



משרד העבודה הרווחה  
והשירותים החברתיים  
חוסן חברתי לישראל



# דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה

## RIA

העסקת בני נוער באתרי בניה

תשע"ח - 2018



## חלק א' - הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

מאפייני השוק - סיכון כתוצאה מעבודה באתר בנייה בישראל:

בישראל ישנם פערי בטיחות רבים המשפיעים על שלומם ובריאותם של המועסקים בענף הבניה. בין המדינות המערביות, ישראל מדורגת שלישית מבין מדינות ה-OECD (אחרי קפריסין ופורטוגל) במספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבניה ל-100,000 מעסיקים.<sup>1</sup> בשנת 2015 נהרגו 34 בני אדם, בשנת 2016 נהרגו 33 בני אדם וב-2017 נהרגו 29 בני אדם. בשנים אלה נפצעו כ-5,600 בני אדם בממוצע בכל שנה.<sup>2</sup> שיעור הנפגעים הגבוה העלה את נושא תאונות העבודה בענף הבניה על סדר היום הציבורי והגביר את המודעות לצורך בקידום הבטיחות בבניה ומניעת פגיעתם של עובדים באתרי בניה.

ב"דוח תאונות עבודה בישראל: תמונת מצב 2011 – 2015"<sup>3</sup> (להלן: "הדוח") אשר נכתב על ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים (לשעבר במשרד הכלכלה) והמוסד לביטוח לאומי, צוין כי כ-62% מכלל תאונות העבודה הקטלניות במהלך שנת 2015 – אירעו באתרי בנייה, וכי ההסתברות שעובד בענף הבניה ייהרג בתאונת עבודה גבוהה פי 5 מהסיכוי שעובד בענף התעשייה ייהרג כתוצאה מתאונת עבודה.<sup>4</sup>

ענף הבניה נחשב ככזה הנמצא ברמת סיכון גבוהה ביחס לענפים אחרים במשק, בתור כזה המתאפיין בסביבת עבודה דינמית בה הסיכונים גם הם משתנים בהתאם. הסיכון העיקרי עליו ניתן להצביע בעבודה בענף הבניה הוא נפילה מגובה, הגורמת לכל הפחות לפציעה קשה, ולצערנו, גם למקרים לא מעטים של מוות. סיכונים נוספים שניתן להצביע עליהם הם שימוש בכלי הרמה, מנופים וכלים רבים אשר נושאים מטענים בעלי משקל רב המונפים מעל העובדים, ועלולים ליפול ולגרום לפציעתם או מותם של העובדים. כך, קיים גם סיכון בשימוש בכלים ומכונות רבי עוצמה באתרי הבניה, כל זאת בענף משק שמעצם טבעו טומן בחובו אתגרי ניהול בטיחות משמעותיים.<sup>5</sup>

על פי הנתונים המובאים בדוח, ניתן לראות כי בכ-30% מהמקרים של תאונות קטלניות בעבודה בגובה, קרתה התאונה בעקבות כשל באמצעים המשמשים לביצוע העבודה (כדוגמת פיגומים, טפסנות וסולמות). 20%

<sup>1</sup> "תאונות עבודה בישראל 2015-2011" סקר תקופתי של המוסד לביטוח לאומי ומינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, 2016.

<sup>2</sup> עיבוד של נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית.

<sup>3</sup> דוח "תאונות עבודה בישראל: תמונת מצב 2011 – 2015", משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: "הדוח").

<http://employment.molsa.gov.il/Employment/SafetyAndHealth/ResearchAndProjects/Reports/Reports/AccidentRepo.rt2011-2015.pdf>

<sup>4</sup> הדוח, לעיל ה"ש 1, תרשים 16 בעמ' 16-17.

<sup>5</sup> הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם) דו"ח והמלצות, בעמ' 108 (להלן: "דוח ועדת אדם").



מהתאונות הקטלניות קרו במעורבות של כלי הרמה (כדוגמת עגורן צריח או משאבת בטון). 15% מהתאונות נגרמו על ידי פגיעה של חומרי בניין שונים בעובדים.<sup>6</sup>

עוד על פי הדוח, לתאונות העבודה ישנה גם משמעות כלכלית רחבה. בין השנים 2011-2014 נפצעו בישראל בתאונות במהלך עבודה למעלה מ-195 אלף עובדים, בשנת 2015 בלבד שולמו מעל 4.5 מיליארד ₪ גמלאות לנפגעי עבודה. להוצאה כבדה זו מתווספים הנזקים העקיפים הנגרמים למקומות העבודה הוצאות עקיפות נוספות המוערכים בכ-10 מיליארד ₪ נוספים. ועל כל אלה יש להוסיף כמובן גם את הצער והכאב של הנפגעים ובני משפחותיהם.<sup>7</sup>

### בני נוער באתרי בניה בישראל:

מספר המועסקים הכולל בענף הבניה בשנת 2016 עמד לפי נתוני למ"ס על 200,650 בני אדם. מתוך סך המועסקים, 2,004 היו בני נוער.<sup>8</sup>

בין השנים 2015-2017 נהרגו 5 בני נוער באתרי בניה לסוגיהם (נער אחד ב-2015, נער 1 ב-2016 ו-3 נערים ב-2017).<sup>9</sup> בשנים 2015-2016 נפצעו 75 בני נוער, 38 בשנת 2015 ו-37 בשנת 2016 (הנתונים בגין 2017 אינם מלאים משום שטרם תם המועד להגשת תביעה למוסד לביטוח לאומי בגין שנה זו).<sup>10</sup>

שלושה מבין חמשת הנערים נהרגו בעת ביצוע עבודה בגובה, נער אחד נהרג בעקבות התמוטטות עפר ונער אחד נהרג עקב התחשמלות.

בבחינה של שנת 2016, ניתן להשוות ולראות כי מתוך סך המועסקים הבגירים (200,650 בני אדם) נהרגו 32 בגירים, שהם 0.01% מהמועסקים הבגירים בענף. בהסתכל רק על בני נוער - מתוך סך בני הנוער המועסקים בענף (2,004 בני נוער), נהרג נער אחד, המהווה 0.05% מבני הנוער המועסקים בענף. מבחינה זו, ובידיעה שנהרגו בני נוער באתרי בניה גם בשנים 2015 ו-2017 ולא מדובר במקרה בודד, ניתן לומר שמדובר בשיעור הגבוה משמעותית מסך משיעור ההורגים הבגירים בענף, ביחס לחלקם בסך המועסקים בענף.

יצוין, כי מבין בני הנוער המועסקים באתרי בניה, חלקם מועסקים במסגרת חוק החניכות, התשי"ג-1953 (להלן: "חוק החניכות"), והעסקתם מפוקחת על ידי מחלקת הנוער באגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה. אותם בני נוער לומדים במשך 3-4 ימים בבית ספר מקצועי ויום-יומיים בשבוע הם מצויים בחניכות בה הם מתנסים בעבודה מעשית בה הם מוצמדים למעסיק ומלווים על ידו במקום העבודה. בני הנוער הלומדים בבתי ספר מקצועיים במגמות חשמל או שלדאות ומסגרות מבנים, עשויים להיות משובצים לעבודה עם מעסיק מענף הבניה.

<sup>6</sup> הדוח, לעיל הי"ש 1, בעמ' 20.

<sup>7</sup> הדו"ח, לעיל הי"ש 1, בעמ' 6.

<sup>8</sup> עיבודי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות לנתוני סקר כוח אדם, 2016 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

<sup>9</sup> על פי עיבוד נתונים של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית.

<sup>10</sup> נתוני המוסד לביטוח לאומי.



ההתערבות הממשלתית הקיימת:

מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים (להלן – המשרד) הוא המאסדר על פי חוק של נושא בטיחות העובדים ובריאותם במקומות העבודה. מינהל הבטיחות יוזם הליכי חקיקה שונים לצורך טיפול בסוגיות הקשורות בבטיחות העובדים.

מינהל הבטיחות מעסיק מפקחי בטיחות שתפקידם המרכזי הוא לפקח על הבטיחות במקומות העבודה, המבצעים תפקידם באמצעות פיקוח והדרכות למעסיקים- קרי: **קבלנים ויזמים**, בנוגע לחובות המוטלות עליהם לפי דין ושימוש בסמכויותיהם השונות לרבות שימוש בכלי האכיפה הקבועים בחוק כדוגמת צווי שיפור וצווי בטיחות.

אתרי הבנייה הפעילים המוכרים למינהל הבטיחות, נאמדים בכ-12,500 אתרים. על אתרים אלו מפקחים כיום 30 מפקחי בנייה. מינהל הבטיחות כחלק מהפעלת סמכויותיו יכול להוציא צווי שיפור וצווי בטיחות לאתרי בנייה אשר אינם מקיימים הוראות החוק המוטלות עליהם או אינם פועלים למיזעור הסיכונים לעובדיהם, וכן להוציא צווי סגירה לאתרי בנייה בהם התקיימה תאונת עבודה קטלנית.

כלי אכיפה נוסף ומשמעותי שנכנס לתוקף בינואר 2018 הוא העיצום הכספי, המקנה למפקחי הבטיחות סמכות להטיל עיצומים כספיים על קבלנים בגין שורה של עבירות בטיחות. כלי זה צפוי לחזק את מערך האכיפה בתחום הבטיחות בבניין, ולהערכת מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית צפוי להעלות את רמת הציות של הקבלנים והיזמים להוראות הבטיחות באתרי בניה ואף לשפר את השקעתם של מעסיקים בענף הבניה בבטיחות באתרים.

באשר לבני נוער, אוסרות כיום תקנות עבודת הנוער (עבודות אסורות ועבודות מוגבלות), תשנ"ו-1995 (להלן: "התקנות"), על העסקת בני נוער בעבודות, בתהליכי ייצור או במקומות עבודה המפורטים בתוספת לתקנות. איסור העסקה זה אינו חל, כך על פי התקנות, על העסקת נער לפי חוק החניכות או במרכז להכשרה מקצועית לנערים כמשמעותו בחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953. בנוסף, על פי התקנות, רשאי מפקח העבודה הראשי להתיר העבדת נער בעבודה פלונית אם היא חיונית לדעתו להכשרה מקצועית של הנער.

התוספת לתקנות מונה את העבודות, תהליכי הייצור ומקומות העבודה האסורים להעבדת נערים. להלן האיסורים שמונה התוספת ורלוונטיים לעבודה באתרי בניה:

1. איסור על העברת חפצים ממקום למקום שלא על ידי כלי הרמה מכני (במגבלות משקל);
2. התקנה, חפירה או בניה של באר, בור שופכין או מנהרה, תיקון של אלה או ניקויים, וכן עבודה בתוך רשת צינורות ביוב;
3. מתן איתות והפעלה של מכונת הרמה כמשמעותה בפקודת הבטיחות בעבודה, לרבות עגורן צריח, עגורן נייד, עגורן גשר עילי, עגורן שער, עגורן להעמסה עצמית ומחפר;
4. משור עגול ומשור סרט אקדח-מסמור;



5. עבודה במכונה או במכשיר שלחלקו הפעיל ניתנת תנועת-רטט בכוח פנאומטי ;  
6. שריפת סיד או גבס.

כמו כן, תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), התשס"ז-2007, קובעות איסור מוחלט על העסקה בגובה של עובד שאינו בגיר.<sup>11</sup>

### זיהוי הבעיה וסיבותיה

אתרי בניה הינם מקומות בעלי סיכון גבוה במיוחד לתאונות, ואף על פי כן, בני נוער מורשים לעבוד בהם (במגבלות שפורטו לעיל). עבודתם של בני הנוער באתרי הבניה אינה מסוכנת רק בתיאוריה, אלא מסוכנותה מתממשת, והנתונים על מספר בני הנוער שנפצעו או נהרגו באתרי בניה פורטו לעיל אף הם.

בני נוער הם קבוצה מובחנת שמדינת ישראל מפעילה על עבודתה הגנות מיוחדות במקרים בהם ההגנות הכלליות הקבועות להגנת העובדים אינן מותאמות לצרכיהם הייחודיים, ומטרתן להבטיח את התפתחותם הגופנית, הרוחנית והמקצועית.<sup>12</sup>

נראה כי ההגנות הקבועות כיום בחוק אינן מצליחות למנוע התרחשותן של תאונות עבודה בענף הבניה בהן מעורבים בני נוער.

### האוכלוסייה המושפעת והיקפה:

הרגולציה הקיימת משפיעה על בני הנוער המועסקים כיום באתרי בניה שלא במסגרת חוק החניכות והכשרה מקצועית לנוער, וכן על המעסיקים בענף הבניין. ישנם כיום 11.553 קבלנים רשומים,<sup>13</sup> מתוכם **10,834 קבלנים** העוסקים בתחומים הרלוונטיים לאתרי בניה (94% מכלל הקבלנים הרשומים).<sup>14</sup> יצוין שמספר זה, אינו כולל את קבלני המשנה המהווים את רוב המעסיקים באתרי הבניה. מספר בני הנוער המועסקים באתרי בניה, כפי שפורט לעיל, עמד בשנת 2016 על כ- **2,004 בני נוער**.

### סקירה בינלאומית

כפי שצוין, במדינת ישראל שיעור ההרוגים בענף הבניה גבוה מאוד – 13.2 הרוגים ביחס ל-100,000 מועסקים, לעומת 5.87 הרוגים לפי ממוצע האיחוד האירופי.<sup>15</sup> באשר להעסקת בני נוער, ענף הבניה מדורג בין התעשיות

<sup>11</sup> סעיף (1)5 לתקנות.

<sup>12</sup> ה"ח 76 מיום 22.5.1951.

<sup>13</sup> על פי נתוני רשם הקבלנים.

<sup>14</sup> עיבוד נתונים על ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית.

<sup>15</sup> תאונות עבודה בישראל 2015-2011 "סקר תקופתי של המוסד לביטוח לאומי ומינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, 2016.

המסוכנות ביותר לילדים בעולם, ומדינות רבות אסרו על העסקת ילדים באתרי בניה.<sup>16</sup> יחד עם זאת, מבדיקה שנערכה לגבי המצב החוקי הקיים בבריטניה ובארה"ב עולה כי באשר לבני נוער, אין איסור מוחלט על העסקתם באתרי בניה, אלא מגבלות שונות.

#### בריטניה:<sup>17</sup>

כל מעסיק מחויב להבטיח, ככל הניתן באופן אחראי, את בריאות ובטיחות עובדיו, ללא קשר לגילם. יחד עם זאת, ישנן התייחסויות הייחודיות להעסקת בני נוער (ההבחנה בבריטניה היא בין "אדם צעיר" (A Young person) שהוא כל מי שגילו מתחת ל-18, לבין ילד (A child) המוגדר שמי שטרם הגיע לשנת הלימודים המינימלית בה מותר לתלמיד לעזוב את לימודים, שהיא שנת הלימודים בה הגיע לגיל 16. במסמך זה נתייחס ל-young person, כבן נוער). על פי ה"Management of Health and Safety at Work Regulation", המעסיק אחראי להבטיח שבני נוער יועסקו על ידו מבלי להיחשף לסיכונים הנובעים מחוסר ניסיון, חוסר מודעות לסיכונים קיימים או פוטנציאליים או חוסר בגרות. על המעסיק לקחת בחשבון בעשותו כן את פריסתו של מקום העבודה, את החומרים הפיזיים, הכימיים והביולוגיים שהם ייחשפו אליהם, איך הם יתמודדו עם ציוד העבודה, איך תהליכי העבודה מאורגנים, היקף הדרכת הבריאות והבטיחות הנדרשת וסיכונים מחומרים, תהליכים ועבודה ספציפית.

מעסיקים צריכים לבחון האם העבודה שכן הנוער צפוי לבצע היא :

- מעבר ליכולתו הפיזית או הפסיכולוגית ;
- מערכת חשיפה לחומרים מזיקים ;
- מערכת סיכונים לתאונות שאינן יכולות באופן סביר להימנע או להיות מזוהות על ידי בן נוער בשל תשומת הלב הפחותה לבטיחות או חוסר הניסיון וההכשרה שלו ;
- בעל סיכון בריאותי עקב קור, חום, רעש או רטט קיצוני.

בן נוער (שאינו ילד) יוכל לבצע עבודות הכוללות את הסיכונים שפורטו לעיל במקרים הבאים :

- העבודה הכרחית להכשרתו ;
- העבודה מפוקחת כראוי על ידי אדם מוסמך ;
- הסיכונים מופחתים לרמתם הנמוכה ביותר, עד כמה שניתן מבחינה מעשית.

כל האמור לעיל בנוגע להעסקת בני נוער בבריטניה, נכון גם באשר לענף הבניה, ואף הנחיית ה- " Construction Leadership Council" למעסיקים בנוגע להעסקת בני נוער, תואמת את ההנחיות והכללים בפורטו לעיל.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> "Children in Hazardous Work", International Labor Organization, 2011.

<sup>17</sup> מתוך אתר ה-Health and Safety Executive הבריטי, <http://www.hse.gov.uk/youngpeople/law/index.htm>



מן המפורט עולה כי אין בבריטניה איסור גורף על העסקת בני נוער, אלא מטילה חובה על מעסיקים למנוע מבני נוער המועסקים על ידם חשיפה לסוגי הסיכונים שפורטו בחריגים שתוארו.

ארה"ב:<sup>19</sup>

גיל המינימום לביצוע עבודה שאינה חקלאית לפי ה-Fair Labor Standards Act הוא 14 שנים. על פי חוק זה, נער בן 14-15 אינו רשאי לעבוד בעבודות בניה או תיקונים. נער מתחת לגיל 18 אינו רשאי לעבוד בעבודות שהוגדרו על ידי שר העבודה כמסוכנות. עבודות אלה כוללות, בין היתר:

- מכשירי הרמה חשמליים;
- ייצור לבנים, אריחים או מוצרים נלווים;
- מסורים עגולים מונעים על ידי חשמל, מסורים להרכבה, מספרי גיליוטינה, מסורי שרשרת, מסורים הדדיים, מצתים מעץ ודיסקים חותכים;
- קירווי וכל עבודה על גג;
- פעולות חפירה.

אנו רואים אם כך, שעבור בני 14-15 ישנו איסור גורף על העסקה באתרי בניה, אך עבור בני 16-18 האיסור הוא רק על עבודות מסוגים מסוימים היכולים להיות רלוונטיים לאתרי בניה, ואין עוד איסור גורף.

ניתוח סקירה בינלאומית:

מן המקובץ עולה כי במדינות שנסקרו אין איסור גורף על העסקת בני נוער באתרי בניה, אלא איסור על חשיפה לסיכונים מסוימים או סוגי עבודות שהוגדרו כמסוכנות במיוחד. יחד עם זאת יצוין, יש לקחת בחשבון כי בישראל היקף התאונות רחב באופן משמעותי.

#### **תכליות ויעדים**

היעד של התיקון הקיים הוא הגברת ההגנה הקיימת על בני נוער עובדים, תוך ביצוע איזון בין זכותם לעבוד לבין החובה להבטיח להם סביבת עבודה בטוחה ככל הניתן.

בעניינינו הנזק הפוטנציאלי באי הגברת ההגנה הקיימת לבני נוער עובדים הוא גבוה במיוחד – פגיעה בגופם ואף אובדן חייהם של בני נוער עובדים. כיום האסדרה של עבודת הנוער וקביעת העבודות האסורות עליהם קבועה

<sup>18</sup> ראו מסמך הנחיות, <http://builduk.org/wp-content/uploads/2016/01/Young-person-statement-January-2016-Strategic-Forum.pdf>

<sup>19</sup> מתוך אתר מחלקת העבודה של ממשלת ארצות הברית: <http://webapps.dol.gov/elaws/whd/flsa/docs/haznonag.asp>



בחקיקה ובתקנות. ככל שיוכרע שהאסדרה הקיימת אינה ממלאת תכליתה ואינה מספקת הגנה ראויה לבני נוער עובדים, הרי שתיקון המצב ייעשה על ידי התערבות ממשלתית בדרך של חקיקה.

## חלק ב' – ניסוח חלופות

בחנו חלופות שונות להשגת היעד של הגנה על בני נוער עובדים תוך איזון בין זכותם לעבוד לבין החובה להבטיח להם סביבת עבודה בטוחה. במסגרת זו, ולאור הנתונים על מסוכנות מיוחדת הקיימת בעבודה באתרי בניה בישראל, נבחנו אפשרויות שונות להגברת ההגנה על בני נוער עובדים באתרי בניה.

### חלופה ראשונה

הותרת המצב הקיים כפי שפורט לעיל – התרת העסקת בני נוער באתרי בניה עם מגבלות מסוימות על סוגי עבודות אותן אסור להם לבצע. במצב זה אין שינוי של דרישות הרגולציה, הבקרה על מילוי הוראות החוק מתבצעת באמצעות פיקוח של מפקחי הבטיחות באתרי הבניה. חלופה זו אינה מצריכה השקעת משאבים או התארגנות לוגיסטית.

### חלופה שנייה

תיקון תקנות עבודת הנוער תוך איסור מוחלט של העסקת נערים בעבודות בנייה<sup>20</sup> מכל סוג, ובכלל זה נערים במסגרת חוק החניכות והכשרה מקצועית, וזאת להוראת שעה של חמש שנים. חלופה זו מציעה איסור גורף ומוחלט לפיו נוכחות בני נוער מכל סוג תהיה אסורה בכל סוג של אתר בניה. ההצעה להגבלת תחולת ההוראה לחמש שנים נובעת מההנחה שהתגברות הפיקוח במקביל לכניסתו של כלי האכיפה החדש בדמות העיצום הכספי, צפויים להביא לעלייה בציות להוראות הבטיחות, ולהפנמת עלויות על ידי המעסיקים באופן שייתן מוטיבציה להשקעה כספית בשיפור הבטיחות באתרי הבניה. מצב זה עשוי להצדיק בחינה מחדש של מסוכנות האתרים ולשנות את האיזון בין השיקולים בדבר העסקת בני נוער באתרי בניה. גם בחלופה זו הבקרה על מילוי הוראות החוק מתבצעת באמצעות פיקוח של מפקחי הבטיחות והבריאות התעסוקתית וכן עדכון של נהלי מחלקת הנוער באגף להכשרה מקצועית אל מול בתי הספר המקצועיים, שיאסרו על בתי הספר לבצע השמה של בני נוער בחניכות באתרי בניה.

### חלופה שלישית

<sup>20</sup> על פי הגדרת 'עבודת בניה' בפקודת הבטיחות בעבודה, התש"ל-1970 (להלן: "פקודת הבטיחות בעבודה").





תיקון תקנות עבודת הנוער כך שתיאסר העסקת בני נוער באתרי בניה רוויה בלבד,<sup>21</sup> המהווה כיום למעלה ממחצית ייעודי הבניה בישראל.<sup>22</sup> במקרה זה לא תוחרג ולא תתאפשר העסקת בני נוער במסגרת חוק החניכות. גם חלופה זו מציעה תיקון שיוסדר כהוראת שעה לחמש שנים, מן הטעמים שפורטו בחלופה השניה לעיל. חלופה זו ממקדת את איסור העסקת בני הנוער בבניה רוויה בלבד, שהיא בעלת מאפייני בנייה שבהם, על פי נתוני ואומדני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, מתרחשות רוב רובן של התאונות הקטלניות והקשות. גם בחלופה זו הבקרה על מילוי הוראות החוק מתבצעת באמצעות פיקוח של מפקחי הבטיחות באתרי הבניה. חלופה מצריכה עדכון נהלים בקרב מפקחי הבטיחות במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ובקרב מחלקת הנוער באגף להכשרה מקצועית אל מול בתי הספר המקצועיים לגבי איסור השמת בני נוער באתרי בניה רוויה.

## חלק ג' – ניתוח חלופות

### חלופה ראשונה

חלופה זו מאפשרת גמישות יחסית בהעסקת בני נוער באתרי בניה, כשהאיסורים על העסקתם מפורטים בחלק א' לדוח זה. האיסור המוחלט היחיד על העסקתם של בני נוער הוא על ביצוע עבודה בגובה, ואיסור זה הוא גם הגורם המרכזי לפציעות ומוות באתרי בניה – הן של בני נוער והן של בגירים. העובדה שגורם המוות העיקרי של בני נוער באתרי בניה הוא עבודה בגובה בעוד עבודה זו אסורה גם כיום בתקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), התשס"ז-2007, מצביעה על המורכבות הקיימת באכיפה של איסור זה. מכיוון שאיסור העסקת בני הנוער באתרי בניה אינו גורף, ישנו קושי למפקח בטיחות המגיע לאתר לברר באופן חד משמעי את סוגי העבודות אותן ביצעו בני הנוער במצויים באתר. יתרה מכך, ברגע שמותרת עבודתם של נערים באתר בניה לעבודות מסוגים שונים, קצרה הדרך להטלת משימות נוספות ולא תמיד צפויות מראש עליהם. מבחינה זו, האיסור החלקי מקשה על הבקרה והפיקוח על העסקת בני נוער באתרי בניה. כמו כן, מצב זה של איסור חלקי על העסקת בני נוער באתרי בניה, יכול ומייצר אי בהירות לגבי המצב החוקי הקיים מצדם של המעסיקים, שאינם בהכרח בקיאים בדקויות סוגי העבודות המותרות והאסורות על בני נוער. המצב הקיים כפי שתואר בהרחבה בחלק א' לעיל, אינו מספק הגנה מספקת לבני נוער באתרי הבניה, והוא מתיר העסקה של בני נוער באתרים בעלי רמת מסוכנות גבוהה מאוד.

### חלופה שנייה

חלופה זו מייצרת כלל ברור וגורף באשר להעסקת בני נוער בעבודות בנייה באשר הן.<sup>23</sup>

### יתרונות:

<sup>21</sup> כהגדרתה בסעיף 62א(16)א(1) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

<sup>22</sup> עיבוד מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית לנתוני משרד השיכון.

<sup>23</sup> כהגדרתה בפקודת הבטיחות בעבודה.



- פישוט הליך האכיפה – על פי חלופה זו, די בכך שמפקח יאתר בן נוער העובד באתר בניה, ללא תלות בסוג עבודתו וללא צורך להוכיח באיזה עבודה הוא עוסק, כדי לאכוף את האיסור על העסקתו ולהיות בעל סמכות להטיל על המעסיק סנקציה בגין העסקה זו.
- בהירות - האיסור המוחלט מאפשר בהירות גדולה יותר עבור המעסיק, שיידע שאסור לו להעסיק בני נוער באתר, ללא תלות בסוג עבודה זה או אחר שיבצעו.
- הקטנה משמעותית של ההסתברות להיפגעות בני הנוער, ובהנחה של ציות מוחלט לרגולציה, היעדר בני נוער הנהרגים או נפצעים באתרי בניה.
  - אנו מניחים כי במציאות של ציות מוחלט לרגולציה, הרי שלא יהיו בני נוער כלל באתרי בניה ואנו נמנע הן את בני הנוער ההרוגים והן את בני הנוער הפצועים. ידוע לנו כי בין השנים 2015-2017 נהרגו 5 בני נוער באתרי בניה, ממוצע של 1.6 לשנה. כמו כן, מנתוני המוסד לביטוח לאומי, עולה כי בין השנים 2015-2016 נפצעו וקיבלו דמי פגיעה 75 בני נוער, ממוצע של 37.5 בשנה.<sup>24</sup>

#### חסרונות:

- נטל על בני הנוער - נטל על בני הנוער המועסקים או מעוניינים להיות מועסקים באתרי בניה. בני הנוער מאבדים הזדמנות תעסוקתית, נפגעת יכולתם לעבוד, והזדמנותם ללמוד, לרכוש ניסיון והתמקצעות בתחום הנחשב מבוקש במיוחד ולהגביר סיכוייהם להשתלב בשוק העבודה.
- נטל על תכניות החניכות הממשלתיות - תכניות החניכות וההכשרה המקצועית יידרשו במסגרת חלופה זו להוציא הנחיה האוסרת על בתי הספר המקצועיים לבצע השמה של נערים בחניכות באתרי בניה, דבר הצפוי להקשות במציאת חלופות מתאימות ובהכשרתם המקצועית של בני הנוער להעסקה בענף הבניה.
- הטלת נטל על המעסיקים בענף הבניה - ראשית, משום שכבר כיום קיים מחסור בעובדים בענף הבניה; שנית, משום שהעסקת בני נוער מאופיינת בגמישות שאינה בנמצא בקרב בגירים (עובדים יותר בחופשים, במשרה חלקית וכדומה); ושלישית, העסקתם זולה יותר.

#### ניתוח כלכלי של הנטל על המעסיקים – בהנחה של ציות מלא לכללי הרגולציה על פי חלופה זו:

אנו מניחים כי בעקבות האיסור הגורף המעסיקים בענף הבניה יחליפו את 2,004 בני הנוער המועסקים בבניה, בעובדים בגירים בכמות זהה. המשמעות הכלכלית עבור המעסיקים במהלך זה, היא ההפרש בין עלות העסקת נער לבין עלות העסקת בגיר, במכפלת מספר שעות העבודה השנתיות של בני נוער באתרי בניה. אין נתונים מדויקים על שכרם השעתי של בני נוער באתרי בניה ולכן ביצענו חישוב בהתבסס על שכר המינימום השעתי של בני נוער. שכר שעתי זה משתנה בין הגילאים 15-18 ונע בין 21.45 ₪ לשעה לבין 25.43 ₪ לשעה. לצורך החישוב נשתמש בממוצע שכר המינימום של 3 שכבות גיל אלה, העומד על 23.28 ₪ לשעה. לעומת זאת, היו בידינו נתונים באשר

<sup>24</sup> נתוני 2017 אינם סופיים משום שטרם הסתיימו מועד הגשת התביעה לדמי פגיעה עבור שנה זו.



לשכר השעתי הממוצע של עובד בגיר בענף הבניה והוא עומד על 47 ₪ לשעה. הפער בין תשלום שעתי זה הוא 23.72 ₪ לשעה. אומדן שעות העבודה השנתיות שביצעו בני נוער בשנת 2016 עומד על 1,160,315.<sup>25</sup>

על מנת לחשב על העלות למעסיקים בענף הבנין בגין יישום חלופה זו נחשב את מכפלת שעות העבודה השנתיות של בני נוער בענף הבניין בהפרש בשכרם השעתי לעומת בגירים בענף:

23.72 (הפרש השכר השעתי של נער לעומת בגיר בענף הבניה) \* 1,160,315 (שעות עבודה שנתיות) = 27,522,664.51 ₪ בשנה.

על מנת לחשב את העלות השנתית לכל קבלן, נחלק את העלות השנתית הכוללת למספר הקבלנים הרשומים בענף:

27,522,664.51 (עלות שנתית לכלל המעסיקים בענף הבניה) : 10,834 (קבלנים רשומים בענף הבניה) = 2,540 ₪.

נוכח מגבלות הנתונים ואופיים, ייתכן כי נלקח בחשבון אומדן חסר להיקף בני הנוער המועסקים וכתוצאה מכך להיקף שעות העבודה שלהם (כלומר האומדן הינו אומדן חסר). עם זאת, נלקחו בניתוח מספר הנחות שמרניות הפועלות להגדלת העלות הכוללת (כלומר הן מייצרות אומדן יתר):

- שכר בני הנוער הינו שכר מינימום – ככל שהשכר המשולם בפועל לבני נוער הוא גבוה ממינימום הרי שעלות החלופה המוצעת היא נמוכה יותר (שכן פער השכר הוא נמוך יותר) והאומדן המוצג הינו אומדן יתר.
- עובד בגיר נדרש להיקף שעות עבודה זהה לזה של בן נוער – ככל שעובד בגיר ומנוסה יותר מבצע את העבודה הנדרשת בפחות שעות משנדרש לנער בתחום הבנייה הרי שאומדן העלות המוצג הינו אומדן יתר, כלומר, סביר להניח שבפועל יידרשו פחות שעות עבודה של בגירים שיחליפו את שעות עבודת הנוער.

### חלופה שלישית

חלופה זו מציעה לאסור על העסקת בני נוער באתרי בניה של בניה רוויה בלבד (המהווה כאמור למעלה ממחצית ייעודי הבניה בישראל), ללא תלות במסגרת בה הם מועסקים.

תנאי הבניה הרוויה מוצע כקריטריון שיסייע להבחין בין סוגי עבודות בניה, ולמקד את איסור העסקת בני הנוער באתרי בניה מורכבים בהם רמת המסוכנות גבוהה יותר.

יתרונות:

<sup>25</sup> הנתון מתבסס על עיבודי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות מסקר כוח אדם לשנת 2016 של המל"ס. העיבוד מתבסס על שעות העבודה בני נוער בשבוע הקובע לביצוע הסקר.



- מיקוד האיסור של העסקת בני נוער באתרי בניה באתרים בעלי רמת המסוכנות הגבוהה:
  - אתרים של בניה רוויה כוללים עבודה בגובה, הפעלת מכשור מורכב, הרמת משאות, עירוב סוגי עבודות ובעלי מקצועות רבים במקביל.
  - אתרי בניה רוויה מאופיינים בניהול מספר רב של עובדים שאינו קיים בבניה רגילה, ובהקמת מבנים לגובה רב, באופן שמגדיל את הסיכון לתאונה כתוצאה מנפילה מגובה (המהווה כ-61% מגורמי מקרי המוות בשנה).<sup>26</sup>
  - בבניה שאינה רוויה מתאפשרת שליטה רבה יותר על הפעולות המתבצעות ומי שמבצע אותן וסיכוני הנפילה מגובה, הגם שקיימים, ניתנים לשליטה ולניהול באופן בר מימוש יותר.
- שמירה על זכותם של בני נוער לעבוד, להשתכר ולרכוש מקצוע (יוכלו לעבוד באתרי בניה המוגדרים כמסוכנים משמעותית פחות).
- הפחתה משמעותית של הסיכון לתאונות שיביאו למותם או פציעתם של בני נוער באתרי בניה:
  - אנו מניחים כי במציאות של ציות מוחלט לרגולציה, הרי שלא יהיו בני נוער בבניה רוויה כלל, ואנו נמנע הן את בני הנוער ההרוגים ואת בני הנוער הפצועים המועסקים בבניה רוויה.
  - מכיוון שאין בנמצא נתונים באשר להתפלגות המועסקים בין סוגי ייעוד בניה (רוויה, לא רוויה), לא לגבי בגירים ולא לגבי בני נוער, קשה להעריך כמותית את פוטנציאל ההגנה על חייהם ובריאותם של בני הנוער.
  - לאור מסוכנותם המוגברת של אתרי הבניה הרוויה, אנו מאמינים כי איסור על העסקת בני נוער באתרי בניה אלה תימנע את מותם ואת פציעתם של מרבית בני הנוער העובדים כיום באתרי בניה, לפחות 57.4% מהם, כאחוז הבניה הרוויה בישראל, אך יתכן מאוד שהרבה מעבר לכך, כאמור לאור מסוכנותם המוגברת.

#### חסרונות:

- נטל על המעסיקים – הגבלת יכולתם להעסיק בני נוער לאתרי בניה שאינה רוויה בלבד (חסרון בעוצמה פחותה מאשר בחלופה השניה בה האיסור הוא גורף).
- נטל על תכניות החניכות הממשלתיות - יידרשו להנחות את בתי הספר המקצועיים שלא לבצע השמות של בני נוער באתרי בניה רוויה (חיסרון בעוצמה פחותה מאשר בחלופה השניה משום שהקושי במציאת השמה חלופית פחות כשנותרת הרשאה להשמה באתרי בניה שאינה רוויה).
- נטל על בני הנוער – תיאסר עליהם עבודה באתרי בניה רוויה המהווים למעלה ממוחצית ייעודי הבניה בישראל (חיסרון בעוצמה פחותה מאשר בחלופה השניה בה איסור ההעסקה גורף).

<sup>26</sup> דו"ח תאונות עבודה, תמונת מצב 2012-2016

<http://employment.molsa.gov.il/Employment/SafetyAndHealth/ResearchAndProjects/Reports/Reports/AccidentRepo.rt2012-2016.pdf>



לאור השינוי בחלופה זו לעומת המצב הקיים, מוצע שהתיקון לתקנות יוגדר בהוראת שעה לחמש שנים, במהלכה ניתן יהיה לבחון את השפעות השינוי טרם הכרעה בדבר שינוי קבע.

ניתוח כלכלי של הנטל על המעסיקים – בהנחה של ציות מלא לכללי הרגולציה על פי חלופה זו :

על פי נתוני משרד השיכון, בשנת 2016, 57.4% מייעודי הבנייה בישראל היו לבנייה רוויה. אין לנו נתונים לגבי התפלגות המועסקים לפי ייעוד בניה, ולכן נעריך הערכה שמרנית לפיה מספר בני הנוער שהועסקו באתרי בניה ב-2016 התפלגו באופן זהה להתפלגות ייעוד הבניה. על פי הערכה זו, חלופה זו תביא להפחתה של 57.4% בהעסקת בני נוער באתרי בניה, ותמקד את העסקתם בבנייה שאינה רוויה בלבד.

המשמעות היא הפסקת העסקתם של 1,150 בני נוער (57.4% מסך בני הנוער שהועסקו ב-2016), שאנו נניח כי יוחלפו במספר זה של עובדים בגירים, שיבצעו במקום בני הנוער 666,020 שעות עבודה (57.4% ממספר שעות העבודה השנתיות שביצעו בני נוער באתרי בניה ב-2016).

על מנת לחשב על העלות למעסיקים בענף הבנין בגין יישום חלופה זו נחשב את מכפלת שעות העבודה השנתיות בהפרש בשכרם השעתי לעומת בגירים בענף:<sup>27</sup>

**23.72** (הפרש השכר השעתי של נער לעומת בגיר בענף הבניה) \* **666,020** (שעות עבודה שנתיות) = **15,797,994.4** ₪ בשנה. בממוצע, מדובר בעלות מוערכת של **1,458.1** ₪ **לשנה לקבלן רשום** (או 2,540 ₪ לקבלן רשום העוסק בבניה רוויה, תחת ההנחה שגם הקבלנים הרשומים מתפלגים בתחומי עיסוקים באופן זהה להתפלגות ייעודי הבניה, קרי 57.4%).

### חלק ד' – השוואה בין חלופות ובחירה

בבחינת החלופות השונות בטרם תיבחר החלופה הנבחרת, נבקש לאמוד בעיקר את הסוגיות הבאות :

א. היקף ומידת הנטל שיוטל על הציבור, הן בהיבט ההשפעה של החקיקה על בני הנוער, מעסיקיהם ומידת האיזון בין הנטל הרגולטורי הצפוי לבין הכרה בחשיבותה של הכשרה מקצועית לבני הנוער (הן ממוסדת והן לאו).

ב. בחינת הגורמים המרכזיים להיפגעות כתוצאה מעבודה באתר בנייה וגיבוש המאפיינים של אתרים אשר בהם סיכונים אלו הינם ממשיים.

ג. שיקלול של כלי פיקוח ואכיפה זמינים, פעולות הסברה להגברת תודעת חשיבות השמירה על בטיחות ואסדרה קיימת נוספת, אל מול האפקטיביות המוערכת של כל זאת בהתמודדות יעילה בעלת השפעה

<sup>27</sup> חישוב הפרש השעות ופירוט ההנחות שביססו אותו פורטו לעיל בניתוח החלופה השניה.



מיידית ככל האפשר בפעילות לצמצום היקף הנפגעים מקרב בני הנוער בתאונות עבודה בענף הבינוי, תוך התחשבות במאפייני הבנייה השונים.

על בסיס עקרונות מרכזיים אלו, כפי שפורטו לעיל, ומשיקולים ונתונים שהובאו בפירוט החלופות הנבחרות בגוף מסמך זה (ובכלל זה הגורמים להיפגעות של עובדים בכלל בענף הבנייה, אתגרי ניהול הבטיחות המרכזיים במאפייני סוגי בנייה מרכזיים ומאמצי הממשלה אשר פועלת להגברת היקף הבנייה למגורים) - החלופה השלישית הינה החלופה אליה נוטה מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, כזו המאזנת באופן המיטבי בין זכותם של בני הנוער לעבוד לבין הרצון להבטיח עבודתם בסביבת עבודה מוגנת יותר.