



האוניברסיטה העברית בירושלים

הפקולטה למדעי החברה

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

נייר מדיניות: צמצום מספר התאונות הקטלניות

בקרב פועלי בניין בישראל

עבודה במסגרת הקורס: "ניתוח מדיניות מתקדם: יישום חידושי מדיניות" (59732)

מרצות: ד"ר ענת גופן והגברת חנה קדרון

לקוח: שר האוצר, מר ישראל כ"ץ

מגישה: הילה אלאוף

מס' מילים: 5,469

ירושלים

יוני 2020

תוכן עניינים

2	תמצית מנהלים
3-8	רקע: תופעת התאונות הקטלניות בישראל
8-10	התופעה הבלתי-רצויה
10-11	הגדרת הבעיה
11-13	החלופות
11-12	א. יצירת פרמיה דיפרנציאלית עבור הקבלנים לחברות הביטוח
12	ב. הגבלת השתתפות קבלנים רשלנים במכרזים ציבוריים
13	ג. שינוי חוק ביטוח לאומי
13-16	הערכת החלופות
17	המלצת המדיניות
18-20	תוכנית יישום
21-22	ביבליוגרפיה
	נספחים
23-24	1. נספח 1: הלקוח
24-27	2. נספח 2: בעלי העניין
27-30	3. נספח 3: ניתוח עלות
31-32	4. נספח 4: ניתוח רגישות

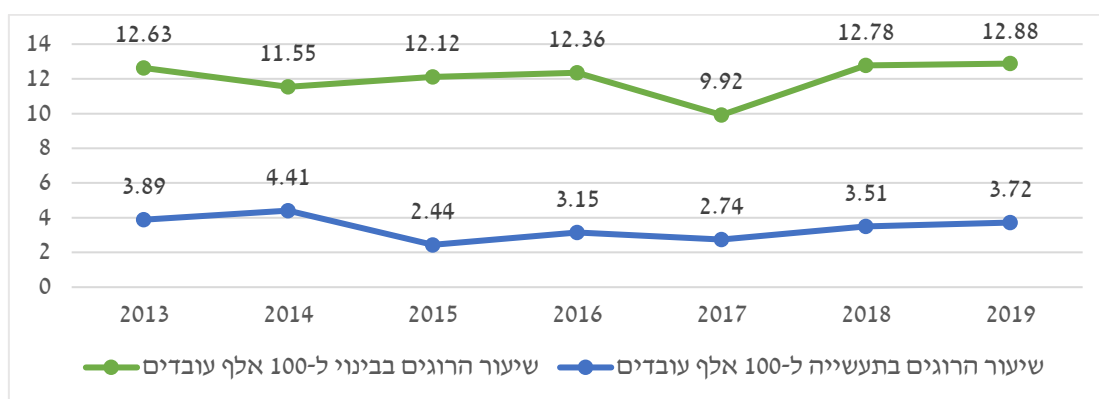
**ספירת המילים כוללת את כלל החלקים בין תמצית המנהלים להמלצת המדיניות, להוציא איורים וטבלאות.

תאונות קטלניות בענף הבניין בישראל גובות את חייהם של עשרות פועלים בשנה, המשתייכים לרוב לקבוצות האוכלוסייה החלשות ביותר. רוב תאונות העבודה הן תחת אחריות והסדרה של מינהל הבטיחות, ונגרמות עקב חוסר בהנחיות ובתקינות ציוד הבטיחות. מעבר לנזק הגדול של אובדן חיי אדם, העלות השנתית למשק בגין נפגעי תאונות עבודה עומדת על 4.76 מיליארד ש"ח בשנה, ביניהם כחצי מיליארד שקל למשפחות של נפטרים. בהשוואה בינלאומית, לישראל כמות פקחים מעל לנדרש ובעלת כמות תאונות גדולה מהממוצע. לכן, אפשרי כי הפער איננו נובע מהפיקוח בשטח, אלא משיטה של מחיקת חובות – צווי הבטיחות שמטילים הפקחים לרוב אינם מומרים לקנסות, ואלו שכן, כמעט ואינם נגבים בפועל עקב ערעורים. אזי, הבעיה היא מחסור בתמריצים כלכליים של הקבלנים לעמוד בתקני המשמעת והבטיחות. על-מנת לצור זיקה חזקה בין רמת הבטיחות שמקיים המעסיק במקום העבודה לבין התשלום שהוא נושא במקרה של היפגעות עובדיו, נבחרה חלופה היוצרת קשר מידי בניהם - יצירת פרמיה דיפרנציאלית עבור ביטוח חבות מעבידים. החלופה משנה את מבנה ענף הביטוח הקיים על-ידי שינוי הפרמיה, כך שתכלול מדדים של בטיחות וגהות בעבודה. מדובר בחלופה הפוגעת כלכלית בקבלנים רשלנים, ומתמרצת אותם להשקיע בציוד ובהנחיות הבטיחות בהתאם לכללי מינהל הבטיחות.

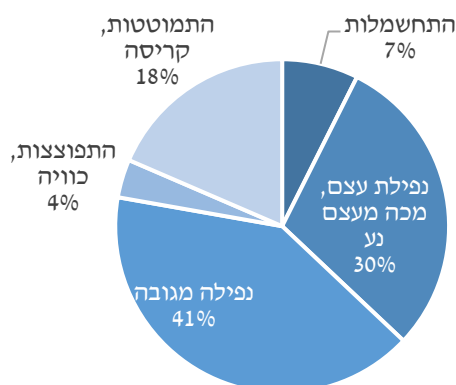
רקע: תופעת התאונות הקטלניות באתרי בנייה בישראל

נייר מדיניות זה עוסק בתאונות קטלניות של פועלי בניין באתרי בנייה בישראל. בשנת 2019 נהרגו 48 אנשים בענף הבניה, ומספר זה נמצא במגמת עלייה.¹ בשנת 2017, נהרגו בישראל 58 עובדים בתאונות קטלניות, כאשר 36 מתוכם בענף הבינוי, 11 בתעשייה, 9 במסחר ושירותים ו-2 בחקלאות – למעשה, ההסתברות שעובד בענף הבינוי יקפח את חייו בתאונת עבודה גבוהה פי ארבעה לעומת עמיתו בענף התעשייה. ענף הבניה נחשב לאחד המסוכנים ביותר, וגובה את המחיר הרב ביותר בכל שנה והוא אף עולה. הממוצע החמש שנתי של מספר ההרוגים בתאונות עבודה נמצא במגמת עליה של 3%, ומתוכם 58% התרחשו באתרי בניה. הסיבה העיקרית שעובד יקפח את חייו באתרי בניה היא כתוצאה מנפילה מגובה, ואחריה משטחי עבודה ופיגומים שקורסים.² בירור בנוגע לנסיבות והגורמים שהובילו להתרחשות התאונות, הבהירו כי מתוך כלל האירועים רובם תחת הסדרה אשר בסמכות מינהל הבטיחות, האמון על בטיחות וגהות העובדים ונמצא תחת משרד העבודה והרווחה.³

איור 1: שיעור הרוגים ל-100 אלף מועסקים בענפי הבינוי והתעשייה בשנים 2013-2019.⁴



איור 2: תאונות עבודה קטלניות בענף הבינוי בסמכות מינהל הבטיחות ב-2017 לפי גורם.⁵



¹ קו לעובד, תאונות עבודה בבניין – עדכונים שוטפים, נשלף מתוך: <https://www.kavlaoved.org.il/work-accidents-data>, [גישה אחרונה: 16/06/2020]

² משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, ביטוח לאומי, תחום מחקר ומידע, דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2013-2017, דצמבר 2018: עמודים 15-16.

³ שם (עמוד 17).

⁴ שם (עמוד 16), ונתונים באופן פרטי ממשרד האוצר.

⁵ שם (עמוד 17). אלו הם הנתונים העדכניים ביותר בנוגע לפילוח שיעור ההרוגים בתעשייה ביחס לכלל סיבות התאונות.

בשנת 2017, מתוך 36 תאונות קטלניות, כ-30 היו בסמכות מינהל הבטיחות. באיור 2 ניתן לראות את כלל התאונות שהיו בסמכותם בפירוק לגורמים.

חשוב להבחין בין תאונות עבודה קטלניות לבין אירועי תמותה במקום העבודה - האחרונים, בדרך כלל קשורים לתאונות דרכים או אירועים בריאותיים הנגרמים מהעבודה בשטח, ומהן היו 75 הרוגים בשנת 2017, השונים מההרוגים בתאונות העבודה הקטלניות.⁶

במעל ל-50% מתאונות העבודה הקטלניות מדובר בקבלנים בסיווג הגבוה ביותר, ושליש מהחברות הקבלניות בהן קרו תאונות ב-2017 הן חברות המוכרות לעבודות ממשלתיות. כלומר, זו אינה נחלתן הבלעדית של חברות קבלניות קטנות, אלא של קטנות וגדולות כאחד. בנוסף, בכ-75% מהתאונות הקטלניות היה נוכח מנהל עבודה באתר, ועל-כן עצם הנוכחות של מנהל עבודה באתר איננה מספקת למניעת אסונות.⁷

על-פי חוק, יש לדווח על כל תאונות העבודה למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, אך בפועל אינו מתקיים דיווח מלא, ולכן אין בידי המינהל נתונים מדויקים לגבי מספר תאונות העבודה ככלל, אלא רק לגבי הקטלניות.⁸ לכן, נייר זה יתמקד בהן.

הוצאה ממשלתית על התופעה

המוסד לביטוח לאומי מחויב לשלם גמלאות תלויים עבור משפחות ההרוגים. אלו משולמות לאלמן/ה, ליתומים ולהורים שהיו תלויים בפרנסתו של מי שמת עקב פגיעה בעבודה. שיעור הקצבה 40% מהקצבה המלאה שהייתה משולמת למבוטח (שנפט) אילו היה בעל דרגת נכות של 100%, ובהתאם למספר הילדים.⁹

ההוצאה הממשלתית על גמלאות תלויים, עולה במשך השנים. למעשה, דמי הפגיעה ששולמו משקפים את היקף הגמלאות הישיר בגין תאונות עבודה באותה שנה קלנדרית. נתון זה נמצא בעלייה מצטברת כיום בהיקף של 21% בהשוואה לתשלומי שנת 2013.¹⁰

⁶ משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, ביטוח לאומי, תחום מחקר ומידע, דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2017-2013, דצמבר 2018 : עמוד 4.

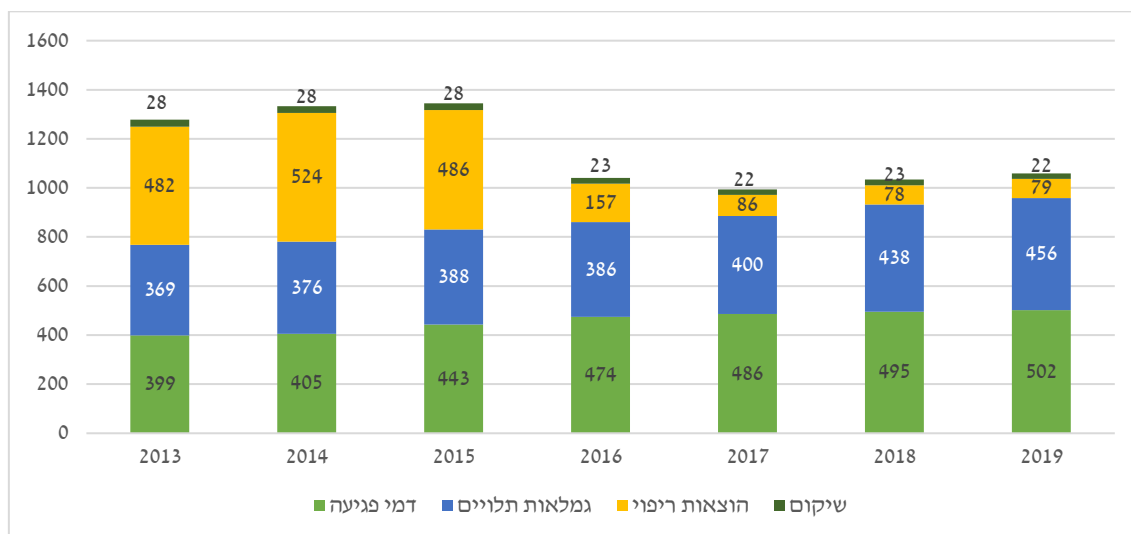
⁷ שם (עמוד 22).

⁸ שם (עמוד 31).

⁹ המוסד לביטוח לאומי, דו"ח שנתי, פרק 3 : גמלאות-פעילות ומגמות, 2018 : עמוד 3.

¹⁰ משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, ביטוח לאומי, תחום מחקר ומידע, דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2017-2013, דצמבר 2018 : עמוד 8.

איור 3 – התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח), 2013-2019.¹¹

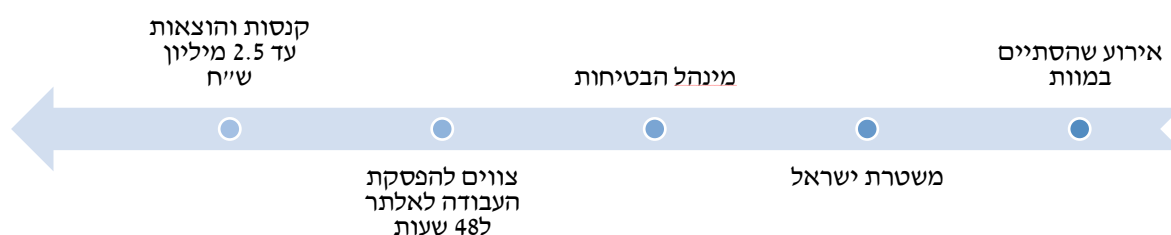


למרות שסך התשלומים בענף יורד, שיעור גמלאות התלויים (כחול) הינו מרכזי מסך התשלומים וחלקו באופן יחסי ואבסולוטי עולה עם השנים. ההרוגים באתרי בנייה מהווים רוב מבין ענפי התעסוקה השונים, ועל-כן חלקם בסך התשלומים הוא הגדול ביותר.

הנוהל כיום

בעקבות אירוע במקום עבודה שהסתיים במוות מגיעים אנשי משטרת ישראל לצורך ביצוע חקירה של האירוע. במידה והמשטרה סבורה כי מדובר בתאונת עבודה, היא מעבירה דיווח על האירוע למינהל הבטיחות ומבקשת חוות דעת מקצועית של מפקחי המינהל באשר לגורמים שהובילו לפגיעה. עם הגעתם למקום, בודקים מפקחי מינהל בטיחות את היבטי הבטיחות, ובמידת הצורך נוקטים בפעולות אכיפה להבטחת בטיחות העובדים. בנוסף, מטילים מפקחי המינהל צווים להפסקת העבודה באתר ל-48 שעות לפחות לצורך הקפאת מצב, אבחון של ליקויי הבטיחות ומתן דרישות לטיפול מתאים.¹² עלות של גובה הקנס הוא עד 35,280 שקל בגין כל עבירת בטיחות ועד 2.5 מיליון שקלים על השבתת אתר הבניה לחודש. פירוט נוסף קיים בנספח 3.

איור 4 – נוהל המצב בשטח



מצב הפיקוח באתרי בניה

לאחרונה עקב עליה במספר ההרוגים בענף הבניה, הסתדרות העובדים ביקשה להעלות את מספר הפקחים - כיום ישנם 17 מפקחי בטיחות בענף הבניה, ועוד כ-10 נמצאים בתהליך גיוס.¹³ עם-זאת,

¹¹ משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, ביטוח לאומי, תחום מחקר ומידע, דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2013-2017, דצמבר 2018 : עמוד 22, ונתונים מטעם משרד האוצר.

¹² שם (עמוד 11).

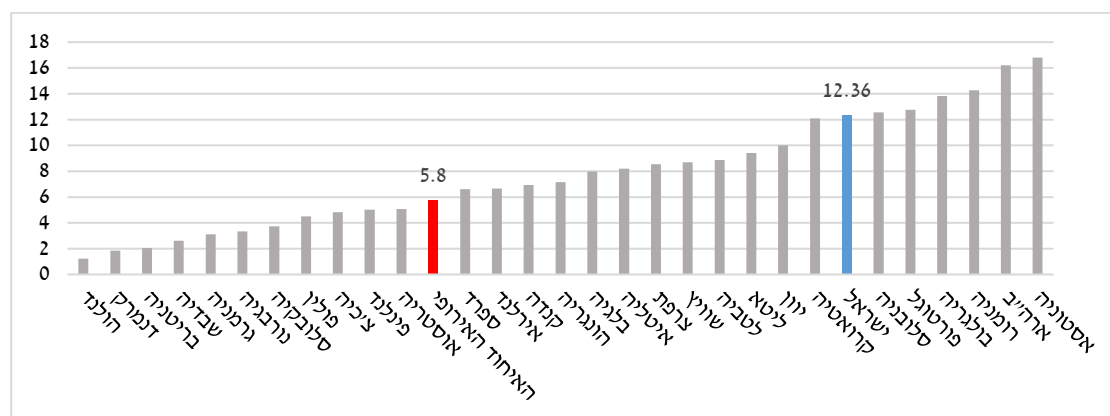
¹³ בילי פרנקל, "מפקחי בטיחות נוספים לאתרי הבניה", *ynet*, 30 בינואר 2018. נשלף מתוך: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5078016,00.html> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

לפי ארגון העבודה הבינלאומי נדרשים כ-20 מפקחים בענף הבניה בארץ. למעשה, ישראל נמצאת מעל לממוצע המדינות המפותחות בכמות הפקחים, עם 0.8 פקחים ל-10,000 עובדים. בפרט בענף הבניה ישנם כ-190,000 עובדים, ולכן גם לפי הרמה הגבוהה של הארגון דרושים 19 מפקחים, לעומת 27 מפקחים אשר יהיו לאחר השלמת הגיוס הנוכחי.¹⁴ מספר זה אינו כולל את המפקחים של מינהל ההסדרה והאכיפה אשר מפקחים על תנאי העבודה של העובדים, אשר שונים ממפקחי הבטיחות.

השוואה בינלאומית

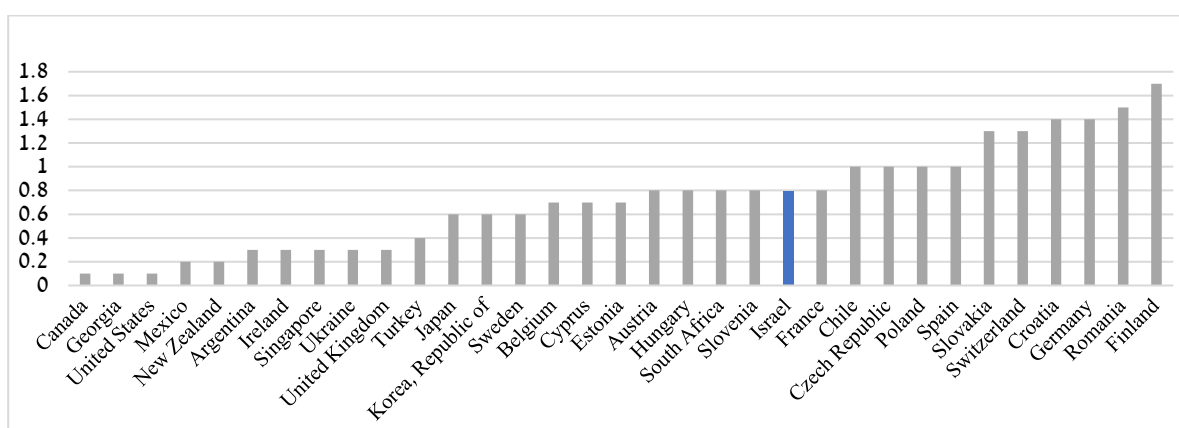
ניתן לראות כי בישראל קיים שיעור הרוגים ל-100,000 עובדים גבוה מרוב המדינות המפותחות, ומעל לפי שניים מהאיחוד האירופי.

איור 5 - שיעור הרוגים ל-100 אלף עובדים בענף הבניה, 2018.¹⁵



ישראל כיום בעלת מספר מפקחים מעל לכמות המומלצת, וניתן לראות באיור 6 כי אף מעל לרוב מדינות ה-OECD. כמובן כאשר יושלם סבב הגיוסים הנוסף, ישראל תוצב אף גבוה יותר.

איור 6 – מפקחי בטיחות ל-10,000 עובדים, שנת 2016.¹⁶



¹⁴ International Labour Organization, *Conducting Labour Inspections on Construction - A guide for labour inspectors*, August 2017.

¹⁵ Eurostat, *Fatal Accidents at Work*, June 2018.

אלו הם הנתונים העדכניים ביותר המופיעים באתר.

¹⁶ International Labour Organization, *Conducting Labour Inspections on Construction - A guide for labour inspectors*, August 2017.

אלו הם הנתונים העדכניים ביותר המופיעים באתר.

כאשר משלבים את שני האיורים האחרונים, ניתן לראות כי ישראל מוצבת יחסית ברף הגבוה של המפקחים, אך ברף גבוה אף יותר של מקרי מוות בענף הבניה. כלומר, הקשר בין כמות המפקחים ומקרי המוות בישראל איננו גבוה, וניתן לחשוב שעצם התוספת של פקחים איננו הפתרון האידאלי לבעיה.

אי מימוש האכיפה בפועל

למרות שקיימים מספר רב של פקחי בטיחות, הם נמנעים מלהטיל קנסות כבדים על הקבלנים. למעשה, המדיניות הסלחנית של משרד העבודה בשנת 2018 גררה עיצומים בגובה 1.5 מיליון שקל בלבד, וזאת בניגוד להצהרה של שר העבודה דאז מר חיים כץ, שלפיה היקף העיצומים עמד להסתכם ב-44 מיליון שקל.¹⁷ נדמה כי הפער נובע משיטה של מחיקת החובות – ראשית, כשמפקח נתקל בליקוי הצעד הראשון הוא הוצאת צו בטיחות. בשנת 2018 הוטלו 1,388 צווי בטיחות¹⁸ אך רק 218¹⁹ הפכו לקנסות או צווי סגירה. עבור הקבלנים שקיבלו קנס, ניתנה האפשרות לערער, ועל-פי משרד העבודה, הרוב המוחלט עשו זאת.²⁰ ההליך מאפשר לקבלן להגיש ערעור בתוך 30 יום ממועד קבלת הקנס, ולאחר בירור מחליטים אם עליהם לשאת בו.²¹ לפי משרד העבודה, רוב הדו"חות נמצאים בבירור בממוצע מלמעלה לחצי שנה, ולאחר זמן-מה נשכחים או מתבטלים.²²

הקלות בה נמחקים החובות בפועל איננה נותנת לקבלנים מוטיבציה להשקיע בתקינות הציוד בטווח הארוך, אלא להשקיע את הכסף בתיקון הציוד בדעיכה, שיכולה להיות מאוחרת מידי ולגבות חיי אדם.

ב-2018 נהרג פועל בניין ברמות-השבים. בתביעה נגד הקבלן, המעסיק ומינהל הבטיחות נטען כי "בשש השנים האחרונות נהרגו 180 פועלי בניין, אך רק 78 תיקים הועברו לפרקליטות, 11 כתבי אישום הוגשו בגין גרימת מוות ברשלנות, שמונה הרשעות - אך רק מקרה אחד של מאסר בפועל. לאחרונה, נגזר דינו של קבלן שבאתרו נהרג פועל והוא קיבל קנס בסך של 5,000 שקל. זו הרתעה?"²³ רשם הקבלנים אילן אליהו אף אמר בכנס התאחדות הקבלנים כי במהלך 2018 זימן שש חברות בלבד לשימוע בעקבות עבירות בטיחות.²⁴ למרות הרפורמה של משרד העבודה, ההרתעה כיום בפועל היא מועטה ולכן לא קיים תמריץ כלכלי לקבלנים לעמוד בתנאים ודרישות הבטיחות של מינהל הבטיחות.

כח פוליטי של השחקנים

קבלנים ופועלים נהנים מאיגודי עובדים – התאחדות בוני הארץ והקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל בהתאמה. הראשונים ידועים בתור גוף חזק פוליטי, בעל השפעה רבה. בנוסף להתחמקות מעיצומים כלכליים עבור הקבלנים, הם הצליחו במהלכים נוספים. לדוגמא, הם הצליחו להביא

¹⁷ דותן לוי, "ליקויים בשיטת הקנסות על ליקויי בטיחות בבנייה", כלכליסט, 22 אוגוסט 2018. נשלף מתוך: https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0.7340.L-3744775.00.html [גישה אחרונה: 16/06/2020]

¹⁸ משרד העבודה והרווחה. רשימת צווי בטיחות. ללא תאריך.

¹⁹ משרד העבודה והרווחה. דו"ח עיצומים כספיים. ללא תאריך.

²⁰ שם.

²¹ שם.

²² שם.

²³ ביילי פרנקל, "נתונים מבהילים: כמעט מדי יום נהרג או נפצע עובד בענף הבנייה", ynet, 13 ספטמבר 2019. נשלף מתוך:

<https://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-5587277.00.html> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

²⁴ שלומית צור, הלית ינאי-לויזון, "לא גזירה משמיי: אחרי עוד יום קטלני בענף הבנייה, כך ניתן לעצור את מכת תאונות העבודה", גלובס, 19 מאי 2019. נשלף מתוך: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001286184> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

לביטול ייבוא חברות קבלניות זרות לארץ שיכלו להוריד את עלויות הבניה בעשרות אחוזים, על-מנת לשמר את האינטרסים של חבריהם.²⁵

לעומתם, הפועלים נתפסים כאחת מהאוכלוסיות החלשות ביותר במדינה. רובם שייכים לקבוצות מיעוט – עולים חדשים, עובדים זרים וערבים, להם מעט אופציות נוספות לעבודה.²⁶ בנוסף, איגוד העובדים שלהם הוקם על-ידי התאחדות בוני הארץ, להם אינטרסים שונים.²⁷ כמות הפציעות שאינן מדווחות למינהל הבטיחות מוערך בכמה מאות בשנה. רובם של הפועלים אינם יודעים עברית ברמה מספקת ולכן החשש להתנהלות מול הביטוח הלאומי יחד עם החשש לאבד את מקום העבודה מונעים מהם להגיש תביעות במקרה של תאונות שאינן קטלניות.²⁸

משבר הקורונה

בזמן המשבר, הענף נחשב חיוני למשק וממשיך לפעול כרגיל.²⁹ משום שהענף מהווה 11.5% מהתוצר הכללי ו-17.5% מאשראי הבנקים, תפקודו חשוב בכדי למנוע משבר כלכלי נרחב עקב חשיפה גדולה של הבנקים.³⁰ עבודתם אף מהווה תשתית לכ-208,000 ישראלים שעובדים בעבודות בנייה שאינן באתרים כגון חשמל, מיזוג-אוויר, אינסטלציה, מעליות ועוד.³¹ בזמן המשבר, אישר שר העבודה להעסיק את הפועלים שעות רבות מהמקובל, בין 12-14 שעות ביום,³² אך במקביל הוצאו לחופשה המפקחים של מינהל הבטיחות, מחשש לבריאותם של האחרונים.³³ "אני מפחד מהקורונה, אבל אני יותר מפחד לא להביא אוכל לילדים שלי או למות בנפילה מגובה" טען פועל העובד באתר בנייה בתל-אביב.³⁴ בתקופה זו עד כה נהרגו ארבעה-עשר פועלי בניין ונפצעו קשה מעל לשלושים.³⁵

תופעה בלתי-רצויה

התופעה הבלתי-רצויה של נייר זה היא תאונות קטלניות באתרי בניה. מובן שאובדן חיי אדם הינו תופעה חמורה, קל וחומר כשמדובר בתאונות שניתן למנוע. אולם מעבר לנזק הברור ברמה האנושית יש לתופעה השלכות כלכליות וחברתיות רחבות יותר, כפי שיוצג להלן.

²⁵ רז סמולסקי, "התאחדות בוני הארץ: 'חברות קבלניות זרות - משמעותן גזר דין מוות על ענף הבנייה'", 12 יולי 2015, The Marker. נשלף מתוך: <https://www.themarker.com/realestate/1.2684790> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

²⁶ דותן לוי, "9 סיבות שמסבירות מדוע פועלי בניין ימשיכו למות בישראל", כלכליסט, 1 נובמבר 2018. נשלף מתוך: <https://www.calcalist.co.il/real-estate/articles/0,7340,L-3748882,00.html> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

²⁷ אתר התאחדות בוני הארץ, "תחום עיסוק", ללא תאריך. נשלף מתוך: <http://www.acb.org.il/content.aspx?id=84> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

²⁸ שם.

²⁹ משרד הביטוי והשיכון, הודעת דוברות, "ענף הבנייה החורג מן ההגבלות וימשיך לעבוד במתכונת מלאה", 17 במרץ 2020. נשלף מתוך: <https://www.gov.il/he/departments/news/spokesman-17032020>, [גישה אחרונה: 16/06/2020]

³⁰ שם.

³¹ שם.

³² לי ירון, הגר שיוף, "בזמן שהציבור בבית, פועלי הבניין נשלחים לעבודה - ללא הגנה", הארץ, 19 מרץ, 2020. נשלף מתוך: <https://www.haaretz.co.il/health/corona/MAGAZINE-1.8689671> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

³³ לי ירון, "מפקחי הבנייה בחופש בשל הקורונה, ואיש לא מוודא שפועלי הבניין נוהרים", הארץ, 1 אפריל, 2020. נשלף מתוך: <https://www.haaretz.co.il/health/corona/premium-1.8730111> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

³⁴ לי ירון, הגר שיוף, "בזמן שהציבור בבית, פועלי הבניין נשלחים לעבודה - ללא הגנה", הארץ, 19 מרץ, 2020. נשלף מתוך: <https://www.haaretz.co.il/health/corona/MAGAZINE-1.8689671> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

³⁵ קו לעובד, תאונות עבודה בבניין – עדכונים שוטפים, נשלף מתוך: <https://www.kavlaoved.org.il/work-accidents-data>, [גישה אחרונה: 16/06/2020]

בילי פרנקל, "20 שבועות, 20 הרגים באתרי בנייה: 'מצב חירום'", ynet, 20 מאי, 2020. נשלף מתוך: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5511868,00.html> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

עלות כלכלית

העלות השנתית למשק הישראלי בגין נפגעי עבודה עומדת על 4.76 מיליארד ש"ח, בניהם כחצי מיליארד שקל על גמלאות תלויים עבור משפחות של נפטרים ממקומות עבודה.³⁶ כמובן שסכום זה אינו כולל בתוכו את העלות האלטרנטיבית של הפגיעה בפיריון העבודה במשק וההכנסות אילולא העובד לא היה נהרג. בנוסף, סכום זה אינו כולל את הפגיעה הכלכלית בחברת הבנייה הכוללים את סגירת אתר הבניה, קנסות, ועוד, אותם ניתן למצוא בפירוט בנספח 3.

פגיעה ברווחה החברתית

מעבר לפגיעה בחיי אדם, שהיא העיקר של נייר זה, קיימת פגיעה אדירה ברווחה של הסובבים את ההרוגים. רבים מן ההרוגים היו המפרנסים העיקריים של משפחתם.³⁷ בנייר זה תוצג משפחה אחת, אך זהו סיפורן של משפחות רבות. איברהים סעד המנוח, תושב טורעאן, נהרג בתאונת בניין ב-2015 לאחר שנפל מגובה שלוש קומות באתר בנייה בשוהם. הוא עבד בענף מ-1986, והותיר אחריו אישה, שלושה ילדים ושני נכדים. כחודש אחרי מותו של אביו, אמור היה בנו כמיל להתארס, אבל בעקבות האסון נדחה האירוע בשנה. "אמא הרוסה. אבא היה הכל בבית, היינו סומכים עליו בכל והוא היה עוזר בכל בעיה. הוא היה האור של כולנו. אצלנו חוזרים לאחר 40 ימי אבל לשגרה, אז ניסיתי לעבוד למשך שבועיים, אבל בכל פעם הייתי נזכר במה שקרה, מפסיק לעבוד והולך הביתה".³⁸

בנוסף, כפי שצוין ברקע, מדובר לרוב באוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל – ערבים, עובדים זרים ועולים חדשים.³⁹ למעשה, שיעור הערבים והיהודים בבניין זהה, אך הערבים לרוב מבצעים את העבודות הדורשות פחות הכשרה, ושכרם בהתאם.⁴⁰ לכן, רוב ההרוגים הם ערבים, המבצעים את הפעולות המסוכנות ביותר. שיעור התמותה הגבוה אף מרתיע צעירים להיכנס לתחום ומעלה את הצורך בעובדים זרים, המקבלים במקרה הצורך את אותם הפיצויים כמו התושבים.⁴¹

טבלה 1 - מקבלי קצבת תלויים לפי הרכב משפחה, 2013-2019.⁴²

שנה	סך הכל	אלמנה צעירה	ילד אחד או אלמנה/ללא ילדים	שני ילדים או אלמנה/עם ילד אחד	שלושה ילדים או אלמנה/עם 2 ילדים	ארבעה ילדים או אלמנה/עם 3 ילדים	צירופים אחרים
2013	4,695	197	3,679	391	213	181	34
2014	4,721	179	3,748	359	219	184	32
2015	4,717	172	3,767	353	222	176	27
2016	4,754	174	3,824	345	211	175	25
2017	4,776	156	3,869	336	229	165	21
2018	4,796	161	3,894	342	224	167	8
2019	4,818	164	3,909	334	230	171	10

³⁶ משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, ביטוח לאומי, תחום מחקר ומידע, דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2013-2017, דצמבר 2018: עמוד 4.

³⁷ לי ירון, הגר שיוף, "בזמן שהציבור בבית, פועלי הבניין נשלחים לעבודה - ללא הגנה", הארץ, 19 מרץ, 2020. נשלף מתוך: <https://www.haaretz.co.il/health/corona/MAGAZINE-1.8689671> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

³⁸ ביילי פרנקל, "קנסות על קבלנים: אין מי שיטיל אותם", ynet, 9 פברואר 2016. נשלף מתוך: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4763002,00.html> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

³⁹ זינאן בסול, "שיעור הערבים שעובדים בבניין זהה לזה של היהודים. כמה הם מרוויחים?", The Marker, 31 מאי, 2015. נשלף מתוך: <https://www.themarker.com/career/1.2960235> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁴⁰ שם.

⁴¹ לי ירון, "מחדל התאונות באתרי בנייה: הקבלנים מתרשלים - המדינה משלמת", The Marker, 18 אפריל 2017. נשלף מתוך: <https://www.themarker.com/realstate/1.4032797> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁴² המוסד לביטוח לאומי, דו"ח שנתי, פרק 3: גמלאות-פעילות ומגמות, 2018: עמוד 20.

ניתן לראות בטבלה 1 כי רוב הפועלים שנהרגו הם בעלי משפחה – נשואים ואף עם ילד. משום שקצבת התלווים אינה קרובה בסכומה למשכורת של המנוח כאשר עבד, מדובר בפגיעה חברתית וכלכלית ברווחת המשפחה.

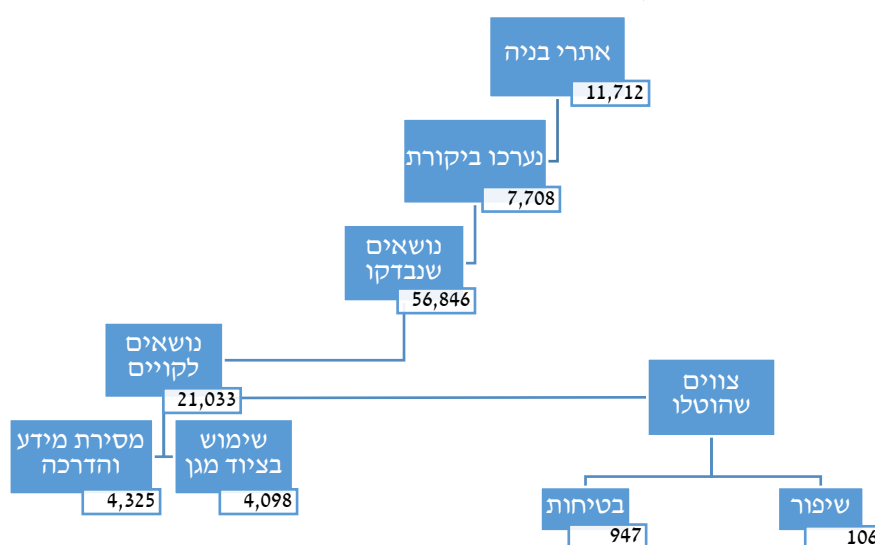
הגדרת הבעיה

הבעיה שנייר זה יתמקד בה היא מחסור בתמריצים של הקבלנים לעמוד בתקני המשמעת והבטיחות.

כיום, העיצומים הכלכליים של הקבלנים שלא עומדים בתנאי הבטיחות הם קטנים. ראשית, הם לרוב נחלצים מקנסות על-ידי הגשת ערר וזאת בשל כוחם הפוליטי הרב; ושנית, ההשתתפות העצמית של הקבלנים בתשלומי הביטוח, בין אם בביטוח הלאומי ובביטוח פרטי, קבועים ואינם משקפים את הנפגעים בשטח או את רמת הבטיחות בפועל. כלל בעיות אלו גורמות לכך שאין תמריץ לקבלנים לשפר את תנאי העבודה.

בשנת 2017 שר העבודה והרווחה חיים כץ התחיל ברפורמה באתרי הבניה, וטען כי בכוונת משרדו לפעול להתקנת תקנות שיאפשרו לגורמי האכיפה להטיל קנסות על קבלנים שפועלים בניגוד לחוק, מעבר למצב הקיים דאז. באוגוסט 2018 אישרה ועדת העבודה של הכנסת תקנות המאפשרות להטיל אחריות אישית ועיצומים כספיים על קבלנים שבאתרי הבניה שלהם נמצאו כשלים בטיחותיים.⁴³

איור 7 – מצב הפיקוח ב-2017⁴⁴



זאת נעשה לאחר שמתוך סך הנושאים שנבדקו ב-2017, כ-20,000 נמצאו לקויים, אך סך הכל הוטלו כ-1,000 צווים. מספרים אלו הובילו לרפורמה הנ"ל ולתיעוד הקנסות על-ידי מינהל הבטיחות.

ועדת אדם שהוקמה בנושא ציינה כי הפער המשמעותי ביותר עבור הקבלנים הוא מחסור בזיקה כלכלית לעובדים הנפגעים. למעשה, רוב המלצותיה היו ליצור זיקה חזקה בין רמת הבטיחות

⁴³ אבי מורה, "קנסות על קבלנים: אין מי שיטיל אותם", כלכליסט, 24 מאי 2019. נשלף מתוך: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0.7340.L-3762759.00.html> [גישה אחרונה: 16/06/2020].
⁴⁴ משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, ביטוח לאומי, תחום מחקר ומידע, דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2013-2017, דצמבר 2018: עמוד 6. בנוסף, נתונים באופן פרטי ממשרד האוצר.

שמקיים המעסיק במקום העבודה לבין התשלום שהוא נושא במקרה של היפגעות עובדיו. עם-זאת, רוב המלצותיה של הוועדה בנוגע לתמריצים הכלכליים לא יושמו בפועל, אך הן עדיין עומדות בעינין. הבעיה המרכזית אפוא היא חוסר התמריץ הכלכלי עבור הקבלנים לעמוד בתקני הבטיחות. מכיוון שישנם מספיק מפקחי בטיחות בהשוואה בינלאומית, אך כמות התאונות גדולה מרוב המדינות, אצא מנקודת הנחה כי הפקחים עושים עבודתם נאמנה והבעיה היא לא בהמצאותם בשטח אלא בתמריצים הכלכליים של הקבלנים לעמוד באכיפה. הגדרת בעיה זו משרתת את הנייר, שכן היא תואמת את משאבי הלקוח וסמכויותיו, מעלה חלופות שונות ופתרונה יאפשר לצמצם את התופעה הבלתי-רצויה באופן ניכר. השערת המדיניות היא שאם התמריצים הכלכליים יהיו יעילים יותר, הם יצרו הרתעה עבור הקבלנים, והתופעה הבלתי-רצויה תצומצם – ובעקבותיה גם הפגיעה ברווחה.

החלופות

מיקוד הבעיה בהגברת התמריצים הכלכליים עבור הקבלנים מכתוב עולם חלופות הכולל בתוכו עיצומים כלכליים מהם הקבלנים לא יוכלו להתחמק במידה ויתרשלו בבטיחות עובדיהם. על-מנת להשלים את התמונה המלאה, יש צורך בפיקוח חלקי אך מרתיע על התנהגות בטיחותית באתרי הבניה.⁴⁵ לכן, בנוסף לחלופה שתבחר יש צורך במיקוד המאמצים בגורמים המסוכנים ובעייתיים ביותר, למשל, עבודה בגובה (כפי שנראה באיור 2) ולבצע אכיפה הדוקה יותר בקנסות שניתנים בתחום זה. החלופות מסתמכות על אכיפה הדוקה יותר וחלוקת קנסות. מיקוד האכיפה בגורמים בעייתיים יעזור למינהל הבטיחות למקד את מאמציו ולוודא כי סך הליקויים בתחומים אלו נאכפים.

חלופה א': יצירת פרמיה דיפרנציאלית עבור הקבלנים לחברות הביטוח

חלופה זו דואגת לפרמיית הביטוח הפרטי שנעשה עבור הקבלנים, והופכת אותה לדיפרנציאלית. כיום, תביעות עובדים לפיצויים מהמעסיק עקב מחלה או תאונה הגורמים למוות מתקיימות במסגרת ביטוח חבות מעבידים, וכלל המעסיקים מבוטחים מתביעות אלו לכלל העובדים.⁴⁶ ככלל, ביטוח כזה אמור להוות תמריץ לשיפור הבטיחות כיוון שהפרמיה על הביטוח אמורה לעלות בעקבות תאונות. עם-זאת, מרבית חברות הביטוח אינן כוללות מדדים של בטיחות וגהות בעבודה בפרמיה, ועל-כן אינן מספקות תמריץ מספק להשקעה בבטיחות.⁴⁷

בועדת אדם ניתנה המלצה שלא יושמה, בה יש לבחון קביעת פרמיות דיפרנציאליות, כנהוג במדינות רבות, באמצעות שינוי מבנה הענף. זאת על-ידי הקמת צוות ברשות שוק-ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר לבחינת מנגנון ביטוח נפגעי תאונות עבודה, תוך תשומת לב לצורך בקביעת קשר ישיר בין מידת ההשקעה של מעסיקים בבטיחות עובדיהם ותאונות.⁴⁸ ועדה זו נופלת תחת אחריותם בכפוף לחוק הפיקוח על הביטוח.⁴⁹

⁴⁵ משרד הכלכלה, דו"ח ועדת אדם, הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל, מרץ 2014: עמוד 109.

⁴⁶ רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, אישור קיום ביטוח, אוגוסט 2018.

⁴⁷ משרד הכלכלה, דו"ח ועדת אדם, הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל, מרץ 2014: עמוד 48.

⁴⁸ שם, עמוד 52.

⁴⁹ חוק הפיקוח על הביטוח, התשמ"א-1981.

הפרמיה הנפוצה באירופה ובאמריקה תלויה בקריטריונים: 1. סוג התעשייה, לפי רמת סיכון של אותו ענף; 2. ביצועים: מעסיקים שהראו תכנון וביצועים טובים לאורך זמן מתוגמלים ומעסיקים עם ביצועים לא טובים "נענשים"; 3. גודל המעסיק.⁵⁰

עבור כל קבלן לפי גודלו, קיימת עלות בסיסית לביטוח לכל עובד התלוי בשכרו ורמת הסיכון של מקצועו. עליהם תתווסף פרמיה של 45% תוספת על כל הרוג בתאונה קטלנית לקבלן ב-3 השנים האחרונות. כל קנס של מינהל הבטיחות, בשנה האחרונה יוסיף לפרמיה עוד 5%. קבלן אשר הראה כי קיבל פחות מ-3 קנסות בשנה האחרונה (עקב אכיפה מוגברת וממוקדת), יקבל הנחה לכל עובד של 15% ולא ישלם על התוספת לקנסות שניתנו. הקנסות כוללים את אלו עליהם ערערו אך הערעור נדחה או לא התקבלה עבורו החלטה עדיין. מספרים אלו דומים לאלו המיושמים באיחוד האירופי ובקנדה.⁵¹

חלופה זו רלוונטית לכלל הקבלנים משום שכולם מבוטחים בו עבור כל הפועלים (גם הזרים), וכלל חברות הביטוח מציעות אותו. לאחר קביעת המנגנון החדש, יינתן לקבלנים ולחברות הביטוח כחודשיים ליישמו, והוא ייכנס לתוקף רק בחידוש פוליסת הביטוח בשנה שלאחר מכן, על-מנת לאפשר להם להערך בהתאם.

חלופה ב': הגבלת השתתפות קבלנים רשלנים במכרזים ציבוריים

חלופה זו מציעה שעבור קבלנים רשלנים שמתרחשת אצלם תאונה קטלנית תוגבל השתתפותם במכרזים ציבוריים למשך שנה. הבחירה בשנה כטווח זמן נועדה להשפיע על התמריצים של הקבלנים, אך לא לפגוע בהם קשות בטווח הארוך. תאונה קטלנית נוספת תאריך את ההגבלה בשנה נוספת.

כיום, כדי להתמודד במכרזי בינוי של משרדי הממשלה, חברות ממשלתיות וגופים ציבוריים, קבלן צריך לקבל אישור כ"קבלן מוכר" מהוועדה הבין-משרדית לקביעת מסירת עבודות לקבלנים, בהתאם לקריטריונים שהיא קובעת מעת לעת.⁵² מדי שנתיים עליהם לחדש את האישור באמצעות הגשת בקשה לוועדה.⁵³ כדי ליישם את החלופה, תכונס הוועדה, המצויה תחת סמכות משרד האוצר, לאישור קריטריון נוסף לרישום כקבלן מוכר – היעדר תאונות קטלניות בשנה האחרונה. את רישום התאונות הם יקבלו ממינהל הבטיחות, אותו ניתן למצוא גם באינטרנט.

חלופה זו רלוונטית לקבלנים גדולים וקטנים כאחד – על-מנת לוודא כי הקבלנים אינם מצליחים להתחמק על-ידי גישה למכרז בשם של קבלן משנה, ייקבע תנאי נוסף להשתתפות במכרזים ציבוריים: אי העסקה של קבלני משנה שהתרחשו אצלם תאונות קטלניות.

במטרה למנוע שינוי מסיבי ברשימת הקבלנים המוכרים ולאפשר להם זמן הסתגלות, בטרם תתכנס הוועדה תפרסם הוועדה הבין-משרדית הודעה על החלת התכנית. לקבלנים תינתן "תקופת חסד" של חודשיים, במהלכם יוכלו להערך בהתאם. במידה והמעסיקים יתרשלו ותתרחש אצלם תאונה קטלנית, ההיתר יוכל להישלל מהם מיד עם תיעוד העבירה לשנה, אך יוכלו לערער על כך בטרם יישום ההחלטה. לאחר חודשיים תחל אכיפה תדירה בין הקבלנים בארץ.

⁵⁰ המוסד לביטוח לאומי, דו"ח שני (סקירת שנתי), פעילות ומגמות בתחום הגמלאות – ביטוח נפגעי עבודה, אפריל 2012: עמוד 194.

⁵¹ שם.

⁵² אתר משרד האוצר – אגף החשב הכללי, "מאגר קבלנים מוכרים לעבודות בניה עבור הממשלה" (ללא תאריך). נשלף מתוך: <http://mof.gov.il/AG/AssetsandLogistics/GovernmentHousing/Pages/kablanmukar.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]; עידו אפרתי, "הקלות בקריטריונים לקבלת סיווג של 'קבלן מוכר'", *ynet*, 22 במאי 2005, נשלף מתוך: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3088843,00.html> [גישה אחרונה: 16/06/2020].

⁵³ שם.

חלופה ג': שינוי חוק ביטוח לאומי

חלופה זו היא למעשה אחת מההמלצות של ועדת אדם, שלא יושמה בפועל. הומלץ להפוך את התאונות לנטל כלכלי שאינו משתלם למעסיק רשלי, ובמקביל להעניק תמריץ חיובי למעסיק המשקיע בבטיחות. לכן, חוק הביטוח הלאומי ישתנה כך שרמת ההשתתפות של המעסיקים בתשלום לביטוח לאומי תתקיים באופן התלוי בהיסטורית התאונות שלהם.

השינוי בחוק יעשה באופן הבא – במידה ונפגע עובד בתאונה קטלנית יועלה תשלום דמי הפגיעה של המעסיק כך שהוא ישלם 100% מדמי הפגיעה בשלוש השנים הראשונות. עם-זאת, לא יחול שינוי בשיטת הגבייה ובתעריפיה. העלות הנוספת תחל רק במקרה של תאונת עבודה קטלנית, כלומר, כשל. לא יחול שום שינוי בזכויות העובדים הנפגעים ובזכויותם, ובפרט באופן קבלת הפיצוי מהביטוח הלאומי או בהיקפו, דהיינו, השינוי "בלתי נראה" מבחינתו של העובד. בנוסף, מעסיק יוכל להפחית את עלויותיו בגין פגיעת עובדיו בכל אחד משני האופנים הבאים או בשילובם: 1. מניעת תאונות קטלניות; 2. השקעה בניהול הבטיחות: כל מעסיק יוכל "לחסך" את עצמו מפני תוספת תשלום גבוהה. לכל מעסיק תינתן אפשרות לחסוך כסף ואפילו לשפר את מצבו ביחס למצב הקיים כיום אם ייקח על עצמו מחויבות לנהל נכון את הבטיחות בארגונו. כך, מעסיק שיעדי את העסק שלו לתקן ניהול בטיחות, על-ידי קבלת שלושה קנסות או פחות ממינהל הבטיחות בשנה האחרונה, הכולל גם קנסות עליהם ערערו אך הערעור נדחה או לא התקבלה החלטה עבורו עדיין (עקב אכיפה מוגברת וממוקדת), ישלם רק כ-70% מדמי הפגיעה במקרה שעובדו נהרג בתאונת עבודה.⁵⁴

חלופה זו מגיעה מעיקרון המזהם המשלם (Polluter pays principle) – מדובר בעקרון באתיקה וחקיקה סביבתית, לפיו הגוף שאחראי ליצירת הזיהום אחראי לשלם עבור הנזק שהוא גרם לסביבה ולבריאות בני אדם שניזוקו מהזיהום.⁵⁵ משום שכלל הקבלנים משלמים ביטוח לאומי כחלק מחוק הביטוח הלאומי,⁵⁶ חלופה זו חלה על כולם ללא יוצא מן-הכלל. על-מנת לבצע את שינוי החקיקה בפועל יש צורך בחקיקה אל מול אגף התקציבים במשרד האוצר האמון על המאזן האקטוארי של הביטוח הלאומי.

הערכת החלופות

החלופות המוצעות ייבחנו על-פי מספר קריטריונים, ויזכו לציון בין 1-5, כאשר 5 מוגדר כציון הטוב ביותר. החלופה המומלצת תהיה החלופה שתקבל את הציון המשוקלל הגבוה ביותר (ניתוח רגישות לציונים אלו מובא בנספח 4).

א. **אפקטיביות החלופה**: מידת הצמצום הצפוי של התופעה הבלתי-רצויה, תאונות קטלניות באתרי בניה. משקלו של קריטריון זה יהיה 35% כיוון שצמצום התופעה הוא המטרה העיקרית של נייר המדיניות וזהו מבחן החשוב ביותר של החלופות. האפקטיביות תמדד בטווח הקצר והארוך.

⁵⁴ משרד הכלכלה, דו"ח ועדת אדם, הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל, מרץ 2014: עמוד 51.

⁵⁵ שם, עמוד 49.

⁵⁶ חוק הביטוח הלאומי, התשי"ד-1953.

- ב. **עלות החלופה** : הערכת העלות הכלכלית של הוצאת החלופה אל הפועל בטווח הקצר (לשם יצירת התשתית לחלופה) ובטווח הארוך (לשם תפעולה השוטף). משקל קריטריון זה הינו 25% עקב השפעתו הניכרת על הסיכוי ליישום החלופה.
- ג. **ישימות** : מידת המורכבות הכרוכה באישור החלופה וקידומה מבחינת הגורמים השונים, באופן פוליטי וארגוני. משקל קריטריון זה יהיה 25% מפני שיש לשקלל את הצרכים של כלל השחקנים – מוטבי המדיניות, הפועלים, הם בעלי כוח פוליטי מועט בעוד הקבלנים הם בעלי כח רב, ועל כן ישימות החלופה חשובה להצלחתה בשטח.
- ד. **השפעות חיצוניות** : היקף ההשפעות הנלוות על גורמים העשויים להיות מושפעים מהשלכות הפתרון. משקל קריטריון זה יהיה גם כן 15% : אומנם בבחינת החלופה יש לחשוב לא רק על השפעתה אלא גם על השלכות כלכליות וחברתיות חיצוניות שהיא יוצרת, אך זהו אפקט מסדר שני.

קריטריונים	משקל	חלופה א': יצירת פרמיה דיפרנציאלית	חלופה ב': הגבלת השתתפות במכרזים	חלופה ג': שינוי חוק ביטוח לאומי
אפקטיביות	35%	5	3	4
עלות	25%	3	4	5
ישימות	25%	4	5	2
השפעות חיצוניות	15%	4	3	5
ציון משוקלל	100%	4.1	3.75	3.9

א. **אפקטיביות** : הניקוד בקריטריון זה משקלל את חשיבות אוכלוסיות היעד ואת מידת ההשפעה הצפויה על אוכלוסיות אלו.

יצירת פרמיה דיפרנציאלית : בטווח הקצר, משום שכל חברות הבנייה משלמות ביטוח זה לכלל הפועלים, ומדובר בהוצאה גדולה עבורן באופן שוטף,⁵⁷ החלופה מאוד אפקטיבית. התמריץ הכלכלי לעמוד בתקני הבטיחות ולוודא כי מספר התאונות, והקטלניות בפרט, נמוך יפחית את ההוצאות הגדולות של הקבלנים ויאפשר להן לחסוך.

בטווח הארוך, ניתן לראות על-סמך מחקרים של הסוכנות האירופאית לביטוח ובריאות בעבודה ובארה"ב כי השיטה היעילה ביותר לתמרוץ השקעה בבטיחות היא על-ידי דמי הפרמיה באמצעות קריטריונים קבועים ומוגדרים היטב.^{58,59} על-כן, מדובר בחלופה שנוסתה במדינות שונות והוכחה כיעילה ביותר.

⁵⁷ מגה שירותים פיננסיים, "השוואת מחירים ביטוח בניה", ללא תאריך. נשלף מתוך : <http://agent.org.il/%D7%94%D7%A9%D7%95%D7%95%D7%90%D7%AA-%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%99%D7%98%D7%95%D7%97-%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94-%D7%A4%D7%A8%D7%98%D7%99%D7%AA> [גישה אחרונה : 16/06/2020]

⁵⁸ שם, עמוד 196.

⁵⁹ שם.

הגבלת השתתפות במכרזים: בשנת 2017, 12 מתוך 36 חברות קבלניות בהן קרו תאונות קטלניות הן מוכרות לעבודות ממשלתיות – כלומר שליש.⁶⁰ בטווח הארוך, עבודות ממשלתיות מהוות חלק גדול מהפרויקטים לבניה כגון "מחיר למשתכן" ועבודות במשרדים ממשלתיים או ציבוריים. למרות זאת, בטווח הקצר מדובר בחלק מסוים מהקבלנים אליהם זה רלוונטי – מתוך 12,900 קבלנים רשומים בישראל,⁶¹ כ-20% מתוכם נמצאים במאגר עבודות שונות.⁶² עם-זאת, יחסם אל מול התאונות הקטלניות גבוה מיחסם באוכלוסייה.

שינוי חוק ביטוח לאומי: באופן מיידי, נוצר תמריץ עבור הקבלנים לשפר את התנהגותם כך שהתשלומים במידת הצורך יופחתו. במידה ותהיה אצלם תאונה קטלנית ההוצאה תהיה גבוהה מאוד, וההפחתה בהוצאה במידה ויעמדו בתקנים אף היא מתמרצת. עם-זאת, ניתן להניח כי משום שהתשלום אינו מיידי אלא ייתכן בעתיד, התמריץ המיידי אינו גבוה.

פעילות מסוג זאת קיבלה תמיכה חזקה ממדינות ה-OECD והאיחוד האירופי. למשל, בשוודיה הממשלה מסיטה את האחריות של טיפול בפסולת ממשלמי המיסים אל הישויות שמייצרות אותה. הרחבת אחריות המזהם מפנימה את העלות של נזקי הפסולת וההיפטרות ממנה אל תוך מחיר המוצר יוצרת תמריץ כלכלי לשינוי בטווח הארוך.⁶³

ב. עלות: העלות היא עבור המדינה, אך כמובן עלות גבוהה לקבלנים משמע רווחיות נמוכה יותר עבורם, ובטווח הארוך תקבולים נמוכים יותר למדינה. על-כן, יש אינטרס לא להטיל עלויות גבוהות מידי על הקבלנים, אך גבוהות מספיק על-מנת לצור הרתעה. פירוט העלות המלאה נמצאת בנספח 3.

יצירת פרמיה דיפרנציאלית: קיימים מספר גורמים: ראשית, הקמת צוות ברשות הממונה על שוק-ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, וקביעת פרמיה ומחיר התחלתי אידיאליים. שנית, עלות יישום המלצות הועדה בשטח לחברות הביטוח, ולבסוף העלות של חברות הביטוח. על הרשות למצוא דרך כך שחברות הביטוח לא יפגעו מן המהלך ושרווחן הכלכלי ישמר. עלויות היישום עלולות להיות גבוהות, אך עלות זאת היא חד-פעמית ומוערכת ב-1.35 מ"ש.

הגבלת השתתפות במכרזים: אי-השתתפות במכרז אינה דורשת תקציב ייעודי. עם-זאת, קיימת "עלות אלטרנטיבית" משום שהמדינה צפויה לשלם מחירים גבוהים יותר במכרזים עקב הפחתת התחרות בהם, המוערכת ב-0.4 מ"ש וכ-0.1 מ"ש נוספים בשנה.

שינוי חוק ביטוח לאומי: קיימת הוצאה חד-פעמית גדולה להקמת ועדה ממשלתית שתדון בפרטי החוק ולאחר-מכן, ההטמעה של השינוי בפועל. עם-זאת, קיים סיכוי כי הכנסות הביטוח הלאומי אף יגדלו לאורך זמן, או לכל הפחות לא יקטנו עקב קצבאות שארים. עבור הקבלנים, העלויות ישתנו בהתאם לשמירתם על חוקי הבטיחות וכמות התאונות הקטלניות באתרם. לכן העלות של חלופה זו היא נמוכה יחסית - מוערכת ב-1.34 מ"ש בהתחלה, ולאחר-מכן תכניס למדינה כ-0.3 מ"ש בשנה.

ג. ישימות: בעלי העניין הם שונים, החל ממשרד האוצר, הביטוח הלאומי, משרד העבודה, ועד לחברות ביטוח פרטיות. עמדותיהן מפורטות בהמשך בנספח. הגורמים הממשלתיים צפויים לתמוך בכל החלופות, משום שהן מפחיתות מהתופעה הבלתי-רצויה ומקטינות את הוצאותיהן.

⁶⁰ משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, ביטוח לאומי, תחום מחקר ומידע, דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2013-2017, דצמבר 2018: עמוד 22.

⁶¹ משרד הבינוי והשיכון, פנקס הקבלנים, ללא תאריך. נשלף מתוך:

http://www.moch.gov.il/rasham_hakablanim/Pages/pinkas_hakablanim.aspx [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁶² משרד האוצר, אגף החשב הכללי, המאגר המאוחד ומאגר הקבלנים הממשלתי, ללא תאריך. נשלף מתוך:

<https://mof.gov.il/AG/AssetsandLogistics/GovernmentHousing/Pages/ContractorReserve.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁶³ שם, עמוד 49.

יצירת פרמיה דיפרנציאלית: חלופה זו צפויה לעורר התנגדות בחברות הביטוח עקב ישימות ארגונית לא פשוטה, אך תהליך זה יפוקח על-ידי הממונה על הביטוח שיקל על ההטמעה. קיים חשש למחאה פוליטית מכיוון הקבלנים מחשש שהיא תפגע בהם כלכלית, ועל-כן יש צורך לשקף כי התהליך אף יפחית את עלויותיהם במידה ויעמדו בתקנים. עם-זאת, מדובר בחברות פרטיות ועל-כן היישומות הפוליטית והארגונית בתוך הממשלה תהייה גבוהה, עקב חסכון בתשלומים בעתיד.

בועדת אדם נכתב כי כל התמריצים הכלכליים הקיימים כיום בישראל, קיימים גם במדינות אחרות. עם-זאת, ברובן המוחלט של מדינות ה-OECD קשר ישיר וברור בין הפרמיה המשולמת על-ידי המעסיק לבין מדדי בטיחות בעסק, בניגוד לישראל. על-כן, ניתן להניח כי רצון להגיע לסטנדרט בינלאומי יגביר את הישימות הפוליטית של החלופה.

הגבלת השתתפות במכרזים: חלופה זו צפויה לעורר התנגדות פוליטית מסוימת בקרב התאחדות בוני הארץ, עקב הנטל על הקבלנים. מנגד, תמיכת הציבור, לצד העלויות הנמוכות, צפויות להגביר את הישימות הפוליטית בחלופה, בשל הנכונות לנקוט צעדים נייצים כדי להגביר את ביטחון הפועלים. ייתכן שמשדד הבינוי והשיכון יתנגד לחלופה זו בשל הסיכון לעלייה במחירי מכרזים של מיזמים כגון "מחיר למשתכן", אך מנגד הפחתת התאונות מעלה את הפריון, בהתאם למטרות המשדד.

שינוי חוק ביטוח לאומי: שינוי החוק בעצמו עלול לצור התנגדות פוליטית ויישומית בקרב הקבלנים, ואף מהווה פתרון מסורבל יותר בפועל, אך נראה כי ההשלכות הכלכליות שלו למדינה ולביטוח הלאומי משמעותיות ועל-כן צפוי כי משדד האוצר והביטוח הלאומי יתמכו בתהליך. עם-זאת, קיימת שאלה ערכית ופוליטית שעלולה להביא מתנגדים – האם על הביטוח הלאומי להפלות בין משלמים שונים, משום שהוא אינו מפלה למשל בין מעשנים לאלו שאינם וזאת על אף שסיכויים של הראשונים לחלות גבוה יותר.

ד. השפעות חיצוניות: סביר להניח כי הפחתה בתאונות הקטלניות תפחית את כמות התאונות בענף הבניה ככלל. בנוסף, קיים סיכוי כי הקבלנים יעבירו את הנטל הכלכלי הלאה על מחירי הדירות, בניגוד להחלטת הממשלה להוריד את יוקר הדירות בישראל.

יצירת פרמיה דיפרנציאלית: משום שחלופה זו עלולה לשנות את הרכב ההכנסות של חברות הביטוח, קיים חשש כי הן ישנו את התעריפים הקיימים בשאר הביטוחים. על-כן, הוועדה הממשלתית תוודא כי חברות הביטוח אינן מנצלות את השינוי כך שהנטל על קבלנים שלא עומדים בתקני הבטיחות הוא גבוה יותר מהמצב הנוכחי.

הגבלת השתתפות במכרזים: ההשפעה החיצונית הפוטנציאלית היא עליה במחירי הדיוור עקב הפחתת התחרויות של מכרזי המדינה, שכיום רבים מהם מופנים לפרויקטים לבנייה עבור הציבור (למשל "מחיר למשתכן"), אך זו השפעה עקיפה שצפויה להיות מצומצמת: תקפה רק במכרזים ציבוריים ורק עבור קבלנים שימשיכו להפר את החוק.

שינוי חוק ביטוח לאומי: ההשפעות החיצוניות בחלופה זו הן מועטות, משום שמדובר בשינוי הרכב התשלומים עבור הביטוח הלאומי ועבור משפחות הנפגעים מדובר במעבר שקוף. עם-זאת, קיים חשש כי גופים אחרים מלבד הקבלנים ימחו על הכוונה לשנות את מבנה הפיצויים מחשש ששינוי כזה יופעל גם עליהם.

המלצת המדיניות

שקלול ציוני החלופות מעלה כי החלופה המומלצת הינה יצירת פרמיה דיפרנציאלית עבור הקבלנים בחברות הביטוח. מדובר בחלופה האפקטיבית ביותר. החלופה משנה את מבנה ענף הביטוח הקיים על-ידי שינוי הפרמיה לביטוח חבות מעבידים כך שיכלול מדדים של בטיחות וגהות בעבודה, על-מנת לתמרץ כלכלית קבלנים לעמוד בתנאי הבטיחות כחוק. היא אף טומנת בחובה ישימות גבוהה והשפעות חיוביות משמעותיות. החלופה עמידה בניתוחי הרגישות, כפי שמוצגים בנספח, וכמעט בכל הניתוחים ניכר שחלופה זו מקבלת את הציון המשוקלל הגבוה מכולן.

על-מנת למצוא פרמיה אידאלית יש לשקול את האינטרסים של חברות הביטוח, כך שהוספת פרמיה עדיין תניב להן רווח, ושל הקבלנים, כך שעמידה בתקני הבטיחות עדיין תהייה רווחית וכדאית יותר מאשר לשלם את הפרמיה הגבוהה ביותר. ניתן אף לשקול פרמיות אשר נקבעו במדינות מערביות אחרות.

החלופה הנבחרת היא פרמיה דיפרנציאלית עבור ביטוח חבות מעבידים. המטרה של מדיניות זו היא ליצור זיקה חזקה בין רמת הבטיחות שמקיים המעסיק במקום העבודה לבין התשלום שהוא נושא במקרה של היפגעות עובדיו. כלי המדיניות שנבחר על-מנת להגיע למטרה זו הוא שינוי מבנה הענף של ביטוח חבות מעבידים, כך שהפרמיה של ביטוח זה תלויה בהיסטורית התאונות הקטלניות ורמת הבטיחות והגהות של כל קבלן. יישום המדיניות יתבצע בגישת top-down, כך שההנחיות יקבעו על-ידי צוות ברשות הממונה על שוק-ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר, ד"ר משה ברקת, לבחינת מנגנון ביטוח נפגעי תאונות עבודה לטווח הרחוק, תוך קביעת קשר ישיר בין מידת השקעה של מעסיקים בבטיחות עובדיהם ותאונות לפרמיה המשולמת. לאחר שההנחיות יקבעו, הן יועברו לחברות הביטוח ליישום.

לוגיקת היישום כוללת:

1. אכיפה הדוקה וממוקדת בגורמים המסוכנים ביותר. ראשית, על משרד העבודה למפות את

התחומים הבעייתיים ביותר בהם לא תינתן אופציה לערר. לאחר-מכן, מינהל הבטיחות ישלח לקבלנים רשימה מפורטת עם חידוד האכיפה, על-מנת לוודא שהם מודעים למצופה מהם. על-מנת להקל על הקבלנים, תינתן תקופת חסד של כחודשיים, בה לא ינתנו קנסות מעבר לרגיל. בכדי לוודא כי לא יהיה ניצול של התקופה, עדיין יוגשו כתבי אישום פליליים נגד קבלנים רשלנים. יש לשים לב כי למרות משבר הקורונה, על הפקחים לחזור ולאכוף את הנעשה בשטח באופן מידי, בכפוף להוראות של משרד הבריאות.

2. הקמת צוות ברשות הממונה על שוק-ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר, להבין מהי

הפרמיה האידאלי לביטוח. הפרמיה תתבסס על הנעשה בעולם - עבור כל קבלן לפי גודלו, הוועדה תקבע עלות בסיסית לביטוח לכל עובד התלוי בשכרו ורמת הסיכון של מקצועו. עליהם תתווסף פרמיה של 45% תוספת על כל הרוג בתאונה קטלנית לקבלן ב-3 השנים האחרונות. כל קנס של מינהל הבטיחות בשנה האחרונה יוסיף לפרמיה עוד 5%. קבלן אשר הראה כי קיבל פחות מ-3 קנסות בשנה האחרונה (עקב אכיפה מוגברת), יקבל הנחה של 15% ואף לא ישלם על התוספת לקנסות שניתנו. הקנסות כוללים את אלו עליהם ערערו אך הערעור נדחה או לא התקבלה עבורם החלטה עדיין. הצוות יתכנס באופן מידי, ויכלול נציגים מתחום הביטוח, כלכלנים ואקטוארים ממשרד האוצר, מינהל הבטיחות והתאחדות בוני הארץ. שילוב כלל השחקנים חשוב על-מנת לקבל תוצאה אופטימלית ולרתום את כולם למטרה. משום שחברות הביטוח הן למטרות רווח, יש לוודא כי שינוי מבנה הענף אינו יגרום להן להפסדים, כפי שמפורט בנספח ומתקיים בעולם. מבנה הפרמיה יבנה כך ששמירה על רמת בטיחות גבוהה תהיה כדאית יותר עבור הקבלנים מאשר תשלום לפרמיה גבוהה, ועל-כן הוועדה תוודא כי המספרים הנ"ל עומדים בדרישה זו בהנתן הסכומים הנוכחיים של הביטוח ועלות הצידוד הנדרש. על-מנת להקל על כלל הצדדים, מסקנות הוועדה יוצגו עד לסוף השנה הקלנדרית וייכנסו לתוקף בחידוש חוזה הביטוח בשנה שלאחר-מכן, כך שכלל הצדדים יוכלו להתכונן לשינוי.

3. יצירת קשר רציף בין מינהל הבטיחות לחברות הביטוח, כך שהאחרונות יוכלו לדעת אילו

תקנות בטיחות נאכפות בפועל. משום שהפרמיה מחושבת באופן שנתי בהיתן, בין היתר, היסטוריית המפגעים הבטיחותיים של הקבלן, יש צורך בהפקת דו"ח אחיד ושנתי של מינהל

הבטיחות הכולל בתוכו את סך ההזהרות והקנסות שהקבלן קיבל באותה השנה. הכנת הדו"ח היא יחסית פשוטה וזאת משום שכלל המידע שמופיע בו קיים במערכות בכל מקרה. על-מנת להפיק את הדו"ח:

○ **כתיבת פורמט אחיד לדו"ח על-ידי מינהל הבטיחות הכולל בתוכו את סך הקנסות, עיצומים, הליכים פליליים, הרשעות והזהרות שקיבל הקבלן באותה השנה. בנוסף, ירשמו מספר ואחוז הפועלים (על-מנת לנרמל את ההשוואה) שנהרגו ונפצעו באותה השנה, וחומרת הפציעה. לבסוף, במידה ובוטלו קנסות או הרשעות באותה השנה יש לציין זאת ואת סיבת הביטול.**

○ **תחזוק רשימה מעודכנת במינהל הבטיחות המשייכת בין הקבלנים השונים ולחברות הביטוח שלהם. כך מינהל הבטיחות ידע לאן לשלוח את דו"ח הבטיחות השנתי של אותו הקבלן. ניהול הרשימה ושליחת הדו"חות יתבצעו תחת ראש תחום חקירות ותאונות במינהל הבטיחות, מר יוסי מרבנט. עלותו מפורטת בנספח.**

4. **הנגשת מסקנות הועדה באופן פשוט וברור**, על-ידי רשות שוק-ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר כך שההנחיות הן חד-משמעיות בנוגע לאופי הפרמיה. כחלק מההנגשה יצורף הדו"ח השנתי של מינהל הבטיחות לדוגמא.

○ **חברות הביטוח**: יש צורך להבהיר מהם השינויים בפועל וממה מורכבת הפרמיה, כך שהן יוכלו ליישם זאת באופן קל וברור. יינתנו להן חודשיים לבצע את השינוי.

○ **קבלנים**: לאחר השינוי של חברות הביטוח, הם יקבלו רשימה של הציוד והתקנות על פיהם ימדדו הפרמיות, והנחיה שהפרמיה החדשה תכנס לפועל רק בחידוש הביטוח. בנוסף, יש להדגיש כי אם יעמדו בתקנות הבטיחות והגהות הנדרשות מהם, סך העלויות על ביטוחים ירדו בטווח הארוך.

○ **מנהל הבטיחות**: יבהירו מהם החידודים בפיקוח המוגבר ועל מה המפקחים ישימו דגש. בנוסף, יצויין אילו עברות לא יהיו ניתנות לערר ומהי התדירות החדשה של הגעת המפקחים לשטח. המפקחים יוסיפו לדו"ח המרכז את סך העברות ועליו יעברו נציגים מהצוות היעודי ברשות שוק ההון באופן שנתי, על מנת לוודא כי המפקחים עושים עבודתם נאמנה.

השחקנים הרלוונטיים למדיניות זו מפורטים בנספח 2.

במצב כיום, מוטבי המדיניות, הפועלים, הם אלו שנפגעים. פגיעתם חמורה ולה השלכות חברתיות רבות. בנוסף, היא משפיעה כלכלית על משפחותיהם ועל המדינה משום שמדובר בהוצאה גדולה לביטוח הלאומי וכפועל יוצא למשרד האוצר. יש לזכור כי מינהל הבטיחות ומשרד העבודה והרווחה הם אלו הפועלים בכל תאונה קטלנית, בשיתוף עם משטרת ישראל. לכל תאונה כזאת ישנן השלכות רבות על כדאיות העסק הקבלני משום שההוצאות הכלכליות של הקנסות והעיצומים הן רבות. מטעם מינהל הבטיחות ישנן שתי השפעות משמעותיות – הראשונה עבור הפקחים, אשר יצטרכו לאכוף את העברות בצורה מדוקדקת יותר, והשנייה עבור אלו הבוחנים עררים, עבורם התנאים ישתנו מעט.

לאחר יישומה, המדיניות תיגע בכלל השחקנים. עלולה להוצר התנגדות אצל חברות הביטוח, ולכן יש צורך לרתום אותן לשינוי ולכלול אותן בוועדה שתקום על-מנת שיוכלו להשמיע את קולן. בנוסף, עלולה להוצר התנגדות קשה מצד הקבלנים והתאחדות בוני הארץ, וזאת בשל

פגיעה כלכלית בקבלנים בטווח הקצר. אלו יצטרכו להשקיע בצידוד הבטיחות ואף אולי לשלם פרמיה גדולה יותר עבור חברות הביטוח. לכן, יש לרתום גם אותם לשינוי על-ידי יצירת פרמיה שבתוחלת תשתלם להם – לאחר שיפור ציוד הבטיחות העיצומים מצד מינהל הבטיחות יקטנו והפרמיה בטווח הארוך תקטן. הביטוח הלאומי ומשרד האוצר יתמכו בשינוי המדיניות, וזאת משום שהפחתת התאונות הקטלניות יקטין את ההוצאה הממשלתית הגדולה בתחום.

הלקוח של מדיניות זו הוא שר האוצר, מר ישראל כ"ץ. המדיניות נוגעת לאחריותו – ראשית, רשות שוק-ההון וביטוח נמצאת במשרדו והיא האמונה על שינוי מבנה הענף; שנית, הוא אמון על תקציב המדינה, כאשר סכום רב משולם לגמלאות תלויים. מידע נוסף ניתן למצוא בנספח.

יש לשקול קשיים פוטנציאליים כאשר מיישמים את המדיניות ומספר גורמים בהם יש להתחשב:

- קיים חשש שביטוחים פרטיים ימנעו כיסויים של עסקים בעלי שיעור תאונות גבוה, שעבורם ההפסד של חברת הביטוח גדול מהרווח (Adverse Selection). לממשלה ישנו עניין מובהק להשפיע בעסקים אלו במיוחד. על-כן, יש לתמרץ את חברות הביטוח כך שמבנה הפרמיה ישקלל חברות אלו ויהפוך את ביטוחן ללא הפסדי לאורך זמן. אם לא ימצא פתרון הולם, יש לשקול חקיקה של חיוב ביטוח – כפי שנעשה בביטוח בריאות.
- חלק מחברות הביטוח נוהגות למכור "בנדל" – סל ביטוחים, שביטוח חבות מעבידים הוא רק אחד מהם. לכן הביטוח יכול לשאת בהפסד אחד כל עוד הסל מניב רווח. לכן, קיים סיכוי שחברות הביטוח ישנו את מבנה הפרמיה בביטוח אחר. עם-זאת, שינויים בביטוחים חייבים לקבל אישור מרשות שוק-ההון והם יוכלו לפקח על הנעשה, ועל-כן חשש זה קטן.

הצגת מדדי ביצוע ברורים הינה חיונית לבחינת הצלחת המדיניות. מכיוון שמדדי ביצוע שונים מקדמים מטרות שונות,⁶⁴ יש לבחון בנפרד את מידת היישום של המדיניות ואת מידת הצלחתה בצמצום התופעה הבלתי רצויה, שהיא המוטיבציה למדיניות.

מטרה	סוג מדד	מדדים קונקרטיים	יעד
מדדי יישום			
הערכת המדיניות	מדדי תוצאה	- מספר התאונות באתרי בניה. - מספר הביקורות של פקחי המינהל בשטח. - מספר הקבלנים אשר קיבלו קנסות. - הקף הביטוח שמציעות חברות הביטוח.	- עליה קלה במספר הקנסות והביקורות בהתחלה, שמלווה בירידה בקנסות ובתאונות בשטח לאחר כ-6 חודשים. - הקף הביטוח יעלה לאחר כ-2-3 שנים.
בקרה	מדדי תפוקה	- מספר הקבלנים שנתונייהם הנכונים הגיעו לחברות הביטוח. - זמן עיבוד הדו"ח השנתי על-ידי חברות הביטוח.	95% התאמה בין הנתונים. - זמן עיבוד של כחודש.
מדדי הצלחה			
הערכת המדיניות	מדדי תוצאה	- מספר פועלי הבניין שנהרגו בתאונות קטלניות. - אחוז הקבלנים המבוטח בביטוח חבות מעבידים. - היקף תביעות חבות מעבידים. - שינוי בהיקף הפרמיה עבור קבלנים לאורך זמן.	- ירידה לאורך זמן של כ-10%-20% בשנה. - בין 95%-100% מהקבלנים מבוטחים. - עליה בהיקף התביעות בשנה הראשונה, אשר תרד לאורך השנים הראשונות.
למידה	מחקר	- אפיון תוכניות ה"בנדל" השונות אותן מציעות חברות הביטוח. - בחינה של קביעת הפרמיה בפועל על-ידי ביקורת של רשות שוק-ההון. - רווחיות חברות הביטוח כתוצאה מהשינוי 5 שנים לאחר-מכן.	

⁶⁴ Robert D Behn (2003), "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review* 63(5), 586-606.

אבי מורה, "קנסות על קבלנים? אין מי שיטיל אותם", כלכליסט, 24 מאי 2019. נשלף מתוך:
[גישה אחרונה: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3762759,00.html>]

[16/06/2020]

אתר השוואות שכר manpower, נשלף מתוך:

<https://www.manpower.co.il/domains/%D7%98%D7%91%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%A9%D7%9B%D7%A8-%D7%9E%D7%A9%D7%95%D7%AA%D7%A3>

[גישה אחרונה: 16/06/2020]

בילי פרנקל, "20 שבועות, 20 הרורים באתרי בנייה: "מצב חירום", ynet, 20 מאי, 2020. נשלף מתוך:

[גישה אחרונה: 16/06/2020] <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5511868,00.html>

בילי פרנקל, "קנסות על קבלנים? אין מי שיטיל אותם", ynet, 9 פברואר 2016. נשלף מתוך:

[גישה אחרונה: 16/06/2020] <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4763002,00.html>

בילי פרנקל, "מפקחי בטיחות נוספים לאתרי הבנייה", ynet, 30 בינואר 2018. נשלף מתוך:

[גישה אחרונה: 16/06/2020] <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5078016,00.html>

בילי פרנקל, "נתונים מבהילים: כמעט מדי יום נהרג או נפצע עובד בענף הבנייה", ynet, 13 ספטמבר 2019.

נשלף מתוך: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5587277,00.html> [גישה אחרונה:

[16/06/2020]

דותן לוי, "ליקויים בשיטת הקנסות על ליקויי בטיחות בבנייה", כלכליסט, 22 אוגוסט 2018. נשלף מתוך:

[גישה אחרונה: https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3744775,00.html]

[16/06/2020]

דותן לוי, "9 סיבות שמסבירות מדוע פועלי בניין ימשיכו למות בישראל", כלכליסט, 1 נובמבר 2018. נשלף

מתוך: https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3748882,00.html [גישה

אחרונה: 16/06/2020]

המוסד לביטוח לאומי, דו"ח שנתי, פרק 3: גמלאות-פעילות ומגמות, 2018

המוסד לביטוח לאומי, דו"ח שני (סקירת שנתית), פעילות ומגמות בתחום הגמלאות — ביטוח נפגעי עבודה,

אפריל 2013

ז'נאן בסול, "שיעור הערבים שעובדים בבניין זהה לזה של היהודים. כמה הם מרוויחים?", The Marker, 31

מאי, 2015. נשלף מתוך: <https://www.themarker.com/career/1.2960235> [גישה אחרונה:

[16/06/2020]

יובל ניסני, עלות הפסקת עבודה בשל ליקויי בטיחות - עד כ-1.3 מיליון שקל, מרכז הנדל"ן, 21 מאי 2019.

נשלף מתוך: <https://www.nadlancenter.co.il/article/%D7%A2%D7%9C%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%A4%D7%A1%D7%A7%D7%AA-%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94-%D7%91%D7%A9%D7%9C-%D7%9C%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%99%D7%99-%D7%91%D7%98%D7%99%D7%97%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%93-%D7%9B-13-%D7%9E%D7%99%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%A9%D7%A7%D7%9C>

[גישה אחרונה: 16/06/2020]

לי ירון, "מחדל התאונות באתרי בנייה: הקבלנים מתרשלים - המדינה משלמת", The Marker, 18 אפריל

2017. נשלף מתוך: <https://www.themarker.com/realestate/1.4032797> [גישה אחרונה:

[16/06/2020]

לי ירון, "מפקחי הבנייה בחופש בשל הקורונה, ואיש לא מוודא שפועלי הבניין נזהרים", *הארץ*, 1 אפריל, 2020. נשלף מתוך: <https://www.haaretz.co.il/health/corona/premium-1.8730111> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

לי ירון, הגר שיזף, "בזמן שהציבור בבית, פועלי הבניין נשלחים לעבודה - ללא הגנה", *הארץ*, 19 מרץ, 2020. נשלף מתוך: <https://www.haaretz.co.il/health/corona/MAGAZINE-1.8689671> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

משרד האוצר, אדף החשב הכללי, המאגר המאוחד ומאגר הקבלנים הממשלתי, ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://mof.gov.il/AG/AssetsandLogistics/GovernmentHousing/Pages/ContractorReserv.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

משרד הבינוי והשיכון, הודעת דוברות, "ענף הבנייה החורג מן ההגבלות וימשיך לעבוד במתכונת מלאה", 17 במרץ 2020. נשלף מתוך: <https://www.gov.il/he/departments/news/spokesman-17032020> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

משרד הבינוי והשיכון, פנקס הקבלנים, ללא תאריך. נשלף מתוך: http://www.moch.gov.il/rasham_hakablanim/Pages/pinkas_hakablanim.aspx [גישה אחרונה: 16/06/2020]

משרד הכלכלה, דו"ח ועדת אדם, הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל, מרץ 2014.

משרד העבודה והרווחה. דו"ח עיצומים כספיים. ללא תאריך.

משרד העבודה והרווחה. רשימת צווי בטיחות. ללא תאריך.

משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, ביטוח לאומי, תחום מחקר ומידע, דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2013-2017, דצמבר 2018.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "מידע לבעלי מעליות". נשלף מתוך: <https://employment.molsa.gov.il/Employment/SafetyAndHealth/PublicSafety/ElevatorsAndEscalators/Pages/ElevatorOwnerInfo.aspx#GovXParagraphTitle3> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

ניצן צבי כהן, "צעד בכיוון הנכון", דבר, 19 ספטמבר 2016. נשלף מתוך: <https://www.davar1.co.il/33988/> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

קו לעובד, תאונות עבודה בבניין – עדכונים שוטפים, נשלף מתוך: <https://www.kavlaoved.org.il/work-accidents-data/> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

רז סמולסקי, "התאחדות בוני הארץ: "חברות קבלניות זרות - משמעותן גור דין מוות על ענף הבנייה"", 12 יולי 2015, The Marker. נשלף מתוך: <https://www.themarker.com/realestate/1.2684790> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, אישור קיום ביטוח, אוגוסט 2018.

שלומית צור, הלית ינאי-לויזון, "לא גזירה משמייס: אחרי עוד יום קטלני בענף הבנייה, כך ניתן לעצור את מכת תאונות העבודה", *גלובס*, 19 מאי 2019. נשלף מתוך: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001286184> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

International Labour Organization, *Conducting Labour Inspections on Construction - A guide for labour inspectors*, August 2017.

Eurostat, *Fatal Accidents at Work*, June 2018.

הנייר ממוען לשר האוצר, **מר ישראל כ"ץ**. הנייר עוסק בסוגיית התאונות הקטלניות של פועלים בענף הבניין. לסוגיה זו השלכות נרחבות – חברתיות וכלכליות, ולפיכך הטיפול בה יעזור לרווחת העובדים, בטיחותם האישית ולשימוש יעיל יותר בתקציב המדינה על-מנת להעלות את הפריון במשק. שר האוצר אמון, כחלק מסמכויותיו, על התוויית המדיניות הכלכלית בישראל, תוך-כדי ניהול ההכנסות וההוצאות של כל הגופים הציבוריים השונים. לכן, מטרתו העיקרית היא פיתוח כלכלי יעיל של מדינת ישראל, תוך שמירה על החוסן הכלכלי והאקטוארי שלה.⁶⁵

מעבר לעלות החברתית הגדולה של הרג חיי אדם, העלות הכלכלית של תאונה קטלנית היא גדולה מאוד. למעשה, העלות השנתית למשק הישראלי בגין נפגעי עבודה עומדת על 4.76 מיליארד ש"ח.⁶⁶ משום שבשנים האחרונות מדינת ישראל הגיעה לגרעון מבני,⁶⁷ קיים צורך קריטי בצמצום משאבים על-מנת לעמוד ביעד הגרעון של התקציב. על-כן, צמצום התופעה הבלתי-רצויה יעזור להפחית בין היתר מעלות הטיפול הגבוהה כיום, ולהתקרב ליעד הגרעון.

אחד הנושאים הבערים ביותר במשרד האוצר, הוא פתירת משבר הדיור.⁶⁸ לכן, שר האוצר אמון, בנוסף לתפקידו, להיות יו"ר קבינט הדיור במשרד ראש-הממשלה.⁶⁹ משום שכל תאונה קטלנית של פועל בענף הבניין פוגעת בתחום, יש לשר אינטרס אישי להפחית מהתופעה הבלתי-רצויה. כל תאונה קטלנית מעלה את עלות הבנייה ופוגעת בהיצע הדירות, וכתוצאה מכך עולים מחירי הדיור. לפיכך, שר האוצר הוא האדם המתאים לפתור בעיה זו בין אם תחת סמכויותיו לדאוג לניהול התקציב של גופים שונים, ויסות הפעילות הכלכלית במשק ובפרט בתחום הדיור, וקביעת המדיניות הכלכלית בתחומים שונים.

בנוסף, משרד האוצר מרכז בתוכו את הגורמים הרלוונטים לחלופות המתוארות : הפרמיה הדיפרנציאלית תכתב על-ידי צוות ברשות הממונה על הביטוח ושוק-ההון במשרד האוצר ; הגבלת השתתפות במכרזים תבצע על-ידי הוועדה הבין משרדית לקביעת מסירת עבודות לקבלנים היושבת באגף החשב הכללי במשרד האוצר ; ושינוי חוק ביטוח לאומי יתבצע תחת הצעת חוק אותה

⁶⁵ משרד האוצר. "אודות". ללא תאריך. נשלף מתוך : <https://www.gov.il/he/departments/about/about-mof> [גישה אחרונה : 16/06/2020]

⁶⁶ משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, ביטוח לאומי, תחום מחקר ומידע, *דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2013-2017*, דצמבר 2018 : עמוד 4.

⁶⁷ בנק ישראל, "דברי נגיד בנק ישראל בישיבת הממשלה בנושא הצעדים התקציביים ועדכון תכנית התקציב התלת שנתית (הנומרטור)", 24 ביוני 2019, נשלף מתוך : <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/24-06-19.aspx> [גישה אחרונה : 16/06/2020]

⁶⁸ משרד האוצר. "אודות מטה הדיור הלאומי". ללא תאריך. נשלף מתוך : https://www.gov.il/he/departments/general/about_housing_headquarters [גישה אחרונה : 16/06/2020]

⁶⁹ משרד האוצר. "חברי קבינט הדיור הלאומי". ללא תאריך. נשלף מתוך : <https://www.gov.il/he/Departments/General/housing-members-of-cabinet> [גישה אחרונה : 16/06/2020]

יגיש שר האוצר, ובשיתוף פעולה אגף התקציבים באוצר על-מנת להתמודד עם הגרעון האקטוארי בביטוח הלאומי, עליו הוא אמון.

נספח 2: בעלי העניין

ניתוח שחקנים כולל

שחקנים	עמדה ביחס לנושא המדיניות	משאבים וסמכות פורמלית	אינטרסים	אמונות וערכים מרכזיים	אסטרטגיה מול השחקן
הלקוח					
שר האוצר, מר ישראל כ"ץ	תומך. מטרתו לנהל את תקציב המדינה ולצור חוסן כלכלי לגופים הציבוריים השונים. משום שתאונות קטלניות פוגעות בחוסן הכלכלי של גופים רבים עליהם הוא ממונה, הוא ירצה להפחית מתופעה זו.	השר אחראי על קביעת המדיניות הכלכלית של ישראל, כולל ניהול הכנסות המדינה וגביית המיסים הישירים והעקיפים.	הגדלת החוסן הכלכלי של גופים שונים תוך צמצום הוצאות עבור טיפול בתאונות קטלניות, תוך שמירה על יעד הגרעון.	ויסות הפעילות הכלכלית והעסקית במשק תוך יצירת חוסן כלכלי על-ידי קביעת תקציב המדינה השנתי לפעילות הממשלה וחלוקתו למשרדים השונים. ⁷⁰	רתימת כל הגופים הרלוונטיים על-ידי מסגורה בשלב מוקדם כצעד נחוץ לצמצום התופעה הבלתי-רצויה.
מוטבי המדיניות					
פועלי הבניין	תומכים. אוכלוסייה זו מטרתה להנות מתוצרי המדיניות.	הם אינם בעלי סמכות פורמלית, אך בני משפחתם יתמודדו עם ההשלכות במקרה של תאונה קטלנית.	בטיחותם תשמר במקום העבודה. במידה ויפגעו, בני משפחתם יהיו זכאים לקבל פיצוי הולם.	שמירה על הביטחון הפיזי והכלכלי שלהם ושל בני משפחתם.	הצגת עיקרי המדיניות ורתימה להפעלת לחץ ציבורי ופוליטי לקידום.
משרדי ממשלה וגופי ממשל					
משרד העבודה והרווחה	תומך. מטרתו להתוות מדיניות שמירה על רווחת העובדים, יחד עם שמירה על האינטרסים של המעבידים תוך-כדי מניעת מצבי סיכון.	חקיקה והתוויית מדיניות בשטח עבור כל הדברים עליהם אמון, בניהם נושאים הקשורים להגנת העובדים.	צמצום התאונות הקטלניות בשטח יחד עם אכיפה אדוקה ומרתיעה יותר של מינהל הבטיחות.	מניעת מצבי סיכון ומשבר. שותף בעיצוב המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה. ⁷¹	רתימתם כשותפים לקביעת פתרון לבעיה.
מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית	תומך. מעוניין במניעת תאונות קטלניות במקום העבודה ושיפור רמת האכיפה הנוכחית באתרי בניה.	קביעת המדיניות בנושא בטיחות בעבודה, ועל פיקוח ואכיפת החוקים במקומות העבודה. ⁷²	צמצום תופעת התאונות הקטלניות באתרי בניה תוך שמירה על בטיחות העובדים. ⁷³	למנוע תאונות עבודה ולשמור על בריאותם של העובדים במדינת ישראל. ⁷⁴	רתימתם כשותפים לקביעת פתרון לבעיה, על-ידי הגברת הפיקוח והאכיפה.
רשות שוק-ההון, ביטוח וחיסכון	תומך. מעוניינים להסדיר את כשל השוק בתחום ביטוח חבות המעבידים.	פיקוח והחלת הסדרים עבור חברות הביטוח בישראל. ⁷⁵	הגנה ושמירה על עניינם של המבוטחים תוך-כדי קידום התחרות במערכת הפיננסית. ⁷⁶	רגולטור פיננסי, המפקח על גופים פיננסיים חוץ בנקאיים, ובהם חברות ביטוח. ⁷⁷	קבלת המנדט על-שיפור התופעה, על-ידי קביעת ועדה מקצועית בראשות.

⁷⁰ משרד האוצר. "אודות". ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://www.gov.il/he/departments/about/about-mof> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁷¹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. "אודות". ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://www.gov.il/he/departments/about/about-molsa> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁷² מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית. "אודות". ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://www.gov.il/he/departments/Units/safety-and-occupational-health-administration> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁷³ שם.

⁷⁴ שם.

⁷⁵ רשות שוק-ההון, ביטוח וחיסכון, "אודות הרשות", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://www.mof.gov.il/hon/About/Pages/default.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁷⁶ שם.

⁷⁷ שם.

הביטוח הלאומי	מתנדנד. קונפליקט בנוגע למטרתם כגוף, רוצים לוודא בטחון כלכלי למשפחות שנקלעו למצוקה עקב תאונה קטלנית, אך לא בהכרח יכולים להפלות בין מבטחים.	מופקד על ביצוע חוקים והסכמים בתחום הביטוח הסוציאלי. ⁷⁸	מעוניינים לשמור על האיזון האקטוארי של המוסד על-ידי צמצום הוצאות, בין היתר על קצבאות שארים.	נועד להבטיח לאוכלוסיות חלשות ולמשפחות שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת בסיס כלכלי לקיומן. ⁷⁹	שיתוף בקבלת ההחלטות, הצגת רציונל התוכנית ויתרונותיה בשיפור המצב האקטוארי שלהם.
קבינט הדיור	מתנדנדים. מטרתם לפתור את משבר הדיור בישראל. על-כן הם ירצו להפחית את הפגיעה בפועלי הבניין אך גם לשמור על האינטרסים של הקבלנים.	קביעת מדיניות ממשלתית בתחום הדיור, ואישור וקידום רפורמות ושינויים מבניים ליעול מדיניות הממשלה בתחום המקרקעין, תכנון והבנייה למגורים, ומעקב אחר יישום ההחלטות. ⁸⁰	אמון על קביעת המדיניות הממשלתית בתחום הדיור, אישור וקידום רפורמות ושינויים מבניים ליעול מדיניות הממשלה בתחום הבניין. ⁸¹	הפחתת מחירי הדיור, תוך-כדי הפחתת הפגיעה בכלכלה הישראלית.	הצגת התוכנית ככלי להגברת אפקטיביות העובדים והבטחת מעמדם.
משרד הבינוי והשיכון	מתנדנדים. רוצים למנוע פגיעה בעובדים בענף הבניה וסגירה של אתרי בנייה, תוך שמירה על כדאיותם.	ממונה על ייזום וביצוע מדיניות הממשלה בתחומי השיכון והבניה למגורים. ⁸²	מעוניינים להוזיל את מחירי הדירות, ועל-כן רוצים להוזיל את עלויות הבניה.	חזון המשרד: "דירה נאותה במחיר סביר לכל משפחה". ⁸³	הצגת התוכנית ככלי להגברת אפקטיביות העובדים והבטחת מעמדם.
משטרת ישראל	תומכים. אחראים על אכיפת החוק במדינה, ועל-כן מעוניינים להפחית בפעילות לא חוקית בתוך אתרי בנייה.	אכיפת הקנסות הפליליים עבור הקבלנים ומיצוי הדין עם האחראים על הרשלנות הבטיחותית.	שמירה על החוק בישראל. ⁸⁴	אכיפת החוק, קיום הסדר הציבורי ושמירה על ביטחון הציבור. ⁸⁵	הצגת התוכנית ככלי להגברת אפקטיביות העובדים והבטחת מעמדם.
מגזר פרטי					
חברות הביטוח	מתנדנדים. חוששים מפגיעה כלכלית עקב שינוי במדיניות ומנגד עלולים להרוויח מכך עקב שינוי התנהגות של הקבלנים.	לקבל תביעות ממשפחות של הפועלים בנוגע לתאונות במקום העבודה. בנוסף, הם קובעים את הביטוח אותו ישלמו הקבלנים.	חברות למטרות רווח, ועל-כן מעוניינים למקסם תקבולים ולמזער תביעות.	לנהל את כספי הלקוחות באחריות, ולהעניק להם ביטחון כלכלי תוך-כדי עמידה ביעדי הרגולטור. ⁸⁶	רתימתם כשותפים לקביעת פתרון לבעיה, והצגתו כרווחי להם.
קבוצות אינטרס					
קבלנים / התאחדות בוני הארץ	מתנגדים. מעוניינים בצמצום עלויות העסקה של עובדים והגנה על מעסיקהם.	ייצוג העוסקים בענפי הבניה. בעלי כוח פוליטי גדול כאיגוד האחראי על ענף הבניין. ⁸⁷	הוזלת עלויות העסקה על-מנת למקסם רווח ופיתוח ענף הבניין.	הגנה על קבלני הבניין, תוך שמירה על זכויותיהם ובטחונם. ⁸⁸	שיתוף בקבלת ההחלטות, הצגת רציונל התוכנית ויתרונותיה בשיפור העבודה היום-יומית.

⁷⁸ המוסד לביטוח לאומי, "אודות הביטוח הלאומי", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://www.btl.gov.il/About/Pages/default.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁷⁹ שם.

⁸⁰ אתר משרד ראש הממשלה, "ועדת שרים לענייני דיור (קבינט הדיור)", ללא תאריך. נשלף מתוך: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/ministersCommissions/Pages/comDiyur.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁸¹ שם.

⁸² אתר משרד הבינוי והשיכון, "אודות", ללא תאריך. נשלף מתוך: <http://www.moch.gov.il/odot/Pages/odot.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁸³ שם.

⁸⁴ משטרת ישראל, "חזון וערכים", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://www.police.gov.il/portal.aspx?pid=49&mid=17> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁸⁵ משטרת ישראל, "חזון וערכים", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://www.police.gov.il/portal.aspx?pid=49&mid=17> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁸⁶ חברת הביטוח מגדל, "אודות", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://www.migdal.co.il/about> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁸⁷ אתר התאחדות בוני הארץ, "תחום עיסוק", ללא תאריך. נשלף מתוך: <http://www.acb.org.il/content.aspx?id=84> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁸⁸ שם.

הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל	תומכים. מעוניינים בפיתוח ענף הבניה בארץ, תוך-כדי התמקדות בהכשרות מקצועיות ושיפור תנאי רווחת העובדים. ⁸⁹	בעלי כוח פוליטי אל מול מקבלי ההחלטות בשל איגודם של כלל עובדי הבניין בישראל.	שיפור תנאי רווחת העובדים ענף, תוך-כדי קידום נושא הבטיחות בפרט. ⁹⁰	הקרן נוסדה על-ידי התאחדות בוני הארץ והסתדרות עובדי הבניין והעץ כדי לקדם את ענף הבניה בישראל. ⁹¹	שיתוף בקבלת ההחלטות, הצגת רציונל התוכנית ויתרונותיה בשיפור העבודה היום-יומית.
מגזר שלישי					
קו לעובד	תומכים. מעוניינים בהסדרת הנושא, משום שהעובדים לא עובדים כחוק, והם אינם נהנים מהזכויות שהם זכאים להן.	הפעלת לחץ משפטי ופוליטי על גורמים הפוגעים בזכויות התעסוקה של עובדים ברשות. ⁹²	הגנה על זכויותיהם של העובדים בישראל.	שוויון בהגנה על זכויות עובדים בישראל. ⁹³	הצגת עיקרי המדיניות ורתימה להפעלת לחץ ציבורי ופוליטי לקידומו.

ניתוח שחקנים עבור כל חלופה

שחקנים	יצירת פרמיה דיפרנציאלית	הגבלת השתתפות במכרזים	שינוי חוק ביטוח לאומי
שר האוצר, מר ישראל כ"ץ	תמיכה מסוייגת. תומך בחלופה משום שהיא אפקטיבית, אך בעלת עלות חד פעמית גבוהה.	תמיכה מסוייגת. עלות נמוכה, אך האפקטיביות איננה גבוהה ואף עלולה לצור עליה במחירי הדיור.	תומך. מדובר באפקטיביות גבוהה יחד עם הכנסות גבוהות לקופת המדינה, עליה הוא אמון.
פועלי הבניין	תומכים. אפקטיביות גבוהה, ומעוניינים בצמצום התופעה הבלתי רצויה.	תמיכה חלשה. מעוניינים בצמצום התופעה הבלתי רצויה, אך החלופה עלולה להפחית מעבודתם בשטח.	תומכים. אפקטיביות גבוהה בטווח הארוך, ומעוניינים בצמצום התופעה הבלתי רצויה.
משרד העבודה והרווחה	תמיכה מסוייגת. מדובר בחלופה אפקטיבית, אך בעלת הוצאה גבוהה יחסית בטווח הקצר.	תמיכה מסוייגת. החלופה רלוונטית רק לחלק מהקבלנים ואיננה מצמצמת לחלוטין את התופעה הבלתי רצויה.	תמיכה. מדובר בחלופה אפקטיבית, אשר צפויה להכניס סכום רב לקופת המדינה.
מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית	תמיכה. מדובר בחלופה האפקטיבית ביותר. יש צורך במעורבותם בשטח ועל כן הם יטו לתמוך.	תמיכה חלשה. מדובר בחלופה שלא רלוונטית לכלל הקבלנים, ועל כן קיים חשש כי השאר יידאגו פחות לעמוד בחוקים.	תמיכה. מדובר בחלופה אפקטיבית, אשר צפויה להכניס סכום רב לקופת המדינה. בנוסף, קיים עבודה שיתוף פעולה יחד עם מינהל הבטיחות.
רשות שוק-ההון, ביטוח וחיסכון	תמיכה. החלופה אפקטיבית ורלוונטית, ותשווה את ישראל לסטנדרט הבינלאומי בתחום. עם-זאת, הועדה באחריותם ועל כן תצור להם עבודה נוספת רבה.	לא רלוונטי.	לא רלוונטי.
הביטוח הלאומי	תמיכה חלשה. אפקטיביות גבוהה, וכנראה ירידה בתשלומים הנוספים עבור קצבאות התלויים בשנים הבאות, אך ללא ירידה בקצבאות הנוכחיות.	התנגדות קלה. אפקטיביות נמוכה יחסית, ועל כן סיכוי גבוה שגמלאות התלויים יגדלו לאורך השנים.	תמיכה. החלופה מסובכת יותר ליישום, אך הכנסותיה לביטוח הלאומי גבוהות ועוזרות למאזן האקטוארי.
קבינט הדיור	תמיכה מסוייגת. רוצים לצמצם את הפגיעה בענף הדיור, אך עקב עבודה צמודה ושוטפת עם התאחדות בוני הארץ ירצו לדאוג גם לרווחתם.	תמיכה מסוייגת. קיים חשש כי מחירי הדיור יעלו כתוצאה מהחלופה.	תמיכה. מדובר בתשלום שהקבלנים מחויבים לשלם גם היום, ועל כן לא קיים חשש לפגיעה בבנייה או במחירי הדיור. עם זאת, עקב עבודה משותפת עם התאחדות בוני הארץ ירצו לדאוג גם לרווחתם.

⁸⁹ הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל, <http://www.hakeren.co.il> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁹⁰ שם.

⁹¹ שם.

⁹² אתר קו לעובד, "על העמותה", ללא תאריך. נשלף מתוך: <http://www.kavlaoved.org.il> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁹³ אתר קו לעובד. "חזון", ללא תאריך. נשלף מתוך: <http://www.kavlaoved.org.il> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

משרד הבינוי והשיכון	תמיכה מסויימת. מדובר בחלופה האפקטיבית ביותר. עם זאת יש לדאוג לרווחות הקבלנים על מנת שימשיכו לבנות פרויקטים נוספים.	תמיכה מסויימת. קיים חשש כי מחירי הדיור יעלו כתוצאה מהחלופה.	תמיכה מסויימת. מדובר בחלופה אפקטיבית ורווחית למדינה. עם זאת יש לדאוג לרווחות הקבלנים על מנת שימשיכו לבנות פרויקטים נוספים.
משרת ישראל	תמיכה. החלופה תביא לצמצום הפעילות הלא חוקית באתרי הבניה.	תמיכה. החלופה תביא לצמצום הפעילות הלא חוקית באתרי הבניה, ובפרט במגזר הציבורי.	תמיכה. החלופה תביא לצמצום הפעילות הלא חוקית באתרי הבניה.
חברות הביטוח	התנגדות ראשונית מסויימת. קיים חשש כי הפרמיה החדשה תפגע ברווחים שלהם. בנוסף, החלופה תדרוש מהם שינוי ארגוני בתוך החברה.	לא רלוונטי.	לא רלוונטי.
קבלנים / התאחדות בוני הארץ	התנגדות. קיים חשש כי החלופה תפגע ברווחיות שלהם ואיננה תשתלם להם בטווח הארוך.	התנגדות. מדובר בחלופה אשר פוגעת בהצע הפרוייקטים הקיים היום.	התנגדות. קיים חשש כי החלופה תפגע ברווחיות שלהם ואיננה תשתלם להם בטווח הארוך.
הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל	תמיכה גבוהה. מדובר בחלופה אשר אינה פוגעת בבנייה הקיימת, ומעודדת קבלנים להבטיחות יחד עם יצירת התרעה לקבלנים רשמיים.	תמיכה מסויימת. קיים חשש כי מחירי הדיור יעלו כתוצאה מהחלופה.	תמיכה גבוהה. מדובר בחלופה אשר אינה פוגעת בבנייה הקיימת, ומעודדת קבלנים לעמוד בתקני הבטיחות יחד עם יצירת התרעה לקבלנים רשמיים.
קו לעובד	תמיכה. מדובר בחלופה האפקטיבית ביותר.	תמיכה חלשה. מדובר בחלופה המשפיעה על מעט קבלנים באופן יחסי.	תמיכה. מדובר בחלופה אפקטיבית לטווח ארוך.

נספח 3: ניתוח עלות

השבתה של אתר בניין

לפי הערכות של שמאי מקרקעין, עלויות השבתת אתר בנייה גוררת הוצאות עצומות. למשל, עבור חודש של השבתת אתר בניה: 13 אלף שקל בגין השכרת מנוף, 18 אלף שקל בגין השכרת פיגומים, 35 אלף שקל כדי להגביר את השמירה באתר, המתבצעת 24 שעות בכל ימות השבוע וכ-40 אלף שקל בשל גידול בעלויות המימון כתוצאה מהתארכות זמן הביצוע של הפרויקט. לכך יש להוסיף פיצוי לרוכשי הדירות בשל איחור מסירה, וחילוט ערבויות של רשות מקרקעי ישראל, עד ל-15% מערך הקרקע.⁹⁴

כפי שצוין בגוף הנייר, כאשר נהרג אדם באתר עבודה, האתר נסגר לאלתר ל-48 שעות, לפחות, והיו אף מקרים בהם האתר נסגר לאלתר ל-30 יום. לפי הערכות אלו, נראה כי היזם עלול להפסיד יותר מ-1.3 מיליון שקל במקרה של סגירת אתר בנייה לחודש, לא כולל הקנס שיושת עליו, אשר יכול להגיע ל-2.5 מיליון שקל.⁹⁵

קנסות מינהל הבטיחות

לפי התקנות שהתקבלו באוגוסט 2018, גובה הקנס לקבלן יגיע עד ל-35,380 שקל בגין כל עבירת בטיחות, ומנכ"ל חברה שלא יפעל לתיקון ההפרות שנתגלו, ייקנס ברבע מהסכום או בסכום של עד

⁹⁴ יובל ניסני, עלות הפסקת עבודה בשל ליקויי בטיחות - עד כ-1.3 מיליון שקל, "מרכז הנדל"ן", 21 מאי 2019. נשלף מתוך: <https://www.nadlancenter.co.il/article/%D7%A2%D7%9C%D7%95%D7%AA-%D7%A4%D7%A1%D7%A7%D7%AA-%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94-%D7%91%D7%A9%D7%9C-%D7%9C%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%99%D7%99-%D7%91%D7%98%D7%99%D7%97%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%93-%D7%9B-13-%D7%9E%D7%99%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%A9%D7%A7%D7%9C> [גישה אחרונה: 16/06/2020].

⁹⁵ שם.

כ-9,000 שקל.⁹⁶ את רשימת הקנסות ניתן לראות באתר המינהל, כך שרוב הקנסות נעים בין 20,220 ו-35,380 ש"ח.⁹⁷

כאשר ימקדו את האכיפה בגורמים הבעייתיים ביותר, ותתבצע אכיפה הדוקה של קנסות שם, וניתן יהיה לצפות להכנסה למדינה בגובה של כ-1.2 מיליוני ש"ח בשנה. סכום זה נאמד על-ידי מכפלת סכום קנס ממוצע בכמות הקנסות הממוקדות באיזורי הסיכון.⁹⁸

עלות שינוי שיטת הפרמיות לחברות הביטוח

לאחר חיפוש רב, לא נמצא מאמר הסוקר ספציפית את העלות הכלכלית של חברות הביטוח משינוי שיטת הפרמיות לדיפרנציאליות, אך נמצאו מספר מאמרים בנושאים דומים שיכולים לתת סדר גודל והערכה לעלות.

ראשית, ה-OECD ערך מאמר שסוקר את העלות של חברות הביטוח למעבר לפרמיות עבור ביטוח חיים. במאמר זה נאמר כי ברגע שחברות הביטוח הציעו פרמיות התלויות באורח החיים של הפרט, הופחתה רמת הסיכון של חברות הביטוח והן יכלו להתאים את המוצר באופן אישי ולהגדיל הכנסות, ואף לחזק את היציבות הפיננסית שלהן. כאשר הם סוקרים מדינות שונות, זה נראה כי אחוז הרווח משתנה, אך נע בין 2.5% ל-20%.⁹⁹ משום שמדובר בביטוח חיים, קשה לדעת מה ניתן להשליך מכך על ביטוח פרטי לחברות, אך המדינות המצוינות הן בנות השוואה, ועצם המעבר לפרמיות אישיות ודיפרנציאליות הגדיל את הרווחים בכולן.

שנית, מאמר שנעשה בתחום של פרמיות סיכון בחברות ביטוח באינדונזיה מצא כי חברות הביטוח צמחו ממעבר לפרמיות, ואף החברות שניתנו להן הפרמיות צמחו בשיעור גדול – משום שהיה להן אינטרס להיות בצד המשלם פרמיה נמוכה. הרווחים שלהם צמחו בכ-8%.¹⁰⁰ כמובן שמדינה כמו אינדונזיה אינה דומה במאפייניה לישראל, אך ניתן לראות כי המהלך הוא זהה ואף שם היה גידול בהכנסות החברות.

יצירת דו"ח אחיד שנתי בין מינהל הבטיחות וחברות הביטוח

הדו"ח המוצע ביישום חלופת יצירת פרמיה דיפרנציאלית עבור הקבלנים לחברות הביטוח, הוא בעצם דו"ח שנתי הכולל בתוכו את סך הקנסות, האזהרות והרישומים הפליליים של אותו הקבלן. בנוסף, הוא כולל את סך הנפגעים וההרוגים שעבדו אצל אותו הקבלן באותה השנה. את רשימת ההרוגים והנפגעים מתחזק ארגון "קו לעובד" באופן שוטף, ועל-כן ניתן להיעזר בהם על-מנת לקבל את הרשימה. משום שהרשימה כבר קיימת ומפורסמת באינטרנט, ניתן להניח כי עלות התחזוקה זניחה.

⁹⁶ אבי מורה, "קנסות על קבלנים: אין מי שיטיל אותם", כלכליסט, 24 מאי 2019. נשלף מתוך: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3762759,00.html> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁹⁷ מינהל הבטיחות, "עיצומים כספיים על ליקויי בטיחות", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://employment.molsa.gov.il/Employment/SafetyAndHealth/Enforcement/Pages/financial-sanctions.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁹⁸ מינהל הבטיחות, "עיצומים כספיים על ליקויי בטיחות", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://employment.molsa.gov.il/Employment/SafetyAndHealth/Enforcement/Pages/financial-sanctions.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

⁹⁹ OECD Secretariat, *DEVELOPING LIFE INSURANCE IN THE ECONOMIES IN TRANSITION* (no date). Retrieved from: <http://www.oecd.org/finance/insurance/1857819.pdf> [last access: 16/06/2020]

¹⁰⁰ Markonah M., A. Sudiro, Surachman, and M. Rahayu. "The Effect of Corporate Governance and Premium Growth on the Performance of Insurance Companies in Indonesia". *European Research Studies Journal Volume XXII, Issue 2, April 2019*.

בנוגע לסך הקנסות, האזהרות והרישומים הפליליים, המידע קיים בכל רגע נתון אצל מינהל הבטיחות ואף מפורסם באינטרנט. באתר ניתן לראות את סך צווי הבטיחות,¹⁰¹ צווי הפסקת עבודה,¹⁰² ופסקי דין¹⁰³ שהוטלו על קבלנים. לכן, יש צורך להשתמש בסך הנתונים המפורסמים באינטרנט, ולהוסיף עליהם את סך העיצומים הכספיים שהוטלו והאם בוטלו או נגבו. מידע זה קיים אצל מינהל הבטיחות. לכן, ניתן להניח כי יצירת הדו"ח תהייה בעלת עלות חד-פעמית, של ריכוז סך העיצומים והקנסות, ואז יצירת מאגר אוטומטי אשר יוצר את הדו"ח עבור כל קבלן רשום. הרשימה החדשה היחידה שצריכה להכתב ולהיות מתוחזקת באופן שנתי היא שיוך הקבלנים לחברות הביטוח אצלן הם מבוטחים. משום שניתן לבצע זאת באופן שנתי, ויש להניח כי הרשימה איננה משתנה יותר מידי בין שנה לשנה, תחזוקה זניח.

עלות יצירת הפורמט עבור הדו"ח והפיקתו לאוטומטית היא בעלת העלות המשמעותית ביותר, אך אף היא יכולה להיות מתומחרת בכעד חודש עבודה חד-פעמיים.¹⁰⁴ משום שניתן להשתמש בכלים שבין כה וכה נמצאים במערכת המחשוב, כגון אקסל, על-מנת לכתוב דו"חות אלו, ניתן להעריך זאת כעלות של שכר עבודה של איש מערכות מידע, העולה כ-11-13 אלף שקלים בחודש.¹⁰⁵

עלות אלטרנטיבית בהגבלת השתתפות במכרזים

נזכור כי התוכנית מכוונת בעיקר לקבלנים גדולים, ואי השתתפות במכרז אינה דורשת תקציב ייעודי. עם-זאת, כאמור קיימת "עלות אלטרנטיבית" למדינה מהפחתת התחרות, אך משום שמדובר במכרזים המפוקחים מטעם המדינה הם מכילים בתוכם מחיר מקסימום אותו המדינה מוכנה לשלם למ"ר. אמנם יכולה להתרחש עלייה בהוצאות הממשלה, אך היא נלקחת בחשבון בפרסום המכרז.¹⁰⁶

¹⁰¹ מינהל הבטיחות, "רשימת צווי בטיחות", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://employment.molsa.gov.il/Employment/SafetyAndHealth/Enforcement/Pages/SafetyOrdersList.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

¹⁰² מינהל הבטיחות, "אתרי בניה שנסגרו לפי סעיף 6 לחוק הארגון הפיקוח על העבודה", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://employment.molsa.gov.il/Employment/SafetyAndHealth/Enforcement/Pages/ClosedSites.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

¹⁰³ מינהל הבטיחות, "פסקי דין בנושא בטיחות ובריאות תעסוקתית", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://employment.molsa.gov.il/Employment/SafetyAndHealth/Enforcement/Verdicts/Pages/default.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

¹⁰⁴ AnyFit, "אוטומציה באקסל", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://www.anyfit.biz/he/excel-automation> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

¹⁰⁵ JobInfo, "טבלאות שכר הייטק 2020", דצמבר 2019. נשלף מתוך: <https://www.jobinfo.co.il/%D7%98%D7%91%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%A9%D7%9B%D7%A8.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

¹⁰⁶ רשות מקרקעי ישראל, "פרסום מכרזי מקרקעין" 7 במאי 2017. נשלף מתוך: <http://www.land.gov.il/pirsummichrazim/asp/pirsumdetails.aspx?id=3562016&rc=1&tr=1> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

חלופה	יצירת פרמיה דיפרנציאלית	הגבלת השתתפות במכרזים	שינוי חוק ביטוח לאומי	הבסיס לתחשיב העלות
רכיב עלות				
עלויות חד-פעמיות (במיליוני ש"ח)				
הקמת ועדה ממשלתית או מקצועית	0.9	0	0.7	אומדן על בסיס מכפלה של עלויות שכר של אנשי מקצוע שונים במגזר הציבורי ומחוצה לו עם הערכת מורכבות הועדה. ¹⁰⁷
בניית דו"ח בטיחות שנתי	0.04	0	0.04	אומדן על בסיס שכר עבודה של איש מערכות מידע 2020. ¹⁰⁸
הוצאת הנחיות חדשות לכלל השחקנים	0.4	0.4	0.6	אומדן על בסיס עלות פרסום הנחיות של משרד התעסוקה. ¹⁰⁹
סה"כ	1.34	0.4	1.34	
עלויות שוטפות (שנתיות, במיליוני ש"ח)				
תחזוק רשימות במינהל העבודה	0.003	0.003	0.003	אומדן העלות: מכפלת כ-5 שעות עבודה חודשיות ל-12 חודשים. ¹¹⁰
הוצאות משפטיות	0	0.1	0.6	אומדן העלות: שימוש בתקציב הוצאות משפטיות של המשרד. ¹¹¹
הכנסות מעיצומים כלכליים	0	0	-0.9	אומדן התשומה: עבור ביטוח לאומי מכפלת הכנסות באומדן הנפגעים. ¹¹²
סה"כ	0.003	0.103	-0.3	
עלויות הפעלה על פני חמש שנים (עלות חד-פעמית + עלות שוטפת * 5)				
	1.35	0.92	-0.16	

חשוב לזכור כי לכלל החלופות, ניתן להוסיף הכנסות למדינה בסך 1.2 מיליון ש"ח לשנה, מאכיפה ממוקדת של קנסות במינהל הבטיחות.

לכלל החלופות קיים גם הרווח השנתי מאי תשלום מענקים סוציאליים עקב הרג הפועלים. עם-זאת, משום שמדובר בעלות יחסית אחידה בין החלופות, היא איננה נכללת בחישוב. באותו האופן, לא נכללת העלות של המפקחים בשטח.

¹⁰⁷ רשות שוק-ההון, ביטוח וחסכון, "הממונה על שוק-ההון הקים ועדה ציבורית מקצועית לבחינת סוגיית "ההוצאות הישירות" בפנסיה", פברואר 2020. נשלף מתוך: https://mof.gov.il/hon/PressReleases/Pages/Press_19022020-b.aspx [גישה אחרונה: 16/06/2020]

¹⁰⁸ JobInfo, "טבלאות שכר הייטק 2020", דצמבר 2019. נשלף מתוך: <https://www.jobinfo.co.il/%D7%98%D7%91%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%A9%D7%9B%D7%A8.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

¹⁰⁹ היחידה הממשלתית לחופש המידע (ללא תאריך), דו"ח התקשירויות - שירות התעסוקה הישראלי. משרד האוצר, "העסקת סטודנטים", ללא תאריך. נשלף מתוך: <http://mof.gov.il/AG/salary/InfoForStateEmployees/Pages/EmploymentOfStudents.aspx> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

¹¹¹ הסדנא לידע ציבורי, "תקציב מינהל הבטיחות והבריאות", ללא תאריך. נשלף מתוך: <https://next.obudget.org/i/budget/0036400305/2019> [גישה אחרונה: 16/06/2020]

¹¹² משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, ביטוח לאומי, תחום מחקר ומידע, דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2013-2017, דצמבר 2018: עמוד 4.

נספח 4: ניתוח רגישות

נספח זה מציג תוצאות של מבחני רגישות שונים להערכת החלופות. המטרה היא לבחון האם המלצת המדיניות נותרת על כנה כאשר המשקולות של הקריטריונים השונים משתנות. מכיוון שהחלופה המומלצת נבחרה על סמך ציוניה הגבוהים באפקטיביות, ואילו בקטגוריות אחרות היא לא בהכרח מובילה, חשוב להבין האם שינוי קל במשקולות יכול להביא לתוצאה אחרת. ראשית, יש לבחון האם התוצאה משתנה כאשר כל הקריטריונים הם שווי משקל, כלומר החלופה הנבחרת היא החלופה הממקסמת את מכפלתם (פתרון בעיות מיקוח לפי נאש).¹¹³ חישוב זה מהווה מעין נקודת התייחסות לכל יתר מבחני הרגישות. ניתן לראות כי חלופת הפרמיה הדיפרנציאלית עדיין עדיפה על חלופת המכרזים אך משתווה חלופת הביטוח הלאומי.

קריטריונים	משקל	חלופה א': יצירת פרמיה דיפרנציאלית	חלופה ב': הגבלת השתתפות במכרזים	חלופה ג': שינוי חוק ביטוח לאומי
אפקטיביות	25%	5	3	4
עלות	25%	3	4	5
ישימות	25%	4	5	2
השפעות חיצוניות	25%	4	3	5
ציון משוקלל	100%	4	3.75	4

עם-זאת, ייתכן שציוניה הנמוכים יחסית בקריטריון עלות, יביאו לשינוי ההמלצה במידה והם יקבלו משקל גבוה יותר בקבלת ההחלטות. מבחן הרגישות הבא בחן האם העצמת חשיבותן של נקודות החולשה עבור חלופת הפרמיה דיפרנציאלית יוריד אותה במדרג החלופות. ואכן, מתן דגש על קריטריונים אלו הוריד את חלופת הפרמיה הדיפרנציאלית למקום האחרון כאשר מובילה חלופת ביטוח הלאומי. זאת בעיקר משום העלות הגבוהה של חלופת הפרמיה הדיפרנציאלית אל מול האחרות.

קריטריונים	משקל	חלופה א': יצירת פרמיה דיפרנציאלית	חלופה ב': הגבלת השתתפות במכרזים	חלופה ג': שינוי חוק ביטוח לאומי
אפקטיביות	15%	5	3	4
עלות	35%	3	4	5
ישימות	25%	4	5	2
השפעות חיצוניות	25%	4	3	5
ציון משוקלל	100%	3.8	3.85	4.1

לבסוף, מבחן הרגישות השלישי בוחן האם המלצת המדיניות משתנה כאשר נשים בראש מעיינינו את ההשלכות הכלכליות של הקבלנים כהשפעה על מחירי הדיור בארץ. לכן, קריטריונים של

¹¹³ Ken Binmore, Ariel Rubinstein, and Asher Wolinsky, "The Nash Bargaining Solution in Economic Modelling", *The RAND Journal of Economics* (1986): pp. 176-188.

ישימות והשפעות חיצוניות יקבלו משקל גבוה יותר. בניתוח רגישות זה, נלקחת בחשבון החלטת הממשלה להורדת מחירי הדיור שעיקרון מוביל בשינוי זה. ניתן לראות כי גם במצב זה, חלופת הפרמיה הדיפרנציאלית היא העדיפה על האחרות.

קריטריונים	משקל	חלופה א': יצירת פרמיה דיפרנציאלית	חלופה ב': הגבלת השתתפות במכרזים	חלופה ג': שינוי חוק ביטוח לאומי
אפקטיביות	15%	5	3	4
עלות	20%	3	4	5
ישימות	35%	4	5	2
השפעות חיצוניות	30%	4	3	5
ציון משוקלל	100%	3.95	3.9	3.8

ברוב הניתוחים ניכר שחלופת הפרמיה הדיפרנציאלית מקבלת את הציון המשוקלל הגבוה מכולם או שמתקבל תיקו. רק במקרה בו האפקטיביות יורדת בחשיבותה אל מול השאר, מתקבל שחלופה זו אינה עדיפה. אולם, כפי שהוסבר בגוף הנייר, הגורם החשוב ביותר בקבלת ההחלטה הוא האפקטיביות, כאשר הקריטריונים האחרים מבטאים השלכות משניות יותר של הבחירה בחלופה כאשר מדובר בחיי אדם. על-כן, ניתוח הרגישות מעלה גם הוא כי החלופה האופטימלית הינה חלופת הפרמיה הדיפרנציאלית.