

משרד העבודה והרווחה

פעולות ביקורת

בשירות הפיקוח על העבודה נבדקו סדרי הטיפול בתאונות העבודה שקרו בארץ ובייחוד בתאונות שגרמו למות הנפגעים. כן נבדק שיתוף הפעולה שבין האגף לבין גופים ממלכתיים שיש להם נגיעה לנושאי הבטיחות בעבודה בכלל, ולנושא תאונות העבודה בפרט.

בשירות לפרט ולמשפחה, בשירות לטיפול בנשים, בשירות המבחן שבמשרד הראשי ובשלושת מחוזות משרד העבודה והרווחה, נבדקו סדרי הטיפול באלימות בין בני זוג. במסגרת הבדיקה נשלחו שאלונים למדגם של 82 רשויות מקומיות.

במסגרת המטלה המערכתית "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה" נבדק במשרד ובשירות התעסוקה הטיפול בדורשי עבודה בעלי מוגבלות - השמתם בעבודה ופעולות הוועדות לקביעת כושר עבודה. עוד נבחן שיקומם במסגרות תעסוקה מוגנות ובשוק העבודה החופשי. בחברת המשקם לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ נבדק נושא העסקת אנשים בעלי מוגבלות ושיקומם התעסוקתי.

כן נבחנו במשרד העבודה והרווחה עבודת המטה, הליכי התכנון והתקצוב וסדרי הפיקוח על טיפולם של האפוטרופוסים בחסויים. באגף לטיפול באדם המפגר, ובלשכות המחוזיות - ירושלים והדרום, ותל אביב והמרכז, נבדקו סדרי הטיפול באנשים בעלי מוגבלות ובעיקר השירותים הניתנים להם בקהילה.

שירות הפיקוח על העבודה - הטיפול בתאונות עבודה

תקציר

1. בתאונות העבודה בארץ נפגעים בכל שנה, בממוצע, כ-84,000 איש, ובהם כ-80 הרוגים. תאונות אלה מסבות למשק נזק כלכלי של כ-4 מיליארד ש"ח בשנה, מלבד הנזקים הגופניים לנפגעים והסבל לבני משפחותיהם.

שירות הפיקוח על העבודה (אגף הפיקוח) שבמשרד העבודה והרווחה אמור לפקח על הבטיחות, על הגיהות ועל הרווחה במקומות העבודה, כדי להבטיח שנעשות בהם בידי מחזיקיהם הפעולות החוקיות הדרושות להגנה מירבית על שלומם ובריאותם של העובדים בהם. אחד היעדים המרכזיים של פעילות האגף בתחום הבטיחות בעבודה הוא להביא לצמצום מספרן של התאונות המתרחשות במהלכה ולהקטנת נזקיהן. בדיקת מכלול טיפולו של האגף בנושא תאונות העבודה העלתה, כי עד למועד סיום הביקורת, פעילותו להשגת היעד האמור היתה דלה:

(א) מספר הדיווחים, כדרישת החוק, שאגף הפיקוח קיבל מהמעבידים, אודות תאונות עבודה שאירעו לעובדיהם, הסתכם בכשליש בלבד ממספר התאונות שבגינן אושרו מדי שנה תביעות לדמי פגיעה, שהגישו נפגעייהן למוסד לביטוח לאומי. זאת, בלא תגובה נאותה ובהיקף הדרוש מצד אגף הפיקוח, על הפרתה של חובת הדיווח.

(ב) אגף הפיקוח לא יצר מנגנון של שיתוף פעולה בינו לבין המוסד לביטוח לאומי, אשר יבטיח זרימת מידע שוטף אודות תאונות עבודה, שבגינן הגישו נפגעייהן תביעות כספיות למוסד.

(ג) מספר התאונות שמפקחי העבודה חקרו את סיבותיהן ונסיבותיהן היה מצומצם ביותר: בשנים 1997-1999 הגיע שיעורן, בממוצע, לכ-3% בלבד מכלל התאונות שעליהן דיווחו לו המעבידים, ולכ-1% בלבד ממספר התביעות לדמי פגיעה שאישר המוסד לביטוח לאומי לעובדים שנפגעו. שיעור שולי של חקירות מצביע על אוזלת-יד של האגף במילוי תפקידיו.

(ד) אף באותם מקרים מועטים שבהם בוצעו חקירות, מיעט מאוד האגף בנקיטת אמצעי אכיפה נגד אלה, שלדעת המפקחים ביצעו עבירות בטיחות שגרמו להתרחשות התאונות. בדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה, לגבי כל דוחות החקירה שערך האגף בשנים 1995-2000 העלתה, כי ב-76% מן הדוחות שבמדגם הצביעו החוקרים על ביצוע עבירות בטיחות שונות, אולם הדוחות הללו (פרט לאחד מהם) לא הועברו כלל ללשכה המשפטית של המשרד לצורך הגשת כתבי אישום. האמצעי השגרתי בו נקטו מפקחי העבודה, היה משלוח מכתבי דרישה לתיקון ליקויי בטיחות, בלא נקיבת מועד מוגדר למילוי הדרישות ובלא מעקב שיטתי אחר ביצוען. אמצעי זה לא הניב תוצאות ממשיות. לא אחת התרחשו תאונות, ובהן כאלה שהסתיימו במוותם של עובדים (להלן - תאונות מוות), במקומות עבודה שבהם התריעו המפקחים בעבר על ליקויי בטיחות והפרות חוק.

2. ככלל, תאונות מוות נחקרות הן בידי אגף הפיקוח והן בידי משטרת ישראל. האגף נוהג להעביר את דוחות החקירה שלו למשטרה, וההעמדה לדין של החשודים בעבירות שגרמו לתוצאות הטררגיות נעשית בידי פרקליטות המחוז המתאימה. הועלה, כי שיתוף הפעולה בין האגף לבין הגופים הללו לקה בחסר: האגף לא עקב אחר תוצאות הטיפול בדוחות החקירה שהעביר למשטרה (ובאמצעותה לפרקליטות), ולא דאג לקבל בשיטתיות את פסקי הדין הרלוונטיים הנוגעים לתאונות המוות שחקר; יוצא אפוא, כי ההיזון החוזר שקיבל אגף הפיקוח, אודות איכותה ותרומתה של פעילותו בנושא, היה מזערי.

3. בעשור האחרון, מספר מקרי המוות בתאונות עבודה בענף הבנייה עלה במידה ניכרת על מספרם בכל אחד מיתר ענפי המשק. בשנים 1996-2000, מספר ההרוגים בתאונות בענף הבנייה הסתכם מדי שנה, בממוצע, ב-54% ממספר ההרוגים בתאונות העבודה שהתרחשו בכל ענפי המשק כאחד. ריבוי תאונות המוות בענף זה, חייב את

אגף הפיקוח להיערך זה מכבר להפעלת מאמץ מוגבר לנקיטת אמצעים, כדי להביא לצמצום מספרן. זאת, הן באיסוף שיטתי של מידע על האתרים השונים שבהם מתבצעות עבודות בנייה, הן בתחום הפיקוח השוטף על המתרחש בהם והן בתחום אכיפתן של הוראות החוק הייחודיות בנושאי בטיחות החלות על ענף זה. אולם, דבר זה לא נעשה במידה מספקת.

4. אגף הפיקוח לא עמד במשימתו להפעיל מערך של פעולות מנע ואכיפה, כדי לצמצם את סיכויי התרחשותן של תאונות במקומות העבודה הנתונים לפיקוחו, ואין בפעילות הקיימת כדי להביא להגברת ההרתעה והמודעות לנושאי בטיחות בקרב המעבידים ומחזיקי מקומות העבודה.



1. שירות הפיקוח על העבודה במשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) פועל כאגף מינהלי במשרד (להלן - אגף הפיקוח, או: האגף), והוא הוקם מכוח חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954 (להלן - חוק ארגון הפיקוח). תפקידי האגף לפי חוק זה: לפקח על קיום הוראותיו של חיקוק שביצעו בסמכות שר העבודה והרווחה (להלן - השר) לאחר שהשר הטיל על האגף את הפיקוח על קיומן; לפקח על הבטיחות, על הגיהות המקצועית ועל הרווחה במקומות העבודה, ולהדריך באלה את העובדים ואת המעבידים; וכן למלא כל תפקיד אחר שיטיל עליו השר בנושאים אלה.

החוקים העיקריים בנושאים של בטיחות ושל גיהות תעסוקתית בעבודה - לרבות תקנות וצווים רבים שהוצאו מכוחם - שעל אכיפתם מופקד אגף הפיקוח הם: חוק ארגון הפיקוח; פקודת התאונות ומחלות משלח יד (הודעה), 1945 (להלן - פקודת התאונות); ופקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970 (להלן - פקודת הבטיחות).

פעילות האגף בתחומי הבטיחות, הגיהות והרווחה במקומות העבודה, נועדה להבטיח, שנעשות בידי המחזיקים בהם הפעולות הדרושות להגנה מרבית על שלומם ובריאותם של העובדים. אחד היעדים המרכזיים של פעילות האגף בתחום הבטיחות בעבודה הוא להביא לצמצום מספרן של תאונות העבודה ולהקטנת נזקיהן הגופניים והכלכליים. להשגת יעד זה פועלים במסגרת האגף מפקחי עבודה, אשר מתפקידם, בין היתר, לבקר במקומות העבודה הנתונים לפיקוחם, לאתר בהם כשלי בטיחות, וכן להנחות את המחזיקים ואת המעבידים בדבר האמצעים שעליהם לנקוט להסרתם, כדי למנוע תאונות במהלך העבודה. משהתרחשו תאונות כאלה, מוסמכים המפקחים לחקור ולברר את סיבותיהן ואת נסיבותיהן; זאת, כדי להפיק לקחים שיאפשרו לצמצם את סיכויי הישנותן, וכדי להביא למיצוי הדין עם אלה שעבירות הבטיחות שביצעו גרמו להתרחשותן - פעולה שיש בה כדי להגביר את יסודות המניעה וההרתעה.

מנגנון אגף הפיקוח מורכב ממטה, שמושבו במשרד הראשי שבירושלים, ובראשו מפקח העבודה הראשי (להלן - מפקח"ר); וכן מחמישה משרדים אזוריים: ירושלים, תל-אביב, המרכז, הדרום, חיפה והצפון. בראש כל משרד אזורי עומד מפקח עבודה אזורי, וכפופים לו מספר מפקחים ועובדי מינהלה. בתקופה שבה נערכה הביקורת הסתכם מספר המפקחים (כולל חמישה מפקחים אזוריים וארבעה סגני מפקחים אזוריים) ב-65 איש; מהם 55 מפקחי עבודה הנמנים עם עובדי האגף, ועוד עשרה עובדים של חברת כוח אדם.

2. בחודשים אפריל-אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי טיפולו של אגף הפיקוח בתאונות העבודה המתרחשות בארץ, ובייחוד תאונות שהסתיימו במות הנפגעים (להלן - תאונות

מוות). כן נבדק שיתוף הפעולה שבין האגף לבין גופים ממלכתיים שיש להם נגיעה לנושאי הבטיחות בעבודה בכלל, ולנושא של תאונות העבודה בפרט.

במסגרת הביקורת נבדק מדגם אקראי של חקירות תאונות עבודה, שאותן ערך אגף הפיקוח בשנים 1995-2000: נבדקו 50 מבין 2,306 דוחות חקירה¹ (להלן - מדגם החקירות, או המדגם). כן נבדקו פרטיות וממצאי חקירתן של 64 מבין 67 תאונות המוות שהתרחשו בשנת 1998 (להלן - תיקי תאונות מוות)². המסקנות והממצאים העולים מניתוח תוצאות המדגם ומבדיקתם של תיקי תאונות מוות יפורטו בהקשר לנושאים בהם דנה הביקורת.

הבדיקה נערכה בעיקרה באגף הפיקוח (במשרד הראשי ובמשרדים האזוריים). בירורים התקיימו גם בלשכת היועץ המשפטי של המשרד ובמוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד). ביקורת קודמת כוללת בנושא הפיקוח על בטיחות בעבודה ועל בריאות העובדים נערכה בשנת 1992, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 43 של מבקר המדינה (עמ' 413).

ממדיהן של תאונות העבודה בישראל ועלותן הכלכלית

בחמש השנים 1995-1999 הסתכם המספר השנתי של הנפגעים בתאונות עבודה, שתביעותיהם לקבלת דמי פגיעה אושרו בידי המוסד³, בכ-84,000 איש, בממוצע, שהם - בממוצע שנתי - כ-3.9% מכלל המועסקים במשק באותה תקופה. לפי נתוני האגף, הסתכם באותן שנים מספר ההרוגים בתאונות עבודה בכ-80 איש בשנה, בממוצע. רובן המכריע של תאונות העבודה בתקופה האמורה התרחשו במקומות העבודה ובמהלכה, ומיעוטן (כ-20% מהן, בחישוב שנתי ממוצע) היו תאונות דרכים בדרך לעבודה או ממנה או במהלכה, שבהן אגף הפיקוח אינו אמור לטפל⁴.

הנזק הכלכלי הישיר מתאונות עבודה - תשלום גמלאות לסוגיהן בידי המוסד - הסתכם בשנת 1999 בכ-1.9 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), ובממוצע בכל אחת מהשנים 1997-1999 בכ-1.8 מיליארד ש"ח. להערכת המוסד לבטיחות ולגיהות⁵, הנזק הכלכלי העקיף הנגרם בעטיין של תאונות עבודה (צמצום התפוקה, ולעיתים הפסקה זמנית או מוחלטת של פעילות מפעלים קטנים שבעליהם נפגעו) עולה על הנזק הישיר. משמע, בשנים האחרונות הסבו תאונות העבודה למשק נזק ישיר ועקיף של 4 מיליארד ש"ח בשנה, בקירוב.

המידע על התרחשותן של תאונות עבודה והשימוש בו

1. על פי פקודת התאונות, מקום שאירעה בו תאונה שמקורה בעבודתו של עובד, והיא גרמה למותו, או עשתה אותו נטול יכולת - במשך יותר משלושה ימים - להשתכר שכר מלא בעבודתו, חובה על המעביד לשלוח מיד למפקח העבודה האזורי (באזור שבו אירעה התאונה) הודעה בכתב על התאונה. מעביד שאיננו ממלא את חובתו האמורה, עובר עבירה פלילית, שדינה מאסר או קנס,

- 1 הביקורת התייחסה לדוחות שכל אחד מהם נגע לתאונה אחת בלבד, שכן נמצאו מקרים שבהם כאשר בתאונה אחת נפגע יותר מאדם אחד, ערכו המפקחים דוח חקירה נפרד לכל נפגע.
- 2 לגבי שלוש תאונות המוות הנותרות לא נמצא כל התייעוד הרלוונטי, לפיכך הן לא נכללו בבדיקה.
- 3 לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח הנפגע בעבודה זכויות לקבל גמלאות מסוגים שונים. אחד מסוגי הגמלאות הוא דמי פגיעה.
- 4 תאונות אלה מוכרות על ידי המוסד כתאונות עבודה, לפי חוק הביטוח הלאומי.
- 5 המוסד לבטיחות ולגיהות הוא תאגיד שהוקם על-פי חוק ארגון הפיקוח.

או שני העונשים כאחד. הפרת החובה האמורה גם נמנית עם העבירות המינהליות שלפי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985⁶, שבגינה מוסמך מפקח עבודה אזורי להטיל על המעביד קנס מינהלי קצוב⁷ (בלא העמדה לדין).

מטרתה של חובת הדיווח היא לספק לאגף הפיקוח מידע על תאונות העבודה בסמוך למועד שבו אירעו, כדי שיתאפשר לאגף הפיקוח לחקור ולברר את סיבותיהן ונסיבותיהן, להפיק את הלקחים הראויים ולנקוט אמצעים משפטיים הולמים על הפרות של חיקוקי בטיחות שהביאו להתרחשותן.

2. בביקורת עלה, כי מספר הדיווחים, כדרישת החוק, שהאגף מקבל מהמעבידים אודות תאונות עבודה שאירעו לעובדיהם⁸, מצומצם ביותר, בהשוואה למספר העובדים הנפגעים בתאונות כאלה מדי שנה. כך למשל, מניתוח נתוני המוסד בשנים 1997-1999 עלה, כי בתקופה זו אושרו תביעות לדמי פגיעה ל-166,638 שכירים שנפגעו בתאונות שאירעו במקומות העבודה ובמהלכה⁹, דהיינו בממוצע כ-56,000 עובדים בשנה. באותה תקופה קיבל אגף הפיקוח בממוצע כ-19,000 הודעות בשנה ממעבידים אודות תאונות עבודה שאירעו לעובדיהם. יוצא אפוא, כי האגף קיבל מד שנה, בממוצע, הודעות אודות תאונות עבודה, רק בנוגע לכשליש מן העובדים שנפגעו בהן ושאושרו להם, כאמור, דמי פגיעה בגין.

עוד עלה, כי עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2001, מיעוט האגף לנקוט צעדי ענישה נגד מעבידים שהפרו את חובת הדיווח האמורה. כך, במהלך העיון בתיעוד הרלוונטי הנוגע להטלת קנסות מינהליים ולהגשת כתבי אישום בתקופה שמשנת 1997 ואילך, נמצאו מקרים ספורים בלבד של נקיטת אמצעים משפטיים כאלה. יוצא אפוא, כי בהיעדר נקיטה של אמצעי אכיפה יעילים, אין למעביד המתרשל בהגנה על שלומם של עובדיו, או שאינו נוקט את אמצעי הבטיחות המתחייבים כחוק במקום העבודה, כל תמריץ לדווח מיוזמתו על תאונות עבודה שאירעו לעובדיו. נהפוך הוא, אם לא ידוות, יקטנו מאוד הסיכויים לכך שייחקר, ושיועמד לדין בגין אחריותו האפשרית לתוצאות התאונות.

3. לדעת משרד מבקר המדינה, מיעוט הדיווחים המתקבלים באגף הפיקוח אודות תאונות עבודה, חייב זה מכבר יצירת מנגנון של שיתוף פעולה בין המוסד לבין אגף הפיקוח, אשר יבטיח זרימת מידע שוטף בין הגופים אודות תאונות עבודה שבגינן הוגשו תביעות כספיות למוסד. שיתוף פעולה כזה היה מאפשר לאגף הפיקוח לקבל מידע מלא יותר על תמונת מצב הבטיחות במקומות העבודה, וכן היה מאפשר לו ליתן דעתו לתאונות עבודה חמורות, או לאלה שיש להן השלכות כלליות בענף העיסוק שבו התרחשו.

היעדר שיתוף פעולה בין שני הגופים האמורים כבר נדון בביקורות הקודמות שערך משרד מבקר המדינה על פעולות האגף¹⁰, ומאז לא הובחן שיפור. באוקטובר 2000, בדיון שערך מנכ"ל המשרד עם מפע"ר ועם עובדים בכירים באגף בנושא מערך הפעילות של אגף הפיקוח, הונחה מפע"ר להגיש למנכ"ל המשרד עד לסוף נובמבר אותה שנה תכנית לשיתוף פעולה עם המוסד "בנוגע להצלבת בסיסי הנתונים של תאונות עבודה, על מנת לסייע בקביעת סדרי עדיפויות של עבודת האגף בתחום".

- 6 זאת, מאז נובמבר 1995, מועד כניסתן לתוקף של תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי -בטיחות בעבודה), התשנ"ו-1995.
- 7 במועד הביקורת סכום הקנס היה 3,000 ש"ח.
- 8 לעובדים שכושר העבודה שלהם נשלל לתקופה העולה על שלושה ימים.
- 9 נתונים אלה אינם מתייחסים לעובדים שנפגעו בתאונות דרכים בדרך לעבודה וממנה, שכאמור מוכרות על ידי המוסד כתאונות עבודה.
- 10 ראו דוח שנתי 38, עמ' 453; ביקורת מעקב (על ממצאי דוח שנתי 38) בדוח שנתי 40, עמ' 482; וכן - דוח שנתי 43, עמ' 418.

עוד התבקש מפע"ר, להעביר למנכ"ל המשרד בתוך המועד הנ"ל "תמונת מצב והערכה של השנים 1990, 1995, 2000, 2005, מנקודות המבט הבאות: יכולת ניתוח תאונות עבודה והפקת מסקנות ולקחים, הטמעת הנושא בשטח ושיפור הפיקוח". נמצא, כי עד לתחילת ינואר 2002 לא מולאו הנחיות מנכ"ל המשרד בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 הודיע המשרד, כי אגף הפיקוח ניסה פעמים רבות להקים מערכת משותפת לאגף ולמוסד, אשר תאפשר לו קבלת דיווח שוטף על תאונות עבודה שמידע עליהן התקבל במוסד. אולם ניסיונות אלה לא נשאו פרי, עקב חוסר נכונות של המוסד לשנות את מערכות המידע שלו ולהתאימן לצורכי האגף.

המוסד, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2001, לא אישר את טענות האגף האמורות. לטענתו, העביר לאגף הפיקוח קבצים ממוחשבים ובהם מידע על התאונות שהתרחשו בתקופה מוגדרת, כדי שהאגף יצליב מידע זה עם המידע שברשותו ויאתר את המעבידים שהפרו את חובת הדיווח על תאונות בהם נפגעו עובדיהם. לטענת המוסד, ניסיונות האגף להפיק תועלת מהקבצים שהועברו אליו לא נשאו פרי, בשל מחסור בכוח אדם באגף הפיקוח, ובשל אי-יכולתו של האגף להתמודד עם היקף המקרים שבהם לא הצליח להצליב את נתוני המוסד עם הנתונים שברשותו.

המוסד הוסיף וטען, כי משהוחל לפני שנים אחדות בבניית מערכת מחשוב חדשה לאגף¹¹, היו נציגיו חברים בצוות ההיגוי לתכנון המערכת, שהקים האגף. בדיוני הצוות הדגישו נציגי המוסד, כי מפתח הזיהוי של המעבידים במערכת הממוחשבת של המוסד הוא מספר תיק המעביד במוסד, ועל כן, יתאפשר קשר בין קובצי המוסד לקבצי של האגף, רק אם מספר מזהה זה יוכנס גם למערכת הממוחשבת של האגף. לטענת המוסד, דבר זה לא נעשה, למיטב ידיעתו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד ולמוסד, כי הבדיקה העלתה, שבקובץ המפעלים במערכת המחשוב החדשה של האגף קיים שדה לרישום מספר תיק המעביד במוסד, ומפקחי העבודה קיבלו הנחיה לדרוש מהמעבידים נתון זה בעת ביקורי הפיקוח במקומות העבודה השונים. כך נוצרה האפשרות - כטענת המוסד - להצליב את נתוני המוסד עם הנתונים במאגר המידע הממוחשב של האגף. מן הראוי, אפוא, ששני הגופים ישקיעו את המאמץ הנדרש להתאמת מערכותיהם הממוחשבות, וכי ישקדו על מציאת הפתרון, שיאפשר נגישות מאובטחת וחסויה של האגף (בקישור ממוחשב ישיר (ON LINE)) אל קובצי נתונים רלוונטיים של המוסד, החיוניים לשיפור טיפולו של האגף בנושא הבטיחות בעבודה בכלל, וטיפולו בתאונות העבודה בפרט.

חקירת סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות עבודה

1. להלן בטבלה ריכוז הנתונים הנוגעים לדוחות חקירה שערך אגף הפיקוח בשנים 1997-1999; שיעורם ביחס להודעות על תאונות עבודה שקיבל האגף מהמעבידים באותה תקופה; וכן שיעורם ביחס לנתונים על תאונות שבהן נפגעו עובדים באותה תקופה, כפי שהם משתקפים מהתיעוד הרלוונטי שבמוסד¹²:

11 פירוט ראו בהמשך.

12 בטבלה אין התייחסות לתאונות דרכים, שבהן כאמור אגף הפיקוח אינו מטפל.

השנה	עובדים שאושרו תביעותיהם לדמי פגיעה	הודעות על תאונות שקיבל האגף ממעבידים	דוחות חקירה של תאונות	שיעור הדוחות ביחס להודעות	שיעור הדוחות ביחס לעובדים שנפגעו
1997	59,880	21,252	913	4.3%	1.5%
1998	56,492	19,314	613	3.2%	1.1%
1999	50,266	17,019	442	2.6%	0.9%
ס"ה	166,638	57,585	1968	3.4%	1.2%

מנתוני הטבלה עולה, כי בתקופה הנדונה, שיעור החקירות שערך האגף ביחס למספר ההודעות על תאונות עבודה שקיבל מהמעבידים, הגיע בממוצע לכ-3% לשנה בלבד; ושיעורם ביחס לכלל התביעות לדמי פגיעה שאישר המוסד אותה תקופה לעובדים, הגיע בממוצע לכ-1% לשנה בלבד. לא זו בלבד, אלא שבמהלך התקופה הנדונה הלך ופחת בצורה תלולה אף המספר הנומינלי של דוחות החקירה, דהיינו הפעילות החקירתית אף היא פחתה. יצוין, שמנגד, לפי נתוני האגף, במהלך התקופה האמורה לא פחת מספר המפקחים.

משרד מבקר המדינה העיר למפע"ר, כי שיעור שולי של חקירת תאונות עבודה כמפורט לעיל, מצביע על אוזלת-יד בהשגת אחד מיעדי החשובים של אגף הפיקוח בפעילותו בנושאי הבטיחות בעבודה: צמצום מספר תאונות העבודה בדרך של חקירת סיבותיהן ונסיבותיהן. שכן, חקירות מועטות אינן מאפשרות לימוד שיטתי של גורמי התאונות והפקת לקחים מכך.

2. בתשובת המשרד מנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה הוא התריע על מצוקת כוח האדם המקצועי שבה נתון אגף הפיקוח, ועל כך שחרף הגידול המתמשך במספר מקומות העבודה, במספר המועסקים ובמורכבות תהליכי הייצור והבנייה, חלה ירידה במספר המפקחים: כ-100 מפקחים בשנות ה-50 וה-60 לעומת 70 משרות פיקוח בלבד בסוף שנת 2000. לטענת המשרד, תוצאה הכרחית מהמתואר היא, שעומס העבודה המוטל על המפקח גדול מאוד, ואין באפשרותו לפעול בצורה מיטבית בכל מקום ובכל תחום. המשרד ציין, כי נוכח המגוון הרחב של המטלות המוטלות על המפקח, חקירתן של תאונות עבודה היא רק חלק קטן מעבודתו. עוד ציין המשרד, כי קיים נוהל לחקירת תאונות, והקו המנחה הוא לחקור תאונות שתוצאותיהן קשות במיוחד (מוות וגרימת נכויות), וכן כאלה שניתן להפיק לקחים מהן לצורך מניעת הישנותן של תאונות דומות. המשרד הודיע, כי: "...אין כוונה ואין תועלת להרבות בחקירת תאונות אשר מהן לא ניתן להפיק ידע נוסף ואין בהן משום חידוש או תרומה לצורכי מניעה".

3. על טיעוני המשרד דלעיל העיר משרד מבקר המדינה:

(א) הביקורת העלתה, כי נוהל החקירות של האגף אינו מספק. ההחלטה אם לקיים חקירה בעקבות קבלת מידע על תאונה נתונה לשיקול דעתו של כל מפקח עבודה אזורי (פרט למקרי מוות). כל אחד מהם פועל לפי הבנתו ונטייתו האישית ובלא אמות מידה אחידות.

בהקשר לכך יצוין, כי בתשובתו מנובמבר 2001 הודיע המשרד, שהוא פועל עתה להכנת נוהל חקירות חדש, שיכיל אמות מידה ברורות ומוגדרות יותר לביצוע חקירות של תאונות עבודה (תהליך שיימשך כחצי שנה).

(ב) ראוי לזכור, כי מטרת חקירתה של תאונה אינה רק הפקת לקחים כלליים, אלא גם מיצוי הדין עם אלה שלא נקטו אמצעים ראויים למניעת התרחשותה. מכאן שאין להשלים עם גישת המשרד, שלפיה "אין להרבות בחקירת תאונות".

(ג) התשתית המונחת בפני מפקח העבודה האזורי, בבואו להחליט אם לחקור תאונה מסוימת, היא בדרך כלל הודעה תמציתית בכתב שהתקבלה מהמעסיק שעובדו נפגע, או מידע טלפוני מהמשטרה (אם הוגשה לה תלונה בנדון). תשתית כזאת אינה מספקת להפעלת שיקול דעתו של מפקח העבודה האזורי, אם יש בחקירתה של התאונה כדי להפיק לקחים לצורך מניעת הישנותן של תאונות דומות, או משום חידוש או תרומה לצורכי מניעה. על אחת כמה וכמה שאין בה תמיד כדי להבהיר, אם גורמיה קשורים בהפרות חוק חמורות, המחייבות נקיטת הליכים בגינן (עובדות העשויות להתברר רק אגב חקירה).

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הפגיעות בנפש, נזקי הגוף והנזקים הכלכליים החמורים שמסבות תאונות העבודה למשק, וכדי לאפשר מיון סביר של התאונות שייחקרו, ראוי שמפע"ר ישקול מתן הנחיה למפקחי העבודה האזוריים, כי כל אימת שמתקבל דיווח על תאונת עבודה שבה נפגע אדם, יוקצה מפקח לבירור ראשוני ומהיר של נסיבותיה, תוך היעזרות בכל אמצעי זמין (לרבות בירור טלפוני, ולפי הצורך - ביקור קצר במקום האירוע); זאת, לצורך עיבוי המידע שהתקבל אודות התאונה, ולצורך התרשמות ראשונית, אם עריכת חקירה אודותיה עשויה לתרום להפקת לקחים, או להבאה לדין של מפירי חוק שגרמו להתרחשותה.

ביקורי הפיקוח במקומות העבודה

1. אחת הפעולות החשובות שמבצע אגף הפיקוח, שיש בה כדי לצמצם את סיכויי התרחשותן של תאונות עבודה ולמזער את נזקיהן, מתבטאת בקיום ביקורי פיקוח שוטפים של מפקחי העבודה במקומות העבודה השונים. עד למועד סיום הביקורת נהגו המפקחים לסכם בתמציתיות את תוצאות ביקוריהם בדפי יומן שנוהלו בנפרד לכל מקום עבודה שבוקר, ואלה צורפו לתיק המפעל או האתר הנוגע לעניין. בדפי היומן נרשמו, בין היתר, תאריך הביקור, מטרתו (ביקור שוטף, ביקור לחקירת תאונה וכיו"ב), עיקרי הליקויים שהתגלו במהלכו, וכיצד נמסר עליהם למעביד, או (לפי העניין) למנהל המפעל (בעל-פה במהלך הביקור, או בדרך של משלוח מכתב התראה וכו' דרישה לתיקון הליקויים).

לדעת משרד מבקר המדינה, שומה על אגף הפיקוח להנהיג רשימת תיוג ("צ'ק ליסט") של הנושאים שעל המפקחים לבדוק בכל מקום עבודה הנתון לפיקוחם, בהתאם לענף הכלכלי שאליו הוא משתייך; תוך הבחנה בין מאפייניהם של ענפי העיסוק השונים, ובהתאמה ככל האפשר להוראות החיקוקים בנושאי בטיחות החלים על מקום העבודה. במקביל, על האגף להנהיג יומן דיווח מובנה ומפורט לכל ביקור פיקוח, שיאפשר בקרה שיטתית של מפקח העבודה ושל הממונים עליו, על נושאים שכבר נבדקו במקום העבודה שבוקר, על אלה שנוותרו לבדיקה, על ליקויים הדורשים ביקור מעקב אחר תיקונם, על הפרות חוק הדורשות נקיטת אמצעי אכיפה מיידיים ועל מידת ביצועם.

בתשובתו מנובמבר 2001 הודיע המשרד, כי לאחרונה הוכנסה לאגף מערכת מחשוב חדשה, המצויה בשלב של הטמעה, וכי עם סיום שלב זה בעוד כמה חודשים, תעמוד לרשות האגף רשימת תיוג לפי הענפים השונים וכן כלים מובנים לביצוע הפיקוח ולבקרה עליו.

2. אם במהלך ביקור פיקוח במקום עבודה מגלה המפקח ליקויים המצביעים על הפרה, לכאורה, של חיקוקים בנושאי בטיחות מצד המעביד (או, לפי העניין, המחזיק במקום העבודה, או מנהלו),

עומדים לרשותו מספר אמצעי אכיפה. העיקריים שבהם: הוצאת צווי בטיחות וצווי שיפור על ידי מפקח העבודה האזורי לפי חוק ארגון הפיקוח¹³. הפרת צוים כאמור דינה מאסר או קנס. כמו כן הפרת צו שיפור היא עבירה מינהלית, שבגינה מוסמך מפקח עבודה אזורי להטיל קנס מינהלי בסכום קצוב. עוד עומדת בפני המפקח האזורי האפשרות, להמליץ בפני הלשכה המשפטית של המשרד על הגשת כתב אישום בבית הדין האזורי לעבודה נגד המעביד (או, לפי העניין, המחזיק במקום העבודה, או מנהל), בגין הפרת חיקוקים בנושאי בטיחות.

3. מניתוח תוצאות מדגם החקירות עולה, כי ב-12 (24%) מבין 50 מקומות העבודה הכלולים בו, לא נערכו כלל ביקורי פיקוח שוטפים במהלך שלוש השנים שקדמו לתאונות שאירעו בהם. ב-20 מקומות (40%) התריעו המפקחים בביקוריהם על ליקויי בטיחות שעליהם כבר התריעו בעבר, בביקור קודם או במספר ביקורים קודמים, או על ליקויים דומים לליקויי התאונה. ב-13 מבין 20 המקומות הללו (26% מכלל המקומות שבמדגם) הסתפקו המפקחים במשלוח מכתבי התראה (המכילים דרישה לתיקון הליקויים, בלא קציבת פרק זמן מוגדר למילוי), או במתן אזהרה בעל-פה במקום בעת הביקור, ולא נקטו אמצעי אכיפה ממשיים נגד המעבידים בגין הפרת חיקוקים בנושאי בטיחות (הוצאת צוים, הטלת קנסות, או המלצות להגשת כתבי אישום, כמפורט לעיל).

4. בבדיקתם של תיקי תאונות מוות הצטיירה תמונה קשה יותר. ב-23 (36%) מבין 64 מקומות העבודה שאירעו בהם תאונות מוות בשנת 1998, לא נערכו כלל ביקורי פיקוח שוטפים במהלך שלוש השנים שקדמו לתאונות; ב-21 מקומות (כ-33%) התריעו המפקחים בביקוריהם על ליקויי בטיחות, חלקם חמורים ביותר, שעליהם כבר התריעו בעבר, בביקור קודם או במספר ביקורים קודמים, או על ליקויים דומים לליקויי התאונה, בלא שהללו תוקנו; ב-18 מבין 21 המקומות הללו (28% מכלל המקומות) הסתפקו המפקחים במשלוח מכתבי התראה או במתן אזהרה בעל-פה במקום בעת הביקור, ולא נקטו אמצעי אכיפה ממשיים בגינם. יתר על כן, במקרים מסוימים נמצא, כי אותם ליקויים היו בין אלה שגרמו מאוחר יותר להתרחשותן של תאונות המוות. להלן שתי דוגמאות:

(א) בינואר 1998 התקבלה במשרד האזורי של אגף הפיקוח בתל-אביב הודעה מחברת בנייה על התחלת עבודות בנייה להקמת בניין משרדים באזור תל-אביב. בסוף אותו חודש ערך מפקח עבודה ביקור פיקוח ראשון באתר הבנייה. באפריל אותה שנה ערך ביקור שני, ומצא באתר משטחי עבודה בלתי מגודרים. עקב כך, מסר למנהל העבודה מכתב דרישה לתיקון הליקויים - דרישה שלא מולאה. ביולי אותה שנה ערך המפקח ביקור פיקוח שלישי במקום. בסיומו שוב מסר למנהל העבודה מכתב, ובו דרש, בין היתר, נקיטת אמצעים באחת הקומות כדי למנוע נפילת עובדים ממנה, וכן - התקנת גידורים בפתחים מסוכנים שנמצאו באותה קומה. ביקור פיקוח רביעי ערך המפקח באוגוסט אותה שנה. בביקור זה חזר על הדרישה שהעלה כבר בביקורו הקודם (משהתברר לו שהליקויים לא תוקנו), בלא שנקט אמצעי אכיפה כלשהם. בנובמבר אותה שנה אירעה באתר תאונת עבודה, ובה מצא עובד את מותו עקב נפילה מהקומה הנ"ל. מעיון בדוח החקירה עלה, כי לדעת המפקח החוקר, התאונה נגרמה עקב קיומו של משטח עבודה בלתי מגודר כנדרש בתקנות, ועקב אי-נקיטתם של אמצעי בטיחות הולמים למניעת נפילתם מגובה של עובדים. לא זו בלבד, אלא שבביקורי פיקוח נוספים שערך המפקח לאחר אותה תאונה, נמצאו שוב ליקויים דומים בקומות אחרות. כך למשל, בעקבות ליקויי בטיחות שהתגלו בביקור פיקוח שערך בנובמבר 1999, ציין המפקח במכתב שמסר

13 צו בטיחות אוסר את השימוש במתקן, במכונה, בצידוד, או בחומרי עבודה, עד שיוורק גורם הסכנה בתוך פרק הזמן שנקבע בו. צו שיפור מחייב את מקבלו לנקוט צעדים בתוך המועד שנקבע בו, לשם מילוי הוראת חוק שעניינה בטיחות בעבודה, בלא הטלת מגבלות על המשך הפעילות השוטפת עד למילוי הוראות הצו.

למנהל העבודה, כי אף על פי שאירעה במקום תאונת מוות ועל אף שהוצאו מספר מכתבי התראה, ממשיכים לעבוד באתר על משטחי עבודה בלתי יציבים וללא נקיטת אמצעים כלשהם כדי למנוע נפילה מגובה. הועלה, אפוא, כי גם לאחר קרות התאונה לא נקט המפקח אמצעי אכיפה ממשיים כלשהם - למעט משלוח המכתבים שנותרו כאבן שאין לה הופכין.

(ב) בשנת 1996 נפתח בצפון הארץ מפעל לייצור מזון (להלן - המפעל). בספטמבר אותה שנה ערך מפקח עבודה ביקור פיקוח ראשון במפעל, וגילה בו ליקויי בטיחות רבים. עקב כך, שלח למפעל באוקטובר אותה שנה מכתב התראה, ובו דרש, בין היתר, ביצוע בדיקת כשירות למלגזה המופעלת במפעל, בידי בודק מוסמך, כמתחייב מהוראות פקודת הבטיחות בנדון. בינואר 1998 ערך המפקח ביקור פיקוח נוסף במפעל, והתברר לו כי הדרישה האמורה לא מולאה. עקב כך, שלח שוב מכתב התראה ובו חזר על דרישתו האמורה, ואף מכתב זה לא זכה לתגובה. במאוס אותה שנה ערך המפקח ביקור פיקוח שלישי במפעל, ושוב התברר לו, כי דרישותיו לא מולאו. עוד גילה המפקח באותו ביקור, כי המלגזה הופעלה בידי עובדים שלא הוסמכו כחוק להפעילה. גם בעקבות ביקור זה הסתפק המפקח במסירת מכתב התראה, ולא נקט אמצעי אכיפה ממשיים. גם מכתב זה נותר ללא מענה, ולא נמצא שהמפקח בדק מאוחר יותר אם הדרישות שהועלו באותו מכתב מולאו. ביוני אותה שנה אירעה במפעל תאונת עבודה, ובה מצא עובד את מותו במהלך שימוש במלגזה. מעיון בדוח החקירה עולה, כי לדעת המפקח החוקר, בין הגורמים לתאונה היו ליקויים שנמצאו במלגזה, אשר, כאמור, לא נבדקה כחוק בידי בודק מוסמך, וכן העובדה שהמלגזה הופעלה בידי עובד שלא היה מוסמך להפעילה. יצוין, כי רק לאחר התאונה מצא מפקח העבודה האזורי לנכון להוציא צו בטיחות האוסר את השימוש במלגזה בידי עובדים שלא הוסמכו כחוק להפעילה.



מכלל המתואר לעיל עולה, כי לגבי חלק ניכר מתאונות העבודה הכלולות במדגם החקירות וכן מאלה שבתיקי תאונות מוות, לא ביצעו מפקחי העבודה במהלך שלוש השנים שקדמו להתרחשות התאונות פעולות מנע בסיסיות של עריכת ביקורי פיקוח שוטפים במקומות העבודה שבהם הן אירעו, כדי לאתר כשלי בטיחות ולהתריע עליהם. יתר על כן, במקרים שבהם נערכו ביקורים והועלו ליקויי בטיחות חמורים, בחלקם חוזרים ונשנים, או אף דומים לליקויים שהביאו להתרחשות התאונות, האמצעים שבהם נקטו המפקחים היו דלים ביותר ובלתי מועילים. יוצא, אפוא, כי מערך פעולות המנע שהיה על האגף להפעיל, כדי לצמצם את סיכויי התרחשותן של תאונות במקומות העבודה הנתונים לפיקוחו, לקה בחסר.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התפקוד הלקוי של האגף כמתואר, ראוי שמפע"ר יוציא הנחיות מחייבות למפקחי העבודה האזוריים, ולפיהן כל אימת שמפקח מגלה הפרות חוק נמשכות או ליקויי בטיחות חוזרים ונשנים, שלא תוקנו חרף התרעות קודמות עליהם לנוגעים בדבר במקום העבודה, אל לו להסתפק בפעולה השגרתית של משלוח מכתב התראה סתמי למקום העבודה, אלא עליו לנקוט אמצעי אכיפה ממשיים, כגון: הוצאת צווי שיפור, צווי בטיחות, הטלת קנסות מינהליים, או יוזמה להגשת כתבי אישום נגד העוברים על החוק; כל אלה, לפי מדרג שייקבע בשים לב לחומרת הליקוי ולמספר הפניות הקודמות שלא נענו.

מועדי הגעתם של המפקחים למקומות התרחשות של תאונות

1. לפי נוהלי אגף הפיקוח, משהחליט מפקח עבודה אזורי על חקירתה של תאונת עבודה, חובה על המפקח החוקר לצאת לזירת האירוע ולבצע את הבדיקה והטיפול בשטח מיד לאחר קבלת המידע על התרחשות התאונה¹⁴. זאת, כדי שתהא בידי האפשרות לתעד במדויק ככל הניתן את מקום האירוע ולאסוף את מירב הממצאים, לצורך קביעת הסיבות שהביאו לקרות התאונה ולהסקת המסקנות המתבקשות מהחקירה.

מבדיקת התיעוד הנוגע ל-50 דוחות החקירה הכלולים במדגם עלה, כי ב-24 תאונות (כמחצית מכלל התאונות שבמדגם) ביקור החקירה הראשון נערך למעלה משבוע ימים לאחר יום קבלת המידע על התאונה. בשבע מבין 24 התאונות הללו ביקור החקירה הראשון נערך אף למעלה מחודש ימים לאחר יום קבלת המידע עליהן, ובאחת מהתאונות הללו - כעבור חמישה חודשים תמימים מיום קבלת המידע עליה.

עוד עלה מניתוח תוצאות מדגם החקירות, כי בלא מעט מקרים דיווחו המעבידים לאגף על קרות התאונות באיחור ניכר. המידע אודות 15 (30%) מבין התאונות הכלולות במדגם החקירות התקבל כעבור למעלה מ-10 ימים מיום התרחשותן: בשש מתוכן - כעבור למעלה מ-30 ימים, ובשתיים מאותן שש תאונות - כעבור למעלה מ-90 ימים מיום התרחשותן. אף על פי כן לא נמצא שהאגף נקט אמצעים נגד מעבידים אלה.

2. להגעה מיידית למקום האירוע משנה חשיבות כאשר עסקינן בתאונה שבה קופחו חיי אדם. שכן, מטבע הדברים יש עניין רב בחקר נסיבותיהן של תאונות כאלה ובהעמדה לדין של האחראים לגרימתן (אם יימצאו כאלה). מבדיקת התיעוד הנוגע ל-64 תיקי תאונות המוות עולה, כי גם בתאונות אלה הגעת מפקח לזירת האירוע לא תמיד היתה מיידית: נמצאו שישה מקרים (כ-10% מהם), שבהם ביקור החקירה הראשון נערך שלושה ימים ומעלה מיום קבלת המידע על התאונה ובשלושה מבין אותם שישה מקרים הביקור הראשון נערך רק כעבור תשעה ימים ומעלה מיום קבלת המידע על התאונה¹⁵.

מועדי הפקתם של דוחות החקירה

לפי נוהלי אגף הפיקוח, על המפקח החוקר להגיש את דוח החקירה שערך (בו כלולים ממצאי החקירה, מסקנות החוקר והמלצותיו בנוגע לפעולות שיש לנקוט בעקבות החקירה) לאישורו של מפקח העבודה האזורי הנוגע לעניין, לא יאוחר מאשר חודשיים מיום קבלת המידע על התרחשות התאונה שנחקרה, אלא אם כן האריך מפקח העבודה האזורי בכתב את המועד לביצוע האמור. משאישר מפקח העבודה האזורי את תוכן הדוח, הוא הופך לדוח סופי, וההמלצות שבו, על הפעולות שיינקטו בעקבות החקירה, הן בעלות אופי מחייב.

מבדיקת 50 דוחות החקירה הכלולים במדגם החקירות עלה, כי 22 דוחות (44%) הופקו למעלה מחודשיים לאחר יום קבלת המידע על התרחשות התאונות. 12 מבין 22 הדוחות הללו (24% מכלל הדוחות) הופקו למעלה מארבעה חודשים לאחר יום קבלת המידע על התרחשות התאונות, ואחד מבין 12 הדוחות הללו הופק רק כעבור 11 חודשים.

14 בנוהל נכתב - "מיד", ובהמשכו - "ימים אחדים" (בלא נקיבת מועד מוגדר).

15 כאמור להלן, תאונות מוות נחקרות במקביל בידי משטרת ישראל. לפיכך בתאונות כאלה, בדרך כלל, גם אם המעביד לא ממלא את חובת ההודעה המוטלת עליו, מקבל אגף הפיקוח מידע אודותיה מהמשטרה באותו יום שבו נודע לה הדבר או למחרת.

בבדיקת התייעוד הנוגע ל-64 תיקי תאונות המוות הצטיירה תמונה דומה. 36 דוחות חקירה (56%) הופקו באיחור: 19 מבין 36 הדוחות הללו (כ-30% מכלל הדוחות) הופקו למעלה מארבעה חודשים לאחר יום קבלת המידע על התרחשות התאונות, ושמונה מבין 19 הדוחות הללו הופקו רק כעבור למעלה מחצי שנה.

אף לא באחד מהמקרים המתוארים לעיל ניתנה למפקחים אורכה להגשת הדוחות למפקחי העבודה האזוריים, כמתחייב מנוהלי האגף.

ראוי להדגיש, כי להפקתם של דוחות חקירה בפרק זמן סביר חשיבות רבה. שכן, ממצאי החקירות ומסקנותיהן אמורים לשמש, בין היתר, להפקת לקחים שיצמצמו את סיכויי התרחשותן בעתיד של תאונות דומות, ומן הראוי שלקחים אלה יופקו בהקדם ככל הניתן.

חשיבות יתר נודעת להפקתם בהקדם של דוחות חקירה הנוגעים לתאונות מוות. בהקשר לכך יצוין, כי במתכונת הפעילות ששררה במועד הביקורת, כל דוח חקירה של אגף הפיקוח הנוגע לתאונות מוות היה מועבר למשטרת ישראל - החוקרת במקביל כל תאונה כזאת. זו מצדה מעבירה את תיק החקירה המשטרי (והמלצותיה), ביחד עם דוח החקירה של אגף הפיקוח, אל פרקליטות המחוז המתאימה, כדי שהאחרונה תשקול הגשת כתבי אישום (לבית משפט השלום) נגד אלה האחראים, לכאורה, בפלילים, לגרימת המוות בתאונה.

הפקת דוחות חקירה של האגף באיחור בלתי סביר משהה את המשך הטיפול בתאונות כאלה על ידי הגופים האמורים. שומה, אפוא, על מפע"ר להנחות בהתאם את המפקחים, ולוודא שהללו יקפידו על מילוי נוהלי האגף בנדון.

פעולות אכיפה בגין עבירות בטיחות הקשורות בתאונות

לפי נוהלי אגף הפיקוח, על המפקח להצביע בדוח החקירה על עבירות הבטיחות שלדעתו נעברו בהקשר לתאונה שנחקרה, ולציין מהן הפעולות שהוא ממליץ למפקח העבודה האזורי לבצע בעקבות ממצאי החקירה ומסקנותיה. בתאונות מוות, ממליץ בדרך כלל המפקח החוקר להעביר את הדוח למשטרה (ובאמצעותה - לפרקליטות).

1. ניתוח תוצאות מדגם החקירות העלה, כי העבירות השכיחות ביותר שעל קיומן הוצבע בדוחות החקירה שנדגמו היו: היעדר גידור לבטח של חלקים מסוכנים במכונות, היעדר אמצעי גישה בטוחים למקומות העבודה (או לתחנות העבודה השונות), אי-נקיטת אמצעים להגנה מפני נפילה מגובה, היעדר גידור נאות של משטחי עבודה (במיוחד באתרי בנייה), וכן עבירות על הוראות הדין המחייבות מסירת מידע לעובדים והדרכתם בנוגע לסיכויי הבטיחות במקומות עבודתם ודרכי ההגנה מפניהם¹⁶.

בבדיקתם של תיקי תאונות מוות הצטיירה תמונה דומה, כאשר בנוסף לעבירות שצוינו לעיל נמצאו שכיחות גם עבירות ייחודיות לענף הבנייה, כגון: אי-מינוי מנהלי עבודה, אי-התקנה נאותה ובטוחה של פיגומים מתאימים, ואי-שימוש בעזרי בטיחות (כגון כובע מגן ופריטי לבוש) כדרישת החוק. יצוין, כי מבין העבירות שפורטו לעיל, העבירות שנושאות אי-מסירת מידע לעובדים וחוסר הדרכתם בכל הנוגע לסיכויי הבטיחות וההגנה מפניהם, נמצאו שכיחות ביותר הן במדגם החקירות והן בתיקי תאונות מוות.

16 תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999.

2. אשר לפעולות האכיפה בעקבות ממצאי הדוחות ומסקנותיהן, נבדקו 50 הדוחות הכלולים במדגם החקירות ונמצא, כי ב-38 מהם (76%) הצביעו החוקרים על ליקויים ועל ביצוע עבירות, שחייבו בנסיבות העניין הפעלת פעולות אכיפה¹⁷. אולם, בדיקת התייעוד הנוגע ל-38 דוחות החקירה הרלוונטיים הללו העלתה, כי בארבעה מהם (11% מכלל הדוחות הרלוונטיים) לא המליצו המפקחים על נקיטת פעולה כלשהי (אף לא משלוח מכתב התראה); ב-16 מהם (42% מכלל הדוחות הרלוונטיים) הסתפקו המפקחים בהצעה למשלוח מכתב התראה (דרישות לתיקון ליקויי הבטיחות שעליהם הוצבע בדוחות) - בהקשר לארבעה מבין 16 הדוחות הללו, מכתבי ההתראה לא נשלחו בפועל; ורק בחמישה מהם (13% מכלל הדוחות הרלוונטיים) הומלץ על הוצאת צווי בטיחות או צווי שיפור, ואלה אכן הוצאו (פרט למקרה אחד).

ב-13 דוחות החקירה הנותרים (34% מכלל הדוחות הרלוונטיים), ובהם בלבד, אמנם המליצו המפקחים בפני המפקחים האזוריים על הגשת כתבי אישום נגד מי שעברו, לכאורה, עבירות בטיחות בהקשר לתאונות שנחקרו, אולם הבדיקה העלתה, כי לא הוגש אפילו כתב אישום אחד. יתר על כן, בתשובת הלשכה המשפטית של המשרד מנובמבר 2001 נמסר, כי רובם ככולם של הדוחות הללו (פרט לאחד מהם) לא הועברו כלל לידיה לצורך הטיפול בהגשת כתבי אישום. יוצא אפוא, כי המלצות המפקחים נותרו על גבי דוחות החקירה בלבד. עוד הודיעה הלשכה המשפטית, כי בעקבות ממצאי הביקורת בחנה את האפשרות להגשת כתבי אישום. אולם, התברר לה, כי במרבית המקרים לא ניתן עוד להגיש כתבי אישום, בין מחמת התיישנות ובין עקב קשיים אחרים.

3. אשר לתאונות המוות הנחקרות בידי אגף הפיקוח, עלה, כי עד תחילת ינואר 2002 לא קיים אגף הפיקוח מעקב אודות גורלם של דוחות החקירה שהעביר למשטרת ישראל ובאמצעותה לפרקליטות המחוז הנוגעת בדבר (אם הוגשו כתבי אישום בגינם ומה תוצאות ההליכים).

עוד עלה, כי עד למועד האמור לא היה גורם מוסמך באגף החקירות במשטרת ישראל, או בפרקליטות המדינה על כלל מחוזותיה, אשר דיווח לאגף הפיקוח על התוצאות של חקירת המשטרה בתיקי תאונות עבודה ועל ההליכים הפליליים שננקטו, אם ננקטו, בעקבות חקירות אלה, ולא הועברו בשיטתיות פסקי הדין של בתי המשפט בהליכים כאלה אל הלשכה המשפטית של המשרד ואל אגף הפיקוח. למרות חשיבותו המיוחדת של ההיוון החוזר בחקירותיהן של תאונות מוות, התברר, כי המידע שקיבל האגף מהגופים האמורים היה זעום ביותר.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 הודיעו מנכ"ל המשרד וכן פרקליטת המדינה, כי בשנת 1999 מינתה פרקליטת המדינה צוות בין-משרדי, בהרכב נציגים של הפרקליטות, המשטרה והמשרד (ובניהם מפע"ר), והטילה עליו לגבש נוהל ארצי לחקירת תאונות עבודה. זאת, במטרה להביא לשילוב ולתיאום בין הגורמים המעורבים בטיפול ולייעל את הטיפול החקירתי והמשפטי בתאונות אלה; ובכך אף להגביר את המודעות הציבורית לנושא ולהטמיע נורמות ראויות של בטיחות בעבודה. דוח מסכם, שבו נכללו המלצות הצוות האמור, הוגש לפרקליטת המדינה בנובמבר 2000, והיא העבירה עותקים ממנו למשרד ולמשטרת ישראל. התברר, כי עד תחילת ינואר 2002 עדיין לא יושמו ההמלצות הכלולות בדוח זה.

17 לגבי 12 הדוחות הנותרים: בשישה מהם - לדעת המפקחים, לא נמצא כי נעברו עבירות בהקשר לתאונות שהתרחשו בהם; בששת הדוחות האחרים המדובר בתאונות מוות, שהטיפול האכיפתי בהם הוא כאמור בידי המשטרה והפרקליטות.

משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי באגף החקירות יוכן נוהל עבודה והנחיה פנימי להסדרת ההיזון החוזר, שאגף הפיקוח אמור לקבל אודות פעילותו בנושא חקירתן של תאונות עבודה.

חקירת תאונות ופעולות פיקוח ואכיפה בידי מי שאינם מפקחי עבודה

1. אופן מינויים וסמכויותיהם של מפקחי העבודה נקבעו בחוק ארגון הפיקוח. לפי החוק, המנגנון של אגף הפיקוח יהיה מורכב ממפקחי עבודה שמינה השר, והודעה על מינויים תפורסם ב"רשומות".

בתקופת הביקורת הועסקו באגף, כאמור, עשרה עובדים של חברת כוח אדם (להלן - מפקחי כ"א חיצוני), אשר כל אחד מהם היה מופקד על אזור פעולה, או על תחום פעולה, במסגרת המשרד האזורי שבו שירת. בביקורת עלה, כי עובדים אלה נהגו להפעיל את רובן של הסמכויות המוקנות למפקחי עבודה, פרט לטיפול בהטלת קנסות מינהליים ובהוצאת צווי שיפור ובטיחות. זאת, על אף שלא מונו בידי השר לשמש כמפקחי עבודה, וממילא לא היו בידיהם סמכויות של מפקחי עבודה.

כך למשל, נמצאו מקרים, שמפקחי כ"א חיצוני חקרו תאונות עבודה, גבו עדויות בכתב מן המעורבים בהן, ואף ערכו את דוחות החקירה הנוגעים אליהן. בעניין זה פנתה הלשכה המשפטית של המשרד במכתב אל מפע"ר בפברואר 2001, ובו הצביעה, בין היתר, על מקרים שבהם נשללה האפשרות להגשת כתבי אישום בגין ליקויי בטיחות, משום שביקורי פיקוח וחקירות של תאונות עבודה, שבעקבותיהם הוצע להעמיד לדין מפירי חוק, נערכו בידי מפקחי כ"א חיצוני.

2. לחקירתן של תאונות בידי המוסמכים לכך כחוק נודעת חשיבות, בין השאר, מאחר שדוחות החקירה משמשים ראיות בהליכים משפטיים. כדי שהדוח יישמש כמוצג ראיתי, מצורפת אליו (כחלק הימנו) תעודת עובד ציבור, כמשמעותה בפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת הראיות), ובה מצהיר המפקח החוקר, כי זהו דוח החקירה שאותה ערך, וכי ידוע לו, שלעניין הוראות החוק הפלילי דין התעודה החתומה על ידיו כדין עדות הניתנת בבית משפט.

מפקח כ"א חיצוני אינו בגדר "עובד הציבור" כהגדרתו בפקודת הראיות ובצווים שהוצאו מכוחה. על כן הוא מנוע מלתת תעודת עובד ציבור. בניסיון להתגבר על בעיה זו הונהג באגף הפיקוח הסדר, ולפיו, בתעודת עובד הציבור המצורפת לדוח החקירה, לצד שמו וחתימתו של מפקח כ"א חיצוני שערך את החקירה והחתום על התעודה, מצוינים גם שמו וחתימתו של מפקח העבודה האזורי, או של מפקח עבודה מוסמך שהיה ממונה על החוקר (במקרה אחד נמצא, שהדוח ותעודת עובד הציבור נחתמו בידי מפקח כ"א חיצוני בלבד). בנסיבות הללו ברור, כי הצהרת המפקח המוסמך בתעודה זו, שהוא ביצע את חקירת התאונה, אף אם ניתנה בתום-לב, אינה תואמת למציאות. שכן, לא הוא זה שביקר בזירת התאונה לחקירת נסיבותיה, ולכל היותר השתתף בניסוח דוח החקירה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 הודיע המשרד, כי העסקתם של מפקחי כ"א חיצוני באה על רקע מצוקת כוח האדם המקצועי של האגף: באמצע שנות ה-90 ביקשו האגף והנהלת המשרד מאגף התקציבים שבמשרד האוצר, לפעול להגדלת תקציב האגף, כדי להגדיל את מצבת מפקחי העבודה, אשר נשחקה משמעותית במהלך השנים, בה בשעה שמספר המקומות הנתונים לפיקוח ומספר המועסקים בהם הלך וגדל עם חלוף השנים. אגף התקציבים נענה לבקשה, בתנאי שהמפקחים שיתווספו לא יועסקו במשרות תקניות, אלא באמצעות חברות כוח אדם. לטענת המשרד, לא היה אפשר לשכנע את אנשי האוצר אחרת, ולכן הסכים לקבל את התנאי האמור של

אגף התקציבים כפתרון שהוא "הרע במיעוטו". בעקבות זאת אכן הוגדל תקציב האגף למטרה הנ"ל, ואופשרה העסקתם של העובדים האמורים כמסייעים של מפקחי העבודה. עוד הודיע המשרד, כי "בחודשים הקרובים" (לערך בפברואר 2002) יוסדר מעמדם של מסייעי המפקחים, והם ישובצו במשרות תקניות בשירות המדינה, כמתחייב מהוראות חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, כפי שתוקנו לאחרונה.¹⁸

בינואר 2002 הודיע אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "העסקת עובדי חברת כ"א כמפקחי עבודה ... היתה בתיאום עם משרד העבודה והרווחה, אשר טען באותה עת כי צורת העסקה זו תורמת לגמישות בתפקוד היחידה". עוד הודיע אגף התקציבים, כי "משרד העבודה והרווחה רשאי, במסגרת תקציבו המאושר, לתגבר את מצבת מפקחי העבודה אשר מועסקים במשרות תקניות".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד ולאגף התקציבים, כי מלכתחילה נאסרה העסקתם של עובדי חברת כוח אדם במטלות פיקוח ובחקירת תאונות גם לפי הוראות תכ"ס (תקנון כספים ומשק), לפיהן "במשרד לא יועסק אדם בחוזה קבלני, או כעובד של חברת כוח אדם, כאשר למשרה סמכויות סטטוטוריות, כגון: רישוי, פיקוח וכד'".¹⁹ נוכח תשובת אגף התקציבים, יש בידי המשרד להסדיר את שיבוץם של מפקחי כ"א חיצוני במשרות תקניות בשירות המדינה (ובלבד שהדבר ייעשה במסגרת תקציבו המאושר של המשרד).

הפקת לקחים כלליים מתאונות עבודה שנחקרו ויישומם

חקר סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות עבודה, לצורך הפקת לקחים מהן, הוא נדבך חשוב וחינוכי במאמץ הכולל הנדרש, הן מציבור המחזיקים במקומות העבודה והן מאגף הפיקוח, לפעול לצמצום מירבי של מספר תאונות העבודה. מטבע הדברים, להשגת יעד זה היה ראוי לצפות מאגף הפיקוח שירכו נתונים רלוונטיים מדוחות החקירה, ינתח אותם ויסיק את המסקנות המתבקשות מכך. אולם, עד לתחילת ינואר 2002 דבר זה לא נעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, שומה על אגף הפיקוח לאסוף באופן שיטתי את הנתונים הרלוונטיים הנוגעים לתאונות העבודה שחקר, ולרכז את המסקנות הכלליות העולות מניתוחם. בדרך זאת יתאפשר לו למפות את גורמי הסיכון השכיחים המביאים להתרחשות התאונות בענפי המשק השונים; למפות את תדירותן אצל סוגי מעבידים ועובדים; לעקוב אחר שכיחותן של עבירות בטיחות הקשורות בהתרחשותן של התאונות, לסוגיהן השונים; וכן לנתח את מאפייניהם של מקומות העבודה המועדים יותר להתרחשות תאונות (נוכח שכיחותן בהם בעבר).

תהליך כזה של למידה ארגונית ושל חקר אירועים והפקת לקחים - אשר תוצאותיו מן הראוי שיועלו על הכתב בדוחות תקופתיים שיופצו בקרב מפקחי העבודה, ועיקריהם יופצו אף בקרב המעבידים והעובדים - יסייע למפע"ר בגיבוש מדיניות של פיקוח ובהפעלה של אמצעי אכיפה אשר יתאימו

18 סעיף 12א לאותו חוק (כפי שתוקן בשנים תש"ס ותשס"א -לעניין מועד תחולתו), הקובע, כי עובד של קבלן כוח אדם שהועסק אצל אותו מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים, ייחשב בתום אותה תקופה כעובד של המעסיק בפועל. הוראה זו חלה אף על המדינה כשהיא משמשת כמעסיקה בפועל.

19 הוראות תכ"ס, פרק 5, סעיף 2, סעיף משנה 1, כפי שפרסם החשב הכללי במשרד האוצר בספטמבר 1992.

לצרכים; כמו, למשל, דרישה מהמפקחים להתמקד בביקורי פיקוח במקומות העבודה שבהם תדירות התאונות גבוהה, או באלה שבהם מספר הנפגעים רב, וכן להתמקד בהפעלה של אמצעי אכיפה בעבירות השכיחות ביותר המתגלות בביקורי פיקוח או אגב חקירתן של תאונות עבודה.

תהליך כזה אף יסייע בהכנתה של תכנית עבודה שנתית עם יעדים כמותיים ואיכותיים, שלפיהם יהא על האגף ומפקחיו לפעול. כן יספק הדבר למפע"ר כלי בקרה על מידת העמידה ביעדים של המפקחים הכפופים לו, על האיכות ועל ההספק של פעילותם, ובכלל בכל הנוגע למידת המועילות של פעולות האגף.

בתשובתו מנובמבר 2001 הודיע המשרד, כי במערכת המחשוב שהוכנסה לאחרונה לאגף, והמצויה כאמור בשלב של הטמעה, נבנה מודול המרכז את חקירת התאונות. למודול מוזנים אלפי דוחות חקירה, וייאגרו בו כל הדוחות שייערכו להבא. המערכת מכילה כלים מתקדמים שבעזרתם ניתן יהיה להפיק מידע בחתכים שונים. מידע זה ישמש, בין היתר, לקביעת מדיניות וסדרי עדיפויות, ויופץ למפקחים ולכל הגופים העוסקים בטיפול בתאונות עבודה ובמניעתן.

נקיטת הליכים פליליים ביוזמת אגף הפיקוח

1. היוזמה לנקיטת הליכים פליליים בגין עבירות בטיחות באה ממפקח העבודה בעקבות איתור עבירות כאלה במהלך חקירתן של תאונות עבודה, או במהלך ביקורי פיקוח שוטפים במקומות העבודה. הצעות לנקיטת הליכים כאלה מועברות בידי מפקחי העבודה האזוריים אל נציגי הלשכה המשפטית של המשרד באזוריהם. הללו מגישים את כתבי האישום (לגבי המקרים שבהם נמצאו ראיות לכאורה) לבתי הדין האזוריים לעבודה, ומייצגים את המדינה בהליכים אלה. לעומת זאת, הליכים פליליים הנוגעים לתאונות מוות מטופלים בידי פרקליטות המחוז הנוגעת לעניין, על פי הנחיה (מס' 50.030) של היועץ המשפטי לממשלה. כתבי האישום לגבי תאונות כאלה מוגשים לבתי משפט השלום אחרי שנערכת גם חקירה משטרתית.

לנקיטת הליכים פליליים הולמים נגד מפירי חוקים בנושאי בטיחות חשיבות רבה, כחלק ממערך פעולות המנע של תאונות עבודה והרתעת המעבידים ומחזיקי מקומות עבודה מזלזול בחייהם ובשלומם של עובדיהם. לפיכך, התייחסה הביקורת לנושא זה בכללותו, ולא רק בהקשר לעבירות בטיחות הקשורות בתאונות עבודה שנחקרו.

2. להלן נתונים על מספר ההצעות לנקיטת הליכים פליליים שהציע האגף, ועל כתבי האישום שהוגשו, בשנים 1996-1999:

האזור	1996		1997		1998		1999	
	הוצעו	הוגשו	הוצעו	הוגשו	הוצעו	הוגשו	הוצעו	הוגשו
חיפה	246	128	101	87	96	59	80	56
מרכז	41	30	8	3	9	4	8	6
ת"א	42	34	10	7	15	12	9	6
ירושלים	7	---	10	---	4	---	3	---
דרום	42	---	5	---	6	---	7	2
ס"ה	378	212	134	97	130	75	107	70

מנתוני הטבלה דלעיל עולה כדלקמן:

(א) בין השנים 1996-1999 חלה ירידה תלולה במספר ההצעות לנקיטת הליכים פליליים שהציע האגף (ירידה בשיעור של כ-70%). ירידה בשיעור דומה חלה אף במספר ההליכים הפליליים שננקטו בפועל.

(ב) כתבי אישום ספורים בלבד הוגשו בתקופה הנסקרת בגין עבירות בטיחות שנעשו בתחומי המשרדים האזוריים ירושלים והדרום של האגף. אף מספר ההצעות לנקיטת הליכים כאלה, שבאו מהמשרדים האזוריים הללו באותה תקופה, היה דל.

אחד ההסברים לתופעה האמורה הוא, כי משך שנים רבות (לפחות משנת 1990) ועד לאמצע שנת 2000, לא היתה במשרדים האזוריים ירושלים והדרום נציגות של הלשכה המשפטית של המשרד לטיפול בתביעות בנושאי בטיחות. כפועל יוצא, משך תקופה ארוכה (אף קודם לתקופה הנסקרת לעיל) לא הוגשו כתבי אישום בגין עבירות בטיחות באזורים הללו (למעט מקרים ספורים שהועברו לטיפול נציגות הלשכה באזור תל-אביב), והדבר השפיע בהכרח על שיעור המלצותיהם של מפקחי העבודה באזורים אלה על נקיטת הליכים משפטיים - בהשוואה לאזורים האחרים. יצוין, כי אזור הדרום, למשל, הוא אזור עתיר במפעלים שיש בהם סיכונים בטיחות, כגון: מפעלי פוספטים, מפעלים כימיים ומפעלים להפקת חשמל. כתוצאה ממינוע הליכים הפליליים באזורים הללו, נפגע כושר ההרתעה של האגף, ומעבידים שהפרות החוק מצדם גרמו לדעת המפקחים להתרחשותן של תאונות עבודה, וביניהן תאונות קשות, לא הועמדו לדין, וממילא נותרו ללא עונש.

בתשובתו מנובמבר 2001 הודיע המשרד, כי במקביל לירידה במספר כתבי האישום חלה בשנים האחרונות עלייה במספר הקנסות המינהליים שהטיל האגף.

משרד מבקר המדינה העיר לכך, כי מספר הקנסות המינהליים שהוטלו אף הוא זעום²⁰, וכי לא נמצא שמתנהל באגף מעקב שיטתי אודות היקף הגבייה, התקדמות הליכי הגבייה ומצבת החובות.

תאונות עבודה בענף הבנייה

1. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הועסקו בענף הבנייה בארץ בסוף שנת 1999 כ-6% בלבד מכלל המועסקים במשק אותה עת. לפי נתוני אגף הפיקוח, בעשור האחרון, מספר מקרי המוות בתאונות עבודה בענף הבנייה²¹ עלה במידה ניכרת על מספרם בכל אחד מיתר ענפי המשק.

להלן בטבלה (בעמוד הבא) התפלגות מקרי המוות בתאונות עבודה בשנים 1996-2000, לפי נתוני אגף הפיקוח, בהבחנה בין מקרי המוות בענף הבנייה לבין מקרי המוות ביתר הענפים.

מנתוני הטבלה עולה, כי בהיבט רב-שנתי (בשנים 1996-2000) מספר ההרוגים בתאונות בענף הבנייה הסתכם מדי שנה, בממוצע, ב-54% ממספר ההרוגים בתאונות העבודה שהתרחשו בכל ענפי המשק כאחד. ריבוי תאונות המוות בענף זה חייב את האגף להיערך זה מכבר להפעלת מאמץ מוגבר של נקיטת אמצעים (בתחום התקינה וההדרכה, בתחום הפיקוח, ובתחום האכיפה), כדי להביא לצמצום מספרן. אולם, דבר זה לא נעשה במידה הראויה.

20 כך, במהלך התקופה 1997-2000 הוטלו בכל המשרדים האזוריים של האגף יחד, כ-50 קנסות בממוצע בשנה.

21 בניה ובניה הנדסית, כמשמעות מונחים אלה בפקודת הבטיחות.

זאת ועוד, לידעת משרד מבקר המדינה, נוכח ריבוי העובדים הזרים בענף עתיר-תאונות זה, נודעת חשיבות יתרה לכך, שהאגף יאכוף לגביו את התקנות המחייבות להביא לידעת העובד מידע בדבר סיכונים בעבודה, ולהקפיד על סימון ושילוט "בשפה העברית והערבית ובשפה נוספת המובנת לרוב העובדים במקום העבודה...". וכן בשפה המובנת לעובד, אם אינו שולט בשפות שבהן נמסר המידע ונכתב השילוט בדבר הסיכונים במקום העבודה.²²

השנה	מס' ההרוגים בת"ע בכלל הענפים	מהם: מס' ההרוגים בענף הבנייה	שיעור ההרוגים בענף הבנייה
1996	89	49	55%
1997	104	50	48%
1998	75	53	71%
1999	66	34	52%
2000	61	29	48%
ס"ה	395	215	54%

2. כאמור לעיל, בשנת 1998 התרחשו בארץ 67 תאונות מוות; מתוכן - 45 באתרי בנייה או במהלך ביצוע עבודות בנייה. נוכח הנתונים המדאיגים השוררים בענף זה, התייחסה הביקורת להיבטים ייחודיים בנושאי בטיחות השוררים בו. להלן ממצאים העולים מבדיקת התייעוד הרלוונטי הנוגע ל-42 מבין התאונות האחרונות הנ"ל²³ (להלן - תאונות המוות בענף הבנייה).

המידע על פעולות בנייה

1. פקודת הבטיחות מחייבת את המבצע בנייה או בנייה הנדסית (כמשמעות מונחים אלה בפקודה), להמציא למפקח העבודה האזורי בתוך שבועה ימים מתחילתה הודעה בכתב, ובה פרטים על ביצוע העבודות. הפרת החובה האמורה היא עבירה שדינה מאסר או קנס; כמו כן היא בגדר עבירה מינהלית, שבגינה רשאי מפקח עבודה אזורי להטיל קנס מינהלי.

מעיון בתייעוד הנוגע לתאונות המוות בענף הבנייה עולה, כי בשישה מבין 42 האתרים שבהם התרחשו תאונות אלה, נודע למפקחי העבודה - קודם להתרחשות התאונות - דבר קיומן של עבודות הבנייה בהם, בעקבות ביקורי פיקוח אקראיים באותם מקומות ובלא קבלת הודעה מוקדמת בכתב ממבצעי הבנייה, כדרישת הפקודה. בשבעה אתרים נוספים, נודע למפקחים דבר עצם קיומם, רק בעקבות קבלת המידע על התרחשות התאונות בהם, ולא בוצעו בהם ביקורי פיקוח מוקדמים וסדירים; במסגרת ביקורים כאלה ניתן להניח שהמפקחים היו עשויים להתריע על ליקויי בטיחות דוגמת אלה שהובילו להתרחשות התאונות, ובכך אולי אף למונען. בכל אותם 13 אתרים (כ-30% מכלל האתרים שבהם התרחשו תאונות מוות באותה שנה), לא נקטו המפקחים אמצעי אכיפה ממשיים עקב הפרתה של חובת ההודעה האמורה.²⁴

22 תקנות 7 ו-8 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999.
 23 לגבי שלוש התאונות הנותרות בענף הבנייה, לא נמצא כל התייעוד הרלוונטי, לפיכך הן לא נכללו בבדיקה.
 24 בחלק מהמקרים הסתפקו במתן אזהרה בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח פרקי הזמן הקצרים יחסית, שבהם מופעלים אתרים כאלה (בהשוואה למפעלים ולמקומות עבודה אחרים), הרי שאי-הפעלתם של אמצעי אכיפה הולמים מעודדת את מפירי החוק להימנע ממילוי חובתם האמורה, ובכך לחסוך מעצמם ביקורי פיקוח, הטלת דרישות בנושאי בטיחות, או אף נקיטת אמצעי ענישה נגדם. על כן, שומה על אגף הפיקוח למצות את הדין עם מפירי חובה זו.

2. כדי להמעיט ככל הניתן את סיכויי התרחשותן של תאונות בענף הבנייה ואת תוצאותיהן החמורות, מן הראוי שאגף הפיקוח יאסוף בשיטתיות מידע על מקומות שבהם מתבצעות עבודות בנייה. זאת, בין היתר, תוך היעזרות בגופים ממלכתיים וציבוריים העשויים לסייע לו בכך, כגון: רשויות התכנון המקומיות המוציאות היתרי בנייה, חברת החשמל והרשויות המקומיות (על חיבורי החשמל והמים לאתרי בנייה); וכן משרד הבינוי והשיכון (על התחלות של בנייה ציבורית).

הבקרה על מינוי מנהלי עבודה ועל כשירותם

1. לפי תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה), התשמ"ח-1988 [להלן - תקנות הבטיחות (בנייה)], על מבצע בנייה (כהגדרתו בתקנות²⁵) למנות מנהל עבודה, והוא אחראי לכך שכל עבודת הבנייה תתבצע בהנהלתו הישירה והמתמדת של מנהל העבודה. עוד מוטל על מבצע הבנייה, למסור למפקח עבודה אזורי, עם התחלת הבנייה, פרטים בכתב אודות מנהל העבודה שמינה. על מנהל העבודה למלא אחר תנאי כשירות כמפורט באותן תקנות, ונאסר על מבצע הבנייה למנותו אם לא מילא תנאים אלה. משמונה מנהל עבודה כדן, מוטלת עליו החובה לפעול באתר הבנייה ליישומן של ההוראות בנושאי בטיחות הקבועות בתקנות ובפקודת הבטיחות. בהיעדר מנהל עבודה, או אם בוטל מינויו, אזי כל חובותיו של מנהל עבודה לפי תקנות אלה חלות על מבצע הבנייה.

מעיון בתיעוד הנוגע לתאונות המוות בענף הבנייה עולה, כי בשמונה מבין 42 האתרים שבהם התרחשו תאונות אלה, לא היו כלל מנהלי עבודה עד למועד התרחשות התאונות בהם, ואילו בשלושה אתרים אחרים לא נמצא שהמשרד האזורי הנוגע בדבר בדק אם אלה ששימשו בפועל כמנהלי עבודה בעת קרות התאונות, אכן מילאו אחר תנאי הכשירות החוקיים שנקבעו למילוי תפקיד זה. אף לא באחד מן האתרים הללו נקטו מפקחי העבודה האזוריים אמצעי אכיפה בגין היעדר מנהלי עבודה מוסמכים בהם²⁶.

2. בעיית היעדרם של מנהלי עבודה המוסמכים כדן למלא את תפקידיהם עולה גם מתוצאות מחקר בנושא "מנהלי עבודה בענף הבנייה בישראל", שערך המכון הלאומי לחקר הבנייה מיסודם של משרד הבינוי והשיכון והטכניון, ואשר ממצאיו פורסמו במאי 2000. במהלך עבודת המחקר נערך סקר, ובמסגרתו רואיינו 200 מנהלי עבודה מוסמכים כדן, מבין כ-10,000 איש (להערכת מחברי עבודת המחקר) ששימשו אותה עת בפועל כמנהלי עבודה (ואלה היו מדגם מייצג). שני שלישים מאותם 200 מנהלי עבודה הודו, כי עבדו כמנהלי עבודה באתרי בנייה עוד לפני שהוסמכו כדן לשמש בתפקיד זה. חלק גדול מהם הודו, כי עבדו כך משך מספר רב של שנים. נראה, כי על מפע"ר ליתן דעתו לנתונים הללו ולהגביר את אמצעי האכיפה בתחום זה.

25 קבלן ראשי, או בעל הנכס, המבצע את העבודה באמצעות עובדיו או באמצעות קבלנים העובדים עבורו.

26 זאת, להבדיל מן ההליכים הפליליים שפרקליטות המחוז נקטה או עשויה לנקוט נגד הגורמים האחראיים לתוצאות הקטלניות של התאונות באתרים הללו.

בתשובתו מנובמבר 2001 הודיע המשרד, כי המערכת הממוחשבת שהוכנסה לאגף (המצויה כאמור בשלב הטמעה) תסייע להסדרת הנושא של מנהלי עבודה מוסמכים בענף הבנייה. בין היתר, היא תכיל מאגר נתונים אודות מנהלי העבודה המוסמכים והאתרים שבהם הם פועלים, וכן כל מידע רלוונטי אחר הנוגע לפעילותם.

תכניות לארגון בטיחותי של אתרי בנייה

בהתאם לתקנות הבטיחות (בנייה), מבצע בנייה אחראי לכך, שלפי דרישת מפקח עבודה תוכן תכנית ארגון בטיחותי של האתר, לפי הנחיות של מפע"ר.

בדיקת התייעוד הנוגע לתאונות המוות בענף הבנייה העלתה, כי ב-42 המקרים הכלולים בו לא נמצא (למעט מקרה אחד), כי מפקחי עבודה דרשו ממבצעי הבנייה הכנת תכנית כאמור, לא לפני קרות התאונה שנחקרה ולא לאחריה, ואף לא במקרים שבהם היה מדובר באתרי בנייה גדולים ומורכבים.

הבקרה על מינוי ממונים על בטיחות באתרי בנייה

לפי תקנה 4(3) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996, מבצע בנייה המעסיק בעצמו, או באמצעות קבלני משנה, 100 עובדים לפחות באתרי הבנייה בו-זמנית, חייב למנות ממונה על הבטיחות (אחד לפחות) לאתרים שבהם הוא משמש כמבצע בנייה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2001, לא נוהלה באגף רשימת מעקב אודות מבצעי בנייה, כדי לדעת בכמה אתרי בנייה כל אחד מהם פעיל בו בזמן, ומהו המספר הכולל של העובדים המועסקים בהם. בהיעדר מעקב כאמור, אין באפשרות המשרדים האזוריים של האגף - שבהם מנוהלים רישומים נפרדים לכל אתר - לאכוף את הוראת התקנה האמורה על חברות בנייה הפעילות בכמה אתרים בעת ובעונה אחת, כשבכולם יחד מועסקים מעל 100 עובדים, ופחות מ-100 עובדים בכל אתר בנפרד.



בשנים 1995-1999 נפגעו בתאונות העבודה בארץ, מדי שנה, בממוצע, כ-84,000 איש, ובהם כ-80 הרוגים. תאונות אלה הסבו למשק הלאומי נזק ישיר (תשלום גמלאות לנפגעים) ועקיף של לפחות 4 מיליארד ש"ח בשנה.

תפקידו העיקרי של שירות הפיקוח על העבודה (אגף הפיקוח) שבמשרד העבודה והרווחה הוא לפקח על הבטיחות, על הגיהות ועל הרווחה במקומות העבודה, כדי להבטיח שנעשות בהם, בידי מחזיקיהם, הפעולות החוקיות הדרושות להגנה מירבית על שלומם ובריאותם של העובדים בהם. אחד היעדים המרכזיים לפעילותו האמורה של אגף הפיקוח הוא להביא לצמצום מספרן של תאונות העבודה.

בדיקת מכלול טיפולו של אגף הפיקוח העלתה, כי פעילותו להשגת היעד האמור היתה דלה. זאת, הן מן ההיבט של פעולות המנע שהיה עליו לנקוט במהלך ביקורי הפיקוח הנערכים במקומות העבודה - תוך יתר הקפדה על מילוי הוראותיו להסרת כשלי בטיחות בהם; הן מן ההיבט של חקירת התאונות והפקת הלקחים מהן (מספר החקירות היה זעום, ולא קיים תהליך מושכל של איסוף נתונים מדוחות החקירה להפקת לקחים כלליים מהם); והן מן ההיבט האכיפתי - מיצוי הדין עם מפירי חוק שגרמו להתרחשותן.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיפור המאבק בתאונות העבודה מחייב היערכות מחודשת של מערך הפעילות הכולל של אגף הפיקוח בכל הנוגע להרכב כוח-האדם המקצועי שלו, ולתכנון השנתי והרב-שנתי של המטלות שיוטלו על מפקחי העבודה - כל זאת תוך הנהגת בקרה כמותית ואיכותית על מידת העמידה ביעדי התכנון. על האגף גם לשפר את קשרי הגומלין שבינו לבין יתר הגופים הציבוריים שפעילותם נוגעת לבטיחות בעבודה או לטיפול בתאונות עבודה.

הטיפול בתופעת האלימות בין בני זוג

תקציר

אלימות בין בני זוג היא תופעה חברתית שממדיה רחבים הרבה מביטוייה הגלויים. בידי משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) לא נמצאו רשימות מרוכזות ונתונים על מטופלים בלשכות הרווחה בשל אלימות בין בני זוג, בהעדרם אין בידינו כלי בסיסי לטיפול שיטתי ומקיף בתופעת האלימות במשפחה.

באפריל 1999 אימצה הממשלה את המלצותיה של ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד דאז, וקבעה שוועדה זו תמשיך בעבודתה ותלווה את יישום ההמלצות. הועלה, שעד יוני 2001 לא המשיכה הוועדה בפעולתה, וממילא לא ליוותה את יישום ההמלצות. כמו כן נמצא, שוועדות משרדיות לנושא האלימות, שהיו אמורות לפעול על פי התקנון לעבודה סוציאלית של משרד העבודה והרווחה (להלן - התע"ס) לא פעלו, הן ברמה הארצית והן ברמה המחוזית.

סקר שנערך בידי "מכון אדם" והוגש למשרד במארכס 2001, לבקשתו, על מצב מאגרי המידע במשרד, במשרד הבריאות, במשרד החינוך, במשרד לביטחון פנים, בצה"ל ובמשרד הפנים העלה, שהם אינם אוספים בשיטתיות מידע על מצבי אלימות במשפחה, וכי יכולת דליית מידע פרטני על אדם מסוים מוגבלת ביותר. כן נמצא, שהמלצת הוועדה הבין-משרדית להקים במשרד ועדה לליבון סוגיית הסודיות המקצועית ונושא העברת המידע בין שירותים ורשויות, וכן המלצתה לשיפור כמה הסדרים להעברת מידע בין משרדים ולתקפם בנהלים מסודרים וקבועים - לא בוצעו עד מועד סיום הביקורת ביולי 2001.

בנושא אלימות בין בני זוג מטופלים במשרד בעיקר השירות לרווחת הפרט והמשפחה והשירות לטיפול בנשים ובנערות (להלן - שני השירותים). הטיפול ניתן באמצעות מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות רווחה) ובאמצעות עמותות. השירותים כוללים: הסברה, מניעה, הגנה וטיפול בקורבנות (רובם נשים), בגברים בעלי התנהגות אלימה ובילדים עדים לאלימות. הוראות והנחיות של מנכ"ל המשרד ליישום מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות מתפרסמות בתע"ס.

בדיקה שערך הממונה לתכנון וארגון במשרד בשנת 1995 העלתה, ששני השירותים פיתחו שתי מערכות טיפול נפרדות ולא מתואמות; דרכי הטיפול שונות ואין שיתוף פעולה מלא לשם טיפול רב-מערכתי במשפחה. לשם תיקון המצב הציע הממונה כמה