**‏23/12/2019**

**מינהל הבטיחות – סיכום פעילות 2019 וסטטוס ביצוע ההסכם להגברת הבטיחות עם ההסתדרות**

תחום הבטיחות בענף הבנייה זוכה החל מסוף שנת 2017 לתשומת לב מיוחדת מצד הנהלת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אשר התגייסה למאבק בתאונות העבודה בענף, והינה מגויסת לסייע למינהל הבטיחות במשרד בשיפור יכולות האכיפה המצויות ברשותו וביצירת פלטפורמות מיטביות שיובילו להפסקת הזלזול בבטיחות העובדים מצד כלל הגורמים בענף.

סקירת הנושא ובחינת הנתונים הציפו כי תרבות הבטיחות הקלוקלת בענף דורשת טיפול שורש, ולאור מסקנה זו יזם והוביל שר העבודה והרווחה מר חיים כץ יחד עם הנהלת המשרד רפורמה הכוללת חקיקה נרחבת, תוספת משאבים, שינוי מדיניות והחמרה משמעותיות באכיפה בתחומי הבטיחות, דבר הבא לביטוי בין היתר בהסכם בין ההסתדרות למשרד העבודה והרווחה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר.

במסגרת שינויי החקיקה הרבים שבוצעו, בפרט בענף הבניה, ניתנו "תקופות מעבר" על ידי המחוקק – כך שחלק ניכר מהתקנות נכנסו לתוקף רק בתקופה האחרונה. מאחר ומדובר על שינוי תרבות ענפית מושרשת ורבת שנים, אנו סבורים כי מדובר בתהליך מתמשך, אשר תוצריו לא ניתן לראות בטווח המידי, ושמטרתו היא להביא לשיפור בתחום הבטיחות בכלל הענפים. שיפור זה הוא שיביא, בתקווה, להפחתה במניין הנפגעים בתאונות עבודה בכלל ובתאונות עבודה בענף הבניה בפרט.

**פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ויישום ההסכם עם ההסתדרות**

פעילות האכיפה האינטנסיבית של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית כוללת אלפי ביקורי פיקוח במקומות עבודה בכלל ובאתרי בנייה בפרט ברחבי הארץ. חלק ניכר מפעילות המינהל הינו בדגש על תחום הבנייה, בו לאורך שנים מעידים נתוני הנפגעים, ליקויי הבטיחות ונתונים נוספים על אקלים בטיחות בעייתי.

אחד מכלי מדיניות האכיפה החדשים עליהם הושם דגש הוא סגירת אתרי בנייה בהם קיימים ליקויי בטיחות רבים, עד לתיקונם. לאור שינוי המדיניות, אשר התרחש לקראת סוף שנת 2018, ניתנו בשנת 2019 1,352 צווי בטיחות לסגירת אתרים, וזאת ביחס ל-189 צווים כאלו בשנת 2018. צווים אלו ניתנו במסגרת ביקורי הפיקוח של מפקחי המינהל בענפים השונים, אשר האמירו בשנת 2019 לכ-13,700 ביקורים (ביחס ל-10,870 בשנת 2018), מתוכם כ-7,000 ביקורי פיקוח באתרי בנייה בלבד.

במקביל לאמור לעיל, מפרסם משרדנו מידית באתר האינטרנט של מינהל הבטיחות את פרטי כל צו בטיחות המוטל על קבלן, וזאת לטובת הגברת השקיפות הן של פעולות המינהל והן של "פרופיל" הבטיחות הציבורי של הקבלן.

באשר להסכם שנחתם אל מול ההסתדרות בחודש נובמבר 2018, הרי שסעיפים רבים בו הושלמו ומקצת הסעיפים שעדין נותרו פתוחים נוגעים בעיקר לפעולות חקיקה שדורשות את כינונה של הממשלה הבאה וועדותיה. להלן פירוט סטטוס הביצוע של הסעיפים השונים אשר נכללו בהסכם:

* **הוספת ואיוש תקני מפקחים –** **בוצע.** 60 תקנים שהוקצו ע"י משרד האוצר הועברו למינהל הבטיחות. 50 מתוכם כבר שימשו לקליטת מפקחים חדשים. קורסי הכשרה מקצועיים למפקחים החדשים נפתחו בחודשים יוני (36 מפקחים) ונובמבר (14 מפקחים) 2019, והקיפו תכנים מקצועיים רבים בתחומי הבנייה, התעשייה, הבריאות התעסוקתית, חקלאות, רגולציה, חקירת תאונות ועוד. בשנת 2020 צפויים להיקלט מפקחים נוספים, ולהביא את מצבת המפקחים במינהל לכ-75.
* **מאבק ברישיונות עגורנאי צריח מזויפים – בוצע.** הוראות הבטיחות בעבודה (חובת עגורנאי מוסמך לשאת תעודה מזהה וזיהויו), התשע"ט–2019 נכנסו לתוקף ביום 21.5.19, ובהתאם להן חייב מפעיל עגורן (עגורנאי) לשאת עמו רישיון מטעם מינהל הבטיחות או רישיון נהיגה וחייב מנהל עבודה לאמת את זהותו ופרטי הסמכתו. על מנת להקשות על זיופים, הוקם מאגר ממוחשב בו מופיעים פרטיהם של מפעילי העגורנים המורשים לשם אימות תוקף הרשאתם מול התעודה הנמצאת ברשותם. עבור עגורנאים שאינם בעלי רישיון נהיגה הודפסו רישיונות קשיחים המקשים על זיוף התעודות.
* **הגבלת השתתפות במכרזי חשכ"ל לקבלנים בהתבסס על הפרות בטיחות קודמות –** **בוצע.** גובשו תנאים להכרה בקבלן מוכר לעבודות בנייה עבור הממשלה על בסיס הפרות וצווי בטיחות של הקבלן. המנגנון קובע כי קבלנים בעלי היסטוריית בטיחות בעייתית לא יוכלו לגשת למכרזי החשב הכללי.
* **חקיקה בנוגע להעסקת עגורנאים דרך חברות כ"א ייעודיות – בוצע.** החוק עבר והדרישות לקבלת היתר פורסמו. עד כה 67 חברות הביעו עניין לעסוק בתחום, מתוכן כ-50 כבר עם רישיון והיתר בטיפול. בעוד כשבועיים צפוי להתקיים יום הדרכה לגורמים רלוונטיים בחברות הייעודיות, בהשתתפות מינהל הבטיחות ומינהל הסדרה ואכיפה בזרוע העבודה.
* **מבצע בניה הרשום כקבלן ג5 יחויב במינוי ממונה בטיחות – בוצע.** קיימת הנחיית האכיפה לחיוב במינוי ממונה כתלות במצב הבטיחותי באתר, כך שמפקחי המינהל הונחו לדרוש מינוי ממונה על בטיחות במצבים של ליקויים רבים גם בלי קשר לשאלת סיווגו של הקבלן המבצע. כ-200 חברות פעילות מעסיקות ממונה בטיחות כנדרש בהתאם לסיווגן, וחברות נוספות קיבלו פטור מהדרישה, ככל שאינן מפעילות אתרים פעילים. הנושא נבדק בביקורי פיקוח שוטפים.
* **הגברת הפיקוח על אתתים – בוצע.** הנושא חודד כדגש אכיפה למפקחים. בעשרות מקרים איתר מפקח של מינהל הבטיחות אתת ללא תעודה בעת ביקור באתר. במקביל, מקדם מינהל הבטיחות מהלך לאיסור על עובדים זרים שלא קיבלו היתר לעבודה בתחומים אלו לעסוק בתחום.
* **קידום הצ"ח לחיוב בעוזרי בטיחות – בוצע.** בסוף חודש מאי האחרון נכנסה לתוקף חובת מינוי עוזר בטיחות למנהל עבודה באתרי הבנייה שגובהם אמור להתנשא מעל 7 מ' ושטחם מעל 1000 מטר, מתוקף חוק ארגון הפיקוח על העבודה (תיקון מס' - 11 – הוראת שעה), התשע"ט-2018. בהתאם לחוק פורסמה רשימת תיוג, הוכרו מוסדות הכשרה וסילבוס פורסם. נכון להיום ישנם כ-4000 עוזרי בטיחות, והמינהל מקיים במסגרת ביקורי הפיקוח בקרה אחר עניין מינוי עוזרי בטיחות במקומות החייבים בכך. המינהל מודע לכך שקיים כיום ביקוש לעוזרי בטיחות רבים נוספים, ופועל במסגרת סמכויותיו להכרה בתכניות לימודים ובמוסדות ההכשרה המתאימים – אך חשוב להדגיש כי קצב פתיחת ההכשרות תלוי בביקוש להכשרה. ממידע שהתקבל במינהל עולה כי בטווח הזמן המידי צפויים להיפתח 30 קורסים נוספים לעוזרי בטיחות ברחבי הארץ.
* **הגברת המודעות באמצעות הפעלת "קו חם" – בוצע.** המוסד לבטיחות וגהות הקים בהתייעצות עם המינהל את מיזם "קו החיים" – "קו חם" באינטרנט ובאפליקציה, לדיווח על הפרות בטיחות או ליקויי בטיחות באתרי בנייה. מטרת המיזם היא להעלות את הנושא לסדר היום ולערב את כלל הציבור בהתמודדות עם תופעת תאונות העבודה. כלל הדיווחים מהמיזם מגיעים למינהל הבטיחות ומטופלים על ידו בזמן אמת. מהקמתו התקבלו ב"קו החיים" מעל 700 דיווחים, אשר הביאו לסגירתם של מעל 75 אתרי בניה, באמצעות צווי בטיחות שהוטלו ע"י מפקחי המינהל.

במקביל לשיתוף הפעולה סביב המיזם, מבצע המוסד לבטיחות וגהות פעולות הסברה לבטיחות באתרי הבנייה בשטח, המיועדות לבעלי תפקידים בענף. על מנת להנגיש שירותים אלו (הניתנים ללא תשלום) למעסיקים המעוניינים לזמן הדרכה, מאפשר המוסד כיום זימון הדרכות באינטרנט או בסלולר. יצוין כי מספר ההדרכות המבוצעות ע"י המוס"ל צפוי לגדול בשנת 2020 ל-9,150 הדרכות בשנה – גידול של 67% ביחס לשנת 2016.

* **שיפור הממשק עם רשם הקבלנים – בוצע.** מידע אודות קבלנים מפרי בטיחות מועבר לרשם הקבלנים במשרד השיכון על מנת להמשיך את הטיפול בהם. על בסיסו של המידע שהועבר ממינהל הבטיחות נשללו לצמיתות רישיונותיהם של הקבלנים "פרנאס פרנאס" ו"מורשד גלובוס פיקוח ובנייה", והותלו ל-3 שנים רישיונותיהם של הקבלנים "א.ר יוסף הנדסה", "אחים אוזן" ו"יעקב גלבוע". רישיונותיהן של 5 חברות נוספות הותלו על תנאי, וקבלנים נוספים זומנו לשימוע.
* **מבצע לאכיפה מוגברת של חוק שעות העבודה ומנוחה באתרי בניה – בוצע.** בשנת 2019 התבצעו מבצעי אכיפה רבים בשיתוף עם מינהל הסדרה ואכיפה בזרוע העבודה. הנושא ימשיך להיאכף בשנת 2020 כחלק ממטלת הפיקוח השוטפת באתרי הבנייה ברחבי הארץ.
* **קריטריונים חדשים להרחבת בודקי המנופים – בוצע.** במסגרת מדיניות הזרוע להרחבת מספר בודקי המנופים, במהלך השנה האחרונה גדל מספר בודקי המנופים ל-21 (מ-11 לפני שנתיים), ונערכים שינויים נוספים לשם הגדלה נוספת. יצוין כי המינהל לא נתקל בפניות מהענף בנושא זה.
* **פיגומים – הפיכת התקן האירופאי למחייב – אושר בוועדת העבודה והרווחה.** בעקבות תיקון התקנות נכנס לתוקף ביולי האחרון האיסור על שימוש בפיגומים שאינם עומדים בתקן במבנים שגובהם 30 מ' ומעלה. לאור פניותיהם של יצרני ויבואני פיגומים, אשר הלינו כי מכון התקנים אינו ערוך לביצוע הבדיקות הנדרשות לצורך עמידה בתקן, העביר משרד העבודה למכון התקנים דרישה למציאת חלופות שיאפשרו עמידה בהתחייבויותיו כפי שניתנו בעת אישור התקנות בכנסת. נכון להיום עדיין לא הושגה פריצת דרך, ולעת עתה קיימת מעבדה אחת בלבד, בטורקיה, אשר הוכרה ע"י מכון התקנים לצורך ביצוע הבדיקות הנדרשות. כאמור, הציפייה היא כי המכון יפעל להגדלת מספר המעבדות על מנת לאפשר שימוש בתקן האירופאי. בחודש יולי 2020 צפויה להיכנס לתוקפה הפעימה השנייה של התקנות, לגבי מבנים בגובה 8 מ' ומעלה. הממונה על זרוע העבודה הנחה לאכוף את התקנות החל מבעוד 3 שבועות.
* **שינוי תקנות הבטיחות לקביעת מדרג אחריות הכולל את מזמין העבודה – ממתין לכינונה של הממשלה.** בתום חודשים של עבודה מאומצתפורסם בחודש יולי האחרון דו"ח RIA להערות הציבור, בו מופיעה לראשונה תוספת אחריות לשורת גורמי מפתח, כגון יזם הבנייה, מתכנן המבנה ועוד. בימים אלו פועל המינהל להטמעת ההערות שהתקבלו ולניסוח טיוטת תקנות, במטרה לאשרן בתחילת המושב הבא של הכנסת. השלמתה והעברתה של חקיקה נרחבת זו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת תוביל לרפורמה המשמעותית ביותר שהתרחשה בענף בעשורים האחרונים, ותציב את רגולציית הבטיחות בישראל בשורה אחת עם מדינות מובילות במערב.
* **השתלמות בטיחות בסיסית – בביצוע.** נכון להיום, רובם המכריע של פועלי בניין המגיעים מסין וממולדובה (כמעט 13 אלף עובדים) **עוברים הדרכות במדינת המוצא**. לגבי הדרכות בטיחות לעובדים פלסטינים, משרד העבודה והרווחה מוביל מדיניות לפיו המשרד בשיתוף פעולה עם המינהל האזרחי, יאשרו הקצאת היתרים לעובדים פלשתינאים בענף, לאחר שעברו השתלמות בטיחות בסיסית. התכנית צפויה לצאת לדרך בתחילת שנת 2020.
* **הקמת צוות מקצועי לגיבוש המלצות בנושא רשתות מגן לעבודה בגובה – בביצוע.** הצוות הוקם והתכנס מספר פעמים, אך המלצותיו התעכבו. נכון להיום נמצאות החלופות עליהן המליצו ההסתדרות והתאחדות בוני הארץ בבחינת משרד העבודה. הכיוון המסתמן הינו שלטובת יעילותן של הרשתות יהיה צורך לחייב את התקנתן רק משתסתיים הטמעתו המלאה של תקן הפיגומים האירופאי באתרי הבנייה מכיוון שהתקנת רשתות מתאימה לפיגומים העונים לדרישת התקן האירופאי.
* **קמפיין להעלאת המודעות ציבורית – בביצוע.** הקמפיין עתיד לעלות לאוויר בתחילת 2020.
* **תיקוני חקיקה בעניין תחזוקה ותקינות מנופים – בביצוע.** גורמי המקצוע במינהל פועלים כיום לכתיבת שני דוחות RIA, אשר צפויים להסדיר את כלל היבטי תחזוקת העגורן, ובין היתר להכניס בעלי תפקיד נוספים שעיסוקם יהיה טעון אישור.

**פעולות נוספות שביצע מינהל הבטיחות להגברת הבטיחות במהלך שנת 2019, ושלא הופיעו בהסכם:**

* **ממשק עם יחידת פל"ס – משטרת ישראל, לה"ב 433 –** יחידת חקירות משותפת למשרד העבודה והרווחה ולמשטרת ישראל הוקמה בתחילת שנת 2019 כחלק מיחידת להב 433. היחידה עוסקת בחשיפת פרשיות רחבות היקף בענף הבנייה, חקירת תאונות קטלניות והפקת לקחים ותובנות להגברת הבטיחות באתרים וכן מבצעת פעולות אכיפה משותפות עם חוקרי משרד העבודה והרווחה בשטח.
* **אכיפה מוגברת באמצעות פעולות אכיפה משולבות –** בשנה האחרונה ערךמינהל הבטיחות מגוון פעולות אכיפה משולבות, בין היתר עם רגולטורים נוספים (משטרת ישראל, חוקרי ביטוח לאומי, מינהל הסדרה ואכיפה, רשות המיסים ועוד). פעילות אכיפה מוגברת ממוקדת התבצעה במהלך שנה זו ביישובים רבים, ביניהם רמת גן, עפולה, רחובות, אלעד, מודיעין, אשדוד, יבנה, רמת בית שמש, קריית מוצקין, ירושלים, קריית מלאכי, קריית גת וחריש. מבצעי האכיפה הממוקדים שמינהל הבטיחות מוביל, יחד עם גורמים נוספים, נועדו להגביר את האכיפה בשטח ולמנוע עבודה מסכנת חיים של יזמים וקבלנים בעלי פרופיל בטיחותי נמוך באתרי בנייה.
* **פעילות נגד בעלי תפקידים מוסמכים –** המינהל פועל כנגד בעלי תפקידים אשר מקבלים הסמכתם ממינהל הבטיחות אך לא פועלים בהתאם לדרישות החוק והנהלים ועוד. כך למשל, ננקטו צעדים מנהליים כנגד מנהלי עבודה ומפעילי עגורן שפעלו בניגוד לדרישות המקצועיות. הסנקציות נעו בין התלייה עד שלילה בפועל של רישיונות אותם בעלי תפקידים.
* **הסדרת עיצומים כספיים –** העיצומים מוטלים על מבצעי עבודה המפרים את תקנות הבטיחות החל מינואר 2018. העיצום הכספי מהווה אמצעי אכיפה יעיל ומהיר המיועד להוות סנקציה קלה להפעלה לצורך אכיפה מינהלית של דיני העבודה ובכלל זה דיני הבטיחות בעבודה במקרים שאינם מתאימים להליך הפלילי. לפיכך, בשונה מההליך הפלילי, המחייב להוכיח אשמה מעבר לכל ספק סביר, ע"מ שמפקח עבודה ממונה יוכל להטיל קנס על קבלן שלא ביצע את המוטל עליו להבטחת בטיחות עובדיו די בראיות מינהליות. בתחילת הדרך לווה אמנם השימוש בכלי בבעיות יישומיות שונות אשר נבעו מחוסר כ"א ייעודי לטיפול בנושא, אך כיום נמצא המינהל בשלב מתקדם של איוש משרות חיוניות לטובת הגברת השימוש בכלי זה.​
* **הגברת הידע המקצועי של בעלי תפקידים בבטיחות –** במסגרת תכנית המאבק בתאונות הבנייה, המינהל עודד את הממונים על הבטיחות לבצע השתלמות מקצועית בענף הבנייה.
* **איסור העסקת בני נוער באתרי בניה –** המהלך לתיקון התקנות שהוביל המינהל אל מול ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת, נועד לאסור בתכלית את העסקתם של בני נוער באתרי הבנייה ולפיכך למנוע אפשרות של היפגעותם במהלך העבודה. מפקחי המינהל מדווחים כי תוצאותיו של איסור זה כבר ניכרות בשטח.

בנוסף לכל האמור לעיל, פועל המינהל לקידום הבטיחות במקומות העבודה באמצעות מסלולים רבים נוספים כגון רישוי עסקים, הסמכת בעלי תפקידים בבטיחות, איתור והשלמת מקומות החייבים באכיפה בתהליך המבוסס על נתוני בתי חולים, משטרה וכדומה. המינהל מתכוון להרחיב פעילות זו בשנה הקרובה בהתבסס על מסדי נתונים של גורמים נוספים.

יש להדגיש שמספר פעולות נוספות הכרוכות בתיקון חקיקת העבודה הקיימת התקדמו חלקית בשנה האחרונה, וזאת, בין היתר, בשל כניסתה של הממשלה הנוכחית למספר תקופות בחירות בתקופה זו מינהל הבטיחות ממשיך בעבודת ההכנה והגיבוש של התקנות השונות ועד ליישומן המלא.

כידוע, מספר ההרוגים בתאונות עבודה קטלניות בענף הבניה אכן גדל ביחס לתחילת העשור, ואין חולק כי הדבר דורש טיפול שורש מצד שלל הגורמים הרלוונטיים, במטרה לשפר את תרבות הבטיחות בענף. על אף האמור, על מנת לקבל תמונה מלאה של מגמת התאונות הקטלניות בענף הבניה, יש לבחון לא רק את הגידול הנומינלי במספר ההרוגים בתאונות עבודה קטלניות בענף זה, אלא גם את השינוי השנתי במספר המועסקים בענף. כאמור בגרף להלן, מספר זה גדל באופן עקבי בשנים האחרונות:

\*לא קיים נתון מהלמ"ס בדבר מועסקים בענף הבנייה ב-2019. לכן נתוני ההרוגים הם ביחס לכמות המועסקים במחצית שנת 2019.

מהגרף לעיל ניתן להסיק כי על אף שאכן התרחשה מגמת גידול במספר ההרוגים בתאונות עבודה קטלניות בענף הבניה ביחס לתחילת העשור, גידול זה מתמתן כאשר נבחן יחס ההרוגים לכל 100 אלף עובדים – יחס המשמש כמדד מקובל להשוואות בינלאומיות.

**לסיכום** יודגש כי בעיות הבטיחות באתרי הבנייה נובעות בראש ובראשונה מתרבות ארגונית קלוקלת, כאשר רבים מבין העוסקים בתחום, מהיזמים עד לקבלנים המבצעים בשטח, אינם שמים את נושא הבטיחות וחשיבותו, במקום הראוי לו.

המטרה העומדת לנגד עינינו היא שינוי תרבות הבטיחות בישראל, בענף הבניה ובכלל. מדובר בשינוי עומק שאורך זמן, הדורש עשייה נחושה וכאמור, את מעורבותם של שותפים רבים לדרך, גם במישור הפרלמנטרי.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ימשיך לפעול בכל הכלים שלרשותו עם השותפים בממשלה ומחוצה לה לצמצום היקף הנפגעים מתאונות עבודה בענף הבינוי, ובכלל, בכדי שכל עובד היוצא לעבודתו –ישוב אל ביתו ומשפחתו בריא ושלם.