



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

מדינת ישראל
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
לשכה משפטית



דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה

RIA

הגברת אכיפה בדיני הבטיחות בעבודה (עבודה בבניה)

תשע"ז - 2017



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית



הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

זיהוי הבעיה וסיבותיה

העליה בכמות הנפגעים בענף הבנייה במהלך השנים האחרונות גרמה להעלאת נושא תאונות העבודה בענף הבנייה על סדר היום הציבורי, והגברת המודעות לצורך בקידום הבטיחות בבנייה ומניעת היפגעות העובדים. בדו"ח תאונות עבודה בישראל: תמונת מצב 2011 – 2015¹ (להלן: הדו"ח) אשר נכתב על ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים (לשעבר במשרד הכלכלה) והמוסד לביטוח לאומי, הועלו נתונים מדאיגים באשר לתאונות עבודה בישראל בכלל ובענף הבניה בפרט. על פי נתונים אלו, בשנת 2015 נהרגו 34 עובדים בענף הבניה בישראל.² חשוב לציין כי לאור שינוי המדיניות בעריכת ניתוח הנתונים של תאונות בעבודה, והוספת פרמטרים חשובים נוספים בבחינת נושא זה בדוחות הבאים, צפויים נתונים אלו לעלות. מהנתונים העולים בדו"ח ניתן לראות כי ההסתברות שעובד בענף הבניה ייהרג בתאונת עבודה גבוהה פי 5 מהסיכוי שעובד בענף התעשייה ייהרג כתוצאה מתאונת עבודה.³ בדו"ח נערכה השוואה בינלאומית של נתוני ההרוגים כתוצאה מתאונות עבודה. הנתונים לשנת 2013 מראים כי מדינת ישראל עומדת על יחס של 13.2 הרוגים ל-100 אלף מועסקים בענף הבניה, זאת לעומת ממוצע האיחוד האירופי המונה יחס של 5.87 ל-100 אלף מועסקים בענף הבניה.⁴ זאת ועוד, חשוב לתת את הדעת למצב הדברים הקיים בקרב העובדים הזרים בענף הבניה.⁵ מעריכת השוואה בדו"ח בין שיעור ההרוגים בקרב העובדים הישראליים בענף הבינוי, לבין שיעור ההרוגים בקרב העובדים הזרים בענף הבינוי, עולה על פי הנתונים שהובאו, ביחס לשנת 2015, כי ההסתברות שעובד זר ייהרג במהלך עבודתו גבוהה פי 2 מעובד ישראלי.⁶

על פי החוק, קיימת חובת דיווח על תאונות עבודה למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית. לצערנו, כפי שהועלה בדו"ח ועדת אדם קיים תת דיווח על תאונות עבודה למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית.⁷ יתרה מכך, תאונות העבודה המתרחשות בקרב העובדים הזרים, מאופיינות בתת דיווח חמור אף יותר משאר העובדים בענף. בהתחשב במאמצי הממשלה לאשר הבאת 20 אלף עובדים זרים נוספים לענף הבניה, אם לא יחול שינוי במגמות, צפויים הנתונים ביחס לנפגעים והרוגים בקרב העובדים הזרים בענף זה לעלות.

ענף הבניה נחשב ככזה הנמצא ברמת סיכון גבוהה ביחס לענפים אחרים במשק, בתור כזה המתאפיין בסביבת עבודה דינמית, בו הסיכונים גם הם משתנים בהתאם. הסיכון העיקרי עליו ניתן להצביע בעבודה בענף הבניה הוא נפילה מגובה, תאונה זו גורמת לכל הפחות לפציעה קשה, ולצערנו, כך גם ניתן לראות בנתונים אשר הובאו לעיל,

¹ דו"ח "תאונות עבודה בישראל: תמונת מצב 2011 – 2015", משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: הדו"ח).

² הדו"ח, לעיל הי"ש 1, תרשים מס' 13 בעמ' 14.

³ הדו"ח, לעיל הי"ש 1, תרשים 16 בעמ' 16-17.

⁴ הדו"ח, לעיל הי"ש 1, בעמ' 22.

⁵ המושג "עובדים זרים" כולל עובדים לא ישראלים – זרים ופלשתינאים

⁶ הדו"ח, לעיל הי"ש 1, תרשים מס' 15 בעמ' 16.

⁷ הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם) דו"ח והמלצות, בעמ' 108 (להלן: דו"ח ועדת אדם).



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית



גם למקרים רבים של למוות. סיכונים נוספים שניתן להצביע עליהם קשורים בשימוש בכלי הרמה, מנופים וכלים רבים אשר נושאים מטענים בעלי משקל רב המונפים מעל העובדים, עלולים ליפול ולגרום לפציעה ולמוות של עובדים ועוברי אורח, כמו לנזקי רכוש. כן גם קיים סיכון בשימוש בכלים ומכונות רבי עוצמה באתרי הבניה.⁸ לפי הנתונים אשר הועלו בדו"ח כ- 62% מכלל תאונות העבודה הקטלניות במהלך שנת 2015 – אירעו באתרי בנייה. הנתונים מראים כי 46% מהתאונות הקטלניות בענף הבניה התרחשו במבנים בשלב השלד כאשר דו"ח ועדת אדם⁹ מסווג את תאונת הנפילה מגובה כסיבה המרכזית לתאונות עבודה קטלניות, 21% מהתאונות התרחשו בשלב עבודות הגמר ו- 18% מהתאונות התקיימו בעבודות שיפוצים.¹⁰ פעמים רבות תאונה מתרחשת כתוצאה מ'תגובת שרשרת' בעקבות שגיאה או כשל במקום העבודה.

על פי הנתונים המובאים בדו"ח, ניתן לראות כי בכ- 30% מהמקרים של תאונות קטלניות בעבודה בגובה, קרתה התאונה בעקבות כשל באמצעים המשמשים לביצוע העבודה (כדוגמת פיגומים, טפסות וסולמות). 20% מהתאונות הקטלניות קרו במעורבות של כלי הרמה (כדוגמת עגורן צריח או משאבת בטון). 15% מהתאונות נגרמו על ידי פגיעה של חומרי בניין שונים בעובדים.¹¹

כמובא בדוח ועדת אדם אתר הבניה בדרך כלל אינו מקום עבודתם הקבוע של העובדים בו, לפיכך פעמים רבות העובדים אינם מודעים לסיכונים הייחודיים באתר בו הם עובדים. ריבוי העובדים הזרים בענף זה מעלה קשיים נוספים עקב אי ידיעת השפה בעת ההדרכה וכן בעת מתן הוראות העבודה ובזמן תיאום משימות בין העובדים, כך שנוצר פער ברמה המקצועית. זאת ועוד, היעדר השגחה והקפדה של קבלנים מבצעי הבנייה ושל מנהלי עבודה באתרים על קיום חוקי הבטיחות מעלה את הסיכון לתאונות עבודה בענף הבינוי. כשלים רבים קיימים, החל בשלב ההדרכה כנדרש בחוק, בחוסר הפיקוח הקיים, באספקת ציוד לא תקין וצורת עבודה לא בטוחותית, או בחוסר אספקה של ציוד מגן אישי, וכיו"ב.¹²

על פי המובא בדו"ח, לתאונות העבודה המרובות הקיימות יש משמעות כלכלית כמובן. בין השנים 2011-2014 נפצעו בישראל בתאונות במהלך עבודה למעלה מ- 195 אלף עובדים, בשנת 2015 בלבד שולמו מעל 4.5 מיליארד ₪ גמלאות לנפגעי עבודה. להוצאה כבדה זו מתווספים הנזקים העקיפים הנגרמים למקומות העבודה הוצאות עקיפות נוספות אלה מוערכות בכ-10 מיליארד ₪ נוספים לכל שנה. על כל אלה יש להוסיף כמובן גם את הצער והכאב של הנפגעים ובני משפחותיהם.¹³

מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים (להלן – המשרד) על פי חוק הוא המאסדר של נושא בטיחות העובדים ובריאותם במקומות העבודה. מינהל הבטיחות קובע את הדרישות באמצעות יזום וקידום של חקיקה, תקנות וגיבוש נהלים והוראות להתנהלות בטוחה. תפקידם המרכזי של מפקחי העבודה מטעם מינהל הבטיחות בעבודה הוא לפקח על הבטיחות במקומות העבודה להציב דרישות לתיקון ליקויים ולעמוד על ביצוע הדרישות.

⁸ דו"ח ועדת אדם, לעיל ה"ש 7, בעמ' 108.

⁹ דו"ח ועדת אדם, לעיל ה"ש 7, בעמ' 106.

¹⁰ הדו"ח, לעיל ה"ש 1, בעמ' 19.

¹¹ הדוח, לעיל ה"ש 1, בעמ' 20.

¹² דו"ח ועדת אדם, לעיל ה"ש 7, עמ' 108.

¹³ הדו"ח, לעיל ה"ש 1, בעמ' 6.



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית



כן מבצע המינהל חקירות של הפרות הוראות החוק ומגיש המלצות להגשת כתבי אישום נגד המפרים. עם זאת הנתונים בדו"ח מבקר המדינה מצביעים כך שביקורי הפיקוח הם מועטים ולא ממוקדים במקומות העבודה בעלי פוטנציאל הסיכון הגבוה ביותר.¹⁴ זאת ועוד, הנתונים מראים כי בין השנים 2009-2014 ביקרו מפקחי המנהל, בפחות מ-50% מאתרי הבניה.¹⁵ האחריות לסביבת עבודה בטוחה באתרי בנייה מוטלת על מבצע העבודה כהגדרתו בחוק ומנהל העבודה. דו"ח ועדת אדם הצביע על אכיפה לא מספקת בענף הבניה, אשר תורמת לכך שעבודה בהיקף נרחב ביותר נעשית בניגוד לתקנות הבטיחות בעבודה וכתוצאה מכך מתרחשות תאונות רבות יותר. כאמור היעדר אכיפה אפקטיבית סומן כנקודת התורפה של תחום הבטיחות בעבודה וכחוליה החלשה המובילה להתדרדרות בעמידה בכללי הבטיחות מצד קבלנים ומבצעי בנייה.¹⁶

אתרי הבניה הפעילים המוכרים למינהל הבטיחות, נאמדים בכ-12,500 אתרים, כוח האדם של מינהל הבטיחות והגיהות התעסוקתית במשרד העבודה והרווחה האמון על שמירת חוקי הבטיחות באתרים אלה מונה 19 מפקחי בנייה בלבד.

כחלק מהניסיון להפעיל את סמכויותיו וכוח האדם אשר ברשותו בצורה מיטבית לצד האכיפה הפלילית נוהג מינהל הבטיחות להוציא צווי שיפור וצווי בטיחות לאתרי בנייה אשר אינם מקיימים הוראות החוק המוטלות עליהם או אינם פועלים למזעור הסיכונים לעובדיהם.

הנתונים מראים כי בשנת 2014 התבצעו 7341 ביקורי פיקוח, כאשר ב 513 המקרים החמורים ניתנו צווי בטיחות בעוד במקרים הפחות חמורים מסתפקים המפקחים בתיקון הליקוי על אתר ללא מתן צו. בשנת 2015 התבצעו 7211 ביקורי פיקוח, מתוכם ניתנו 510 צווים ובשנת 2016 התבצעו 6520 ביקורי פיקוח, מתוכם ניתנו 993 צווים. נתונים נוספים מראים כי בשלוש שנים האחרונות בתחום הבטיחות בעבודה נפתחו 159 תיקים, מתוכם 99 תיקים בענף הבניה מתוכם הוגשו 48 כתבי אישום, אשר 36 מהם הינם בתחום הבניה. ניתן לראות כי נקודת התורפה של מערך הבטיחות בעבודה הינו בתחום האכיפה זאת בעיקר בשל היעדר מידרג של כלי האכיפה המותיר למפקחי העבודה שימוש בשני כלי אכיפה בלבד, צו שיפור/בטיחות ללא סנקציה לבד מעיכוב העבודה עד לעמידה בדרישות החוק בצד האחד וכתב אישום פלילי מן הצד השני. אכן קיימת גם בתחום הבטיחות בעבודה אפשרות להטלת קנס מינהלי, אולם בסופו של דבר יכול הנקנס לבחור בהעמדה לדין פלילי. האישום הפלילי מבוסס על הרציונליים השונים העומדים בבסיסו של הדין הפלילי הכללי ועל ההיבטים השונים של השימוש בו, וביניהם כפיה, ווידוא ציות, הרתעה, חינוך ובעיקר **תגמול וענישה מבוססי אשמה מוסרית**.

ניהול ההליך פלילי אשר מעניק מקום מרכזי לזכויות חשודים ונאשמים, מאופיין בדווקנות, סרבול, פרוצדורה ואריכות, החל משלב החקירה דרך שלב הגשת כתב האישום בואך ניהול המשפט, הכרעה וגזירת הדין, וכלה בהמשך ניהול ההליכים בערכאות הערעור השונות. ומשכך אינו הכלי היעיל והנכון לשימוש בשדות הרגולטורים, שם עיקר מטרת האכיפה הינה להביא לציות הגבוה ביותר להוראות החוק אצל מירב המפוקחים.

¹⁴ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 66 לשנת – לשנת 2016 " משרד הכלכלה -בטיחותם של העובדים ובריאותם", בעמ' 1026 (להלן: דו"ח מבקר המדינה).

¹⁵ דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 14, בעמ' 1027.

¹⁶ דו"ח ועדת אדם, לעיל ה"ש 7, בעמ' 109.



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית



תכליות ויעדים

התכלית הינה לצמצם את מס' הנפגעים כתוצאה מתאונות עבודה בזמן קצר, באמצעות חיזוק נקודת החולשה המרכזית של תחום הבטיחות בעבודה, קרי הגברת אמצעי האכיפה ההרתעתיים הנתונים בידו של המינהל.

חלופות

חלופה ראשונה

קביעת העיצומים הכספיים בחקיקה ראשית.

בחינה וטיוב של כלל הוראות הבטיחות בעבודה בחקיקה בתקנות ובנהלים הקיימים ולאחר מכן קביעת הסדרי עיצומים כספיים בחקיקה ראשית והחלתם על כלל הוראות הבטיחות בעבודה. בחירה באופן פעולה זה היה דוחה את המועד בו ניתן היה לחזק את אמצעי האכיפה בפרק זמן ארוך, ומשכל את המטרה להביא לצמצום נפגעים תוך זמן קצר.

חלופה שנייה

הרחבת השימוש בכלי הקיים של קנסות מינהליים המוטלים במסגרת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 מעבר למסגרת המשפטית הקיימת היום במסגרת תקנות העבירות המנהליות. המסגרת המשפטית קיימת אולם כמעט שלא נעשה שימוש בכלי זה בשנים האחרונות וזאת בנוסף להרחבת העבירות עליהן ייושם הכלי. יכול שיש בייעול של מנגנון זה כדי להוסיף לאכיפה של חקיקת הבטיחות בעבודה, מן הצד השני, חוק העבירות המינהליות מאפשר לנקנס לבקש בקשה להישפט, מה שמחייב העמדת הנקנס לדין פלילי וניהול הליך בבית המשפט. ניהול ההליך בבית המשפט יכול להיות ארוך ואינו בשליטתו של המינהל. לעומת זאת במסגרת המשטר של עיצומים כספיים, ההליכים הפליליים יתנהלו באותם מקרים המצדיקים זאת ודרך המלך לאכיפה יהיה הליך מינהלי שבסופו ככל שתימצא הפרה, יוטל עיצום כספי או תומצא התראה מינהלית.

חלופה שלישית

עשיית שימוש במנגנון הקיים של העיצומים הכספיים של דיני העבודה על כלל ההוראות רלוונטיות בתחום הבטיחות בעבודה בענף הבניה, באמצעות הוספתן לתוספת השנייה לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה.

חלופה רביעית- נבחרה

עשיית שימוש במנגנון הקיים של העיצומים הכספיים של דיני העבודה רק על מספר מצומצם של הוראות רלוונטיות בתחום הבטיחות בעבודה בענף הבניה אשר הפרתן מהווה באופן ברור גורם מרכזי להתרחשותן של תאונות, באמצעות הוספתן לתוספת השנייה לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה. בחלוקה על פי התחומים הבאים: בטיחות במשטחי עבודה, בטיחות בעבודה בגובה, בטיחות בעגורנאים, בטיחות בחפירות והריסות, ארגון וניהול בטיחות ובטיחות בצידוד ובדיקות.



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית



חלופה זו נבחרה על פני החלופות האחרות שכן היא :

- א. מאפשרת אכיפה מהירה של מס' הוראות חוק חשובות ומשמעותיות באופן מיידי, בעוד בחינה וטיוב של כלל הוראות החוק והתקנות הקשורות לבטיחות בעבודה תתבצע במהלך ביצוע הליכי הטיוב במסגרת תכנית החומש המשרדית, ובין היתר על סמך הניסיון והמידע שיתקבל כתוצאה מביצוע הליכי אכיפה מינהלית כאמור בחלופה הנבחרת.
- ב. הינה תוספת מידתית לאמצעי האכיפה הקיימים אשר יש בה כדי לכוון את ההתנהגות המפוקחים ולהביא מספר רב ככל שניתן של מפוקחים לידי ציות.
- ג. היא מאפשרת המשך בחינת אופן ביצוע האכיפה בקשר להוראות שנבחרו בהתייחס לנסיבות העניין ובכלל זה זהות המפוקחים, בהתאם לנהלי ההתראה וההתחייבות שאישורם הינו תנאי לביצוע האכיפה על פי חוק. ,

יש לתת את הדעת כי מעבר לעובדה כי לטובת ביצוע האכיפה המנהלית נבחרו הוראות מרכזיות ומשמעותיות מתחום הבטיחות בעבודה בלבד, בבחירת ההוראות נעשתה בחינה של הגורמים הרלוונטיים עליהם ניתן יהיה להטיל את העיצום הכספי.

שיח עם הציבור

מלבד העובדה כי הנושא נבחן במסגרת דו"ח ועדת אדם, טיוטת צו המעגנת את החלופה שנבחרה הופצה באתר האינטרנט של המשרד לציבור הרחב והועברה לארגונים כהגדרתם בחוק להגברת האכיפה. כמו כן, נתקיימה ישיבה עם ארגונים הנוגעים בדבר.

המשרד לא קיבל הערות שנתקבלו מצד גורמים שונים כנגד המהלך להטלת עיצומים כספיים או כנגד החלת משטר של עיצומים כספיים בתחום של בטיחות בעבודה במסגרת החוק להגברת האכיפה, אולם נתקבלו חלק מהערות הקשורות לנוסח הצו.

כאמור לעיל במסגרת התאמת נוהל ההתראות מכוח החוק להגברת האכיפה להוראות החוק שנוספו, ובטרם שניתן יהיה להטיל עיצומים כספיים בגין ההפרות הנוגעות לבטיחות בעבודה, תערך הבחנה של נסיבות ההפרה בהם ניתן להסתפק במתן התראה מנהלית תחת הטלת עיצום כספי וזאת בהתאם להליך שיתוף ציבור שיבצע מנהל הבטיחות בנושא.

מתודולוגיה: מדובר בהוספת סנקציה מנהלית לצד הסנקציות הפליליות לגבי הפרה על הוראות קיימות במתכונת הקיימת, זאת לפי החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה במסגרת צו. לפיכך, ככל שנדרש RIA – התהליך הוא בסיסי ומצומצם ואינו עוסק בניתוח העלויות של קביעת הנורמה שכן מדובר בהחלת אמצעי אכיפה נוסף על הנורמות הקיימות מזה זמן, הרי שאין בסנקציות החדשות כדי להטיל עלויות על המפוקחים שממילא היו אמורים לקיים ההוראות.