

מיפוי נתוני בטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת אוסאמה סעדי, יו"ר ועדת המשנה של ועדת העבודה והרווחה של הכנסת לעניין בטיחות בעבודה. במסמך זה ביקשנו להציג נתונים מרכזיים בנושא בטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית, בדגש על נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (להלן: מינהל הבטיחות) במשרד הכלכלה ותעשייה, הגוף המרכזי בקביעת המדיניות בתחום ובאסדרתו. לשם כך פנינו בבקשת מידע למינהל הבטיחות, אולם בשל הזמן הקצר להכנת מסמך זה, לא קיבלנו תשובה; בהיעדרה, מוצג במסמך **מיפוי של נתונים מרכזיים שפורסמו**, בדגש על דוחות שעסקו בשנת 2020, וכן נתונים זמינים נוספים.

במרץ 2014 הוגש לשר הכלכלה דוח "הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל" (דוח ועדת אדם). לפי הדוח, **אחת הבעיות המרכזיות בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל היא היעדר מסד נתונים לאומי**. עוד העלתה הוועדה כי **היעדר תמונה כוללת מטיל חסם כבד על זיהוי התהליכים ועל ניהול אפקטיבי ומיטבי של התחום**.

בישראל כמה גופים ממשלתיים עיקריים עוסקים בבטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית (ראו פירוט ב**מבוא**). דוח ועדת אדם מפרט גופים אלו וכן גופים נוספים שיש בידיהם מידע רלוונטי, אך מעלה כי **גם איסוף נתונים מגופים אלו לא מאפשר תמונה מלאה**, בין היתר בשל פערי מידע, דיווח חסר ואי-אכיפת חובת הדיווח, הבדלי הגדרות וחוסר אחידות ברישום הנתונים וסיווגם, מערכות מידע מיושנות וחוסר אחידות בממשקי מערכת, כמו גם מגבלות על העברת נתונים בין גופים. לאור הנחיצות, **ועדת אדם המליצה על כינון מאגר נתונים ומידע לאומי** – בין אם כחלק מרשות לאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית, שעל הקמתה הוועדה המליצה גם כן; בין אם על בסיס איחוד נתונים מגופים מרכזיים. במהלך הזמן, חלק מגופים אלו ערכו עבודות משותפות, אך למיטב ידיעתנו, **לא הוקם מאגר נתונים לאומי בנושא או מאגר שמרכז את הנתונים מגופים מרכזיים**. כפי שמוצג בהמשך, **מריכוז הנתונים הזמינים מגופים מרכזיים בנושא עולה כי גם כיום התמונה שאפשר להציג היא חלקית**. כמו כן נראה כי **מקור עיקר הנתונים**, לפחות אלו שמפורסמים, הוא באירועים שעולים מעל פני השטח, אירועים שנהרגו בהם עובדים או **עובדים שקיבלו טיפול רפואי** או עובדים שנמצאו **זכאים לדמי פגיעה** מהמוסד לביטוח לאומי. פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945, קובעת חובת דיווח למינהל הבטיחות על תאונות עבודה מסוימות, אך לפי דוח ועדת אדם דיווח זה הוא בחסר, ונראה כי כך גם כיום (ראו ב**פרק 1**).

בפרקי המסמך מובאים נתונים מכמה גופים, להלן סיכום של נתונים מרכזיים. כאמור, נתונים אלו מאפשרים קבלת תמונה חלקית על מצב הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית בין היתר בשל מגבלות המתוארות בפרקים.

בכלל תאונות העבודה הקטלניות (ראו בסעיף 1.1), כלומר תאונות שגרמו למותו של עובד, כפי שמגדיר **מינהל הבטיחות**, בשנת 2020 נהרגו 58 עובדים, לעומת 84 עובדים בשנת 2019, ו-70 בשנת 2018. בכל אחת משנים אלו לענף הבנייה המשקל הגדול ביותר (כ-48%-55% מכלל ההרוגים בכל אחת מהשנים). כ-57% מכלל התאונות הקטלניות בשנת 2020 התרחשו כתוצאה מנפילה מגובה.¹

המוסד לביטוח לאומי משלם דמי פגיעה לעובד שנפגע בעבודה ונעדר יותר מיומיים, ואלו משולמים לתקופה של עד 91 יום ואפשר לתבוע אותם עד שנה לאחר הפגיעה. נתונים אלו אינם משקפים את מספר הנפגעים בכלל תאונות העבודה בין היתר כי יש עובדים שלא תבעו דמי פגיעה או שתבעו ולא נמצאו זכאים, כמו כן יש עובדים שהדיווח על פגיעתם בעבודה הוא ככל הנראה בחסר, ובהם עובדים זרים ותושבי הרשות הפלסטינית. מספר מקבלי דמי פגיעה שנפגעו בכל אחת מהשנים 2019-2016 בתאונות עבודה (לא כולל מחלות מקצוע) היה 68,902-67,250. כ-65%-67% ממקבלי דמי הפגיעה נפגעו במהלך העבודה (44,081-45,941 בכל אחת מהשנים, לא כולל תאונות דרכים בעבודה); כ-31%-33% נפגעו בתאונות דרכים בעבודה או בדרך לעבודה או ממנה; כ-2% נפגעו בנסיבות אחרות, כגון פעילות ועד עובדים (ראו נתונים אלו ונתונים נוספים בפרק 2).

משרד הבריאות מפרסם נתונים על ביקורים במחלקות לרפואה דחופה (בבתי החולים הכלליים, לא כולל במזרח ירושלים), ובכלל זה מספר הביקורים שסיבת הביקור נרשמה בתור "תאונת עבודה" (ראו בפרק 3). תיתכן שונות בסיווג אירוע בתור תאונת עבודה בין הרישום בבתי חולים לבין נתוני מינהל הבטיחות או נתוני המוסד לביטוח לאומי, ואף בין בתי חולים שונים. בכל אחת מהשנים 2019-2016 מספר הביקורים שסיבתם נרשמה "תאונת עבודה" היה 61,700-57,000, ואילו בשנת 2020 מספרם 46,600. לפי הפרסום, מספר כלל הביקורים במחלקות לרפואה דחופה בשנת 2020 קטן בהשוואה לשנת 2019, והוא הושפע רבות ממגפת הקורונה, רמת התחלואה ומדיניות הסגר. עם זאת, שיעור הביקורים שסיבתם נרשמה בתור תאונת עבודה בשנת 2020, היה דומה לזה בשנת 2019 – כ-1.8% מכלל הביקורים. בכל אחת מהשנים 2019-2020 נפטרו 5-9 מבין המבקרים במחלקות לרפואה דחופה בסיבה של תאונת עבודה (0.01% מכלל הביקורים מסיבה זאת בכל אחת מהשנים). מספר האשפוזים שסיבתם נרשמה בתור תאונת עבודה היה 3,483-3,327 בכל אחת מהשנים 2019-2016, ואילו בשנת 2020 – 2,878. בשנים אלו משך שהייה הממוצע באשפוז היה בין 3.53 ימים (2018) ל-3.93 ימים (2017).

מחלות תעסוקתיות נגרמות בשל חשיפה לגורמים מזיקים בעבודה, ובפרק 4 מוצגים נתונים על מחלות אלו. לפי אתר משרד הבריאות, בישראל בדומה למדינות אחרות, "קיימת תת-הערכה משמעותית של התחלואה התעסוקתית". הפקודה משנת 1945 קובעת בין היתר חובת דיווח למינהל הבטיחות על מחלות מסוימות המפורטות בפקודה ובתקנות שהותקנו מכוחה בשנת 1980, אך לפי מבקר המדינה, חובת הדיווח מוטלת גם במקרה של חשד לקשר סיבתי בין תעסוקה למחלה שאינה מופיעה ברשימה. לפי דוח של יחידת הרישום למחלות תעסוקתיות (על היחידה ראו בפרק 4), בשנת 2017 התקבלו ברישום 2,085 הודעות על חשד למחלה

¹ כפי שמוצג בהמשך, נתוני התאונות הקטלניות לקוחים מדוח מינהל הבטיחות לשנת 2020, ובכלל זה שיעור התאונות כתוצאה מנפילה מגובה. השיעור הוצג בלי מספרים מוחלטים, ולא כלל תאונה אחת נוספת. במספר ההרוגים שצינו לעיל נכלל בחישוב ההרוג בתאונה זו. ראו הרחבה בסעיף 1.1.

תעסוקתית; מתוכן 1,737 מקרים נמצאו מתאימים לרישום (השנה אינה בהכרח שנת תחילת המחלה). כ-46% מהאבחנות היו קשורות בפגיעה במערכת השמע. נוסף על 1,737 המקרים שנרשמו ביחידת הרישום בשנת 2017, עלו 1,876 מקרים שהוכרו על ידי המוסד לביטוח לאומי בתור מחלות תעסוקתיות בשנה זו, ולא היו מוכרים ליחידה (בשני סוגי הנתונים השנה היא לא בהכרח שנת תחילת המחלה). בדוחות המוצגים במסמך אין נתונים על תמותה ממחלות תעסוקתיות. לפי הערכות מינהל הבטיחות משנת 2020, כ-800 עובדים נפטרים מדי שנה ממחלות אלו ומסיבוכיהן; לא ידוע לנו על מה מבוססות הערכות המינהל. יש לציין כי פעמים רבות יש קושי להצביע על קשר סיבתי בין חשיפת עובד לגורמים מזיקים לבין תחלואה ולתמותה.

מינהל הבטיחות הוא הגוף המרכזי האמון על פיקוח ואכיפה בנושא, לצד גופים נוספים האמונים על היבטים מסוימים (ראו בפרק 5). מדוחות מינהל הבטיחות קשה לעמוד במדויק על כוח האדם של המינהל המיועד לפיקוח ולאכיפה. כמו כן, קשה להעריך את היקף ביקורי הפיקוח, ולעמוד למשל על שיעור האתרים שלא היה בהם ביקור בענפים שונים, ובדוחות לשנת 2020 אין נתונים על ליקויים שנמצאו בביקורי הפיקוח. מקובץ רשימת צווי בטיחות שהטילו מפקחי מינהל הבטיחות עולה כי בין תחילת 2017 ל-22 בדצמבר 2021 נשלחו 24,433 צווי בטיחות בכלל המשק; כ-55% מצווי הבטיחות נשלחו למקומות עבודה שסווגו בתור "בנייה". לפי קובץ רשימת העיצומים הכספיים שהתקבלה בהם החלטה, בין 2018 ל-14 ביוני 2021, התקבלה החלטה בנוגע ל-836 עיצומים כספיים; חלקם בוטלו או הופחתו. בדוח משרד העבודה לשנת 2020 נכתב כי יש 473 חקירות ובידורים פעילים של תאונות עבודה ומחלות מקצוע, עוד 70 חקירות ובידורים הסתיימו, ו-24 נסגרו או בוטלו; לא צוין מתי החלו ההליכים. כמו כן, אי-אפשר לדעת עד כמה מתאפשרת קבלת תמונת מעקב על כלל הליכי בדיקת תאונות העבודה – משלב קבלת ההודעה על התאונה ועד לסיום הטיפול בה, ובכלל זה על הליכים משפטיים.

בהינתן שנדרש מסד נתונים לאומי לשם ניהול התחום בצורה יעילה ומיטבית, בפרק 6 מועלות שאלות הנוגעות לכינון מסד נתונים. להלן סיכום של כמה משאלות אלו:

- **בראייה לאומית כוללת, מה צריכים להיות הגבולות של "בטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית"? למשל, האם רק היבטים הקשורים לתהליכי עבודה או שמא תאונות דרכים בדרך מהעבודה או מקרי התאבדות בקרב קבוצת עובדים מסוימת, עשויים להיות קשורים לבטיחות בעבודה? האם יש לעסוק בבטיחות עובדים באזור יהודה ושומרון?**
- **אילו מדדים ונתונים מרכזיים נדרשים להערכת מצב הבטיחות והבריאות התעסוקתית? בתשובה על השאלה ראוי להבחין בין מדדים שכבר קיימים כיום, לבין מדדים חדשים שיש לבסס. כמו כן רצוי לבחון, לצד מדדים הקשורים לפטירות ולפגיעות, גם מדדים וסוגי נתונים נוספים, כגון מקרים מסוכנים שלא נפגע בהם עובד.**
- **אילו מדדים וסוגי נתונים נדרשים כדי לעמוד על מצב הפיקוח והאכיפה? רצוי להבחין בין נתוני פעילות לבין נתוני פיקוח ואכיפה המשפיעים על מצב הבטיחות. האם יש תהליכי פיקוח ואכיפה שיש לעקוב אחריהם מתחילתם ועד סופם?**

- עם קביעת מדדים רצויים עולה צורך בפעולות נוספות. בין היתר יש **להגדיר את הנתונים הדרושים**, ובתוך כך לקבוע הגדרות חדשות או לעדכן הגדרות קיימות. למשל, בחלוף הזמן עולה השאלה האם סוגי הדיווח שמחויבים כיום מספקים עבור מינהל הבטיחות לשם קבלת תמונה ולשם מימוש אחריות? האם נדרשים עדכונים ברשימות מחלות המקצוע? כמו כן, יש לקבוע את **אופן איסוף הנתונים הרצוי**. למשל, קביעת חובת דיווח או שיתוף נתונים בין גופים, ובתוך כך למצוא את הדרכים להתגבר על דיווח החסר וכן לפתור בעיות הקשורות להעברת מידע. עוד עולה צורך ב**מיפוי פערי מידע ובהשלמתם**. לדוגמה, איך אפשר לאסוף נתונים על קבוצות הנחשבות פגיעות, אך הדיווח על פגיעתן הוא ככל הנראה בחסר? איך אפשר לפעול ל**אחידות הנתונים**? למשל, ועדת אדם המליצה שגופים רלוונטיים יפתחו טופס אחיד לדיווח ולרישום של תאונות או מחלות מקצוע. עוד המליצה הוועדה על "יישור קו" עם העולם המערבי ביישום שיטות לאיסוף, קידוד, לבקרה ולהערכה של נתוני בטיחות ובריאות תעסוקתית. נציין כי מאיסוף הנתונים במסגרת מסמך זה עלו כמה קשיים בקשר לסיווג לפי ענפים.
- בהינתן שמידע ונתונים רלוונטיים נמצאים כיום בגופים שונים, **איזה גוף צריך להיות אמון על מסד נתונים לאומי בתחום?** כאמור, לאור הנחיצות, ועדת אדם המליצה על כינון מאגר נתונים לאומי – בין אם כחלק מרשות לאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית, שעל הקמתה הוועדה המליצה גם כן, בין אם על בסיס איחוד נתונים מגופים מרכזיים.
- רוב הנתונים שהוצגו במסמך זה מקורם בדוחות שפרסמו גופים ממשלתיים. עם זאת, חלקים נרחבים בדוחות, מפורטים ככל שיהיו, עוסקים בפעילות או בנושא מצומצם, וקשה ללמוד מהם על מצב הבטיחות בכללותו, כמו גם על הבריאות התעסוקתית. נציין כי ועדת אדם המליצה על פרסום, מדי שנה לפחות, של שנתון סטטיסטי להצגת מצב הבטיחות הלאומי בהתבסס על נתוני המאגר הלאומי שכאמור על הקמתו המליצה.

מבוא

בישראל כמה גופים ממשלתיים עיקריים עוסקים בבטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית. **מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית** (להלן: מינהל הבטיחות) במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן: משרד הכלכלה) הוא הגוף המרכזי בקביעת מדיניות ואסדרה של בטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית, וכן אמון על פיקוח ואכיפה לפי החקיקה בתחומים אלו; **המוסד לבטיחות ולגיהות** הוא הגוף העיקרי העוסק בהסברה ובהדרכה; **משרד הבריאות** אחראי על אסדרת שירותי הרפואה התעסוקתית, ואלו ניתנים בעיקר על ידי קופות החולים; **המוסד לביטוח לאומי** אחראי לפיצוי נפגעים בעבודה.² לצד גופים אלו לגופים ממשלתיים נוספים אחריות להיבטים מסוימים (ראו גם בהמשך).

² מבקר המדינה, דוח 66 לשנת 2015, משרד הכלכלה והתעשייה: בטיחותם של העובדים ובריאותם, מאי 2016, עמ' 1011; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שוק העבודה בישראל 2020: תעסוקה בימי קורונה ופעילות זרוע העבודה, פברואר 2021, עמ' 92.

במרץ 2014 הוגש לשר הכלכלה דוח "הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל" (להלן: דוח ועדת אדם). הדוח קבע בין היתר: "אחת הבעיות המרכזיות בתחום היא היעדרו של מסד נתונים ממלכתי אחד כולל. שיתוף המידע בין הגופים מוגבל מאוד וכמעט שאינו קיים. הסיבות הרשמיות לכך הן אילוצים משפטיים ומגבלות טכניות, אך הסיבה השורשית נובעת מהעובדה שאין זהות מטרות בין הגופים. לכל גוף ישנם אינטרסים שונים ולפעמים אף מנוגדים זה לזה. היעדרה של תמונה כללית ברורה על מצב הבטיחות והבריאות במשק הישראלי מטיל חסם כבד על יכולת המדינה לזהות את התהליכים ולנהל את התחום בצורה אפקטיבית ומיטבית".³

הדוח מפרט גופים או סוגי גופים שיש בידיהם מידע רלוונטי, אך מצביע על כך שגם איסוף נתונים מגופים אלו לא מאפשר תמונה מלאה, בין היתר בשל פערי איסוף מידע ודיווח חסר, הבדלי הגדרות וחוסר אחידות ברישום וסיווג הנתונים, מערכות מידע מיושנות וחוסר אחידות בממשקי מערכת, כמו גם מגבלות על העברת נתונים בין גופים. הדוח מונה כמה וכמה גופים שבהם מצוי מידע רלוונטי: מינהל הבטיחות; המוסד לביטוח לאומי; המוסד לבטיחות ולגיהות, יחידת הרישום למחלות תעסוקתיות (על היחידה ועל מחלות תעסוקתיות ראו בפרק 4); בתי חולים, מחלקות רפואה דחופה וקופות החולים, ונוסף על כך את משרד הבריאות; רשם הטראומה הלאומי, רשם הסרטן הלאומי, המרכז להרעלות, מגן דוד אדום, משטרת ישראל, חברות ביטוח ועוד.⁴

ועדת אדם המליצה בין היתר על כינון מרכז למחקר ולניהול ידע בבטיחות ובבריאות תעסוקתית במסגרת של רשות לאומית שתקום על בסיס איחוד מינהל הבטיחות והמוסד לבטיחות ולגיהות, וישמש בין היתר בתור מאגר לאומי לנתוני הבטיחות והבריאות התעסוקתית. לפי הוועדה, לנוכח ההכרח בניהול הנתונים המרוכזים, בעיקר במינהל הבטיחות, במוסד לביטוח לאומי, במוסד לבטיחות ולגיהות וביחידת הרישום למחלות תעסוקתיות – היא ממליצה על הקמת מאגר הנתונים הלאומי המאוחד גם אם לא תוקם הרשות הלאומית.⁵ במהלך חלק מהשנים שחלפו, חלק מגופים אלו ערכו עבודות משותפות אך למיטב ידיעתנו, לא הוקם מאגר נתונים לאומי בנושא או מאגר שמרכז את הנתונים מגופים מרכזיים. יתר על כן, כפי שיוצג בהמשך, מריכוז הנתונים הזמינים מגופים מרכזיים בנושא עולה כי גם כיום התמונה שאפשר להציג היא חלקית, וכי מקור עיקר הנתונים, לפחות אלו שמפורסמים, הוא באירועים שעולים מעל פני השטח, אירועים שנהרגו בהם עובדים או קיבלו טיפול רפואי או

לפי דוח ועדת אדם (2014), אחת הבעיות המרכזיות בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית היא היעדר מסד נתונים לאומי; לפי הוועדה, היעדר תמונה כוללת מטיל חסם כבד על זיהוי התהליכים ועל ניהול אפקטיבי ומיטבי של תחום זה

ועדת אדם המליצה על הקמת מרכז מחקר וניהול ידע במסגרת של רשות לאומית ייעודית, אך לאור הנחיצות, הוועדה לא התנתה את הקמת מסד הנתונים הלאומי בהקמת הגוף

למיטב ידיעתנו, לא הוקם מאגר נתונים לאומי בנושא או מאגר שמרכז את הנתונים מגופים מרכזיים; מנתונים זמינים של גופים מרכזיים עולה כי גם כיום התמונה שאפשר להציג היא חלקית

³ ההדגשות אינן במקור. ראו [דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל \(ועדת אדם\)](#), 9 במרץ 2014, עמ' 94.

⁴ [דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל \(ועדת אדם\)](#), 9 במרץ 2014, עמ' 12–13, 96.

⁵ [דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל \(ועדת אדם\)](#), 9 במרץ 2014, עמ' 12–13, 96.

נמצאו **זכאים לדמי פגיעה** מהמוסד לביטוח לאומי. כפי שמוצג בהמשך, ייתכנו הבדלים בהגדרות בין סוגי הנתונים.

נציין כי תיקון משנת 2018 לחוק הביטוח לאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, עסק בין היתר בשילוב נתונים מגופים שונים לצורך קביעת דמי ביטוח לפי רמת הסיכון לפגיעה בעבודה אצל מעסיקים (במסגרת הוראת שעה עד סוף שנת 2023). החוק קבע בין היתר חובת התקנת תקנות באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת לקביעת דמי ביטוח לנפגעי עבודה לפי רמת הסיכון שבהן יקבעו גם אמות המידה. בחוק פורטו כמה סוגי נתונים לקביעת רמת הסיכון להתרחשות תאונת עבודה אצל מעסיק (הנוגעים לחמש השנים שקדמו), והם: שיעור העובדים שהוכרו בתור נפגעי תאונות עבודה;⁶ דרגת הנכות ומספר הימים שבעדם היה זכאי לדמי פגיעה; השוואה למספר הנפגעים בתאונות עבודה באותו ענף; אמצעי אכיפה מנהליים שננקטו כלפי המעסיק לפי חלקים מסוימים בחוק להגברת האכיפה על דיני העבודה ומידע בדבר הליכי אכיפה אחרים.⁷

עוד קבע התיקון לחוק שהמוסד לביטוח לאומי יערוך מחקרים בנושא בשיתוף משרד העבודה ומשרד הבריאות (וידווח לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, אחת לשנה, על ההתקדמות ביישום, ובפברואר 2024 – על תוצאות המחקרים (כמו גם על נתונים נוספים). נוסף על נתונים אלו, נקבע כי אפשר לקבוע נתונים נוספים בתקנות, ובכלל זה נתוני גופים ציבוריים.⁸ **מוועדת העבודה והרווחה של הכנסת נמסר כי לא הוגשו לוועדה דיווחים מכוח החוק האמור.**⁹ הגם שאין מדובר בחלופה למאגר נתונים לאומי, מלבד האפשרות להשפיע על בטיחות בעבודה באמצעות קביעת דמי ביטוח דיפרנציאליים (נושא שהיה צריך להיבחן במחקרים), המנגנון האמור היה יכול לשמש יסוד לשיתוף נתונים ומידע בין גופים רלוונטיים כצעד בדרך ליצירת מאגר נתונים מלא יותר.

בהיעדר מאגר נתונים לאומי בנושא הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית, מוצגים במסמך זה **נתונים זמינים מרכזיים בנושא, בעיקר על סמך דוחות שהתפרסמו, ופערים העולים מהם.** כאמור, בשל מרכזיות מינהל הבטיחות בנושא זה לשם כתיבת המסמך פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למינהל בבקשה לנתונים דוגמת תאונות עבודה, מקרים

⁶ וכן מספר עובדי המעסיק ומספר עובדיו שהוכרו בתור נפגעי עבודה. בנוגע לעבודות הנדסה בנאיות, כולל עבודות בענף הבניין, במספר העובדים של מבצע בנייה יובאו בחשבון גם עובדי קבלן משנה שהתקשר עימם ככל שנתונים אלו בידי המוסד לביטוח לאומי.

⁷ בחוק נכתב שנתוני האכיפה יכללו ככל שמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (כיום משרד הכלכלה) ימסור אותם למוסד לביטוח לאומי באופן מקוון, ומידע בדבר הליכי אכיפה אחרים בגין הפרת הוראות של בטיחות בעבודה או בקשר לפגיעה בעבודה יימסרו למוסד לפי נוהל שעליו יורה שר העבודה בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.

⁸ פרק ו' לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018; סעיף 149א לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

⁹ אורית ארז, סגנית מנהלת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 19 בדצמבר 2021.

מסוכנים, מחלות מקצוע, אכיפה וכוח אדם, וכן מידע בנוגע לפערי מידע, גיבוש מדדים מרכזיים בנושא וקשיים מרכזיים, אך עד למועד סיום כתיבת המסמך לא התקבלה תשובה.

בפרק 1 של המסמך מוצגות חובות הדיווח על תאונות עבודה ומקרים מסוכנים למינהל הבטיחות, וכן מוצגים נתונים על תאונות קטלניות שפרסם **מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית**, כמו גם היעדר הנתונים, לפחות בפרסומי המינהל, על תאונות נוספות. **בפרק 2** מובא סיכום של נתונים שקיבלנו מהמוסד לביטוח לאומי על מקבלי דמי פגיעה שנפגעו בשנים 2016–2019, כמו גם מגבלות בנתונים אלו למתן תמונה מלאה של נפגעים בעבודה. **בפרק 3** מוצגים נתונים של **משרד הבריאות** על המבקרים במחלקות לרפואה דחופה בשנים 2016–2020 שסיבת ביקורם נרשמה בתור "תאונת עבודה", כמו גם נתונים על אשפוזים. **בפרק 4** מוצג סיכום נתונים על מחלות תעסוקתיות בהתבסס על הדוח האחרון של יחידת הרישום למחלות תעסוקתיות אשר עסק בנתוני 2017. **בפרק 5** מובא מבט על נתוני פיקוח ואכיפה, בעיקר בהתבסס על דוחות של מינהל הבטיחות וזרוע העבודה. לבסוף, **בפרק 6**, מועלות כמה שאלות לדיון שעלו ממיפוי הנתונים ומדוח ועדת אדם.

1. נתונים על תאונות עבודה

סעיף 3 לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945, קובע חובת דיווח של המעסיק למינהל הבטיחות (למפקח האזורי) על תאונה שמקורה בעבודתו של עובד (כמוגדר בפקודה) או בהמשך לאותה עבודה אם התאונה **גרמה למותו של עובד** או הפכה את **העובד נטול יכולת להשתכר שכר מלא בעבודתו במשך יותר משלושה ימים**.¹⁰ תקנות התאונות ומחלות משלח-היד (הודעה על מקרים מסוכנים במקומות עבודה), התשי"א-1951, הותקנו מתוקף הפקודה קובעות מקרים מסוכנים נוספים שיש לדווח עליהם בין אם גרמו למוות או לאבדן כושר עבודה ובין אם לאו, למשל במקרה של נפילת עגורן או התמוטטות של פיגום כמתואר בתקנות.¹¹ מעיון במאגר החקיקה לאומי עולה כי מאז 1945 לא חל שינוי בדרישות הדיווח של תאונה לפי הפקודה, למעט תיקון בשנת 2016 לפקודה, ובו נקבע שהמשטרה תודיע למפקח עבודה ראשי על תאונה שנודע לה שאירעה באתר בנייה וגרמה למוות או לפציעה קשה של אדם שבגינה הוא בסכנת חיים וזקוק לטיפול רפואי דחוף כמוגדר בפקודה.¹² בתוספת הראשונה של הפקודה מופיע טופס הודעה על תאונה או מקרה מסוכן ובתוספת השנייה – טופס הודעה על מחלת משלח-יד. נציין כי במסגרת "חוק ההסדרים" לשנת 2019 תוקנה

¹⁰ סעיף 3 לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945. ראו הגדרת עובד בסעיף 2 לפקודה.

¹¹ תוספת לתקנות התאונות ומחלות משלח-היד (הודעה על מקרים מסוכנים במקומות עבודה), התשי"א-1951.

¹² סעיף 5א לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945. ראו הגדרת עובד בסעיף 2; אתר כנסת ישראל, מאגר החקיקה הלאומי, פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945, כניסה: 16 בדצמבר 2021.

לפי פקודה משנת 1945, על מעסיק לדווח למינהל הבטיחות על תאונה שמקורה בעבודתו של עובד אם היא גרמה למותו או הפכה אותו נטול יכולת להשתכר שכר מלא במשך יותר משלושה ימים

הפקודה כך ששר העבודה (כיום שר הכלכלה) רשאי באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת לשנות בצו את שתי תוספות אלו.¹³

נוסף על כך, קובעת הפקודה חובת דיווח במקרים של מחלת משלח יד (ראו [בפרק 4 – נתונים על מחלות תעסוקתיות](#)). נציין כי כיום יש אפשרות לדווח על תאונת עבודה בטופס מקוון באתר שירותי הממשלה (gov.il).¹⁴

לפי דוח ועדת אדם (כאמור ממרץ 2014), מינהל הבטיחות מפרסם ניתוח של נתוני תאונות קטלניות בלבד, כלומר רק של תאונות שנהרג בהן עובד. עוד נכתב **בדוח ועדת אדם כי בעוד הדיווח המתקבל על תאונות קטלניות הוא מלא, הדיווח על תאונות עבודה לא-קטלניות (ועל מחלות מקצוע) – הוא חלקי**.¹⁵ ואכן, בדוחות מינהל הבטיחות שהתפרסמו באתר זרוע העבודה (כיום במשרד הכלכלה) בשנים 2019–2021 באשר לתאונות הוצגו נתוני תאונות עבודה קטלניות בלבד.¹⁶ בדוחות אף אין נתונים על מקרים מסוכנים שלא נהרג בהם עובד, דוגמת התפוצצות דוד קיטור או נפילת עגורן, אשר מחויבים בדיווח מתוקף תקנות. נציין כי מידע מקיף על תחומים מסוימים, נכלל בדוחות השפעת רגולציה שמפרסמת זרוע העבודה לפני שינוי חקיקה, למשל, בנושא של עגורני צריח.¹⁷ עם זאת, אין מדובר בדיווח תקופתי והוא תלוי בשינוי החקיקה שמקדם מינהל הבטיחות.

בדוח לשנת 2020 של מינהל הבטיחות אומנם נכתב כי **נקלטו יותר מ-8,500 אירועים שדווחו בתור תאונות** (ו-874 דיווחים על מחלות תעסוקתיות), **אך לא פורטו לגביהם נתונים או מסקנות, ובכלל זה לא צוינו הענפים הרלוונטיים**, וכן לא צוין אם כולם אירעו בשנת 2020.¹⁸ לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, **מספר מקבלי דמי פגיעה מהמוסד לביטוח לאומי בשנת**

לפי דוח ועדת אדם (2014), מינהל הבטיחות מפרסם ניתוח של נתוני תאונות קטלניות בלבד; לפי הוועדה, הדיווח על תאונות עבודה לא-קטלניות ועל מחלות מקצוע – הוא חלקי

לפי דוח מינהל הבטיחות ל-2020, נקלטו יותר מ-8,500 אירועים שדווחו בתור תאונות, אך לא פורטו נתונים או מסקנות; מהשוואה לנתוני המוסד לביטוח לאומי אפשר לשער שדיווחים אלו הם בחסר

¹³ סעיף 9א לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945; סעיף 32 לפרק ו' בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018; סעיף 149א לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.

¹⁴ אתר שירותי הממשלה, זרוע העבודה, עבודה ותעסוקה, בטיחות בעבודה, דיווח על תאונת עבודה, עודכן: 16 ביוני 2021, כניסה: 16 בדצמבר 2021.

¹⁵ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרץ 2014, עמ' 94.

¹⁶ הדוח האחרון שפורסם עסק במחצית הראשונה של שנת 2021; בשנת 2018 פורסם דוח שעסק בתאונות קטלניות במחצית הראשונה של השנה, אך לא פורסם דוח שנתי. בדוח השנתי של משרד העבודה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, נכלל פרק על מינהל הבטיחות, אך הוא לא עסק בתאונות. בשנת 2018 התפרסם הדוח האחרון של מינהל הבטיחות שכלל עבודה משותפת עם המוסד לביטוח לאומי בדבר מקבלי דמי פגיעה שנפגעו בתאונות עבודה (בנוגע לשנים 2013–2017), ואף לנתונים אלו מגבלות ואין לראות בהם תמונה מלאה על תאונות עבודה (ראו הרחבה בפרק 2 – נתונים על מקבלי דמי פגיעה). ראו אתר זרוע העבודה, דוחות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, עודכן: 4 ביולי 2021, כניסה: 16 בדצמבר 2021.

¹⁷ ראו למשל, רן כהן, דוד נגר ויעקב בורנשטיין, דוח הערכת השפעות רגולציה (RIA): תקנות הבטיחות בעבודה (עגורני צריח), תשפ"א-2021, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, פברואר 2021.

¹⁸ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020, לא צוין תאריך, עמ' 6, כניסה: 16 בדצמבר 2021.

2020 היה 59,983 (מתוכם - 54,335 שכירים).¹⁹ אף שמדובר בסוג שונה של נתונים והגדרות שונות (בכלל זה שנת הפגיעה עשויה להיות שונה משנת קבלת התשלום; הכרת המוסד לביטוח לאומי באירוע בתור תאונת עבודה, עשויה להיות שונה, ובכלל זה הכרה בתאונות דרכים בדרך לעבודה או ממנה, ראו בפרק 2), מהפער הגדול בין מספר האירועים שדווחו למינהל הבטיחות (יותר מ-8,500, לא פורט אם כולם אירעו ב-2020) למספר מקבלי דמי הפגיעה בשנת 2020 (כ-60,000) – אפשר להסיק בזהירות כי גם כיום הדיווח למינהל הבטיחות על תאונות לא-קטלניות, הוא בחסר.

מקובץ מינהל הבטיחות על עיצומים כספיים שהתקבלה בהם החלטה, עולה כי לא הוטל עיצום כספי בגין הפרת חובת הדיווח על תאונת עבודה

אחת הסיבות לפערים במידע עליהם הצביע דוח ועדת אדם הוא היעדר אכיפה על אי-דיווח.²⁰ נציין כי אף שהחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011, מאפשר הטלת עיצום כספי בגין הפרת חובת הדיווח על תאונה או על מקרה מוות לפי סעיף 3 לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה),²¹ 1945, סעיף זה לא מופיע באתר זרוע העבודה ברשימת הליקויים שבגינם אפשר להטיל עיצום כספי וגם לא בנוהל מדיניות האכיפה בנושא זה.²² מחיפוש בקובץ רשימת העיצומים שהתקבלה בהם החלטה עולה כי מתוך 836 עיצומים שפורסמו, לא הוטל עיצום כספי בגין הפרת חובת הדיווח על תאונת עבודה.²³

1.1 נתוני תאונות עבודה קטלניות

כאמור, בשנים האחרונות בכל הנוגע לתאונות עבודה מוצגים בדוחות מינהל הבטיחות נתונים על תאונות עבודה קטלניות (תאונות שגרמו למותו של עובד) בלבד. להלן נציג נתונים על הרוגים בתאונות קטלניות, לפי הדוח השנתי האחרון של המינהל, העוסק בשנת 2020.²⁴ בדוח זה התאונות הקטלניות סווגו בחלוקה לארבעה ענפים, והם: בנייה; תעשייה; מסחר ושירותים; חקלאות.²⁵

¹⁹ המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירחון סטטיסטי נא/10, נפגעי עבודה, [לוח 10.2: מקבלי גמלאות נפגעי עבודה, לפי סוג גמלה](#), אוחזר: 16 בדצמבר 2021.

²⁰ [דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל \(ועדת אדם\)](#), 9 במרץ 2014, עמ' 94. ²¹ הדבר הוכנס בתיקון לחוק במרץ 2018 במסגרת "חוק ההסדרים" לשנת 2019. ראו סעיף 33 [לחוק ההתייעלות הכלכלית \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019\)](#), התשע"ח-2018; פרט 36 בחלק ב' בתוספת השנייה לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011.

²² אתר זרוע עבודה, [עיצומים כספיים על ליקויי בטיחות](#), עודכן: 27 ביוני 2021; [נוהל מדיניות אכיפה בנוגע לצו להגברת האכיפה של דיני העבודה \(שינוי התוספת השנייה לחוק\)](#), התשע"ז-2017, לא צוין תאריך, כניסה: 19 בדצמבר 2021.

²³ חיפשנו לפי מילות המפתח "פקודת תאונות"; "תאונות"; "מחלות"; "משלח"; "פרט 36"; "פריט 36"; "סעיף 3", באתר מאגרי המידע הממשלתיים, [דוח עיצומים כספיים](#), עודכן: 5 בדצמבר 2021, אוחזר: 19 בדצמבר 2021.

²⁴ לא נכתב בדוח אם הוגדר פרק זמן מסוים שאם במהלכו נפטר העובד, התאונה שבה נפגע תיחשב תאונה קטלנית. בחלק מתיאור התאונות הקטלניות בדוח נכתב במפורש שהעובד נפטר כמה ימים או כמה שבועות לאחר התאונה. ראו למשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), עמ' 14, תאונה מס' 11.

²⁵ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך, כניסה: 21 בדצמבר 2021, עמ' 11.

בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) ובפרסומים נוספים של נתונים כלכליים, **ענף כלכלי** הוא הענף שאליו משתייך המפעל או המוסד, שהמועסק עובד בו ולא למשלח היד של העובד עצמו (למשלח יד יש סיווג נפרד, ראו בהמשך). נציין כי **הסיווג לפי ענף כלכלי, כלומר, לפי המעסיק, עשוי לעורר קושי במקרים מסוימים**. למשל, האם יש לסווג עובד אספקת מים שנפגע באתר בנייה ממטען שנפל – לענף הבינוי או לענף אספקת מים?²⁶ השאלה הזאת מקבלת משנה תוקף בענפים שמתאפיינת בהם פעילות של עובדי קבלני שירותים החשופים לא רק לסיכוני משלח ידם, אלא גם לסיכוני סביבת העבודה.²⁷

החל משנת 2013, החלוקה לענפים היא לפי הסיווג האחדיד של ענפי הכלכלה 2011 (החליף את סיווג 1993) שפרסמה הלמ"ס על בסיס סיווג בין-לאומי תוך כמה התאמות (בשנת 2015 פורסמה מהדורת עדכון). לפי הלמ"ס, הסיווג הוא מסגרת אחידה לאיסוף נתונים ולדיווח עליהם, ומאפשר השוואה של נתונים לתקופה ארוכה.²⁸ עם זאת, בדוח מינהל הבטיחות שלושה מתוך ארבעת הענפים מופיעים בשם השונה מרשימת השמות בסיווג ענפי הכלכלה (רמת העל – רמת סדר) לפי הלמ"ס, ונראה שלפחות אחד מהם, מסחר ושירותים, מערב כמה ענפים בסיווג או חלקים מהם.²⁹ נציין כי **לסיווג מדויק יש חשיבות, בין היתר לשם חישוב שיעור ההרוגים ביחס לאומדן העובדים בענף ולהשוואה בין שנים** (בדוח לשנת 2020 לא צוינו שיעורי ההרוגים בתאונות קטלניות).

בטבלה 1 נציג את מספר ההרוגים בתאונות עבודה בכל אחת מהשנים 2018–2020 בחלוקה לענפים, **לפי הצגתם בדוח מינהל הבטיחות לשנת 2020**. כאמור, לא קיבלנו ממינהל הבטיחות נתונים עדכניים, אך בתשובה לשאלתנו בדבר נכונות הנתונים שפורסמו בדוח והסיווגים לענפים **מהמינהל נמסר כי אנשיו עוסקים בימים אלו בסיווגים גם לשנת 2020, וכי הנתונים יתפרסמו במדויק בדוח השנתי הקרוב**.³⁰ להלן נציג בטבלה 1 סיכום של נתוני דוח

²⁶ שם הענף המלא לפי הסיווג האחדיד של ענפי הכלכלה 2011 שפרסמה הלמ"ס הוא אספקת מים; שירותי ביו, טיפול באשפה ובפסולת ושירותי טיהור. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הסיווג האחדיד של ענפי הכלכלה 2011 \(מהדורה מעודכנת\)](#), 22 ביולי 2015, כניסה: 21 בדצמבר 2021.

²⁷ הרחבה על סיווג משלח יד ראו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הסיווג האחדיד של משלחי היד 2011](#), 6 באוקטובר 2015; גדעון זעירא, [מונחים מעולם העבודה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 באוקטובר 2019, משלח יד, עמ' 27.

²⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הסיווג האחדיד של ענפי הכלכלה 2011 \(מהדורה מעודכנת\)](#), 22 ביולי 2015, כניסה: 21 בדצמבר 2021; גדעון זעירא, [מונחים מעולם העבודה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 באוקטובר 2019, ענף כלכלי, עמ' 26.

²⁹ להלן נציג את שמות הענפים בדוח מינהל הבטיחות ובסוגריים את שמות הענפים בסיווג: בנייה (בינוי); תעשייה (זהה); חקלאות (חקלאות, ייעור ודיג), מסחר ושירותים (לא ברור אם מדובר בשני ענפים או יותר או בחיבור של חלק מהם: מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועיים; שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים; שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח; שירותים אחרים). השוו משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך, כניסה: 21 בדצמבר 2021, עמ' 11; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הסיווג האחדיד של ענפי הכלכלה 2011 \(מהדורה מעודכנת\)](#), 22 ביולי 2015, כניסה: 21 בדצמבר 2021.

³⁰ אינ' חזי שוורצמן, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקח עבודה ראשי, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 בדצמבר 2021.

מינהל הבטיחות, תוך עדכון הנתון בענף הבנייה בהמשך למידע שקיבלנו ממינהל הבטיחות באפריל 2021. כאמור, לא ידוע לנו על עדכונים נוספים בנתונים, אך אלו עשויים להיות.

טבלה 1: מספר ההרוגים בתאונות עבודה בכל אחת מהשנים 2018–2020, בחלוקה

לענפים (לפי הגדרת מינהל הבטיחות)³¹

השנה	ענף בנייה	ענף תעשייה	ענף מסחר ושירותים	ענף חקלאות	כלל ההרוגים
2018	34	13	18	5	70
2019	40	17	19	8	84
2020	32	12	12	2	58

מבין השנים
2020–2018
מספר ההרוגים בכלל
תאונות העבודה
הקטלניות, כפי
שמגדיר מינהל
הבטיחות, היה הקטן
ביותר בשנת 2020

בהשוואה בין
הענפים, כסיווג
המינהל, בכל אחת
מהשנים 2020–2018
בענף הבנייה
מספר ההרוגים
הגדול ביותר

כ-57% מכלל
התאונות הקטלניות
בשנת 2020 התרחשו
כתוצאה מנפילה
מגובה

כפי שאפשר לראות בטבלה 1, מספר ההרוגים בתאונות עבודה בכל המשק, כהגדרת מינהל הבטיחות, היה הקטן ביותר בשנת 2020 (58 לעומת 84 בשנת 2019 ו-70 בשנת 2018); ובהתאמה, גם הקטן ביותר בכל אחד מהענפים לפי סיווג מינהל הבטיחות. בדוח לא הוצג הסבר לירידה, ואם היא קשורה לשינויים בשוק העבודה בעקבות ההתמודדות עם מגפת הקורונה, אך צוין שפעילות הבנייה בזמן הסגרים בשנת 2020 הייתה זהה לשנת 2019.³²

מהטבלה עולה כי בהשוואה בין הענפים, כסיווג המינהל, בכל אחת מהשנים לענף הבנייה היה המשקל הגדול ביותר, כלומר הענף שבו מספר ההרוגים הגדול ביותר: כ-48%–49% מכלל ההרוגים בשנים 2018–2019, וכ-55% מההרוגים בשנת 2020. בכל אחת מהשנים לענף החקלאות המשקל הקטן ביותר (כ-3% לעומת כ-10% ב-2019 וכ-7% ב-2018). כאמור, בהיעדר מידע על סיווג הענפים קשה לעמוד על משמעות נוספת של נתונים אלו.

בדוח נכתב כי כ-57% מכלל תאונות העבודה הקטלניות בשנת 2020 התרחשו כתוצאה מנפילה מגובה (וכך גם כ-61% מהתאונות בענף הבנייה). עוד צוין כי הגורם השני במשקל הוא מכה מעצם נע (שנפל מגובה או מפגיעתו במישור). לא נכתב שיעור, אך צוין שמדובר ב-7

³¹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך, כניסה: 21 בדצמבר 2021, עמ' 10–16. לפי הדוח, בשנת 2020 נהרגו בתאונות הקטלניות בענף הבנייה 31 עובדים, ולפי עדכון של מינהל הבטיחות, נכון לאפריל 2021, מספרם הוא 32. נועם רענן, מנהל המחקר והמידע, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (באותה עת), תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 באפריל 2021. נציין כי בתיאור המילולי בדוח, הנתונים עוסקים במספר ההרוגים בתאונות, אבל בכותרת התרשים נכתב תאונות קטלניות. מהעדכון שקיבלנו באפריל 2021 כאמור, ומתמצית כל אחת מהתאונות הקטלניות המפורטות בדוח, נראה כי נתוני התרשים בדוח עוסקים בהרוגים, אם כי בתמצית ברשימת התאונות הקטלניות בנוגע לחלקן נכתב "נפגע" או "נפגעו". נציין כי בדוח לשנת 2019 נתוני שנת 2018 מעט שונים: בענף מסחר ושירותים (מוצג בתור שירותים ומסחר) 17 הרוגים (ולא 18), ובהתאמה בענף התעשייה – 14 במקום 13. השוו משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [פעילות מינהל הבטיחות בזרוע העבודה – דוח שנתי 2019](#), לא צוין תאריך, כניסה: 23 בדצמבר 2021, עמ' 10.

³² וזאת למרות, לפי הדברים, ירידה בהתחלות הבנייה. עם זאת, הודגש כי ענף הבנייה הוחרג וכי הפעילות באתרי הבנייה הייתה זהה לזו בשנת 2019, לפני התפשטות נגיף הקורונה. לא הוצגו נתונים בנושא. ראו משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך, כניסה: 21 ו-25 בדצמבר 2021, עמ' 10.

תאונות בענף הבנייה, 3 בתעשייה ואחת בחקלאות, כלומר 11 תאונות מתוך 56 (לא כולל תאונה אחת נוספת שנודע לנו עליה לאחר כתיבת הדוח), כ-20% מהתאונות הקטלניות בשנת 2020.³³ לא צוין בדוח כיצד נקבע הגורם או הסיבה לתאונות, ועל ידי מי.

נציין כי בדוח של המינהל לשנת 2020 נכתב בהמשך להצגת נתוני התאונות הקטלניות כי יש תאונות המוגדרות בידי "גורמים אזרחיים שונים" כתאונת עבודה, אבל מינהל הבטיחות לא מגדירם כך שכן האירועים אינם קשורים לתהליך העבודה עצמו, ובכלל זה אירועים רפואיים, התאבדויות, תאונות דרכים במרחב הציבורי, כמו גם אירועים באזור יהודה ושומרון.³⁴ עם זאת, עולה השאלה האם יש אירועים שגם אם הם אינם בטיפול מינהל הבטיחות, בראיית בטיחות לאומית כוללת יש לבחון את משמעותם, תוך שילוב נתונים ועולמות ידע שונים? למשל, האם תאונת דרכים שנהרג בה עובד בדרך לעבודה או ממנה (נחשבת תאונת עבודה בביטוח נפגעי עבודה של המוסד לביטוח לאומי, ראו להלן) עשויה להיות מושפעת גם מתנאי עבודה ומעייפות? האם התאבדויות בקרב קבוצות עובדים מסוימות, דוגמת עובדים זרים מתאילנדים, כמו גם מוות לא מוסבר,³⁵ עשויים להיות קשורים לבטיחות בעבודה?

2. נתונים על מקבלי דמי פגיעה מהמוסד לביטוח לאומי

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 מגדיר "פגיעה בעבודה" בתור "תאונת עבודה או מחלת מקצוע".³⁶ לפי הגדרות בירחון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי:

- **תאונת עבודה** היא תאונה שאירעה תוך כדי עבודה ועקב עבודה אצל מעסיק (או מישהו מטעמו), ולגבי עובד עצמאי – תוך כדי עיסוקו במשלח ידו ועקב עיסוקו. בכלל זה, תאונה שאירעה בדרך לעבודה או בחזרה ממנה, נחשבת לתאונת עבודה;
- **מחלת מקצוע** היא מחלת שנקבעה בתור מחלת מקצוע בתקנות, והעובד חלה בה עקב עבודתו או משלח ידו (אצל מעסיק או עובד עצמאי); צוין כי יוכרו בתור נפגעי

³³ עוד צוין כי 3 תאונות קטלניות התרחשו כתוצאה מהתחשמלות בענפי השירותים והמסחר (כך במקור: שלא כמו בתרשים, הניסוח הוא שני ענפים ובסדר הפוך של המילים); 2 תאונות קטלניות בענף הבינוי (כך במקור, כמו בסיווג הלמ"ס) התרחשו במעורבות של כלי רכב הנדסיים ותאונה נוספת במעורבות מלגזה בענף השירותים והמסחר. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך, כניסה: 21 בדצמבר 2021, עמ' 16.

³⁴ צוין גם אירוע באונייה עם דגל זר. ראו [שם](#), עמ' 11.

³⁵ מנתוני המכון הלאומי לרפואה משפטית שמסר משרד הבריאות לוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים עולה כי בשנים 2015–2021 נפטרו 133 עובדים זרים מתאילנד וכ-20% מהם התאבדו (26). נציין כי 89 עובדים נוספים נפטרו ממוות "טבעי" כמוגדר, דבר שראוי לבחינה נוספת. לפי נתונים אלו, שניים מ-133 העובדים נהרגו בתאונת עבודה. ראו מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשלה ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, [תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים בנושא אתגרים בהעסקת עובדים זרים בענף החקלאות](#), 16 בנובמבר 2021. להרחבה על היפגעות עובדים זרים בענף החקלאות, ראו נטע משה, [היפגעות עובדים זרים המועסקים בחקלאות](#), 12 במאי 2014.

³⁶ סעיף 79 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. סעיף 83 לחוק עוסק בחזקת סיבתיות: תאונה שאירעה לעובד תוך כדי עבודה רואים אותה כתאונה שאירעה גם עקב העבודה, אם לא הוכח ההיפך; ואולם תאונה שאינה תוצאה של גורמים חיצוניים הנראים לעין, בין שאירעה לעובד ובין לעובד עצמאי, אין רואים אותה כתאונת עבודה אם הוכח כי השפעת העבודה על אירוע התאונה היתה פחותה הרבה מהשפעת גורמים אחרים.

עבודה גם עובדים שחלו במחלה שאינה מופיעה ברשימה, אך לפי חוות דעת מומחים יש קשר סיבתי בין מחלתם לבין עבודתם.³⁷

במסגרת ביטוח נפגעי עבודה המוסד לביטוח לאומי משלם לזכאים, בהתאם לקריטריונים, כמה סוגי תשלום: דמי פגיעה; קצבאות נכות מעבודה (זמנית או יציבה) ומענקים; קצבת תלויים (לשאירי עובד שנהרג עקב פגיעה בעבודה); הוצאות ריפוי, אשפוז ושיקום (כולל סיוע כספי). לפי המוסד לביטוח לאומי, דמי פגיעה הם תשלום יומי לעובד שנפגע בעבודה ונעדר במשך תקופה של יותר מיומיים (ולא יכול לחזור לעבודתו או לעבודה מתאימה אחרת) והם משולמים לתקופה מרבית של 91 יום (על סמך תעודת אי-כושר לנפגע בעבודה שנותר רופא בקופת החולים). התשלום לשכירים בגין 12 הימים הראשונים הוא על חשבון המעסיק ונפגעים עצמאיים לא מקבלים תשלום עבורם.³⁸ תביעה לדמי פגיעה יש להגיש בתוך 12 חודשים מיום הפגיעה.³⁹

המוסד לביטוח לאומי מפרסם בירחון סטטיסטי נתונים על תשלומים אלו, אלא שמועד ההתייחסות בנתונים אלו הוא שנת קבלת התשלום, שהיא לא בהכרח שנת הפגיעה, ואין בהם התייחסות לענפים. בהיעדר נתונים על תאונות לא-קטלניות, נתונים על מקבלי דמי פגיעה לפי שנת הפגיעה, יכולים לתת תמונה מסוימת על הפגיעות ועל השינויים במהלך השנים, אם כי גם תמונה זו אינה מלאה. בכלל זה, **אי-אפשר להתייחס למספר מקבלי דמי הפגיעה כאל מספר הנפגעים שכן מדובר רק בעובדים שהגישו תביעה לדמי פגיעה והיו זכאים לה**, ייתכנו עובדים שנפגעו ולא עמדו בקריטריונים או שלא הגישו את תביעתם כנדרש ובזמן, או שעשויים להיות זכאים, אך נמנעו מהגשת תביעה. כך למשל בדוח לשנת 2019 של המוסד לביטוח לאומי נכתב כי **הדיווח על תאונות של עובדים זרים ותושבי הרשות הפלסטינית הוא**

³⁷ אתר המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, נפגעי עבודה, [דברי הסבר](#), כניסה: 14 בדצמבר 2021.

³⁸ אתר המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, נפגעי עבודה, [דברי הסבר](#), כניסה: 14 בדצמבר 2021. לפי אתר המוסד, התנאים לדמי פגיעה היא היות העובד מבוטח בביטוח נפגעי עבודה; העובד נפגע בתאונת עבודה ולא עבד כתוצאה מכך; המצאת תעודת רפואית ראשונה לנפגע בעבודה שבה רשומה האבחנה הרפואית והתקופה שבה העובד לא היה מסוגל לעבוד וצירופה לטופס התביעה. מבוטחים בביטוח נפגעי עבודה הם שכיר, עצמאי, מי שנמצא בהכשרה מקצועית או בשיקום מקצועי (במקום שאושר בתקנות), מי שנבחן לפי חוק החניכות או לפי חוק שירות התעסוקה (בזמן הבחינה), מתאמן לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום, אסיר או עציר או חוסה במעון העובדים בעבודה שאינם השירותים הרגילים של מקום הימצאם, מי ששכרו נקבע על פי החוק, כגון חבר כנסת. צוין שלא זכאים לדמי פגיעה – מבוטחים שעבדו בתקופת האי-כושר שנקבעה בתעודת הרפואית; מבוטח שנפגע בזמן שיקום מקצועי או הכשרה מקצועית ולא נגרע מהכנסתו מעבודה כתוצאה מהפגיעה; אסיר, עציר או חוסה במעון; עובד זר ששוהה בארץ שלא כחוק. ראו אתר המוסד לביטוח לאומי, [תנאי הזכאות לדמי פגיעה; מי מבוטח?](#), כניסה (לשני הפריטים): 21 בדצמבר 2021. בנוגע לעובדים זרים, נציין כי לפחות בדוח של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2019, שלא כמו שכתוב באתר, נכתב כי עובד זר מבוטח בביטוח נפגעי עבודה אף אם הוא לא שוהה בארץ כחוק, אך הגמלה משולמת לא רק ממועד היציאה מהארץ, ולא כוללת את התקופה שבה היא נשללה. המוסד לביטוח לאומי, דוח לשנת 2019 (סקירה שנתית), [ביטוח נפגעי עבודה](#), לא צוין תאריך, כניסה: 21 בדצמבר 2021, עמ' 6.

³⁹ נציין כי מי שחלה בקורונה כתוצאה מחשיפה לחולה במקום העבודה יגיש דמי פגיעה כפגיעה בעבודה. ראו אתר המוסד לביטוח לאומי, [אופן הגשת תביעה לדמי פגיעה](#), כניסה: 21 בדצמבר 2021.

ככל הנראה חסר, כמו גם על פגיעות בעבודה של עובדי חברות כוח אדם ועובדי קבלן.⁴⁰ נוסף על כך, ייתכנו עובדים שקיבלו דמי פגיעה יותר מפעם אחת, לכן **מדובר במספר הפעמים שקיבלו העובדים דמי פגיעה**,⁴¹ אך לא בהכרח במספר העובדים, באותה שנה או בין השנים.

2.1 נתונים על מקבלי דמי פגיעה שנפגעו בשנים 2016–2020

לצורך כתיבת מסמך זה קיבלנו מהמוסד לביטוח לאומי עיבוד מיוחד שהיה בידו של נתונים המתמקדים **במקבלי דמי פגיעה לפי שנת הפגיעה** בשנים 2016–2019 עקב תאונת עבודה (לא כולל מחלות מקצוע).⁴² כאמור, תביעה לדמי פגיעה אפשר להגיע תוך שנה; לפי המוסד לביטוח לאומי, הנתונים כוללים את הזכאים לתשלום, אך אינם כוללים אנשים שקיבלו אישור עקרוני לדמי פגיעה בתביעה לאחר שנה מהפגיעה (במקרים של מחלות מקצוע ובמקרים של אישור לצורך הגשת תביעת נכות מעבודה); הנתונים נשלפו ביולי 2021.⁴³ בטבלה 2 נציג את מספר מקבלי דמי הפגיעה בכלל המשק בשנים 2016–2019 – אין בידנו נתונים על חלוקתם לפי שכירים ועצמאים.

⁴⁰ צוין כי יש קושי לקבל נתונים על **עובדי חברות כוח אדם ועובדי קבלן שכן הם אינם מזהים כל במערכת של ענף נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי**, ולכן אי-אפשר לבדוק באיזו מידה הם חשופים לסכנות בטיחות ואם היותם מועסקים בידי צד שלישי מפחית מאחריות מעסיקם. המוסד לביטוח לאומי, דוח לשנת 2019 (סקירה שנתית), [ביטוח נפגעי עבודה](#), לא צוין תאריך, כניסה: 15 בדצמבר 2021, עמ' 6–7.

⁴¹ עדי לוי סרי, ממונה בכירה נפגעי עבודה, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 12 בדצמבר 2021.

⁴² בנוגע לתאונות שאינן תאונות דרכים, מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי מדובר בחבלה בלבד, אך לא קיבלנו פירוט בנוגע לאופן סינון הנתונים.

⁴³ צוין כי הנתונים כוללים את כל הזכאים לתשלום, בין אם המוסד לביטוח לאומי שילם ובין אם המעסיק. עדי לוי סרי, ממונה בכירה נפגעי עבודה, המוסד לביטוח לאומי, נתוני מקבלי דמי פגיעה שנפגעו בשנים 2016–2019, תשובות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 12, 16 ו-22 בדצמבר 2021.

טבלה 2: מספר מקבלי דמי פגיעה בכלל המשק בשנים 2016–2019, לפי שנת הפגיעה

ומקום התאונה⁴⁴

שנת הפגיעה	מספר מקבלי דמי פגיעה בגין תאונות בעבודה		מספר מקבלי דמי פגיעה בגין תאונות בדרך אל העבודה (תאונות דרכים ותאונות בלי רכב)		מספר מקבלי דמי פגיעה בגין פעילות אחרת (פעילויות ועד עובדים, ספורט וכדומה)		סך הכול
	בגין תאונה במהלך העבודה	בגין תאונות דרכים בעבודה ⁴⁵					
2016	45,941	4,374	17,337	1,250	68,902		
2017	45,576	4,144	17,267	1,247	68,234		
2018	44,491	4,155	17,488	1,116	67,250		
2019	44,081	4,532	18,214	1,095	67,922		

בכל אחת מהשנים 2016–2019 כ-72% ממקבלי דמי הפגיעה נפגעו במהלך העבודה; כ-25%–27% נפגעו בתאונות דרכים בדרך לעבודה וממנה

כ-31%–33% מכלל מקבלי דמי הפגיעה נפגעו בתאונות דרכים בכלל (כולל במהלך העבודה)

מטבלה 2 עולה כי בכל אחת מהשנים 2016–2019 כ-72%–73% ממקבלי דמי הפגיעה נפגעו במהלך העבודה (כולל תאונות דרכים בעבודה), ואילו כ-25%–27% נפגעו בתאונות דרכים בדרך לעבודה או ממנה; כ-2% נפגעו בנסיבות אחרות, כגון פעילות ועד עובדים. מהתמקדות בתאונות דרכים (בעבודה או בדרך לעבודה, כולל בלי רכב) עולה כי כ-31%–33% ממקבלי דמי הפגיעה בשנים אלה נפגעו בתאונות דרכים בעבודה או בדרך לעבודה או ממנה.

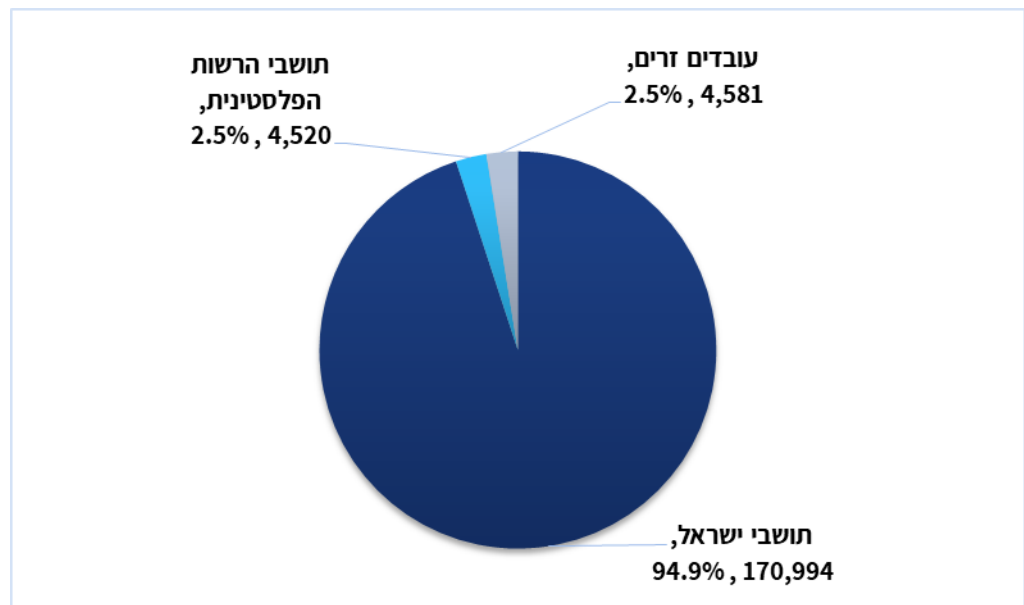
נתונים בפילוחים נוספים על מקבלי דמי הפגיעה קיבלנו מהמוסד לביטוח לאומי בהתמקד במקבלי דמי הפגיעה שנפגעו במהלך העבודה לא כולל תאונות דרכים בעבודה, אלו כ-65%–67% ממקבלי דמי הפגיעה בכל אחת מהשנים 2016–2019; להלן נציג עיבוד של נתונים אלו. עם זאת, נראה כי השיעור הגדול יחסית של נפגעים בתאונות דרכים בעבודה או בדרך אליה או ממנה, ראוי לתשומת לב מיוחדת. בין היתר ראוי לבחון בראייה רחבה של בטיחות אם יש השפעות לעבודה לפחות על חלק מהמקרים, דוגמת שעות עבודה מרובות ועייפות.

בתרשים 1 נציג סיכום של נתוני המוסד לביטוח לאומי בדבר מקבלי דמי הפגיעה בשנים 2016–2019, לפי תושבות: תושבי ישראל, עובדים פלסטינים ועובדים זרים. בנתונים שקיבלנו אין הבחנה בין עובד חוקי לעובד לא חוקי.

⁴⁴ עדי לוי סרי, ממונה בכירה נפגעי עבודה, המוסד לביטוח לאומי, נתוני מקבלי דמי פגיעה שנפגעו בשנים 2016–2019, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 12 בדצמבר 2021; דוגמות למקבלי דמי פגיעה בגין פעילות אחרת מתוך גדעון זעירא, [תאונות עבודה בענף הבניין](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בדצמבר 2015, עמ' 10.

⁴⁵ תאונות דרכים בעבודה יכולה לכלול תאונות בשטח העבודה וכן תאונות דרכים בנסיעת עבודה, למשל בין אתר למשנהו. ראו גדעון זעירא, [תאונות עבודה בענף הבניין](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בדצמבר 2015, עמ' 10.

תרשים 1: מקבלי דמי פגיעה בגין תאונות עבודה בשנים 2016–2019 – לפי סוג תושבות



מסיכום השנים
2016–2019 עולה כי
כ-95% ממקבלי דמי
הפגיעה הם תושבי
ישראל

כפי שאפשר לראות בתרשים 1, בארבע השנים 2016–2019 **תושבי ישראל הם כ-95% מכלל מקבלי דמי הפגיעה**, ואילו משקלם של העובדים הזרים והעובדים הפלסטינים קטן (משקלה של כל קבוצה הוא כ-2.5% מכלל מקבלי דמי הפגיעה). שיעורים אלו זהים או דומים בכל אחת מהשנים הנבחרות.

נזכיר כי בדוח לשנת 2019 של המוסד לביטוח לאומי נכתב כי **ככלל הדיווח על תאונות של עובדים זרים ותושבי הרשות הפלסטינית הוא ככל הנראה חסר**. עוד נכתב כי ככל הנראה עובדים זרים ועובדים פלסטינים שנפגעים נמנעים לדווח על פגיעה בעבודה, בין היתר בשל החשש לאבד את עבודתם בגין היעדרות, מעמד לא חוקי (בקרב חלקם) והיעדר מידע על זכויותיהם.⁴⁶

2.2 נתונים על מקבלי דמי פגיעה שכירים בשלושה ענפים

סוג נוסף של נתוני מקבלי דמי פגיעה שקיבלנו מהמוסד לביטוח לאומי הוא **נתוני מקבלי דמי פגיעה שכירים** מתאונה במהלך העבודה (לא כולל תאונות דרכים) **המשתייכים לשלושה ענפים**: תעשייה וחרושת; מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים. מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי הסיווג במערכת לענפים תואם לסיווג הלמ"ס, אך בבדיקות שנערכו בשנים האחרונות עלה שהסיווג לא תמיד תואם.⁴⁷ בתשובת הביטוח הלאומי לצורך כתיבת

⁴⁶ המוסד לביטוח לאומי, דוח לשנת 2019 (סקירה שנתית), [ביטוח נפגעי עבודה](#), לא צוין תאריך, כניסה: 15 בדצמבר 2021, עמ' 6.
⁴⁷ עדי לוי סרי, ענף נפגעי עבודה, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 12 בדצמבר 2015.
נציין כי השם "תעשייה וחרושת" תואם לשם הענף בסיווג הענפים לשנת 2011, אך השם שונה ל"תעשייה" במהדורה המעודכנת לסיווג 2011 שפרסמה הלמ"ס (2015). השוו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 2011 \(מהדורה מעודכנת\)](#), 22 ביולי 2015; [הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 2011](#), 7 בנובמבר 2012; כניסה לשני הפריטים: 20 בדצמבר 2021. ברמת ענפי העל (רמת

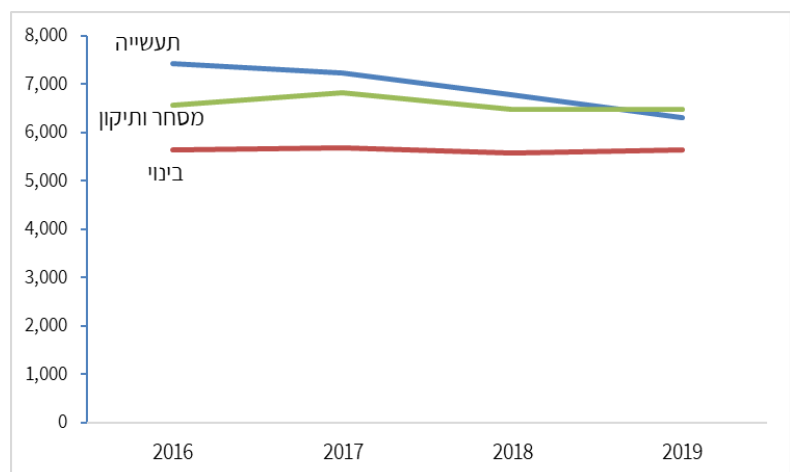
מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (דצמבר 2015) שעסק בענף הבניין עלו מגבלות בנוגע לקבלת נתונים לפי ענפים (חלקן רלוונטיות גם לנתוני גופים אחרים): שיוך העובד לענף מסוים הוא לפי שיוך המעסיק לענף זה במערכות המוסד לביטוח לאומי; לכן, למשל, בענף הבינוי ייתכנו מקבלי דמי פגיעה שאינם עוסקים בעבודות בנייה (כגון, עובד משרד שנפצע), ולחילופין ייתכנו עובדים שנפגעו באתר בנייה, אבל מעסיקם אינו משויך לענף (עובד המועסק על ידי קבלן משנה שמסווג בתחום אחר כמו חשמל); רק שכירים משויכים לענפים.⁴⁸

בדוח לשנת 2019 של המוסד לביטוח לאומי, ובו נתונים על מקבלי פגיעה לפי שנת קבלת דמי הפגיעה, ולא שנת הפגיעה, שלושת ענפים אלו הם שלושת הענפים שבהם מספר מקבלי דמי הפגיעה הוא הגדול ביותר.⁴⁹ לא ידוע לנו אם הדירוג הזה נכון גם בפילוח לפי שנת הפגיעה. בנתונים שקיבלנו מהמוסד לביטוח לאומי, כאמור לפי שנת הפגיעה, המקבלים השכירים שהשתייכו לשלושת ענפים אלו הם כ-42%-43% מכלל מקבלי דמי הפגיעה בכל אחת מהשנים 2016-2019. בתרשים 2 להלן נציג את מספר השכירים מקבלי דמי הפגיעה בכל אחת מהשנים 2016-2019 בענפים: תעשייה וחרושת (להלן: תעשייה); מסחר וסיווגי, תיקון, כלי רכב מנועיים ואופנועים (להלן: מסחר ותיקון); בינוי.

תרשים 2: מספר מקבלי דמי פגיעה בענפי התעשייה, מסחר ותיקון ובינוי בכל אחת

מהשנים 2016-2019

בשנים 2016-2018
מבין שלושת הענפים
המוצגים, בענף
התעשייה המספר
הגדול ביותר של
שכירים מקבלי דמי
פגיעה, ובשנת 2019
ענף המסחר והתיקון;
בענף הבינוי המספר
השלישי בגודלו בכל
אחת מהשנים



(הסדר) ההבדל הוא רק בשמות, אבל ברמה פרטנית יותר של סיווג, במיוחד תת-ענפים (ארבע ספרות) ייתכנו הבדלים בין המהדורות. רונית ברוש, ראש צוות מסווגים, תחום מרשם עסקים, אגף עסקים – כלכלה, טבלת שינויים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בדצמבר 2021.

⁴⁸ גדעון זעירא, [תאונות עבודה בענף הבניין](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בדצמבר 2015, עמ' 8.

⁴⁹ המוסד לביטוח לאומי, דוח לשנת 2019 (סקירה שנתית), [ביטוח נפגעי עבודה](#), לא צוין תאריך, כניסה: 15 בדצמבר 2021, עמ' 8.

מתרשים 2 עולה כי בשנים 2016–2018, מבין שלושת הענפים שקיבלנו עליהם נתונים, **בענף התעשייה המספר הגדול ביותר של שכירים מקבלי דמי פגיעה** (6,773–7,423 מקבלים בכל אחת משנים אלו), ובשנים אלו המספר השני בגודלו היה בענף מסחר ותיקון (6,485–6,815 מקבלים). **בשנת 2019** המספר בשני הענפים היה דומה, ומעט גדול יותר בענף המסחר (6,477 במסחר לעומת 6,301 בתעשייה). בענף הבינוי מספר השכירים המקבלים היה השלישי בגודלו בכל השנים. **אין ביכולתנו לקבוע עד כמה השוני או היציבות בנתונים מושפעים ממצב הבטיחות.**

כאמור, דמי פגיעה משולמים לתקופה של עד 91 יום. לפי המוסד לביטוח לאומי, מספר ימי האי-כושר הוא מדד מרכזי להערכת חומרת הפגיעה.⁵⁰ מנתונים נוספים שקיבלנו בחלוקה לשלוש תקופות אי-כושר עולה כי בסיכום השנים 2016–2019 גם **בענף התעשייה וגם בענף המסחר והתיקון רוב השכירים קיבלו דמי פגיעה לתקופה של עד 30 יום** (כ-59% מהמקבלים בתעשייה וכ-54% מהמקבלים במסחר), **ואילו בענף הבינוי הקבוצה הגדולה ביותר היא מקבלי דמי פגיעה לתקופה של 61–91 יום** (כ-42% מכלל המקבלים לעומת כ-36% לתקופה של עד 30 יום). בכל הענפים הקבוצה שלה המשקל הקטן ביותר היא מקבלי דמי פגיעה לתקופה של 31–60 יום (כ-17% מהמקבלים בתעשייה; כ-18% מהמקבלים במסחר; כ-22% מהמקבלים בבינוי). נציין כי דפוסים דומים מתקבלים בכל אחת מהשנים 2016–2019.

עוד קיבלנו מהמוסד לביטוח לאומי נתון מחושב של המספר הממוצע של ימי האי-כושר בכל אחת מהשנים בקרב השכירים בשלושת ענפים אלו. כך, המספר הממוצע של ימי האי-כושר בכל אחת מהשנים 2016–2019: בענף הבינוי – כ-50–53 ימים בכל אחת מהשנים; בענף המסחר והתיקון כ-39–40.5 ימים; בענף התעשייה כ-33.5–38 ימים. מבחינת נתוני ממוצע ימי האי-כושר, לצד בחינת משקל מקבלי דמי פגיעה לתקופה של 61–91 יום, נראה כי באופן יחסי הפגיעות בענף הבינוי חמורות מאשר בענף התעשייה ובענף המסחר והתיקון. עם זאת, אין בידנו נתונים נוספים על מקבלי קצבת נכות לפי ענפים – נתונים שהיו מאפשרים לעמוד טוב יותר על תופעת חומרת הפגיעה, לפחות בקרב מי שתבע קצבת נכות ונמצא זכאי לה.

עוד קיבלנו נתונים על שכירים מקבלי דמי פגיעה בשלושת הענפים, לפי תושבות. כאמור, לפי המוסד לביטוח לאומי הדיווח על פגיעות של פלסטינים ועובדים זרים הוא בחסר. כמו כן, הוא מטבע הדברים מושפע מעצם היות עובדים פלסטינים וזרים מועסקים בענף כזה או אחר.

⁵⁰ המוסד לביטוח לאומי, דוח לשנת 2019 (סקירה שנתית), ביטוח נפגעי עבודה, לא צוין תאריך, כניסה: 15 בדצמבר 2021, עמ' 5.

מסיכום השנים
2016–2019 עולה כי
בענף התעשייה
ובענף המסחר
והתיקון רוב השכירים
קיבלו דמי פגיעה עד
30 יום; בענף הבינוי
הקבוצה הגדולה
ביותר היא מקבלים
לתקופה של 61–91
יום

מסיכום השנים
2016–2019 עולה כי
בענף התעשייה
ובענף המסחר
והתיקון כמעט כל
מקבלי דמי הפגיעה
הם תושבי ישראל;
גם בענף הבינוי רובם
תושבי ישראל, אך כ-
11% עובדים
פלסטינים

בסיכום השנים 2016–2019 עולה כי בענפי התעשייה והמסחר כמעט כל מקבלי דמי הפגיעה תושבי ישראל (כ-98% במסחר ותיקונים וכ-96% בתעשייה). גם בענף הבינוי רוב המקבלים היו ישראלים, אך במידה פחותה – כ-87%; כ-11% עובדים פלסטינים; וכ-2% עובדים זרים.⁵¹ כפי שצוין קודם לכן, הדיווח על תאונות של עובדים זרים ותושבי הרשות הפלסטינית הוא ככל הנראה חסר, בין היתר בשל החשש לאבד את עבודתם בגין היעדרות, מעמד לא חוקי (בקרב חלקם) והיעדר מידע על זכויותיהם.⁵²

2.3 מדד שיעור הנפגעים

כאמור, דוח ועדת אדם העלה את הנחיצות בדבר מאגר נתונים לאומי בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית, ולפי הדוח, מכיוון שהנושא לוקה בחסר הפך שיעור מקבלי דמי הפגיעה מהמוסד לביטוח לאומי למדד המוביל לבחינת מגמות בתחום (היחס בין מספר המקבלים למספר המועסקים).⁵³

במסגרת דוח מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי שמפרסמת הלמ"ס, אחד ממדדי איכות התעסוקה הוא "שיעור הנפגעים בתאונות עבודה". לפי הפרסום, שיעור זה מחושב בתור מקבלי דמי פגיעה עקב תאונות עבודה או הרוגים ביחס לכלל המועסקים.⁵⁴ לפי הלמ"ס, המקור לנתון מקבלי דמי הפגיעה הוא דוח של המוסד לביטוח לאומי, והמקור לנתוני ההרוגים הוא דוח שמפרסם משרד הכלכלה או משרד העבודה (כפי הנראה, מדובר בנתוני מינהל הבטיחות).⁵⁵

לפי הדוח האחרון, בשנת 2018 שיעור הנפגעים היה 1,781 לכל 100,000 מועסקים; עוד צוין כי לעומת שנת 2017 (1,657) השיעור עלה, אך ירד מאז שנת 2000 (3,192).⁵⁶

עם זאת, נסב את תשומת הלב לכמה קשיים הקשורים למדד ובהסתמכות על נתוני מקבלי דמי פגיעה, חלקם פורטו בדוח ועדת אדם: השיעור המחושב יכול להיות מושפע, לצד שינויים בנושא הבטיחות, גם משינויים בהיקפי ההעסקה בענפים מסוימים ברמות סיכון שונות, משינויי

⁵¹ עוד נציין כי בשלושת ענפים אלו בסיכום השנים 2016–2019 השכירים היו כ-42% מכלל מקבלי דמי הפגיעה הישראלים באותן שנים; כ-81% מכלל המקבלים הפלסטינים; כ-19% מהעובדים הזרים. לכן בהקשר של תשובות שלושת הענפים האלה מספקים תמונה חלקית.

⁵² המוסד לביטוח לאומי, דוח לשנת 2019 (סקירה שנתית), ביטוח נפגעי עבודה, לא צוין תאריך, כניסה: 15 בדצמבר 2021, עמ' 6.

⁵³ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרץ 2014, עמ' 19.

⁵⁴ מספר המועסקים נאמד לפי כמה מקורות: סקרי כוח אדם (מועסקים ישראלים) ונתונים של אגף החשבונות הלאומיים בלמ"ס על מועסקים מחו"ל (עובדים זרים) ומועסקים תושבי יהודה ושומרון (עובדים פלסטינים). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי 2019, דצמבר 2020, עמ' 86; מירב פסטרנק, ראש תחום סטטיסטיקה של עבודה, אגף בכיר מיקרו-כלכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי 2019, דצמבר 2021, עמ' 21.

⁵⁵ מירב פסטרנק, ראש תחום סטטיסטיקה של עבודה, אגף בכיר מיקרו-כלכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 בדצמבר 2021.

⁵⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי 2019, דצמבר 2020, עמ' 86–87.

דוח ועדת אדם העלה את הנחיצות בדבר מאגר נתונים לאומי בתחום; לפי הדוח, מכיוון שהנושא לוקה בחסר הפך שיעור מקבלי דמי הפגיעה למדד המוביל לבחינת מגמות

לפי מדד שיעור הנפגעים בתאונות עבודה של הלמ"ס, בשנת 2018 שיעור הנפגעים היה 1,781 לכל 100,000 מועסקים, וירד לעומת שנת 2000; מדד זה עשוי להיות מושפע מגורמים שחלקם אינם קשורים לבטיחות

חקיקה בתחום ענף נפגעי העבודה לאורך השנים,⁵⁷ ואף ייתכן שיושפעו משינויים במקורות שעל בסיסם חושב אומדן המועסקים, ככל שהשתנו. כמו כן, כאמור, אי-אפשר להתייחס למספר מקבלי דמי הפגיעה כאל מספר הנפגעים, ובדוחות המוסד לביטוח לאומי, לפחות בשנים האחרונות, **שנת ההתייחסות היא שנת קבלת דמי הפגיעה, כלומר לא בהכרח שנת ההיפגעות** (שלא כמו בנתוני התאונות הקטלניות).⁵⁸

3. נתוני ביקורים במרכזים לרפואה דחופה שסיבתם נרשמה בתור תאונות עבודה

משרד הבריאות מפרסם נתונים על ביקורים במחלקות לרפואה דחופה (מלר"ד) בבתי החולים לאשפוז כללי – 29 בתי חולים (לא כולל בתי החולים במזרח ירושלים), בחלוקה בין היתר לסיבת הביקור ("סיבת כניסה") במחלקה לרפואה דחופה (חדר מיון) ובכלל זה "תאונת עבודה", אך אין הגדרה לכך בדוח.⁵⁹ סיבת הביקור המופיעה בדוח היא לפי רישום בית החולים,⁶⁰ ולכן הדבר לא תואם בהכרח להגדרת תאונת עבודה בנתוני מקבלי דמי פגיעה או תואם להגדרות מינהל הבטיחות לתאונת עבודה. אפשר לשער כי תיתכן שונות לפחות בחלק מהסיווגים של אירוע בתור תאונת עבודה בין הרישום בבתי חולים לבין נתוני מינהל הבטיחות או נתוני המוסד לביטוח לאומי, ואף בין בתי חולים שונים.

לפי הדוח האחרון, העוסק בביקורים בשנת 2020, תאונות עבודה נרשמו בתור סיבת הביקור בכ-1.8% מהביקורים במחלקות לרפואה דחופה, ובסך הכול 46,600 ביקורים בשנת 2020 שסיבת הביקור שנרשמה להם הייתה תאונות עבודה.⁶¹ נציין כי לא מדובר בהכרח במספר עובדים שכן ייתכן שעובד אחד יפנה יותר מפעם אחת. לפי הפרסום, בכ-79% מהביקורים בשנת 2020 המטופלים הם גברים, ובכ-21% נשים.⁶² כ-77% מהביקורים הם של בני 22–54 (הקבוצה הגדולה ביותר – בני 22–34 – כ-37% מכלל הביקורים); כ-15% של בני 55–74; כ-8% של בני 15–21.⁶³ להלן נציג בטבלה 3 נתונים בהתבסס על דוחות משרד הבריאות לשנים 2016–2020: מספר הביקורים במחלקות לרפואה דחופה שסיבת הביקור ("כניסה") נרשמה בתור תאונת עבודה; שיעורם בכלל הביקורים במחלקות; מספר הנפטרים במחלקה

תאונות עבודה נרשמו בתור סיבת הביקור בכ-1.8% מהביקורים במחלקות לרפואה דחופה בשנת 2020

כ-79% מהביקורים במחלקות לרפואה דחופה ב-2020 בסיבה של תאונת עבודה היו של גברים; כ-77% מהביקורים של בני 22–54

⁵⁷ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרץ 2014, עמ' 19.

⁵⁸ בעבר כאמור היו דוחות משותפים למוסד ולמינהל הבטיחות ששנת ההתייחסות הייתה שנת הפגיעה, והם לא כללו מחלות מקצוע.

⁵⁹ משרד הבריאות, אגף המידע, חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מידע ומחקר, ביקורים במחלקה לרפואה דחופה: מאפייני הפעילות 2020, דצמבר 2021, עמ' 5, 7.

⁶⁰ ציונה חקלאי, מנהלת אגף המידע, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בדצמבר 2021.

⁶¹ משרד הבריאות, אגף המידע, חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מידע ומחקר, ביקורים במחלקה לרפואה דחופה: מאפייני הפעילות 2020, דצמבר 2021, עמ' 86.

⁶² החישוב הוא לפי 36,500 גברים ו-9,900 נשים, כלומר בסך 46,400, 200 ביקורים פחות מהסך הכול. אין בידנו את הסיבות לפער. שם, עמ' 86.

⁶³ משרד הבריאות, אגף המידע, חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מידע ומחקר, ביקורים במחלקה לרפואה דחופה: מאפייני הפעילות 2020, דצמבר 2021, עמ' 87.

לרפואה דחופה מבין הנפגעים שהגיעו בחיים לטיפול בהתאם לרישום בית החולים וסיבת הביקור נרשמה בתור "תאונת עבודה". נציין כי מספר הביקורים מוצג בעיגול למאות (46.6 אלף ביקורים בשנת 2020), וכי ההגדרות זהות בכל הפרסומים.⁶⁴

טבלה 3: מספר הביקורים בשנים 2016–2020 במחלקות לרפואה דחופה בבתי החולים

לאשפוז כללי (לא כולל מזרח ירושלים) שסיבתם נרשמה בתור תאונת עבודה, שיעורם

ופטירות (נתוני משרד הבריאות)⁶⁵

השנה	מספר הביקורים שבהם סיבת הביקור נרשמה בתור "תאונת עבודה"	שיעור ביקורים אלו מכלל הביקורים במחלקות לרפואה דחופה ⁶⁶	מספר הנפטרים במחלקה לרפואה דחופה מבין הנפגעים שהגיעו בחיים וסיבת הביקור נרשמה בתור "תאונת עבודה"
2016	61,700	2.1%	6
2017	60,300	2%	9
2018	59,600	1.9%	6
2019	57,000	1.8%	7
2020	46,600	1.8%	5

מספר הביקורים במחלקות לרפואה דחופה שסיבתם נרשמה בתור תאונת עבודה היה בין 61,700 בשנת 2016 ל-46,600 בשנת 2020

שיעור ביקורים אלו בשנת 2020 היה דומה לזה בשנת 2019 (כ-1.8%)

מטבלה 3 עולה כי מספר הביקורים במחלקות לרפואה דחופה בבתי החולים הכלליים שסיבת הביקור נרשמה בתור תאונת עבודה היה בין 61,700 בשנת 2016 לבין 46,600 בשנת 2020. **בכל אחת מהשנים מספר ביקורים אלו קטן מהשנה שקדמה** (למשל, מספר הביקורים ב-2019 קטן ב-2,600 בהשוואה ל-2018), אך בשנת 2020 המספר קטן במידה רבה יותר. עם זאת, יש לזכור כי בשנת 2020 התפשטה מגפת הקורונה, ובדוח נכתב כי מספר הביקורים הכללי במחלקות לרפואה דחופה בשנת 2020 קטן בהשוואה לשנת 2019 (כ-2.6 מיליון ביקורים ב-2020 לעומת כ-3.08 מיליון ביקורים ב-2019), והוא הושפע רבות מהמגפה, רמת התחלואה ומדיניות הסגר.⁶⁷ עם זאת, **שיעור הביקורים שסיבתם נרשמה בתור תאונת עבודה בשנת 2020, היה דומה לזה בשנת 2019 – כ-1.8% מכלל הביקורים**. עוד עולה

⁶⁴ עוד נציין כי בכל השנים נכתב כי הנתונים נאספו מ-29 בתי חולים לאשפוז כללי (לא כולל מזרח ירושלים) ובפרסום לשנת 2016 – 28 בתי חולים.

⁶⁵ משרד הבריאות, אגף המידע, חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מידע ומחקר, [ביקורים במחלקה לרפואה דחופה: מאפייני הפעילות 2020](#), דצמבר 2021, עמ' 5, 86, 89 ו-96; [ביקורים במחלקה לרפואה דחופה: מאפייני הפעילות 2019](#), יולי 2020, עמ' 6, 71, 74 ו-82; [ביקורים במחלקה לרפואה דחופה: מאפייני הפעילות 2018](#), מרץ 2020, עמ' 6, 69, 72 ו-80; [ביקורים במחלקה לרפואה דחופה: מאפייני הפעילות 2017](#), פברואר 2019, עמ' 6, 71, 74 ו-82; [ביקורים במחלקה לרפואה דחופה: מאפייני הפעילות 2016](#), ינואר 2018, עמ' 6, 71, 74 ו-82. נתוני מספר האשפוזים: ציונה חקלאי, מנהלת אגף המידע, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בדצמבר 2021.

⁶⁶ חישוב השיעור לפי כלל הביקורים שהופיעו בעמודים שצוינו בהערות שוליים.⁶⁵

⁶⁷ משרד הבריאות, אגף המידע, חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מידע ומחקר, [ביקורים במחלקה לרפואה דחופה: מאפייני הפעילות 2020](#), דצמבר 2021, עמ' 10.

בכל אחת מהשנים
2016–2020 נפטרו
9-5 מבין המבקרים
במחלקות לרפואה
דחופה בסיבה של
תאונת עבודה
(0.01% מכלל
הביקורים מסיבה
זאת)

מטבלה 3 כי בכל אחת מהשנים 2016–2020 נרשמו במחלקות לרפואה דחופה 5-9 פטירות של מטופלים שסיבת הביקור שנרשמה היא תאונת עבודה, פטירות אלה הן **0.01% מהביקורים מסיבה זו במחלקות לרפואה דחופה בכל אחת משנים אלה**. לפי ההגדרה, הנתונים אינם כוללים נפגעים שהגיעו לבית החולים ללא רוח חיים ואינם כוללים נפגעים שטופלו במחלקות אחרות בבתי החולים. לא ידוע לנו אם משרד הבריאות או בתי החולים מעבירים למינהל הבטיחות דיווחים על נפגעי עבודה שנפטרו.

עוד עולה מנתוני משרד הבריאות כי שיעור המטופלים שביקרו במחלקות לרפואה דחופה בסיבה של תאונת עבודה ואושפזו באחת ממחלקות בית החולים, הוא בין כ-6% (בשנים 2016–2018) לכ-8% (בשנת 2020). בדוח לא צוין מהו המספר המוחלט של המתאשפדים ומשך האשפוז. לכן קיבלנו ממשרד הבריאות נתונים נוספים, שונים בהגדרתם: מספר האשפוזים באותם שנים שסיבת האשפוז נרשמה בתור תאונת עבודה. נדגיש כי לא מדובר במספר המאושפדים שכן לאדם יכול להיות יותר מאשפוז אחד בשנה. כמו כן, ייתכנו בנתונים אלו גם מתאשפדים שלא הגיעו ממחלקות לרפואה דחופה, וייתכנו גם מתאשפדים שהגיעו מהמחלקות אבל סיבת הביקור שנרשמה לא הייתה תאונת עבודה או שהתאשפזו בבית חולים אחר. בטבלה 4 להלן נציג נתונים אלו.

טבלה 4: מספר האשפוזים בבתי חולים שסיבת האשפוז נרשמה בתור "תאונת עבודה"

ומספר ימי השהייה הממוצע באשפוז⁶⁸

השנה	מספר האשפוזים עם סיבת אשפוז "תאונת עבודה"	ממוצע ימי השהייה באשפוז
2016	3,417	3.87
2017	3,327	3.93
2018	3,344	3.53
2019	3,483	3.74
2020	2,878	3.81

כפי שמוצג בטבלה 4, בשנים 2016–2019 מספר האשפוזים שסיבתם נרשמה בתור תאונת עבודה הוא 3,327–3,483, בעוד בשנת 2020 מספר האשפוזים הוא 2,878. בכל אחת מהשנים משך השהייה הממוצע באשפוז היה בין 3.53 ימים (2018) ל-3.93 ימים (2017).

4. נתונים על מחלות תעסוקתיות

לפי דוח ועדת אדם, "בריאות תעסוקתית" היא מונח המכיל רפואה תעסוקתית וגמות תעסוקתית, שני תחומים המשלימים זה את זה. **הרפואה התעסוקתית מתמקדת בעובד**

⁶⁸ ציונה חקלאי, מנהלת אגף המידע, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בדצמבר 2021.

ובקבוצות עובדים ועוסקת באבחון, בהערכה ובניטור של גורמי סיכון בסביבת העבודה, בזיהוי ובמניעה של מחלות שמקורן בעבודה (מגורמים כימיים, פיזיקליים, ביולוגיים, פסיכולוגיים וארגוניים) – ברמת העובד וברמת קבוצת העובדים, כמו גם מעקב אחר קבוצות החשופים לסיכונים ובדיקתן. **הגהות התעסוקתית מתמקדת בסביבת העבודה** ועוסקת בזיהוי, ניטור, הערכה ובקרה של סיכוני הבריאות במקום העבודה, כמו גם פתרונות למיתון חשיפות העובדים לסיכונים.⁶⁹ בשל קוצר היריעה במסגרת מסמך זה נעסוק בחובת הדיווח על מחלות מקצוע ובנתונים זמינים בנושא, ולא בנושאים נוספים דוגמת שירותי הרפואה התעסוקתית וחובות בדבר ניטור החשיפה לגורמים מזיקים.⁷⁰

מחלות תעסוקתיות נגרמות בשל חשיפה לגורמים מזיקים בעבודה. הפגיעה בעובדים ובמשפחותיהם, העלויות הכרוכות בכך, כמו גם התפתחויות טכנולוגיות העשויות להביא לנזקי בריאות חדשים, מעלים את חשיבות ניטור התופעה.⁷¹ לפי אתר משרד הבריאות, בישראל בדומה למדינות אחרות, "קיימת תת-הערכה משמעותית של התחלואה התעסוקתית".⁷²

פקודת התאונות ומחלות משלח-היד (הודעה), 1945, קובעות בין היתר חובת דיווח על מחלות מסוימות למינהל הבטיחות.⁷³ רשימת מחלות אלו מופיעות בתוספת השלישית לפקודה **ובתקנות מחלות מקצוע (חובת הודעה – רשימה נוספת), התש"ם-1980**.⁷⁴ הרשימה עודכנה לאחרונה בשנת 1980. עם זאת, לפי מבקר המדינה, חובת הדיווח אינה מוגבלת לרשימה, והיא מוטלת גם במקרה של חשד לקשר סיבתי בין תעסוקה למחלה שאינה מופיעה ברשימה.⁷⁵ המוסד לביטוח לאומי עוסק במחלות מקצוע במסגרת ביטוח נפגעי עבודה. **בחוק הביטוח הלאומי מחלת מקצוע** מוגדרת "מחלה שנקבעה כמחלת מקצוע בתקנות לפי סעיף 85 והוא חלה בה, בהיותה קבועה כמחלת מקצוע, עקב עבודתו אצל מעסיקו או מטעמו, ובעובד עצמאי – עקב עיסוקו במשלח ידו".⁷⁶ בתוספת השנייה לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח מפני פגיעה בעבודה), התשי"ד-1954,⁷⁷ מופיעה רשימה של מחלות מקצוע, והיא אינה זהה לרשימת המחלות בחקיקה שבאחריות מינהל הבטיחות. מבקר המדינה העלה (2016) כי

⁶⁹ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרץ 2014, עמ' 31, 57. להרחבה על כך ראו למשל, רננה גוטרייך, היבטים בשמירה על בריאותם של עובדים החשופים לגורמים כימיים מזיקים במקום עבודתם, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2021.

⁷¹ אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, רישום מחלות תעסוקתיות, פרסום: 14 בפברואר 2021; כניסה (לשני הפריטים): 19 בדצמבר 2021.

⁷² אתר משרד הבריאות, רישום מחלות תעסוקתיות, כניסה: 19 בפברואר 2021.

⁷³ סעיף 5 ל**פקודת התאונות ומחלות משלח-היד (הודעה), 1945** מטיל את חובת הדיווח על רופא המטפל או המבקר חולה או מעסיק (גם אם מדובר בחשד). במקרה של מעסיק נכתב כי הדיווח יישלח למפקח על האזור, כמו גם לרופא הממשלתי של משרד הבריאות האחראי על הנפה שבה מקום העבודה.

⁷⁴ לפי תקנות מחלות מקצוע (חובת הודעה – רשימה נוספת), התש"ם-1980, אלו החליפו רשימה שבתקנות משנת 1968.

⁷⁵ מבקר המדינה, דוח 66 לשנת 2015, משרד הכלכלה והתעשייה: בטיחותם של העובדים ובריאותם, מאי 2016, עמ' 1047.

⁷⁶ סעיף 79 ל**חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב]**, התשנ"ה-1995.

⁷⁷ התוספת השנייה ל**תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח מפני פגיעה בעבודה)**, התשי"ד-1954.

רשימה זו לא עודכנה משנות ה-90 של המאה ה-20 אף שמאז חלו שינויים בעולם התעסוקה ובחומרים שבשימוש בתעשייה.⁷⁸

יחידת הרישום למחלות תעסוקתיות הוקמה ביולי 2011 במרכז הלאומי לבקרת מחלות במשרד הבריאות. המרכז מספק ליחידה בסיס מקצועי וארגוני, ואילו את המימון מספק מינהל הבטיחות במשרד העבודה. את הרישום מנהלת ועדת היגוי שבה נציגים משני המשרדים, המוסד לביטוח לאומי ונציגי המחלקות לרפואה תעסוקתית של קופות החולים. **היעד המרכזי של היחידה הוא מתן מידע עדכני ומהימן בנוגע למחלות תעסוקתיות, תוך ניטור מגמות והתרעה לגבי הופעת מחלות חדשות או מוקדי תחלואה.**⁷⁹ לפי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאז הקמת היחידה בשנת 2011 מינהל הבטיחות מעביר את הדיווחים על המחלות למרכז הלאומי לבקרת מחלות במשרד הבריאות, ובמרכז מקודדים ומקלידים אותם (לפני הקמת היחידה, הרישום היה בידי הרופאים התעסוקתיים הראשיים במינהל הבטיחות, באופן ידני). כמו כן, לפי תשובת משרד הבריאות במסגרת כתיבת מסמך זה, המרכז פועל כדי להגדיל את הדיווח, ובכלל זה עורך בקרה על מרפאות תעסוקתיות, משתף פעולה עם המוסד לביטוח לאומי כדי לבחון פערים ומעודד רופאים שאינם מומחים לרפואה תעסוקתית לדווח על מקרים אלו.⁸⁰ נציין כי חלק מנושאים אלו עלו בתור פערים בדוח מבקר המדינה לשנת 2015, ובכלל זה עלה כי פעולות משרד הבריאות ויחידת הרישום למחלות תעסוקתיות להגברת הדיווחים היו מועטות, וכי בקרת האיכות על דיווחים מהמרפאות התעסוקתיות של קופות החולים, הייתה רק בחלק מהקופות.⁸¹

הדוח האחרון שפרסמה יחידת הרישום למחלות תעסוקתיות עסק בשנת 2017, והתפרסם באפריל 2019.⁸² מהיחידה נמסר לנו כי הדוח לשנת 2018 ממתין לאישור לפרסום על ידי מינהל הבטיחות במשרד הכלכלה. עוד צוינו קשיים בנוגע לחידוש העברות מידע מהמוסד לביטוח לאומי. עוד צוין כי ביחידה יש נתונים עדכניים, ובכלל זה נתונים על שנת 2021, אך הפצתם מתעכבת בשל סוגיות בשלמות הנתונים.⁸³

⁷⁸ מבקר המדינה, דוח 166 לשנת 2015, [משרד הכלכלה והתעשייה: בטיחותם של העובדים ובריאות](#), מאי 2016, עמ' 1053.

⁷⁹ אתר משרד הבריאות, [רישום מחלות תעסוקתיות](#); אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [רשם מחלות תעסוקתיות](#), כניסה (לשני הפרטים): 18 ביוני 2019. נציין כי באתר משרד העבודה היחידה מכונה "רשם מחלות תעסוקתיות".

⁸⁰ רננה גוטרייך, [היבטים בשמירה על בריאותם של עובדים החשופים לגורמים כימיים מזיקים במקום עבודתם](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2021, עמ' 14.

⁸¹ מבקר המדינה, דוח 166 לשנת 2015, [משרד הכלכלה והתעשייה: בטיחותם של העובדים ובריאות](#), מאי 2016, עמ' 1014.

⁸² משרד הבריאות, המרכז הלאומי לבקרת מחלות, חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מידע ומחקר ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [הרישום למחלות תעסוקתיות בישראל – עדכון נתוני 2017](#), אפריל 2019 (להלן: הרישום למחלות הרישום תעסוקתיות בישראל – עדכון נתוני 2017), עמ' 3, 6.

⁸³ אביטל סטרק, הרישום למחלות תעסוקתיות, המרכז הלאומי לבקרת מחלות, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בדצמבר 2021.

בשנת 2017 התקבלו ברישום למחלות תעסוקתיות 2,085 הודעות על חשד למחלה תעסוקתית; מתוכן 1,737 מקרים נמצאו מתאימים לרישום

שיעור המקרים שנקלטו ברישום בשנת 2017 הוא כ-4.5 מקרים ל-10,000 מועסקים

כ-46% מהאבחנות בשנת 2017 היו קשורות בפגיעה במערכת השמע

כ-42% מהמקרים שויכו במאוחד לענף כרייה וחציבה ולענף תעשייה וחרושת

בחלק זה נציג נתונים ומידע בהתבסס על הדוח לשנת 2017, כמו גם על מידע נלווה שהתקבל מהיחידה לצורך כתיבת מסמך מאוקטובר 2019.⁸⁴ לפי הדוח, נתוני הרישום מתבססים על הדיווחים בנוגע לחשד למחלה תעסוקתית שהתקבלו במינהל הבטיחות לפי פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 (ראו לעיל). בשנת 2017 התקבלו ברישום למחלות תעסוקתיות 2,085 הודעות על חשד למחלה תעסוקתית של עובדים; מתוכן **1,737 מקרים נמצאו מתאימים לקריטריוני הרישום** (לאחר סינון של הודעות כפולות והודעות שאינן על מחלות תעסוקתיות).⁸⁵ **שנת 2017 אינה בהכרח שנת תחילת המחלה, אלא היא שנת הרישום.**⁸⁶ על כל המקרים דיווחו רופאים, על כ-99% מהם דיווחו רופאים תעסוקתיים.⁸⁷

שיעור המקרים עם חשד למחלה תעסוקתית שנקלטו ברישום בשנת 2017 הוא כ-4.5 מקרים ל-10,000 מועסקים.⁸⁸ נציין כי בדוח הרישום למחלות תעסוקתיות נכתב כי הדיווחים על מחלה תעסוקתית בקרב עובדים זרים הם "מקרים בודדים בשנה";⁸⁹ לא ברור אם הכוונה גם לעובדים פלסטינים.

בכל מקרה יכולה להיות יותר מאבחנה אחת. **ב-1,737 המקרים בשנת 2017 נרשמו 1,895 אבחנות לפי מערכות גוף. כ-46% מהאבחנות היו קשורות בפגיעה במערכת השמע (871).** פגיעה במערכת השמע הייתה עיקר האבחנות גם בשנים 2012-2016, אם כי השיעור היה גבוה יותר – כ-54% עד 64% בכל אחת מהשנים.⁹⁰

בדוח הוצגו נתונים לפי מאפיינים נוספים. למשל, כ-42% מהמקרים שויכו לענפים כרייה וחציבה; תעשייה וחרושת (הנתונים הוצגו במאוחד לשני הענפים – 720 מקרים) – לפי הדוח,

⁸⁴ ראו גדעון זעירא, [מונחים מעולם העבודה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 באוקטובר 2019, מחלות מקצוע, עמ' 49–51.

⁸⁵ מקרה מוגדר לפי נפגע שסווג לגביו קוד סיווג ה-ICD10. שני קודי סיווג או יותר לפי אותה הודעה, כלומר יותר מאבחנה אחת, נחשבו בנתונים בתור הודעה אחת. [הרישום למחלות תעסוקתיות בישראל – עדכון נתוני 2017](#), אפריל 2019, עמ' 6, 14. אם התקבלה עבור עובד אחד יותר מהודעה אחת במועדים שונים עם מחלות תעסוקתיות שונות, מספר המקרים יהיה כמספר ההודעות. ד"ר מיכל ברומברג, בשם צוות הרישום למחלות תעסוקתיות, המרכז הלאומי לבקרת מחלות, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 ביולי 2019.

⁸⁶ צוין כי השנה שבה התקבל הדיווח ברישום מייצגת על פי רוב את שנת אבחון המחלה בתור מחלת מקצוע, אך ייתכן כי המחלה החלה לפני שנת הדיווח. עוד צוין כי שיטה זו של תיעוד מחלות מקצוע מקובלת ברישומים דומים בעולם. ד"ר מיכל ברומברג, בשם צוות הרישום למחלות תעסוקתיות, המרכז הלאומי לבקרת מחלות, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 ביולי 2019.

⁸⁷ [הרישום למחלות תעסוקתיות בישראל – עדכון נתוני 2017](#), אפריל 2019, עמ' 3.

⁸⁸ צוין כי לשם חישוב נתון זה שימשו נתונים בדבר "האוכלוסייה העובדת בארץ", לפי השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2017 של הלמ"ס (3.824 מיליון איש). שם, עמ' 6. לפי שנתון הלמ"ס לשנת 2018, נתון זה של מספר המועסקים תואם למספר המועסקים בממוצע חודשי בשנת 2017 בהתבסס על סקר כוח אדם של הלמ"ס. לפי ההגדרות בשנתון, אוכלוסיית הסקר כוללת תושבים קבועים השוהים בישראל (או שאינם שוהים בישראל שנה או פחות ברציפות) וכן תושבים ארעיים השוהים בישראל יותר משנה ברציפות. כלומר, באוכלוסיית הסקר לא נכללים כל העובדים הזרים ולא נכללים עובדים פלסטינים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2018](#), לוח 12.11: מועסקים, אחוז שכירים ואחוז מועסקים העובדים חלקית, לפי ענף כלכלי, פורסם: 16 באוגוסט 2018; [מבוא – הסברים, הגדרות ומקורות – עבודה ושכר](#), לא צוין תאריך, כניסה: 20 בדצמבר 2021.

⁸⁹ [הרישום למחלות תעסוקתיות בישראל – עדכון נתוני 2017](#), אפריל 2019, עמ' 5.

⁹⁰ [הרישום למחלות תעסוקתיות בישראל – עדכון נתוני 2017](#), אפריל 2019, עמ' 16.

מדובר בשיעור של 17 עובדים ל-10,000 מועסקים במאוחד לשני הענפים. בשלושה ענפים השיעור הוא כ-6–8 דיווחים ל-10,000 מועסקים: אספקת מים, שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת ושירותי טיהור (7.8 לפי 13 מקרים); חקלאות, ייעור ודיג (7); בינוי (6.7); מינהל מקומי, מינהל וביטחון, ביטוח לאומי חובה (6.1). בשאר הענפים השיעור המחושב הוא בין 0.3 ל-4.2 דיווחים ל-10,000 מועסקים.⁹¹

בדוח צוינו סוגי החשיפה העיקריים שדווחו לגבי המחלות התעסוקתיות: גורמים פיזיקליים, כגון רעש, רטט, קרינה מייננת וקרינה אולטרה-סגולה; גורמים ארגונומיים, ובכלל זה מאמץ של קול, תנוחה לא נוחה, מחזוריות והרמת משקלים כבדים; חומרים כימיים, ובהם אבק מזיק (סיליקה ואסבסט); גורמים ביולוגיים ונפשיים במקרים ספורים.⁹²

כמו כן, בדוח הרישום לשנת 2017, הוצגו מצאים ראשוניים מפילוט שבמסגרתו התקבלו נתונים מהמוסד לביטוח לאומי לגבי מקרים שהכיר בהם המוסד בתור פגיעת עבודה. משילוב המידע של שני הגופים, עולה כי נוסף על 1,737 המקרים שנרשמו ביחידה, בנתוני המוסד לביטוח לאומי היו **1,876 מקרים** שהוכרו בתור מחלות תעסוקתיות בשנת 2017, ולא היו מוכרים לרישום. **השיעור הכולל שהוצג בדוח של המקרים שהיו ידועים לרישום והמקרים שלא (3,613), הוא 9.4 ל-10,000 מועסקים.**⁹³ **בשני המאגרים שנת 2017 אינה בהכרח שנת תחילת המחלה, אלא היא שנת הרישום (ברישום) או שנת ההכרה (המוסד לביטוח לאומי).**⁹⁴ בפרסום הוצגו נתונים נוספים על בסיס איחוד הנתונים המתואר. כך, עולה כי שיעור הדיווח בשנת 2017 על גברים גדול משיעור נשים: 14 דיווחים על גברים ל-10,000 ו-4.3 דיווחים על עובדות ל-10,000.⁹⁵ לפי לאום, שיעור הדיווח על העובדים הערבים (מוסלמים,

נוסף על 1,737 המקרים שנרשמו ביחידת הרישום למחלות תעסוקתיות בשנת 2017, בנתוני המוסד לביטוח לאומי שהועברו ליחידה, עלו 1,876 מקרים שהוכרו בתור מחלות תעסוקתיות בשנה זו, ולא היו מוכרים ליחידה

⁹¹ נציין כי לכ-9% מהמקרים היה חסר קוד ענף (153 מקרים). הרישום למחלות תעסוקתיות בישראל – עדכון נתוני 2017, עמ' 11–12. אין בידינו מידע בנוגע לאופן הסיווג לענפים של עובדים שדווחה לגביהם המחלות ולא על נתוני המועסקים, וגם לא את סוג הסיווג. נזכיר כי השם "תעשייה וחרושת" תואם לשם הענף בסיווג הענפים לשנת 2011, אך השם שונה במהדורה המעודכנת שפרסמה הלמ"ס בשנת 2015. ראו הערת שוליים 47. עוד פורטו בדוח היחידה נתונים על דיווחי מחלות לפי משלח יד, ונכתב כי מדובר על קידוד לפי סיווג משנת 1993 (ככל הנראה הכוונה ל-1994). נציין כי בפרסומי סקרי כוח אדם של הלמ"ס (ובפרסומים נוספים) משנת 2013 הנתונים מסווגים לפי הסיווג האחד של משלחי היד 2011. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסיווג האחד של משלחי היד 2011, 6 באוקטובר 2015; גדעון זעירא, מונחים מעולם העבודה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 באוקטובר 2019, משלח יד, עמ' 27.

⁹² הרישום למחלות תעסוקתיות בישראל – עדכון נתוני 2017, אפריל 2019, עמ' 20.

⁹³ לפי התיאור, מקובץ המוסד לביטוח לאומי הוסרו תאונות עבודה, החמרות של מקרים המוכרים, וכן מקרים המוכרים לרישום, כך שנותרו מקרים שהוכרו בידי המוסד כמחלות תעסוקתיות בשנת 2017 ושאינם במאגר המידע של הרישום למחלות תעסוקתיות. צוין כי במאגר הרישום מקרי התחלואה החשודים כמחלות מקצוע דווחו בשנת 2017 בקרב מועסקים, ואילו בנתוני המוסד לביטוח לאומי – מקרי תחלואה שהוכרו בשנת 2017, כולל בקרב מי שכבר אינם מועסקים והוכרו בגין מחלה בזמן שהועסקו. הרישום למחלות תעסוקתיות בישראל – עדכון נתוני 2017, אפריל 2019, עמ' 21.

⁹⁴ כאמור, צוין כי השנה שבה התקבל הדיווח ברישום מייצגת על פי רוב את שנת אבחון המחלה בתור מחלת מקצוע, אך ייתכן כי המחלה החלה לפני שנת הדיווח. עוד צוין כי שיטה זו של תיעוד מחלות מקצוע מקובלת ברישומים דומים בעולם. ד"ר מיכל ברומברג, בשם צוות הרישום למחלות תעסוקתיות, המרכז הלאומי לבקרת מחלות, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 ביולי 2019.

⁹⁵ צוין שחסר מידע בנוגע למין על 12 מקרים מקובץ המוסד לביטוח לאומי. הרישום למחלות תעסוקתיות בישראל – עדכון נתוני 2017, אפריל 2019, עמ' 22.

בדוחות יחידת
הרישום ומינהל
הבטיחות שהוצגו, אין
נתונים על תמותה
ממחלות
תעסוקתיות;
לפי הערכות המינהל
משנת 2020, כ-800
עובדים נפטרים מדי
שנה ממחלות אלו
ומסיבוכיהן, אך יש
קושי לעמוד על קשר
סיבתי

ערבים נוצרים, בדואים ודרוזים) הוא 11.1 ל-10,000; שיעור הדיווח על עובדים יהודים הוא 8.9; ואחר (נוצרים שאינם ערבים ובני לאום אחרים) – 15.⁹⁶

בדוח מינהל הבטיחות לשנת 2020 ובדוח הרישום למחלות תעסוקתיות לשנת 2017 אין נתונים על תמותה ממחלות תעסוקתיות. מתשובה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומינהל הבטיחות מִפְּבֶּרואר 2020 לצורך כתיבת מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **עולה כי לפי הערכות מינהל הבטיחות, כ-800 עובדים נפטרים מדי שנה בשל מחלות תעסוקתיות או כתוצאה מסיבוכיהן.** לא ידוע לנו על מה מבוססות הערכות המינהל. יש לציין כי פעמים רבות יש קושי להצביע על הקשר הסיבתי בין חשיפת עובד לגורמים מזיקים לתחלואה ולתמותה.⁹⁷

5. נתוני פיקוח ואכיפה

כאמור, מינהל הבטיחות הוא הגוף המרכזי האמון על פיקוח ואכיפה. גופים נוספים, כגון משטרת ישראל, פרקליטות המדינה ורשם הקבלנים (בענף הבנייה) אמונים על היבטים מסוימים, ולפי מינהל הבטיחות, כך גם הרשויות המקומיות.⁹⁸

לפי דברי ראש מינהל
הבטיחות בדיון
בכנסת בינואר 2021,
כ-80 מפקחי עבודה
"ורסטיליים" (פועלים
בכמה ענפים)
מפקחים על אתרי
עבודה באופן שוטף

בדוחות מינהל הבטיחות לא צוינו נתונים מדויקים על כוח האדם האמון על פעולות פיקוח. בדוח לשנת 2019 נכתב כי בשנה זו נקלטו 50 מפקחי עבודה חדשים, וכי בשנת 2020 אמורים היו להיקלט מפקחים נוספים, כך שבסך הכול יהיו במינהל כ-75 מפקחים; בדוח לשנת 2020 הוזכרו "עשרות מפקחים" שהוכשרו בתחום החקירות ובתחום הגהות.⁹⁹ בדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בינואר 2021 מתשובת ראש מינהל הבטיחות לשאלת היו"ר בנוגע לגידול במספר המפקחים עולה כי המספר הכולל הוא קרוב ל-100 ("ביום טוב"), וכי 80 מפקחים "ורסטיליים" (פועלים בכמה ענפים) יוצאים כל יום לשטח.¹⁰⁰ לפי אתר מינהל הבטיחות, יש ארבעה מפקחי עבודה אזוריים (מחוז הדרום; חיפה והצפון; תל אביב והמרכז;

⁹⁶ צוין שחסר מידע על 10 מקרים בקובץ המוסד לביטוח לאומי. שם, 23.

⁹⁷ רננה גוטרייך, [היבטים בשמירה על בריאותם של עובדים החשופים לגורמים כימיים מזיקים במקום עבודתם](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2021, עמ' 4, 13; רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 9 בפברואר 2020.

⁹⁸ אשר לרשויות המקומיות נציין למשל כי בדוח השפעת רגולציה של מינהל הבטיחות בנושא עגורני צריח יש התייחסות לסמכות העיריות לפי סעיף 236 לפקודת העיריות [נוסח חדש], לפקח על פעולות מסוימות בשטחן. בהתייחס לכל הפחות, לפיקוח על פעולות מנוף, נכתב כי בפועל הדבר אינו מבוצע. ראו רן כהן, דוד נגר ויעקב בורנשטיין, [דוח הערכת השפעות רגולציה \(RIA\): תקנות הבטיחות בעבודה \(עגורני צריח\), תשפ"א-2021](#), מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, פברואר 2021, עמ' 15.

⁹⁹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [פעילות מינהל הבטיחות בזרוע העבודה – דוח שנתי 2019](#), עמ' 4; [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך בשני הפריטים, כניסה: 22 בדצמבר 2021, עמ' 5; ¹⁰⁰ הכנסת ה-23, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול 131, [הצעת תקנות הבטיחות בעבודה \(עבודות בניה\) \(תיקון\), התשפ"א-2020](#), [הצעת תקנות הבטיחות בעבודה \(מכירה והשכרה של מכונות, מיתקנים וציוד\) \(תיקון\), התשפ"א-2021](#), 6 בינואר 2021, עמ' 25.

ירושלים), וכן מנהלי תחומים, דוגמת תחום הגהות התעסוקתית.¹⁰¹ לא ברור מהם יחסי הגומלין בין המחוזות לתחומים בכל הנוגע לפיקוח. בבקשת המידע שהפנינו למינהל הבטיחות כללנו גם חלק שבו ביקשנו לעמוד בין היתר על תקנים ואיוש, על מבנה כוח האדם, בדגש על אכיפה, וכן על נתוני אכיפה. בהיעדר, התשובה נציג מבט על נתוני הפיקוח והאכיפה בדוחות לשנת 2020.

5.1 ביקורי פיקוח

בדוחות מינהל הבטיחות, כמו גם בדוחות זרוע העבודה ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד העבודה) **לשנת 2020** (כולם התפרסמו תחת משרד העבודה),¹⁰² מופיעים נתונים על ביקורי פיקוח בחלק מהענפים, כמו גם נתונים על מספר האתרים בחלק מענפים אלו.

לפי דוח מינהל הבטיחות, בישראל יותר מ-12,000 אתרי בנייה ומספר ביקורי הפיקוח בענף זה בשנת 2020 היה 12,250, לעומת זאת בפרסום של זרוע העבודה נכתב כי בישראל יש כ-12,500 אתרי בנייה ומספר הביקורים בשנה זו היה 13,035.¹⁰³ באשר לתעשייה, בדוח מינהל הבטיחות ובדוח השנתי של משרד העבודה נכתב כי בענף זה היו 6,846 ביקורים בשנת 2020, בעוד בפרסום של זרוע העבודה נכתב כי היו 7,182 ביקורים. **בהיעדר ציון ההגדרות לשליפות הנתונים ומועדם, קשה לעמוד על הסיבות להבדלים בנתונים.** בהינתן שמערכת המינהל המרכזת את נתוני הפיקוח והאכיפה היא מערכת תפעול לליווי עבודת המפקחים,¹⁰⁴ כדי לנסות להתגבר על קשיים אפשריים ביקשנו ממנהל הבטיחות בין היתר **נתוני פיקוח בחלוקה לסטטוס הביקור במערכת, ובכלל זה ביקורים שבפועל לא נבדק בהם האתר, אולם כאמור**

בפרסומים שונים של מינהל הבטיחות וזרוע העבודה לשנת 2020 מוצגים נתוני פיקוח שונים; למשל, מספר ביקורי הפיקוח בענף התעשייה: בפרסום אחד 6,846 ביקורים ובפרסום אחר 7,182 ביקורים

¹⁰¹ אתר מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, [אודות: מפקחי עבודה אזוריים](#), עודכן: 15 ביוני 2021, כניסה: 23 בדצמבר 2021.

¹⁰² מינהל הבטיחות וזרוע העבודה היו תחת משרד העבודה בשנת 2020. **הנתונים להלן לקוחים משלושת הדוחות:** משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך בשני הפריטים, כניסה: 22 בדצמבר 2021, עמ' 2-3; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [שוק העבודה בישראל 2020: תעסוקה בימי קורונה ופעילות זרוע העבודה](#), פברואר 2021, עמ' 93; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח לשנת 2020](#), מוגש לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, לא צוין תאריך, כניסה: 22 בדצמבר 2021, עמ' 336. לפי תאריכי הפרסום באתר, דוח מינהל הבטיחות לשנת 2020 פורסם ב-31 בדצמבר 2020, כלומר ביום האחרון של השנה שבה עוסק הדוח, דוח זרוע העבודה התפרסם ב-18 בפברואר 2021 ודוח משרד העבודה (התפרסם באתר משרד הרווחה לאחר שינוי שם המשרד ושינוי תחומי סמכותו) – ייתכן שפורסם ב-4 ביולי 2021. ראו אתר זרוע העבודה, [התפרסם דו"ח מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית לשנת 2020](#), פרסום: 31 בדצמבר 2020; [דוח שוק העבודה לשנת 2020: תעסוקה בימי קורונה](#), פרסום: 18 בפברואר 2021; אתר משרד הרווחה והבטיחות החברתי, [דוחות](#), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוח חופש המידע לשנת 2020, 4 ביולי 2021, כניסה (לכל הפריטים): 23 בדצמבר 2021.

¹⁰³ בדוח השנתי של משרד העבודה לא צוינו מספר האתרים ומספר ביקורי הפיקוח היה זהה לזה בדוח מינהל הבטיחות (12,250).

¹⁰⁴ לפי דוח ועדת אדם, המערכת הממוחשבת של מינהל הבטיחות (אפיק) המרכזת נתוני פיקוח ואכיפה שוטפים, היא מערכת תפעולית (ולא מערכת נתונים ומידע), והיכולת להשתמש בנתונים לצורכי מחקר וקביעת מדיניות מוגבלת ומלווה בקשיים. ראו [דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל \(ועדת אדם\)](#), 9 במרץ 2014, עמ' 93-94.

לא קיבלנו תשובה.¹⁰⁵ אשר לענפים או תחומים נוספים נציין כי רק בדוח השנתי של משרד העבודה צוינו מספר ביקורי הפיקוח בחקלאות (284) ובמקומות ציבוריים (1,415).¹⁰⁶

נציין כי גם נתון מדויק של ביקורי הפיקוח לא מאפשר תמונה בלי נתונים נוספים. כאמור, בשניים מהפרסומים יש הערכה בנוגע למספר אתרי הבנייה (יותר מ-12,000 לעומת כ-12,500), ובשלושתם בנוגע לכלל מקומות העבודה (כ-65,000 לעומת 75,588),¹⁰⁷ ובנוגע לשאר הענפים – לא צוינו מספר האתרים. כמו כן, לא ברור אם מדובר במספר האתרים הפעילים בנקודת זמן מסוימת או במספר האתרים השונים שהיו נתונים לפיקוח במהלך השנה. בלי נתונים אלו ובלי נתונים משלימים על מספר הביקורים באותו אתר יותר מכמה פעמים, כגון ביקורי מעקב, קשה להעריך את היקף ביקורי הפיקוח, ולעמוד למשל על שיעור האתרים שלא היה בהם ביקור. נציין כי ייתכן שלא כל האתרים המופיעים במערכת המינהל, אכן פעילים ולא בהכרח כל האתרים הפעילים אכן ידועים למינהל. בבקשת המידע שלנו למינהל שאלנו בין היתר מה מקורות המידע לכך והאם בכל ענף נדרש להודיע למינהל על פתיחת את עבודה או על סגירתו.

בדוחות לשנת 2020 אין נתונים על ליקויים שנמצאו בביקורי הפיקוח

בדוחות מינהל הבטיחות, זרוע העבודה או משרד העבודה לשנת 2020 אין נתונים על ליקויים שנמצאו בביקורי הפיקוח. נתונים על ליקויים יכולים להוסיף מידע על הפיקוח – למשל, נושאים שנבדקו. אך לא פחות מכך הם יכולים לתרום לשיקוף מצב הבטיחות – גם מבחינה כמותית, למשל שיעור הביקורים שנמצא בהם ליקוי, וגם מבחינה איכותית – למשל, ניתוח מעמיק של סוגי ליקויים לפי העניין.

נציין כי מידע מהמוסד לבטיחות ולגיהות יכול לתת תמונה משלימה על מצב הבטיחות. למשל, לפי מצגת של המוסד לבטיחות ולגיהות העוסקת בפעילות בחודשים ינואר–נובמבר 2021, בין היתר המוסד ערך כ-20,300 פעילויות אבחון בכמה סוגי מקומות עבודה, ולאבחונים אלו ממצאים.¹⁰⁸ בדומה, בדוח ועדת אדם עלה כי המוסד לבטיחות ולגיהות, נוסף על ריכוז הפעלת מרכז מידע לבטיחות, צובר נתונים ומידע בטיחותי במסגרת פעילותם של מדריכים במקומות העבודה.¹⁰⁹

¹⁰⁵ כלל הביקורים בכל ענף; וחלוקת כלל הביקורים לשלושה: מספר הביקורים שנבדק בהם האתר והטיפול בו הסתיים; מספר הביקורים שלא נבדק האתר (למשל, בפועל אין אתר או שהוא סגור); מספר הביקורים בסטטוס נוסף (תוך פירוט). כאמור לא קיבלנו תשובה.

¹⁰⁶ לפי הדוח השנתי של משרד העבודה, מדובר במעליות, דרגנועים, מתקני ספורט, מחסני נפט, מכשירי החייאה ועוד.

¹⁰⁷ הנתון בדבר 75,588 מקומות העבודה בענפי המשק השונים הנתונים לפיקוח צוין בדוח השנתי של משרד העבודה.

¹⁰⁸ צוינו 10 הממצאים התדירים ביותר בכל אחד מהסוגים: תעשייה, בנייה וחקלאות (לא ברור אם החלוקה חופפת לחלוקת מינהל הבטיחות או לסיווג ענפי הכלכלה 2011). ד"ר מיקי וינקלר, ממלא מקום מנכ"ל המוסד לבטיחות ולגיהות, מצגת להצגת המוסד לבטיחות ולגיהות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 בדצמבר 2021.

¹⁰⁹ לפחות בזמנו נכתב כי יש חסם להעברת מידע בין שני הגופים: הנהלת המוסד האמינה שיחסי האמון של המדריכים עם ציבור המעסיקים והעובדים ייפגעו אם יועבר מידע לגורמי האכיפה. ראו [דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל \(ועדת אדם\)](#), 9 במרץ 2014, עמ' 94–95.

5.2 נתונים על צווי בטיחות

באתר מאגרי המידע הממשלתיים יש קובץ "רשימת צווי בטיחות שהטילו מפקחי מינהל הבטיחות בעקבות הפרות בטיחות בענפי המשק בישראל". מעין בתאריכי משלוח הצווים ("send date") עולה כי נכון ל-23 בדצמבר 2021 הצווים נשלחו בין ה-1 בינואר 2017 ל-22 בדצמבר 2021.¹¹⁰ להלן נציג צווים אלו בחלוקה לקטגוריות: בנייה, תעשייה, ציבורי, חקלאות, אך נציין כי אין הגדרות לקטגוריות אלה.¹¹¹ בטבלה 5 להלן נציג את מספר צווי הבטיחות, לפי שנת המשלוח בחלוקה לקטגוריות הענפים.

טבלה 5: מספר צווי הבטיחות שנשלחו בשנים 2017–2021 בחלוקה לקטגוריות¹¹²

הקטגוריה	בנייה	ציבורי	תעשייה	חקלאות	סך הכול
השנה					
2017	922	517	197	22	1,658
2018	1,104	711	310	12	2,137
2019	2,452	2,129	511	27	5,119
2020	5,429	2,204	1,234	43	8,910
*2021	3,599	1,858	1,116	36	6,609
סך הכול	13,506	7,419	3,368	140	24,433

*עד ל-22 בדצמבר 2021

כ-55% מצווי הבטיחות בשנים 2017–דצמבר 2021, נשלחו למקומות עבודה שסווגו בתור "בנייה"

כפי שאפשר לראות בטבלה 5, בין תחילת 2017 ל-22 בדצמבר 2021 מפקחי מינהל הבטיחות שלחו 24,433 צווי בטיחות בכלל המשק. בסיכום השנים כ-55% מצווי הבטיחות נשלחו למקומות עבודה שסווגו בתור "בנייה"; כ-30% מהצווים סווגו תחת "ציבורי"; כ-14% סווגו תחת "תעשייה"; כ-1% סווגו תחת "חקלאות". בכל אחת מהשנים משקל הקטגוריה בנייה היא הגדולה ביותר, הקטגוריה ציבורי היא השנייה בגודלה, התעשייה השלישית ולחקלאות המשקל הקטן ביותר.¹¹³ בהיעדר נתונים נוספים, כגון הגדרת הסיווג לענפים ומספר מקומות העבודה, קשה להבין לעומקה את המשמעות של נתונים אלו. נציין כי בנוגע לשנת 2020, בדוחות

¹¹⁰ תאריך משלוח, מספר הצו, מספר אתר העבודה, שם האתר או כתובתו, עיר, שם מבצע העבודה, קטגוריה (מעין ענף), שם הליקוי, דבר החקיקה, הסעיף בחקיקה ושמם. בחלקם התאים לא מלאים.

¹¹¹ לפי השמות, עולה כי לפחות הקטגוריה "ציבורי" שונה מסיווג ענפי הכלכלה 2011 של הלמ"ס, וכן לא מופיע ענף אחד שהוצג בדוח מינהל הבטיחות לעניין תאונות קטלניות (מסחר ושירותים). בהיעדר הגדרות נוספות, לפי שם העמודה בקובץ, נתייחס לתאריך בתור מועד שליחת הצו.

¹¹² אתר מאגרי המידע הממשלתיים, [רשימת צווי בטיחות](#), עודכן: 23 בדצמבר 2021, אוחרז: 23 בדצמבר 2021.
¹¹³ המיקום כאמור נשמר, אך המשקל השתנה בין השנים. בנייה – בין כ-48% מכלל הצווים שנשלחו בשנת 2019 לבין כ-61% בשנת 2020; ציבורי – בין כ-25% ב-2020 לכ-42% ב-2019; תעשייה – בין כ-12% בשנת 2017 לכ-17% בשנת 2021; חקלאות – בין 0.5% בשנים 2020–2021 ל-1.3% ב-2017.

שהתפרסמו לא מוצגים נתונים על צווים בכל ארבעת ענפים אלו, וכן הנתונים שונים מאלו המופיעים בקובץ או מוצגים באופן שונה.¹¹⁴

עוד נציין כי המוסד לבטיחות ולגיהות מפעיל את מוקד "קו החיים", ובמסגרתו מתבקש הציבור לדווח על סכנת בטיחות "ברורה ומיידית". לפי דף המוקד באתר המוסד לבטיחות ולגיהות, אפשר לדווח באתר על ליקויים בבנייה, בתעשייה או בחקלאות, כמו גם באמצעות הטלפון.¹¹⁵ בדוח של מינהל הבטיחות לשנת 2020 נכתב כי במינהל יש עמדה ("דסק") לקבלת דיווחים מקו החיים של המוסד.¹¹⁶ לפי המוסד לבטיחות ולגיהות, נכון ל-29 בנובמבר 2021 טופלו כ-2,355 דיווחים וכ-233 קיבלו צווי בטיחות בעקבות הדיווחים. עוד מופיעים בין היתר ממצאים עיקריים שעלו בעקבות הדיווחים, כך הממצא העיקרי הוא עבודה לא תקינה בגובה (1,490 – לא ברור איזה גורם ביסס את הממצא ואיך ואם מדובר במספר הדיווחים בשנת 2021).¹¹⁷

5.3 בירורים, חקירות והליכים משפטיים

לפי דוח מינהל הבטיחות לשנת 2020, **במינהל הבטיחות פועלת יחידת חקירות**, נוסף על יחידת פל"ס במשטרת ישראל ומחוזות המשטרה.¹¹⁸ כמו כן, נכתב כי בקורסים של המינהל הוכשרו עשרות מפקחים לעיסוק בתחום, וכן קודם ממשק הדוק עם הפרקליטות ורשויות נוספות בנושא זה.¹¹⁹ בדוח **אין סיכום של פעולות הבירורים והחקירות**. בדוח משרד העבודה לשנת 2020 בנוגע לבירורים וחקירות של תאונות עבודה ומחלות מקצוע נכתב כי יש 473 חקירות ובירורים פעילים, 70 חקירות ובירורים שהסתיימו ו-24 נסגרו או בוטלו. לא צוין כמה חקירות ובירורים נפתחו בשנת 2020 ומתי החלו אלו שהסתיימו.¹²⁰

בדוח המינהל לשנת 2020 יש תמצית לתאונות הקטלניות שאירעו בשנה זו; בחלק מהתמציות נכתב כי האירוע נחקר על ידי המשטרה או במשותף על ידי המשטרה ומינהל הבטיחות, בחלק נכתב כי נפתח בירור של מפקח עבודה, ובחלק לא נכתב על פעולה שכזאת. לא צוינו הגדרות לפעולות בירור או חקירה, או מידע בנוגע לחלוקת האחריות בין המינהל למשטרה. בטבלה 6

¹¹⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך, עמ' 3-4; משרד העבודה, [שוק העבודה בישראל 2020: תעסוקה בימי קורונה ופעילות זרוע העבודה](#), פברואר 2021, עמ' 93; משרד העבודה, [דוח לשנת 2020](#), מוגש לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, עמ' 336; כניסה לכל הפריטים: 22 ו-26 בדצמבר 2021.

¹¹⁵ אתר המוסד לבטיחות ולגיהות, המוקד הלאומי "קו החיים" של המוסד לבטיחות ולגיהות, [נתונים נוספים](#), כניסה: 23 בדצמבר 2021.
¹¹⁶ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך בשני הפריטים, כניסה: 23 בדצמבר 2021, עמ' 6.

¹¹⁷ אתר המוסד לבטיחות ולגיהות, [המוקד הלאומי "קו החיים" של המוסד לבטיחות ולגיהות](#), כניסה: 23 בדצמבר 2021.
¹¹⁸ נכתב כי היחידה אחראית על חקר אירועי בטיחות בעיקר בתחום הבנייה וקידום כתבי אישום למפרים סדרתיים; ייתכן שהכוונה ליחידת החקירות, אך לפי הניסוח, הדבר יכול להיות מיוחס גם ליחידת פל"ס.

¹¹⁹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך בשני הפריטים, כניסה: 22 בדצמבר 2021, עמ' 5.

¹²⁰ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח לשנת 2020](#), מוגש לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, לא צוין תאריך, כניסה: 22 בדצמבר 2021, עמ' 336.

בדוח משרד העבודה לשנת 2020 נכתב כי יש 473 חקירות ובירורים פעילים של תאונות עבודה ומחלות מקצוע, 70 הסתיימו, ו-24 נסגרו או בוטלו; לא צוינו מתי החלו ההליכים

נציג את מספר תאונות העבודה בכל אחד מהענפים לפי הדוח לשנת 2020, ואת מספר החקירות והבירורים שבוצעו לפי התמציות. בהיעדר סיכום בנושא בדוח, את המידע בטבלה ריכזנו באמצעות חיפוש של מילות מפתח ("בירור"; "חקר"; "חקירה"; "משטרה/משטרת"), ומעין בתמציות; פעולות שעשויות להיות חשופות לטעויות.

טבלה 6: מספר תאונות העבודה הקטלניות בשנת 2020 בחלוקה לענפים ולסוג החקירה,

לפי המצוין בדוח מינהל הבטיחות¹²¹

הפעולה הענף	סך כל התאונות הקטלניות ¹²²	תאונות שצוין שבגין בוצעה חקירת משטרה או בירור משותף	תאונות שצוין בגין בוצע בירור של מפקח	תאונות שלא צוין לגביהן בירור או חקירה
בנייה	31	2 ¹²³	6	23
תעשייה	11	2 ¹²⁴	3	6
שירותים ומסחר	12	-	2	10
חקלאות	2	-	2	0
סך הכול	56	4	13	39

בתמציות התאונות
הקטלניות בדוח
מינהל הבטיחות
לשנת 2020, בנוגע
לכ-70% מהתאונות
הקטלניות לא צוין אם
בוצעו חקירה או
בירור;
בנוגע לכ-30% צוינו
חקירה, בירור או שני
ההליכים

מטבלה 6 עולה כי בנוגע לכ-70% מהתאונות הקטלניות בשנת 2020 לא צוין בדוח המינהל אם בוצעו חקירה או בירור (39 תאונות); בכ-23% מהתאונות הקטלניות מפקחי עבודה פתחו בבירור (13); ובכ-7% מהתאונות בוצעה חקירת משטרה או חקירה משותפת עם המינהל או בירור משותף (4). נציין כי בנוגע לחלק מהתאונות הקטלניות שלא צוינו לגביהן חקירה או בירור, צוין שהוטל צו בטיחות להפסקת העבודה (או צו בטיחות בגין ליקויים), בדגש על ענף הבנייה, כך שייתכן שנעשו פעולות בדיקה שלא צוינו.

עוד נכתב בדוח המינהל לשנת 2020 כי נחתמה אמנת ניהול ושיתוף פעולה עם היחידה הארצית לחקירות כלכליות במשטרה לליווי מקצועי של החקירות במסגרת יחידת פל"ס ומחוזות המשטרה.¹²⁵ נציין כי לפי נוהל של משרד העבודה משנת 2020, נקבעה חלוקת

¹²¹ לפי תמציות התאונות הקטלניות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך, כניסה: 23 ו-26 בדצמבר 2021, עמ' 12-16.

¹²² נכון לאפריל 2021, כפי שהוצג בנוגע לתאונות הקטלניות, ידוע על תאונות קטלניות נוספת בענף הבנייה, כלומר 32 בבנייה ו-57 בסך הכול. אין בידנו מידע על בירור או חקירה בגינה.

¹²³ בנוגע לאירוע אחד נכתב שמפקח פתח בבירור ושהנסיבות המדויקות של האירוע נחקרות על ידי המשטרה, ובנוגע לתאונה אחרת נכתב שמינהל הבטיחות פתח בבירור נסיבות התאונה עם המשטרה.

¹²⁴ כולל תאונה שצוין שהיא נחקרת על ידי המשטרה לבירור נסיבות אחרות לכאורה.

¹²⁵ לפי תמציות התאונות הקטלניות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך, כניסה: 23 ו-26 בדצמבר 2021, עמ' 5.

עבודה בנוהל משותף (אחר) של המשטרה, משרד העבודה והפרקליטות.¹²⁶ ממסמך שכתבנו ביולי 2016 עלה שבאותה עת לא היה גוף אחד שריכז מידע ונתונים על כלל הליכי בדיקת תאונות העבודה – משלב קבלת ההודעה על התאונה ועד לסיום הטיפול בה, ובכלל זה נתונים על ההליכים המשפטיים, וכן על קשיים בשליפת נתונים על הליכים אלו.¹²⁷

לא מצאנו באתר המשטרה דוחות הנוגעים לפעילות המשטרה בתחום הבטיחות בעבודה, ובכלל זה פעילות יחידת פלס, וכן לא מצאנו נתונים בנושא בדוחות הפרקליטות (החיפוש התמקד בשנים 2019–2020).¹²⁸ לכן, אי-אפשר לדעת עד כמה מתאפשרת קבלת תמונה בנושא כיום. בדוח מינהל הבטיחות, כמו גם בדוח זרוע העבודה ודוח משרד העבודה לשנת 2020, לא הובאו נתונים על הליכים משפטיים ועל הגשת כתבי אישום. בדוח של מינהל הבטיחות למחצית הראשונה של שנת 2021 נכתב כי הוגשו שלושה כתבי אישום, על פי נוהל "ניתוב";¹²⁹ אפשר לשער כי מדובר בכתבי אישום שהוגשו על ידי זרוע העבודה.

5.4 עיצומים כספיים ופעולות נוספות

מינהל הבטיחות גם מטיל עיצומים כספיים מתוקף החוק להגברת האכיפה על דיני העבודה, התשע"ב–2011, בהפרות של הוראות חקיקה מסוימות. לפי המוצג באתר זרוע העבודה, עיצומים מוטלים בענף הבנייה,¹³⁰ לכן לא ברור אם מוטלים עיצומים גם בענפים אחרים בהפרה של ההוראות המוגדרות. בדוח המינהל לשנת 2020 צוין מספר כוונות עיצום שנשלחו (כ-650), ובדוח למחצית הראשונה של 2021 צוין שניתנו כ-490 עיצומים ורק כ-120 פורסמו שכן הפרסום הוא פעם אחת בחודש, לאחר השלמת התהליך, כולל טיעונים, ומשלוח הודעת התשלום.¹³¹ כלומר, מהמופיע בדוחות אפשר לקבל תמונה מסוימת על תחילת התהליך. לפי קובץ רשימת העיצומים שהתקבלה בהם החלטה באתר מאגרי המידע הממשלתיים, נכון ל-19 בדצמבר 2021, התקבלה החלטה בנוגע ל-836 עיצומים מאז ה-1 בינואר 2018 ועד ה-14 ביולי 2021 (לא ברור אם התאריך הוא תאריך הטלת העיצום או תאריך ההחלטה). לפי נתונים

לפי קובץ רשימת העיצומים הכספיים שהתקבלה בהם החלטה, בין 2018 ל-14 ביולי 2021, התקבלה החלטה בנוגע ל-836 עיצומים; חלקם בוטלו או הופחתו

¹²⁶ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נוהל ניתוב תיקי אכיפה בתחום הבטיחות בעבודה בענף הבנייה, 14 בספטמבר 2020.

¹²⁷ גדעון זעירא, נתונים על הליכי בדיקה וחקירה ועל הליכים משפטיים בעקבות תאונות עבודה בענף הבנייה, 3 ביולי 2016, עמ' 3.
¹²⁸ פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, סיכום שנה – 2020, לא צוין תאריך; סיכום שנה – 2019, לא צוין תאריך, כניסה (לשני הפריטים): 23 בדצמבר 2021. אתר משטרת ישראל, הושקה היחידה המשטרתית לחקירת תאונות עבודה, פרסום: 31 בדצמבר 2021; זרוע העבודה, הוקמה יחידת חקירות משותפת למשרד העבודה והרווחה ולמשטרת ישראל, פרסום: 31 בדצמבר 2021, כניסה (לשני הפריטים): 23 בדצמבר 2021.

¹²⁹ נועם רענן ואינג' חזי שוורצמן, דוח חצי שנתי 2021 – פעילות אכיפה ופיקוח של מינהל הבטיחות במשרד העבודה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, לא צוין תאריך, כניסה: 23 בדצמבר 2021, עמ' 4. ייתכן שהכוונה לנוהל: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נוהל ניתוב תיקי אכיפה בתחום הבטיחות בעבודה בענף הבנייה, 14 בספטמבר 2020.

¹³⁰ אתר זרוע עבודה, עיצומים כספיים על ליקויי בטיחות, עודכן: 27 ביולי 2021.

¹³¹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020, לא צוין תאריך, כניסה: 22 בדצמבר 2021, עמ' 5; נועם רענן ואינג' חזי שוורצמן, דוח חצי שנתי 2021 – פעילות אכיפה ופיקוח של מינהל הבטיחות במשרד העבודה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, לא צוין תאריך, כניסה: 23 בדצמבר 2021, עמ' 4.

אלו, יש מבין עיצומים אלו שבוטלו או שהופחתו.¹³² בהיעדר הגדרות לקטגוריות, ובכלל זה הגדרות להליכים, קשה לעמוד במדויק על הסטטוס.

אשר לפעולות נוספות נציין כי בדוח המינהל לשנת 2020 נכתב על מבצעי אכיפה ממוקדים, לפי הדברים עיקרם בענף הבנייה; מבצעים בשילוב הרשויות המקומיות, המשטרה וגורמי אכיפה נוספים. בדוח המינהל הובאו 22 דוגמאות שהוצגו בתור מבצעים בולטים.¹³³

נציין כי בדוח המינהל לשנת 2020 נכתב שיש ממשק שוטף עם רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון לצורך הטלת סנקציות, אך לא צוינו נתונים בנושא.¹³⁴ רשם הקבלנים מפרסם רשימה של החלטות בנוגע להתליית רישיונות קבלנים או החרגתם בהמשך לשימועים שערך בעקבות ליקויי בטיחות שמצא מינהל הבטיחות. **לפי קובץ זה, נכון ל-22 בדצמבר 2021, מאז ה-25 במרץ 2018 ועד ה-15 בדצמבר 2021 נערכו 44 שימועים לקבלנים.**¹³⁵ בהיעדר נתוני מינהל הבטיחות בנושא, אי-אפשר לדעת אם יש קבלנים שהמינהל העביר מידע לגביהם לרשם, וטרם נערך להם שימוע.

6. שאלות לדין בנושא נתוני בטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית

כאמור, דוח ועדת אדם קבע בין היתר כי אחת הבעיות המרכזיות בתחום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית היא **היעדרו של מסד נתונים לאומי אחד כולל**, עדכני ומהימן, **ועמד על חינוכיותו לשם זיהוי תהליכים וניהול התחום בצורה יעילה ומיטבית**. עוד עולה מהדוח כי שיתוף המידע בין גופים רלוונטיים הוא מוגבל מאוד, בשל מגבלות טכניות ואילוצים משפטיים, ואולי יותר מכך – היעדר זהות מטרות בין הגופים, ואף לעיתים ניגוד אינטרסים. עוד נכתב בדוח כי **גופים שעוסקים בתחום אוספים נתונים שונים, אך גם מהם לא מתקבלת תמונה מלאה ושלמה**, **בין היתר בשל פערי מידע, דיווח חסר ואי-אכיפת חובת הדיווח, הבדלי הגדרות וחוסר אחידות ברישום הנתונים וסיווגם, מערכות מידע מיושנות וחוסר אחידות בממשקי מערכת, כמו גם מגבלות על העברת נתונים בין גופים.**¹³⁶

כפי שהוצג בפרקים הקודמים, מאיסוף המידע לצורך כתיבת מסמך זה, עולה כי **עיקר הנתונים, לפחות אלו שמפורסמים בדוחות של גופים מרכזיים, מקורם באירועים שעולים מעל**

¹³² אתר מאגרי המידע הממשלתיים, [דוח עיצומים כספיים](#), עודכן: 5 בדצמבר 2021, אוחזר: 19 בדצמבר 2021.

¹³³ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך בשני הפריטים, כניסה: 22 בדצמבר 2021, עמ' 7-8.

¹³⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה לשנת 2020](#), לא צוין תאריך בשני הפריטים, כניסה: 22 בדצמבר 2021, עמ' 5.

¹³⁵ משרד הבינוי והשיכון, אגף בכיר רשם הקבלנים, [החלטות רשם הקבלנים בנוגע להתליית או החרגה של רישיונות קבלנים או על שימועים לקבלנים](#), עודכן: 22 בדצמבר 2021.

¹³⁶ ההדגשות אינן במקור. ראו [דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל \(ועדת אדם\)](#), 9 במרץ 2014, עמ' 94.

פני השטח, אירועים שנהרגו בהם עובדים או קיבלו טיפול רפואי או נמצאו זכאים לדמי פגיעה. מכאן דומה כי למעשה המצב המתואר בדוח אדם נשאר בעינו, וכפי הנראה גם כיום התמונה בתחום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית היא חלקית.

בהינתן שנדרש מסד נתונים לאומי לשם ניהול התחום בצורה יעילה ומיטבית, עולות שאלות שדומה כי רצוי לעסוק בהן, כצעד מקדים לכינון מסד נתונים. להלן פירוט של כמה משאלות אלו, תוך התייחסות לחלק מהמלצות ועדת אדם הקשורות לחלקן:

- בראייה לאומית כוללת, מה צריכים להיות הגבולות של "בטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית"?**

למשל, האם רק היבטים הקשורים לתהליכי עבודה או שמא תאונות דרכים בדרך מהעבודה או מקרי התאבדות בקרב קבוצת עובדים מסוימת, דוגמת עובדים זרים מתאילנד, עשויים להיות קשורים לבטיחות בעבודה? האם יש לעסוק בבטיחות עובדים באזור יהודה ושומרון?

- אילו מדדים ונתונים מרכזיים נדרשים להערכת מצב הבטיחות והבריאות התעסוקתית?**

בתשובה על השאלה ראוי להבחין בין מדדים שכבר קיימים כיום, לבין מדדים חדשים שיש לבסס.

נזכיר כי מינהל הבטיחות מפרסם בדוחותיו נתונים על **תאונות עבודה קטלניות**, כלומר תאונות שגרמה למותו של עובד, לעיתים תוך הצגת שיעור ההרוגים; הלמ"ס מפרסמת מדד של **שיעור הנפגעים בתאונות עבודה**, אך נראה כי הוא מבוסס על חיבור בין מקבלי דמי פגיעה בשנה מסוימת, אלו לא בהכרח נפגעו באותה שנה, לבין הרוגים בתאונות עבודה באותה שנה; בעבר הוצגו נתונים על מקבלי דמי פגיעה, כולל שיעור, בדוחות משותפים בעבר של מינהל הבטיחות והמוסד לביטוח לאומי, אך עולה השאלה **עד כמה התמונה מלאה?** שכן ייתכנו נפגעים נוספים שלא תבעו דמי פגיעה או שאינם זכאים. נציין כי בהיעדר מסד נתונים לאומי, ארגוני חברה אזרחית אוספים נתונים על תאונות עבודה באופן לא רשמי, **לפי חומרת הפגיעה של העובדים, בין היתר על סמך הודעות של מד"א ורשתות חברתיות**.¹³⁷

¹³⁷ לפי אתר העמותה, נתוני קו לעובד נאספים באמצעות הודעות מד"א, תוך השלמה באמצעות מקורות ממשלתיים, רשתות חברתיות ותקשורת ממסדית, ובשל כך, ובשל דיווח חסר על נפגעים המוגדרים "קל", הנתונים חלקיים. ראו אתר עמותת קו לעובד, פרויקט תיעוד תאונות עבודה, [מאגר תאונות](#), כניסה: 24 בדצמבר 2021; למיטב ידיעתנו גם הקבוצה למאבק בתאונות בניין ותעשייה עוקבת אחר תאונות עבודה. שתי עמותות אלו העלו בפני ועדת העבודה והרווחה של הכנסת את חשיבותו של איסוף נתונים מלא, בין היתר לשם אכיפה ממוקדת ויעילה. ראו הקבוצה למאבק בתאונות בניין ותעשייה (ע"ר), [תאונות עבודה בישראל: צעדים נדרשים לקידום בטיחות עובדים בישראל מצד משרד הכלכלה](#), נייר עמדה לקראת דיון ועדת העבודה והרווחה בנושא "סקירה בנושא תאונות עבודה בענף

אילו מדדים נדרשים להערכת מצב הבריאות התעסוקתית, ובכלל זה להערכת התמותה ממחלות תעסוקתיות?

אילו מדדים וסוגי נתונים שאינם קשורים בפגיעה של עובד חשויים להערכת מצב הבטיחות? למשל, נזכיר כי מתוקף תקנות משנת 1951 יש חובת דיווח על מקרים מסוכנים מסוימים, דוגמת נפילת עגורן, גם אם לא נפגע בהם עובד.

- אילו מדדים וסוגי נתונים נדרשים כדי לעמוד על מצב הפיקוח והאכיפה? ככל שהנתונים מופקים כיום ממערכת תפעול, רצוי להבחין בין נתוני פעילות, המשקפים את עבודתם של המפקחים, לבין נתוני פיקוח ואכיפה המשפיעים על מצב הבטיחות. בתוך כך, יש לקבוע אילו נתונים נלווים חשובים כדי לעמוד על נתוני הפיקוח, כגון מספר אתרי העבודה הפעילים לאורך השנה או מספר המועסקים.

האם יש תהליכי פיקוח ואכיפה שיש לעקוב אחריהם מתחילתם ועד סופם? למשל, האם יש לרכז נתונים על הטיפול בתאונות עבודה מסוימות, משלבי הבדיקה, הבירור והחקירה ועד סיום הטיפול המשפטי, תוך איסוף מידע מכמה גופים? אילו מדדים יכולים לשקף את יעילות האכיפה?

- **הגדרות הנתונים:** עם קביעת מדדים רצויים עולה הצורך להגדיר את הנתונים הדרושים, ובין היתר לקבוע הגדרות חדשות או לעדכן הגדרות קיימות. למשל, נזכיר כי לפי פקודה משנת 1945, מעסיק נדרש לדווח למינהל הבטיחות על תאונה שגרמה למותו של עובד או תאונה אשר עושה אותו נטול יכולת להשתכר שכר מלא יותר משלושה ימים לפי טופס הקבוע בפקודה, ובתיקון משנת 2016 נקבע שהמשטרה תודיע על תאונה שנודע לה שאירעה באתר בנייה וגרמה למוות או לפגיעה קשה של אדם כמוגדר בפקודה. נוסף על כך, כאמור, נקבעה חובת דיווח על מחלות משלח-יד. בחלוף הזמן עולה השאלה האם סוגי הדיווח האלה מספקים עבור מינהל הבטיחות לשם קבלת תמונה ולשם מימוש אחריותו גם כיום? האם נדרשים עדכונים בשימושי מחלות המקצוע?

- **אופן איסוף הנתונים ושיתופם:** בין הגופים השונים: בהמשך לקביעת ההגדרות יש לקבוע את אופן איסוף הנתונים הרצוי, למשל קביעת חובת דיווח או שיתוף נתונים בין גופים. לעניין חובת דיווח נציין כי ועדת אדם המליצה לפעול לשיפור נורמות הדיווח על תאונות עבודה ומחלות מקצוע ולאכוף את הדרישות.¹³⁸ נזכיר כי אף שיש אפשרות

הבנייה ותוכניות המשרד לטיפול בסוגיה", 8 בנובמבר 2021; עמותת קו לעובד בישראל, [תאונות עבודה בישראל](#), נייר עמדה לקראת דיון בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, 7 בנובמבר 2021.

¹³⁸ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרץ 2014, עמ' 96.

להטלת עיצום כספי על חובת הדיווח על תאונות עבודה, מקובץ העיצומים שמפרסם מינהל הבטיחות עולה שלא הוטל עיצום כספי בנושא.

לעניין שיתוף נתונים בין גופים, כפי שהוצג לעיל, למשל, במוסד לביטוח לאומי ובמשרד הבריאות ובבתי החולים יש מידע על נפגעי תאונות עבודה, או במד"א, ולפי דוח ועדת אדם, אף בגופי רפואה נוספים, דוגמת קופות החולים. נציין כי בשל חיסיון ומגבלות בהעברת נתונים בין גופים, ועדת אדם המליצה להסדיר בחקיקה את בעיית שיתוף המידע בבטיחות ובריאות תעסוקתית, תוך מציאת דרכים להעברת הנתונים, לאחסונם לשימוש בהם תוך שמירה על פרטיות, ובכלל זה בנוגע להעברת מידע ממקורות שאינם ממשלתיים, דוגמת בתי חולים וקופות החולים.¹³⁹ למשל, נזכיר כי היחידה לרישום מחלות תעסוקתיות העלתה קשיים בנוגע להעברת נתונים מהמוסד לביטוח לאומי. נציין כי שיתוף מידע בין גופים יכול לא רק לשפר את תמונת הבטיחות, אלא גם לעמוד על פערי מיצוי זכויות. למשל, באמצעות מידע שיש למינהל הבטיחות על הרוגים בתאונות עבודה, המוסד לביטוח לאומי יכול לפעול למיצוי זכויות של שאירי ההרוג.

בכלל זה, עולה צורך במיפוי פערי מידע ובהשלמתם. איך אפשר לאסוף נתונים על קבוצות הנחשבות פגיעות, אך הדיווח על פגיעתן הוא ככל הנראה בחסר? נזכיר כי לפי המוסד לביטוח לאומי ככל הנראה הדיווח על פגיעות של עובדים זרים ועובדים פלסטינים הוא בחסר, כמו גם של עובדי קבלני שירותים ועובדי קבלני כוח אדם. עוד עלה קושי באיתור עובדי קבלן במערכת של המוסד.

• **אחידות הנתונים:** עוד המליצה ועדת אדם על סטנדרטיזציה של הנתונים, כך שהרשות הלאומית לבטיחות המוצעת, עם גופים רלוונטיים, כגון המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות והמשטרה, יפתחו טופס אחיד לדיווח ולרישום של נתוני בסיס של תאונות עבודה או מחלות מקצוע. עוד המליצה הוועדה על "יישור קו" עם העולם המערבי ביישום שיטות לאיסוף, קידוד, לבקרה ולהערכה של נתוני בטיחות ובריאות תעסוקתית.¹⁴⁰

מאיסוף הנתונים במסגרת מסמך זה עלו כמה קשיים בקשר לסיווג לפי ענפים. נזכיר כי לא תמיד הסיווג לענפים שאליהם משויכים הנפגעים, הוא לפי סיווג ענפי הכלכלה 2011 שעדכנה הלמ"ס. אי-אחידות שכזאת פוגעת בהשוואת נתונים בין ענפים ובין שנים, כמו גם בחישוב שיעור הנפגעים אל מול מספר המועסקים. בעניין המועסקים

¹³⁹ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרץ 2014, עמ' 96.

¹⁴⁰ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרץ 2014, עמ' 96.

נציין כי בשל שוני במקורות המידע של הלמ"ס לאומדן המועסקים לפי תשובות ייתכן קושי בהשוואה בין קבוצות אלו. בעיה נוספת היא הסיווג לענף לפי המעסיק, כך שבמקרים מסוימים הסיווג לא משקף את הסכנה שאליה חשוף העובד בסביבת עבודתו בפועל (למשל, חשמלאי העובד באתר בנייה). קושי נוסף עלה בנוגע לנתוני המוסד לביטוח לאומי: החלוקה לענפים אפשרית רק בנוגע לשכירים.

- בהינתן שמידע ונתונים רלוונטיים נמצאים כיום בין גופים שונים, **איזה גוף צריך להיות אמון על מסד נתונים לאומי בתחום?**

נזכיר כי ועדת אדם המליצה בין היתר על **כינון מרכז למחקר ולניהול ידע בבטיחות ובריאות תעסוקתית במסגרת של רשות לאומית חדשה**, ולפי הדברים המרכז ישמש בין היתר בתור מאגר לאומי לנתוני הבטיחות והבריאות התעסוקתית ולמידע בתחום. עוד הומלץ שהמאגר יכיל את נתוני מינהל הבטיחות, המוסד לביטוח לאומי, המוסד לבטיחות ולגיהות והיחידה לרישום מחלות תעסוקתיות. נוסף על כך, נראה כי **נתונים של גופי בריאות עשויים להיות חשובים גם הם**. בשל נחיצותו, **ועדת אדם המליצה על הקמת מאגר הנתונים הלאומי המאוחד גם אם לא תקום הרשות הלאומית**.¹⁴¹

- **פרסום הנתונים:** כאמור, רוב הנתונים שהוצגו במסמך זה מקורם בדוחות שפרסמו גופים ממשלתיים. עם זאת, חלקים נרחבים בדוחות, מפורטים ככל שיהיו, ובהם דוחות מינהל הבטיחות, עוסקים בפעילות או בנושא המצומצם של תאונות קטלניות, וקשה ללמוד מהם על מצב הבטיחות בכללותו, כמו גם על הבריאות התעסוקתית. כאמור, מינהל הבטיחות פרסם בשנים האחרונות כמה וכמה דוחות להערכת השפעות הרגולציה לפני תיקוני חקיקה, ובהם אמנם מצוי מידע נרחב,¹⁴² אך לרוב מדובר בנושא תחום, ואין מדובר בפרסום תקופתי המאפשר מעקב. נציין כי ועדת אדם המליצה על פרסום, מדי שנה לפחות, של שנתון סטטיסטי להצגת מצב הבטיחות הלאומי בהתבסס על נתוני המאגר הלאומי שעל הקמתו המליצה.¹⁴³

¹⁴¹ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרץ 2014, עמ' 12–13, 96.

¹⁴² ראו למשל, רן כהן, דוד נגר ויעקב בורנשטיין, דוח הערכת השפעות רגולציה (RIA): תקנות הבטיחות בעבודה (עגורני צריח).

תשפ"א–2021, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, פברואר 2021.

¹⁴³ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרץ 2014, 96.