

## משרד הבינוי והשיכון

רישום קבלנים והיבטים בהבטחת האיכות והבטיחות  
בענף הבנייה



# תקציר

## רקע כללי

בעקבות הריבוי הטבעי והצמיחה של משק המדינה הלכו וגדלו נפחי עבודות הבנייה והתשתיות בישראל. קבלני ביצוע עבודות הבנייה הם רובם ככולם גורמים פרטיים, אשר חלקם מתמחים בתחום בנייה מסוים, דוגמת עבודות עפר, קידוחים, תיעול וביוב או שיפוצים, ואחרים מבצעים עבודות בנייה על כל סוגיהן ומעסיקים קבלני משנה. ענף הבנייה עתיר סיכונים מטבעו; ביצוע עבודות בנייה באיכות בלתי מספקת עלול לגרום נזק רב, לסכן את הציבור ואף לעלות בחיי אדם. גם עובדי הענף חשופים לסיכונים רבים, שכן שכיחות בו תאונות עבודה קשות.

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק רישום קבלנים או החוק) קובע כי "לא ישא אדם את התואר 'קבלן לעבודות הנדסה בנאיות' או כל תואר דומה לו עד כדי להטעות ולא יתחזה אדם כקבלן לעבודות הנדסה בנאיות, אלא אם הוא רשום בפנקס". לפי דברי ההסבר לחוק, תכליתו להבטיח שרק קבלנים העומדים בתנאים ובאמות המידה שנקבעו בו יוכלו לבצע עבודות הנדסה בנאיות. האינטרס הציבורי המגולם בהוראות החוק ובתקנותיו הוא שמירה על ביטחון הציבור בפני בנייה לא נאותה, העלולה לסכן חיי אדם. על ביצוע החוק ממונה שר הבינוי והשיכון (להלן - שר הבינוי), האחראי בין היתר למנות רשם שניהל את פנקס הקבלנים (להלן - רשם הקבלנים או הרשם).

לעבודת הקבלנים רלוונטיים דברי חקיקה נוספים שמטרתם להבטיח בנייה נאותה ובטוחה, לרבות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) ותקנותיו, וכן דברי החקיקה הנוגעים לבטיחות במקומות העבודה - בכלל זה גם באתרי בנייה - ובהם חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954 ופקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד אוקטובר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרדי הממשלה ושל גופי סמך שלה, בשנים 2011 עד 2017, בעניין סדרי רישום קבלנים והבקרה עליהם במסגרת החוק. כמו כן ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון כמה מן הליקויים שעלו בדוחות קודמים שלו: דוח "פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה", שפורסם בשנת 2015, ודוח "בטיחותם של העובדים ובריאותם", שפורסם בשנת 2016. הביקורת נעשתה במשרד הבינוי, במינהל הבטיחות והבריאות



רשם הקבלנים  
כמעט אינו מפעיל  
את סמכותו להוציא  
צווי הפסקת עבודה  
מינהליים כנגד  
קבלנים לא רשומים.  
בשנים 2013 עד  
2016 הוציא הרשם  
פחות משמונה צווים  
בשנה בממוצע

התעסוקתית (להלן - מינהל הבטיחות) שבמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה), במינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון)<sup>1</sup> ובמשרד המשפטים. בירורים נעשו במשטרת ישראל, במשרד הבריאות וברשות הארצית לכבאות והצלה.

## הליקויים העיקריים

### חוסרים במערך האכיפה

משרד הבינוי ורשם הקבלנים אינם מפעילים מערך אכיפה יעיל ואפקטיבי הכולל מנגנון לאיסוף ראיות והכנת כתבי אישום נגד קבלנים מפירי חוק, וכפועל יוצא הם אינם מוגשים כלל.

### אכיפה לקויה כנגד קבלנים שאינם רשומים

הרשם כמעט שאינו מפעיל את סמכותו להוציא צווי הפסקת עבודה מינהליים כנגד קבלנים לא רשומים. בשנים 2013 עד 2016 הוציא 30 צווים בלבד, פחות משמונה בשנה בממוצע - מספר בטל בשישים לנוכח היקפם המשוער של קבלנים פעילים בענף הבנייה שאינם רשומים (כ-20,000).

### ליקויים בנקיטת אמצעי משמעת כנגד קבלנים שקיבלו צווי בטיחות

אף שמינהל הבטיחות הוציא צווי בטיחות רבים כנגד קבלנים בשנים 2013 עד 2016 (כ-590 לשנה בממוצע), רשם הקבלנים טרם נקט אמצעי משמעת כנגד קבלנים שקיבלו צווי בטיחות ושלמעשה פעלו דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצועם.

### ליקויים ברישום קבלני שיפוצים

למרות ההכרה בחשיבות הרבה של הכללת קבלני שיפוצים רבים באסדרה, טרם הוסדר המתווה לסיווג ייחודי לענף השיפוצים בהיקף של עד 350,000

1 בהחלטת ממשלה מיולי 2015 הועבר מינהל התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר והוגדר יחידת סמך ממשלתית.

ש"ח, שיאפשר להגדיל את מספר קבלני השיפוצים הרשומים. בכך נפגע האינטרס הציבורי.

## פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה - ממצאי מעקב

עד מועד סיום הביקורת הנוכחית טרם עלה בידי מינהל התכנון להשלים ולו פרק אחד בתקנות קוד הבנייה לצורך העברה לחתימת שר האוצר ופרסום ברשומות. מדובר בעיכוב של יותר מ-11 שנים ביישום החלטת הממשלה ויותר משלוש שנים ממועד החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להמליץ על עיגון פרקי קוד הבנייה בחקיקה - עיכוב לא סביר, המקבע מצב מדאיג של היעדר הקפדה מספקת על איכות הבנייה ועל מניעת ליקויי בנייה ובטיחות מבנים. בשנים אלו התרחשו תאונות ואסונות באתרי בנייה, שנגרמו מכשלים בתכנון ובביצוע של הבנייה.

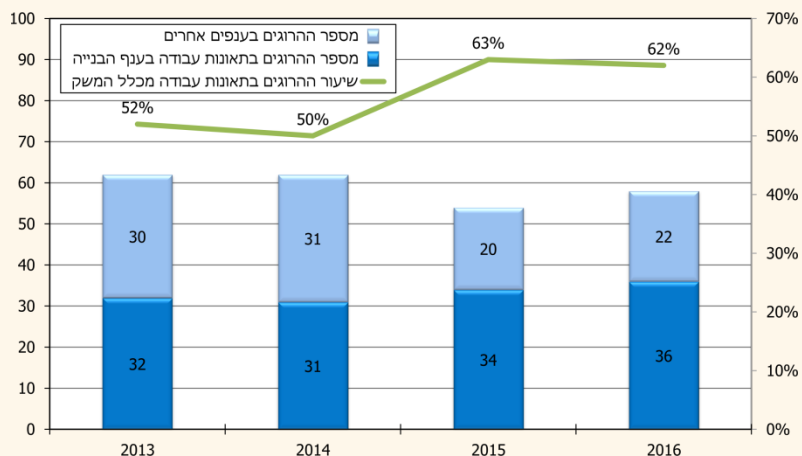
כמו כן, טרם החלו לפעול מכוני הבקרה שמטרתם יישום בקרה הנדסית וטכנית על תכנון מבנים ובנייתם, וטרם חל השינוי המיוחל במערך הבקרה שביקרה בחומרה ועדת זילר<sup>2</sup> בשנת 2003. האחריות לכך מוטלת בעיקר על מינהל התכנון, אשר לא השכיל - בהסכמה עם הגורמים האחרים - לגבש את התקנות הנחוצות להפעלת המכונים ולהביא לאישורן.

## בטיחותם של העובדים ובריאותם - ממצאי מעקב בנושא ענף הבנייה

להלן בתרשים נתונים של מינהל הבטיחות על ההרוגים בתאונות עבודה בכלל ובענף הבנייה בפרט בשנים 2013 עד 2016.

2 בעקבות התמוטטות רצפת אולם השמחות ורסאי בירושלים במאי 2001, שהובילה למותם של 23 בני אדם ולפציעת 380, החליטה הממשלה באותו חודש להקים ועדת חקירה ממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, בראשות השופט בדימוס ורדימוס זילר ז"ל (ועדת זילר). בדצמבר 2003 פורסם דוח ועדת החקירה. בדצמבר 2006 קיבלה הממשלה את החלטה 964 על יישום המלצות הדוח, שעיקרן הסדרת מכלול הנושאים הקובעים את האיכות והבטיחות של הבנייה, הן ביחס למבנים חדשים, הן ביחס למבנים קיימים, ובכלל זה הכנת קוד הבנייה והקמת מכוני בקרה.

### הרוגים בתאונות עבודה בכלל ענפי המשק ושיעור הרוגי ענף הבנייה מקרבם בשנים 2013 עד 2016



מהתרשים עולה כי בשנים 2013 עד 2016 חלה ירידה במספר הרוגים מתאונות עבודה בכלל ענפי המשק, אך בענף הבנייה חלה עלייה במספרם. שיעור הרוגים בענף זה בשנים 2015 עד 2016 עלה לכ-62% בממוצע מכלל הרוגים בתאונות עבודה, לעומת כ-51% בממוצע בשנים 2013 עד 2014.

נמצא כי תדירות ביקורי הפיקוח של מינהל הבטיחות באתרי בנייה עודנה נמוכה: בשנת 2016 ביקרו מפקחי המינהל בפחות מ-50% מן האתרים המוכרים להם, וטרם חל המפנה הדרוש שיביא לשינוי המציאות העגומה בתחום תאונות העבודה בענף זה.

עוד עלה כי מבין 7,000 מנהלי עבודה שהמינהל תכנן להכשיר לעבודה בגובה הוכשרו 3,377 בלבד (48%), וכי טרם הותקן תקן חדש לגידור אתרים.

## ההמלצות העיקריות

על משרד הבינוי להשלים ללא דיחוי נוסף את כל הפעולות הדרושות להקמת מערך הפיקוח והאכיפה שיאפשר למגר את תופעת ביצוע עבודות הנדסה בנאיות על ידי קבלנים שאינם רשומים.

על משרד הבינוי ורשם הקבלנים להשלים ללא דיחוי את טיפולם בנקיטת אמצעי משמעת כנגד קבלנים שקיבלו צווי בטיחות רבים. עיכוב הטיפול בכך פוגע בהרתעה הנדרשת בתחום השמירה על הבטיחות.

על מינהל התכנון לפעול ללא דיחוי לקידום התקנות הנוגעות לקוד הבנייה ולמכוני הבקרה ולאישורן, ואם נותרו מחלוקות בין-משרדיות על השרים

הרלוונטיים - ובפרט שר האוצר, האחראי ליישום החוק - ליישב אותן לאלתר או להביאן בפני ראש הממשלה.

על מינהל הבטיחות לוודא שהגדלת מספר המפקחים במהלך שנת 2017 תהיה יעילה ואפקטיבית ובהתאמה לצורך, כך שמספר הביקורים באתרי הבנייה יעלה משמעותית, יביא לאיתור רב יותר של כשלי בטיחות, ויסייע בהפחתת מספר התאונות והנפגעים באתרים אלה.

מאחר שתאונות עבודה הן אירועים חמורים שעלו בחיי אדם, ראוי שהמטרה, הפרקליטות ומינהל הבטיחות יוסיפו ויפעלו לטיוב גיבוש התשתית הראייתית בתיקי תאונות העבודה להגברת אפקטיביות התביעה והאכיפה. ובכלל זה יוסיפו ויעמדו על הסיבות לסגירת התיקים בעילת חוסר ראיות ויבחנו את הדרכים לטיוב האכיפה במקרים עתידיים.

## סיכום

ענף הבנייה עתיר סיכונים, וביצוע עבודות בנייה באיכות בלתי מספקת עלול לגרום נזק רב, מסכן את הציבור ועולה לא אחת בחיי אדם.

ממצאי דוח זה העלו כי גופים ממשלתיים שהופקדו על אסדרת העיסוק בענף לא מימשו את אחריותם, ובכלל זה: רשם הקבלנים אינו נוקט זה שנים צעדים כנגד אלפי קבלנים שפועלים בענף בלא שהם רשומים כחוק; מינהל התכנון במשרד האוצר, שעליו הוטל לפני יותר מעשור להוביל את ההקמה של מכוני הבקרה ולפעול להתקנת תקנות קוד הבנייה - צעדים שהיו אמורים לזרז את הליכי הבנייה ולשפר את איכותה ובטיחותה - טרם עשה כן; פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בתחום הפיקוח על אתרי הבנייה עדיין לוקה בחסר במידה רבה, והמציאות בתחום תאונות העבודה בענף זה עודנה עגומה.

לכשלים המתמשכים בנושאים אלה השלכות משמעותיות על המשק ועל שלום הציבור. על השרים הרלוונטיים - ובעיקר שר הבינוי, שר האוצר ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - לפעול במרץ לתיקון הליקויים. על הממשלה לוודא כי המשימות שהוטלו על המשרדים והגופים הממשלתיים ימומשו ללא דיחוי.

## מבוא

בעקבות הריבוי הטבעי והצמיחה של משק המדינה הלכו וגדלו נפחי עבודות הבנייה והתשתיות בישראל. קבלני ביצוע עבודות הבנייה הם רובם ככולם גורמים פרטיים, אשר חלקם מתמחים בתחום בנייה מסוים, דוגמת עבודות עפר, קידוחים, תיעול וביוב או שיפוצים, ואחרים מבצעים עבודות בנייה על כל סוגיהן ומעסיקים קבלני משנה. ענף הבנייה עתיר סיכונים מטבעו; ביצוע עבודות בנייה באיכות בלתי מספקת עלול לגרום נזק רב, לסכן את הציבור ואף לעלות בחיי אדם. גם עובדי הענף חשופים לסיכונים רבים, שכן שכוחות בו תאונות עבודה קשות.

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק רישום קבלנים או החוק) קובע כי "לא ישא אדם את התואר 'קבלן לעבודות הנדסה בנאיות'<sup>3</sup> או כל תואר דומה לו עד כדי להטעות ולא יתחזה אדם כקבלן לעבודות הנדסה בנאיות, אלא אם הוא רשום בפנקס". לפי דברי ההסבר לחוק, תכליתו להבטיח שרק קבלן העומד בתנאים ובאמות המידה שנקבעו בו יוכל לבצע עבודות הנדסה בנאיות (להלן - קבלן רשום). החוק והתקנות שהותקנו על פיו קובעים את התנאים לזכאותם של קבלנים לרישום בפנקס (להלן - פנקס הקבלנים) לפי ענפי מקצוע ראשיים ומשניים ולסיווגם לפי היקף העבודות שמתור להם לבצע<sup>4</sup>. האינטרס הציבורי המגולם בהוראות החוק ובתקנותיו הוא "שמירה על ביטחון הציבור בפני בנייה לא נאותה, העלולה לסכן חיי אדם"<sup>5</sup>. על ביצוע החוק ממונה שר הבינוי והשיכון (להלן - שר הבינוי), האחראי בין היתר למנות רשם שניהל את פנקס הקבלנים (להלן - רשם הקבלנים או הרשם).

ביולי 2017 היו רשומים קרוב ל-11,000 קבלנים בפנקס הקבלנים, חלקם ביותר מענף אחד. עם זאת, דוח שכתב צוות שהקים משרד הבינוי בשנת 2016 לצורך הפחתת הנטל הרגולטורי בנושא רישום קבלנים<sup>6</sup> העלה כי קבלנים רבים - מספרם הוערך בכ-20,000 - מבצעים עבודות בנייה אף שאינם רשומים כחוק.

לעבודת הקבלנים רלוונטיים דברי חקיקה נוספים שמטרתם להבטיח בנייה נאותה ובטוחה, לרבות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) ותקנותיו, וכן דברי החקיקה הנוגעים לבטיחות במקומות העבודה - בכלל זה גם באתרי בנייה - ובהם חוק ארגון הפיקוח על העבודה (להלן - חוק ארגון הפיקוח), התשי"ד-1954 ופקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970 (להלן - פקודת הבטיחות).

3 עבודות הנדסה בנאיות - בנייה, לרבות בניית פנים, סלילת כבישים, הקמת גשרים, ביוב, ניקוז, בניית נמלים ובניית מפעלי מים. שר הבינוי והשיכון רשאי לקבוע בתקנות, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, ענפים נוספים של עבודות הנדסה בנאיות לעניין חוק זה.

4 לפי תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (היקף כספי ומהות מקצועית), התשמ"ד-1984, מחויב ברישום בפנקס כל קבלן שמבצע עבודות הנוגעות לשלד המבנה, או קבלן שעיסוקו בענף משנה והיקף עבודותיו באתר בנייה אחד עולה על כ-44,000 ש"ח, או קבלן שעיסוקו בענף עבודה והיקף עבודותיו באתר בנייה אחד עולה על כ-84,000 ש"ח.

5 משרד הבינוי והשיכון, **עבודת הצוות לבחינת הפחתת הנטל הרגולטורי - רישום קבלנים, דוח מסכם**, מאי 2016, עמ' 11.

6 שם, עמ' 8.

## פעולות הביקורת

בחדשים מרץ עד אוקטובר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרדי הממשלה ושל גופי סמך שלה, בשנים 2011 עד 2017, בעניין סדרי רישום קבלנים והבקרה עליהם במסגרת החוק. כמו כן ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון כמה מן הליקויים שעלו בדוחות קודמים שלו: דוח "פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה", שפורסם בשנת 2015;<sup>7</sup> ודוח "בטיחותם של העובדים ובריאותם", שפורסם בשנת 2016.<sup>8</sup> הביקורת נעשתה במשרד הבינוי, במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (להלן - מינהל הבטיחות) שבמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה), במינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון)<sup>9</sup> ובמשרד המשפטים. בירורים נעשו במסגרת ישראל, במשרד הבריאות וברשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - רשות הכבאות).

7 מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015).

8 מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016).

9 בהחלטת ממשלה מיולי 2015 הועבר מינהל התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר והוגדר יחידת סמך ממשלתית.

## ליקויים בסדרי האכיפה והרישום באגף רשם הקבלנים

### בעלי תפקידים וגופים לפי חוק רישום קבלנים

לצורך ביצוע החוק והתקנות שהותקנו מכוחו מינה שר הבינוי בעלי תפקידים וגופים אלה: (א) רשם הקבלנים. לצד הרשם פועלת יחידה מינהלית הכפופה לו - אגף בכיר רשם הקבלנים (להלן - אגף הרשם); (ב) מועצה לעבודות הנדסה בנאיות שתפקידה לייעץ לשר בכל הנוגע לביצוע החוק<sup>10</sup> (להלן - מועצת הקבלנים); (ג) ועדה שעל הרשם להתייעץ עמה לפני הפעלת סמכויותיו לאישור או לביטול רישומו של קבלן בפנקס הקבלנים<sup>11</sup> (להלן - הוועדה המייעצת).

סמכויות רשם הקבלנים לפי החוק הן: לקבל בקשות לרישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות; לרשום את הקבלנים בפנקס או לסרב לבקשת הרישום, לבטל רישום ולשנותו; לסווג את הקבלנים לפי הסוגים שנקבעו בתקנות, והכול לפי הכללים שנקבעו בתקנות. הרשם ישתמש בסמכויותיו לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת. הוא רשאי לנקוט אמצעי משמעת נגד קבלנים או לבטל את רישומם בפנקס אם, בין היתר, נהגו דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצוע, או הורשעו בעבירה שיש בה כדי לערער - בהתאם למבחנים שנקבעו בתקנות - על מהימנותם להיות קבלן רשום, או בעבירה אחרת על חוק התכנון והבנייה, בהתאם לתנאים המנויים בחוק. אמצעי המשמעת שבסמכותו הם התראה, נזיפה, קנס והתליית תוקף הרישום בפנקס בהתאם לדרישות המנויות בחוק.

בעשור האחרון כיהנו כרשם הקבלנים במשך שש תקופות שלושה רשמים ושני ממלאי מקום. רשם הקבלנים הקודם היה בתפקיד כחמש שנים, ממאי 2012 עד פברואר 2017, וממלא המקום שמונה לו קיבל מינוי קבע בדצמבר 2017.

10 במועצה 17 חברים: יושב ראש - בפועל ממלא מנכ"ל משרד הבינוי את התפקיד; חמישה נציגים של הארגון היציג של הקבלנים והבונים בישראל; שלושה נציגים של גופים אחרים בעלי משקל בתחום הבנייה במדינה; חמישה אנשי ציבור שנקבעו לאחר היוועצות בארגונים ציבוריים שלדעת שר הבינוי קשורים לנושא; ושלושה נציגי ממשלה.

11 חברי הוועדה המייעצת הם נציגי מוסדות מדעיים הקשורים לענפי הבניין, ושר הבינוי ממנה אותם לאחר התייעצות עם מועצת הקבלנים.



משרד הבינוי ורשם  
הקבלנים אינם  
מפעילים מערך  
אכיפה יעיל ואפקטיבי  
הכולל מנגנון לאיסוף  
ראיות והכנת כתבי  
אישום נגד קבלנים  
מפירי חוק, וכפועל  
יוצא כתבי אישום  
אינם מוגשים כלל

## אכיפה לקויה כנגד קבלנים הפועלים בניגוד לחוק

כאמור, האינטרס הציבורי המגולם ברישום הקבלנים הוא שמירה על ביטחון הציבור מפני בנייה לא נאותה שעלולה לסכן חיי אדם. לכן אחד מתפקידיו החשובים של רשם הקבלנים הוא נקיטת האמצעים הקבועים בחוק רישום קבלנים כנגד מי שהפרו אותו, כגון קבלנים שאינם רשומים כלל בפנקס ושמצעים עבודות החורגות בהיקפן או במהותן מן הקבוע בו, קבלנים רשומים שמצעים עבודות שחורגות במהותן או בהיקפן מהסיווג שנקבע להם, וקבלנים שנהגו בניגוד למקובל בענף או שמהימנותם התערערה עקב ביצוע עבירות על חוקים אחרים. בחוק נקבע כי מי שמבצע עבודות הנדסה בנאיות בניגוד לאמור בו דינו מאסר או קנס. כמו כן הרשם יכול להוציא צו מינהלי להפסקת עבודה למשך 15 יום<sup>12</sup> נגד קבלן הפועל בניגוד לחוק, לבטל רישום של קבלן או לנקוט אמצעי משמעת נגד קבלן רשום אם חומרת מעשיו אינה מצדיקה את ביטול הרישום.

כדי שהרשם יממש כראוי את תפקידו האמור נדרשים מדיניות אכיפה, תכנית עבודה מערכתית מתואמת הנגזרת ממנה, שיתוף פעולה ותיאום בין הגורמים המעורבים בהליך האכיפה, יכולות חקירה ותביעה ראיות ויישום של צווי הפסקת עבודה מינהליים. בהיעדרם של אלה נפגמת האכיפה בכללה.

בביקורת עלו ליקויים בסדרי אכיפת הוראות החוק והרישום באגף הרשם, כמפורט להלן.

### חוסרים במערך האכיפה

1. לצורך ביצוע פעולות אכיפה מעסיק אגף הרשם שני עובדים ושוכר משרד חקירות פרטי (בהיקף של 150 שעות חודשיות) שעושה, בהכוונת האגף, בדיקות יזומות באתרי בנייה לשם איסוף מידע על קבלנים הפועלים בניגוד לחוק. האגף אוסף מידע גם מתלונות שמתקבלות אצלו.

נמצא כי משרד הבינוי ורשם הקבלנים אינם מפעילים מערך אכיפה יעיל ואפקטיבי הכולל מנגנון לאיסוף ראיות והכנת כתבי אישום נגד קבלנים מפירי חוק, וכפועל יוצא כתבי אישום אינם מוגשים כלל.

מבדיקת השתלשלות העניינים בנושא זה עלה כי בשנת 1997 החליט היועץ המשפטי לממשלה כי יהיה נכון לשלב את אכיפת חוק רישום קבלנים בעבודת הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, מאחר שעבודות בנייה בניגוד להוראות חוק זה הן בגדר הפרת היתר בנייה שניתן בידי הוועדות. בהתאם הנחה היועץ את התובעים מטעם הוועדות לאכוף גם את חוק רישום

12 הצו בטל כעבור 15 יום, זולת אם לפני כן הוגש לבית המשפט כתב אישום נגד מקבל הצו.

קבלנים, אולם היענות הוועדות הייתה מועטה, בין היתר בשל אי-הסמכת מפקחיהן לבצע חקירות לפי חוק רישום קבלנים.

בעקבות זאת הציע היועץ המשפטי לממשלה למשרד הבינוי בשנת 2002 להסמיך תובעים מטעמו לאכיפת החוק, ואולם המשרד לא הגיב על ההצעה<sup>13</sup>. בשנת 2009 הגיעו משרד הבינוי, משרד המשפטים והפרקליטות להסכמה עקרונית על קידום מודל עבודה שלפיו משרד המשפטים, באמצעות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, יפעיל תובעים באכיפת חוק רישום קבלנים. לפי הסיכום ביניהם, הנעת המהלך הצריכה הסדרת ההיבטים האדמיניסטרטיביים וחלוקת העבודה המקצועית וניסוח אמנה שתקבע בין היתר כי האחריות לקביעת המדיניות תהיה בידי רשם הקבלנים בתיאום עם המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין; ואולם הדבר לא יצא אל הפועל.

משרד המשפטים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 כי בעקבות הסיכום היה ניסיון לגבש אמנה עם משרד הבינוי, אך לא הושגה הסכמה על אופן הפעלת התביעה, מבחינת חלוקת העבודה המקצועית וההנחיה השוטפת.

2. במאי 2013, בחלוף כארבע שנים מההסכמה העקרונית האמורה, גייס משרד הבינוי עורך דין שהוסמך כתובע פלילי במערך האכיפה של אגף הרשם לצורך הגשת כתבי אישום בגין עבירות על חוק רישום קבלנים.

ואולם גם בכך לא היה כדי להסדיר את הנושא, כי הסמכת תובע שאין לצדו גוף חוקר המוסמך לנהל חקירות (להלן - מפקחים) אינה מאפשרת אכיפה אפקטיבית או אכיפה בכלל.

רק בנובמבר 2016 שלח משרד הבינוי שלושה עובדים לקורס הכשרה ייעודי כדי שיוסמכו כמפקחים לביצוע חקירות מכוח חוק התכנון והבנייה ותקנותיו בקשר לעבירות על חוק רישום קבלנים. העובדים סיימו את הקורס בפברואר 2017, ואולם נכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2017, וחרף התכתבויות משרד הבינוי מינואר 2017 עם היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, טרם עלה בידו להסדיר את הסמכתם בידי שר האוצר והם לא החלו בעבודת הפיקוח.

מנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2017 כי הסמכת מפקחי משרד הבינוי התעכבה משום שהאפשרות להסמיכם הייתה טעונה בירור משפטי: סמכויותיהם לא נקבעו בחוק התכנון והבנייה, והיחידה הארצית מסמיכה אך ורק לאכיפת עבירות על חוק זה. חרף האמור ולאור חשיבות העניין, בספטמבר 2017 חתם מנהל היחידה - על סמך חוות דעת הייעוץ המשפטי

13 ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), "רישום קבלנים ופיקוח עליהם", עמ' 469.

שלה - על הסמכת המפקחים, וכעת הנושא בטיפול הלשכה המשפטית של משרד האוצר.

משרד הבינוי השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי העמדה לדין פלילי של קבלנים שאינם רשומים היא בסמכות הרשויות המקומיות, שכן לצד הפרת הוראות חוק רישום קבלנים זוהי גם חריגה מתנאי היתר הבנייה שניתן לפרויקט. עד כה הרשויות לא "הרימו את הכפפה" וכמעט לא הגישו כתבי אישום בגין חריגות אלה. משהובן שהרשויות אינן מטפלות בנושא, פעל המשרד להביא למערך אכיפה אפקטיבי. המשרד הוסיף כי הסמכת העובדים שסיימו את קורס המפקחים מתעכבת במשרד האוצר, ולכן הם נעדרים סמכויות שיטור הכרחיות, אך הוא פועל מול משרד האוצר להשלמת העניין בזמן הקרוב.

מרכז השלטון המקומי בישראל השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי רישוי הקבלנים, לרבות האכיפה בשטח, חייבים להיות בסמכותו ובניהולו של רשם הקבלנים, שכן זהו נושא ארצי המחייב ראייה ארצית, וכי הטלת חובה בהקשר זה על הרשויות המקומיות נטולת כל היגיון ארגוני ומנהלי, שכן רובן משוללות אמצעים וסמכויות לביצועה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי ולרשם הקבלנים כי הפעולות שנקטו במהלך השנים להקמת מערך הפיקוח והאכיפה טרם הניבו תוצאה מעשית. על משרד הבינוי להשלים ללא דיחוי נוסף את כל הפעולות הדרושות להקמת המערך, שהרי הפעלת צעדי אכיפה וענישה כלפי קבלנים בלתי רשומים העוברים על הוראות החוק היא מרכיב חיוני במערכת כוללת של הבטחת איכות ובטיחות בענף הבנייה. מצב העניינים הנוכחי מאפשר ביצוע עבודות הנדסה בנאיות בידי מי שלא הורשה לכך, דבר שעלול לסכן חיי אדם ופוגע בשלטון החוק.

## אכיפה לקויה כנגד קבלנים שאינם רשומים

כאמור, בדוח הצוות לבחינת הפחתת הנטל הרגולטורי משנת 2016 הוערך כי בענף הבנייה פעילים בלא רישום ובניגוד לחוק כ-20,000 קבלנים (בקרוב, פי שניים ממספר הקבלנים הרשומים!).

לנוכח חשש לרמיסת החוק בהיקף כה ניכר היה על רשם הקבלנים לנקוט זה מכבר פעולות נמרצות למיגור התופעה. ואולם בביקורת עלה כי פעילותו בנדון הייתה דלה ביותר, עד כדי חוסר מעש. מנתוני אגף הרשם עלה כי הרשם כמעט שאינו מפעיל את סמכותו להוצאת צווי הפסקת עבודה מינהליים כנגד קבלנים לא רשומים: בשנים 2013 עד 2016 הוציא 30 צוים בלבד - פחות משמונה צוים בשנה בממוצע. זהו מספר בטל בשישים לנוכח היקפם המשוער של קבלנים שאינם רשומים הפעילים בענפי הבנייה.

משרד הבינוי השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את הביקורת בהקשר זה, ופועל לתיקון העניין ולהגברת האכיפה נגד קבלנים שאינם רשומים באמצעות מערך האכיפה המוקם בימים אלה.

## ליקויים בנקיטת אמצעי משמעת כנגד קבלנים שקיבלו צווי בטיחות

מינהל הבטיחות הוא המאסדר (רגולטור) בתחומי הבטיחות והבריאות בעבודה. הוא מפקח, בין היתר, על הבטיחות באתרי בנייה על פי חוק ארגון הפיקוח ופקודת הבטיחות. כדי להבטיח שמעסיקים עושים את הפעולות הדרושות להגנה מירבית על בטיחות העובדים ובריאותם, פועל המינהל בין היתר לייזום חקיקה ותקינה, לפיקוח, לאכיפת הוראות החוקים והתקנות בתחומים אלה ולחקירת תאונות עבודה. מכוח חוקים אלה רשאי מפקח עבודה אזורי להוציא צו בטיחות אם שוכנע כי טיבם, מבנם או מקומם של מכונה, ציוד, מתקן או חומר המשמשים או העומדים לשמש במקום עבודה יש בהם סכנה לשלומם או לבריאותו של אדם, או כי תהליך או מעשה פלוני או מחדל פלוני במקום עבודה מסכנים שלום אדם או בריאותו. צו בטיחות מורה על איסור השימוש בחומר או במתקן במקום העבודה עד שיורחק גורם הסכנה.

בדצמבר 2012 החל מינהל הבטיחות להעביר את צווי הבטיחות בזמן אמת לאגף הרשם, ואם תוך 14 יום לא התקבלה מהמינהל הודעה על תיקון הליקויים וביטול הצו, פנה נציג האגף לקבלן בבקשה להסברים והבהרות והתריע לפניו על הסיכון בהתליית רישונו. חשש הקבלנים מפגיעה ברישיונם הניע אותם לפעול במהרה לתיקון הליקויים ולשיפור הבטיחות באתריהם כדי להביא לביטול הצו.

בפברואר 2014 דיווח רשם הקבלנים דאז לוועדה לפניות הציבור בכנסת בנושא בטיחות עובדים באתרי בנייה, כי הוא נערך למיפוי צווי בטיחות שהוגשו נגד קבלנים, וישקול לנקוט אמצעי משמעת נגד קבלנים שיימצא שקיבלו כמות חריגה של צווי בטיחות בגין ליקויים דומים.



למרות צווי הבטיחות הרבים שהוציא מינהל הבטיחות, טרם הפעיל רשם הקבלנים את סמכותו ולא נקט אמצעי משמעת כנגד מי שקיבלו צוים - קבלנים שפעלו דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצועם בהתאם לאמור בסעיף 2.6 לתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (ערעור מהימנות והתנהגות בניגוד למקובל), התשמ"ט-1988 (להלן - תקנות ערעור מהימנות). סעיף זה קובע שהנוהג המקובל במקצועו של קבלן לעבודות הנדסה בנאיות הוא, בין היתר, שהקבלן "מבצע את העבודות ברמה ובטיב התואמים את התחייבויותיו החוזיות ואת הדרישות המקצועיות של הענף שבו הוא רשום בפנקס".

לפני נתוני מינהל הבטיחות, בשנים 2013 עד 2016 הוציא המינהל כ-590 צווי בטיחות לשנה בממוצע<sup>14</sup>, ובשנת 2017 (עד סוף אוקטובר) הוציא 780 צוים.

משרד הבינוי והשיכון משיב למשרד מבקר המדינה כי בעבר, לאחר קבלת העתק צו הבטיחות, פנה רשם הקבלנים במכתב לקבלן בדרישה להסדיר את תיקון הליקוי מול מינהל הבטיחות, אך בפועל לא נקט אמצעים משמעתיים נגדו. ממרץ 2017 הוחלט לשנות את התפיסה לגבי צווי הבטיחות ולטפל בהם לפי תקנות ערעור מהימנות, כלומר לשקול הפעלת אמצעי משמעת נגד מי שקיבלו צו. המשרד ציין כי בהתאם לכך הוא אוסף ומנתח כעת את המידע שברשותו לקראת הבאת חברות קבלניות לשימוע בפני הוועדה המייעצת, וכי המקרים הראשונים יהיו מקרי בוחן לתהליך כולו, ולפיכך הם מטופלים בקפדנות, תוך התייעצות עם גורמים נוספים במשרד ובליווי היועץ המשפטי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי ולרשם הקבלנים כי עליהם להשלים את הטיפול בנושא ללא דיחוי, שכן העיכוב פוגע בהרתעה הנדרשת לשמירה על הבטיחות בענף הבנייה.

## ליקויים במסירת מידע מגורמים שלטוניים לרשם הקבלנים

כדי לקבל החלטה לנקוט אמצעי משמעת נגד קבלן, על הרשם לסמוך את קביעתו כי קבלן נהג דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצועו, כפי שהוגדר בתקנות, על מסד עובדתי שרשות סבירה הייתה מסתמכת עליו, ובכלל זה הקביעות העובדתיות שמקורן בהחלטות שיפוטיות<sup>15</sup>. לדוגמה, אפשר שהוראות

14 בשנת 2013 - 550 צוים, בשנת 2014 - 475 צוים, בשנת 2015 - 464 צוים, בשנת 2016 - 866 צוים.

15 זאת בהתאם ל"כלל הראייה המינהלית". בעיקרו של דבר מבחן הראייה המינהלית מוותר על דרישות הסף של קבילות, ומתמקד בשאלה מה צריך להיות משקל הראיות כדי שניתן יהיה לבסס עליהן החלטה. משקל זה עשוי להשתנות בהתאם לסוג ההחלטה שהרשות עומדת לקבל. דפנה ברק-ארו, **משפט מנהלי, כרך א** (2010), עמ' 445.

שניתנו לקבלן בצווי בטיחות מתוקף חוק ארגון הפיקוח ישמשו בסיס לקביעה שאינו מבצע את העבודות "ברמה ובטיב התואמים את התחייבויותיו החוזיות ואת הדרישות המקצועיות של הענף שבו הוא רשום בפנקס"<sup>16</sup>; ויודגש הרכיב "דרך קבע" שכלול בס' 8(א)(3) לחוק.

למידע שבידי גופים שלטוניים אחרים - בעיקר מינהל הבטיחות, הפרקליטות, המשטרה והנהלת בתי המשפט - בדבר קבלנים שעברו על החוק או שבאתרי הבנייה שלהם אירעו תאונות עבודה, חשיבות בקבלת החלטות הרשם על נקיטת אמצעי משמעת כשיש הצדקה לכך ולאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת.

דוח מבקר המדינה משנת 2005<sup>17</sup> (להלן - הדוח משנת 2005) העלה ליקויים בסדרי מסירת מידע זה. בביקורת הנוכחית עלה כי עודם לוקים בחסר. להלן פירוט:

**קבלת מידע ממינהל הבטיחות:** בדוח משנת 2005 הועלה כי אף שרשם הקבלנים דאז סיכם עם מינהל הבטיחות שהמינהל ימסור דוחות על תאונות עבודה בענף הבנייה, המידע לא נמסר. המינהל השיב בשנת 2004 למשרד מבקר המדינה כי מינואר 2005 יונהג נוהל שיסדיר זאת.

הביקורת הנוכחית העלתה כי רק בדצמבר 2016, בחלוף 12 שנה, החל אגף הרשם לקבל ממינהל הבטיחות דיווח על תאונות עבודה שהתייחס לכלל ענפי המשק והמידע לגבי קבלנים היה חלקי. ממרץ 2017 החל האגף לקבל מהמינהל דיווח ממוין על תאונות עבודה בענף הבנייה בתדירות שביקש, אלא שלא נמצא מתאם בין הדיווח על התאונות הקטלניות<sup>18</sup> לבין צווי הבטיחות וצווי הפסקת עבודה באתרי הבנייה.

רק באוגוסט 2017, לקראת סיום הביקורת, הסכים מינהל הבטיחות לאפשר לרשם הקבלנים נגישות מלאה למידע על מכלול עבירות הבטיחות והצווים שמסר המינהל לקבלנים, ובכלל זה תאונות העבודה שהתרחשו באתרי בנייה. למרות הסיכום, עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2017, טרם הוסדרה הנגישות המלאה למידע.

משרד העבודה השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2017 כי רק בספטמבר 2016 קיבל מינהל הבטיחות בקשה למסירת מידע על תאונות עבודה. זו אושרה במשרד כעבור עשרה ימים והוסדרה הפעילות למסירת המידע בתוך חודשיים. המשרד הוסיף כי מינהל הבטיחות פעל ופועל עם רשם הקבלנים לבניית ממשק אפקטיבי למסירת המידע, שכיום מוסדר הן באופן אוטומטי - כל צו בטיחות ממוען גם לרשם הקבלנים - הן במסגרת יחסי עבודה מקצועיים בין הצדדים.

16 תקנות ערעור מהימנות, סעיף 2.6.

17 מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), בנושא "רישום קבלנים ופיקוח עליהם".

18 תאונות שבהן קיפחו עובדים את חייהם.

משרד הבינוי דיווח בתשובתו כי בשנה האחרונה הוא פועל באופן שוטף עם מינהל הבטיחות לטיוב קבלת המידע על צווי בטיחות ותאונות עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הבטיחות ולמשרד הבינוי כי עליהם למסד את קבלתו הסדורה של המידע על צווי בטיחות ותאונות עבודה ואת טיובו, כדי לשפר את התשתית הראייתית להחלטות רשם הקבלנים על נקיטת אמצעי משמעת נגד קבלנים העוברים על פקודת הבטיחות.

**קבלת מידע מבתי המשפט ומהפרקליטות:** סעיף 11א לחוק רישום קבלנים קובע כי בית משפט שהרשיע קבלן רשום בעבירה שנקבעה בתקנות ושיש בה כדי לערער על מהימנותו כקבלן רשום, ובכלל זה עבירות על פקודת הבטיחות, ימציא לרשם הקבלנים באמצעות היועץ המשפטי לממשלה העתק מפסק הדין. כמו כן, לפי הנחיית פרקליט המדינה משנת 1997<sup>19</sup>, על התובעים לציין במפורש בכתב האישום כי הנאשם הוא קבלן רשום, ואם הורשע - על הפרקליט המטפל להודיע לרשם על דבר ההרשעה.

בשנים 2013 עד 2015 פנה רשם הקבלנים הקודם להנהלת בתי המשפט, ליועץ המשפטי לממשלה, לפרקליטות המדינה ולמנכ"ל משרד המשפטים והפנה את תשומת לבם לכך שהעתקים מפסקי הדין אינם נמסרים לו עוד.

במרץ 2016 השיב משרד המשפטים לרשם כי לתפיסתו "יש מקום לערוך תיקון חקיקה ולבטל את סעיף 11א לחוק רישום קבלנים ולעדכנו כך שהעברת המידע מהמרשם הפלילי תיעשה על פי הקבוע בחוק המרשם הפלילי". במקביל, במאי 2016 שלח פרקליט המדינה אל פרקליטי המחוזות ריענון הנחיות אשר למסירת מידע מהפרקליטות לגופים חיצוניים על הגשת כתבי אישום והרשעות, ובכלל זה הנחה כי אם הורשע קבלן רשום בעבירה, על הפרקליט המטפל להודיע על כך לרשם הקבלנים. הנחיה נוספת בנדון נשלחה במאי 2017.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 הוסיף משרד המשפטים בעניין זה כי הפרקליטות היא הגוף התובע רק בחלק מהעבירות, וחלק ניכר מהן מנהלים גורמי תביעה אחרים כגון התביעה המשטרית, תובעים עירוניים, תובעים בתחום התכנון והבנייה ויחידות התביעות של משרד הכלכלה ורשות האוכלוסין. המשרד מסר כי הבעיה האמורה הובאה עתה גם לידיעת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה, וכי יתקיים בירור אשר לצורך במנגנון נוסף שיעזור לרשם הקבלנים לקבל את פסקי הדין הדרושים לו, ובהתאם לכך אפשר יהיה להנחות את כל גורמי התביעה הרלוונטיים.

19 הנחיית פרקליט המדינה מס' 3.4, "ציון בכתב אישום את עובדת רישומו של קבלן אצל רשם הקבלנים", ספטמבר 1997.


  
 הפעולות שנקט אגף  
 הרשם כדי להביא  
 לידיעת הציבור  
 שקיימת אפשרות  
 לפנות אליו בתלונה  
 היו מוגבלות מאוד  
 ומעטות ביחס לעניין  
 הציבורי ולריבוי  
 התביעות

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי עליו להסדיר בהקדם את כל הנדרש כדי שרשם הקבלנים יקבל את כל המידע הנחוץ לו מכלל גורמי התביעה.

## טיפול בתלונות נגד קבלנים רשומים בגין ליקויי בנייה והפרת חוזה

רשם הקבלנים מטפל בתלונות שמגיש הציבור נגד קבלנים רשומים בנושאים הנדסיים טכניים, בגין עבודות לקויות שביצעו או הפרת חוזה - כגון איחור במסירת הדירה, אי-רישום בטאבו או אי-ביצוע המובטח במפרט הטכני. זאת מכוח חוק רישום קבלנים ותקנות ערעור מהימנות, שלפיהן על קבלן לבצע את העבודות ברמה ובטיב התואמים את התחייבויותיו החוזיות ואת דרישות הענף.

תלונה המתקבלת באגף הרשם נקלטת במערכת המידע של האגף על ידי רכזת התלונות, וזו שולחת לקבלן עותק ממנה ומבקשת את תגובתו תוך 14 יום. תשובת הקבלן נשלחת לפונה. אם יש מחלוקת בין הצדדים התלונה מועברת לדיון בוועדת תלונות, שחבריה הם הרשם, היועץ המשפטי של אגף הרשם ורכזת התלונות. אם התלונה קשורה לליקויי בנייה, האגף שולח מהנדס בודק לשטח בתיאום עם המתלונן והקבלן. חוות דעת המהנדס נמסרת לקבלן וניתנים לו 30 יום לתיקון הליקויים שפורטו. לפי רכזת התלונות, בדרך כלל הקבלנים מתקנים את הליקויים כדי להימנע מנקיטת אמצעי משמעת נגדם מכוח תקנות ערעור מהימנות. אם קבלן אינו מתקן את הליקויים ניתן לזמנו לוועדה המייעצת, בכובעה כוועדת משמעת, ובסמכותה להמליץ על נקיטת אמצעי משמעת נגדו, כגון התליית רישונו או ביטולו לתקופה שנקבעת. בוועדה הקבלן רשאי להגיש את עיקרי טיעונו. אם לאחר סיום טיפול הוועדה המתלונן רוצה להגיש תביעה לבית המשפט, באפשרותו לקבל את חוות דעת המהנדס הבודק.

בשנים 2014 עד 2016 התקבלו באגף הרשם 105 תלונות, כלומר 35 תלונות לשנה בממוצע (כ-30% מהן על רטיבות וחוסר איטום, והשאר על ליקויי בנייה אחרים, אי-רישום בטאבו ואיחור במסירת דירה). מדובר בתלונות מועטות ביחס לריבוי התביעות בגין ליקויי בנייה המוגשות לבתי המשפט; בשנת 2007 פרסם<sup>20</sup> משרד הבינוי שבשנת 2005 הוגשו לבתי המשפט בארץ יותר מ-3,000 תביעות נגד קבלנים על ליקויי בנייה בדירות חדשות. הפעולות שנקט אגף הרשם כדי להביא לידיעת הציבור את קיומה של אפשרות לפנות אליו בתלונה, מוגבלות מאוד ומעטות ביחס לעניין הציבורי ולריבוי התביעות, והן מסתכמות בכך שהמידע מפורסם באתר האינטרנט של המשרד.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבינוי לפעול נמרצות כדי להביא לידיעת הציבור את דבר קיומו של שירות זה.

משרד הבינוי השיב למשרד מבקר המדינה כי השירות מפורסם זה שנים באתר האינטרנט שלו, והוסיף שניתן להניח כי מתלוננים רבים מעדיפים לבקש סעד מבית המשפט. זאת כיוון שהרשם אינו מוסמך לפסוק למתלונן סעד כספי ואף אינו מוסמך להורות לקבלן לתקן את הליקויים, אלא רק לנקוט אמצעי משמעת מינהלי נגדו אם לא תיקן אותם או לא שיתף פעולה עם בדיקת הרשם. עם זאת המנכ"ל הורה למשרדו לפעול לפרסום מנגנון התלונות ולהקצות תקציב לכך.

## ליקויים ברישום קבלני שיפוצים

אזרחים רבים, תאגידים וגופים ציבוריים ופרטיים נזקקים לא אחת לשירותיהם של קבלני שיפוצים, והאינטרס הציבורי הוא ששירותים אלה יסופקו בידי בעלי מקצוע המיומנים בכך ובוודאי מורשים לכך, כאשר החוק מחייב זאת. בפנקס הקבלנים רשומים 1,760 קבלנים בסיווג ענף השיפוצים הרשאים לבצע עבודות שהיקפן עד 1.5 מיליון ש"ח. כאמור, הוערך שבישראל פועלים גם כ-20,000 קבלנים מבצעי עבודות הנדסה בנאיות שאינם רשומים, ורבים מהם עוסקים בשיפוצים. על אף שקבלן שאינו רשום מוגבל בביצוע עבודות שהיקפן עד 44,000 ש"ח, בדיון שהתקיים במועצת הקבלנים הוערך, שקבלני שיפוצים רבים מבצעים עבודות בהיקף גדול יותר.

כיום אין כל אסדרה לגבי הקבלנים הלא רשומים העוסקים בשיפוצים, ואזרחים רבים הנעזרים בשירותיהם עלולים ליפול קורבן לעבודות רשלניות שבצדן נזקים וסיכונים. רישומם של אלה בפנקס הוא אינטרס ציבורי, וגלומים בו גם יתרונות רבים לקבלנים: בהיעדר הרישום אין ביכולתם להגיש הצעות למכרזים של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים שדורשים עמידה בתנאי סף של "קבלן רשום", ואף לא להעסיק כחוק עובדים מהרשות הפלסטינית.

24% מתאונות העבודה הקטלניות בשנת 2016 אירעו במסגרת עבודות שיפוצים. זהו שיעור ניכר בהתחשב בכך שעבודות מסוג זה נחשבות עבודות בנייה פשוטות יחסית<sup>21</sup>. יודגש כי בחינות ההסמכה שחלק מהקבלנים עשויים להידרש להן לצורך רישום (ראו להלן) כוללות גם את נושא הבטיחות והגיהות, ובקיאות בו עשויה לתרום להפחתת התאונות.

1. **עיכוב בגיבוש תת-סיווג חדש לקבלני שיפוצים:** כדי להסדיר בצורה טובה יותר את פעילות ענף השיפוצים ולהכליל קבלני שיפוצים רבים יותר ברישום וברגולציה של רשם הקבלנים, גיבשה הוועדה המייעצת לרשם בשנת 2014 מתווה שלפיו מי שביצע בחמש השנים האחרונות עבודות

21 מינהל הבטיחות והמוסד לביטוח לאומי, **דוח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית, תמונת מצב 2012-2016**, עמ' 15.

בהיקפים נמוכים יופנה לבחינות הסמכה לענף 131 (ענף השיפוצים); אם יעבור אותן בהצלחה יירשם בפנקס הקבלנים בתת-סיווג 131/1 ויוכל לבצע עבודות שהיקפן עד 350,000 ש"ח.

מאחר שקבלן שיפוצים יכול לפעול גם בהיקף נרחב, הציעה הוועדה דרגות ביניים שהרשומים בהן יוכלו להתקדם ככל שיצברו ניסיון. לשם כך נדרש שינוי בתקנות הסיווג.

באפריל 2014 הציג רשם הקבלנים דאז במועצת הקבלנים את המתווה לרישום קבלני השיפוצים, ודובר משרד הבינוי הודיע באותו חודש כי "הצעדים עליהם החליטה מועצת הקבלנים הם בעלי חשיבות גבוהה לעוסקים בענף הבנייה והשיפוצים, ומשפיעים על הציבור הרחב של רוכשי הדירות ומשפצי הדירות... הסדרת ענף השיפוצים יביא לצמצום נטל הבירוקרטיה לצד הגברת הפיקוח והאכיפה".

למרות ההכרה בחשיבות הרבה של הכללת קבלני השיפוצים באסדרה, ואף שבמועצת הקבלנים אושר המתווה לרישום קבלני שיפוצים עוד באפריל 2014, בשלוש השנים שחלפו מאז לא גובש המתווה המוצע לסיווג ייחודי לענף השיפוצים בהיקף של עד 350,000 ש"ח. בהיעדר הסדרה קבלני שיפוצים רבים אינם יכולים להיות רשומים בפנקס הקבלנים ובכך נפגע אינטרס הציבור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסר משרד הבינוי כי בחודשים האחרונים קיים סדרת ישיבות בעניין מנגנון הסיווג הייחודי, בשיתוף התאחדות קבלני השיפוצים, וגובשה הצעה מפורטת ליישום. המנגנון מוצג בימים אלה למועצת הקבלנים, שהיא הגוף שעמו נדרש שר הבינוי להתייעץ בנוגע ליישום של חוק רישום קבלנים, ולאחר מכן יושלם הליך תיקון תקנות רישום הקבלנים שבמסגרתו יתאפשר לקבלני שיפוצים המבצעים עבודות בהיקפים נמוכים להירשם בפנקס הקבלנים בענף 131 בסיווג כספי של עד 350,000 ש"ח.

לאחר סיום הביקורת, בינואר 2018, אושר במועצת הקבלנים המתווה לרישום קבלני השיפוצים בסיווג ייחודי. רשם הקבלנים מסר כי נוסח התקנה יועבר להערות הציבור ולאחר מכן לאישור משרד המשפטים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי שעליו להמשיך לקדם את שינוי התקנות בהתאם למתווה שאושר.

2. **עיכוב בביצוע בחינות בענף השיפוצים:** בהתאם להוראות חוק רישום קבלנים ותקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (ראיות ומבחנים לענפי משנה), התשמ"ט-1988, על קבלן המבקש להירשם בפנקס הקבלנים להמציא ראיות להנחת דעתו של הרשם, ובהן: (א) אישורים על ניסיון של חמש שנים בענף בעשר השנים שקדמו להגשת הבקשה; (ב) תצהיר ערוך וחתום לפי פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971,

שבו יפורטו ניסיון המצהיר ותאריכי ביצוע עבודות; (ג) אישורים נוספים כמפורט בתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סדרי רישום), התשמ"ח-1988.

אם הראיות האמורות לא הניחו את דעתו של הרשם, רשאי הוא להורות למבקש להיבחן במבחנים המפורטים בתוספת לתקנות, כולם או מקצתם, במוסד שהכיר הרשם בהתייעצות עם הוועדה המייעצת. לרישום בענף השיפוצים נדרשו תשעה מבחנים בנושאים אלה: בטיחות וגיהות בעבודות שיפוצים; קריאת תכניות והכנת תרשימים; חומרי בנייה ותקנים; תורת הבנייה וציבות מבנים; חזים, מסמכי התקשרות, חוקים ותקנות בנייה; חישוב כמויות; תחשיב והצעות למכרז; מלאכות בנייה; וארגון עבודה.

על פי מסמכי משרד הבינוי, בחינות כשירות התקיימו באמצעות האגף להכשרה מקצועית במשרד הכלכלה עד דצמבר 2015. אולם רשם הקבלנים דאז סבר כי הן לא התבצעו בצורה נאותה, ולכן בשנים 2016 עד 2017 פרסם המשרד מכרז לקבלת שירות של הכנת בחינות. ברם המכרז כשל לאחר שלא התקבלו הצעות. בשנתיים שבהן לא התקיימו הבחינות הצטברו כ-400 פניות של קבלני שיפוצים שביקשו לעבור בחינות הסמכה. רק ביולי 2017, במהלך הביקורת, חודשו המבחנים באמצעות מכון התקנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשם הקבלנים ולמשרד הבינוי כי מדובר בשיהוי בלתי סביר שפגע הן באינטרס הציבורי, הן באינטרס הקבלנים, שנמנע מהם לעסוק כדין במשלח ידם, וכי יש להקפיד על קיום המבחנים באופן סדיר.

## פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה - ממצאי מעקב

בעקבות התמוטטות רצפת אולם השמחות "ורסאי" בירושלים במאי 2001, שהובילה למותם של 23 בני אדם ולפציעתם של 380, החליטה הממשלה באותו חודש להקים ועדת חקירה ממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, בראשות השופט בדימוס ורדימוס זילר ז"ל (להלן - ועדת זילר). בדצמבר 2003 פורסם דוח ועדת החקירה. בדצמבר 2006 קיבלה הממשלה את החלטה 964 על יישום המלצות הדוח<sup>22</sup>, שעיקרן הסדרת מכלול הנושאים הקובעים את האיכות והבטיחות של הבנייה, הן ביחס למבנים חדשים, הן ביחס למבנים קיימים, ובכלל זה הכנת קוד הבנייה והקמת מכוני בקרה (להלן - החלטה 964). בפברואר 2007 קיבלה הממשלה את החלטה 1169<sup>23</sup>, שבה נקבעו המשאבים התקציביים והארגוניים שיוקצו למשרדי הפנים והבינוי לביצוע ההסדרה. עוד נקבע כי ההסדרה תושלם עד סוף שנת 2009.

בשנת 2014 בדק משרד מבקר המדינה את יישום ההמלצות על ידי הממשלה, משרדיה ומוסדותיה. ממצאי הבדיקה פורסמו בשנת 2015 בדוח מבקר המדינה<sup>24</sup> (להלן - הדוח משנת 2015), ועלה מהם כי רוב ההמלצות היו רחוקות מיישום וכי מצב הבקרה ההנדסית הטכנית על תכנון מבנים ובנייתם לא היה שונה במידה ניכרת ממצבו של תחום זה במאי 2001.

במסגרת הביקורת הנוכחית בדק משרד מבקר המדינה באיזו מידה תוקנו הליקויים העיקריים בשני נושאים מרכזיים שנבדקו בביקורת הקודמת - הסדרת קוד הבנייה והקמת מכוני הבקרה.

## עיכובים בהסדרת קוד הבנייה

קוד הבנייה הוא מערכת הוראות בתחום הבנייה המאגדת את דרישות המינימום הסטטוטוריות להסדרת הבנייה בישראל. הקוד אמור להחליף חקיקה קיימת בתחום הבנייה, אשר ועדת זילר מצאה שהיא לוקה בין היתר בפיזור רב, עמימות וסתירות. הכנת הקוד הוטלה בשנת 2006 על משרד הבינוי בהתייעצות עם מינהל התכנון. עיגונו בחקיקה (בתקנות שהוצאו מכוח חוק התכנון והבנייה) דרש כמה שלבים, לרבות דיון על פרקי הקוד בוועדת המשנה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, המלצה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן -

22 החלטה 964 של הממשלה ה-31, התקבלה ביום 31.12.06.

23 החלטה 1169 של הממשלה ה-31, התקבלה ביום 11.2.07.

24 **דוח שנתי 165** (2015), "פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה", עמ' 284-237.

המועצה הארצית), ניסוח הפרקים כתקנות על ידי מינהל התכנון, בדיקת הנוסח ואישורו במשרד המשפטים וחתימת שר האוצר עליהן כשר הממונה על חוק התכנון והבנייה.

בביקורת הקודמת עלה כי רק בשנת 2014, כשמונה שנים לאחר שהממשלה - בהחלטה 964 - הטילה על משרד הבינוי להכין את קוד הבנייה, הציג המשרד את הקוד לראשונה לפני המועצה הארצית. בקוד שהוצג היו 18 פרקים, אולם רק שישה מהם אושרו עד אז על ידי המועצה הארצית והועברו למינהל התכנון להמשך הליכי החקיקה.

נמצא כי בתקופה ינואר 2016 עד מרץ 2017 נידונו יתר פרקי קוד הבנייה (שמספרם הכולל צומצם ל-25<sup>13</sup>) בוועדת המשנה של המועצה הארצית וקיבלו את המלצת המועצה להפיכתם לתקנות. אולם נכון לאוקטובר 2017 לא השלים מינהל התכנון את הניסוח הסופי של פרקי הקוד כתקנות - ולו פרק אחד מבין ה-13, לצורך העברה לחתימת שר האוצר ופרסום ברשומות; זאת אף שכמעט מחצית מהפרקים הועברו למינהל עוד בשנת 2014.

משרד מבקר המדינה בחן את פשר העיכובים בהסדרת פרקי קוד הבנייה במתכונת של תקנות והעלה כי בשנת 2014 הפקיד מינהל התכנון את ניסוח הפרקים הראשונים של הקוד כתקנות בידי עורכת דין חיצונית, וזו העבירה בהדרגה את התקנות המוצעות להערות משרד המשפטים. ואולם במאי 2015 הסתיימה העסקתה, ומאז ועד נובמבר 2016 - המועד שבו הוחל בהעסקת עורכת דין אחרת - דהיינו במשך כשנה וחצי, הנושא לא קודם. עורכת הדין האחרת סיימה את עבודתה בסוף פברואר 2017, ומאז ועד אוקטובר 2017 (מועד סיום הביקורת) לא קודם הנושא.

בתשובתו מנובמבר 2017 למשרד מבקר המדינה מסר מינהל התכנון כי מדובר בפרויקט חקיקה ענקי שהיקפו מאות עמודים בעלי תוכן הנדסי מורכב ומפורט, ומטבע הדברים השלמתו לכדי תקנות אורכת זמן רב. עוד ציין כי לאחרונה אישר משרד המשפטים להמשיך את העסקת היועצת המשפטית החיצונית לליווי השלמת ניסוח קוד הבנייה, והיא אמורה להתחיל בעבודה בעוד כחודש. המינהל הדגיש כי העניין מצוי במקום גבוה ביותר בסדר העדיפויות.

25 פרקי קוד הבנייה: הגדרות, שלד וביסוס, בטיחות אש בבניינים, בטיחות המשתמש, מידות וכמויות בבניין, הגנה מפני רטיבות ולחות, אצירת אשפה, נגישות, מתקני תברואה, תנאי פנים הבניין ואקלים, מערכות טכניות, מבנים מיוחדים ומבנים ומתחמים היסטוריים.



עיכוב של יותר מ-11 שנים ביישום החלטה 964 אינו עיכוב סביר, והוא מקבע מצב מדאיג של אי-הקפדה מספקת על איכות הבנייה ובטיחות המבנים ועל מניעת ליקויי בנייה

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון ולמשרד המשפטים כי עיכוב של יותר מ-11 שנים ביישום החלטה 964 ויותר משלוש שנים ממועד החלטת המועצה הארצית להמליץ על הפיכת חלק מפרקי קוד הבנייה שהכין משרד הבינוי לתקנות - אינו עיכוב סביר, והוא מקבע מצב מדאיג של היעדר הקפדה מספקת על איכות הבנייה ועל מניעת ליקויי בנייה ובטיחות מבנים. בשנים אלו התרחשו תאונות ואסונות באתרי בנייה, שנגרמו מכשלים בתכנון ובביצוע של הבנייה. נוכח חשיבות הנושא והשלכותיו המערכתיות על סדרי התכנון, הביצוע והבקרה בענף הבנייה, על מינהל התכנון ומשרד המשפטים לקבוע לוח זמנים קצר ומחייב להשלמת הטיפול בנושא ופרסום פרקי קוד הבנייה כתקנות מחייבות.

## עיכובים בהקמת מכוני הבקרה

1. אחת ההמלצות המרכזיות של דוח ועדת זילר שאימצה הנמשלה הייתה לפעול להקמת מכוני בקרה פרטיים שיפקחו על תכנון מבנים ובנייתם (להלן - מכוני הבקרה). מכונים אלה אמורים לבחון את תכן הבנייה ואת הביצוע בפועל, ובכך להביא לשיפור איכות הבנייה, להפחתת ליקויי בנייה, להעלאת רף הבטיחות לשלום הציבור ולחיסכון למשק. בהחלטה 964 הטילה הממשלה על משרד הפנים (מינהל התכנון) לפעול, בתיאום עם משרד הבינוי ומשרדים רלוונטיים אחרים, להקמת המכונים. בהמשך לכך קיבלה הממשלה ה-32 בנובמבר 2009 את החלטה 963, ולפיה המכונים יוסמכו לפי חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות.

בביקורת הקודמת עלה כי נכון למועד סיומה, אוקטובר 2014, הפעלת המכונים הייתה רק בשלבי ניסוי בכמה רשויות מקומיות, וזאת אף שחלפו אז יותר מעשר שנים מפרסום דוח ועדת זילר. בדוח הביקורת צוין כי במרץ 2014 אישרה הכנסת את חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014 (להלן - תיקון 101), המסדיר בחקיקה את הקמתם והפעלתם של מכוני הבקרה. בתיקון נקבע שהוראותיו בנושא זה ייכנסו לתוקף בינואר 2016, וכי השר הממונה על הנושא מוסמך לדחות את כניסתן לתוקף למועד מאוחר יותר, שלא יעלה על שנתיים, או להחילן בהדרגה. משרד הפנים השיב אז למשרד מבקר המדינה כי הוא נערך להקמת המכונים והפעלתם בינואר 2016, ומכך נגזרו לוחות הזמנים לפעולות שיידרשו (כגון פרסום קול קורא והסמכה).

נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית, אוקטובר 2017, טרם החלו מכוני הבקרה לפעול. אחת הסיבות לעיכוב היא מחלוקות בין-משרדיות ואי-מוכנות המשרדים להפעלת המכונים, כמפורט להלן.

עלה כי בשנת 2015 התגלעה מחלוקת בין מינהל התכנון לרשות הכבאות על היבטים בתחום בטיחות האש. בפגישה בין שר האוצר לשר לביטחון פנים בפברואר 2017 התקבלו החלטות שאמורות היו ליישב את המחלוקת, ולמרות זאת התקנות עדיין לא אושרו.

עוד עלה כי משרד הבריאות לא נערך מבעוד מועד להכשרת הבקרים למכוני הבקרה בנושאים שבאחריותו. רק לאחרונה, בתקופת הביקורת, החל לגייס את כוח האדם הנחוץ להכשרתם והסמכתם.

2. כאמור, בהתאם לתיקון 101 היו מכוני הבקרה אמורים להתחיל לפעול בינואר 2016, ובדוח משנת 2015 ציין משרד הפנים כי הוא נערך להקמתם באותו מועד ולפיו נקבעו זמני הפעולות בעניין זה. עם זאת ניתנה לשר האוצר הסמכות לדחות מועד זה בשנתיים לכל היותר.

שר האוצר השתמש בסמכותו ודחה את מועד כניסתם לתוקף של הליכי הרישוי הנוגעים למכוני הבקרה כבר כמה פעמים: בדצמבר 2015 דחה את המועד לאפריל 2016, בנובמבר 2016 דחה אותו ליוני 2017, ואז שוב דחה אותו לינואר 2018.

לאחר סיום הביקורת, בדצמבר 2017, פורסם תיקון 119 לחוק התכנון והבנייה<sup>26</sup> שלפיו שר האוצר רשאי בצו לדחות את כניסת ההוראות האמורות לתוקף ליום 1.4.18. כמו כן הוא רשאי לתת רישיון למכון בקרה אף אם לא פועלים בשירותו כל הבקרים המורשים מטעם הגורמים המאשרים בתקופה שבין ינואר 2018 לסוף שנת 2021. ואכן בדצמבר 2017 נדחה בצו יום התחילה המאוחר להקמת המכונים לבקרת תכן הבנייה וביצוע הבנייה ל-1.4.18.<sup>27</sup>

משרד מבקר המדינה מעיר כי הדחיות החוזרות ונשנות מצביעות, בין היתר, על היערכות איטית ולא יעילה של כלל הגורמים הרלוונטיים, ובפרט של מינהל התכנון, שהנושא באחריותו.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי הקמת המכונים כרוכה בהעברת סמכות אישור של גורם ממשלתי לגורם פרטי בתחום רגיש ובעל חשיבות והשפעה על חיי אדם, ולכן נדרש תיאום בין-משרדי נרחב לגיבוש התקנות הנוגעות להקמה ופעולה של מכוני בקרה. עוד מסר כי כדי שלא לדחות את הקמת המכונים מקודם כעת תיקון לחוק שיאפשר להקים מכונים ללא בקרים מורשים "מטעם הגורמים המאשרים". הוא ציין כי הצורך בהשגת הסכמות בין המינהל לרשות הכבאות גרם לעיכוב משמעותי, וכי באוקטובר 2017 אישרה ועדת הפנים של הכנסת את אגרות מכוני הבקרה.

26 חוק התכנון והבנייה (תיקון 119), התשע"ח-2017.

27 צו התכנון והבנייה (תיקון מס' 101) (דחיית יום התחילה המאוחר של החוק), התשע"ח - 2018, שניתן בהתאם לסמכות שר האוצר לפי סעיף 81(ז) לחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014.

11 שנים לאחר  
החלטת הממשלה  
ליישם את המלצות  
ועדת זילר טרם החל  
לפעול ולו מכון אחד  
ליישום בקרה הנדסית  
וטכנית על תכנון  
מבנים ובנייתם, וטרם  
חל השינוי המיוחל  
במערך הבקרה

רשות הכבאות השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2017 כי מסרה למינהל התכנון את השגותיה המקצועיות - הן על אופן ביצוע ההסדר, הן על תכנון. הרשות ציינה כי הייתה בין הגורמים הראשונים שנערכו להקמת מכוני הבקרה, והיא תכננה והעבירה הכשרות לבקרים מורשים. עמדתה המקצועית היא שלכל הפחות בשלבים הראשונים, אין להעביר למכוני הבקרה סמכות לבצע בדיקות בטיחות אש מורכבות העלולות לסכן חיי אדם.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2017 כי מדובר ברפורמה שדורשת ממנו להסמיך בקרים ושמטילה עליו מטלות חדשות ומורכבות הדורשות ריכוז מאמץ מקצועי נרחב, בלא שניתנו המשאבים הנדרשים לכך. הוא ציין כי פנה למשרדי האוצר והפנים לא אחת כדי להסדיר את הקצאת המשאבים, ולאחרונה הוסדרו שני תקנים והמשרד מתחיל בהיערכות.

למעשה, בחלוף כ-11 שנים מהחלטת הממשלה ליישם את המלצות ועדת זילר טרם הוקם וטרם החל לפעול אף לא מכון אחד ליישום בקרה הנדסית וטכנית על תכנון מבנים ובנייתם, וטרם חל השינוי המיוחל במערך הבקרה שוועדת זילר ביקרה בחומרה בשנת 2003. האחריות לכך מוטלת בעיקר על מינהל התכנון, אשר לא השכיל לגבש את התקנות הנחוצות בהסכמה עם הגורמים האחרים, בהם רשות הכבאות.



אי-התקנת תקנות נחוצות יש בה לעתים כדי לרוקן את החקיקה מתוכן, והיא פוגעת ביכולת הרשות המחוקקת להתוות את פעולות הממשלה באמצעות חקיקה, בעיקר כשמדובר בתקנות שהכרחיות ליישום החוקים המסמיכים<sup>28</sup>. במקרה דנן אי-השלמת התקנות הנוגעות לקוד הבנייה ולמכוני הבקרה פוגעת ביכולת ליישם את תיקון 101 לחוק, ובאמצעותו את המלצות ועדת זילר והחלטות הממשלה.

על מינהל התכנון לפעול ללא דיחוי לקידום התקנות ולאישורן. אם נותרו מחלוקות בין-משרדיות על השרים הרלוונטיים, ובעיקר שר האוצר, האחראי ליישום החוק, ליישב אותן לאלתר, ואם לא הצליחו בכך - להביאן בפני ראש הממשלה<sup>29</sup>.

28 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ג** (2015), "הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית", עמ' 136.

29 ראו מבקר המדינה, **דוח 61ב** (2010), "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות", עמ' 5. ראו גם התקנון לעבודת הממשלה, הממשלה ה-34 בראשות בנימין נתניהו, מיום 26.5.15.

## בטיחותם של העובדים ובריאותם - ממצאי מעקב בנושא ענף הבנייה

במקומות העבודה בכלל ובענף הבנייה בפרט עלולים העובדים להיחשף לסיכוני בטיחות רבים. האחריות להבטחת בטיחותם ובריאותם מוטלת בראש ובראשונה על המעסיק ועל המחזיק במקום העבודה, והיא מעוגנת בעיקר בפקודת הבטיחות, בחוק ארגון הפיקוח ובתקנות וצווים שהותקנו מכוחם. הגוף המאסדר העיקרי בתחום זה הוא מינהל הבטיחות<sup>30</sup>.

בשנת 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעולות הגופים הממלכתיים בנושא בטיחות העובדים ובריאותם. ממצאי הבדיקה פורסמו בדוח מבקר המדינה משנת 2016<sup>31</sup> (להלן - הדוח משנת 2016), ובכלל זה ליקויים הקשורים לענף הבנייה. במסגרת הביקורת הנוכחית עשה משרד מבקר המדינה מעקב שתכליתו לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים האמורים.

## הרוגים בתאונות עבודה - תמונת מצב

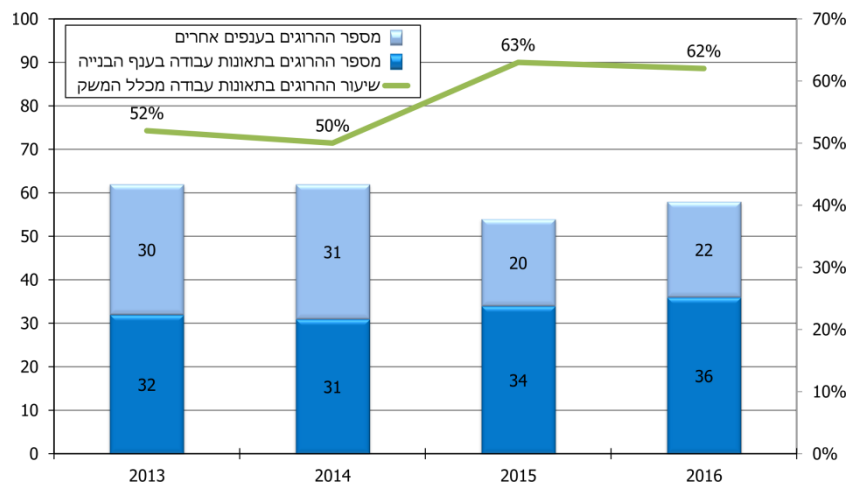
ענף הבנייה עתיר תאונות עבודה קשות בהשוואה לענפים אחרים. בדוח משנת 2016 הובאו נתונים של מינהל הבטיחות ולפיהם בשנים 2013 עד 2014 נהרגו בתאונות עבודה 62 עובדים (בכל שנה), כ-51% מהם עובדי ענף הבנייה (32 ו-31 הרוגים, בהתאמה).

להלן בתרשים 1 נתונים עדכניים של מינהל הבטיחות על הרוגים בתאונות עבודה בכלל ובענף הבנייה בפרט בשנים 2013 עד 2016.

30 המינהל הוא שירות הפיקוח על העבודה על פי חוק ארגון הפיקוח.

31 דוח שנתי 2016 (2016), "בטיחותם של העובדים ובריאותם", עמ' 1011-1057.

### תרשים 1: הרוגים בתאונות עבודה בכלל ענפי המשק ושיעור הרוגי ענף הבנייה מקרבם בשנים 2013 עד 2016



מתרשים 1 עולה כי בשנים 2013 עד 2016 חלה ירידה במספר ההרוגים מתאונות עבודה בכלל ענפי המשק, אך בענף הבנייה חלה עלייה במספרם. שיעור ההרוגים בענף זה בשנים 2015 עד 2016 עלה לכ-62% בממוצע מכלל ההרוגים בתאונות עבודה, לעומת כ-51% בממוצע בשנים 2013 עד 2014.

## פיקוח חסר על אתרי הבנייה

התפקיד המרכזי של מפקחי מינהל הבטיחות הוא לבצע ביקורי פיקוח שוטפים במקומות עבודה, כדי לאתר כשלי בטיחות, להנחות את המעסיקים בדבר האמצעים שעליהם לנקוט כדי למנוע תאונות ולנקוט צעדים כנגד מעסיקים מפירי חוק. בדוח משנת 2016 נמצא כי בשנים 2009 עד 2014 היה היחס בין מספר ביקורי הפיקוח למספר אתרי הבנייה המוכרים למינהל 1 ל-2.18 עד 1 ל-2.69; משמע המפקחים ביקרו בפחות מ-50% מאתרי הבנייה שהיו מוכרים למינהל. משרד מבקר המדינה העיר אז כי תדירות ביקורים נמוכה פוגעת באפקטיביות הפיקוח ועלולה גם להקשות על המינהל במעקב אחר תיקון ליקויים שאותרו, ולכן עליו להעלות את תדירות ביקורי הפיקוח.

בביקורת הנוכחית נבדקו הנתונים על השנים 2015 עד 2016, ועלה כי בשנת 2015 היה היחס בין מספר האתרים למספר הביקורים 1 ל-1.88<sup>32</sup>, ובשנת 2016 היה היחס 1 ל-2.27<sup>33</sup>. יוצא אפוא כי בשנת 2015 חלה עלייה בתדירות הביקורים, אולם בשנת 2016 שוב ביקרו המפקחים בפחות מ-50% מן האתרים, דהיינו הליקוי נותר בעינו.

בספטמבר 2017 דיווח מינהל הבטיחות למשרד מבקר המדינה כי במהלך שנת 2017 הגדיל את מספר המפקחים הייעודיים לענף הבנייה מ-17 ל-22.

על מינהל הבטיחות לוודא שהגדלת מספר המפקחים תהיה יעילה ואפקטיבית ובהתאמה לצורך, כך שמספר הביקורים באתרי הבנייה יעלה משמעותית, יביא לאיתור רב יותר של כשלי בטיחות ויסייע בהפחתת מספר התאונות והנפגעים באתרים אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הוסיף משרד העבודה בנוגע לתחום הפיקוח כי פעל כדלקמן: (א) אישר צו המאפשר הטלת עיצומים כספיים של 20,000 ו-35,000 ש"ח בגין הפרות בטיחות, ומכוחו כבר נמסרו בינואר 2018 כ-100 עיצומים; (ב) קיים מבצעי פיקוח שהתמקדו בקבלנים שזוהו כמי שבטיחות עובדיהם אינה בראש מעייניהם, בשילוב עם גורמי אכיפה נוספים; (ג) פרסם לידיעת הציבור את צווי הבטיחות באתרי בנייה שהוטלו על קבלנים; (ד) מסר למוסד לבטיחות ולגיהות באופן תדיר מידע על פתיחת אתרי בנייה ותלונות ציבור על ליקויי בטיחות, לצורך ביצוע הסברה בתחום מומחיותם. עוד מסר כי הוא מקדם מכרז לשילוב כלים טכנולוגיים כדוגמת רחפנים, שיאפשרו להגביר את האכיפה באתרי בנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד העבודה כי מעבר לפעולות האמורות, עליו להגביר עוד את הפעולות בתחום הנחיית המעסיקים.

## ליקויים ביישום המלצות ועדת אדם

בשנת 2011 הקים שר התעשייה, המסחר והתעסוקה דאז מר שלום שמחון את הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית, בראשות האלוף (מיל') אודי אדם (להלן - ועדת אדם). בדוח הוועדה שפורסם בשנת 2014 הוקדש פרק לבטיחות בענף הבנייה, נוכח היותו ענף עתיר סיכונים. בין המלצותיו העיקריות היו הרחבת הידע של מנהלי עבודה באתרי בנייה, לרבות

32 בשנת 2015 קיים מינהל הבטיחות 7,208 ביקורים ב-13,538 אתרי בנייה שהיו מוכרים לו.  
33 בשנת 2016 קיים מינהל הבטיחות 6,521 ביקורים ב-14,776 אתרי בנייה שהיו מוכרים לו.

בנושא העבודה בגובה<sup>34</sup>, התקנת תקנים חדשים לפיגומים מסוג מסוים ולגידור אתרי בנייה והגברת האכיפה בתחום. המלצות אלה אומצו ונכללו בתכנית ליישום המלצות הדוח שהכין מינהל הבטיחות באותה שנה.

בדוח הביקורת משנת 2016 נכתב כי מינהל הבטיחות יישם את ההמלצות האמורות באופן חלקי בלבד. המינהל תכנן להכשיר בהדרגה 7,000 מנהלי עבודה לעבודה בגובה, ועד ינואר 2016 הוכשרו כ-1,100 מנהלים; טרם הותקנו תקנים חדשים לגידור אתרים; ואשר להגברת האכיפה מסר המינהל בדוח כי הוא "מבצע עתה הגברת האכיפה תוך הסבת יחידת החקירות ומיקודה בנושא זה" ופועל לבחינה ולקביעה של דרכים יעילות יותר להגברת האכיפה.

הביקורת הנוכחית העלתה כי הליקויים תוקנו באופן חלקי בלבד: בשנת 2016 ועד ספטמבר 2017 הוכשרו 2,277 מנהלי עבודה נוספים, מהם 666 בלבד בשנת 2017; כלומר מבין 7,000 מנהלי עבודה שהמינהל תכנן להכשיר לעבודה בגובה, הוכשרו עד מועד סיום הביקורת 3,377 (48%) בלבד. עוד עלה כי תקן חדש לגידור אתרים טרם הותקן.

משרד העבודה השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא מסבסד את ההשתלמויות ואת שיווקן בדרכים מגוונות לקהל היעד, ובכוונתו להודיע על מועד שממנו והלאה לא יאושר מינוי מנהל עבודה שלא עבר את ההכשרה. המשרד ציין כי מינהל הבטיחות פעל באמצעות נציגיו במכון התקנים לקידום החלטה (שהתקבלה בנובמבר 2017) להקמת ועדה טכנית לבטיחות בבנייה, במסגרת הוועדה המרכזית לתקני בטיחות. במסגרת זו תקודם כתיבת תקן לגידור אתרי בנייה.

אשר לאכיפה, יצוין כי בשנת 2016 תוקן חוק ארגון הפיקוח ונקבע בו כי אם נודע למפקח על אירוע באתר בנייה שגרם למות אדם או לפציעה קשה שבשלה הוא בסכנת חיים ממשית וזקוק לטיפול רפואי דחוף כדי להציל את חייו, יורה המפקח בצו הפסקת עבודה על סגירת אתר הבנייה ויאסור את המשך הפעילות בו לשני ימי עבודה ממועד התאונה. מכניסת התיקון לתוקף באוגוסט 2016 ועד סוף אוגוסט 2017 הוטלו 68 צווי הפסקת עבודה.

עוד יצוין כי פרקליטות המדינה, משטרת ישראל ומינהל הבטיחות ביצעו עבודת מטה שכללה סקירה של עשרות תיקי חקירה ומיפוי הכשלים שמאפיינים תיקים אלה. בעקבותיה בשנת 2016 נקבע נוהל משותף לחקירת תאונות עבודה בו הוסדרו התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם בניהול חקירת עבירות פליליות בקשר לתאונות עבודה קטלניות או חמורות. בנוהל נקבע שהאחריות לחקירת תאונות אלה מוטלת על המשטרה, שתסתייע במפקחי מינהל הבטיחות; בסיום כל חקירה יועבר התיק לפרקליטות המדינה, וזו תשקול הגשת כתב אישום.

להלן נתונים עדכניים על תיקים שהועברו מהמשטרה לפרקליטות המדינה ועסקו בתאונות עבודה בענף הבנייה בתקופה שבין ינואר 2010 לסוף דצמבר 2016, וסטטוס התיקים הללו נכון לאוגוסט 2017. מ-148 תיקים שהתקבלו

34 נפילה מגובה היא הסיבה המרכזית לתאונות עבודה קטלניות, ובפרט בענף הבניין.

בפרקליטות בתקופה זו הוגשו כתבי אישום ב-27 תיקים כנגד 46 נאשמים בלבד, רק שבעה מהם קבלנים. בתקופה זו גנזה הפרקליטות חשדות כנגד 360 חשודים, מהם 189 (52%) בשל חוסר ראיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שמדובר באירועים חמורים שעלו בחיי אדם, ראוי שהמשטרה, הפרקליטות ומינהל הבטיחות יסיפו ויפעלו לטיוב גיבוש התשתית הראייתית בתיקי תאונות העבודה להגברת אפקטיביות התביעה והאכיפה. ובכלל זה יסיפו ויעמדו על הסיבות לסגירת התיקים בעילת חוסר ראיות ויבחנו את הדרכים לטיוב האכיפה במקרים עתידיים.


בתשובתה מדצמבר 2017 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה כי אין ברשותה המומחיות והידע המקצועי הנדרשים לחקירת עבירות פליליות הקשורות לתאונות עבודה, ועל כן יחידות החקירה נעזרות במפקחי משרד העבודה ובמומחי חוץ בקבלת חוות דעת לקביעת סיבת התאונה. עם זאת, הניסיון מלמד כי אלה תיקים מורכבים שיש בהם קושי מובנה לאסוף ראיות. המשטרה ציינה כי בשנים 2016 עד 2017 הכשירה בהשתלמות ייעודית לתאונות עבודה יותר מ-100 חוקרים וקצינים בכל התחנות כדי לטייב את מלאכת החקירה. כמו כן, בהמלצת פרקליט המדינה ובשיתוף משרד העבודה הציגה מתווה להקמת יחידה ייעודית ארצית לחקירת תאונות עבודה, המשלבת חוקרי משטרה ומפקחי משרד העבודה, והשר לביטחון הפנים כבר פנה אל הממונה על התקציבים במשרד האוצר בעניין הקצאת משאבים להקמתה.

משרד העבודה השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל כל העת לשיפור אופן העבודה עם המשטרה, וציין כי הוא פועל להקמת יחידת חקירות ייעודית משותפת עמה והקצה שלוש משרות למפקחי בטיחות ביחידה שתוקם.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי שיעור הגניזה מחוסר ראיות בתיקי תאונות עבודה בענף הבנייה (52%) אינו שונה מהותית משיעור הגניזה מחוסר ראיות בכלל התיקים הפליליים (45% בשנת 2016). לתשובתו צורף מכתב פרקליט המדינה לשר לביטחון פנים, למפכ"ל המשטרה ולמנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה<sup>35</sup> מיוולי 2016. לפי המכתב, "בהשוואה לתיקי חקירה מסוגים אחרים שבהם רמת החקירה גבוהה, תיקי חקירה בגין תאונות עבודה אינם מקבלים טיפול מיטבי כלל ועיקר, שכן הם מחייבים מומחיות מיוחדת המצויה בידי מפקחי משרד הכלכלה שאינם רבים ואינם זמינים באופן שוטף לרשות המשטרה ובנסיבות אלה נפגעת היכולת להגיש כתבי אישום ולמצות את הדין עם האחראים לאסוף" (ההדגשה במקור).

עוד ציין משרד המשפטים בתשובתו כי ביולי 2016 העלה פרקליט המדינה את ההצעה להקים יחידות חקירה ארציות משותפות למשטרה ולמשרד העבודה, ובהמשך לכך פנה היועץ המשפטי לממשלה בינואר ובנובמבר 2017 לשרי

35 בהחלטת ממשלה מיוולי 2016 (החלטה מס' 1754) הועבר מינהל הבטיחות ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד העבודה.


  
 בנושא הפיקוח על
   
 אתרי הבנייה, שהוא
   
 תפקידו המרכזי של
   
 מינהל הבטיחות
   
 בתחום הבנייה, עדיין
   
 יש ליקויים רבים. טרם
   
 חל המפנה הדרוש
   
 כדי להביא לשינוי
   
 המציאות העגומה של
   
 תאונות העבודה

האוצר, העבודה וביטחון הפנים בבקשה כי יפעלו לקידום הקמתה ולקידום הצעה נוספת: הגברת אכיפת כללי הבטיחות באתרי בנייה, כדי למנוע תאונות עבודה. בהקשר להצעה השנייה ביקש כי יידרשו לצורך בהוספת משרות מפקחים ובגיבוש תנאי שכר שיעודדו איוש התקנים הלא מאוישים. עוד ציין משרד המשפטים כי "כלל הגורמים הרלוונטיים [המשטרה ומשרד העבודה] מבקשים לקדם את ההצעות האמורות, אך התעוררו קשיים בכל הנוגע להקצאת המשאבים הנדרשים לשם כך", וכי ביקש משר האוצר לפעול עם השרים הרלוונטיים למציאת פתרון שיאפשר קידום צעדים במאבק בתאונות עבודה.

נוכח הצורך בתגבור הפיקוח על העבודה באתרי הבנייה ובהקמת יחידת חקירות ארצית בעלת מומחיות וידע מקצועי בחקירת עבירות פליליות הקשורות לתאונות עבודה - צורך שעלה בהמלצות משרד העבודה, משטרת ישראל ומשרד המשפטים - על גופים אלה לקיים עבודת מטה משותפת עם משרד האוצר לאיגום המשאבים הנדרשים למימוש הצעדים המוצעים.



מכלל האמור לעיל עולה כי אמנם חל שיפור בכמה מן הנושאים שנבדקו במסגרת המעקב, ואולם בנושא הפיקוח על אתרי הבנייה, שהוא תפקידו המרכזי של מינהל הבטיחות בנוגע לענף זה, עדיין יש ליקויים רבים. טרם חל המפנה הדרוש כדי להביא לשינוי המציאות העגומה בתחום תאונות העבודה, והיקף פעילות המינהל בתחום הפיקוח עודנו זניח.

## סיכום

ענף הבנייה עתיר סיכונים, וביצוע עבודות בנייה באיכות בלתי מספקת עלול לגרום נזק רב, מסכן את הציבור ועולה לא אחת בחיי אדם.

ממצאי דוח זה העלו כי גופים ממשלתיים שהופקדו על אסדרת העיסוק בענף לא מימשו את אחריותם, ובכלל זה: רשם הקבלנים אינו נוקט זה שנים צעדים כנגד אלפי קבלנים שפועלים בענף בלא שהם רשומים כחוק; מינהל התכנון במשרד האוצר, שעליו הוטל לפני יותר מעשור להוביל את ההקמה של מכוני הבקרה ולפעול להתקנת תקנות קוד הבנייה - צעדים שהיו אמורים לזרז את הליכי הבנייה ולשפר את איכותה ובטיחותה - טרם עשה כן; פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בתחום הפיקוח על אתרי הבנייה עדיין לוקה בחסר במידה רבה, והמציאות בתחום תאונות העבודה בענף זה עודנה עגומה.

לכשלים המתמשכים בנושאים אלה השלכות משמעותיות על המשק ועל שלום הציבור. על השרים הרלוונטיים - ובעיקר שר הבינוי, שר האוצר ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - לפעול במרץ לתיקון הליקויים. על הממשלה לוודא כי המשימות שהוטלו על המשרדים והגופים הממשלתיים ימומשו ללא דיחוי.

