוות. זאת בין היתר עקב היעדר ציות להוראות החוק והתקנות בתחום הבטיחות בעבודה, שהפרתן היא עבירה פלילית (להלן - עבירות בטיחות)²⁴; וכן עקב רשלנות באתר הבנייה שגרמה למוות או לחבלה של עובד, תוך הפרת הוראות חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - עבירות רשלנות)²⁵. לאכיפת דיני הבטיחות וצמצום תאונות העבודה החמורות נדרשים בין היתר יכולות חקירה שיאפשרו את ביסוס התשתית הראייתית הנדרשת במקרה שבו הופרו הוראות הדין, שיתוף פעולה ותיאום בין הגורמים המעורבים בהליך האכיפה ומימוש של הסנקציות שנקבעו.

קיימות כמה מאות עבירות בטיחות שעד שנת 2018 האפשרות לאכיפתן הייתה במסגרת הליך פלילי. בשנת 2017 תוקן החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011²⁶ (להלן - החוק להגברת האכיפה), ונקבע בו לגבי כ-40 עבירות (להלן - עבירות עיצום)²⁷ כי משנת 2018 יוכל מינהל הבטיחות להטיל בגין הפרתן עיצום כספי בהליך מינהלי (להלן - עיצום), קרי עונש כספי ללא שימוש בהליך הפלילי, בסך 20,460 ש"ח או 35,800 ש"ח להפרה, ובמקרים של הפרה חוזרת ניתן להטיל עיצום גבוה יותר, בהתאם לסוג ההפרה²⁸. לפי דברי ההסבר לתיקון החוק להגברת האכיפה, רוב עבירות העיצום רלוונטיות לענף הבנייה בגלל ריבוי התאונות בו. עוד צוין בדברי ההסבר כי מוצע שעבירות אלה יהיו עבירות עיצום, מכיוון שהטלת העיצום יעילה, מהירה ופשוטה יותר מאשר ההליך הפלילי. למשל, בהליך המינהלי נטל הראיה הנדרש להוכחת העבירה פחות מנטל הראיה הנדרש בהליך הפלילי. כמו כן, ההליך המינהלי מאפשר הטלת סנקציה בתוך פרק זמן קצר יותר לעומת ההליך הפלילי, ובכך יש כדי להגביר את אפקטיביות האכיפה (ראו להלן)²⁹.

- 24 דיני הבטיחות מוסדרים בחקיקה ראשית ובתקנות. דיני הבטיחות המרכזיים הם פקודת הבטיחות, אשר יותר מ-40 תקנות הותקנו מכוחה; וחוק ארגון הפיקוח על העבודה והתקנות שהותקנו מכוחו. כמו כן מוסדר הנושא בנהלים משלימים (הכשרת בעלי תפקיד בתחום הבטיחות בעבודה בגובה, בדיקת כלים טעוני בדיקה, מעלית בנייה, העתקת פיגום ממוכן ועוד) ובצווים (למשל, צו הבטיחות בעבודה [עבודות בניה הנדסית], התשכ"ב-1961).
- 25 לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיף 304 - גרימת מוות ברשלנות, סעיף 338 - מעשי פזיזות ברשלנות וסעיף 341 - חבלה ברשלנות.
- 26 צו להגברת האכיפה של דיני העבודה (שינוי התוספת השנייה לחוק), התשע"ז-2017, שפרסם שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ב-26.6.17. הצו נכנס לתוקף ב-1.1.18.
- 27 ההוראות שהפרתן תיחשב לעבירות עיצום הן בין היתר בתחום הבטיחות בעבודה בגובה, בטיחות בעבודה עם עגורנים ובטיחות בעבודה עם מכונות הרמה ואביזרי הרמה.
- 28 הסכומים הם בערכים של שנת 2019 ומתעדכנים מדי שנה בשנה בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן. העיצומים המוטלים על יחיד הם 50% מכל אחד מערכים אלה. במקרה של הפרה חוזרת יתווסף על העיצום הכספי שהיה ניתן להטיל בגינה אילו הייתה הפרה ראשונה, סכום השווה לעיצום הכספי כאמור; הפרה חוזרת לעניין זה היא הפרת הוראה בתוך שנתיים מההפרה הקודמת של אותה הוראה שבגינה הוטל על המפר עיצום כספי או שבגינה הוא הורשע.
- 29 דברי ההסבר להצעה לתקן את התוספת השנייה לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011.



מינהל הבטיחות קבע בנוהל את הקווים המנחים בנוגע לאכיפת עבירות העיצום (להלן - נוהל הניתוב): לפי נוהל הניתוב, ברירת המחדל לגבי עבירות העיצום תהיה אכיפה בהליך מינהלי, וניתוב להליך הפלילי יבוצע כאשר נסיבות המקרה חמורות יותר, למשל שיטתיות בביצוע ההפרה; חשד שההפרה נעשתה בתכנון מראש, למשל כדי להפיק רווח; ובנסיבות שבהן מבצע הבנייה אינו מאפשר למפקח לבצע את עבודתו³⁰. לגבי יתר עבירות הבטיחות נותרה האכיפה בהליך הפלילי. להלן פרטים לגבי כמה היבטים באכיפה של עבירות בטיחות בהליך המינהלי ובהליך הפלילי ועבירות רשלנות:

אכיפה בהליך המינהלי באמצעות עיצום כספי

בדוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (להלן - ועדת אדם)³¹ משנת 2014 צוין כי למערך הפיקוח על הבטיחות בעבודה חסרים כלי אכיפה חלופיים להליך הפלילי ויעילים יותר ממנו, ובמרכזם העיצום הכספי. בהמשך לכך הוועדה המליצה לקבוע בחקיקה לגבי תחום הבטיחות בעבודה, ובפרט לגבי ענף הבנייה, כלי אכיפה מסוג עיצום כספי כהליך חלופי להליך הפלילי³².

לאחר תיקון החוק להגברת האכיפה בשנת 2018 כאמור, החל מינהל הבטיחות להטיל עיצומים כספיים על מעסיקים בענף הבנייה. לפי החוק להגברת האכיפה, אם עשה מעסיק או אדם אחר שחלה עליו חובה לפי הוראות החיקוק של עבירות העיצום מעשה שהוא הפרה של הוראה כאמור, רשאי מפקח עבודה בכיר שמונה לעניין זה (להלן - הממונה) להטיל עיצום כספי. תחילה עליו למסור למעסיק הודעה על הכוונה להטיל עיצום כספי (להלן - הודעה על כוונת חיוב), והמעסיק רשאי לטעון את טענותיו בכתב לפני הממונה בתוך 30 יום. לאחר מכן מחליט הממונה אם להטיל על המעסיק עיצום כספי³³. בהתאם להחלטה, מוסר הממונה למעסיק דרישה לשלם את הסכום שנקבע בעיצום הכספי (להלן - דרישת תשלום). אם לא הגיש המעסיק את טענותיו כאמור, יראו את ההודעה על כוונת החיוב כדרישת תשלום שנמסרה לו. המעסיק רשאי לערור על החלטת הממונה לפני ועדת ערר; על החלטתה של ועדת הערר ניתן לערער לבית הדין האזורי לעבודה.

30 יובהר כי לא ניתן לנקוט במקביל הליך מינהלי והליך פלילי לגבי אותן נסיבות ואותו המפר.

31 במרץ 2011 מינה שר התעשייה, המסחר והתעסוקה דאז ועדה ציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל בראשותו של האלוף (מיל') אודי אדם. על הוועדה הוטל לבחון היבטים מערכתיים ולהמליץ על מדיניות ממשלתית לאומית בתחום זה. באפריל 2014 הגישה הוועדה לשר הכלכלה דאז דוח שכלל המלצות לתיקון המצב הקיים ולקידום הנושא.

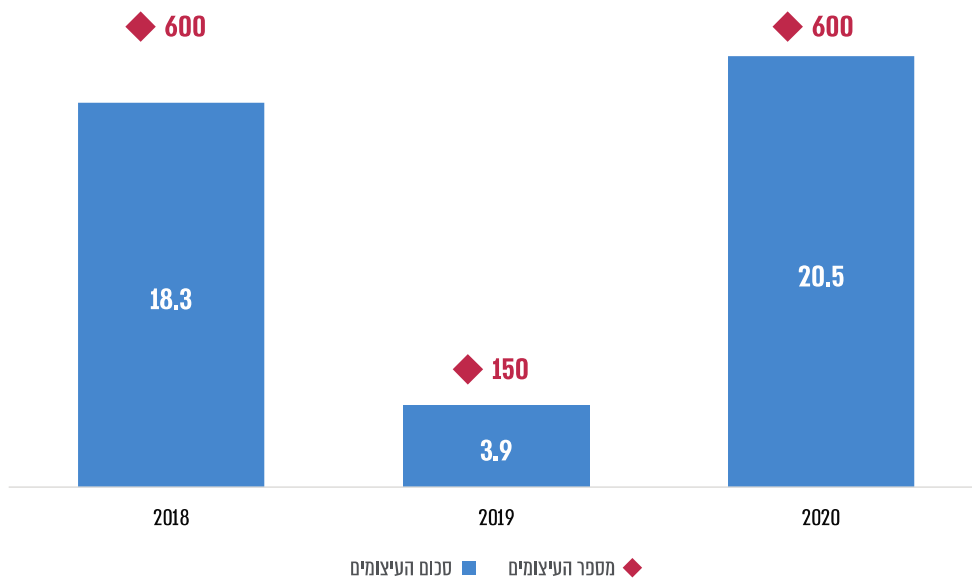
32 דוח ועדת אדם, עמ' 36 - 38, 111.

33 בסמכות הממונה גם להפחית את סכום העיצום הכספי.



בשנים 2018 - 2020 הטיל מינהל הבטיחות כ-341,350 עיצומים כספיים בגין עבירות עיצום, בסך כולל של כ-42.7 מיליון ש"ח³⁵. סכום העיצום הממוצע היה כ-31,500 ש"ח. להלן בתרשים 10 פירוט מספר העיצומים והסכום העיצומים (בקירוב) בכל שנה מאותן שנים:

תרשים 10: מספר העיצומים שהוטלו וסכומם הכספי בקירוב (במיליוני ש"ח) בשנים 2018 - 2020



על פי נתוני מינהל הבטיחות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מספר העיצומים שהטיל מינהל הבטיחות בשנת 2019 היה כרבע ממספר העיצומים שהטיל בשנת 2018. עוד עולה כי 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).

לגבי הירידה הניכרת במספר העיצומים שהוטלו בשנת 2019 לעומת שנת 2018, מסר מינהל הבטיחות למשרד מבקר המדינה כי ביצע בשנת 2018 פעילות אינטנסיבית לצורך הטלת

34 בספירה נכללו כל דרישות התשלום ששלח מינהל הבטיחות למפירים, כולל הודעות על כוונת חיוב שהפכו לדרישת תשלום בהתאם לאמור בחוק להגברת האכיפה.

35 נוסף על העיצומים שהוטלו, בשנת 2018 שלח מינהל הבטיחות כ-50 הודעות של התראות מינהליות לפי סעיף 15 לחוק להגברת האכיפה, שבו נאמר שמינהל הבטיחות רשאי להמציא למעסיק התראה מינהלית ולפיה על המעסיק להפסיק את ההפרה, וזאת במקום הודעה על כוונת חיוב.



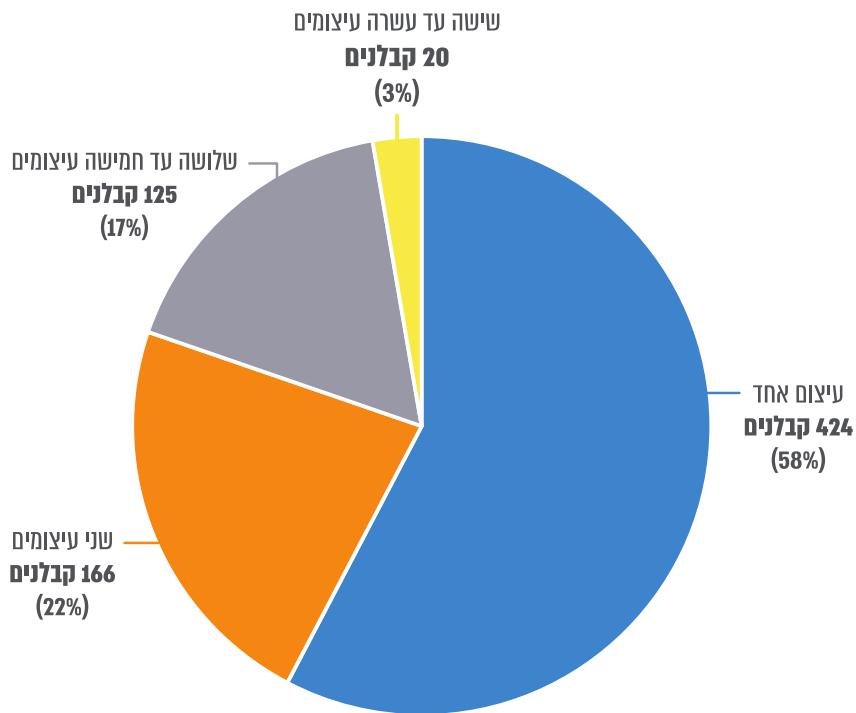
העיצומים, אך לקראת סוף השנה צומצמה הפעילות להטלת העיצומים, שכן נוצר באותה עת "צוואר בקבוק" בתהליך הטלתם.

זרוע העבודה מסרה בתשובותיה כי בשנת 2021 הוטלו עיצומים בסכום של 25.2 מיליון ש"ח, וכי בשנים 2018 - 2021 הוטלו כ-2,380 עיצומים בסכום של 67.9 מיליון ש"ח.

מינהל הבטיחות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2022 (להלן - תשובת מינהל הבטיחות) כי ראש מינהל הבטיחות הורה בשנתיים האחרונות על הקמת מערך עיצומים, ובכלל זה על גיוס חמישה בעלי תפקידים שיהיו ממונים על המערך ויעסקו רק בתחום העיצומים.

בשנים 2018 - 2020 הוטלו עיצומים על 735 קבלנים. להלן בתרשים 11 התפלגות 735 הקבלנים שהוטלו עליהם עיצומים באותן שנים, לפי מספר העיצומים:

תרשים 11: התפלגות 735 הקבלנים שהוטלו עליהם עיצומים בשנים 2018 - 2020, לפי מספר העיצומים



על פי נתוני מינהל הבטיחות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי על 424 מ-735 הקבלנים האמורים (58%) הוטל בשנים 2018 - 2020 עיצום אחד, ועל 145 קבלנים (20%) הוטלו בין שלושה לעשרה עיצומים.

מינהל הבטיחות מסר בתשובתו כי עניינם של קבלנים שהוטל עליהם מספר רב של עיצומים מועבר גם לטיפול רשם הקבלנים (ראו להלן).

מומלץ כי מינהל הבטיחות יבחן את הליכי עבודתו בנוגע להטלת עיצומים, במטרה לאפשר את התייעלותם ולמנוע "צווארי בקבוק" נוספים, שבעטיים שוב יחליט מינהל הבטיחות לצמצם את פעילותו בתחום זה (ראו להלן בנושא מערכת ממוחשבת לניהול העיצומים). מומלץ כי מינהל הבטיחות יבצע בקרה ומעקב בנוגע לקבלנים שהוטלו עליהם מספר רב של עיצומים ויבחן את הצורך בנקיטת צעדי אכיפה משלימים לשם הגברת הבטיחות.

מערכת ממוחשבת לניהול העיצומים

מערכת מידע היא כלי עזר הכרחי לניהול וביצוע של הליכים דוגמת הליכי עיצומים, ובכלל זה הטלתם, שליחת הודעות לגביהם ומעקב אחר גבייתם. זאת כדי לקצר את משכי הטיפול, לצמצם טעויות שנגרמות בעקבות עבודה ידנית, לשפר את הבקרה על התהליך ולייעלו.

עבודת האכיפה של מינהל הבטיחות מנוהלת במערכת המידע "אפיק", שמרכזת את הפעילות של מינהל הבטיחות. כאמור, דוחות הפיקוח מוזנים למערכת זו, והיא מפיקה את העיצומים, אולם היא אינה משמשת למעקב אחר משלוח העיצומים, המבוצע באמצעות הזנת נתונים ידנית לגיליון אקסל, וכך אחר תשלומם. לפי זרוע העבודה, חלק מתהליך העברת העיצומים לגבייה מבוצע באמצעות הזנת ידנית של מאות חובות עם כל הפרטים הנלווים לכל חוב. עקב כך קשה לעקוב אחר החובות שנוצרו בגין העיצומים, ואין מעקב בנוגע לחובות שהועברו לגבייה, החובות שלא הועברו לגבייה והסיבות לכך.

יוצא אפוא כי מינהל הבטיחות מנהל את מערך העיצומים בין היתר על בסיס קובץ אקסל אשר נתוניו מוזנים ידנית למערך הגבייה, ואין לו מערכת ממוחשבת לניהול מלוא תהליך הטיפול בעיצומים, לרבות שליחתם וגבייתם. בכך יש כדי לפגום באפקטיביות של הטלת העיצומים - עקב התארכות משך הטיפול בהטלת העיצום, הגברת הסיכוי לטעויות אנוש, סרבול העבודה, מעקב לקוי אחר התהליך, קושי להעביר את העיצומים לגבייה ובקרה לא איכותית על התהליך, לרבות חוסר יכולת לקבל תמונת מצב מלאה לגביו.

זרוע העבודה מסרה בתשובתה כי מינהל הבטיחות מסתייע בגיליונות אקסל לצורך ניהול העברת הנתונים לחשבות של זרוע העבודה, המרכז לגביית קנסות וועדות הערר, נוכח הקושי בתיאום המערכות של כל הגופים. עוד מסרה זרוע העבודה כי בהוראת ראש המינהל אופיינה מערכת חדשה לניהול העיצומים בשנת 2020, ובימים אלו (ינואר 2022) הקמת המערכת מקודמת על ידי האגף למערכות מידע בזרוע העבודה. זרוע העבודה הוסיפה כי לצד זאת, בשנת 2020 בוצעו מספר רב של פעולות בין החשבות של זרוע העבודה למינהל הבטיחות, במטרה לדייק את הרישום של העיצומים על אף מגבלות התוכנה, וכי הדבר ניכר בנתונים לגבי העיצומים.



מומלץ כי מינהל הבטיחות והאגף למערכות מידע בזרוע העבודה יקדמו את הקמת המערכת הממוחשבת לניהול הליך העיצומים במלואו, לרבות העברה לגבייה במקרה הצורך, כדי שיתאפשר לנהל אותו באופן סדור ומבוקר.

גביית העיצומים הכספיים

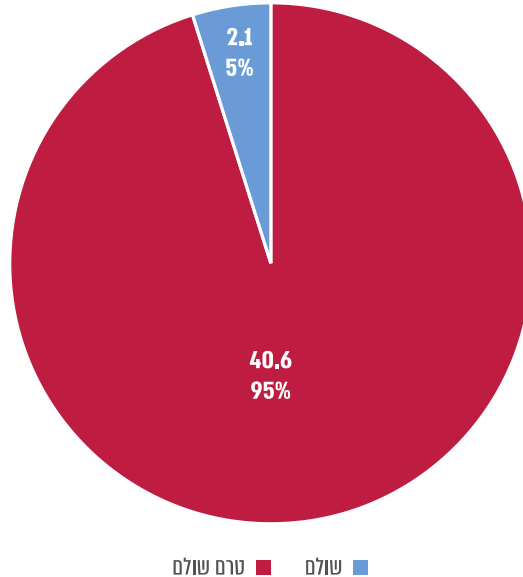
כדי שהעיצומים יהיו אפקטיביים חשוב כי מי שהוטל עליו עיצום ישלם את מלוא הסכום שנקבע, ואם לא עשה כן המדינה תפעל לגבייתו.

אם עיצום לא שולם, בסמכות מינהל הבטיחות להעבירו לגבייה באמצעות המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות שברשות האכיפה והגבייה (להלן - המרכז לגביית קנסות)³⁶.

סכומי העיצומים ששולמו

להלן בתרשים 12 התפלגות העיצומים הכספיים שהטיל מינהל הבטיחות בשנים 2018 - 2020, לפי העיצומים ששולמו והעיצומים שטרם שולמו. הנתונים נכונים לסוף שנת 2020:

תרשים 12: סכומי העיצומים הכספיים שהוטלו בשנים 2018 - 2020, בחלוקה לעיצומים ששולמו ולעיצומים שטרם שולמו, נכון לסוף 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני מינהל הבטיחות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

36 המרכז לגביית קנסות מוסמך לגבות חובות שונים שלא שולמו במועד לשרה של גופים ציבוריים, לרבות חובות בגין העיצומים הכספיים. לשם כך מוענקות לו סמכויות שונות, כמו לעקל את חשבון הבנק של החייב. ראו חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995. ראו גם https://www.gov.il/he/departments/guides/ fines_collection_center.

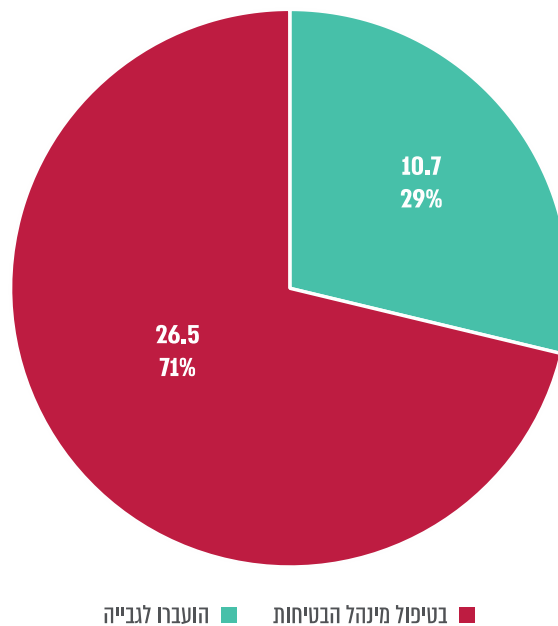


מהתרשים עולה כי נכון לסוף שנת 2020 שולמו עיצומים בסך כ-2.1 מיליון ש"ח מכ-42.7 מיליון ש"ח - שהם כ-5% בלבד, שיעור נמוך מסך העיצומים שהוטלו בשנים 2018 - 2020.

העיצומים שהועברו לגבייה

מהנתונים שמסרה זרוע העבודה עולה שבאוקטובר 2020 החלה זרוע העבודה להעביר למרכז לגביית קנסות עיצומים לגבייה. עד ליולי 2021 הועברו למרכז לגביית קנסות 365 עיצומים בסך כ-10.7 מיליון ש"ח מתוך העיצומים שטרם שולמו בסך כ-40.6 מיליון ש"ח. יצוין כי עיצומים בסך 3.4 מיליון ש"ח שטרם שולמו היו בהליכי ערר, ועיצומים אלה אינם מועברים לגבייה. להלן בתרשים 13 פירוט סכום העיצומים שהועברו לגבייה וסכום העיצומים שהיו בטיפול מינהל הבטיחות, ושיעורם מכלל סכום העיצומים שטרם שולמו עד סוף 2020 ולא התקיימו לגביהם הליכי ערר, נכון ליולי 2021:

תרשים 13: סכום העיצומים שהועברו לגבייה וסכום העיצומים שהיו בטיפול מינהל הבטיחות, ושיעורם מכלל סכום העיצומים שטרם שולמו עד סוף 2020 ולא התקיימו לגביהם הליכי ערר, נכון ליולי 2021 (במיליוני ש"ח בקירוב)



על פי נתוני זרוע העבודה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי נכון ליולי 2021 - 71% מהעיצומים שהוטלו בשנים 2018 - 2020 ולא שולמו (כ-26.5 מיליון ש"ח) היו בטיפול מינהל הבטיחות ולא הועברו למרכז לגביית קנסות.

יצוין כי בדיווח שקיבלה זרוע העבודה מהמרכז לגביית קנסות ביוני 2021 צוין כי המרכז לגביית קנסות קיים הליכים לגביית כספי עיצומים שהועברו לטיפולו.

זרוע העבודה ומינהל הבטיחות מסרו בתשובתיהם כי אכן היה עיכוב בהעברת העיצומים לגבייה, עד שראש מינהל הבטיחות הורה בשנת 2020 לטפל בנושא. זרוע העבודה ומינהל הבטיחות הוסיפו כי עד סוף שנת 2021 הועברו למרכז לגביית קנסות 479 עיצומים בסך כ-14.3 מיליון ש"ח ונגבו כ-8.1 מיליון ש"ח - כ-12% מסכום העיצומים שהוטלו עד סוף שנת 2021.

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

אכיפה במסגרת הליך פלילי

כאמור, קיימות מאות עבירות פליליות שאפשר לאכוף אותן רק בהליך פלילי; גם לגבי עבירות שניתן לאכוף גם בהליך מינהלי, נקבעו נסיבות שבגינן הן ייאכפו בהליך פלילי. האכיפה הפלילית היא עדיין הכלי המרכזי ולרוב היחיד למיצוי הדין עם מפירי רוב רובן של הוראות הבטיחות.

בנוהל משותף של מינהל הבטיחות והמשטרה נקבע כי ככלל, על המשטרה מוטלת האחריות לחקירה פלילית במקרים שבהם נספה עובד או נחבל חבלה חמורה בתאונת עבודה, ומינהל הבטיחות יחקור חשד לעבירה על דיני הבטיחות שלא הסתיימה במוות או בחבלה חמורה. בסמכות הפרקליטות להחליט על הגשת כתב אישום ולנהל הליכים משפטיים במקרים שבהם עולה חשד לעבירות רשלנות³⁷, ובסמכות התובעת הראשית של זרוע העבודה לנהל הליכים משפטיים במקרים שבהם עולה חשד לעבירות בטיחות בלבד. להלן פרטים לגבי כמה היבטים שבדק משרד מבקר המדינה בנוגע לחקירות הפליליות בתחום הבנייה שביצעו מינהל הבטיחות והמשטרה:

37 גם אם נלוות לעבירות הרשלנות עבירות בטיחות.

חקירה פלילית על ידי מינהל הבטיחות במקרים של חשד לביצוע עבירות בטיחות

טיפול זרוע העבודה בעבירות בטיחות כולל חקירת חשד לביצוע עבירות על ידי מפקחי מינהל הבטיחות³⁸, הגשת כתבי אישום וניהול ההליכים המשפטיים בידי התובעים המוסמכים בלשכה המשפטית של זרוע העבודה (להלן - יחידת התביעה).

כדי לבצע חקירה פלילית אפקטיבית של עבירות בטיחות נחוץ שהיא תבוצע על ידי מפקחים שהוכשרו והוסמכו כחוקרים וזהו תפקידם העיקרי. זאת מאחר שלחקירה כזאת נדרש ניסיון מקצועי בתחום, וכן נדרש פעמים רבות לגבות עדויות ולאסוף ראיות אחרות בתוך פרק זמן קצר, שכן ככל שעובר הזמן היכולת לאסוף אותן פוחתת. לשם כך צריך כי תהיה במינהל הבטיחות יחידת חקירות שזוהו תחום מומחיותה, ואשר תהיה אחראית לביצוע החקירות וניהול החוקרים מבחינה מקצועית ומינהלית, במטרה לאפשר את מיצוי ההליך הפלילי במקרים שבהם הדבר נדרש לאכיפת עבירות הבטיחות (ראו להלן).

בביקורת עלה כי נכון לאוקטובר 2021, לא פועלת במינהל הבטיחות יחידה ייעודית לחקירות פליליות (להלן - יחידת החקירות). להלן פירוט:

בשנים 2010 - 2017 פעלה במינהל הבטיחות יחידת חקירות שכללה 11 חוקרים שעברו קורס ייעודי לכך והוסמכו לנהל חקירות פליליות על הפרות חוקי הבטיחות בעבודה, לגבות עדויות באזהרה, לאסוף מידע ומסמכים ולתפוס חפצים בזירה. המטרות העיקריות בביצוע החקירות היו מיצוי הדין עם מפירי חוקי הבטיחות והפקת לקחים לצורך מניעת הישנותן של תאונות עבודה. במקרים של חשד לביצוע עבירות בטיחות היה על גורמי הפיקוח במינהל הבטיחות להפנות את המידע והמסמכים הרלוונטיים ליחידת החקירות, ועל החוקרים היה לפעול בהתאם לנסיבות המקרה לפתיחה בחקירה פלילית³⁹.

מינהל הבטיחות מסר למשרד מבקר המדינה כי בסוף שנת 2017 הפסיקה למעשה לפעול יחידת החקירות במינהל - חלק מהחוקרים פרשו לגמלאות או עזבו ואחרים עברו לתפקידים אחרים - ועקב מחסור במשרות לא נקלטו חוקרים אחרים. בפועל, תפקידי החקירה הפלילית עברו למפקחי מינהל הבטיחות במחוזות, נוסף על תפקידי הפיקוח שהם ממלאים.

במרץ 2018, כשלושה חודשים לאחר שניתנה למינהל הבטיחות הסמכות להטיל עיצומים כספיים, ציינה התובעת הראשית ביחידת התביעה (להלן - התובעת הראשית) כי לאחר שהמשאבים הוסטו באופן גורף לצורך האכיפה המינהלית, פעילות האכיפה בתחום הפלילי נותרה אפסית. התובעת הראשית הוסיפה כי נראה שמדיניות זו מובילה להתעלמות מוחלטת מסמכויות החקירה הפליליות של המשרד על פי חוק במגוון תחומי הבטיחות בעבודה גם בראייה צופה פני עתיד. היועצת המשפטית של זרוע העבודה (נכון לינואר 2022) ציינה באותה העת כי

38 סעיף 3 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה.

39 משרד הכלכלה, דוח הביקורת הפנימית מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית - יחידת החקירות (ספטמבר 2015), עמ' 7.



"כל עוד יש עבירות פליליות בפקודת הבטיחות צריך יחידה מומחית בתחום הפלילי שתחקור עבירות פליליות".

ביולי 2018 סוכם בדיון עם פרקליט המדינה דאז כי משרד העבודה (שמינהל הבטיחות היה באחריות) יזום הקמה של יחידת חקירות עצמאית במשרדו, אשר תתמקד בהפרה של תקנות הבטיחות.

על רקע האמור החליט בשנת 2020 ראש מינהל הבטיחות להקים מחדש יחידת חקירות שתתמקד באכיפה הפלילית של עבירות הבטיחות. בפברואר 2020 גויס מנהל תחום בכיר חקירות ואכיפה, כדי להיות מופקד על ניהול יחידת החקירות⁴⁰.

באוגוסט 2021 מסר ראש מינהל הבטיחות למשרד מבקר המדינה כי הקמת יחידת החקירות לא התאפשרה עקב מחסור בכוח אדם, וכי באותו מועד התנהלו במינהל הבטיחות 17 חקירות פליליות שבוצעו על ידי מפקחים.

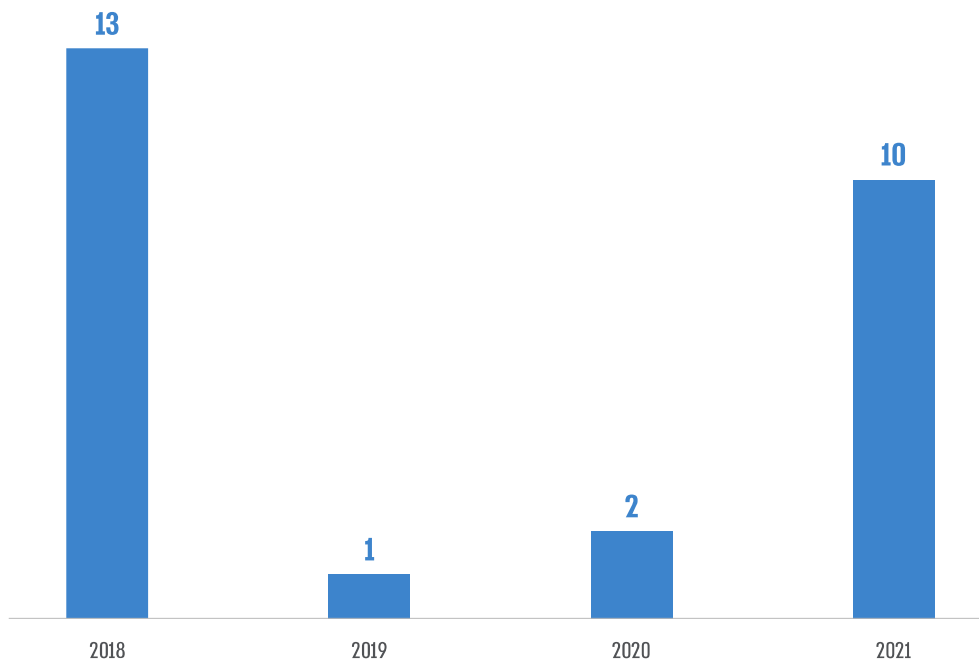
מנתונים שמסרה זרוע העבודה למשרד מבקר המדינה עלה כי בשנים 2018 - 2021 הועברו ליחידת התביעה 78 תיקים שהחקירה בעניינם הסתיימה, כדי שתבחן אם יש מקום להגשת כתב אישום בגין עבירות בטיחות בענף הבנייה (להלן - תיקי עבירות בטיחות). כ-67% מתיקים אלה (52 תיקים) הועברו מהפרקליטות לאחר שהמשטרה ביצעה חקירות בעניינם⁴¹, וכ-33% מהם (26 תיקים) הועברו ממינהל הבטיחות שביצע את החקירות בעניינם. להלן בתרשים 14 פירוט מספר תיקי עבירות הבטיחות שהעביר מינהל הבטיחות ליחידת התביעה בשנים 2018 - 2021:

40 לפי תיאור תפקידו, מנהל תחום החקירות מופקד בין היתר על ביצוע חקירות של פעולות פליליות בתחומי הבטיחות; שיתוף פעולה עם הלשכה המשפטית למיצוי הדין עם מפירי חוקי הבטיחות לצורך ענישה והרתעה, והנחיית החוקרים לפני מתן עדות בבית המשפט; הנחיה מקצועית של צוות החוקרים, אחריות לקידום המקצועי ויודא הכשרתם; שיתוף פעולה עם המשטרה, פרקליטות המדינה וגופי אכיפה שונים. מתוך משרד העבודה, "תיאור משרה 81089116 מנהל/ת תחום בכיר (חקירות ואכיפה)", 18.7.19.

41 מדובר בתיקים שבהם אין ראיות לעבירות רשלנות, אולם יש ראיות לכאורה לעבירות בטיחות. התיקים מועברים ליחידת התביעה כדי שתבחן אם קיימת היתכנות להגשת כתב אישום בגין הפרות אלה.



תרשים 14: מספר תיקי עבירות הבטיחות שהעביר מינהל הבטיחות ליחידת התביעה בשנים 2018 - 2021



על פי נתוני זרוע העבודה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

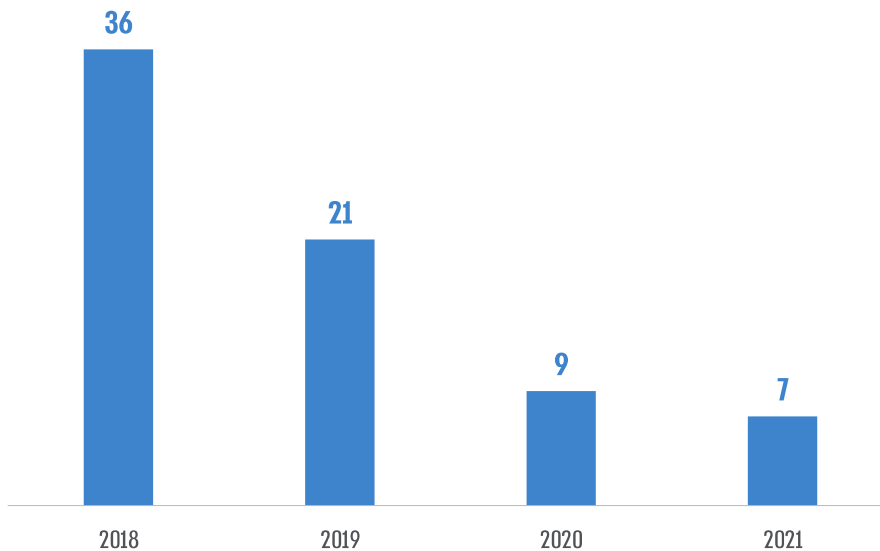
מהתרשים עולה כי מספר תיקי עבירות הבטיחות שחקר והעביר מינהל הבטיחות ירד מ-13 בשנת 2018 לשלושה בשנים 2019 - 2020, וכי בשנת 2021 העביר מינהל הבטיחות 10 תיקים ליחידת התביעה, זאת לעומת כ-13,000 צווי בטיחות שניתנו בתקופה זו.

זרוע העבודה מסרה בתשובתה כי שבעה תיקי עבירות בטיחות יועברו ליחידת התביעה בקרוב (בינואר 2022).

מנתוני יחידת התביעה עלה כי בשנים 2018 - 2021 הגישה יחידת התביעה 88 כתבי אישום בגין עבירות על דיני הבטיחות בעבודה, 73 מהם (83%) בגין עבירות בטיחות בענף הבנייה. להלן בתרשים 15 פירוט מספר כתבי האישום שהגישה יחידת התביעה בדבר ביצוע עבירות בטיחות בענף הבנייה בשנים 2018 - 2021.



תרשים 15: מספר כתבי האישום שהגישה יחידת התביעה בדבר ביצוע עבירות בטיחות בענף הבנייה בשנים 2018 - 2021



על פי נתוני זרוע העבודה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מספר כתבי האישום שהגישה יחידת התביעות ירד מ-36 בשנת 2018 לשבעה כתבי אישום בשנת 2021.

בנובמבר 2021 מסרה התובעת הראשית למשרד מבקר המדינה כי מינהל הבטיחות מעביר ליחידת התביעה מעט תיקים לצורך הגשת כתבי אישום. עוד מסרה התובעת הראשית כי אילו היה מינהל הבטיחות מעביר לטיפול יחידת התביעה יותר תיקי חקירה שניתן לבסס באמצעותם את יסודות העבירה הפלילית, היה ניתן להגיש יותר כתבי אישום, שכן לרשות התביעה עומד כוח אדם מקצועי מספיק לניהול יותר תיקים.

יצוין כי בזרוע העבודה פועל גם מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה⁴² (להלן - מינהל ההסדרה), הפועל ליישום חוקי העבודה באמצעות מנגנוני רישוי ואכיפת חוקי עבודה⁴³. במינהל ההסדרה פועלת יחידת חקירות ייעודית לאכיפה פלילית, ובה כ-20 משרות של חוקרים; עשר מהן היו מאוישות בינואר 2022. חוקרים אלה עוסקים בעיתות שגרה בחקירה פלילית של חשד להפרת חוקי העבודה, כגון חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987. לשם השוואה, מנתונים שמסרה זרוע

42 חוקי עבודה הם חוקי מגן המהווים את התשתית החוקית של שוק העבודה בישראל. תכליתם של חוקים אלה היא להציב רף הגנה מזערי ולקבוע זכויות סוציאליות לעובדים. ראו אתר מינהל ההסדרה והאכיפה במרשתת <https://www.gov.il/he/departments/units/regularization-and-enforcement>

43 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, (2015), "פעולות המדינה להגנה על זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך", עמ' 1032.

העבודה למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2019 - 2020 העבירו חוקרי מינהל ההסדרה לתובעת הראשית כ-300 תיקים לצורך הגשת כתבי אישום, ובשנים אלו הוגשו כ-280 כתבי אישום על בסיס תיקי חקירה של מינהל ההסדרה.

מהמתואר לעיל עולה כי אף שגורמי המקצוע העלו את הצורך בפעילות יחידת חקירות במינהל הבטיחות - היחידה אינה פועלת. עוד עולה כי בשנים 2018 - 2021 הועברו תוצריהן של 26 חקירות שביצע מינהל הבטיחות ליחידת התביעות לצורך הגשת כתבי אישום - 13 חקירות שבוצעו בשנת 2018, חקירה אחת שבוצעה בשנת 2019, שתי חקירות שבוצעו בשנת 2020 ועשר חקירות שבוצעו בשנת 2021. בשל אי-פעילותה של יחידת חקירות כאמור נפגעה האכיפה כלפי מי שביצעו עבירות בטיחות.

זרוע העבודה מסרה בתשובותיה כי בשנים 2020 ו-2021 היה קושי לאישי משרות, בין היתר משום שלא אושר תקציב מדינה בשנים אלו, וכי עם אישור תקציב המדינה לשנת 2021 היא מקווה להסתייע במשרות נוספות שיתקבלו לצורך גיוס כוח אדם להפעלת היחידה. זרוע העבודה הוסיפה כי בימים אלה (ינואר 2022) פועל מינהל הבטיחות להגביר את פעילות החקירות, וכי עקב כך תיקי חקירות רבים יועברו בעתיד הקרוב ליחידת התביעה. זרוע העבודה ציינה שפעילות האכיפה של מינהל הבטיחות גדלה משנת 2018, כי הוסמכו כ-50 מפקחים לביצוע חקירות, וכי זרוע העבודה מתמקדת בקידום הטלת הצווים. לדברי הזרוע, הכלי המרכזי לאכיפה בנוגע לעבירות הבטיחות הוא ההליך המינהלי ולא הפלילי. עוד ציינה זרוע העבודה כי היא פעלה לקדם נושאים חשובים לשם שיפור הבטיחות בעבודה. למשל, היא קידמה הצעות להליכי חקירה בתחום זה ופעלה להגברת המודעות בציבור ובקרב המעסיקים לנושא.

נוכח האמור 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 יקבע ליחידה יעדים כמותיים, לשם הבטחת מימוש מטרותיה.

אכיפת תקן חדש לפיגומי זקפים

בדוח ועדת אדם משנת 2014 הומלץ בין היתר לסיים בהקדם את הכנתו של תקן חדש לפיגומי זקפים⁴⁴ (להלן - פיגומים), שיבטיח את היציבות והתקינות של הפיגום באופן שיקטין במידה ניכרת את מספר התאונות הרבות הקשורות לפיגומים. בדוח הומלץ להכריז על תקן זה כתקן רשמי, לאחר מתן זמן נאות למשק להיערכות והצטיידות⁴⁵.

בהמשך במכתב השרים משנת 2018 צוין כי משרד העבודה יפעל להפיכת התקן האירופי לגבי פיגומים למחייב לגבי קבלנים באתרי בנייה, תוך קביעת לוח זמנים מחייב להטמעת התקן.

44 לפי תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), התשמ"ח-1988, פיגום זקפים הוא פיגום שנסמך על עמודים אנכיים העומדים על הקרקע או על אמצעי סמך יציב אחר של המבנה.

45 דוח ועדת אדם, עמ' 17 ו-110.



בינואר 2019 פורסמו תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה) (תיקון), התשע"ט-2019 (להלן - תקנות הבטיחות בעבודה), ובהן הוסדרה בין היתר חובת מבצע בנייה להשתמש בפיגומים העומדים בדרישות התקן הישראלי⁴⁶ שקבע מכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים), המבוסס על התקן האירופי.

חובה זו הוחלה על מבצעי הבנייה באופן הדרגתי, בשלוש פעימות אשר נקבעו בתקנות הבטיחות בעבודה כדלקמן: (א) הפעימה הראשונה, לגבי פיגומים שגובהם יותר מ-30 מ' - שישה חודשים ממועד פרסום התקנות (יולי 2019); (ב) הפעימה השנייה, לגבי פיגומים שגובהם יותר מ-8 מ' אולם לא יותר מ-30 מ' - 18 חודשים מיום פרסומן (יולי 2020); (ג) הפעימה השלישית, לגבי פיגומים שגובהם אינו יותר מ-8 מ' - 36 חודשים ממועד הפרסום (ינואר 2022).

לגבי הפיגומים שגובהם יותר מ-8 מ' (הפעימות הראשונה והשנייה), רק בפברואר 2021 אישר מכון התקנים פיגומים העומדים בתקן הישראלי, ובמרץ 2021 היו רק ארבעה דגמי פיגומים שיובאו לישראל על ידי שתי חברות שעמדו בתקן. נוכח ההיצע האמור של פיגומים העומדים בתקן ונוכח פניות וטענות של מעסיקים, קבלני פיגומים, יבואנים ויצרנים על שהשוק עדיין אינו ערוך לעמוד בדרישות תקנות הבטיחות בעבודה, הודיע מינהל הבטיחות באפריל 2021 כי יחל רק ביולי 2021 לאכוף את החובה להתקין פיגומים שעומדים בתקן הישראלי, ומאז דחה את מועד תחילת האכיפה ל-28.2.2022⁴⁷, נוכח אותן נסיבות. יצוין כי בדצמבר 2021 אושרו שבעה דגמי פיגומים ששווקו על ידי ארבע חברות שונות.

מכלל האמור עולה כי נוכח אישור פיגומים העומדים בתקן הישראלי רק מפברואר 2021 וההיצע האמור של פיגומים אלה, במועד סיום הביקורת (דצמבר 2021) טרם התקיימו התנאים הנדרשים לתחילת אכיפת החובה על ידי מינהל הבטיחות להתקין פיגומים אלה, אף שעברו יותר משנתיים ממועד החלת חובה זו. עוד עולה כי בדצמבר 2021 אושרו שבעה דגמי פיגומים ששווקו ארבע חברות שונות.

מומלץ כי נוכח החשיבות של מניעת נפילה מגובה והצלת חיי אדם, נוכח הדחיות עד כה של מועד תחילת האכיפה של החובה להתקין פיגומים המותאמים לתקן הישראלי עקב היצע הפיגומים כאמור, ומאחר שעברו יותר משנתיים מאז החלת תקנות הבטיחות בעבודה - מינהל הבטיחות יתחיל באכיפת החובה כאמור לא יאוחר מן המועד שקבע. עוד מומלץ כי מינהל הבטיחות ומכון התקנים יפעלו לקידום בחינת דגמי פיגומים נוספים, לשם הגדלת ההיצע של הדגמים המאושרים.

זרוע העבודה מסרה בתשובתה כי מינהל הבטיחות פועל בנושא בשיתוף פעולה עם מכון התקנים, וכי כל העת המינהל המשיך באכיפה לגבי הפיגומים המוצבים בהתאם לכללים הרלוונטיים לנושא.

46 ת"י 1139 חלק 1.

47 הודעת מינהל הבטיחות לתפוצת בעלי עניין בנושא "החלת מדיניות אכיפה ביחס לעמידת פיגומי זקפים בת"י 1139-1 מ-31.8.21.

הקמת יחידה במשטרה לחקירת עבירות בתחום הבטיחות בענף הבנייה

הדוח הקודם: בדוח הקודם צוין כי ראוי שהמשטרה, הפרקליטות ומינהל הבטיחות יוסיפו ויפעלו לטיוב גיבוש התשתית הראייתית בתיקי תאונות העבודה, ובכלל זה יבחנו את הדרכים לטיוב האכיפה במקרים עתידיים, לשם הגברת אפקטיביות התביעה והאכיפה⁴⁸.

המשטרה, משרד המשפטים ומשרד העבודה מסרו בתשובותיהם שצוינו בדוח הקודם כי הם פועלים, בשיתוף מינהל הבטיחות, להקמת יחידת חקירות משטרתית ייעודית לחקירת עבירות בטיחות בענף הבנייה.

ביקורת המעקב: בשנת 2018 ניתן במשטרה אישור ארגוני להקים, בשיתוף מינהל הבטיחות, יחידת חקירות ייעודית לענף הבנייה - מפלג פל"ס⁴⁹ (להלן - פל"ס). פל"ס החל לפעול בתחילת שנת 2019, ובאפריל אותה שנה חקר לראשונה מקרה של תאונה בענף הבנייה.

פל"ס הוקם כחלק מהיחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (יאל"כ) בלהב 433. המשטרה הקצתה לפל"ס 12 משרות בתקן כוח האדם, ומינהל הבטיחות הקצה שלוש משרות מפקחים. ייעוד המפלג הוא מימוש האחריות הפלילית בתיקי תאונות עבודה חמורות שבהן התגלה חשד לרשלנות שהסתיימו במוות או בחבלה חמורה, לשם צמצום מספר תאונות העבודה החמורות על ידי הגברת האכיפה, מניעה והרתעה. תפקידי פל"ס כוללים בין היתר חקירת תאונות עבודה חמורות בענף הבנייה, חקירת פרשיות העוסקות באירועים, עבירות ועבריינים המשפיעים על הפשיעה בנוגע לבטיחות בענף הבנייה⁵⁰ (להלן - פרשיות חשיפה), כגון חשד לזיוף רישיונות עגורנאים. פל"ס מגבש תובנות ולקחים מתיקי החקירה שהוא מטפל בהם (ראו להלן). ככלל, המקרים שפל"ס אמור לחקור הם מקרים מורכבים שליחידה הארצית של המשטרה יש יתרון יחסי בטיפול בהם, לעומת יחידות משטרה אחרות.

כמו כן, חתמו פל"ס ומינהל הבטיחות על אמנה שעניינה הסדרת שיתוף הפעולה בין הגופים, לרבות שיתוף מידע, התחייבות הצדדים לקדם את המטרות המשותפות והסדרת עבודת מפקחי מינהל הבטיחות במסגרת פל"ס.

תמונת מצב: מנתונים שמסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה לגבי החקירות שביצע פל"ס עלה כי מאז הקמתו ועד לאוגוסט 2021 פל"ס חקר 21 תיקים בענף הבנייה: 12 מקרי תאונות עבודה שהסתיימו במוות ותשע פרשיות חשיפה. להלן בתרשים 16 פירוט מצב 21 תיקי החקירה של פל"ס באוגוסט 2021:

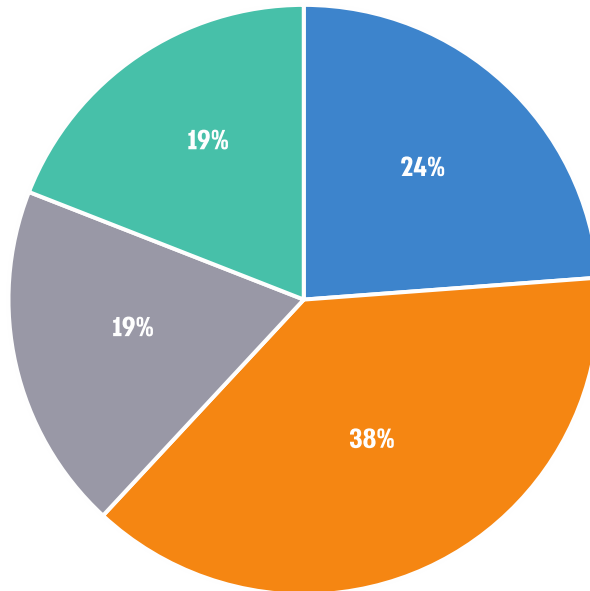
48 הדוח הקודם, עמ' 460.

49 ראשי תיבות של "פועלים ללא סיכון".

50 טיפול פל"ס בפרשיות החשיפה מתבצע לאחר ניתוח תיקים מודיעיניים על יעדים מחוללי פשיעה אשר משפיעים על ענף הבטיחות.



תרשים 16: מצב תיקי החקירה של פל"ס, אוגוסט 2021



■ נסגר ■ הועבר לפרקליטות וטרם הוגש כתב אישום ■ הוגש כתב אישום ■ בחקירה

על פי נתוני פל"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שמונה מ-21 תיקי החקירה שנחקרו בפל"ס (38%) מתחילת שנת 2019 ועד לאוגוסט 2021 הבשילו לכדי הגשת כתבי אישום, וארבעה (19%) נסגרו על ידי גופי התביעה ללא הגשת כתב אישום⁵¹.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המשטרה, מינהל הבטיחות והפרקליטות על שיתוף הפעולה בהקמת פל"ס. עם זאת, עלה כי שמונה מ-21 תיקי החקירה (38%) שנחקרו בפל"ס משנת 2019 ועד לאוגוסט 2021 הבשילו לכדי הגשת כתבי אישום, וארבעה (19%) נסגרו על ידי גופי התביעה ללא הגשת כתב אישום, זאת לעומת 72 מקרי המוות שאירעו בענף בשנים 2019 - 2020.

מומלץ כי גופים אלה ימשיכו להעמיק את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לשפר את האכיפה של הוראות החוק הרלוונטיות לבטיחות בענף הבנייה, ויפעלו להשלמת החקירות והטיפול בכלל התיקים ולקביעת יעדים כמותיים ואיכותיים לפל"ס.

51 בעילת סגירה של חוסר ראיות או חוסר אשמה.

פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 כי ההמלצה מקובלת עליה.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 (להלן - תשובת המשטרה) כי בכונת מפלג פל"ס לקיים דיוני "שולחנות עגולים" עם גורמים שונים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי הרלוונטיים לתחום הבטיחות בענף הבנייה, כדי לקדם מהלכים לשיפור ההסברה ולמניעת התאונות בענף הבנייה.

הפקת לקחים מתאונות עבודה

הפקת לקחים על ידי מינהל הבטיחות

כאמור, פעילותו של מינהל הבטיחות נועדה להבטיח שהמעסיקים עושים את הפעולות הדרושות להגנה מרבית על בטיחותם של העובדים ובריאותם, ובכלל זה, פועלים למנוע תאונות עבודה. על כן חקר סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות עבודה, לצורך הפקת לקחים מהן, הוא נדבך חשוב וחיוני במאמץ הנדרש ממינהל הבטיחות לפעול לצמצום מרבי של מספר תאונות העבודה בכלל ובענף הבנייה בפרט⁵².

בדוח מבקר המדינה משנת 2002⁵³ צוין כי על מינהל הבטיחות לאסוף באופן שיטתי את הנתונים הרלוונטיים הנוגעים לתאונות העבודה שחקר, ולרכז את המסקנות הכלליות העולות מניתוחם. כל זאת כדי שיתאפשר לו למפות את גורמי הסיכון השכיחים המביאים להתרחשות התאונות בענפי המשק השונים; למפות את תדירותן אצל סוגי מעסיקים ועובדים; לעקוב אחר שכחותן של עבירות בטיחות הקשורות להתרחשותן של תאונות לסוגיהן השונים; וכן לנתח את מאפייניהם של מקומות העבודה המועדים יותר להתרחשות תאונות⁵⁴. עוד צוין כי חקר תאונות עבודה ראוי שיעלה על הכתב בדוחות תקופתיים שיופצו בקרב מפקחי העבודה, ועיקריהם יופצו גם למעסיקים ולעובדים. תהליך זה אמור לסייע למינהל הבטיחות לגבש מדיניות של פיקוח והפעלה של אמצעי האכיפה המתאימים למניעת התרחשותן של תאונות עבודה, לסייע בהכנתה של תוכנית עבודה שנתית הכוללת יעדים כמותיים ואיכותיים שעל פיה יפעלו מפקחי העבודה, ולשמש כלי בקרה על מידת העמידה ביעדים של המפקחים, האיכות וההספק של פעילותם ועל מידת המועילות של מינהל הבטיחות בכלל⁵⁵.

בבדיקה הנוכחית עלה שמינהל 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 לצורך הפקת לקחים.

52 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2002** (2002), "שירות הפיקוח על העבודה - הטיפול בתאונות עבודה", עמ' 751 - 771.

53 שם, עמ' 765 - 766.

54 שם.

55 שם.



באוגוסט 2021 מסר ראש מינהל הבטיחות למשרד מבקר המדינה כי למינהל הבטיחות אין כוח האדם הנדרש לכך.

מומלץ כי מינהל הבטיחות ירחיב את תהליכי הפקת הלקחים גם בנוגע לתאונות שאינן קטלניות וגם למקרים של "כמעט נפגע".

זרוע העבודה מסרה בתשובתה כי מינהל הבטיחות מרכז את נתוני התאונות הקטלניות שהתרחשו ואת הסיבות לפגיעות ומציג אותם בדוחות השנתיים שהוא מפרסם לצורך הפקת לקחים. זרוע העבודה הוסיפה כי בשיבות של בכירי מינהל הבטיחות המתקיימות מדי שבוע בשבוע מנותחות הסיבות לתאונות ומופקים הלקחים, והדבר משמש את המינהל בין היתר לביסוס תהליכי שינוי חקיקה שהוא מקדם, לצורך קידום השמירה על בטיחות העובדים. עוד מסרה זרוע העבודה כי לצד האמור ובהתאם להמלצה כאמור בדוח זה, מינהל הבטיחות יבחן את האפשרות לבסס תהליכים של הפקת לקחים ופרסומם בשיטות נוספות, וישקול לרכז נתונים גם לגבי מקרים של "כמעט נפגע", אף שאינו מחויב לכך בחוק.

הפקת לקחים על ידי פל"ס

כאמור, האחריות לניהול חקירת עבירות פליליות בהקשר לתאונות עבודה קטלניות או חמורות הוטלה על המשטרה, ולשם כך הוקם פל"ס.

בביקורת עלה כי נוסף על החקירה הפלילית של תאונות העבודה גיבש פל"ס דוחות הכוללים תובנות ולקחים מן התיקים שטיפל בהם. ראשת פל"ס מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2021 כי פל"ס מפיץ את דוחות התובנות ללשכת אגף חקירות ומודיעין במשטרה, והאגף מעביר את הדוחות למשרד המשפטים במקרים שהם כוללים המלצות לשינויי חקיקה. ראשת פל"ס הוסיפה כי הדוחות יופצו גם לגורמים רלוונטיים אחרים, לפי העניין, שיכולים להפיק מהם תועלת לשם הפחתת התאונות, כמו מינהל הבטיחות ורשם הקבלנים. להלן דוגמאות מדוחות של פל"ס:

1. בדוח תובנות לגבי תאונת עבודה שהתרחשה באתר בנייה בשנת 2019, ובה נהרג פועל זר ממכה של מוט מתכת שפגע בראשו, צוינו בין היתר התובנות האלה: (א) מבצעת הבנייה⁵⁶ הייתה חברה זרה שלא הייתה מודעת לאחריותה כמבצעת הבנייה לכל נושא הבטיחות באתר, לרבות בטיחותם של קבלני המשנה. בעניין זה הומלץ ליידע את החברות הזרות הפועלות בישראל בדבר המשמעות החוקית של היותן "מבצע בנייה"; (ב) העגורנאי שפעל באתר היה אזרח ישראל, ואילו האתת שהכווין אותו בעת הפעלת העגרון היה אזרח זר. התקשורת ביניהם הייתה באמצעות מכשירי קשר, ובאירוע הייתה בעיית הבנה ביניהם. בעניין זה הומלץ שהסמכה כאתר תינתן רק למי שהוכיח שליטה סבירה בעברית.
2. בדוח תובנות לגבי תאונת עבודה שהתרחשה באתר בנייה בשנת 2019, ובה נהרג פועל לאחר שנפל עליו משטח עבודה, צוינה בין היתר התובנה הזאת: מדובר באתר בנייה גדול הכולל ציוד בנייה רב ומגוון, ומנהל עבודה אחד אחראי לבטיחות בו. בעניין זה הומלץ שמינהל הבטיחות ינחה מהו מספר מנהלי העבודה המזערי הנדרש בכל פרויקט בהתאם

56 בהתאם להגדרה בתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), התשמ"ח-1988.



לקריטריונים מוגדרים (כגון שטח הבנייה, כמות המבנים שנבנים וגובהם) ויסדיר זאת בהליך של תיקון חקיקה.

משרד מבקר המדינה מציין את גיבוש דוחות התובנות על ידי פל"ס, שעשויים לקדם תהליכים למניעת הישנותן של תאונות עבודה בנסיבות דומות לנסיבות המצוינות בדוחות. עם זאת, מהביקורת עלה כי תחקירי פל"ס אינם מועברים למינהל הבטיחות לצורך למידה והטמעה וכן כי מינהל הבטיחות אינו מקיים הליך מובנה דומה למקרים שאינם נחקרים בפל"ס.

מומלץ כי פל"ס יפיץ את דוחות התובנות למינהל הבטיחות, לגורמים אחרים שדוחות אלה עשויים להיות רלוונטיים עבורם ולארגוני עובדים ומעסיקים בתחום הבנייה - לרבות חברות זרות הפועלות בישראל, וכן ישקול הפצתם לכלל הציבור - כל זאת לצורך הפחתת התאונות בענף הבנייה.

עוד מומלץ כי מינהל הבטיחות ירכז את התובנות מהדוחות של פל"ס, לאחר שאלה יועברו אליו, ויגבש על פי תובנות אלה המלצות, בשיתוף פל"ס, לצורך הטמעתן.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא מגבשת (נכון לינואר 2022) מסמך תובנות, וכי המסמך יופץ לגורמים הרלוונטיים.

מינהל הבטיחות מסר בתשובתו כי הוא דן במקרי התאונות, וכי ראש המינהל מקיים פגישות עבודה סדירות עם פל"ס.

נקיטת אמצעי משמעת נגד קבלנים על ידי רשם הקבלנים בגין עבירות בתחום הבטיחות בעבודה

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק רישום קבלנים), קובע כי "לא ישא אדם את התואר 'קבלן לעבודות הנדסה בנאיות'⁵⁷ או כל תואר דומה לו עד כדי להטעות ולא יתחזה אדם כקבלן לעבודות הנדסה בנאיות, אלא אם הוא רשום בפנקס" (להלן - קבלן רשום)⁵⁸. לפי דברי ההסבר לחוק האמור, תכליתו להבטיח שרק קבלן העומד בתנאים ובאמות המידה שנקבעו בו, לרבות הבטחת מצב הבטיחות בבנייה⁵⁹, יוכל לבצע עבודות הנדסה בנאיות. החוק והתקנות שהותקנו על פיו קובעים את התנאים לזכאותם של קבלנים לרישום בפנקס (להלן - פנקס הקבלנים).

לצורך ביצוע החוק והתקנות שהתקין שר הבינוי והשיכון מכוחו, מינה השר בין היתר את רשם הקבלנים, האחראי לנהל את פנקס הקבלנים; לצד הרשם פועלת יחידה מינהלית הכפופה לו.

57 עבודות הנדסה בנאיות - בנייה, לרבות בניית פנים, סלילת כבישים, הקמת גשרים, בניית מערכות ביוב וניקוז, בניית נמלים ובניית מפעלי מים. שר הבינוי והשיכון רשאי לקבוע בתקנות, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, ענפים נוספים של עבודות הנדסה בנאיות לעניין חוק זה.

58 סעיף 6 לחוק רישום קבלנים.

59 מתוך דברי ההסבר לסעיף 14 להצעת חוק רישום קבלנים. בסעיף זה צוין שעבודות בעלות היקף רחב יבוצעו אך ורק על ידי קבלן שמילא את התנאים שבסעיף 4, ובכך הוא מבטיח את מצב הבטיחות בבנייה בהיקף רחב כזה.



כמו כן מינה השר ועדה שעל הרשם להתייעץ עימה לפני הפעלת סמכויותיו לאישור או לביטול רישומו של קבלן בפנקס הקבלנים⁶⁰ (להלן - הוועדה המייעצת).

לפי חוק רישום קבלנים והתקנות שהותקנו מכוחו⁶¹ רשאי הרשם לבטל את רישומו של קבלן בפנקס הקבלנים או לנקוט נגדו אמצעי משמעת בין היתר במקרים אלה: (א) הקבלן נהג דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצוע. הנוהג המקובל במקצועו של קבלן הוא בין היתר ביצוע העבודות "ברמה ובטיב התואמים את התחייבויותיו החוזיות ואת הדרישות המקצועיות של הענף שבו הוא רשום בפנקס"⁶²; (ב) הקבלן הורשע בעבירה שיש בה כדי לערער על מהימנותו להיות קבלן רשום, ובכלל זה בעבירה הרלוונטית לתחום הבטיחות בעבודה⁶³. נוסף על הסמכות לבטל את הרישום של הקבלן, בסמכות הרשם לנקוט כלפי קבלן רשום את אמצעי המשמעת האלה: התליית תוקף הרישום, הטלת קנס, נזיפה והתראה.

הסמכות שניתנה לרשם כאמור מאפשרת לו לנקוט אמצעי משמעת נגד קבלנים רשומים שעברו עבירות בתחום הבטיחות של העובדים בענף הבנייה. כדי לשפר את הבטיחות חשוב שהרשם יממש את סמכותו כאמור באופן אפקטיבי, תוך איזון בין השיקולים השונים. מימוש הסמכות באופן אפקטיבי עשוי להגביר את המודעות בקרב הקבלנים לחשיבות שבהקפדה על קיום הוראות הבטיחות וכן לחזק את ההרתעה כלפי קבלן רשום שאינו מקפיד על קיום ההוראות.

הדוח הקודם: בדוח הקודם צוין כי למרות ריבוי צווי הבטיחות שהוציא מינהל הבטיחות משנת 2013 עד אוקטובר 2017⁶⁴, נכון לאותה עת רשם הקבלנים טרם הפעיל את סמכותו ולא נקט אמצעי משמעת נגד קבלנים שקיבלו צווי בטיחות, ובכלל זה קבלנים שקיבלו צווים רבים, אף שהיה יכול לקבוע כי הם פעלו דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצועם, כאמור לעיל. עוד צוין בדוח הקודם כי כדי לשפר את התשתית הראייתית לגבי החלטות הרשם על נקיטת אמצעי משמעת נגד קבלנים העוברים על פקודת הבטיחות, על מינהל הבטיחות ומשרד הבינוי בין היתר למסד את קבלתו הסדורה של המידע על צווי הבטיחות.

ביקורת המעקב: ביוני 2018 סיכמו מינהל הבטיחות ומשרד הבינוי כי כאשר מינהל הבטיחות סבור שקבלן פועל דרך קבע באופן המסכן חיי אדם, הוא יעביר לרשם הקבלנים תיק שיכלול את כל הצווים שניתנו לקבלן בשנתיים האחרונות, בצירוף חוות דעת מקצועית על מהות הליקויים שנמצאו באתרים שבהם הקבלן פועל וחומרם (להלן - תיקי בטיחות).

בספטמבר 2018 החל מינהל הבטיחות להעביר לרשם הקבלנים תיקי בטיחות בהתאם לסיכום, כדי שהרשם ינקוט אמצעי משמעת בהתאם לסמכותו. לאחר קבלת תיק בטיחות, פונה הרשם

60 חברי הוועדה המייעצת הם נציגי מוסדות מדעיים הקשורים לענפי הבניין. שר הבינוי ממנה אותם לאחר התייעצות עם מועצת הקבלנים.

61 תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (ערעור מהימנות והתנהגות בניגוד למקובל), התשמ"ט-1988.

62 שם, סעיף 6.2.

63 בסעיף 1 לתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (ערעור מהימנות והתנהגות בניגוד למקובל), התשמ"ט-1988, נקבעה רשימה של עבירות שיש בהן כדי לערער את מהימנותו של קבלן לעבודות הנדסה בנאיות, אם הוא נידון עליהן לפחות לשלושה חודשי מאסר או לתשלום מחצית הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. ברשימה נכללת בין היתר כל עבירה שהיא עוון או פשע לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977. עבירות אלה כוללות את העבירות של גרימת מוות ברשלנות לפי סעיף 304 וחבלה ברשלנות לפי סעיף 341 לחוק האמור וכן עבירות לפי פקודת הבטיחות.

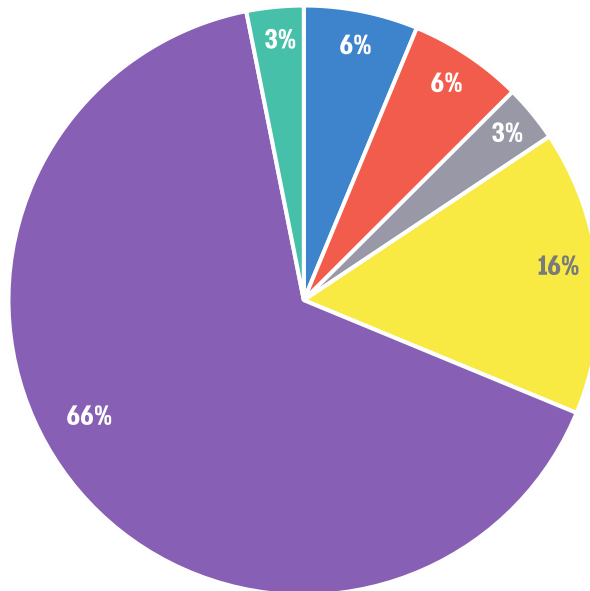
64 מועד סיום הביקורת שעל בסיס ממצאיה נכתב הדוח הקודם.



לקבלן ומבקש ממנו למסור את תגובתו על האמור בתיק ומזמן אותו לדיון לפני הוועדה המייעצת. הוועדה המייעצת מעבירה את המלצתה לרשם, וזה מפעיל את סמכותו בעניין ונוקט אמצעי משמעת נגד הקבלן. הרשם מפרסם באתר המרשתת שלו את רשימת הקבלנים שהתנהל לגביהם הליך כאמור ואת ההחלטה שניתנה בו.

הועלה שמספטמבר 2018 עד יוני 2021 העביר מינהל הבטיחות לרשם הקבלנים 41 תיקי בטיחות, ובעניינם של 32 תיקים קיבל הרשם החלטה⁶⁵. להלן בתרשים 17 התפלגות 32 החלטות הרשם בדבר נקיטת אמצעי המשמעת נגד הקבלנים:

תרשים 17: התפלגות 32 החלטות רשם הקבלנים בדבר נקיטת אמצעי משמעת נגד קבלנים בגין הפרות בטיחות בעבודה בענף הבנייה, עד יוני 2021⁶⁶



■ לא ננקטו אמצעי משמעת ■ שליחת רישיון ■ התליה בפועל לתקופה של עד 3 שנים וקנס ■ התליה בפועל לתקופה של עד שנה וקנס ■ התליה על תנאי לשנה ■ התליה בפועל לתקופה של עד 3 שנים

על פי נתוני רשם הקבלנים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

65 שני תיקי בטיחות היו לגבי קבלנים שאינם רשומים ולכן לרשם אין סמכות לנקוט אמצעי משמעת בגינם ובנוגע לעוד שבעה תיקים טרם התקבלה החלטה בעניין נקיטת אמצעי המשמעת, נכון למועד הבדיקה.
66 הקנסות שהוטלו היו בסך 39,000 ש"ח, פרט לאחד בסך 30,000 ש"ח ואחד בסך 20,000 ש"ח.



מהתרשים עולה כי ב-30 מתוך 32 המקרים (94% מהמקרים) ננקטו נגד הקבלנים אמצעי משמעת ואלה נגעו לרישיון של הקבלן - שלילתו, התלייתו בפועל או התלייתו על תנאי. כמו כן עולה כי ב-73% מהמקרים שבהם ננקטו אמצעי משמעת (22 מקרים) גם הוטל קנס על הקבלן.

זרוע העבודה מסרה בתשובתה כי מיוני 2021 (מועד הביקורת בנושא) עד דצמבר 2021 העביר מינהל הבטיחות לרשם הקבלנים 25 תיקי בטיחות נוספים, ובסך הכול העביר 66 תיקים מספטמבר 2018 עד סוף שנת 2021.

משרד הבינוי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 (להלן - תשובת משרד הבינוי) כי משנת 2018 ועד ינואר 2022 זומנו 52 חברות קבלניות לשימוע בשל ליקויי בטיחות בעבודה, וכי רשם הקבלנים פועל רבות, בין היתר במישור ההסברתי, כדי ליידע את הקבלנים על החשיבות שבשמירה על כללי הבטיחות. משרד הבינוי ציין כי ניתן לראות את השפעתם של צעדים אלה, שכן חברות רבות מסדירות ומשפרות את מערך הבטיחות ומקצות משאבים לנושא.

יש לציין את פעולות רשם הקבלנים ומינהל הבטיחות לקידום נקיטת אמצעי משמעת נגד קבלנים המפירים את הוראות הבטיחות בעבודה.

מומלץ כי מינהל הבטיחות ורשם הקבלנים יבחנו מדי פעם בפעם אם יש מקום לעדכן את הנסיבות שבגינן יעביר מינהל הבטיחות לרשם תיקי בטיחות לצורך שקילת האפשרות לנקוט אמצעי משמעת.

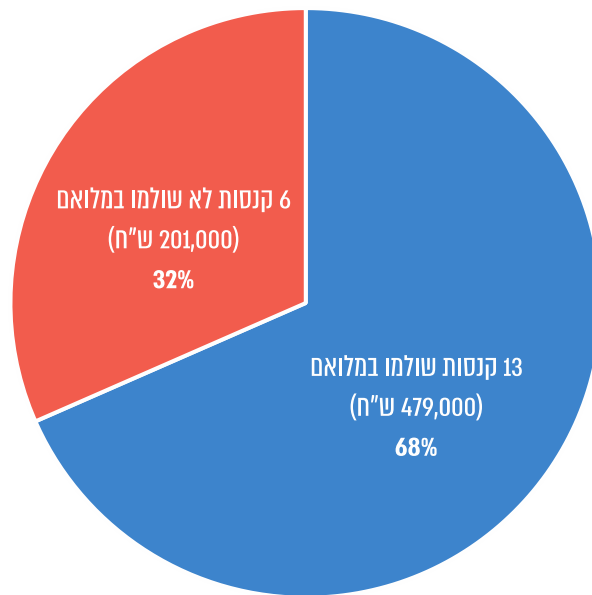
גביית הקנסות

במקרה שבו מוטל קנס על קבלן כאמצעי משמעת, גבייתו היא תנאי הכרחי לכך שהשימוש באמצעי זה יהיה אפקטיבי ויביא להשגת המטרה - שיפור הבטיחות בעבודה באתרי הבינה. קבלן שהוטל עליו קנס מקבל הודעה שבה מצוין שעליו לשלם בתוך 45 יום מהמועד שבו קיבל את ההודעה, ואם לא ישלמו יועבר הקנס לטיפול המרכז לגביית קנסות.

עד יוני 2021 הטיל רשם הקבלנים 22 קנסות, בסכום כולל של 830,000 ש"ח. ביולי 2021 - במועד ביצוע הביקורת - עבר מועד התשלום של 19 מ-22 הקנסות. להלן בתרשים 18 פילוח היקף גביית 19 הקנסות נכון לאותו מועד:



תרשים 18: התפלגות 19 קנסות שעבר המועד לתשלום לפי מצב התשלום שלהם, יולי 2021



על פי נתוני רשם הקבלנים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שישה מהקנסות (32%) בסכום כולל של 201,000 ש"ח לא שולמו במלואם עד יולי 2021 (מסך של 234,000 ש"ח - סכום הקנסות עם הטלתם)⁶⁷. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עברו בין כחמישה לכ-17 חודשים מהמועד האחרון לתשלום ועד יולי 2021.

הועלה כי ביולי 2021, במועד ביצוע הביקורת, רשם הקבלנים לא העביר את ששת הקנסות שלא שולמו במלואם לגביית המרכז לגביית קנסות, אף שעברו, כאמור, בין כחמישה לכ-17 חודשים ממועד הטלתם. יוצא אפוא כי בהיעדר נקיטת אמצעי גבייה יעילים, לקבלן שהתרשל בהגנה על שלומם של עובדיו או שלא נקט אמצעי בטיחות המתחייבים בחוק במקום העבודה, אין תמריץ לשפר את בטיחות העובדים באתרי הבנייה.

יצוין כי בעת הביקורת שלח הרשם לששת החייבים מכתבי תזכורת שבהם צוין כי עברו בין כחמישה חודשים לכשנה וחצי ממועד הטלת הקנסות. עוד יצוין כי לאחר מועד סיום הביקורת מסר רשם הקבלנים למשרד מבקר המדינה כי שניים מששת הקנסות האמורים שולמו לאחר

67 ערכם הכספי של ששת הקנסות היה 234,000 ש"ח, מהם ארבעה קנסות לא שולמו כלל ושניים שולמו בחלקם בערך כספי של 33,150 ש"ח בלבד. סך החוב שלא שולם הסתכם בכ-201,000 ש"ח.



שהחייבים קיבלו מכתבי תזכורת ממנו, ושניים אחרים הוא העביר לטיפול המרכז לגביית קנסות - האחד כעבור כשנה וחצי מהמועד האחרון לתשלום והשני כעבור כחמישה חודשים.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי אי-גביית הקנסות כאמור נבעה בעיקרה מקשיים טכניים אשר עיכבו את העברת המידע למרכז לגביית קנסות, וכי לאחר הסדרת הנושא הועברו לטיפולו כל הקנסות שטרם שולמו.

מומלץ כי רשם הקבלנים יקיים תהליך מעקב סדור בנושא גביית הקנסות שלא שולמו במועד, וכי קנס שלא שולם יועבר למרכז לגביית קנסות מייד לאחר המועד האחרון שייקבע לתשלום. בכך ישפר הרשם את האפקטיביות של אמצעי משמעת זה לטובת שיפור הבטיחות בענף הבנייה.

קבלת מידע בדבר הרשעות פליליות של קבלנים

כאמור, לפי חוק רישום קבלנים והתקנות שהותקנו מכוחו⁶⁸ רשאי הרשם לבטל את רישומו של קבלן בפנקס הקבלנים או לנקוט נגדו אמצעי משמעת, אם בין היתר הקבלן הורשע בעבירה שיש בה כדי לערער על מהימנותו להיות קבלן רשום, ובכלל זה בעבירה הרלוונטית לתחום הבטיחות בעבודה.

הדוח הקודם: בדוח הקודם צוין כי בשנים 2013 עד 2015 פנה רשם הקבלנים להנהלת בתי המשפט ולמשרד המשפטים והפנה את תשומת לבם לכך שהעתקים מפסקי הדין שבהם הורשעו קבלנים אינם נמסרים לו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסר משרד המשפטים בעניין זה כי הפרקליטות היא הגוף התובע רק בחלק מהעבירות, וחלק ניכר מהן מנהלים גורמי תביעה אחרים, כגון התביעה המשטרית. משרד המשפטים הוסיף כי יתקיים בירור לגבי הצורך במנגנון שיעזור לרשם הקבלנים לקבל את פסקי הדין הדרושים לו.

ביקורת המעקב: בביקורת הנוכחית מסר רשם הקבלנים למשרד מבקר המדינה כי משנת 2017 קיים הסדר עם המשטרה ולפיו הרשם מעביר מדי פעם בפעם למשטרה באופן מקוון את הפרטים של הקבלנים הרשומים ומנהלי החברות הקבלניות, והמשטרה מוסרת לו את המידע בדבר ההליכים והרישומים הפליליים העדכניים לגביהם לאותה עת.

בביקורת עלה כי המידע שרשם הקבלנים מבקש ומקבל מהמשטרה על רישומים פליליים של קבלנים כולל פרטי זהות של הקבלנים הרשומים והמנהלים, אך הרשם אינו מבקש מהמשטרה רישומים פליליים של חברות קבלניות לפי מספר החברה, ועקב כך אין בידיו מידע בדבר רישומים פליליים של החברות הללו. בכך נפגעת האפקטיביות של הליך נקיטת אמצעי המשמעת.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי הפער האמור לגבי פרטי החברות הקבלניות נובע מכשל טכני, וכי הנושא נמצא על סדר היום של אגף מערכות מידע במשרד.

68 תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (ערעור מהימנות והתנהגות בניגוד למקובל), התשמ"ט-1988.



המשטרה מסרה בתשובתה כי בהתאם להסדר הקיים רשאי רשם הקבלנים להגיש לה בקשה לקבלת הרישומים הפליליים של החברות הקבלניות.

מומלץ כי משרד הבינוי והמשטרה יסדירו את אופן העברת המידע בדבר ההרשעות של חברות קבלניות, בדומה להסדר הקיים בדבר קבלת מידע לפי מספרי זהות. זאת כדי שרשם הקבלנים יוכל להפעיל את סמכותו לנקיטת אמצעי משמעת נגד חברות שהורשעו בעבירות הנוגעות לבטיחות בעבודה.

השעיית האפשרות של קבלנים להתקשר בהסכם עם משרדי הממשלה

לצורך ביצוע עבודות בנייה מתקשרים משרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן - משרדי הממשלה) עם קבלנים המתמחים בתחום זה. כדי שקבלן יוכל להתקשר בהסכם עם משרד ממשלתי⁶⁹ עליו להיות רשום כ"קבלן מוכר" במרשם הקבלנים המוכרים המפורסם באתר המרשתת של הממשלה (להלן - קבלן מוכר). קבלן מוכר הוא קבלן שעומד בקריטריונים שקבעה הוועדה הבין-משרדית לקביעת סדרי מסירת עבודות הממשלה לקבלנים, שאת חבריה ממנה החשכ"ל⁷⁰. הקריטריונים, המתעדכנים מדי פעם בפעם, נוגעים לנושאים כמו ניסיון מקצועי ושימוש במערכת לניהול איכות של הקבלן⁷¹. באוגוסט 2021 כללה רשימת הקבלנים המוכרים כ-770 קבלנים.

בנובמבר 2018 שלחו שר האוצר, שר הבינוי והשיכון ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מכתב ליו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה, שבו פורטו הצעדים שבכוונתם לקדם כדי לשפר את רמת הבטיחות של העובדים בענף הבינייה. בין היתר צוין כי בכוונת החשכ"ל לכלול בתנאים להכרה בקבלן התייחסות להפרות בטיחות קודמות שלו.

לפי הודעה שפרסם אגף החשכ"ל, ביולי 2020 נוספו קריטריונים בנוגע לבטיחות בעבודה לגבי קבלן מוכר, ולפיהם לא ייחשב קבלן כמוכר אם הועברה בגינו פנייה ממינהל הבטיחות אל רשם הקבלנים⁷² בגין צווי בטיחות שניתנו לו ("תיקי בטיחות"), בחצי השנה שקדמה למועד בקשתו. אשר לקבלן מוכר שהועברה בגינו פנייה, הוא יושעה ממרשם הקבלנים המוכרים לתקופה של

69 לרבות להשתתף במכרזים ממשלתיים.

70 הוועדה הוקמה מכוח החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה משנת 1955. חבריה הם סגן בכיר לחשכ"ל (יו"ר), נציגי החשכ"ל, נציגי המשרדים הנוגעים בדבר כפי שיקבע החשכ"ל, היועץ המשפטי של אחד המשרדים הנוגעים בדבר או נציגו שאותם ממנה החשכ"ל, כמפורט בסעיף 2 להוראת תכ"ם בנושא "התקשרות עם קבלן מוכר לביצוע עבודות הנדסה בנאיות", מס' הוראה 7.10.2.

71 אגף החשכ"ל, מדריך רישום לקבלן מוכר לשנים 2021 - 2022.

72 העתק מהפנייה מועבר במקביל לאגף החשכ"ל.



חצי שנה, שבה לא יהיה רשאי להשתתף במכרזים של משרדי הממשלה לביצוע עבודות בנייה או לחתום על חוזה ביצוע בעקבות זכייה במכרז כאמור (להלן - נוהל ההשעיה)⁷³.

ממידע שמסר החשכ"ל למשרד מבקר המדינה עולה כי מיולי 2020 עד יולי 2021 העביר מינהל הבטיחות לחשכ"ל פרטים של 20 קבלנים שהועברה בגינם פנייה לרשם הקבלנים בגין הפרות הנוגעות לבטיחות בעבודה. ארבעה מהם היו קבלנים מוכרים, ורישום ככאלה הושעה עקב כך. יתר 16 הקבלנים לא הגישו נכון לאוקטובר 2021 בקשה להירשם כקבלן מוכר, ועל כן החשכ"ל לא נדרש לעניינם.

יצוין כי לאחר פרסום נוהל ההשעיה התקבלו באגף החשכ"ל פניות מקבלנים אשר הביעו את התנגדותם לנוהל מטעמים שונים, כגון פגיעה בחופש העיסוק⁷⁴.

בדצמבר 2021, לאחר תום הבדיקה בנושא, מסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי הוא בוחן את האפשרות לתקן את נוהל ההשעיה, ובמקביל הקפיא את ההשעיה של הקבלנים שהיו מושעים באותה העת מכוח הנוהל.

הועלה כי במועד הבדיקה (יולי 2021), מבין 20 מקרים שהועברו לחשכ"ל, הושעו ארבעה קבלנים על פי נוהל ההשעיה; לגבי שלושה מהם, הוקפאה בהמשך ההשעיה בשל בחינה מחדש של הנוהל. כאמור, באוגוסט 2021 מספר הקבלנים המוכרים היה כ-770.

מומלץ כי החשכ"ל יפעל להשלמת בחינת נוהל ההשעיה, כדי ליישמו לגבי הקבלנים המוכרים שעימם מתקשרת המדינה.

עוד מומלץ כי לאחר השלמת הבחינה כאמור, משרדי האוצר, הבינו והפנים, זרוע העבודה, רשות החברות הממשלתיות ונציגי השלטון המקומי יבחנו אפשרות לגיבוש הסדר דומה לנוהל ההשעיה בכפוף לכלל דין, שיהיה רלוונטי לכלל החברות הממשלתיות, הרשויות המקומיות והתאגידים שלהן, לפי העניין, המתקשרים עם קבלנים. זאת כדי להגביר את הבטיחות של סביבת העבודה באתרים שבהם מבוצעות עבודות עבור גופים ציבוריים.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 כי אין עוררין על חשיבות נושא הבטיחות בענף הבנייה, וכי החשכ"ל נרתם למאמץ בנושא מתוך הכרה בחשיבותו. אגף החשכ"ל ציין כי הוא שוקד על גיבוש מתווה חדש ומשופר לטיפול בנושא, וכי יוחל לביצועו של המתווה עם אישורו בהקדם. אגף החשכ"ל הוסיף כי אם יבחרו גופים נוספים לאמץ את המתווה החדש או אם יגבשו הסדר דומה לו, הדבר יתרום להגברת המאמצים לשפר את הבטיחות בעבודה בענף הבנייה.

73 לפי מידע שמסר אגף החשכ"ל, בינואר 2019 פורסמה החלטה קודמת על קריטריונים בתחום הבטיחות בעבודה להשעיית קבלן מוכר, אולם היא הוקפאה ונבחנה מחדש, ונוהל ההשעיה פורסם לאחר אותה בחינה מחדש. אף קבלן מוכר לא הושעה מכוח אותה החלטה מינואר 2019.

74 בנובמבר 2021 גם הוגשה עתירה לבג"ץ בנדון על ידי אחת החברות הקבלניות שפנו לאגף החשכ"ל, בג"ץ 7585/21 **סאבר שבאיטה בע"מ נ' משרד האוצר ואח'**. נכון ל-8.22.22 העתירה טרם הוכרעה.



רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 כי היא תומכת בהמלצת המבקר ותשמח לקיים שיח עם הגורמים השונים, לצורך בחינת גיבוש הסדר הדומה לנוהל ההשעיה, בכפוף לכל דין, שיהיה רלוונטי גם עבור החברות הממשלתיות.

מרכז השלטון המקומי בישראל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 כי הוא מצטרף להמלצה לקיים שיח עם נציגי השלטון המקומי, במטרה לגבש הסדר הדומה לנוהל ההשעיה עבור הרשויות המקומיות.



סיכום

אתרי הבנייה הם סביבות עבודה עתירות סיכונים, הכוללים עבודה בגובה רב, שימוש בכלים כבדים והנפת מטענים בעלי משקל רב. ואכן, שיעור ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה גדול מזה שבענפים אחרים, ובכל אחת מהשנים 2020 - 2021 נהרגו 32 עובדים בענף הבנייה. שיעור ההרוגים מכלל המועסקים בענף הבנייה בישראל אומנם ירד בעשור האחרון, אולם בהשוואה בין-לאומית הוא היה גדול יחסית במשך שנים פי שניים ויותר מזה שבמדינות האיחוד האירופי.

נוכח היקף הנפגעים בענף הבנייה, משנת 2018 נקטה המדינה כמה מהלכים להגברת הבטיחות בענף וצמצום מספר התאונות, ובהם הגדלת היקף הפעילות של 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 בנוגע לעבירות הבטיחות הפליליות בענף הבנייה, ופעולותיו של מינהל הבטיחות בנוגע לניתוח הנתונים ולהפקת הלקחים בעקבות תאונות עבודה טעונות שיפור והרחבה. למינהל הבטיחות לא הוקצו מלוא המשרות לתחום הפיקוח על הבטיחות בענף הבנייה, בהתאם לסיכום התקציבי בנדון, ולא אוישו מלוא המשרות 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.

