



הכנסת מרכז המחקר והמידע

ב' בטבת תשע"ו
14 בדצמבר 2015

תאונות עבודה בענף הבניין

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת אילן גילאון לקראת דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת שכותרתו "תאונות עבודה בענף הבנייה – ישיבת מעקב".

מבוא

ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO-International Labour Organization) מזהה את ענף הבניין (construction) כאחד הענפים המסוכנים ביותר לעובדים בהם, בדומה לענפים נוספים כגון חקלאות וכרייה.¹ גם בישראל העבודה בענף הבניין מזוהה כרבת סיכונים. לדברי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה (להלן: מינהל הבטיחות), אתר הבנייה הוא סביבת עבודה מורכבת המשתנה ללא הרף, ומאפייני עבודה זו, הכוללים עבודה בגובה, שימוש בכלי הרמה והנפת מטענים בעלי משקל רב מעל העובדים, כמו גם שימוש במכשירי רבי עוצמה ואנרגיה, יוצרים סיכונים. הסיכון העיקרי שבהם הוא נפילה מגובה. לפי המינהל, מאפיינים נוספים מעוררים סיכונים באתרי הבנייה ובהם עובדים הפועלים באתר זמן קצר ואינם מכירים את הסיכונים הייחודיים של האתר, חוסר מקצועיות ומיומנות של חלק מהעובדים ועבודה פיזית מאומצת בתנאי מזג אוויר משתנים וקשים.² נציין כי גם המוסד לבטיחות ולגיהות³ העלה בפנינו כי בשל הסיכונים הרבים המאפיינים את הפעילויות בענף הבניין ובתעשיות הנלוות אליו, ענף זה נחשב לאחד הענפים המסוכנים במשק.

בפרסום משותף של המוסד לביטוח לאומי ומשרד הכלכלה נמצא כי מבין שלושה ענפים שבהם מספר מקבלי דמי הפגיעה במסגרת ביטוח נפגעי עבודה מהמוסד לביטוח לאומי הוא הגדול ביותר (ענף התעשייה, ענף המסחר וענף הבניין), בענף הבניין יחס מקבלי דמי פגיעה מהמוסד לעומת מספר מועסקים הוא גדול יותר מאשר בשני הענפים האחרים בכל אחת מהשנים 2010-2013.⁴ אשר למספר הרוגים בתאונות עבודה ("תאונות עבודה קטלניות") בשנים 2010-2014 נמצא כי הן מספר ההרוגים והן יחס ההרוגים לעומת מספר המועסקים גדול יותר בענף הבניין מאשר בענפי התעשייה והמסחר (הפער הגדול ביותר היה בשנת 2011:

¹ International Labour Organization, [Hazardous Work](#), Accessed: December 13, 2015

² ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015.

³ המוסד לבטיחות ולגיהות הוקם ופועל לפי חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954, ומטרתו היא קידום תנאי הבטיחות והבריאות התעסוקתית בענפי התעשייה, הבניין, החקלאות ובתעשיות הנלוות להם. ישראל שרייבמן, מנכ"ל בפועל של המוסד לבטיחות ולגיהות, מכתב, 8 בדצמבר 2015.

⁴ מספר התאונות בענף הבניין בכל שנה משנים אלו היה קטן ממספרן בענפי התעשייה והמסחר, אך שיעור מקבלי דמי הפגיעה ל-100,000 מועסקים בכל ענף היה כאמור גדול יותר. ראו מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה ומינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, [תאונות עבודה בישראל 2010-2014](#), נטליה גיטלסון, המוסד לביטוח לאומי; רן כהן ונועם רענן, משרד הכלכלה, סקרים תקופתיים 270, אוגוסט 2015, עמ' 3.

שיעור ההרוגים ל-100,000 מועסקים בענף הבניין היה 16.45, בענף התעשייה 4.05 ובענף המסחר 1.94; הפער הקטן ביותר היה בשנת 2014: 11.53 בענף הבניין, 4.49 בענף התעשייה ו-2.09 בענף המסחר.⁵

מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה הוא הרגולטור בתחומי הבטיחות והבריאות בעבודה, ובכלל זה יוזם ומגבש חקיקה וכן אוכף ומפקח על תחום זה. מינהל הבטיחות ציין בפנינו כי בשל ריבוי הסיכונים בעבודה בבניין ולשם מניעת תאונות ואירועים מסוכנים נקבעו בחקיקה דרישות רבות.⁶ החקיקה כוללת כמה וכמה פקודות, תקנות וצווים הקובעים הוראות בטיחות בעבודה בכלל, ובהם בתחומים הקשורים לבניין, כגון תקנות העוסקות בעבודות בנייה ובעבודה לגובה.⁷ החקיקה כוללת בין היתר הוראות בנוגע לאחריות בעלי תפקידים והסמכתם, הדרכות בטיחות, התקנת תשתית לבנייה, שימוש בציוד מגן ועוד. לפי מינהל הבטיחות, האחריות באתר הבנייה מוטלת בראש ובראשונה על מבצע הבנייה, ועליו למנות מנהל עבודה למימוש הדרישות בחקיקה אשר לבטיחות ובריאות העובדים בענף הבניין. על מבצע הבנייה להודיע למינהל הבטיחות על התחלת עבודות בנייה ועל המינוי כאמור.⁸

גם בהסכם הקיבוצי שנחתם ב-29 ביוני 2015 בין התאחדות בוני הארץ לבין ההסתדרות העובדים הכללית החדשה, הסתדרות עובדי הבניין והעץ, נכלל פרק של בטיחות וגיהות. סעיפים מהסכם זה הוחלו על כל העובדים והמעסיקים בענף כמוגדר⁹ ב"צו הרחבה בענף הבנייה, התשתיות, צמ"ה, עבודות ציבוריות ושיפוצים" שעליו חתם ב-12 באוקטובר 2015 שר הכלכלה. צו זה ביטל את צווי ההרחבה הקודמים בענף הבניין. בסעיפים מתוך הפרק "משמעת ובטיחות בעבודה" שהורחבו בצו נקבע בין היתר כי המעסיק יספק על חשבונו ביגוד וציוד הגנה, בדיקות רפואיות תקופתיות בהחלטת רופא תעסוקתי וכן השתלמויות בהגשת עזרה ראשונה בהתאם לחוק. מנגד, על העובד, לפי הצו, להקפיד על מילוי הוראות המעסיק או בעל התפקיד האמון על בטיחות באתר, לפעול בהתאם להוראות הבטיחות הקבועות בדיו, תוך גילוי ערנות מרבית בנושא.¹⁰

במסמך זה נציג נתונים על **תאונות עבודה בענף הבניין בשנים 2010-2015**. נדגיש כי המסמך לא יעסוק במחלות מקצוע בענף זה, מתוך ההבנה כי המאפיינים של התופעה שונים. בפרק הראשון נציג נתונים על היקף המועסקים בענף הבניין בישראל, בפרק השני נציג נתונים על תאונות עבודה בענף הבניין, בפרק השלישי נעסוק בפיקוח ובאכיפה בתחום זה, ולבסוף נציג את נושא ההדרכות ומתן מידע לעובדים בנושא בטיחות.

⁵ אשר למספר הפגיעות – מספרן בענף הבניין היה גדול יותר בכל אחת מהשנים 2010-2014 לעומת שני הענפים האחרים ראש, עמ' 10.

⁶ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015.

⁷ באתר משרד הכלכלה מופיעה רשימה בנושא, אך לא ידוע לנו אם זו רשימה מלאה. ראו אתר משרד הכלכלה, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, פקודת הבטיחות בעבודה ותקנות שונות, תאריך כניסה: 9 בדצמבר 2015.

⁸ ורדה אדוארדס, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015.

⁹ לפי סעיף 6 "מעסיק" הוא כל מעסיק בתחומי הבינוי, התשתיות, עבודות ציבוריות, הנדסה אזרחית, שיפוצים או צמ"ה, לרבות כמנוי בענפים ראשיים 41-43, על ענפי המשנה שלהם לפי הסיווג האחד לשנת 2011 שפרסמה הלמ"ס. "עובד" כל עובד ומנהל עבודה באתר בנייה המועסק בתפקיד שאינו משרדי. "מעסיק בתחום השיפוצים" - עיקר עיסוקו הוא עבודות שיקום, שימור ושדרוג מבנים בהתאם לסיווג 131 לרשימת הענפים המפורסמת מטעם רשם הקבלנים. "עובד שיפוצים" מבצע עבודות בשירות מעסיק בתחום השיפוצים. בסעיף 68 הובהר כי ההוראות חלות גם על עובדים פלסטינים (כולל עובדים מעזה) ועל שאר העובדים הזרים כהגדרתם בחוק עובדים זרים.

¹⁰ אתר משרד הכלכלה, צו הרחבה בענף הבנייה, התשתיות, צמ"ה, עבודות ציבוריות ושיפוצים, סעיף 50.



1. רקע – מועסקים בענף הבניין

בישראל שלוש קבוצות עיקריות של עובדים בענף הבניין: תושבי ישראל, עובדים מהרשות הפלסטינית ועובדים זרים המובאים לישראל. יש קושי לעמוד במדויק על מספרם, להלן נציג נתונים עליהם ממקורות שונים:

עובדי בניין תושבי ישראל: לפי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) המבוססים על סקרי כוח אדם עד לסוף ספטמבר 2015, הועסקו בבנייה 184,600 תושבי ישראל, מתוכם כ-79% שכירים (145,400).¹¹

עובדי בניין מהרשות הפלסטינית: לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, ב-8 ביולי 2015 עסקו בבניין באופן חוקי 35,828 **עובדים** מהרשות הפלסטינית,¹² וזאת נוסף ל-14,525 **עובדים** מהרשות הפלסטינית שהועסקו בשטחי יהודה ושומרון, לפי נתוני המנהל האזרחי.¹³ נציין כי לפי נתוני הלמ"ס, שמקורם בסקרי כוח אדם של הלשכה המקבילה ברשות הפלסטינית עד סוף ספטמבר 2015, הועסקו בענף הבניין 60,700 עובדים מהרשות הפלסטינית.

עובדים זרים בבניין: לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, **בסוף ספטמבר 2015** **שהו בישראל 7,010 עובדים זרים חוקיים בבניין**, וכן **998 זרים** שהובאו במקור לעבוד בענף הבניין וכיום שוהים בישראל באופן לא חוקי.¹⁴ לפי הלמ"ס, בסוף ספטמבר 2015 מספר כלל העובדים הזרים בבניין נאמד ב-33,400.

נוהלי רשות האוכלוסין וההגירה מסדירים את עבודתם של העובדים הזרים והעובדים מהרשות הפלסטינית בבניין. לגבי **עובדים מהרשות הפלסטינית בענף הבניין**, **הקבלן מבקש היתר מוגדר המעסיק**, ורק לו מותר להעסיקם.¹⁵ העסקתם של **עובדים זרים בבניין** מוסדרת באופן שונה, ועובדים אלה **מועסקים באמצעות קבלני כוח אדם ("תאגידים") שקיבלו היתר מיוחד להעסקת עובדים זרים בבניין בלבד**.¹⁶ נדגיש כי התאגיד הוא מעסיקו של העובד, אך הוא אינו האחראי לביצוע עבודת הבניין המבוצעת

¹¹ מאיר ברוך, ראש ענף באגף מאקרו כלכלה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני חשבונות לאומיים, 10 בדצמבר 2015. נתוני תושבי ישראל מבוססים על סקרי כוח אדם של הלשכה; הנתונים על מועסקים תושבי הרשות הפלסטינית מקורם בסקר כוח אדם של הלמ"ס הפלסטיני, והנתונים על הזרים, אלה מוצגים בהמשך העמוד, לקוחים מכמה מקורות שונים והחשוב שערך הלמ"ס כולל גם הערכות ואומדנים שונים. מאיר ברוך, דוא"ל, 9 ו-13 בדצמבר 2015.

¹² מרב אברהמס, מנהלת האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מכתב: העסקת עובדים זרים בענף הבניין, 22 ביולי 2015.
¹³ לפי נתוני המנהל האזרחי, אלו צוינו בפנינו על ידי האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, דוא"ל, 23 ביולי 2015. אין בידי רשות האוכלוסין נתונים או הערכה בנוגע למספר העובדים הפלסטינים הלא-חוקיים העובדים בישראל בבנייה.

¹⁴ רשות האוכלוסין וההגירה, **נתוני זרים בישראל**, אוקטובר 2015, עמ' 5. עובדים זרים יכולים להגיע לישראל לעבודה בכמה ענפי עיסוק מובחנים (כיום בניין, חקלאות, סיעוד ומומחים), ושוהים בה ברישיון ישיבה ועבודה מאת שר הפנים בפרקי זמן קצובים הניתנים להארכה. ראו סעיף 2 וסעיף 3א **לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952**, תאריך כניסה: 22 ביולי 2015. **אין בידנו נתונים רשמיים על קבוצות נוספות של זרים העובדים בענף הבניין**, דוגמת מומחים זרים המשתכרים שכר מומחים או מסתננים, כהגדרתם בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954.

¹⁵ רשות האוכלוסין, מנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, אגף מת"ש, **נוהל ביצוע לחלוקת היתרים להעסקת עובדים פלשתינאים**, חוזר מנהל אגף מס' 15-04, 28 בינואר 2015.

¹⁶ הנוהל עוסק רק בהעסקת עובדים זרים בהתאם למכסות הרגילות לענף הבניין, ואינו עוסק בסוגי עובדים אחרים המועסקים בענף הבניין, כגון עובדים פלסטיניים, ירדנים, מומחים זרים בשכר מומחים, עובדי חברת ילמזלר בע"מ, משתלמים ועובדים זרים בפרויקטים מיוחדים בהחלטת ממשלה. העסקתם של עובדים אלו תותר ותוסדר, לפי הכתוב, בהחלטות ממשלה ובהנחיות ונהלים נפרדים. ראו רשות האוכלוסין, **נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם לשנת 2014**, עמ' 2. נוהל מס' 9.4.0001, תאריך עדכון: 4 בנובמבר 2013. לפי הודעת הרשות, הארכת היתרים לתאגידים לשנת 2015 יינתנו לפי נוהל זה, ראו רשות האוכלוסין, ראש מנהל שירות למעסיקים ולעובדים הזרים, **חוזר ראש מנהל מספר 24/14**, 20 בנובמבר 2014.



אצל קבלן הבניין.¹⁷ לפי נוהל של רשות האוכלוסין, העובדים הללו יועסקו באתרי בנייה בלבד ורק במקצועות הבאים: טפסנות, ברזלנות, טייחות, בנאות ורצפות, מסגרות ורתכות.¹⁸ לפי הערכות של גורמים בענף הבניין, כמעט כל העובדים הזרים רוב העובדים מהרשות הפלסטינית עוסקים בעבודות "רטובות", כלומר בעבודות הכוללות בניית השלד (ברזלנים וטפסנים) ועבודות גמר (רצפים וטייחים). רק מיעוט מהעובדים תושבי ישראל עוסקים בעבודות אלו.¹⁹

במענה לשאלות שהפנינו ל"קואליציה למאבק בתאונות בבניין" על קבוצות פגיעות בקרב עובדי הבניין, הועלה בפנינו כי בקרב עובדי הבניין משתלבות כמה וכמה קבוצות חלשות, כאשר עובדים ממדינות זרות, עובדים מהרשות הפלסטינית וכן ערבים ישראלים זהו כקבוצות פגיעות.²⁰ מנכ"ל "מען",²¹ העלה כי הפגיעות של עובדים אלה נובעת בין היתר מעיסוקן בעבודות "הרטובות", כמו גם בסלילת דרכים.²²

קבוצות פגיעות נוספות שצוינו בפנינו הם עובדי חברות כח אדם, עובדי קבלן וכן עובדים צעירים ללא ידע מקצועי קודם. הועלה כי הרצון של עובדים אלה, כמו גם קבוצות העובדים שתוארו לעיל, "להתפרנס בכל מחיר",²³ מקשה עליהם לקבל הגנה ולממש את מלוא זכויותיהם.²⁴ נציין כי רוב העובדים בבניין הם שכירים, אולם אין בידנו נתונים מדויקים על מספרם.²⁵

2. נתונים על תאונות עבודה בענף הבניין 2010-2015

פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 קובעת חובת דיווח על תאונה שמקורה בעבודתו של עובד²⁶ או בהמשך לאותה עבודה במקרים הבאים:²⁷ היא גרמה למותו של עובד או הפכה את העובד נטול

¹⁷ התאגיד רשאי להעסיק את העובדים הזרים רק אצל קבלן בעל רישיון בתוקף לפי הוראות חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 – המעסיק בפועל. עם זאת, חלות הן על קבלן כוח האדם המעסיק את העובד הזר הן על המעסיק בפועל, חובות מיוחדות לפי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, ולפי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991. ראו נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם לשנת 2014, עמ' 12, 14, 18-19.

¹⁸ שם, עמ' 12-14.

¹⁹ לפירוט ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העסקת עובדים זרים ועובדים פלסטינים בענף הבניין, כתיבה: גדעון זעירא, 23 ביולי 2015, עמ' 12. לפי נתוני התאחדות "בוני הארץ" כ-17,000 עובדים ישראלים עובדים בעבודות רטובות – לפי סקרי כוח אדם של הלמ"ס בשנים 2012-2013).

²⁰ אסף אדיב, מנכ"ל ארגון העובדים "מען", 9 בדצמבר 2015; ד"ר סוהיל דיאב, יו"ר האגף לקידום שוויון בהסתדרות החדשה, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-9 בדצמבר; חנה זהר, מייסדת עמותת "קו לעובד", דוא"ל, 8 בדצמבר 2015; עבד חוסיין, ממונה בטיחות, איגוד המנופאים הארצי איגוד ב"כ לעובדים", דוא"ל, 9 בדצמבר 2015. כל המקורות הללו התקבלו ב-9 בדצמבר מהדס תגרי, יוזמת ומרכזת "הקואליציה למאבק בתאונות בבניין".

²¹ לפי אתר האינטרנט של הארגון, "מען" הוא איגוד עובדים עצמאי הפועל לארגן את הפועלים הבלתי מאורגנים, ומסייע לעובדים בכמה תחומים, ובהם סיוע משפטי. אתר האינטרנט של ארגון העובדים "מען", מי אנחנו, תאריך כניסה: 14 בדצמבר 2015.

²² אסף אדיב, מנכ"ל ארגון העובדים "מען", 9 בדצמבר 2015.

²³ עבד חוסיין, ממונה בטיחות, איגוד המנופאים הארצי ב"כ לעובדים", דוא"ל, 9 בדצמבר 2015.

²⁴ ד"ר סוהיל דיאב, יו"ר האגף לקידום שוויון בהסתדרות החדשה, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-9 בדצמבר.

²⁵ כאמור, לפי אומדני הלמ"ס לספטמבר 2015, כ-79% מתושבי ישראל העוסקים בבניין הם שכירים, לפי הערכות הלמ"ס רוב רובם של העובדים הפלסטינים הם שכירים וכך כל העובדים הזרים.

²⁶ בסעיף 2 לפקודה מוגדר: "עובד" פירושו כל אדם שהתקשר עם מעסיק בחוזה של שירות או חניכות או העובד לפי חוזה זה, בין בעבודת-כפיים ובין בעבודת פקידות או באופן אחר, ובין שהחוזה הוא מפורש ובין שהוא משתמע, בין שהוא בעל-פה ובין שהוא בכתב; וכולל אדם, שהוא חבר באגודה שיתופית רשומה ועוסק בעבודה המבוצעת ע"י אותה אגודה שיתופית, אף אם אותו אדם מקבל את גמולו, כולו או מקצתו, בחלקים ברווחים או בהשתכרויות-ברוטו של האגודה השיתופית, אולם המונח אינו כולל – (א) עובד-חוץ; (ב) אדם שטיב עבודתו ארעי, והוא מועסק שלא לצרכי מלאכתו או עסקו של המעסיק, או (ג) משרת-בית, העובד בבית פרטי. "עובד-חוץ" פירושו אדם שלו נמסרים מצרכים או חמרים לשם עיבודם, ניקויים, רחיצתם, שינויים, קישוטם, גמר מלאכתם או תיקונם, או לשם התאמתם למכירה בביתו הוא או במקום אחר שלא בפיקוחו או הנהלתו של האדם שמסר את החמרים או המצרכים.

²⁷ סעיף 3 לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945.



יכולת במשך יותר משלושה ימים מלהשתכר שכר מלא.²⁸ תקנות התאונות ומחלות משלח-היד (הודעה על מקרים מסוכנים במקומות עבודה), התשי"א-1951 קובעות מקרים 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.²⁹ **בכל המקרים הללו על המעסיק**³⁰ **לדווח בכתב על התאונה בטופס המופיע בתוספת הראשונה לפקודה (ראו טופס בנספח) למפקח שמינה שר הכלכלה (בחוק שר העבודה),**³¹ ואם שירותי העובד הושאלו או הושכרו באופן זמני לאדם אחר, על אותו אדם להודיע למעסיק של העובד על התאונה.

עם זאת, ממינהל הבטיחות נמסר כי הודעות על תאונות עבודה מתקבלות במינהל ממעסיקים ומגורמים אחרים דוגמת משטרת ישראל, אך יש תת-דיווח על נתוני נפגעים (שאינם הרוגים) בתאונות עבודה. נוסף על כך, לפי התשובה, חוקי הבטיחות אינם חלים בשטחי יהודה ושומרון, על כן תאונות המתרחשות באזורים אלו אינן מדווחות למינהל ואינן נחקרות על ידו. במענה לבקשתנו לקבל נתונים על מספר תאונות העבודה בענף הבניין ומספר הנפגעים בהן, מסר המינהל נתונים על מספר מקבלי דמי פגיעה מהמוסד לביטוח לאומי בעקבות תאונה במהלך עבודתם (לא כולל תאונות דרכים). לפי המינהל, הוא מסתמך על נתוני מקבלי דמי פגיעה מהמוסד לביטוח לאומי שכן אלו מציגים תמונה מהימנה על היקף הנפגעים בתאונות עבודה במשק הישראלי, וכי מדי שנה הוא מפרסם דוח על תאונות העבודה בישראל בשיתוף עם מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי המשלב את מסדי הנתונים של שני הגופים.³²

נציין בהקשר זה כי בדוח "הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם)" ממרס 2014 נכתב לגבי כלל הענפים במשק כי בעוד הדיווח למינהל הבטיחות על מספר תאונות קטלניות (תאונות שיש בהן הרוגים) הוא מלא, הדיווחים על תאונות עבודה נוספות הם רק

²⁸ ובכלל זה חבר באגודה שיתופית רשומה ומועמד על ידה ואינו עובד תמורת שכר, אלא גמולו (כולו או חלקו) ניתן ברווחים או בהשתכרויות ברוטו של האגודה השיתופית.

²⁹ בתוספת לתקנות התאונות ומחלות משלח-היד (הודעה על מקרים מסוכנים במקומות עבודה), התשי"א-1951 מפורטים המקרים: 1. התבקעות אבן משחזות או דיסקת-השחזה, המונעות בכוח מיכני. 2. התבקעות גלגל תנופה או גלגל-רצועה המוסבים בכוח מיכני. 3. התבקעות מיכל או מסחט המוסבים בכוח מיכני. 4. התמוטטות או נפילה של מעלית. 5. נפילת התא או הרציף שבמעלית. 6. ניתוק כבל-תיל, חבל או שרשרת המשמשים להרמה או להורדה של התא או של הרציף שבמעלית. 7. קלקול המפסיק את הפעולה של מנגנון ההפעלה או מנגנון הבטיחות של המעלית או של חלקיהם. 8. קריסה או התמוטטות של עגורן. 9. נפילת עגורן, כננת כמעלית - אם תנועת התא או הרציף שבמעלית מכוונת בכיוון או בכווניו. 10. ניתוק כבל-תיל, חבל או שרשרת המשמשים לעגורן או המשמשים להרמה, להורדה או להובלה של מטען ע"י עגורן, כננת או גלגלת. 11. קלקול המפסיק את הפעולה של מנגנון ההפעלה או מנגנון הבטיחות של עגורן, כננת או גלגלת או של חלקיהם. 12. התפוצצות או התבקעות של קולט גז, המכיל גז בלחץ הגבוה מלחץ האוויר. 13. התפוצצות דוד קיטור וכל נזק במבנה דוד הקיטור שנגרם על ידי אש כל גזים שונים וכן נוזלים או מוצקים שנוצרו בדחיסת גז. 14. חזרת, לצורך סעיף זה "דוד קיטור" פירושו - כלי סגור שנוצר בו קיטור לכל צורך שהוא בלחץ הגדול מלחץ האוויר, לרבות כל מחסך המשמש לחימום המים שמספקים לדוד-קיטור, וכן כל משחן המשמש לחימום קיטור. 15. התמוטטות של פיגום המיועד לביצוע פעולות בניה או בניה הנדסית למכונות, למיתקנים, למכשירים חשמליים, או לקווי חשמל. 16. להוציא פיגום שאין סכנת נפילה ממנו או מחלק מחלקיו לעומק העולה על 2 מטר. 17. התמוטטות של תבנית ליציקת בטון, בגובה העולה על 2 מטר המיועדת לביצוע פעולות בניה או בניה הנדסית כמשמעותם בפקודת בתי-החרושת, 1946, להוציא פיגום שאין סכנת נפילה ממנו או מחלק מחלקיו לעומק העולה על 2 מטר. 18. התמוטטות של תבנית ליציקת בטון, בגובה העולה על 2 מטר המיועדת לביצוע פעולות בניה או בניה הנדסית כמשמעותם בפקודת בתי-החרושת, 1946.

³⁰ בסעיף 2 לפקודה מוגדר: "מעסיק" כולל כל חבר בנ"א-אדם, מאוגד או בלתי מאוגד, ונציגו האישי החוקי של מעסיק שמת, ומקום ששירותי עובד הושאלו או הושכרו באופן זמני לאדם אחר ע"י האדם שאותו התקשר העובד בחוזה של שירות או חניכות, ייראה המעסיק הראשון, לצרכי פקודה זו, כאילו הוא ממשיך להיות מעסיקו של העובד, בשעה שהוא עובד למען אותו אדם אחר. לגבי אדם שהוא חבר באגודה שיתופית ועוסק בעבודה המבוצעת ע"י אותה אגודה שיתופית, תיראה לצרכי פקודה זו, האגודה השיתופית כאילו היא המעסיק, אף אם אותו אדם מקבל את גמולו, כולו או מקצתו, בחלקים ברווחים או בהשתכרויות-ברוטו של האגודה השיתופית.

³¹ בסעיף 2 לפקודה מוגדר: "מפקח" פירושו כל מפקח שנתמנה ע"י שר העבודה לפי סעיף 4 לפקודת מחלקת העבודה, 1943. ³² ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015.



כ-25% מהתאונות המדווחות למוסד לביטוח לאומי וכ-33% בניכוי תאונות דרכים, וזאת לפי הדוח משום שהדיווח למינהל הבטיחות נתפס בקרב מעסיקים ועובדים כפעולה העלולה לסבכם עם הרשויות.³³

כדי לנסות לעמוד על היקף התאונות בענף הבניין נציג נתונים שהתקבלו במענה לפנייתנו: בסעיף 2.1. להלן נציג את נתוני מינהל הבטיחות על הרוגים בתאונות עבודה בענף הבניין בכל אחת מהשנים 2010-2015, ובסעיף 2.2 נציג נתונים מהמוסד לביטוח לאומי על מקבלי דמי פגיעה בעקבות תאונות עבודה בענף הבניין באותן שנים. נדגיש כי מנתונים אלו לא ניתן ללמוד על מספר תאונות העבודה באותן שנים שכן הנתונים שמסרו שני הגורמים לא כוללים תאונות לא מדווחות או נפגעים שלא הוכרו, וכן בשל מגבלות נוספות שיפורטו בהמשך. עוד נציין כי הגדרת שני הגורמים לתאונות עבודה היא שונה, כפי שיוסבר להלן.

2.1. הרוגים בתאונות עבודה בענף הבניין בשנים 2010-2015

כאמור פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 קובעת חובת דיווח על תאונה שמקורה בעבודתו של עובד וגרמה למותו של עובד או הפכה את העובד נטול יכולת במשך יותר משלושה ימים מלהשתכר שחר מלא, כמו גם אירועים נוספים כפי שנקבע בתקנות. עם זאת, מינהל הבטיחות מסר לנו את נתוניו רק על "תאונה קטלנית" שהוא מגדירה כתאונה במהלך העבודה שהסתיימה במות העובד. להלן נציג נתונים על מספר ההרוגים בתאונות עבודה (תאונות קטלניות) בשנים 2010-2015 בענף הבניין³⁴ ובכלל המשק, שהתקבלו ממינהל הבטיחות.³⁵ נתונים אלו אינם כוללים תאונות דרכים בדרך לעבודה או ממנה או בנסיעה בין אתרי בנייה.

טבלה 1: מספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבניין ובכלל המשק בשנים 2010-2015

שנה	מספר הרוגים בתאונות עבודה בענף הבניין	מספר הרוגים בתאונות עבודה בכלל המשק	שיעור הרוגים בתאונות עבודה בענף הבניין מכלל המשק
2010	26	52	50%
2011	38	64	59.4%
2012	31	60	51.7%
2013	32	62	51.6%
2014	31	62	50%
2015 (9 בדצמבר)	26	43	60.5%
סך הכול	184	343	53.6%

מטבלה 1 עולה כי נכון ל-9 בדצמבר 2015 בשנים 2010-2015 נהרגו 184 עובדים בתאונות במהלך עבודה בענף הבניין, שהם כ-54% מן ההרוגים בתאונות עבודה בכלל המשק (343 הרוגים). בכל אחת מהשנים 2010-2015 שיעור ההרוגים בענף הבניין היה 50% ומעלה מכלל תאונות העבודה במשק, ועד לכדי כ-61%

³³ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרס 2014, עמ' 94.

³⁴ עובד באתר בנייה, ובכלל זה מועסק על ידי מבצע בנייה (חברה קבלנית לבניין), לרבות עבודת בנייה בחצר מפעל או בשטח חקלאי.

³⁵ אם לא מצוין אחרת המקור לפרק זה הוא ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015.



59% בשנת 2011 ובשנת 2015 (9 בדצמבר). נציין כי בכל השנים בכל אחת מהתאונות בענף הבניין נהרג עובד אחד, למעט בשנת 2015 שבה באחת מן התאונות נהרגו שני עובדים.

על פי נתוני מינהל הבטיחות, **גורם הפגיעה השכיח ביותר בענף הבניין בשנים 2010-2015 הוא נפילה מגובה**: הגורם למותם של כ-53% מההרוגים (98 הרוגים). פגיעת עצם נע היה הגורם למותם של כ-19% מההרוגים (35 הרוגים). אין בידנו פירוט לגבי הגורם למותם של ההרוגים האחרים (כ-28% מכלל ההרוגים).

כ-51% מההרוגים בענף הבניין בשנים 2010-2014 היו עובדים זרים ועובדים מהרשות הפלסטינית (81 הרוגים) וכ-49% תושבי ישראל (77 הרוגים).³⁶ בנתוני מינהל הבטיחות אין הבחנה בין עובדים מהרשות הפלסטינית לעובדים זרים. בשנים 2010, 2011 ו-2014 שיעורם של העובדים תושבי ישראל בכלל ההרוגים (כ-55%) היה גדול משיעורם של העובדים שאינם תושבי ישראל, ואילו בשנים 2012-2013 שיעורם של ההרוגים שאינם תושבי ישראל היה גדול יותר (עד לכדי 68% בשנת 2012). למינהל הבטיחות אין נתונים על שיעור העובדים החוקיים והלא-חוקיים בקרב עובדים אלו.

בנוסף, אין בידנו מידע על סוג המעסיק של ההרוגים (למשל, קבלן הבניין האחראי על העבודה או קבלן משנה) – ממינהל הבטיחות נמסר כי מידע זה אינו זמין במסגרת זמן כתיבת המסמך והוא דורש בדיקת כל תיקי החקירה.

נציין כי קיים קושי להשוות את היקף תאונות העבודה בענף הבניין בישראל לזה הקיים ממדינות אחרות, וזאת בעיקר בשל שוני בהגדרות ובאופן איסוף הנתונים. לכן במסמך זה אין באפשרותנו להציג השוואה בין-לאומית בנושא זה.

2.2. מקבלי דמי פגיעה מהמוסד לביטוח לאומי בשנים 2010-2015 בעקבות תאונות עבודה בענף הבניין

במסגרת ביטוח נפגעי עבודה, עובד שבעקבות פגיעה אינו מסוגל לחזור לעבודתו,³⁷ זכאי לתבוע דמי פגיעה מהמוסד לביטוח לאומי ולקבל דמי פגיעה בגין היעדרות לתקופה מרבית של 91 יום מהיום שלמחרת פגיעתו.³⁸ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 מגדיר "פגיעה בעבודה" בתור "תאונת עבודה או מחלת מקצוע". "תאונת עבודה" מוגדרת בחוק: "תאונה שאירעה תוך כדי עבודתו ועקב עבודתו אצל מעבידו או מטעמו, ובעובד עצמאי - תוך כדי עיסוקו במשלח ידו ועקב עיסוקו במשלח ידו".³⁹ החוק מגדיר

³⁶ לגבי שנת 2015 לא התקבלו נתונים.

³⁷ למי שנפגע בעבודה או חלה במחלת מקצוע ואינו יכול לעבוד בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת, לא עבד בפועל והוא זקוק לטיפול רפואי. שיעור התשלום הוא 75% מהשכר הממוצע של הנפגע בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה ועד למקסימום הקבוע בחוק. לפי אתר המוסד לביטוח לאומי המבוטחים בביטוח נפגעי עבודה הם: עובד שכיר (חוץ משוטר, סוהר ועובד שירותי הביטחון); עובד עצמאי הרשום במוסד לביטוח לאומי; מי שנמצא בהכשרה מקצועית או בשיקום מקצועי (במקום שאושר בתקנות הביטוח הלאומי); מי שנבחן לפי חוק החניכות או לפי חוק שירות התעסוקה (בשעת הבחינה בלבד); מי שמתאמן לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום; אסיר, עציר או חוסה במעון על פי חוק הנוער, העובדים בעבודה שאינה מן השירותים הרגילים של מקום הימצאם; מי ששכרו נקבע על פי החוק, דוגמת חבר כנסת. ראו אתר המוסד לביטוח לאומי, [נפגעי עבודה](#), תאריך כניסה: 8 בדצמבר 2015.

³⁸ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה ומינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, [תאונות עבודה בישראל 2010-2014](#), נטליה גיטלסון, המוסד לביטוח לאומי; רן כהן ונועם רענן, משרד הכלכלה, סקרים תקופתיים 270, אוגוסט 2015, עמ' 1.

³⁹ 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



אירועים נוספים ב"חזקת תאונת עבודה", ובכלל זה תאונה שאירעה בדרכו של העובד לעבודה או בחזרה ממנה.⁴⁰ נוסף על כך, החוק קובע באילו תנאים אירועים נוספים ייחשבו פגיעה בעבודה,⁴¹ זאת נוסף על מחלות מקצוע, שבהן כאמור לא נעסוק במסמך זה.⁴²

להלן נציג את נתוני המוסד לביטוח לאומי במענה לפנייתנו על מקבלי דמי פגיעה בגין תאונות עבודה בכל שנה משנת 2010 ועד לסוף חודש נובמבר 2015, לפי שנת הפגיעה.⁴³ מהנתונים הוסרו פגיעות שהוכרו מחלות מקצוע כמוגדר במוסד לביטוח לאומי, והפגיעות שנכללו בעיבוד משתייכות לקטגוריות הבאות: חבלה, התקף לב, כאב גב, ליקוי שמיעה, דלקת גידים, מחלה ממארת, צרידות, הרעלה ואחר.

נדגיש כי נתונים אלו לא ניתן ללמוד על כלל התאונות בענף הבניין מהטעמים שיפורטו להלן: ראשית, שיוך הנפגע לענף הבניין מותנה בשיוכו של המעסיק במערכות המוסד לענף זה,⁴⁴ על כן ייתכנו עובדים הנכללים בנתונים אלו שאינם עוסקים בעבודות בניין (למשל, פציעת עובד משרד) ולחילופין ייתכנו עובדים העוסקים בבניין שאינם נכללים בנתונים אלו, למשל עובד המועסק על ידי קבלן משנה שמסווג בתחום אחר, כגון חשמל. שנית, נתונים אלו כוללים רק שכירים, ובאופן כללי אינם זהים להגדרות המועסקים לפי נתוני מינהל הבטיחות. שלישית, המוסד לביטוח לאומי העלה בפנינו כי בכל הנראה יש כמה קבוצות עובדים שיש לגביהן דיווח חסר: עובדים זרים, עובדים מהרשות הפלסטינית, ועובדי חברות כוח אדם וחברות קבלן. רביעית, לפי המוסד, נתונים אלו הם נתונים המתעדכנים כל העת,⁴⁵ ומשום שהזכאות לתביעת דמי פגיעה היא תוך 12 חודשים מיום הפגיעה (הגשת התביעה לאחר מכן עלולה לפגוע בזכות לחלק מן הגמלה או כולה), הנתונים לגבי השנים 2014 ו-2015 אינן מלאות, וגם השנים המוקדמות יותר עשויות להתעדכן.

לאור כל האמור לעיל, לאור העובדה כי ייתכנו עובדים שקיבלו דמי פגיעה יותר מפעם אחת, ולאור העובדה כי מדובר רק בעובדים שהגישו תביעה לדמי פגיעה והיו זכאים לה, נדגיש כי אין בנתונים אלו ללמד על כלל התאונות בענף הבניין, כמו גם על מספר הנפגעים.

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.

⁴⁰ ראו סעיף 80 לחוק. סעיף 81 קובע הוראות לגבי הפסקה או סטייה מן הדרך.

⁴¹ בקע מפשעתי וליקוי שמיעה, ראו סעיפים 84 ו-84א לחוק. סעיף 82 לחוק הביטוח הלאומי קובע: אין רואים תאונה כתאונת עבודה אם אירעה בעת שהמבוטח נהג ברשלנות שלא בהתאם להוראה חוקית ביחס לעבודתו שהובאה לידיעת העובדים במקום עבודתו, או שלא בהתאם להוראות שניתנו לו מאת מעבידו או מאת מי שנוהג להורות לו בענין עבודתו, אלא אם כן כתוצאה מאותה תאונה נפטר המבוטח או נעשה נכה עבודה או לא מסוגל לעבודתו או לעבודה מתאימה אחרת, עשרה ימים לפחות, ואלא אם כן היו רואים את התאונה כתאונת עבודה לולא נהג כאמור.

⁴² לפי סעיף 79 "מחלת מקצוע" היא מחלה שנקבעה כמחלת מקצוע בתקנות לפי סעיף 85 והוא חלה בה, בהיותה קבועה כמחלת מקצוע, עקב עבודתו אצל מעבידו או מטעמו, ובעובד עצמאי - עקב עיסוקו במשלח ידו.

⁴³ אם לא מצוין אחרת המקור למוצג בפרק זה מכאן ואילך הוא נטליה גיטלסון, חוקרת מומחית בכירה, מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 7 בדצמבר 2015; מכתב ושיחת טלפון, 9 בדצמבר 2015.

⁴⁴ המוסד לביטוח לאומי מגדיר את הענף לפי הסיווג האחד של ענפי כלכלה 2011 (סדר F). שלושת הענפים הראשיים הם בניית מבנים ובניינים, עבודות הנדסה אזרחית, עבודות בנייה מיוחדות.

⁴⁵ נוסף על האמור, תביעות לדמי פגיעה מוגשות גם על פגיעות ישנות אף ללא זכאות כספית לגמלה, וכדי לקבל הכרה בתור נפגע עבודה המאפשרת לתבוע גמלת נכות ולהיות זכאי להטבות נוספות.



טבלה 2: מספר מקבלי דמי פגיעה שכירים בענף הבניין שנפגעו בתאונות עבודה בשנים 2010-2015 ושיעורם בכלל מקבלי דמי הפגיעה בקרב השכירים במשק

שנת הפגיעה	מספר מקבלי דמי פגיעה שכירים שנפגעו בתאונות עבודה בענף הבניין	מספר מקבלי דמי פגיעה שכירים שנפגעו בתאונות עבודה בכלל במשק	שיעור מקבלי דמי פגיעה בענף הבניין בכלל מקבלי דמי הפגיעה
2010	6,333	62,638	10.1%
2011	6,592	63,508	10.4%
2012	6,816	64,828	10.5%
2013	7,143	66,260	10.8%
2014	6,892	64,542	10.7%
2015 (נובמבר כולל)	3,723	38,687	9.6%
סך הכול	37,499	360,463	10.4%

מטבלה 2 עולה כי נכון לנובמבר 2015 במהלך השנים 2010-2015 המוסד לביטוח לאומי הכיר ב-37,499 מקבלי דמי פגיעה שכירים בענף הבניין. נזכיר כי הנתון אינו עוסק במספר העובדים, שכן ייתכנו עובדים שקיבלו דמי פגיעה יותר מפעם אחת. בסיכום שנים אלו שיעור מקבלי דמי הפגיעה השכירים בענף הבניין היה כ-10% מכלל מקבלי דמי הפגיעה השכירים במשק, ובכל אחת מן השנים שיעור זה היה בין 9.6% ל-10.8%. בכל אחת מהשנים 2010-2014 מספר מקבלי דמי הפגיעה בענף הבניין היה בין 6,333 ל-7,143, ושיעורם בקרב כלל השכירים היה בין 10.1% ל-10.7%. בשנת 2015, שיעור זה דומה, אך מעט נמוך – 9.6%, אולם כאמור מדובר בנתונים חלקיים שכן כאמור הנפגע יכול לתבוע קבלת דמי פגיעה 12 חודשים מפגיעתו, וכן השנה לא הסתיימה.

בטבלה 3 להלן נציג את מספר מקבלי דמי הפגיעה השכירים בענף הבניין לפי המקום שבו התרחשה התאונה.



טבלה 3: מספר מקבלי דמי פגיעה שכירים בענף הבניין בשנים 2010-2015 ושיעורם בכלל השכירים במשק לפי מקום התאונה

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 ⁴⁶		
2010	5,265	257	797	6,333
2011	5,480	260	822	6,592
2012	5,627	284	871	6,816
2013	5,906	250	955	7,143
2014	5,788	220	833	6,892
2015 (נובמבר כולל)	3,139	134	429	3,723
סך הכול	31,205	1,405	4,707	37,499

מטבלה 3 עולה כי בסיכום השנים 2010-2015 כ-83% ממקבלי דמי הפגיעה השכירים בבניין, נפגעו במהלך העבודה (בין 82.6% ל-84.3% בכל אחת מן השנים). 3.7% ממקבלי הפגיעה נפגעו בתאונות דרכים בעבודה, אך אין בידנו את מספר תאונות הדרכים שהתרחשו באתר הבנייה ומספר התאונות שהתרחשו בנסיעת עבודה מחוצה לו. כ-12.5% ממקבלי הפגיעה נפגעו בתאונות בדרך אל העבודה או ממנה ושיעור מזערי הן תאונות שהתרחשו בפעילות מיוחדת שאינה בעת ביצוע העבודה.

בטבלה 4 להלן נתמקד במקבלי דמי פגיעה שנפגעו במהלך העבודה, כלומר בניכוי התאונות בדרך אל העבודה ובפעילויות שאינן עבודה וכן תאונות דרכים בעבודה שכן כאמור אין ביכולתנו להבחין בין תאונות שהתרחשו באתר הבנייה לאלה שהתרחשו מחוצה לו.

⁴⁶ תאונות דרכים בעבודה יכולה לכלול תאונות בשטח אתר הבנייה וכן תאונות דרכים בנסיעת עבודה, למשל בין אתר למשנהו.



טבלה 4: מקבלי דמי פגיעה שכירים בענף הבניין שנפגעו במהלך עבודתם בשנים 2014-2010 ושיעורם בכלל השכירים במשק מקבלי דמי הפגיעה שנפגעו כאמור

שנת הפגיעה	מקבלי דמי פגיעה שכירים בגין תאונות במהלך עבודתם בכלל המשק	מקבלי דמי פגיעה שכירים בגין תאונות במהלך עבודתם בענף הבניין	שיעור מקבלי דמי הפגיעה השכירים בענף תאונות במהלך עבודתם מכלל השכירים במשק
2010	43,501	5,265	12.1%
2011	43,939	5,480	12.5%
2012	44,600	5,627	12.6%
2013	45,046	5,906	13.1%
2014	44,582	5,788	13%
סך הכול	221,668	28,066	12.7%

מטבלה 4 עולה כי בסיכום השנים 2010-2014 היו 221,668 מקבלי דמי פגיעה שכירים בגין תאונות במהלך העבודה, 12.7% ממקבלי דמי הפגיעה היו שכירים בענף הבניין (28,066 מקבלי דמי פגיעה). שיעור זה, התקבל כאמור בניכוי תאונות מחוץ לעבודה ותאונות דרכים בעבודה, והוא גבוה משיעור מקבלי דמי הפגיעה מכלל התאונות (10.5%) באותן שנים.

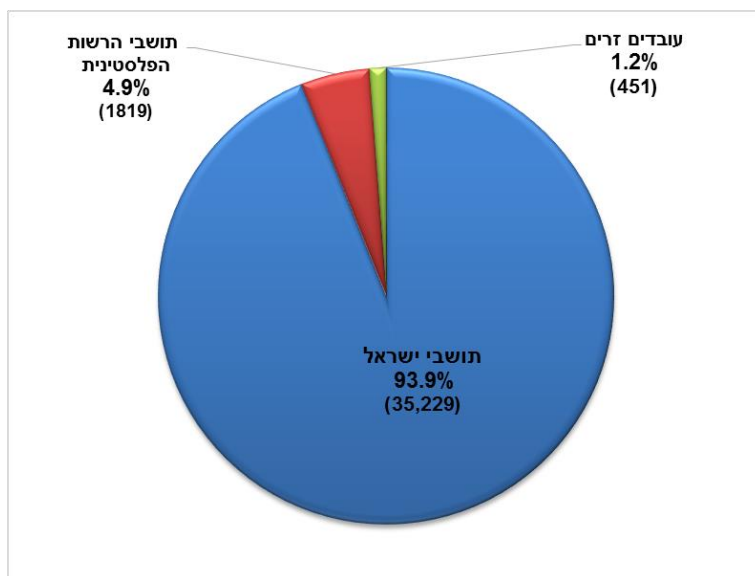
בתרשים להלן נציג את מספרם הכולל של מקבלי דמי פגיעה שכירים בענף הבניין בגין תאונות עבודה (כולל תאונות בדרך אל העבודה וממנה) בשנים 2010-2015 בחלוקה לפי סוג תושבות: עובדים תושבי ישראל, עובדים מהרשות הפלסטינית ועובדים זרים. בנתונים אלו אין הבחנה בין עובד חוקי לעובד לא חוקי.⁴⁷ כאמור, המוסד לביטוח לאומי ציין כי ככלל הדיווח על תאונות של עובדים זרים ותושבי הרשות הוא ככל הנראה חסר.⁴⁸

⁴⁷ בתשובת המוסד לביטוח לאומי הוער כי חובת תשלום דמי ביטוח על עובדים שכירים מוטלת על המעסיק, ואי-תשלום של המעסיק אינו פוגע בזכאותו של המבוטח לגמלה, גם אם הועסק באופן לא חוקי. עוד צוין כי גמלת עובד זר לא מדווח נשללת, אך עם עזיבתו את הארץ משולמת הגמלה שנמצא זכאי לה, החל במועד יציאתו (התשלום אינו כולל את התקופה שבה נשללה הגמלה). נטליה גיטלסון, חוקרת מומחית בכירה, מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 7 בדצמבר 2015.

⁴⁸ שם.



תרשים: מקבלי דמי פגיעה שכירים בענף הבניין בגין תאונות עבודה בשנים 2010-2015 – לפי סוג תושבות



נכון לנובמבר 2015, מספר מקבלי דמי פגיעה מהמוסד לביטוח לאומי לשכירים בענף הבניין בגין תאונות עבודה (כולל תאונות בדרך אל העבודה) בשנים 2010-2015 הוא 37,499. מהתרשים עולה כי כ-94% ממקבלי דמי הפגיעה הם תושבי ישראל (35,229 מקבלי דמי פגיעה), כ-5% מהם עובדים מהרשות הפלסטינית (1,819) וכ-1% עובדים זרים (451). בשנים 2010-2015 משקל תושבי ישראל ירד מעט (מ-94%-95.9% בשנים 2010-2012 ל-92.4%-93.1% בשנים 2010-2015), ובהתאם משקל העובדים מהרשות הפלסטינית (מ-3.4%-4.7% ל-5.4%-6.1% והעובדים הזרים (מ-0.7%-1.3% ל-1.5%-1.6%) עלה.

כאמור, המוסד לביטוח לאומי מעלה שכל הנראה שיעורי מקבלי דמי הפגיעה הנמוכים בבניין בקרב עובדים מהרשות הפלסטינית והעובדים הזרים משקף תת-דיווח. נזכיר כי משקל שתי קבוצות אלו בשנים 2010-2014 בקרב ההרוגים בתאונות העבודה בענף הבניין על-פי נתוני מינהל הבטיחות היה גדול ממחצית. כמו כן בפרק הרקע הצגנו נתונים ואומדנים על שלוש קבוצות המועסקים האלה ממקורות שונים, ויש קושי לאחד בין המקורות. עם זאת ניתן לומר כי רובם המכריע של מקבלי דמי הפגיעה השכירים בענף הבניין הם תושבי ישראל, ורוב המועסקים בענף זה הם תושבי ישראל אולם שיעורם של המועסקים תושבי ישראל בענף נמוך משיעורי השכירים תושבי ישראל מקבלי דמי הפגיעה בגין תאונות עבודה.

לפי המוסד לביטוח לאומי, ייתכן שהדיווח החסר נובע מחשש של העובדים לאבד את מקום העבודה בשל היעדרות, כמו גם מעמד לא חוקי וחשש להשלכות היוודעות שהותם בארץ ללא היתר. עוד מעלה המוסד כי אולי הדבר נובע מהיעדר מידע על זכויותיהם. עם זאת, לפי המוסד, בפגיעות קשות אין לעובדים ברירה אלא לפנות לטיפול רפואי ולתבוע דמי פגיעה ונכות.⁴⁹

⁴⁹ עוד צוין כי המוסד לביטוח לאומי משלם את הוצאות הטיפול החד-פעמי של עובדים זרים בחדר מיון, ומאפריל 2008 גם של עובדי הרשות הפלסטינית שנפגעו בתאונות עבודה ולא הגישו תביעה לדמי פגיעה.



נציין כי אין ביכולתנו להצביע על שיעורם של עובדי חברות כוח האדם ועובדי הקבלן בנתוני התאונות שהתקבלו מהמוסד לביטוח לאומי שכן אין סימול מיוחד לכך במערכות המוסד, וכן כאמור ייתכן שחלק מקבלני המשנה אף אינם מסווגים במערכות אלה תחת ענף הבניין.

*

לסיכום פרק זה, נדגיש שוב כי אין אפשרות להצביע על מספרן הכולל של תאונות העבודה בענף הבניין בישראל המוגדרות על-פי הפקודה והתקנות כחייבות בדיווח. ממנהל הבטיחות נמסר כי הוא פועל אל מול כל מידע על אירוע בטיחותי או תאונה המתקבלים על ידו וכי בימים אלו הוא מפתח טופס מקוון אשר יקל על מעסיקים לדווח על תאונות העבודה, והוא צופה כי כלי זה ישפר את הדיווח.

דומה כי בעיית היעדר מידע מלא קיימת גם בהיבטים נוספים של התחום, בדגש על נתוני אכיפה, כפי שיתואר בהמשך. נציין כי בדוח "הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם)" ממרס 2014 צוין כי גופים שונים בישראל עוסקים בניהול תחומי הבטיחות והבריאות בתעסוקה ואוספים נתונים שונים בתחום, אך לא מתקבלת תמונה שלמה. 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".⁵⁰

3. פיקוח ואכיפה בנושא תאונות עבודה בענף הבניין

כאמור, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה הוא הרגולטור בתחומי הבטיחות והבריאות בעבודה, ובכלל זה הוא אוכף תחום זה ומפקח עליו.⁵¹ המינהל ציין בפנינו כי יש לו ממשקי עבודה עם גופים נוספים לשם אכיפה וענישה: כאמור הוא מסייע מקצועית למשטרת ישראל בחקירה ובירור נסיבות שהובילו להתרחשות תאונות עבודה; הוא מעביר מידע לרשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון לצורך פעילות אכיפה מטעם הרשם והוסיף שערך פעולות אכיפה משולבות עם מינהל אכיפה והסדרה במשרד הכלכלה, רשם הקבלנים ורשות האוכלוסין וההגירה.

3.1. נתוני פיקוח ואכיפה של מינהל הבטיחות

במינהל הבטיחות כיום 17 מפקחים ייעודיים לענף הבנייה ועליהם לטפל בבטיחות וכן 7 חוקרי תאונות ומקרים מסוכנים הפועלים בענף הבניין, אך אינם ייעודיים רק לענף זה. אין בידנו מידע על היקף משרתם של מפקחים וחוקרים אלה.

⁵⁰ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרס 2014, עמ' 94.

⁵¹ אם לא מצוין אחרת המקור לסעיף זה הוא ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015.



17 המפקחים הייעודיים צריכים לטפל בכ-12,000 אתרי בנייה (בשנים מסוימות אף יותר מכך), כלומר יותר מ-700 אתרים למפקח. המינהל ציין כי ההיקף הקטן של כוח האדם מקשה על ביצוע משימותיו, וכי לא הייתה הגדלה של כוח האדם לאורך השנים יחסית לעלייה במספר מקומות העבודה ובמשימות המוטלות על המינהל. עוד צוין כי גם במסגרת תקני כוח האדם, המינהל מתקשה לגייס מפקחים בשל תנאי השכר המוצעים להם לעומת התפקיד המורכב והקשה לביצוע, וקיים קושי לשמר עובדים קיימים. לדברי המינהל, פתרון חלקי לבעיה אמור להינתן באמצעות הצעת חוזה מומחים למועמדים. קושי נוסף שהעלה בפנינו המינהל הוא היעדר רכב ממשלתי צמוד למפקחים על אף תפקידם המחייב נסיעות ארוכות מרובות לעתים בתנאי שטח קשים. הקצאת הניידות הניתנת להם לאחר חודשים ארוכים בתפקיד, מכסה חלק קטן מהוצאות הנסיעה שלהם.⁵²

להלן נציג את מספר אתרי הבנייה הפעילים בישראל ומספר ביקורי הפיקוח בשנים 2010-2015.

טבלה 5: מספר אתרי בנייה פעילים ומספר ביקורי פיקוח בשנים 2010-2015

השנה	מספר אתרי בנייה פעילים	מספר ביקורי פיקוח
2010	11,370	5,981
2011	12,746	6,303
2012	10,049	6,821
2013	10,549	6,765
2014	11,677	7,196
2015 (9 בדצמבר)	13,225	6,401

ניתן לראות כי מספר הביקורים נמוך ממספר האתרים, אולם לא ניתן ללמוד על מספר האתרים שבהם ביקרו מפקחים שכן באתרים מסוימים יכול להיות יותר מביקור אחד. עם זאת, בהנחה שכל ביקור היה באתר אחד בלבד ניתן לומר כי שיעור של אתרי הבנייה שלא ביקרו בהם מפקחים היה בין כ-32% בשנת 2012 (3,228 אתרי בנייה) לכ-52% בשנת 2015 (6,824). כאמור, ייתכן ששיעורים אלו גדולים מכך אם היו ביקורים חוזרים באתרים בנייה אחרים.

מינהל הבטיחות רשאי להטיל צווי בטיחות וצווי שיפור. **צו בטיחות** מוטל כשמזוהה סכנה לעובד, ובו מורים בדרך כלל על הפסקת עבודה במתקן, במכונה, בתהליך או באתר כולו. הצו עומד בתוקפו עד למילוי הדרישות, ובמקרים מסוימים פוסלים מכונה או ציוד לצמיתות. הפרתו של הצו היא עברה פלילית. **צו שיפור** מוטל במקרה של אי קיום הוראת חיקוק.

⁵² ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015.



טבלה 6: מספר הליקויים שהתגלו בביקורי הפיקוח, מספר צווי הבטיחות, מספר צווי השיפור שהוטלו ומספר אתרי הבנייה שבהם הוטלו צוים

שנה	מספר ליקויים שהתגלו באתרי בנייה	מספר האתרים בהם הוטלו צוים	מספר בטיחות צווי	מספר צווי שיפור
2010	20,668	513	561	52
2011	19,290	415	586	56
2012	20,542	345	444	44
2013	23,493	399	548	44
2014	25,216	357	471	39
2015 (9 בדצמבר)	20,041	343	422	51

אין בידנו מידע על חומרת הליקויים שהתגלו. ממינהל הבטיחות נמסר כי הליקויים הנפוצים ביותר שהתגלו הם בין היתר גידור פיגומים, הדרכת עובדים, מתן תמצית מידע בכתב לעובדים, החזקת פנקס הדרכה, מתן בגדי עבודה, נעליים וציוד והשימוש בו, ובכלל זה קסדות מגן.

מטבלה 6 עולה כי בכל אחת מהשנים הוטלו בין 422 צווי בטיחות (בשנת 2015) ל-586 (2011), אלה כאמור מוטלים כשמזוהה סכנה לעובד. כמו כן הוטלו בין 39 צווי שיפור (בשנת 2014) ל-56 (2011). מספר האתרים שהוטלו בהם צוים הוא בין 343 בשנת 2015, 2.6% מכלל אתרי הבנייה הפעילים בשנה זו, ל-513 בשנת 2010, 4.5% מכלל אתרי הבנייה הפעילים בשנה זו.

העתק מצווי הבטיחות שמטיל מינהל הבטיחות על קבלנים רשומים, מועבר לרשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון, האמון על אכיפת חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969.⁵³ לדברי רשם הקבלנים, עם קבלת הצו בודק הרשם האם הוא הופנה לקבלן רשום ואם כן במשך 14 יום הוא מבצע מעקב במסגרתו נדרש מנהל הבטיחות באתר הבניה לדווח על תיקון הליקויים וביטול הצו. במקרים בהם לא נמסרה הודעה ממנהל הבטיחות על ביטול הצו, פונה רשם הקבלנים אל הקבלן לקבלת הסבר וממשיך במעקב עד לקבלת הודעה על ביטול הצו. לדברי רשם הקבלנים, משיחותיו עם נציגי מינהל הבטיחות במשרד הכלכלה עולה כי פניותיו אל הקבלנים יצרו "אפקט הרתעתי" הגורם לכך שהקבלנים פועלים לתיקון הליקויים בהקדם האפשרי. לדבריו, הקבלנים מעוניינים בביטול הצו מחשש לביטול רישיונם. עוד הוסיף רשם הקבלנים, ביטול רישיונו של קבלן רשום הוא הסנקציה החמורה ביותר מבחינת הקבלנים.⁵⁴

רשם הקבלנים מסר לנו נתונים על מספר צווי הבטיחות לקבלנים רשומים שהועברו אליו ממינהל הבטיחות במשרד הכלכלה. להלן מספר צווי הבטיחות שהועברו לרשם הקבלנים ושיעורם מכלל צווי הבטיחות שהוציא מינהל הבטיחות במשרד הכלכלה בכל אחת מהשנים 2011-2015. נציין כי רשם הקבלנים הדגיש בפנינו כי בשנים אחרונות שופר ממשק העבודה בינו לבין מינהל הבטיחות במשרד

⁵³ עו"ד אמנון כהן, רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בפקס ב-14 בדצמבר 2015.

⁵⁴ שם.



הכלכלה, במסגרתו מועברים העתקי צווי הבטיחות ממשד הכלכלה לרשם "בזמן אמת", וזאת לכל המאוחר בתוך יום אחד לאחר מתן הצו.

טבלה 7: צווי בטיחות שהוציא מינהל הבטיחות, מספר צווי הבטיחות שהוצאו לקבלנים רשומים

שנה	מספר צווי בטיחות שהוציא מינהל הבטיחות במשרד הכלכלה (לפי נתוני המינהל) ⁵⁵	מספר צווי בטיחות שהוצאו לקבלנים רשומים והועברו לרשם הקבלנים (לפי נתוני הרשם) ⁵⁶	שיעור צווי הבטיחות שהוצאו לקבלנים רשומים והועברו לרשם מכלל צווי הבטיחות
2011	586	387	66%
2012	444	417	94%
2013	548	443	81%
2014	471	338	72%
2015	422 (9 בדצמבר)	341 (30 בנובמבר)	81%

ניתן לראות כי שיעור צווי הבטיחות שהוצאו לקבלנים רשומים והועברו לרשם הקבלנים מתוך כלל צווי הבטיחות שהוציא מינהל הבטיחות נע בין 66% מהצווים בשנה ועד ל-94%. באשר לסטטוס הטיפול, רשם הקבלנים העביר לנו נתונים רק באשר לשנים 2013-2015 ומהם עולה כי שיעור הצווים שהטיפול בהם הסתיים נע בין 57% בשנת 2015 (כאמור עד לסוף חודש נובמבר) ועד ל-86% בשנת 2013. לדברי רשם הקבלנים, הצווים הנמצאים בסטטוס "בטיפול", כלומר שהטיפול בהם טרם הסתיים, הם צווים לצמיתות שניתנו לאתרי בנייה פעילים עד לסיום העבודות בהם. לדבריו במקרים אלה לא תמיד מועבר אליו דיווח ממינהל הבטיחות במשרד הכלכלה בדבר סיום העבודות באתר וביטול הצו.

לנוכח נתוני האכיפה השונים שהוצגו לעיל מועלית שאלה באשר לקשיים באכיפת נושא זה. במענה לפנייתנו למינהל הבטיחות בשאלה על קשיים באכיפה, העלה בפנינו מינהל הבטיחות בעיקר קשיים הקשורים למאפייני הענף, חלקם הוצגו בסעיפים קודמים, כגון הרגלי עבודה שונים ואי-הבנת השפה בשל ריבוי עובדים זרים, תחלופה גבוהה של עובדים ועבודה במקביל של קבוצות עובדים שונות באתר הבנייה ועבודה לא מסודרת של קבלנים לא רשומים. נוסף עליהם, המינהל מעלה כקושי באכיפה את היעדר הבקרה על הנכנסים והיוצאים משטח האתר, מצב היוצר כניסת עובדים וביניהם עובדים שלא הודרכו כנדרש, שלא סופק להם ציוד מגן, שמם לא מופיע בפנקס האתר ואף לא מכירים את מנהל העבודה האחראי על נושא הבטיחות. עם זאת המינהל לא ציין בפנינו מהם הכלים הדרושים לו להתמודד עם קשיים אלה, מלבד נושא המחסור בכוח האדם שתואר לעיל.

נציין כי מנכ"ל "מען" העלה בפנינו כי אין אכיפה יעילה של משרד הכלכלה באתרי הבנייה, כי פקחים מבקרים באתרים לעתים נדירות וחלק גדול מהפועלים לא נתקל בפקח מעולם, והם אינם יודעים כיצד ליצור קשר עם אנשי הפיקוח כדי להתלונן. כמו כן, מניסיונו, כולל מניסיונו האישי, גם כאשר מתלוננים

⁵⁵ לפי ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015.

⁵⁶ לפי עו"ד אמנון כהן, רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בפקס ב-14 בדצמבר 2015.



הדבר אינו נושא תוצאות ולא ניתן משוב על התלונה. לדבריו, הדבר פוגע במוטיבציה לדווח על עבירות חמורות שעלולות לגרום לתאונה. כמו כן הוא העלה בפנינו כי אין חקירה אפקטיבית של חקירות לאחר תאונה.⁵⁷ לדברי יו"ר האגף לקידום שוויון בהסתדרות החדשה, רוב התלונות המגיעות לאגף הם תלונות לאחר תאונה, עניין שלדעתו מעיד על בעיה של העובדים להתלונן וצורך בכלי למניעה, ובכלל זה אפשרות לתלונה בטרם מתרחשת תאונה. עוד הועלה כי גם לארגונים עצמם יש קושי רב לקבל מידע מדויק ומקיף בנושא, וכי גורמים שונים מעבירים את האחריות מאחד לשני עד לכדי קושי ממשי בטיפול בפניות.⁵⁸

בפנייתנו למינהל הבטיחות ביקשנו גם נתונים על **ההליך המשפטי** בעקבות תאונות בענף הבניין. **ממינהל הבטיחות** נמסר כי תיקי בירור וחקירה של תאונות עבודה והמלצות אנשי המינהל מועברים למשטרה ולפרקליטות כחלק מהליך הטיפול בחקירה ובמיצוי הדין עם האחראים, אך אין בידי המינהל נתונים על הליכי המשפט של תיקים שהועברו לפרקליטות, ויש קושי לבחון את כמות התיקים שהועברו למשטרה. עוד צוין כי אין בידי המינהל סיווג לפי ענפים בכל הנוגע לקנסות המינהליים שהוטלו. ככלל נכתב כי בשל הוראות מחמירות של הלשכה המשפטית של משרד הכלכלה, מספר הקנסות המנהליים שהוטלו בשנים האחרונות היה נמוך מאוד. עוד מסר מינהל הבטיחות נתונים על כתבי אישום שהגישה יחידת התביעה של משרד הכלכלה, אך עד מועד סגירת המסמך לא הובהר אם אלו עוסקים רק בענף הבניין או בכלל הענפים. נוסף על פנייתנו למינהל הבטיחות, פנינו לקבל נתונים על ההליך המשפטי גם למשטרת ישראל ולפרקליטות המדינה, והנתונים שהתקבלו מהם יוצגו להלן.

3.2. נתוני משטרת ישראל

מהמשטרה נמסרו נתונים על תיקי חקירה שנפתחו בגין עבירה של רשלנות באתר בנייה. הודגש כי **המקרים הם לא בהכרח רק תאונות עבודה**, שכן המידע אינו נאסף לפי מאפיין זה, אלא לפי סוג העבירה.⁵⁹ הוער כי הטיפול המשפטי בגין עבירות אלו הוא בידי פרקליטות המדינה.⁶⁰ להלן נציג את הנתונים שהתקבלו לפי סוג העבירה ולפי שנת פתיחת התיק. שנת כתב האישום המוצגת היא השנה שבה נפתח התיק ולא השנה שבה הוגש כתב האישום. לגבי שנת 2015 – אין בידנו את תאריך עדכניות הנתונים, נציין כי המכתב שכלל אותם נכתב ב-10 בדצמבר 2015.

מן הנתונים על תיקי החקירות עולה כי בכל אחת מהשנים 2010-2015 נפתחו בגין עבירה של גרימת מוות ברשלנות באתר בנייה בין 6 תיקי חקירה (שנת 2010) ל-20 תיקי חקירה (שנת 2012). **בסך הכל בשנים 2010-2015 נפתחו 90 תיקי חקירה בשל גרימת מוות ברשלנות באתר הבנייה, מתוכם הוגשו עד כה 11 כתבי אישום.**

עוד עולה כי בגין עבירה של גרימת חבלה חמורה ברשלנות באתר בנייה נפתחו בכל אחת מהשנים 2010-2015 בין 10 תיקי חקירה (שנת 2011) ל-19 תיקי חקירה (שנת 2014). **מתוך 87 תיקי החקירה שנפתחו בגין**

⁵⁷ אסף אדיב, מנכ"ל ארגון העובדים "מען", 9 בדצמבר 2015.

⁵⁸ ד"ר סוהיל דיאב, יו"ר האגף לקידום שוויון בהסתדרות החדשה, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-9 בדצמבר.

⁵⁹ רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, משטרת ישראל, מכתב 10 בדצמבר 2015.

⁶⁰ רב-פקד אלעד אבוטבול, קצין תיאום וארגון, לשכת מפכ"ל המשטרה, מכתב, 13 בדצמבר 2015.



גרימת חבלה חמורה ברשלנות באתר בנייה בשנים אלה הוגשו עד כה 7 כתבי אישום. אין בידנו מידע על סטטוס התיקים שלא הוגשו בהם כתבי אישום. נדגיש שוב כי לא כל התיקים בהכרח עוסקים בתאונות עבודה וכן אין בנתונים אלו כדי לעמוד על כלל התיקים שנפתחו בגין תאונות בענף הבניין וההליך המשפטי בהם.

3.3. נתוני פרקליטות המדינה

פרקליטות המדינה מסרה כי יש לה קושי לספק נתונים על ההליך המשפטי לגבי תאונות עבודה בענף הבניין עקב מגבלות של מערכת המחשוב של הפרקליטות וקושי להבחין בין קטגוריות שונות.⁶¹ מפרקליטות המדינה נמסרו נתונים על 60 תיקים שהתקבלו מהמשטרה ונפתחו בין השנים 2006-2011, אך דיווח זה אינו נושא תאריך. מתוך 60 התיקים הללו, הוגשו כתבי אישום ב-13 תיקים (כ-22% מכלל התיקים), 31 תיקים נגנזו (כ-52%), 27 מהם מחוסר ראיות,⁶² 8 תיקים היו פתוחים בעת עריכת הנתונים (כ-13%)⁶³ ו-8 בסטטוס לא ידוע (כ-13%).⁶⁴

כפי שניתן לראות מנתוני האכיפה שמסרו לנו הגורמים השונים, מדובר בנתונים חלקיים, לא קיבלנו מענה מלא לפנייתנו, וקשה ללמוד מהמענה על כלל הפעולות המבוצעות על ידי גורמי האכיפה השונים בנושא זה. עולה כי אין גורם אחד המרכז נתונים על כלל התיקים שנפתחו בעקבות תאונות אלו ועל ההליך המשפטי בהם. כאמור, גם ממינהל הבטיחות, האמון על אכיפה ופיקוח בתחומי הבריאות והבטיחות בעבודה, לא מצויים נתונים אלו. בהקשר זה נציין כי לדברי רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון, "מזה מספר שנים מנסה הח"מ [רשם הקבלנים] לחדש ממשק מחשובי עם הנהלת בתי המשפט, היועץ המשפטי לממשלה לצורך קבלת מידע בדבר פסקי דין חלוטים בגין הרשעות של קבלנים ו/או מנהלים בחברות קבלניות, בין היתר בגין תאונות עבודה, ואולם, למצער, טרם ניתנה כל תשובה מגורמים אלה, ועל כן, אין בידי הח"מ כל אפשרות לנקוט בהליכים משמעותיים במקרים מסוג זה".⁶⁵

בפרק האחרון במסמך זה נעסוק בסוגיה שהועלתה בפנינו על ידי גורמים שונים, והיא מתן מידע והדרכות לעובדים בנושאי בטיחות.

⁶¹ חיים ויסמונסקי, ראש תחום חקיקה, משפט וטכנולוגיה בפרקליטות המדינה, דוא"ל לענת כהן, מנהלת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 8 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015 ממזל רחמים, מנהלת תחום (יחידת המינהל) ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים.

⁶² לגבי חמישה מתוך 27 התיקים שנגנזו מחוסר ראיות צוין כי הם נגנזו גם מחוסר אשמה. נוסף עליהם, תיק אחד נגנז מחוסר אשמה, תיק אחד בשל חוסר עניין לציבור ושניים נוספים נגנזו ולא צוינה הסיבה.

⁶³ שניים מתוכם בטיפול ושישה בהשלמת חקירה.

⁶⁴ לא הגיע לפרקליטות או תיק לא קיים.

⁶⁵ עו"ד אמנון כהן, רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בפקס ב-14 בדצמבר 2015.



4. מידע והדרכות לעובדים בנושאי בטיחות

לפי תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999, על כל עובד לעבור הדרכה בנוגע למניעת סיכונים והגנה מפניהם באמצעות בעל מקצוע ולפחות פעם בשנה.⁶⁶

מינהל הבטיחות ציין בפנינו כי במקביל לפעילות המינהל בנושא, המוסד לבטיחות ולגיהות מפעיל בין היתר הדרכות, באמצעות ניידות הדרכה אינטראקטיביות.⁶⁷ אלה, לפי אתר האינטרנט של המוסד, מוכרות לצורך העמידה בתקנות האמורות.⁶⁸ ההדרכה ניתנת ללא תשלום ומתאפשרת גם באתר הבנייה – עד תשעה עובדים בניידת למשך כשעה. בסך הכול למוסד ארבע ניידות להדרכה באתרי בנייה ובתעשייה. לאתרי הבנייה קיימת אפשרות להדרכה בחמש שפות זרות נוסף על עברית, דוגמת ערבית וסינית. לפי אתר האינטרנט של המוסד, ההדרכה כוללת את הנושאים הבאים: נפילה מגובה, פיגומים, בטיחות בחשמל, גיהות באתרי בנייה (אבק הסיליקה), ציוד מגן אישי וכן עבודות עפר, תעלות חפירות ותעלות.⁶⁹ בתשובת המוסד צוין כי בשנת 2015 הודרכו באמצעות ניידות אלו כ-16,000 עובדים בעדיפות לאתרים בינוניים וקטנים. אין בידנו נתונים על מספר העובדים שעברו הדרכה שלא באמצעות המוסד לבטיחות ולגיהות.

כאמור, גורם הפגיעה השכיח ביותר בשנים 2010-2015 הוא נפילה מגובה: הגורם למותם של כ-53% מההרוגים בתאונות עבודה בבניין (98 הרוגים). תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), התשס"ז-2007 קובעות בין היתר כי מבצע⁷⁰ לא יעסיק עובד בעבודה לגובה שבגינה עלול העובד ליפול לעומק העולה על שני מטרים⁷¹ לכל מטרה שהיא אלא אם הודרך על ידי מדריך עבודה בגובה,⁷² והוא בעל אישור תקף המעיד על הדרכה זו.⁷³ אין בידנו נתונים על מספר העובדים בגובה בענף הבניין, ועל מספר העובדים שעברו הכשרה כנדרש. מינהל הבטיחות ציין בפנינו כי הוא זיהה כי אחת הסיבות לנפילת עובדי בניין מגובה היא חוסר ידע בקרב מנהלי עבודה לגבי דרישות הבטיחות בעבודה בגובה, כמו גם בפרקטיקה בעבודה זו, אלו

⁶⁶ סעיף 3 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999 קובע: (א) מחזיק במקום עבודה יקיים הדרכה בדבר מניעת סיכונים והגנה מפניהם (להלן - הדרכה), באמצעות בעל מקצוע מתאים ויוודא שכל עובד הבין את הסיכונים והוא בקיא דיו בנושאי ההדרכה, בהתאם לתפקידו ולסיכונים שלהם הוא חשוף; מחזיק במקום עבודה יחזור ויקיים הדרכה כאמור, בהתאם לצורכי העובדים ולפחות אחת לשנה. (ב) מחזיק במקום עבודה ינקוט אמצעים כדי לוודא שההדרכה שניתנה לעובדים הובנה על ידם כראוי וכי הם פועלים על פיה. (ג) הדרכה למנהלי עבודה ולעובדי תחזוקה תינתן באמצעות המוסד לבטיחות ולגיהות או מוסד או אדם אחר שאישר לכך מפקח עבודה ראשי.

⁶⁷ ישראל שרייבמן, מנכ"ל בפועל של המוסד לבטיחות ולגיהות, מכתב, 8 בדצמבר 2015.
⁶⁸ לפי אתר האינטרנט של המוסד, ההדרכות מוכרות על ידי מפקח עבודה ראשי כעמידה בדרישות תקנות אלו. ראו אתר המוסד לבטיחות ולגיהות, **ניידות הדרכה**, תאריך כניסה: 14 בדצמבר 2014.

⁶⁹ המוסד לבטיחות ולגיהות, **רשימת הנושאים בלומדות – ניידת בניה**, ינואר 2015.
⁷⁰ בסעיף 1 לתקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), התשס"ז-2007 מוגדר: "מבצע" – אחד מאלה לפי הענין: (1) קבלן לעבודות בגובה, לעבודות גלישה או טיפוס תרנים, המבצע עבודות אלה בעצמו או באמצעות עובדים מטעמו, לרבות באמצעות עובדי קבלן כוח אדם; (2) תופש המפעל כמשמעותו בפקודה, המבצע בעצמו או באמצעות עובדים מטעמו, לרבות באמצעות קבלני כוח אדם, עבודה בגובה, עבודת גלישה או טיפוס תרנים; (3) מבצע בניה כהגדרתו בתקנות עבודות בניה, אגב עבודת בניה, בעת ביצוע עבודה בגובה עבודת גלישה או טיפוס תרנים.

⁷¹ בסעיף 1 בתקנות שלעיל "עבודה בגובה" מוגדרת: כל עבודה, לרבות גישה למקום עבודה, שבשלה עלול עובד ליפול לעומק העולה על 2 מטרים, ולרבות עבודה כאמור – (1) המתבצעת מעל משטח עבודה בלא גידור או מעקה תקני; (2) המצריכה הטיית גוף האדם ביותר מ-45 מעלות מעבר לגדר או למעקה של משטח העבודה או מדרכת המעבר, לפי הענין; (3) המתבצעת מתוך בימה מתרוממת ניידת, סל להרמת אדם או פיגום ממוכן.

⁷² סעיף 1 לתקנות מגדיר: "מדריך עבודה בגובה" – מי שמוסד להכשרה נתן לו תעודת הכשרה לשמש מדריך באחד או יותר מתחומי העבודה שנקבעו בתקנות אלה, והוא רשום במרשם; "מוסד להכשרה" – גוף לרבות המוסד לבטיחות ולגיהות, שמפקח העבודה הראשי אישר לו להכשיר מדריך עבודה בגובה, גולש בנין, מטפס תרנים או מנהל מקצועי, לפי הענין, ולהעניק לו תעודות הכשרה.

⁷³ נוסף על כך, על העובד להיות בגיר ולא במצב העלול לסכן אותו או את העובדים עמו, ובכלל זה כתוצאה מהשפעת סמים, משקאות משכרים, ליקוי גופני או נפשי, ואם הוא במצב כאמור, המבצע לא ידע ולא יכול היה לדעת על כך. ראו סעיף 5 לתקנות.



כאמור אמונים על קיום דרישות הבטיחות. לפי התשובה, בשנת 2014 החל המינהל בהכשרת חובה של 7,000 מנהלי עבודה בנושא. עד כה הודרכו כ-14% מהם (יותר מ-1,000), ולדברי המינהל לאור הביקוש הרב הוא ימשיך להכשיר מנהלי עבודה נוספים (כ-2,500 בתקופה הקרובה).⁷⁴ לפי המוסד לבטיחות ולגיהות, כחלק מהטמעת התקנות המוסד הכשיר כ-800 מדריכי עבודה בגובה מאז שנכנסו התקנות לתוקף, וכן הוא עורך הכשרות עבודה בגובה לעובדים בענף וקורס למדריכי עבודה בגובה למנהלי עבודה במשולב עם ממוני בטיחות.⁷⁵ עם זאת נציין כי "קו לעובד" העלה בפנינו כי בין היתר עולה מהתלונות שהתקבלו בעמותה בנוגע לתאונות בענף הבניין כי לעתים רחוקות נערכת הדרכה בנושא של עבודה בגובה.⁷⁶

בתשובות השונות שקיבלנו הודגשה פגיעות עובדים בין היתר לאור תחלופה גבוהה ומיומנות ירודה וכן מחסור בהדרכות. מנכ"ל ארגון "מען" העלה כי הוא מזהה שאחד הגורמים המרכזיים לתאונות בענף הוא היעדר הכשרה מקצועית לעובדים, כמו גם היעדר כוח האדם הקבוע בחברות הבנייה. לדבריו, חברות הבניין הפסיקו להעסיק עובדים באופן ישיר בצוות קבוע המוכשר בטכנולוגיות מתקדמות ומועסק לאורך זמן אצל מעסיק אחד. כמו כן, ההעסקה הזמנית באמצעות חברות כוח אדם וקבלני משנה קטנים ותחלופת העובדים התדירה, מקשה על זיהוי המעסיק לשם שיפור מצב הבטיחות וקבלת זכויות.⁷⁷ בכלל הבעיות שמזהה יו"ר האגף לקידום שוויון בהסתדרות החדשה נכללו מחסור בהדרכות לעובדים, ובמיוחד לעובדים מהרשות הפלסטינית ולעובדים הזרים, והוא הדגיש את המחסור בקרב עובדי קבלני המשנה.⁷⁸ עוד הועלה בפנינו כי אופי ההעסקה בענף מוביל לניסיון מועט ומקצועיות ירודה בקרב העובדים וכי אין הדרכה ייעודית המקנה לכל אדם הרוצה לעסוק בבנייה את כל הידע הדרוש. בנוסף, חסרות השתלמויות וימי עיון חובה לבעלי תפקיד כגון מנהלי עבודה ומנופאים.⁷⁹

יו"ר האגף לקידום שוויון בהסתדרות החדשה העלה כי אחד מסוגי התלונות המתקבלות באגף הוא היעדר כתובת אחת ידועה לקבלת מידע בהיבטים שונים, וכי העובדים נזקקים לעזרה בקבלת מידע. עניין זה מעיד לדבריו על הצורך בהקמת מרכז מידע רשמי למענה לכלל הפניות. עוד הועלה כי אין כתובת ברורה באתרי הבנייה לטיפול בפניות.⁸⁰ המוסד לבטיחות ולגיהות ציין בפנינו לעומת זאת כי יש לו מרכז מידע, ונציגו עונים גם על שאילתות בנושא של בטיחות בענף הבניין. עוד ציין כי מזה כמה שנים המוסד משתף פעולה עם ההסתדרות החדשה (הסתדרות עובדי הבניין והעץ) באמצעות פעילויות הדרכה למנהלי עבודה ולעובדים. לפי התשובה בשנת 2015 התקיימו ימי עיון והרצאות לכ-750 מנהלי עבודה ועובדים לקידום הבטיחות במסגרת שיתוף פעולה זה; השתלמות בענף הבניין לממונים על בטיחות. כמו כן פרסומים המחולקים באתרי בנייה, באתר האינטרנט של המוסד, פרסומים בביטאון מקצועי ותשדירים ברדיו בעברית ובערבית.⁸¹

⁷⁴ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015.

⁷⁵ ישראל שרייבמן, מנכ"ל בפועל של המוסד לבטיחות ולגיהות, מכתב, 8 בדצמבר 2015.

⁷⁶ אריאל שנדר, ממלא מקום רכז תחום פליטים ומבקשי מקלט בעמותת "קו לעובד", דוא"ל, 10 בדצמבר 2015.

⁷⁷ אסף אדיב, מנכ"ל ארגון העובדים "מען", 9 בדצמבר 2015.

⁷⁸ ד"ר סוהיל דיאב, יו"ר האגף לקידום שוויון בהסתדרות החדשה, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-9 בדצמבר.

⁷⁹ עבד חוסיין, ממונה בטיחות, איגוד המנופאים הארצי תחת ארגון "כח לעובדים", דוא"ל, 9 בדצמבר 2015.

⁸⁰ ד"ר סוהיל דיאב, יו"ר האגף לקידום שוויון בהסתדרות החדשה, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-9 בדצמבר.

⁸¹ ישראל שרייבמן, מנכ"ל בפועל של המוסד לבטיחות ולגיהות, מכתב, 8 בדצמבר 2015.



קושי נוסף שהועלה בפנינו לגבי חלק מעובדי הבניין הוא עניין השפה. מינהל הבטיחות ציין בפנינו כי אי-הבנת השפה יוצרת קשיים בעת מתן הוראות בטיחות והדרכת עובדים, כמו גם בתיאום משימות בין העובדים, ואף יש פערים מקצועיים ופערים במידת הזהירות הננקטת ואף ביחס לפגיעות ולחיי אדם. עוד הועלה כי הענף מתאפיין בהעסקה של עובדים זרים לא חוקיים, וחלק ניכר מהם אינו מקצועי בבנייה.⁸² בדומה, יו"ר האגף לקידום שוויון בהסתדרות החדשה העלה כי בין היתר פערי שפה מקשים על הבנת הוראות הבטיחות אם ניתנו כאלה, קושי זה גם מקשה על הסיוע בטיפול בפניות של העובדים.⁸³

כתיבה: גדעון זעירא

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

⁸² ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015.

⁸³ ד"ר סוהיל דיאב, יו"ר האגף לקידום שוויון בהסתדרות החדשה, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-9 בדצמבר.



נספח

טופס דיווח על תאונות עבודה החייבות בדיווח כמוגדר בפקודת תאונות ומחלות משלח יד (הודעה),
1945: 84

התוספת הראשונה

פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945

1. שם המעביד.....
 2. כתובת המפעל או המקום שבו אירעה התאונה או המקרה המסוכן.....
 3. טיב התעשייה או העסק.....
 4. הסניף או המחלקה והמקום המדויק שבהם אירעו התאונה או המקרה המסוכן.....
 5. פרטים על הנחבל:
 - (א) שם משפחה.....
 - (ב) שמות אחרים.....
 - (ג) מין.....
 - (ד) גיל ביום ההולדת האחרון.....
 - (ה) משלח-יד מדויק.....(מקום שאפשר, הימנע מהמונח "פועל")
 6. התאריך והשעה של התאונה או המקרה המסוכן.....
 7. שעה שבה התחיל ונחבל לעבוד ביום התאונה.....
 8. סיבתה או טיבם של התאונה או המקרה המסוכן.....
 - (א) ציין את המכונה ואת החלק שגרם לתאונה.....
 - (ב) ציין אם היתה המכונה בכוח מיכני בשעת התאונה.....
 9. טיב החבלות, מקומן ומידתן.....
 10. אם לא היתה התאונה תאונת-מוות, ציין אם היה הנחבל נטול כושר עבודה במשך יותר משלושה ימים -
 - (א) ולא יכול להשתכר שכר מלא בעבודה שבה עבר בזמן התאונה, או
 - (ב) אם, בהיותו חבר באגודה שיתופית רשומה ומועבר על ידה, לא עבר בשכר, אלא קיבל את גמולו, כולו או מקצתו, בחלק מן הרווחים או השכריות-ברוטו של האגודה השיתופית. לא יכול לבצע את העבודה שבה עבר בזמן התאונה
-
(רשום "כן" או "לא", הכל לפי הענין)
.....
חתימת המעביד
- תאריך.....

⁸⁴ לקוח מתוך : אתר משרד הכלכלה, [פקודת תאונות ומחלות משלח יד \(הודעה\), 1945](#), תאריך כניסה : 15 בדצמבר 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע