

2/1/2023
ט' טבת תשפ"ג

ארגון "קו לעובד" מציג: סיכום שנת 2022 בבטיחות בעבודה

עיקרי הדו"ח

- **בשנת 2022 מספר הנפגעים בתאונות עבודה ברמת חומרה בינונית וקשה הוא הגבוה ביותר ב-4 השנים האחרונות, ומספר ההרוגים נותר ללא שינוי.**
- **72 עובדים איבדו את חייהם בתאונות עבודה בשנת 2022, מחצית (50%) בענף הבנייה.** שיעור ההרוגים בענף החקלאות גבוה יותר מפי 2 בהשוואה לשנת 2021 (14 לעומת 6), מתוכם 8 נהרגו בשל התהפכות או פגיעה מרכב עבודה.
- **בשנת 2022 שיעור התאונות היה 14 תאונות ל-100,000 מועסקים, ו-1.66 הרוגים ל-100,000 מועסקים בכלל הענפים.** בענף הבנייה שיעור התאונות היה 112.66 תאונות ל-100,000 מועסקים, ו-**12.25 הרוגים ל-100,000 מועסקים** בענף, הרבה מעל ממוצע ההרוגים במדינות האיחוד האירופאי שעמד על 5 בלבד ל-100,000 מועסקים בענף.
- **הגורמים המרכזיים בכלל הענפים לתאונות העבודה הקטלניות בשנת 2022 הם נפילה מגובה (50%) ונפילת חפץ כבד (17%),** ובענף הבנייה נפוצה גם פגיעה מרכב עבודה (19%). למרות זאת, מרבית הצווים שניתנו השנה הם בגין הפרות **חוק החשמל, הפעלת מעלית לא תקינה או אי עריכת תסקירים לדודים** על ידי בודק מוסמך.
- **יש ירידה במספר צווי הבטיחות שמינהל הבטיחות מוציא (3,264 בשנת 2022 לעומת 4,824 בשנת 2021) וירידה של כ-2 מיליון ש"ח בסך העיצומים הכספיים שמוטלים על מעסיקים (כ-9.8 מיליון ש"ח השנה לעומת כ-11.8 מיליון ש"ח בשנת 2021).** כפי שעלה בדו"ח מבקר המדינה מחודש מאי 2022, רק 5% מהעיצומים נגבים בפועל.
- **הקבלנים עם המספר הגבוה ביותר של צווי בטיחות הם דוד כהן משבט בע"מ וא.ח. חאלד לבנייה בע"מ, אך למרות ריבוי הפרות הבטיחות לכאורה, רישיונם לא נשלל על ידי רשם הקבלנים.**
- **חקיקה חדשה שהייתה אמורה לצמצם את התאונות, במיוחד בענף הבנייה, לא יושמה בפועל – תקנות הפיגומים, ביטוח דיפרנציאלי באמצעות הביטוח הלאומי, או לא נחקקה עדיין – תקנות מדרג אחריות פלילית, תקנות רשתות מגן, הקמת רשות לאומית לבטיחות לבריאות תעסוקתית, שיפור תנאי המפקחים.**
- **גם היום, המדינה לא לוקחת אחריות על בטיחות העובדים ומגלגלת את האחריות אל העובדים.**

הדו"ח הזה מוקדש לעובדים שאיבדו את חייהם השנה, לפצועים בתאונות עבודה, ולמשפחותיהם.

א. מבוא

לפי דו"ח מבקר המדינה מחודש מאי 2022, היחס בין מספר הנפגעים לאוכלוסייה במדינת ישראל עמד על 11 הרוגים ל-100,000 מועסקים בישראל בענף הבנייה, נתון גבוה בהשוואה לממוצע האיחוד האירופי שעומד על 5 הרוגים בלבד¹. כפי שניתן יהיה לראות בדו"ח זה, שיעור התאונות בישראל נמצא **במגמת עלייה** כמעט בכל הענפים, ובמיוחד בענף הבנייה. עובדים רבים עדיין מופקרים לגורלם, אין הרתעה אמיתית מפני הפרות בטיחות, והסנקציות כמעט ולא מוטלות על מפרי בטיחות. הרגולציה אשר נועדה להגן על העובדים ולצמצם את חשיפתם לתאונות או מחלות תעסוקתיות, מתעכבת במשרדי הממשלה השונים מזה שנים.

מראיונות שקיימנו עם עובדים במסגרת העבודה על הדו"ח, עולה שאין "אקלים בטיחות" במקומות עבודה רבים, והם אינם מרגישים מוגנים בעבודה. על כן, עמדת קו לעובד היא שעל מנת להביא לצמצום במספר תאונות העבודה בישראל, יש לנקוט את הצעדים הבאים (אשר מפורטים בהרחבה בדו"ח):

גיהות ומודעות

- א. צעדים ליצירת אקלים בטיחותי במקומות העבודה (בדגש על הכשרות בנושא גורמי סיכון וציוד מגן).
- ב. הקפדה על הקמת ועדות בטיחות.

מניעת תאונות על ידי טיוב ההסדרה

- א. שיפור תנאי מפקחים ותגבור יחידת החקירות.
- ב. הארכת הוראת שעה: עוזרי בטיחות.
- ג. יישום הוראת שעה: ביטוח דיפרנציאלי בחוק ביטוח לאומי והארכת תוקפה.
- ד. חובת התקנת רשתות מגן.
- ה. מיכון ומודרניזציה.

אכיפה והרתעה

- א. פרסום נתוני תאונות על ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית.
- ב. התקנת נהלים על ידי רשם הקבלנים לשלילת רישיונות + הגברת השקיפות.
- ג. התקנת תקנות מדרג אחריות פלילית.
- ד. שימוש בסנקציות קיימות כמו תקנות הפיגומים, ציוד מגן, גיהות וביצוע בדיקות תקופתיות.
- ה. קביעת תנאי בטיחות בהיתרי הבנייה שניתנים על ידי רשויות מקומיות.
- ו. הקמת רשות לאומית לבטיחות ובריאות תעסוקתית.

הנתונים שמתפרסמים בדו"ח זה נאספו על ידי צוות קו לעובד ומתנדביו, בהתבסס על פרסומי ארגוני הצלה (מד"א, איחוד הצלה, כב"א וכד'), וניתנים לצפייה באופן שוטף ב[אתר שלנו](#). דו"ח זה מסכם את הנתונים שנאספו במהלך השנה, ומציג ניתוח סטטיסטי של תמונת המצב העגומה באתרי הבנייה, במשקים החקלאיים, במפעלים ובמקומות העבודה השונים במדינת ישראל. אימוץ ההמלצות המפורטות בדו"ח נדרש לאלתר לצורך צמצום הפגיעה בעובדים במדינת ישראל וצריך להיות בראש סדר העדיפויות של כלל מקבלי ההחלטות.

¹ ההשוואה בדו"ח מבקר המדינה על פי נתוני 2018.

ב. נתונים על תאונות עבודה, פצועים והרוגים

בשנת 2022 היו 611 תאונות עבודה לפי דיווחי ארגוני הצלה שונים, מתוכן היו 555 פצועים ברמת חומרה בינונית ומעלה, ו-72 הרוגים. מדובר בשיעור של 14 תאונות ו-1.66 הרוגים ל-100,000 מועסקים בכלל הענפים.² בטבלה להלן הפירוט המלא של תאונות העבודה לפי חודש:

חודש	מספר תאונות	מספר הרוגים	מספר פצועים (בינוני ומעלה)
ינואר	38	8	30
פברואר	43	5	39
מרץ	47	7	42
אפריל	31	6	25
מאי	40	6	36
יוני	57	4	53
יולי	50	4	46
אוגוסט	61	10	55
ספטמבר	65	8	58
אוקטובר	58	4	54
נובמבר	64	6	60
דצמבר	57	4	57
סה"כ	611	72	555

* הטבלה מתבססת על איסוף ותייעוד של 'קו לעובד' מהדיווחים של ארגוני ההצלה ומשטרת ישראל בישראל ובהתנחלויות, ומעודכנת ליום 31/12/2022.

ענף הבנייה – עדיין הענף המסוכן ביותר – כ-54% מתאונות העבודה הבינוניות והקשות בשנת 2022 התרחשו בענף הבנייה (331 מתוך 611), ו-50% מההרוגים היו בענף זה (36 מתוך 72).

שיעור התאונות בענף זה עומד בשנת 2022 על 112.66 תאונות ל-100,000 מועסקים בענף, ושיעור ההרוגים עומד על 12.25 הרוגים ל-100,000 מועסקים בענף³, הרבה מעל ממוצע ההרוגים במדינות האיחוד האירופאי שכאמור, עומד על 5 בלבד ל-100,000.

המלצה – צעדים ליצירת אקלים בטיחות במקומות העבודה. עובדים סיפרו: "לוחצים על העובדים לבצע עבודה מהר מהר... יש מעט עובדים שמקלים ראש בסכנות, אבל יש כאלה שהם חסרי ניסיון... במקום להדריך אותם 30 דקות, הקבלנים מעדיפים שהעובדים יבצעו עבודה בזמן הזה. לפעמים הדרכה קצרה מונעת הרבה פציעות."

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

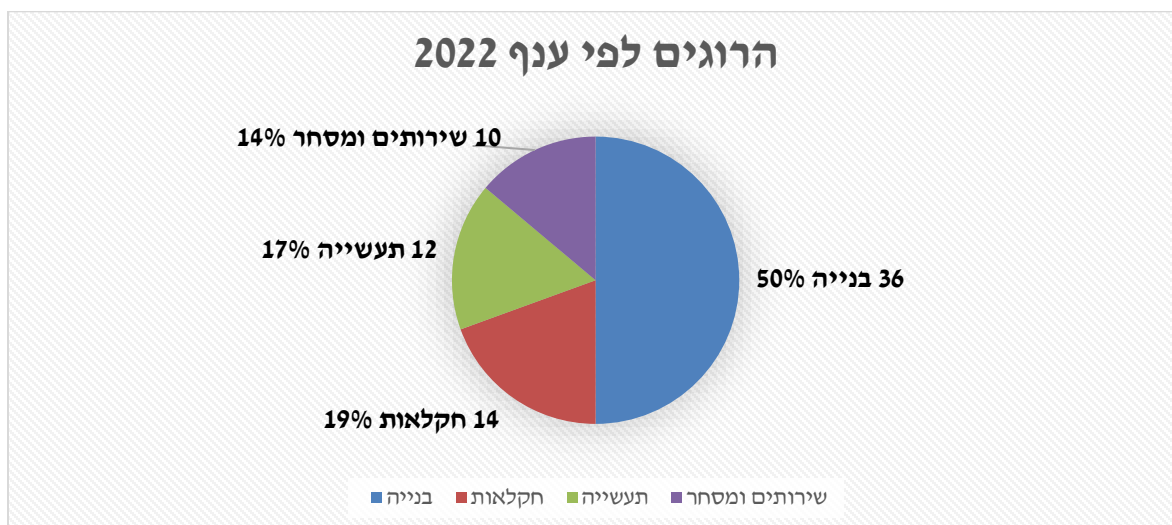
² לפי מספר מועסקים בכלל המשק בנתוני הלמ"ס נכון לחודש נובמבר 2022, ודו"ח רשות האוכלוסין 'נתוני זרים בישראל' רבעון שלישי 2022.
³ על פי תחשיב קו לעובד שמשלב לוח 20.5 ב'שנתון הלמ"ס 73' לשנת 2021 לענף בינוי, דיוור ונדל"ן למיפוי היקף המועסקים הישראלים, ושיעור "עובדים זרים" בענף, ופרסום מינהל הבטיחות מיום 24/2/2022 על שיעור עובדים פלסטיניים בענף הבנייה.

המלצה – הארכת הוראת שעה עוזרי בטיחות. עוזרי הבטיחות אמונים לפי סעיף 225 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, על בדיקת התקיימות הוראות הבטיחות, דיווח למנהל העבודה על גילוי הפרות בטיחות והודעה לעובדים על הפרת הבטיחות. עם זאת, עבודת עוזרי הבטיחות הוסדרה באמצעות תיקון 11 לחוק – הוראת שעה, שתוקפה חמש שנים בלבד, עד מאי 2024. לצד החשיבות בהארכת הוראת השעה, יש לכוון להשקעה גדולה יותר בפיתוח תפקידם של עוזרי הבטיחות וקיום הדרכות והשתלמויות תקופתיות עבורם. הדבר יסייע בהבטחת הבטיחות באתרי הבנייה, וסיוע למנהלי העבודה בביצוע עבודתם.

המלצה – יישום הוראת שעה ביטוח דיפרנציאלי בחוק ביטוח לאומי והארכת תוקפה. החלטת ממשלה 3382 מיום 11/1/2018 הציעה מנגנון לביטוח דיפרנציאלי, שיעודד מעסיקים להשקיע בבטיחות תמורת פרמיה דיפרנציאלית שלוקחת בחשבון את מידת הסיכון במקום העבודה. בעקבות זאת נחקק סעיף 149א לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995, שקבע את מנגנון הביטוח, אך היה מותנה בהתקנת תקנות שטרם נקבעו. ביטוח דיפרנציאלי הוא מנגנון מומלץ על ידי מומחי בטיחות רבים, ונועד לגרום למעסיקים להפנים את עלויות הפגיעה בעבודה. אך מכיוון שגם כאן מדובר בהוראת שעה, סעיף 149א יפקע בסוף שנת 2023. על כן, יש להאריך את תוקפו של סעיף 149א לחוק הביטוח הלאומי, ולהתקין את התקנות המסדירות אילו נתונים יילקחו בחשבון לחישוב תשלום בהתאם לסיכון ואת אופן מסירת המידע לביטוח הלאומי.

1.ב. הרוגים בתאונות עבודה

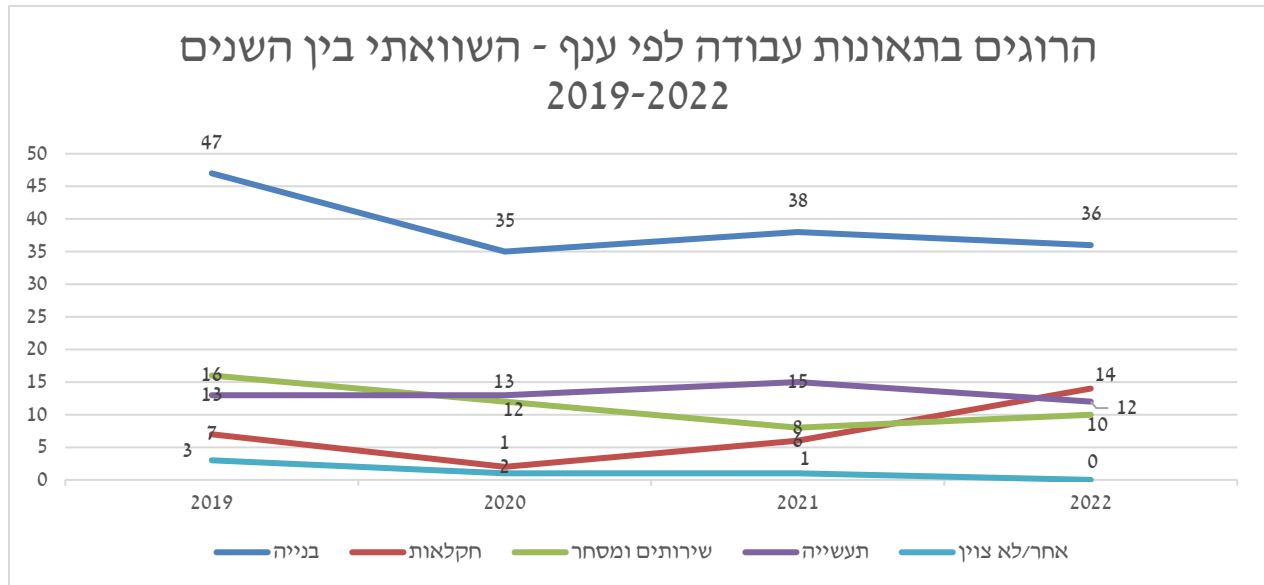
בשנת 2022 היו 72 הרוגים⁴, מתוכם 36 בענף הבנייה⁵, ומספר ההרוגים בענף החקלאות גבוה פי 2.3 בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד ובשנה שקדמה לה (14 לעומת 6).
בתרשים להלן חלוקת הרוגים בתאונות עבודה לפי ענף:



⁴ שני הרוגים נשמטו בטעות מהדו"ח שהתפרסם ביום 1/1/2023 ועל כן מתפרסם עדכון זה כעת.

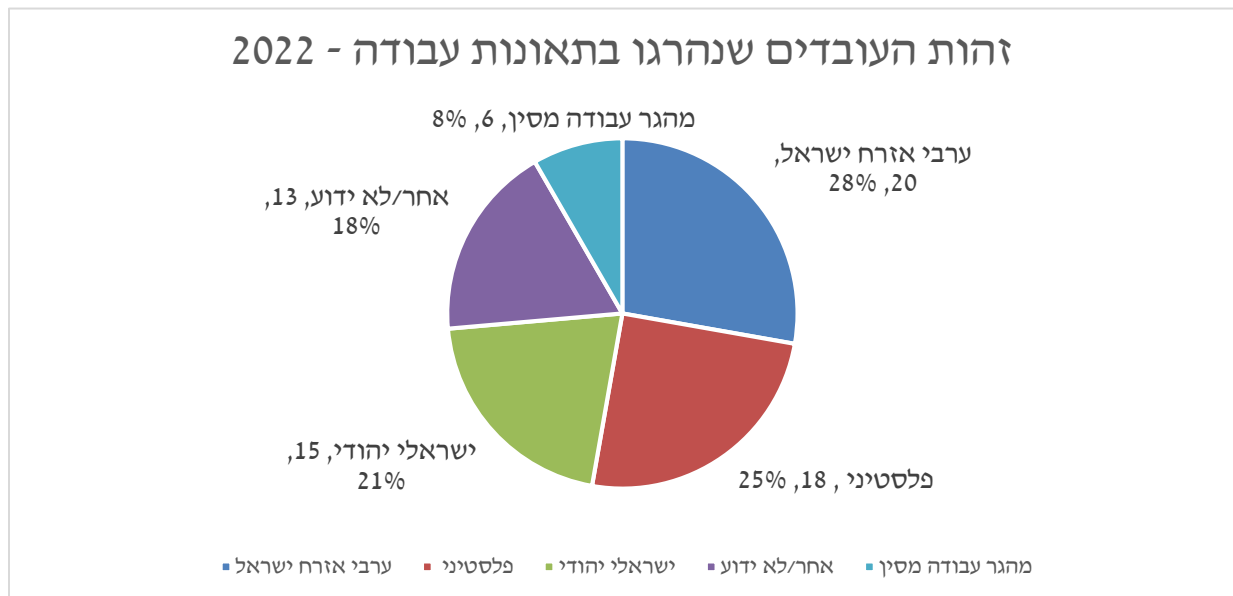
⁵ הנתון אינו כולל שני מהגרי עבודה אזרחי ספרד, שנהרגו ביום 9/12/2022 בעבודות לילה בכביש 60, בפרויקט באחריות חברת מוריה, בזמן שהמתינו להסעה בסיום העבודה. לאור המחלוקת לגבי סיווג אופי התאונה, בדו"ח זה בחרנו לא לכלול את התאונה, אך חשוב להזכיר את חובתו של הגורם המבצע לדאוג למקום איסוף בטיחותי לעובדים בעת סיום העבודה.

בתרשים בעמוד הבא, מספר ההרוגים בתאונות עבודה בכל הענפים, בשנים 2019-2022:



ענף הבניה - הענף המוביל במספר ההרוגים, למרות ירידה קטנה בהשוואה לשנה שעברה. בשנת 2022 היו **12.25 הרוגים ל-100,000 מועסקים בענף**, בעוד שמספר ההרוגים ל-100,000 מועסקים בענף עמד בשנת 2021 על 13.5 הרוגים⁶, ובשנת 2020 על 12.8 הרוגים⁷.

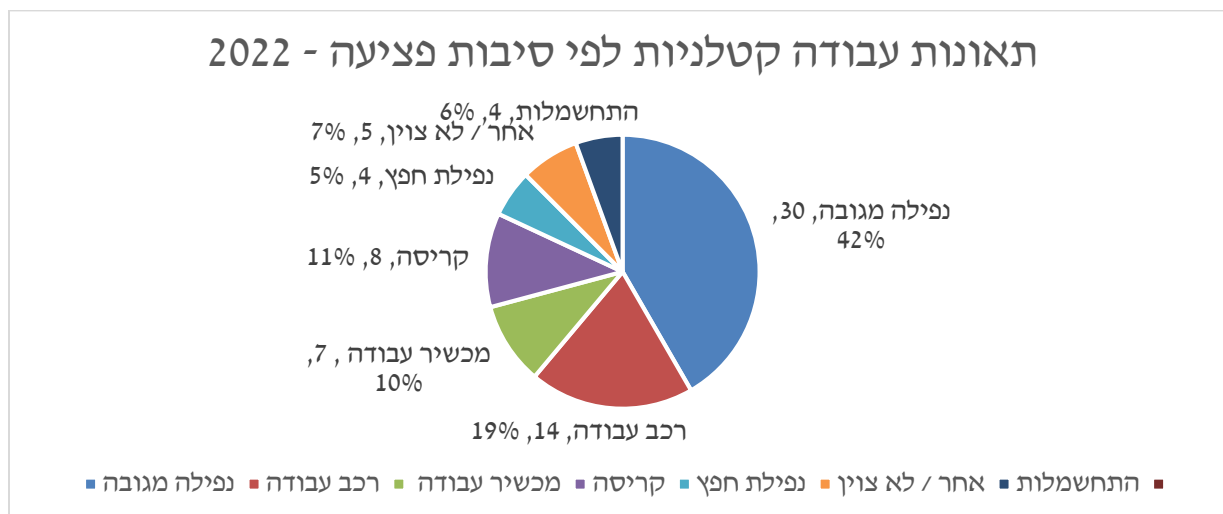
התרשים שלהלן מפרט את זהות קורבנות תאונות עבודה בשנת 2022:



⁶ נתוני קו לעובד, ולוח 20.5 [בשנתון הלמ"ס 73](#) לשנת 2021 לענף בינוי, דיור ונדל"ן למיפוי היקף המועסקים הישראליים, הפלסטיניים וה"זרים".
⁷ נתוני קו לעובד, ולוח 20.5 [בשנתון הלמ"ס 72](#) לשנת 2020 לענף בינוי, דיור ונדל"ן למיפוי היקף המועסקים הישראליים, הפלסטיניים וה"זרים".

לא תמיד זהות ההרוגים מתפרסמת, אך מתוך הפרטים שהתפרסמו עולה ש-28% מההרוגים בתאונות עבודה בשנת 2022 היו ערבים אזרחי ישראל (20 אזרחים), ורבע פלסטינים תושבי הגדה המערבית או עזה (18 הרוגים).

בתרשים הבא הסיבות המרכזיות לתאונות קטלניות בשנת 2022:



כמעט מחצית מהתאונות הקטלניות נגרמות בשל נפילה מגובה (42%), וכחמישית מתאונות העבודה הקטלניות במשק נגרמות על ידי רכבי עבודה (19%), כמו למשל בהתהפכות טרקטורון, פגיעה מטרקטור או דריסה על ידי מלגזות.

בטבלה להלן פירוט גורמים לתאונות קטלניות לפי ענף:

גורם לתאונה	ענף הבניה 32 תאונות / 36 הרוגים	ענף התעשייה 12 תאונות / הרוגים	ענפי מסחר ושירותים 10 תאונות / הרוגים	חקלאות 14 תאונות / הרוגים	סה"כ 68 תאונות / 72 הרוגים
נפילה מגובה	21 תאונות / הרוגים	5 תאונות / הרוגים	2 תאונות / הרוגים	2 תאונות / הרוגים	30 תאונות / הרוגים
נפילת חפץ	3 תאונות / הרוגים		1 תאונות / הרוגים		4 תאונות / הרוגים
קריסה	5 תאונות / 8 הרוגים				5 תאונות / 8 הרוגים
רכב עבודה	1 תאונות / הרוגים	2 תאונות / הרוגים	4 תאונות / הרוגים	8 תאונות / הרוגים	15 תאונות / הרוגים
מכשיר עבודה / לכידה במכונה		4 תאונות / הרוגים	1 תאונות / הרוגים	1 תאונות / הרוגים	6 תאונות / הרוגים
התחשמלות	1 תאונות / 2 הרוגים	1 תאונות / הרוגים	1 תאונות / הרוגים		3 תאונות / 4 הרוגים
טביעה				1 תאונות / הרוגים	1 תאונות / הרוגים
שריפה				1 תאונות / הרוגים	1 תאונות / הרוגים
אחר	1 תאונות / הרוגים		1 תאונות / הרוגים	1 תאונות / הרוגים	3 תאונות / הרוגים

* ב-4 מהתאונות היה יותר מהרוג אחד. הטבלה מציגה את הפילוח לפי מספר התאונות, ומתוכן את מספר ההרוגים בתאונות אלו.

ענף החקלאות - פגיעה ממכלי רכב היא הסיבה העיקרית לתאונות הקטלניות בענף החקלאות (8 מתוך 14 קטלניות – 57%).

ענף הבניה - נפילה מגובה (21 מתוך 32 – 66%) וקריסת תשתיות או פיגומים (5 מתוך 32 – 16%) הם הגורמים העיקריים להרוגים בעבודה בענף.

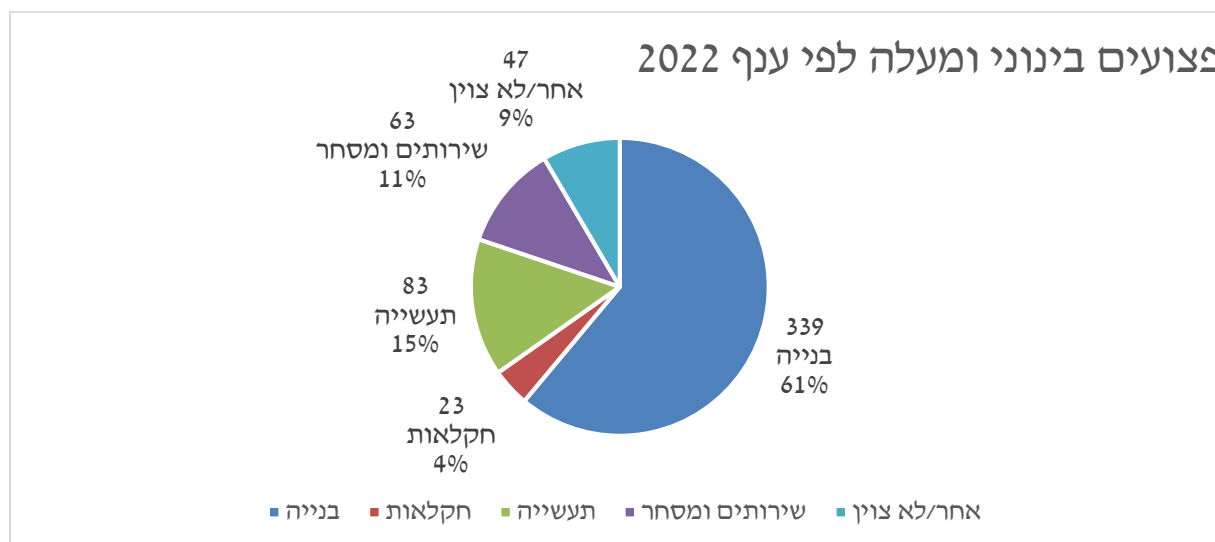
ענף התעשייה - נפילה מגובה היא הגורם המרכזי למוות בתאונות עבודה (5 מתוך 12 – 42%), ואחריו פגיעה ממכשיר עבודה/ לכידה במכונה (4 מתוך 12 – 33.3%).

המלצה – חובת התקנת רשתות מגן. בשנת 2018 החליטו משרדי הממשלה להקים צוות מקצועי בהובלת מינהל הבטיחות ובהשתתפות משרד הבינוי והשיכון וההסתדרות, שיגיש לשר העבודה המלצות תוך שלושה חודשים להטמעת החובה להתקין רשתות מגן מתאימות באתרי הבניה. עם זאת, עד היום טרם פורסמו המלצות ועדת ההיגוי שהוקמה בהתאם להסכמות, לכאורה בטענה שהן תתפרסמנה לאחר כניסתה של רפורמת הפיגומים לתוקף. כעת משנכנסה הרפורמה לתוקף החל מינואר 2022, יש לפעול באופן מיידי לגיבוש המלצות ולקידום חקיקה להטמעת רשתות מגן בעבודה בגובה.

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

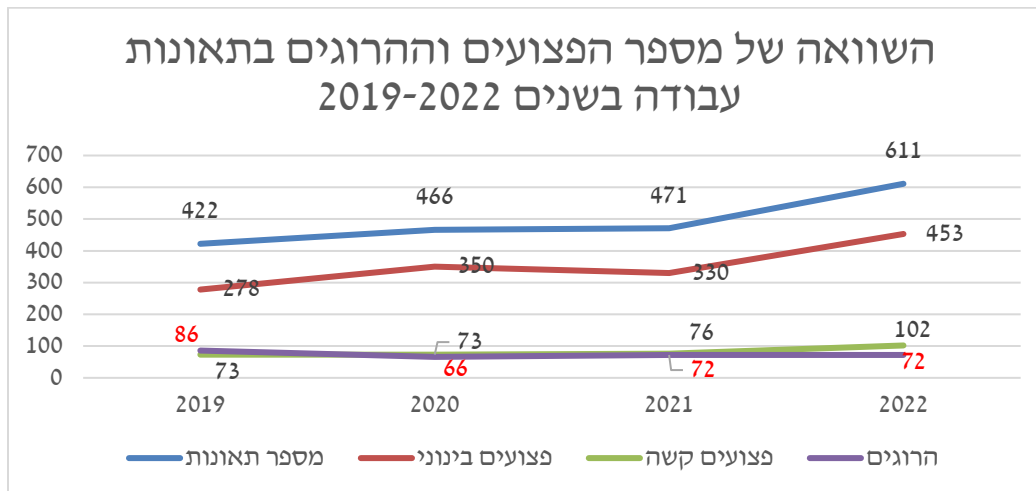
ב.2 פצועים בינוני ומעלה בתאונות עבודה

בשנת 2022 מתוך 611 תאונות עם פציעה ברמת חומרה בינוני ומעלה, היו 453 פצועים בינוני, 102 פצועים קשה ו-72 הרוגים. מספר הפצועים בחציון השני היה גבוה משמעותית מהחציון הראשון (355 לעומת 256), אך מספר ההרוגים היה זהה (36 בחציון). כאמור, מדובר בשיעור של 14 תאונות ו-1.66 הרוגים ל-100,000 מועסקים בכלל הענפים לשנת 2022. בתרשים להלן פילוח פצועים בתאונות בשנת 2022 לפי ענף:



בשנת 2022 מספר הפצועים באורח בינוני הוא הגבוה בארבע השנים האחרונות. ענף הבנייה היה קטלני במיוחד (61%). ענף התעשייה בלט במספר הפצועים ברמת חומרה בינונית ומעלה, בשיעור שעומד על 15% מכלל התאונות בהן עובד נפצע ברמת חומרה בינונית ומעלה.

בתרשים בעמוד הבא, השוואת תאונות עבודה בכל הענפים לפי חומרת פציעה, בשנים 2019-2022:



בטבלה הבאה הסיבות המרכזיות לכלל התאונות עם פצוע אחד לפחות באופן בינוני ומעלה לפי ענף בשנת 2022:

גורם לתאונה	בנייה תאונות 331	תעשייה תאונות 82	מסחר ושירותים תאונות 62	חקלאות תאונות 23	אחר / לא צוין תאונות 47	סה"כ תאונות 545
נפילה מגובה	201 תאונות	19 תאונות	27 תאונות	4 תאונות	23 תאונות	274 תאונות
נפילת חפץ	59 תאונות	22 תאונות	6 תאונות	1 תאונות	7 תאונות	95 תאונות
קריסה	8 תאונות					8 תאונות
רכב עבודה	11 תאונות	9 תאונות	8 תאונות	7 תאונות	5 תאונות	40 תאונות
מכשיר עבודה / לכידה במכונה	21 תאונות	12 תאונות	8 תאונות	3 תאונות	3 תאונות	47 תאונות
התחשמלות	9 תאונות		2 תאונות		2 תאונות	13 תאונות
אחר / לא צוין	22 תאונות	20 תאונות	11 תאונות	8 תאונות	7 תאונות	68 תאונות

הסיבות המרכזיות לתאונות העבודה בישראל ובהתנחלויות, הגורמות לפציעה בינונית ומעלה – נפילה מגובה מהווה הגורם מספר אחת לתאונות עבודה בהן חומרת הפציעה היא בינונית ומעלה במרבית הענפים, והיא מהווה כ-50% מעילות התאונות בכלל הענפים. נפילת חפץ היא גם גורם משמעותי, וגרמה בשנה האחרונה לפציעה בינונית או חמור מכך ב-17.5% מהתאונות. **בעוד שבענף התעשייה העילה המרכזית היא נפילת חפץ (27%), בענף החקלאות הגורם המרכזי לתאונות ברמת פציעה בינונית ומעלה הוא פגיעה רכב עבודה (30%).**

המלצה – ועדות בטיחות. לפי חוק ארגון הפיקוח על העבודה, מקום שחלה עליו פקודת הבטיחות בעבודה ועובדים בו לפחות 25 עובדים יהיה מחויב בהקמת ועדת בטיחות שמורכבת מנציגי העובדים ונציגי המעסיק. הועדה תהיה אחראית על בירור נסיבותיהן של תאונות ותמליץ על שיפורים לכללי בטיחות וגיהות, בדגש על מניעת תאונות. נקיטת פעולות מניעה ומעקב בשגרה תשפר את "אקלים הבטיחות" ותסייע בצמצום התאונות והנפגעים. עם זאת, בענף הבנייה אין כמעט ועדות בטיחות באתרי הבנייה, ועובדים מדווחים שהם רואים מנהלי עבודה או עוזרי בטיחות, אך לא יודעים מה זו ועדה כאמור. גם בענף החקלאות לא מוקמות ועדות בטיחות, ולא ברור האם מהגרי העבודה מתאילנד שמהווים כמחצית מהשכירים בענף, אפילו מודעים לחובה זו. יש לפעול להקמת ועדות בטיחות גם בענפי הבנייה והחקלאות, ולאפשר למהגרי העבודה והעובדים הפלסטינים בענף לקחת חלק בהן כדי להעלות את סוגיות הבטיחות שעולות מהשטח.

ג. נתונים על סנקציות שהטיל מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית

מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה, במשרד הכלכלה והתעשייה, הוא הגוף המוסמך להטיל סנקציות על מעסיקים שמפרים את הוראות הבטיחות והגיהות בהתאם לדין. מפקחי המינהל נמצאים בשטח ואמונים על הטלת עיצומים כספיים על מבצעי עבודה שאינם עומדים בהוראות הבטיחות, והוצאת צווי בטיחות בגין ליקויים שמהווים סכנה לשלומם או בריאותם של אדם. בצו הבטיחות מפורט האם יש לעצור את העבודה באזור ספציפי, במתקן, במכונה, במקום העבודה או אתר הבנייה בכללותו, עד לתיקון הליקוי הבטיחותי, הרחקת הגורם המסכן, או קבלת אישור על ביצוע הנחיות הצו ממינהל הבטיחות.

בשנת 2022 ניתנו 3,264 צווי בטיחות על ידי מפקחי המינהל. על פי דיווח מינהל הבטיחות, בשנת 2022 היו 60 מפקחים לענף הבנייה, ו-10 מפקחים לכלל הענפים האחרים.

המלצה – שיפור תנאי מפקחים ותגבור יחידת החקירות. למרות הבטחות חוזרות ונשנות להגדיל את תקן המפקחים במינהל הבטיחות, בשנת 2022 מינהל הבטיחות עדיין מתקשה לגייס את התקנים החסרים, ולשמר מפקחים איכותיים. כפי שמדווח מינהל הבטיחות, למרות הגדלת התקנים החלקית, ישנו קושי לאישי את התפקידים. כמו כן, למרות הקמת יחידת החקירות במינהל הבטיחות מחדש לאחרונה, עדיין אין בה כמעט חוקרים. על כן, יש לקיים את התחייבויות זרוע העבודה לשיפור תנאי העסקה, ולהקצאת רכב צמוד לצורך קיום חקירות על מנת לקדם ולעודד את מילוי התקנים החסרים ולשמר עובדים איכותיים במינהל הבטיחות.

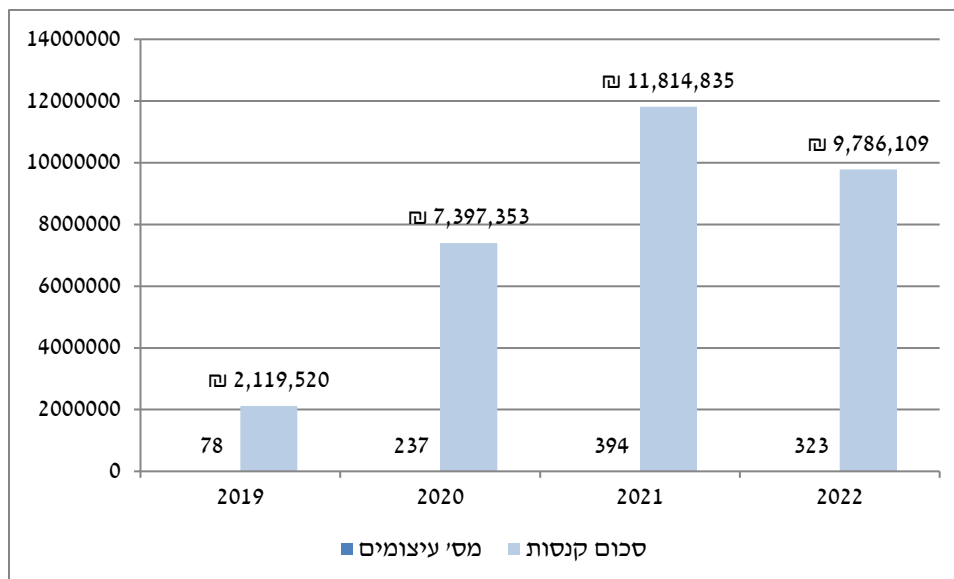
בתבלה להלן הפירוט המלא של צווי בטיחות לפי ענף ולפי חודש:

ענף	בנייה	חקלאות	תעשייה	סה"כ
ינואר	255	5	78	338
פברואר	253	3	55	311
מרץ	257	2	90	349
אפריל	161	1	39	201
מאי	213	0	75	288
יוני	223	3	58	284
יולי	194	8	90	292
אוגוסט	274	6	76	356
ספטמבר	185	1	55	241
אוקטובר	153	1	34	188
נובמבר	200	1	54	255
דצמבר	125	2	34	161
סה"כ	2,493	33	738	3,264

*הטבלה מתבססת על נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומעודכנת ליום 22/12/2022.

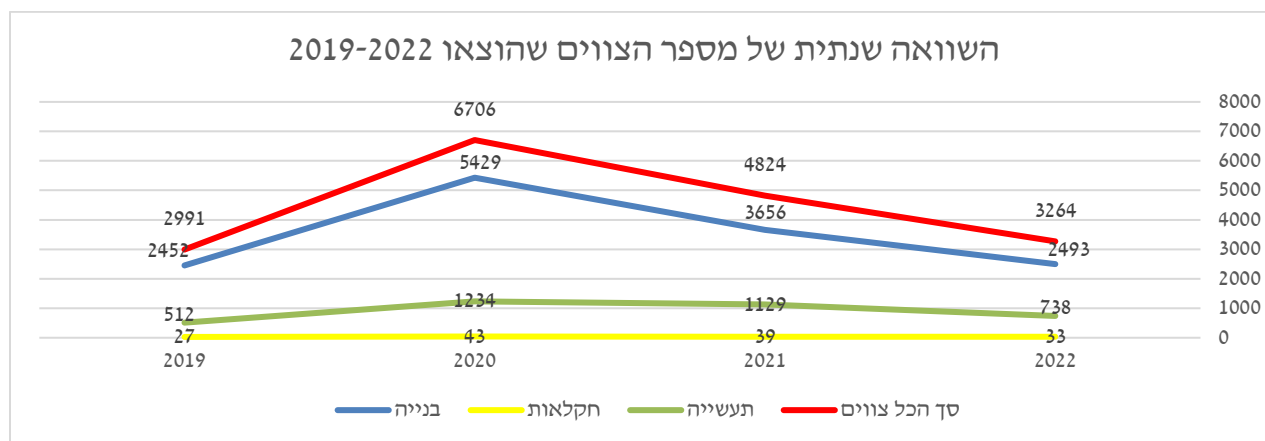
כפי שניתן לראות, מרבית הצווים ניתנו בענף הבנייה (2,493 מתוך 3,264, שמהווים 76.4% מהצווים), והחודשים בהם ניתנו מירב הצווים הם ינואר (338), מרץ (349) ואוגוסט (356). לשם השוואה, בחודשים אוגוסט (61), ספטמבר (65) ונובמבר (64) היו מרבית תאונות העבודה, מה שמעיד שאין מתאם לכאורה בין הצווים שניתנים ובין מספר התאונות.

בטבלה להלן פירוט סכום כלל העיצומים הכספיים שהוטלו בשנים 2019-2022:



לפי דו"ח מבקר המדינה האחרון, רק 5% אחוז מהעיצומים הכספיים שמטיל המינהל משולמים⁸. מינהל הבטיחות מפרסם פחות מידע על עיצומים כספיים שמוטלים על מעסיקים, ובשל כך, לא ניתן לבצע את אותם פילוחים שהתבצעו עבור צווי הבטיחות. אך על אף זאת, ניתן עדיין לראות ירידה משמעותית בשיעור העיצומים הכספיים שהוטלו בשנת 2022 בהשוואה לאשתקד (ירידה של 17.2%).

ניתוח השוואתי של פילוח הצווים לפי ענף בשנים 2019-2022:



ההשוואה השנתית מלמדת על המשך ירידה משמעותית במספר צווי הבטיחות שנתינים למעסיקים. שיעור הצווים שנתינו בשנת 2022 עומד על 67.7% בלבד מהצווים שנתינו בשנה הקודמת (3,264 לעומת 4,824 בשנת 2021), וזאת למרות הגידול המשמעותי במספר תאונות העבודה בחומרת פציעה בינונית ומעלה בשנת 2022.

⁸ דו"ח מבקר המדינה, מאי 2022, עמ' 1568.

ניתן בבירור לראות שישנם ענפים בהם כמעט ולא מוטלים צווי בטיחות, על אף התרעות חוזרות ונשנות של ארגוני חברה אזרחית על בעיות מערכתיות והפרות שיטתיות של כללי הבטיחות בענפים שונים, כמו ענף החקלאות⁹. על אף שבשנת 2022 נהרגו 14 עובדים בענף החקלאות, לא ננקטו כמעט צעדי הרתעה ומניעה, ובשנת 2022 הוצאו עד כה רק 33 צווי בטיחות למעסיקים בענף זה.

המלצה – פרסום נתוני תאונות על ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית. אמנם מינהל הבטיחות מפרסם את צווי הבטיחות הניתנים על ידי המפקחים במאגר שמתעדכן באופן שוטף, אך הוא אינו מפרסם נתונים הידועים לו בדבר מספר תאונות העבודה במדינה. אי-פרסום הדיווחים על התאונות בזמן אמת, כמו גם שמות המעסיקים, גורם לכך שמצבים מסכני חיים הידועים למינהל הבטיחות נשמרים הרחק מעיני העובדים – אותם קורבנות בפרטנציה העלולים לשלם על כך בחייהם או בשלמות גופם. אי-פרסום התאונות בזמן אמת מסכן גם תושבים ועובדי אורח, במיוחד כשעסקינן בתאונות באתרי בניה הממוקמים בלב מתחם עירוני או בבניינים בהם מתגוררים דיירים – כמו בפרויקטים של תמ"א 38.

ב.1 נתונים על חברות בנייה וצווי בטיחות

שיאניות צווי הבטיחות בשנת 2022 הן חברת דוד כהן משבט בע"מ (11 צווי בטיחות) וא.ח. חאלד לבנייה בע"מ (10 צווי בטיחות), אשר ממשיכות לפעול, ורישיון לא נשלל על ידי רשם הקבלנים נכון למועד פרסום זה.
הטבלה להלן מציגה את החברות שעדיין רשומות בפנקס הקבלנים, וקיבלו מעל שבעה צווי בטיחות בשנת 2022:

שם החברה	מספר הצווים	קבלן מוכר	סנקציה שהוטלה
דוד כהן משבט בע"מ	11	לא	אין מידע בפרסום אצל רשם הקבלנים, ולכן לא ברור האם בוצע (או נשקל) שימוע.
א.ח. חאלד לבנייה בע"מ	10	כן	ביום 4/1/2022 רשם הקבלנים עשה שימוש בסמכותו והורה על התליית רישיון על תנאי לשנה למשך שלוש שנים. עם זאת, לאחר ההתליה על תנאי, בשנת 2022 ניתנו עד כה 10 צווי בטיחות לחברה, ולא ברור האם התקיים התנאי להתליית רישיון.
וליד גרייב בע"מ	9	כן	בוצע שימוע על ידי רשם הקבלנים ורישיונה הותלה בפועל ביום 23/2/2022 ל-3 שנים אך הרשם החריג 19 פרויקטים. עם זאת, ביום 16/8/2022 רשם הקבלנים המיר את ההתליה בפועל בהתליית הרישיון על תנאי לשלוש שנים למשך שלוש שנים, והחל מיום 11/9/2022 הקבלן התווסף למאגר הקבלנים המוכרים לעבודות ממשלתיות. גם אחרי ההקלה בסנקציה, ואחרי התווספות למאגר הקבלנים המוכרים, ניתן צו בטיחות באחד הפרויקטים של הקבלן, ולא ברור האם התקיים התנאי להתליית רישיון.
רימון בדעאן בע"מ	9	לא	ביום 18/1/2022 רשם הקבלנים עשה שימוש בסמכותו והורה על התליית רישיון על תנאי לשלוש שנים למשך שלוש שנים והטלת קנס. עם זאת, לאחר ההתליה על תנאי, בשנת 2022 ניתנו עד כה 9 צווי בטיחות לחברה, ולא ברור האם התקיים התנאי להתליית רישיון.
בן שטרית אלי בע"מ	9	לא	אין מידע בפרסום אצל רשם הקבלנים, ולכן לא ברור האם בוצע (או נשקל) שימוע.

⁹ דו"ח קו לעובד : סיכום חצי שנתי 2022, עמ' 8.

רנלורן בניה ופיתוח בע"מ	9	לא	אין מידע בפרסום אצל רשם הקבלנים, ולכן לא ברור האם בוצע (או נשקל) שימוע.
אסטרטגיה גרופ בניה בע"מ	9	לא	אין מידע בפרסום אצל רשם הקבלנים, ולכן לא ברור האם בוצע (או נשקל) שימוע.
אפטרון יזמות בע"מ	8	לא	אין מידע בפרסום אצל רשם הקבלנים, ולכן לא ברור האם בוצע (או נשקל) שימוע.
שתית בע"מ	7	כן	ביום 27/4/2022 רשם הקבלנים עשה שימוש בסמכותו והורה על התליית רישיון על תנאי לשנה והטלת קנס. עם זאת, לאחר ההתליה על תנאי, בחודש יוני 2022 ניתנו עוד 3 צווי בטיחות לחברה, ולא ברור האם התקיים התנאי להתליית רישיון.
תאופיק זידאן בע"מ	7	כן	אין מידע בפרסום אצל רשם הקבלנים, ולכן לא ברור האם בוצע (או נשקל) שימוע.

המלצה – התקנת נהלים על ידי רשם הקבלנים לשלילת רישיונות + הגברת השקיפות. אי פרסום המלצות מינהל

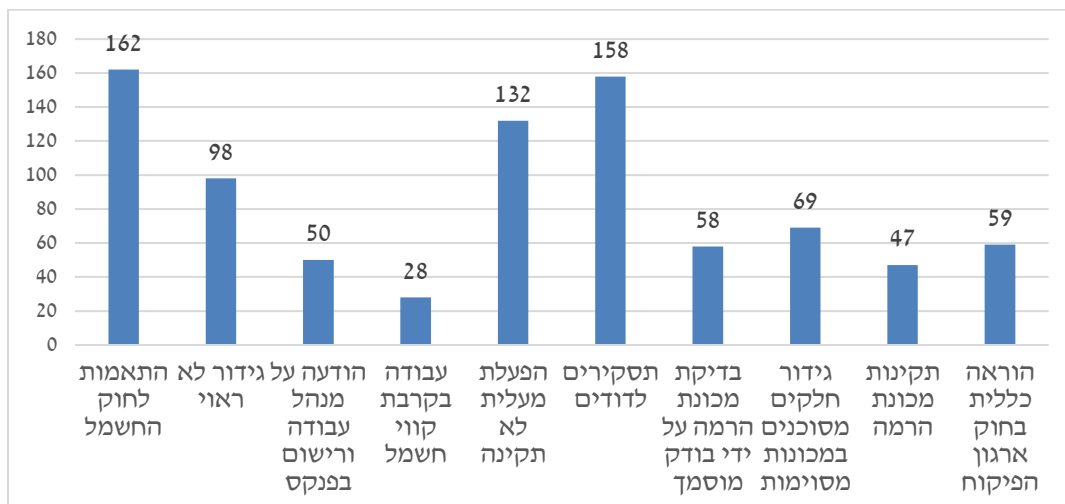
הבטיחות להטלת סנקציות, ואי פרסום החלטות רשם הקבלנים כמו השיקולים מאחוריהן, פוגעים בשקיפות המינהלית וביכולת הציבור לפקח ולבקר את עבודת גופי הממשל. מכיוון שרשימת הקבלנים שמינהל הבטיחות מעביר לרשם הקבלנים אינה מפורסמת, לא ידוע האם נשקל כיום מתן סנקציות כנגד הקבלנים ברשימה לעיל.

בעתירת קו לעובד לבית המשפט העליון בספטמבר 2022, מינהל הבטיחות ורשם הקבלנים התחייבו להתקין נהלים שיגדירו לוח זמנים לעריכת שימוע לקבלנים, לרבות המסמכים שנדרשים לצורך עריכת שימוע; ולוח זמנים לטיפול בפנייה חוזרת בקבלן שרישיונו כבר הותלה על תנאי. יש להתקין בהקדם את הנהלים עליהם התחייבו מינהל הבטיחות ורשם הקבלנים בפני בית המשפט העליון, ולפרסם את המלצות מינהל הבטיחות והחלטות רשם הקבלנים כמו גם הנימוקים להם.

2. נתונים על עילות צווי הבטיחות

ההוראות הנפוצות ביותר להוצאת צו בטיחות הן אי עמידה בדרישות חוק החשמל, תשי"ד-1954 והתקנות שהותקנו מכוחו (162 צווים בחודשים הראשונים לשנת 2022), אי מסירת תסקיר על ידי בודק מוסמך או בודק דוודים מוסמך על פי פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל – 1970 (158 צווים), ופגם במעלית שבוצע לה תסקיר לפי פקודת הבטיחות בעבודה (132 צווים).

התרשים הבא מפרט את עשרת העילות הנפוצות ביותר למתן צווי בטיחות בשנת 2022:



בגין עשר הוראות דין אלו הוצאו 861 צווי בטיחות בשנת 2022. 911 צווי בטיחות הוצאו על הוראות דין אחרות, ובגין 1,492 צווי בטיחות מינהל הבטיחות לא ציין בפרסום שלו בגין איזו הוראת דין ניתן צו הבטיחות לקבלן (במקרים רבים נרשם בגין "ליקויי בטיחות רבים" בלא פירוט).

המלצה – שימוש בסנקציות קיימות כמו תקנות הפיגומים, תקנות ציוד מגן, תקנות גיהות וביצוע בדיקות תקופתיות. על פי דיווחי העובדים, הקבלנים אינם פועלים בהתאם לחקיקת הבטיחות הקיימת היום, ולמרות קיומן של סנקציות הקבועות בדין, הן לא נאכפות. למשל, עובד ציין: "היום יש אפשרות לפיגומים מאלומיניום, אבל לא מחייבים קבלנים שיש להם 4000 או 5000 מוטות להחליף את הפיגומים שלהם בבת אחת. אז אומרים להם להחליף כל פעם קצת". תקנות הבטיחות בעבודה (ציוד מגן אישי), התשנ"ז-1997 ותקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), התשס"ז-2007 מטילות חובות על אספקה ושימוש בציוד מגן, אך כפי שמעידים עובדים, "אם חסר ציוד מגן אני ואחרים לא יודעים ממי לבקש", כשהמצב אצל קבלנים קטנים הרבה יותר חמור. על כן, העילות של מרבית צווי הבטיחות צריכות להיות בהלימה עם הגורמים המרכזיים לתאונות עבודה, הם נפילה מגובה, קריסה ופגיעה מרכבי עבודה, בדגש על קבלנים קטנים.

המלצה – התקנת תקנות מדרג אחריות פלילית לקידום הרתעה. בשנת 2018 הובטח להסתדרות כי שר העבודה יקדם תיקון חקיקה שירחיב את מעגל האחריות לתחום הבטיחות ויכלול את מזמין עבודת הבנייה ולא רק את מנהל העבודה. טיוטה של תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה)(בעלי תפקידים באתר בניה), התפרסמה בחודש יולי 2020 להערות ציבור, והוגשו הצעות, אך נכון להיום הטיוטה עדיין בדיונים במשרד המשפטים ובזרוע העבודה ואין צפי להתקנת התקנות.

3.ב נתונים על רשויות מקומיות שיאניות תאונות העבודה וצווי הבטיחות שניתנו בהן

להלן, פירוט הרשויות המקומיות עם למעלה מחמש תאונות עבודה ביותר בשנת 2022, ולשם השוואה, מספר צווי הבטיחות שניתנו בהן לאותה תקופה:

רשות מקומית	מספר תאונות בשנת 2022	מספר צווי בטיחות שניתנו
תל אביב	36	157
ירושלים	35	248
חיפה	29	107
פתח תקווה	26	150
ראשון לציון	24	110
אשקלון	20	42
קרית גת	14	42
בית שמש	14	24
רמלה	13	33
חולון	12	118
בני ברק	12	97
אשדוד	12	129

על אף שבתל אביב נרשם מספר תאונות העבודה הרבות ביותר ברמת פציעה בינונית ומעלה בשנת 2022 עם 36 תאונות, מידת הפיקוח והאכיפה בה נמוך בהשוואה לירושלים שנמצאת במקום השני במספר התאונות עם 35 תאונות חמורות. כך, לשם השוואה, בשנת 2022 ניתנו בתל אביב 157 צווי לעומת 248 צווי בטיחות בירושלים¹⁰.

¹⁰ נתוני צווי הבטיחות מעודכנים ליום 22/12/2022.

המלצה – קביעת תנאי בטיחות בהיתרי הבנייה שניתנים על ידי רשויות מקומיות. בהתאם לסעיף 236 (א) שבפקודת העיריות [נוסח חדש], מוטלת על העירייה אחריות ומחויבות לדאוג לנושאי בטיחות ביחס לפעולות בנייה המתבצעות בשטחה. למרות זאת, כפי שמינהל הבטיחות התריע בעבר במכתב מיום 28/3/2017, הרשויות המקומיות אינן קובעות תנאי בטיחות בהיתרי הבנייה, ואינן מפקחות על עמידה בהם. על המרכז לשלטון מקומי להנחות רשויות מקומיות לדרוש במסגרת היתרי בניה תנאי בטיחות בסיסיים כמו הצבת שלט עם פרטי הקבל המבצע ומנהל העבודה, ולהודיע למפקח עבודה אזורי על התחלת בנייה. ממשק עבודה תקין בין הרשות המקומית למחוז הרלוונטי של מינהל הבטיחות יכול להכווין את מינהל הבטיחות בפעולות האכיפה שנקטות על ידו.

ד. סיכום

הקשר בין תנאי העבודה לבטיחותם ובריאותם של העובדים הוא ברור, ולא בכדי עיקר תאונות העבודה הן בענפים הרוויים בהגירת עבודה ועבודת כפיים. ענף הבנייה הוא עדיין המוקד המרכזי למרבית תאונות העבודה במדינת ישראל, וענף החקלאות נמצא בעלייה משמעותית במספר הפגיעות מתאונות עבודה, בדגש על רכבי עבודה. עובדים מדווחים שאכיפה מרתיעה את הקבלנים, שמקפידים יותר על הבטיחות בנוכחות מפקחים. עם זאת, נראה שמערך התמריצים בענפי החקלאות והבנייה במיוחד גורם לכך שמעסיקים רבים מעדיפים להתעלם מהוראות הבטיחות והגיהות במקומות העבודה כדי לחסוך זמן ומשאבים (כוח אדם, כסף).

בבסיס כלל ההמלצות עומדת **ההמלצה החשובה ביותר**, שהועלתה כבר לפני למעלה מ-15 שנה לראשונה, אך עדיין לא אומצה. **יש להקים לאלתר את הרשות הלאומית לבטיחות ובריאות תעסוקתית**, ולגבש תוכנית לאומית להתמודדות עם מצב החירום הבריאותי שאנו ניצבים בפניו. "אקלים הבטיחות" הוא רק נדבך אחד של התופעה, ו**משבר התחלואה התעסוקתית**, ופגיעה **בזכויות המגן של העובדים**, הם נדבכים נוספים ל"אקלים ההפקרה" של שוק העבודה בישראל. שכן, כפי שציין אחד העובדים שראיינו לאחרונה: "מעסיק שיפר את זכויות העבודה, יפר גם את הבטיחות. מי שלא מספק את כל הציוד הנדרש... אז הוא גם יפר את השכר."

כתיבת הדו"ח ותחקיר: עו"ד דיאנה בארון

מחקר ואיסוף נתונים: ליאל פלג, דין לצטר

מקורות :

טבלת התאונות באתר 'קו לעובד'

צווי בטיחות שמטיל מינהל הבטיחות

צווי הפסקת עבודה (סגירת אתר בנייה)

פעולות והחלטות רשם הקבלנים

רשימת קבלנים מוכרים

רשימת קבלנים שלא עומדים בתנאי סף בטיחות לפי הוראת תכ"ס 7.10.2

דו"ח מבקר המדינה מאי 2022

דו"ח הממ"מ 26.12.2021

דו"ח ועדת אדם

דו"ח קו לעובד : סיכום חצי שנתי 2022 מיום 3/7/2022

דו"ח קו לעובד "מפת דרכים – בריאות עובדים פלסטינים בענף הבנייה" נובמבר 2022

נתוני הלמ"ס מספק מועסקים במשק, הודעה לתקשורת מיום 19/12/2022

דו"ח 'נתוני זרים בישראל', רשות האוכלוסין וההגירה, רבעון שלישי 2022 (אוקטובר 2022)

שנתון 73 לענף בינוי, דיור ונדל"ן מיום 8/9/2022

מכתב מינהל הבטיחות - התחלת פיילוט הכשרת פועלים פלסטינים בהמשך להחלטת ממשלה 189 מיום 24/2/2022