



המרכז האקדמי רופין
המכון להגירה ושילוב חברתי

Ruppin Academic Center
The Institute for Immigration and Social Integration

**תאונות עבודה בענף הבנייה: מיפוי גורמים וחסמים
בקרב עובדים זרים ממדינות אחרות, עובדים זרים
מהרשות הפלסטינית וערביי ישראל**

ד"ר אנדה ברק-ביאנקו

פרופ' נונה קושנירוביץ'

מחקר זה מומן על ידי המוסד לביטוח לאומי

המרכז האקדמי רופין
המכון להגירה ושילוב חברתי

עמק חפר

מרס, 2024

תקציר

דוח זה מציג את ממצאיו של מחקר שמטרתו הייתה לאתר ולמפות את החסמים לבריאות בעבודה בענף הבנייה וכמו כן לבחון את הנגישות של נפגעי תאונות עבודה לשירותי המוסד לביטוח לאומי ואת דפוסי הניצול של שירותים אלה. המחקר אימץ נקודת מבט השוואתית והתמקד בשלוש קבוצות עובדים המהוות את רוב המועסקים בענף הבנייה: (1) עובדים ישראלים מהחברה הערבית; (2) מהגרי עבודה יומיים – עובדים מהרשות הפלסטינית; (3) מהגרי עבודה מסין ומאוקראינה. הנתונים נאספו בתהליך דו-שלבי ובמתודולוגיות מעורבות: בשלב הראשון בוצעו ראיונות עומק עם בעלי עניין ממגוון תחומים בענף הבנייה, ואילו השלב השני כלל שאלון סקר שהתמקד בעובדים בו השתתפו 151 עובדים מהקבוצות הנזכרות.

המחקר חשף שהחסמים לעבודה בבריאות נפרשים על פני שבעה תחומים שונים, בין היתר בבריאות במקום העבודה לרבות הספקה ושימוש בציוד האישי, הנחיות בריאות, יעילות פיקוח ואכיפה של פרוטוקולי הבריאות והטרוגניות תרבותית ולשונית. חסמים אלה סווגו לשלוש רמות: רמת המאקרו (מדינה וחקיקה), רמת המזו (מעסיק ואתר בנייה) ורמת המיקרו (עובד). הממצאים מדגישים את הפערים התרבותיים, המנטליים והשפטיים בין קבוצות העובדים השונות המחייבים התמודדות דיפרנציאלית עם מחוללי החסמים. בנוסף, נעשה מיפוי של החסמים למיצוי זכויות סוציאליות במקרים של תאונות עבודה והוצעו דרכים לשינוי דפוסי השימוש בשירותי ביטוח לאומי.

תודות

אנו מבקשות להודות לעוזרי המחקר שסייעו לנו במחקר (לפי סדר א-ב): ולדימיר אולבסקי, ויקטוריה אספוב, מריה בונין, דוד גולדמן, האולן וו, רולי רוזן, מור סידיס, תהאליל עיסא, זאפר צבאח, הייא אבו קשק שחברי. ברצוננו להודות גם לבעלי עניין מארגונים ומוסדות שונים שהתראיינו לצורך המחקר. ותרמו רבות להבנת מצב הבריאות בענף הבנייה. תודות מיוחדות לעובדים הרבים שהקדישו מזמנם וענו על שאלות הסקר. ללא שיתוף הפעולה שלהם מחקר זה לא היה מתאפשר.

לציטוט: קושנירוביץ' נוה, ברק-ביאנקו אנדה (2024). תאונות עבודה בענף הבנייה: מיפוי גורמים וחסמים בקרב עובדים זרים ממדינות אחרות, עובדים זרים מהרשות הפלסטינית וערביי ישראל. דוח מחקר. המכון להגירה ושילוב חברתי, המרכז האקדמי רופין: עמק חפר.

תוכן העניינים

1	מבוא	.1
3	סקירת ספרות	.2
3	חסמים מבניים עקב סיכונים תעסוקתיים בענף הבנייה	.2.1
3	חסמים הנובעים מאופן ההעסקה	.2.2
4	חסמים הנובעים ממאפייני העובדים	.2.3
4	היעדר שפה משותפת וקשיי תקשורת	.2.3.1
6	פערים תרבותיים והיעדר ניהול בין-תרבותי	.2.3.2
7	היעדר תמריצים להתנהגות בטיחותית כחסם מרכזי	.2.4
10	ההקשר הישראלי	.3
14	מתודולוגיה	.4
16	ממצאים	.5
16	מסגרת מדינית ורגולטורית	.5.1
16	רגולציה	.5.1.1
17	פיקוח ואכיפה של הרגולטור	.5.1.2
18	מבנה הענף	.5.1.3
19	אחריות וענישה	.5.1.4
21	מיומנויות והכשרות	.5.1.5
23	תמהיל העובדים – פגיעות, הטרוגניות ותרבות בטיחות	.5.1.6
25	ניצול זכויות סוציאליות במקרה של תאונה	.5.1.7
26	תפיסות ועמדות של העובדים לגבי בטיחות באתרי בנייה	.5.2
26	נתונים סוציו-דמוגרפיים	.5.2.1
29	בטיחות סביבת העבודה ותנאי עבודה באתר	.5.2.2
37	הנחיות בטיחות	.5.2.3
37	אכיפה של הנחיות בטיחות	.5.2.4
39	חסמים תרבותיים, לשוניים ומנטליים	.5.2.5
42	יחס לעמידה בכללי הבטיחות של העובדים	.5.2.6
45	נגישות וניצול של שירותי הביטוח הסוציאלי (ביטוח לאומי)	.5.2.7
51	מסקנות והמלצות	.6
51	חסמים לעבודה בטיחותית	.6.1
51	סיכום ומסקנות	.6.1.1
55	המלצות	.6.1.2
57	חסמים לניצול זכויות של נפגעי תאונות עבודה במוסד לביטוח לאומי	.6.2
57	סיכום ומסקנות	.6.2.1
59	המלצות	.6.2.2

1. מבוא

תאונות עבודה בענף הבנייה מציבות בפנינו אתגר משמעותי ורב ממדי, ודורשות התמודדות עם השלכות מרחיקות לכת על יחידים ומשפחותיהם, על החברה ועל הכלכלה הלאומית. בישראל, ניכר שיש לתאונות אלו השפעה כלכלית מהותית. מנהל הבטיחות והבריאות יחד עם המוסד לביטוח לאומי מעריכים כי העלויות הישירות והעקיפות בגין תאונות העבודה למשק הישראלי, מגיעות לכ-15 מיליארד ₪ בשנה. לנטל הכספי הזה מתווסף אובדן של יותר משני מיליון ימי עבודה בשנה וירידה בפרייון. הנזק עבור ענף הבנייה בלבד מסתכם בכ-180 מיליון ש"ח בשנה (גיטלסון, כהן ורענן, 2015). מעבר לנזק הכספי הכבד לתאונות העבודה גם מחיר אנושי משמעותי והן מסבות סבל עמוק לקורבנות ולקרובי משפחתם. בשנת 2023 היו מעורבים בתאונות 686 עובדים בדרגות פגיעה שונות (קו לעובד, 2024).

למרות השיח הציבורי הער על תאונות עבודה בענף הבנייה, נכון להיום, הדיון מעוצב ברובו מתוך נקודת מבטם של מעסיקים, גופים רגולטוריים או של קבוצות סגור וארגוני המגזר השלישי.¹ קולותיהם וחוויותיהם של העובדים עצמם נותרו בתת ייצוג. פער זה בשיח מדגיש את הצורך במחקר הנוכחי, שמביא לקדמת הבמה את נקודת מבטם של העובדים ומציע תובנות לגבי החסמים לבטיחות בענף הבנייה, האתגרים המערכתיים והתחומים הראויים לשיפור.

הדוח שלפניכם מציג את ממצאיו של מחקר מקיף שמטרתו הייתה כפולה: (1) **למפות את החסמים לבטיחות בעבודה בענף הבנייה**; (2) **לבחון נגישות של נפגעי תאונות עבודה לשירותי ביטוח לאומי ולבדוק דפוסי ניצול של שירותים אלה**. המחקר התעמק בהערכת האתגרים לבטיחות עבודה בשלוש רמות: מאקרו (מדינה), מזו (מעסיק) ומיקרו (עובד). הדגש במחקר הושם על תנאי הבטיחות במקום העבודה לרבות הציוד האישי וסביבת עבודה בטוחה, ביעילות אכיפה של פרוטוקולי הבטיחות, במכשולים תרבותיים, מנטליים ושפתיים, כולל הממשק בין עובדים שנפגעו בתאונות עבודה ובין המוסד לביטוח לאומי.

הנתונים נאספו בתהליך דו-שלבי: בשלב הראשון בוצעו ראיונות עומק עם בעלי עניין בענף הבנייה ממגוון מגזרים, ואילו השלב השני כלל שאלון סקר שהתמקד בעובדים. בסקר השתתפו שלוש קבוצות עובדים המהוות את רוב המועסקים בענף הבנייה: (1) עובדים ישראלים מהחברה הערבית, (2) מהגרי עבודה יומיים – עובדים מהרשות הפלסטינית, (3) מהגרי עבודה מסין ומאוקראינה, אשר נבחנו כשתי אוכלוסיות נפרדות לאור השונות המובנית ביניהם. כל אחת משלוש הקבוצות מתמודדת עם אתגרים וחסמים ייחודיים שאינם רק תפעוליים, אלא טבועים בתוך המרקם החברתי-כלכלי והחוקי של סביבת העבודה שלהם.

¹ למשל, דו"ח פעילות מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה של משרד העבודה והרווחה והשירותים חברתיים, נתוני תאונות של עמותת קו לעובד, דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית של המוסד לביטוח לאומי.

נכון לרבעון השלישי של שנת 2023, רוב כוח העבודה בענף הבנייה בישראל מורכב מעובדים לא ישראלים שבהם כ-80,000 מהגרי עבודה מהרשות הפלסטינית (התאחדות הקבלנים בוני הארץ, 2024), 27,989 מהגרי עבודה בעלי אשרות עבודה ממדינות כמו אוקראינה, מולדובה וסין, ו-2,835 מהגרי עבודה ללא אשרת עבודה בתוקף (רשות האוכלוסין וההגירה, 2024). עובדים אלה מתמודדים לעיתים קרובות עם מגוון אתגרים, לרבות מחסומי שפה ומודעות מוגבלת לזכויותיהם ולתקנות הבטיחות. אשר הופכים לקריטיים בסביבת עבודה בעלת סיכון גבוה לתאונות, עבודת צוות יעילה ותקשורת ברורה הם בעלי חשיבות עליונה.

אירועי 7 באוקטובר 2023 הובילו הן למניעת כניסתם של העובדים הפלסטינים והן לעזיבתם של עובדים זרים אחרים והחריפו את הקשיים הקיימים ממילא בענף. כדי להתמודד עם המחסור בכוח אדם הותרה הכנסתם של 10,000 מהגרי עבודה בערוצים פרטיים, ממגוון מדינות, תוך כדי עקיפת המסלול הביולטרלי. החלטה זו עשויה להגדיל את הגיוון בקרב העובדים, ובשל היעדר שפה משותפת והבדלים תרבותיים, להקשות אף יותר על התקשורת בין העובדים השונים. מורכבויות אלה מדגישות את הרלוונטיות של המחקר הנוכחי ואת הצורך להבין את יחסי הגומלין בין סביבת עבודה רב-תרבותית ורב-לשונית לבטיחות בעבודה. ממצאים אלו עשויים לסייע בעיצוב מדיניות ובגיבוש אסטרטגיות אכיפה שמטרתיהן קידום הבטיחות והרווחה של העובדים בענף.

2. סקירת ספרות

ענף הבנייה העולמי, המוערך בכ-8.3 טריליון דולר נכון לשנת 2022 (Statista, 2024), וצפוי להכפיל את עצמו בתוך כשבע שנים, משקף שינויים גיאופוליטיים, טכנולוגיים ודמוגרפיים ניכרים. לצד הביקוש הגדל לידיים עובדות, פתיחת גבולות האיחוד האירופי והגלובליזציה המתפשטת הפכו את הענף במדינות רבות לסקטור שבו מועסקים מהגרי עבודה ומיעוטים אתניים בשיעורים גבוהים. גם בישראל רוב העובדים בענף הבנייה הם מהגרי עבודה או מיעוט אתני (ישראלים מהחברה הערבית), שמועסקים בעיקר במקצועות שאינם דורשים הסמכה או מיומנויות גבוהות (Kushnirovich, Rajjman & Barak-Bianco, 2019). בסקירת ספרות זו יוצגו אתגרי הבטיחות הייחודיים בהקשר זה.

2.1 חסמים מבניים עקב סיכונים תעסוקתיים בענף הבנייה

אתרי בנייה הם מטבעם סביבות עבודה בסיכון גבוה, כאשר שיעורן של התאונות בענף הבנייה מבין תאונות העבודה בעולם הוא 30%–40% (Idrees et al., 2017). הסיבות לתאונות מגוונות, והן כוללות סיכונים תעסוקתיים מובנים כמו עבודה בגובה, חשיפה לתנאי מזג אוויר משתנים (Choudhry et al., 2007), עיסוק במשימות פיזיות תובעניות והפעלת מכונות כבדות (Kines et al., 2010). עייפות הנובעת מעבודה פיזית קשה לאורך שעות ארוכות, גורמת להתנהגות לא בטיחותית, ותורמת אף היא לריבוי תאונות העבודה (Khosravi, 2015). הספרות העוסקת בבטיחות בענף הבנייה בישראל מצומצמת יחסית. עם זאת, מחקר שהתמקד במהגרי עבודה בישראל העלה כי 67% מהעובדים הסינים העידו על תחושת סכנה במהלך עבודתם והתלוננו על תנאי בטיחות ירודים, בהשוואה לאלה שאליהם היו רגילים במדינת המוצא (Rajjman & Kushnirovich, 2019). העובדים הדגישו במיוחד את הסכנה בעת עבודה בגובה בהיעדר מחיצת הגנה למניעת נפילה. עוד נמצא שתחושת הסכנה נובעת גם ממחסור בצידוד בטיחות אישי (Rajjman & Kushnirovich, 2017; Kushnirovich & Rajjman, 2019; 2015; 2012).

2.2 חסמים הנובעים מאופן ההעסקה

הספרות מדגישה את ההשפעה של אופן ההעסקה על רמת הבטיחות בעבודה. כך למשל מצאו אידריס ושותפיו (Idrees et al., 2017) כי עובדים שחשים שייכות למקום העבודה נוטים לעמוד בדרישות הבטיחות יותר מאלה שמרגישים לא שייכים. לפיכך עובדי הבניין, המועסקים לרוב באופן זמני, לפי דרישות הפרויקט ובאמצעות קבלני משנה, מתקשים לפתח תחושת שייכות, והדבר פוגע בנכונותם לציית לכללי הבטיחות. לעמדה זו מצטרפים חוקרים נוספים (Berntsen, 2016; Bust et al., 2008; Sherratt et al., 2013) המציגים את תנאי העסקתם של

הפועלים בענף כחסם מרכזי להתנהלות בטוחה באתרי הבנייה. כך למשל בוסט ושותפיו (Bust et al., 2008) טוענים כי כדי שפועלים יכבדו את הוראות הבטיחות הם צריכים להזדהות עם מקום העבודה. אולם קשה לפתח תחושות הזדהות ואמון בקרב הפועלים כאשר מעמד ההעסקה זמני ורעוע, והם מועסקים על ידי קבלני משנה. עובדים הנמצאים במצב מוחלש, ללא הגנה על זכויותיהם וללא ביטחון תעסוקתי, ייטו לוותר על ציות להוראות הבטיחות אם הן באות על חשבון עמידה ביעדים (Bust et al., 2008). גם ברנסטן (Berntsen, 2016) מפנה את מבטה אל ההעסקה הרעועה (precarious) ואל תנאי העבודה הירודים שבתוכם נאלצים מהגרי עבודה באתרי הבנייה בהולנד למצוא את פרנסתם. עם התפתחות הגלובליזציה והסרת החומות בין מדינות האיחוד האירופי, יותר ויותר עובדים מגיעים להולנד ממדינות עניות ממנה, ומוצאים את פרנסתם בענף הבנייה. הם מועסקים באמצעות קבלני משנה או סוכנויות לעבודה זמנית, עוברים מאתר לאתר, מחברה אחת לחברה אחרת, ובכל פעם שמשתיים פרויקט הם צריכים למצוא את העבודה הבאה. לעיתים הם עושים זאת כקבוצה באמצעות מנהל העבודה שלהם, אך לעיתים לחוד, כשהם עוברים מקבוצה לקבוצה. מהגרי עבודה אלו עובדים ללא ביטחון תעסוקתי, וחיים בחשש מתמיד כי אם ינסו להיאבק על זכויותיהם יחליפו אותם בפועלים אחרים שכן יהיו מוכנים לעבוד בתנאים שהוצעו להם.

למצב זה יש השלכה על תנאי הבטיחות, שכן בדרך כלל הפועלים מסכימים לעבוד בתנאים פחות טובים ולעיתים אף מסוכנים, בשל אותה 'השוואה דואלית' עם התנאים במדינות המוצא שלהם. במקרים רבים הפועלים מכירים רק את המנהלים הישירים שלהם, אך מבנה ההעסקה שלהם ומי אחראי לשכרם ולתנאי העסקתם אינו ברור להם. לגבי הבטיחות, המנהלים מעבירים לעובדים מסרים כפולים הכוללים גם את חשיבות העמידה ביעדים ואת הבונוסים המתלווים לכך, וגם את הצורך לעמוד בדרישות הבטיחות הפוגעות לא פעם ביכולת לעמוד ביעדים או לפחות מאטות את קצב העבודה (Sherratt et al., 2013).

2.3 חסמים הנובעים ממאפייני העובדים

כאמור, העובדים בענף הבנייה, בעיקר במקצועות ה'רטובים' שאינם דורשים מיומנויות גבוהות, מאופיינים בהטרוגניות תרבותית ושפתית. רבים מבניהם הם מהגרי עבודה או בני מיעוטים אתניים מקומיים. רב-תרבותיות זו מציבה מספר אתגרי בטיחות באתרי הבנייה:

2.3.1 היעדר שפה משותפת וקשיי תקשורת

קשיי תקשורת הנובעים מהיעדר שפה משותפת מהווים חסם מרכזי להתנהלות בטיחותית. כך למשל, במחקר שבוצע בישראל נמצא שעובדים שעברית אינה שפת אימם נתקלים בקשיי תקשורת עם המנהלים שלהם, ואלה גורמים לאי הבנות (Kushnirovich, Raijman & Barak-Bianco, 2019). במחקרים אחרים נמצא כי עובדים שאינם דוברי אנגלית ואינם מבינים את ההתרחשויות באתר חשופים ליותר סכנות ויכולים גם לחשוף אחרים

לסכנות בגלל היעדר הבנה בסיסית של הוראות הבטיחות (Loosemore, 2010). מחקר שנערך באוסטרליה בחן את ההשלכות של חוסר השליטה באנגלית של פועלים זרים העובדים בענף הבנייה, על הבטיחות באתרים. ממצאי המחקר העלו כי רוב הפועלים חסרי המיומנויות המקצועיות אינם דוברי אנגלית. הם עובדים בקבוצות של פועלים מאותו מוצא, וכך נוצרים 'גטאות לשוניים' שפוגעים ביכולת לתקשר עם אחרים ובמוטיבציה להשתלב בחברה (Trajkovski et al., 2006).

מחקרים מצאו שאי שליטה בשפה המקומית מקשה על אכיפת כללי הבטיחות במספר דרכים. ראשית, מנהלי העבודה המקומיים מתקשרים עם העובדים באמצעות תרגום ולא באופן ישיר. המתורגמנים הם בדרך כלל עובדים או מנהלי עבודה באתר ואינם אנשי מקצוע בתחום התרגום, ולכן לא ניתן לסמוך על הדיוק בהעברת המידע, גם כאשר מדובר בהוראות שחשוב שיובנו במדויק. שנית, תקשורת מתווכת לא תורמת ליצירת קשר אישי בין המנהלים, או בין קציני הבטיחות, לבין העובדים או לתחושת מחויבות. מי שדורשים לעמוד בתקנות הבטיחות נתפסים בעיני העובדים כגורמים מרוחקים, כוח חיצוני וזר. בנוסף, כאשר התקשורת מתווכת, קציני הבטיחות אינם מעוררים הזדהות ואינם מייצרים שאיפה לעמוד בצפיפותיהם (Loosemore & Al-Bayati et al., 2017; Lee, 2002; Trajkovski & Loosemore, 2006).

למרות ריבוי השפות באתרים, הכשרות הבטיחות מתקיימות בדרך כלל בשפת המקום, ורוב העובדים מתקשים להבין אותן. כך הדבר בבריטניה (Bust et al., 2008), בארצות-הברית (Al-Bayati et al., 2017) וגם באוסטרליה (Trajkovski & Loosemore, 2006). כאשר תקנות הבטיחות מחייבות את הפועלים לעמוד בבחינה בתום ההכשרות, החברים ואף המדריכים מתגייסים לסייע בעת המבחן (Trajkovski & Loosemore, 2006). מאחר שחברות הבנייה עצמן עורכות את ההכשרות, ומאחר שהן מעוניינות שכמה שיותר פועלים יעברו את ההכשרה ויקבלו את התעודה הנדרשת, המחקרים מראים כי הבוחנים נוטים 'לעצום עיניים' מול 'הצלחה' שהושגה באמצעים שאינם כשרים. בנוסף, למרות היותן של ההכשרות חובה על פי חוק, נמצא שרק 71% מקרב המשיבים עברו אותן, עדות לאכיפה חלשה של התקנות. 90% מאלו שעברו את ההכשרות טענו שאילו היא הייתה בשפת אימם, היא הייתה יעילה יותר מבחינתם.

חוסר היכולת לתקשר ישירות באותה שפה מקשה על העברת מסרים מדויקים, ובשל חוסר המקצועיות של המתרגמים, תכנים חשובים אובדים בתרגום (lost in translation), והדבר פוגע גם בהבנת הוראות הבטיחות (Bust et al., 2008). בוסט ושותפיו (שם) טוענים כי הבטיחות חשובה לעובדים, אך היא גם תלויה הקשר ופרשנות. כך למשל פועלים המגיעים מאזורי מלחמה נוטים לזלזל בסכנות באתר כי כבר עברו חוויות קשות יותר, ואילו פועלים המגיעים ממדינות עניות מאוד, מייחסים לתמריצים הכלכליים חשיבות גבוהה הרבה יותר מאשר להוראות הבטיחות.

טרייבובסקי ושותפיו (Trajkovski et al., 2006) כמו גם חוקרים אחרים (Loosemore, 2002; Bust, 2008), מסבירים כי התרבות משפיעה על הדרכים שבהן עובדים קולטים, מפרשים ומבינים מסרים, כמו גם על הדרכים

שבהן יתקשרו זה עם זה. הבנת שפה אינה תלויה רק במילה הבודדת אלא גם בהקשר התרבותי שלה, כלומר הבנה של הניואנסים התרבותיים והלשוניים סביב המשפט שנאמר. לדוגמה, ההוראה הישירה "חבוש קסדת בטיחות" עשויה להיות מובנת, אך ביטויים עקיפים עלולים להתפרש בצורה שגויה על סמך הקשר תרבותי. מאחר שהחסם עצמו-היעדר השליטה של מהגרי עבודה בשפה שבה מתנהלת העבודה באתר הבנייה – אינו בר שינוי, מציעים החוקרים לקיים הכשרות בטיחות בשפות נוספות בהן שולטים העובדים, לקיים את הבחינות בשפות אלו, ולהקפיד על תוצאות מבוססות מציאות. בנוסף, הם מציעים לתרגם את שלטי הבטיחות לשפתם של הפועלים כמו גם להשתמש בסמלים וויזואליים כדי להבהיר את המסרים.

2.3.2. פערים תרבותיים והיעדר ניהול בין-תרבותי

כאמור, השפה איננה כלי תקשורת בלבד אלא מתבססת גם על הנחות תרבותיות שונות. מחקרים בתחום דנו בהרחבה בחסמים התרבותיים לפעולה על פי כללי הבטיחות (Al-Bayatti, 2017; Loosemore et al., 2010). כך למשל במחקר שנערך באוסטרליה, שבה כ-20% מפועלי הבניין הם מהגרי עבודה ו-50% מהם הגיעו ממדינות שאינן דוברות אנגלית, נטען כי היעדר ניהול בין-תרבותי מודע וממוקד בנושא זה הוביל לריבוי קונפליקטים, מורל ירוד, שחיקה ועזיבה (Loosemore et al., 1999; 2010).

הנחת היסוד בדרך כלל היא כי מגוון תרבותי תורם ליצריות והפריה הדדית בארגון (Landry, 2012), אך ספרות עכשווית מציגה גם נקודות חולשה של ארגונים מגוונים, למשל רמות נמוכות של אמון ושל 'השתתפות אזרחית' בעבודה ובחברה. באתרי הבנייה נובע מצב זה בעיקר מן העובדה שהקשרים הפנים-קבוצתיים בין הפועלים המגיעים מאותה מדינה חזקים מן הקשרים שהם יוצרים עם פועלים בני המקום או בני מדינות אחרות (עאסלה ואחרים, 2010; 2020; Loosemore). נוסף על כך, באתרי הבנייה כמעט שלא נוצרים קשרים בין עובדים ממדינות מוצא שונות – בין השאר בשל העובדה שכל אחת מהקבוצות נוטה לעבוד בסוג מסוים של עבודות (למשל איטלקים מתמחים בעבודות בטון, קרואטים בנגרות וכו').

בדרך כלל הקשרים בין קבוצות עובדים ממדינות מוצא שונות אינם ישירים, אלא מנהלי העבודה מתווכים ביניהם, גם בגלל קשיי שפה ותקשורת. חברות הבנייה לא נוטות להפנות משאבים או מאמץ ניהולי לסוגיות של ניהול בין-תרבותי, זאת למרות הגיוון בכוח העבודה שלהן ועל אף שהנושא מוכר ונדון בחברות רב-לאומיות ורב-תרבותיות אחרות, ולכך יש גם השלכות בטיחותיות.

העובדים מייחסים חשיבות גבוהה לחברי הקבוצה האתנית שלהם אשר נתפסים גם כקבוצת תמיכה עליה יוכלו לסמוך בעת צרה. התקשורת עם בני קבוצות אחרות, ככל שקיימת, היא לרוב קונקרטיה וממוקדת משימות. לא זאת אף זאת, מנהלי עבודה דיווחו גם על קיומה של אווירת תחרות וברינות בין קבוצתית (Loosemore et al., 2010). מבין מהגרי עבודה המועסקים בענף הבנייה, דיווחו 30% על עלבונות בגלל מוצאם, ו-57% נתקלו בבדיחות על קבוצת המוצא שלהם או בגרפיטי עוין בשירותים.

פועלים ממוצא אוסטרלי דיווחו כי בדיחות נתפסות כמקובלות, והם אף הביעו חשש כי נכונותם של המהגרים לעבוד תמורת שכר נמוך תפגע בפרנסתם שלהם. הם גם תיארו את הפועלים הזרים כמי שמבשלים 'אוכל מסריח' או משתמשים בשירותים באופן לא נקי. המנהלים, גם אם מודעים ליחסים העוינים, אינם משקיעים מאמצים בבניית קשרים חוצי קבוצות מוצא, בין השאר כי לרוב אלה צוותים מתחלפים בעבודות זמניות. התעלמות המנהלים מן הפערים התרבותיים משליכה על הבטיחות בעבודה (Al 2017 ; Loosemore et al., 2010; Bayati et al.,).

חוקרים מצאו שאחד מחסמי הבטיחות המשמעותיים נובע מנטייה תרבותית להימנע מעימותים עם בעלי סמכות, ומכאן חשש לסרב למשימות הנתפסות כמסוכנות. בנוסף ומאותה סיבה, העובדים נמנעים משאלות הבהרה, גם כאשר הוראות הביצוע אשר מועברות אליהם באמצעות המתורגמנים לא פורמליים, לא ברורות מספיק. על פי אל בייטי (Al Bayati, 2017), במצבים אלו יעדיפו הפועלים לפעול על פי הבנתם ולא להציב שאלות, מחשש שייתפסו כלא מקצועיים בעיני המנהלים, או מחשש ללעגם של חבריהם לקבוצה.

הפערים התרבותיים מתבטאים גם ביחס לכללי הבטיחות. המחקר של שרת ושותפיו (Sherratt et al., 2013) מצביע על נטייה ברורה של העובדים להפחית בחשיבותן של התנהגויות המנוגדות לכללי הבטיחות. הפרות הכללים נתפסות כאירוע יומיומי ומקובל, ואילו ניסיונות לאכוף את החוקים נתפסים כאירועים יוצאי דופן. כך, מצב העבריינות נתפס כמצב ה'טבעי' והמובן מאליו, והעובדים תופסים את עצמם כמי שאינם נושאים כל אחריות לבטיחות; תפקידם הוא לעבוד כפי שנוח להם ולא להיתפס. מאחר שתדירות התאונות נמוכה יחסית הן נתפסות כסיכון שצריך לחיות עמו.

הניסיון לייצר 'תרבות בטיחות' מתבסס על דמיון, על אשליה של מציאות שבה העובדים מצטייתים לכללים מתוך תחושת אחריות. זוהי עמדה המתעלמת מן הקונפליקט המובנה בין ההנהלה לעובדים וגם מן המסרים הכפולים המועברים לעובדים: במקביל לדרישה לעמידה בהוראות הבטיחות מועבר גם מסר על חשיבות העמידה ביעדים ובלוח הזמנים. תפיסת 'תרבות הבטיחות' רואה את הפועלים כ'סוכנים של רצון חופשי' היכולים לאמץ נורמות של בטיחות למען עצמם או בשם החברה אך בפועל, הפועלים רואים את עצמם ככפופים לחוקים שהם שואפים לא לציית להם וגם לחמוק מהעונש.

2.4. היעדר תמריצים להתנהגות בטיחותית כחסם מרכזי

מאמרים המתבססים על הגישה הביהביוריסטית, טוענים כי תמריצים משפיעים על התנהגות. מכאן שהתנהגות הפועלים – ולא עמדותיהם הכלליות ביחס לבטיחות – היא החסם המרכזי בפני ציות להוראות הבטיחות (Kines et al., 2010; Choudry, 2014). הנחת היסוד של מחקרים אלו היא כי נורמות הבטיחות נמצאות במשא ומתן מתמיד בין העובדים להנהלה. הניסיונות לדרוש את יישום הנורמות נתקלים בדרך כלל בהתנגדות פאסיבית, בין

השאר משום שהן גורמות לאי-נוחות פיזית או גורמות להאטה של העבודה, מקשות על עמידה ביעדים וכך לעיתים פוגעות בשכר.

שלא כמו באולמות ייצור שבהם חשופים הפועלים באופן מתמיד למבטם של המנהלים, פועלי הבניין עובדים בדרך כלל במקומות נסתרים מן העין, שבהם הפיתוי לפעול בניגוד לכללים גבוה. מכלול זה יוצר מצב שבו ערך התמריצים לפעולה המנוגדת לכללי הבטיחות עולה על ערך התמריצים המוצעים להתנהגות המותאמת לכללים – אם בכלל מוצעים תמריצים. כאשר העמידה ביעדים בלוח זמנים לחוץ עשויה להביא לבונוסים, גם במחיר התנהגות לא בטיחותית, הסיכויים לתאונות נתפסים כ'סיכון סביר'. לעומת זאת, כאשר אין תמריצים ברורים ומיידיים להתנהגות בטוחה, אין סיבה לפעול בדרך זו. הוראות הבטיחות לא תמיד מתייחסות להנחות יסוד כמו אלה שתוארו, ולעיתים הן מתעלמות מהסיבות העמוקות שבשלן מעדיפים הפועלים לפעול בניגוד לכללים, וכך גדל הפער בין התוכנית הכתובה לבין המציאות בשטח (Kines et al, 2010).

על פי הגישה 'בטיחות מבוססת התנהגות' (Behavior Based Safety – BBS), פיתחה חברת בנייה בהונג-קונג מערך של חיזוקים חיוביים על התנהגות ההולמת את כללי הבטיחות, תוך כדי התעלמות מהתנהגויות שלא בהתאם לכללים אלו. התנהגויות מונעות תאונות שאותן עודדו היו ניהול האתר באופן בטיחותי, שימוש מלא בציוד בטיחות (קסדות, רתמות, כפפות וכו'), כיסוי בורות, תליית שלטי אזהרה, קשירת ציוד על פי התקן, הקפדה על שימוש בציוד תקין לחלוטין בעת עבודה בגובה (סולמות, גדרות מגן), הובלה בטוחה של ציוד, נהיגה בטוחה באתר והצבת פיגומים על פי התקן. העמדת יעדים ברורים אלו הגבירה התנהגות בטיחותית והביאה לעמידה ביעדים של 92% (Choudry, 2014). המחקר מייחס את ההצלחה הן לעובדה שההנהלה השקיעה מאמצים ומשאבים רבים בנושא ושמה את הבטיחות בראש סדר העדיפויות שלה באופן ברור, והן לעובדה שהמיקוד היה בהתנהגויות יומיומיות באתר ולא בשינוי עמדות. יחד עם זאת, עובדים של קבלני המשנה היו מגויסים פחות לעמידה ביעדים, כנראה בשל היעדר תחושת שייכות לחברה, ואחדים מן הפועלים הזרים התקשו להבין את משמעות המדרג. בדנמרק ניסו להתגבר על חסם זה על-ידי הכשרת מנהלי העבודה לתת משוב חיובי לעובדים על התנהגויות בטיחותיות ולשבח אותם על עמידה בדרישות הבטיחות (Kines et al, 2010). בעקבות זאת, שיעור העמידה ביעדים עלה באופן משמעותי.

מבט כולל על הספרות הקיימת בנושא בטיחות בענף הבנייה מציג את אתרי הבנייה כמקום שבו מתנגשים שני שחקנים שאינם שווי-כוחות: מחד תאגידי גדולים המחזיקים במשאבים רבים, ומאידך פועלים שרבים מהם חסרי השכלה, חסרי כוח התארגנות, ולעיתים קרובות גם חסרי מעמד אזרחי. נראה כי תאונות העבודה הן גם תוצר סימבולי של המפגש הזה, שבו משלמים הפועלים בחייהם על שאיפתם למצוא פרנסה הגונה למשפחותיהם. כפי שמורים המחקרים, עובדי הבנייה המשתתפים ב'משחק' אינם נטולי יכולת פעולה, ולעיתים חוסר הנכונות שלהם לפעול על פי הוראות הבטיחות תורם תרומה משמעותית להתרחשותן (e.g. Bertsen, 2016). עם זאת, לחוסר נכונות זה, כפי שעולה בבירור מן הספרות, יש סיבות לא מעטות – תרבותיות (נטייה גברית לסיכון, העדפת

נוחות, אמונה בגורל עיוור) (Al Bayatti, 2017) לשוניות (חוסר הבנה של ההוראות, היעדר הכשרות בשפת האם) (Trajkovsky, 2006), אך גם מבניות (העסקה שברירת וחוסר מודעות לזכויות שאינם מאפשרים התנגדות לעבודות במצבי סיכון) (Bertsen, 2016; Bust, 2008; Sharett, 2013).

בסיווג של ברצן (Bertsen, 2016) - המזהה אסטרטגיות של הסתגלות, ניסיונות לייצר שינויים קטנים או התנגדות במצבים של פערי כוחות גדולים- ניתן לשייך את רוב המאמרים שנסקרו כשייכים לאסטרטגיות ה- reworking – קרי, ניסיונות לייצר שינויים קטנים בתוך מערך הכוחות הקיים שאינם מאתגרים את התנאים הבסיסיים שהביאו למצב זה. כך מציעים החוקרים אסטרטגיות שונות של חיזוק התנהגויות בטיחות, מתן תמריצים חיוביים על עמידה בדרישות, או תרגום ברור יותר של הוראות הבטיחות באמצעות הכשרות בשפות השונות (Kines, 2010; Choudry, 2014). מאמרים אחרים מחפשים להבין את שורשי המצב, רואים את היעדר הקשר בין קבוצות העובדים ואת חוסר השייכות של הפועלים לחברות הבנייה, ומציעים אסטרטגיות של ניהול בין-תרבותי, יצירת קשרים בין קבוצות העובדים, הכשרות בין-תרבותיות וכדומה (Al, 2006; Trajkovsky, 2017).

ברצן (Bertsen, 2016) היא היחידה המפנה את מבטה לרמה הרחבה יותר: היא אינה מציעה מיני-אסטרטגיות לשיפור הבטיחות בתוך החברות, בניית מערך תמריצים או שינוי תרבות ארגונית כזו או אחרת אלא גורסת כי שורש הבעיה הוא במדיניות כלכלית הנשענת על עבודתם של פועלים זרים מחד, אך אינה דואגת להם למעמד חוקי, סביר, ואו תנאי עבודה הולמים מאידך. המדינות אינן משקיעות ברגולציה או בתגמול של החברות (ולא של העובדים) על מניעת תאונות. הן לא קונסות חברות שפעלו בניגוד לכללי הבטיחות, הן מותירות את מערכות הרגולציה בתת-תקצוב ואין הן דורשות עמידה בתקני הבטיחות המוצהרים. נראה כי לצד כל ההצעות לשיפור, שמהן בוודאי יש ללמוד וכדאי לנסות וליישם אותן, חשוב גם לא לאבד נקודת מבט זו – הדורשת שינויים ברמת המקור ולא רק ברמת המזו של חברות הבנייה או המיקרו של הפועלים. המחקר הנוכחי מבקש לתת מענה לסוגייה זו בחן את שלושת נקודות המבט המוזכרות.

3. ההקשר הישראלי

ענף הבנייה בישראל, ענף קריטי בכלכלת המדינה, עומד כהשתקפות נוקבת של הדינמיקה הכלכלית-חברתית של המדינה, של מצבה הגאופוליטי ושל השפעת הגלובליזציה. מאפיין משמעותי של תעשייה זו הוא ההסתמכות על כוח אדם 'לא-ישראלי', כפי שמוצג בלוח 1. לאורך השנים שיעור הלא-ישראלים מכלל העובדים בענף הלך וגדל, ובשנת 2022 אחוז זה עמד על 44% מהמועסקים, מהם 34% עובדים מהרשות הפלסטינית ו-10% מהגרי עבודה ממדינות אחרות. מגמה דמוגרפית זו בענף היא עדות מוחשית לזרמים הגאופוליטיים הרחבים ולמדיניות העבודה המעצבת את ענף הבנייה הישראלי ולתלות בעובדים לא ישראלים הנגזרת מכך.

לוח 1. מועסקים בענף הבנייה בישראל על פני שנים

מהם: עובדים שאינם תושבי ישראל				סה"כ עובדים שכירים	סה"כ מועסקים	שנים
ממדינות אחרות (מהגרי עבודה)		מהרשות הפלסטינית				
אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אלפים	אלפים	
8.4%	10.8	3.7%	4.8	104.7	128.7	2004
8.5%	10.8	5.3%	6.7	102.4	127.1	2005
8.7%	11.7	5.8%	7.8	106.9	134.4	2006
6.7%	10.1	8.1%	12.1	122.5	150.2	2007
7.3%	11.0	9.4%	14.1	119.4	150.7	2008
7.2%	10.2	10.9%	15.5	108.8	142.4	2009
6.2%	9.7	10.4%	16.3	122.8	157.4	2010
5.9%	9.6	11.2%	18.2	127.3	162.5	2011
6.6%	10.2	13.8%	21.3	119.6	153.8	2012
6.8%	11.2	16.2%	26.9	129.6	165.8	2013
6.1%	10.5	19.8%	34.2	134.7	172.6	2014
6.4%	11.6	22.0%	39.8	141.6	181.2	2015
7.0%	13.0	25.9%	48.5	143.4	187.0	2016
7.7%	15.2	29.1%	57.3	152.7	196.9	2017
9.0%	18.0	31.0%	62.0	154.8	200.0	2018
9.6%	19.7	32.4%	66.6	161.5	205.8	2019
9.3%	18.4	28.3%	56.0	153.5	198.1	2020
9.4%	18.4	34.4%	67.2	149.5	195.4	2021
9.9%	21.0	34.1%	72.2	162.8	211.8	2022

מקור: עיבוד נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2023). השנתון סטטיסטי לישראל 2023, לוח 20.4.

גיוס של מהגרי עבודה ממדינות אחרות והעסקתם מתבצעים בעיקר באמצעות הסכמים בילטרליים בין מדינת ישראל למדינות אחרות (הסכמי ממשלה לממשלה – G2G). בסוף שנת 2023 נחתמו הסכמים בילטרליים עם סרי-

לנקה והודו, הם התווספו לאלה שנחתמו ויושמו בעשור האחרון עם בולגריה, מולדובה, רומניה, אוקראינה וסין (בשנים 2011, 2012, 2014, 2016, 2017 בהתאמה) (Rajiman & Kushnirovich, 2019) והגדילו את המגוון של כוח העבודה בתחום.²

לוח 2 מתאר את התפלגות מהגרי העבודה ממדינות אחרות לפי מדינות המוצא, מעמד תעסוקה ומעמד חוקי. במבט כולל ניתן לראות שכ-72% מכלל מהגרי העבודה ממדינות אחרות בענף הבנייה מגיעים במסגרת ההסכמים בילטרליים. 87% מהעובדים החוקיים הגיעו משתי מדינות: סין (52%) ומולדובה (35%) מייד לאחריון ממוקמת אוקראינה (8%) (רשות האוכלוסין וההגירה, 2023). בעשר השנים האחרונות מספר העובדים הזרים בענף הבנייה כמעט הוכפל (עלה פי 1.5).

לוח 2. מהגרי עבודה ממדינות אחרות בענף הבנייה לפי ארצות מוצא וצורת תעסוקה

סה"כ	לא חוקיים*			חוקיים			ארץ מוצא
	מתוכם בהסדר 'חברות' ביצוע'	מתוכם בהסכם בילטרלי	סה"כ	מתוכם בהסדר 'חברות' ביצוע'	מתוכם בהסכם בילטרלי	סה"כ	
1,888	0	97	110	0	1,764	1,778	אוקראינה
66	0	14	65	0	1	1	בולגריה
7,742	0	198	262	0	7,480	7,480	מולדובה
12,506	727	142	1,310	5,044	6,152	11,196	סין
270	0	3	270	0	0	0	רומניה
1,121	130	0	216	905	0	905	תורכיה
25	0	0	25	0	0	0	שאר הארצות
23,618	857	454	2,258	5,949	15,397	21,360	סה"כ

* מעמדו של העובד הופך ללא-חוקי אם רישיון העבודה שלו אינו בתוקף או שהיתר המעסיק שאצלו הוא מועסק אינו בתוקף.

מקור: רשות האוכלוסין וההגירה (2023). נתוני זרים בישראל. נכון ל 31/12/2022

מהגרי עבודה ממדינות אחרות המגיעים במסגרת הסכמים בילטרליים או דרך חברות ביצוע, מתווספים לכ-80 אלף עובדים מהרשות הפלסטינית, שעד 7 באוקטובר 2023 נכנסו על בסיס יומי כדי להתפרנס בישראל, והיוו את קבוצת העובדים השכירים הגדולה ביותר. ההעסקה של העובדים מהרשות הפלסטינית מתבססת על היתר עבודה

² בנוסף להסכמים בילטרליים, ישנם עובדים זרים שמועסקים בחברות בנייה זרות אשר אושרו לעבוד בישראל כחברות ביצוע. זאת בהתאם להחלטות ממשלה (מס' 1321 מיום 24.02.2016 ומס' 2256 מיום 6.1.2017). מגיעות להם אותן זכויות כמו לעובדים זרים מחו"ל שמועסקים על ידי תאגידים ישראלים. העסקתם של הרוב המוחלט של העובדים החוקיים בענף הבנייה היא במסגרת הסכם בילטרלי או בהסדר 'חברות' ביצוע' אשר ביחד מהווים בסוף שנת 2022 כ-100% מהעובדים בענף (רשות האוכלוסין וההגירה, 2023). לאור משבר העובדים בענף הבנייה בעקבות אירועי 7 לאוקטובר 2023, אישרה הממשלה להביא 10,000 מהגרי עבודה באמצעות גופים פרטיים, שלא במסגרת ההסכמים הבילטרליים.

כפול – למעסיק ולעובד – כר פורה לעושה העובד וכבילה למעסיק, גם אם אינו מאפשר תנאי עבודה לפי תקנות הבטיחות.

ההסתמכות הרבה על כוח אדם רב-לאומי מעצימה את אתגרי הבטיחות המובנים בענף הבנייה, ומקשה על ההתמודדות עימם. שיעורי התאונות הקטלניות בישראל גבוהים באופן ניכר מן הממוצע באיחוד האירופי; בעוד ששיעור ההרוגים בענף הבנייה בישראל עמד בשנת 2023 על 15.35 ל-100,000 מועסקים, באיחוד האירופי היחס הוא 6.3 הרוגים ל-100,000 מועסקים (קו לעובד, 2024). ענף הבנייה מעסיק רק כ-8% מכוח העבודה בישראל, אך אחראי על כ-60% מתאונות העבודה הקטלניות והקשות במדינה (גדיר, 2019). מדי שנה מתרחשות בענף מאות תאונות עבודה, ומתוכן עשרות הן תאונות קטלניות. בשנת 2023 התרחשו 329 תאונות בינוניות וקשות שגרמו לפציעתם של 299 עובדים ולמותם של 48 (קו לעובד, 2024).

ריבוי תאונות העבודה הקטלניות נגרם בין היתר מסביבת עבודה מורכבת ודינמית הפעילה בכל מזג אוויר, ממאפייני עבודה הכוללים עבודה בגובה, משימוש בכלי הרמה והנפת מטענים בעלי משקל רב, ומעובדים שאינם מכירים מספיק את סביבת העבודה (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2015). המאמצים לצמצם סיכונים אלו כמו הקמת 'קרן מנוף' שנועדה לעודד פיתוח אמצעי בטיחות חדשניים, וסכסוך עבודה שהוכרז על ידי ההסתדרות בשנת 2018 כדי להגביר את הבטיחות באתרי בנייה, נשאו פירות חלקיים; הם ממחישים את המורכבות באכיפת כללי בטיחות – לדוגמה הרכבת פיגומים תקינים ושימוש ברשתות בטיחות. לא כל העובדים חשופים לסכנות בענף באותה מידה, אלא קיים פער בין קבוצות העובדים השונות. כך למשל, בשנת 2015 הסיכוי שמהגר עבודה בענף ייהרג במהלך עבודתו היה גבוה פי שניים מהסיכוי של עובד ישראלי (מאקרו, המרכז לכלכלה מדינית, 2017); בשנת 2017 22% מבין הנפגעים בתאונות קטלניות היו מהגרי עבודה ממדינות אחרות בעוד שחלקם מכלל מהעובדים בענף באותה שנה היה 10% בלבד; 19% מן הנפגעים היו מהגרי עבודה מהרשות הפלסטינית, בעוד שחלקם מכלל העובדים בענף עומד על 37% (המוסד לביטוח לאומי, 2018). זאת ועוד, בעוד ששיעור התמותה ל-100,000 עובדים בענף הבנייה של עובדים הישראליים עומד על 7.8, בדומה לזה שבקרב תושבי הרשות הפלסטינית, שיעור התמותה בקרב מהגרי עבודה ממדינות אחרות מאמיר ל-21.3 ל-100,000 עובדים (שם). הפער בשיעורי הנפגעים בין קבוצות עובדים שונות ממחיש את השפעתם של חסמים תרבותיים-לשוניים על הבטיחות בעבודה.

בענף הבנייה מעורבים כמה גופים הפועלים בתחום הבטיחות, לא פעם בחפיפה. בין גופים אלו:

1. מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בזרוע העבודה – הגוף השלטוני שאחראי על הבטיחות בעבודה, על הפיקוח והאכיפה וגם על הרגולציה
2. המוסד לבטיחות וגהות – מלכ"ר שאחראי על הסברה, העלאת המודעות והכשרות
3. מטה הבטיחות בהתאחדות הקבלנים שאחראי על הכשרות
4. יחידת פלייס במשטרה – שאחראית על חקירת תאונות עבודה עם הרוגים

עלותן של תאונות העבודה למשק הישראלי גבוהה מאוד. על פי חוק, כל עובד המועסק בישראל ונפגע בתאונת עבודה זכאי לקבלת טיפול רפואי, לשיקום, ולדמי פגיעה ללא תלות במעמדו החוקי. ביטוח נפגעי עבודה נועד לפצות עובדים שנפגעו בעבודה, בין אם מתאונה בין אם ממחלה, בגין אובדן שכר או הכנסה בתקופה לאחר הפגיעה שבה היו בלתי כשירים לעבוד, או בגין הנזק הגופני או הנפשי שהפגיעה גרמה להם. שיעור הנפגעים בקרב עובדים לא ישראלים גבוה יחסית, אך שיעור המקבלים דמי פגיעה בקרבם נמוך משיעור המקבלים בקרב הישראלים: בשנת 2022, שיעור מקבלי דמי פגיעה בקרב תושבי ישראל עמד על 1.6%, ואילו בקרב מהגרי עבודה היה השיעור 1.2% לעובדים פלסטינים ו-1.1% למהגרי עבודה ממדינות אחרות.

המוסד לביטוח לאומי באמצעות קופות החולים מספק טיפול רפואי מלא לנפגעי תאונות עבודה. העובדים הישראלים מבוטחים על פי חוק בריאות ממלכתי, והם מקבלים טיפולי המשך בקהילה דרך הקופה בה הם חברים. עובדים שאינם תושבי ישראל ואינם מבוטחים לפי חוק בריאות ממלכתי, נדרשים להציג טופס דיווח של המעסיק על תאונת העבודה וטופס הכרה מהמוסד לביטוח לאומי בתאונת העבודה, כתנאי לקבלת טיפולים רפואיים לאחר שחרורם מאשפוז. אם נשארה לאדם נכות הוא זכאי לקצבה חודשית או למענק חד-פעמי בהתאם לאחוז הנכות הרפואית שנקבע בוועדה רפואית, נוסף על תשלום דמי פגיעה. אם אדם נפטר עקב תאונת עבודה והותיר אחריו בני משפחה מדרגה ראשונה שהיו תלויים בו כלכלית (בן/בת זוג, ילדים, הורים או אחים), הם זכאים לקצבת תלויים מהמוסד לביטוח לאומי. בשנת 2022 עמד מספר הנפגעים בענף הבנייה שקיבלו דמי פגיעה מהמוסד לביטוח לאומי, על 7,535 (המוסד לביטוח לאומי, 2023).

לסיכום, ענף הבנייה הישראלי מאופיין בתלותו בכוח עבודה רב לאומי. רוב העובדים בענף הם מקבוצות מוחלשות בשוק העבודה – מהגרי עבודה (ממדינות אחרות או מהרשות הפלסטינית) או ערביי ישראל. רבים מהם אינם שולטים בשפה העברית; לרבים מהם חסרי ידע לגבי הזכויות המגיעות להם; בידיהם מידע מוגבל למי עליהם לפנות במקרה של הפרות חוקי הבטיחות; הם אינם נותנים אמון בגופי האכיפה הממסדיים; והם חוששים להתלונן שמא יפוטרו מעבודתם.

4. מתודולוגיה

המחקר בוצע בגישה מתודולוגית מעורבת שכללה נתונים איכותניים וגם כמותניים כדי ללכוד את מורכבותה של התופעה. שילוב השיטות אפשר הן לזהות מגמות והן להשוות בין הקבוצות הנחקרות, ובד בבד להעמיק בנושאים נבחרים. השלב הראשון כלל ראיונות עומק עם בעלי עניין מובילים בענף העוסקים בתחום הבטיחות. הם מופו וסווגו ל-4 מגזרים עיקריים: (1) ממסד/רגולטור; (2) התאגדות עובדים; (3) קבלנים/מעסיקים; (4) חברה אזרחית. בחודשים ספטמבר-דצמבר 2022 בוצעו שמונה ראיונות עם נציגים מארבעת המגזרים, כפי שמוצג בלוח 3.

לוח 3. מרואיינים – תיאור תפקיד ומגזר

קוד מרואיין	תיאור תפקיד	מגזר
מ1	מוביל רגולציה, זרוע העבודה במשרד הכלכלה	ממסד/רגולטור
מ2	מנהל בכיר של תחום בטיחות בעבודה, זרוע עבודה במשרד הכלכלה	ממסד/רגולטור
מ3	נציג ארגון עובדים	התאגדות עובדים
מ4	נציג מהקרן לעידוד ופיתוח הבנייה בישראל	התאגדות עובדים
מ5	נציג מטה הבטיחות בהתאחדות הקבלנים ובוני הארץ	קבלנים/מעסיקים
מ6	נציג מתחום הרכש בחברה בין-לאומית שבנתה בישראל ויישמה סטנדרטים אמריקאיים	קבלנים/מעסיקים
מ7	עורך דין	חברה אזרחית
מ8	מדיניות ציבורית ומחקר	חברה אזרחית

הראיונות ארכו כ-1.5 שעות בממוצע, והתקיימו פנים אל פנים, חלקם באופן מקוון ואחרים במפגש פיזי, בהתאם לזמינותם ולפי בקשותיהם של המרואיינים. לפני תיאום הפגישה הועבר למרואיינים הסבר לגבי המחקר, מטרתו ופרטי הקשר של החוקרות. בנוסף, בתחילת כל ראיון ניתן למרואיינים לבחור אם דבריהם, חלקם או מקצתם, יצוטטו בשם אומרים אם לאו. שישה ראיונות הוקלטו לאחר קבלת אישור המרואיינים. כל הראיונות תומללו ונותחו תמטית כדי לזהות דפוסים ומשמעויות גלובליות. כדי להבטיח את איכות המחקר והיעדר הטיות, ניתחו שתי החוקרות את הראיונות בנפרד ולאחר מכן שולבו התוצאות.

בשלב השני של המחקר נאספו נתונים כמותיים באמצעות שאלון מובנה שהורכב בעיקר משאלות סגורות ומעט שאלות פתוחות שנבנה על סמך ממצאים ותובנות מהשלב האיכותני. הסקר התמקד בחמישה תחומים מרכזיים: (1) בטיחות סביבת העבודה; (2) הדרכה לגבי הוראות הבטיחות ורמת ההבנה אותן; (3) אכיפה של הוראות הבטיחות; (4) חסמים תרבותיים ומנטליים; (5) לנפגעי תאונות עבודה: נגישות וניצול של שירותי הביטוח הסוציאלי.

הסקר כלל 151 משתתפים (50 מהחברה הערבית בישראל, 50 מהגרי עבודה מהרשות הפלסטינית, 26 מהגרי עבודה מסין ו-25 מהגרי עבודה מאוקראינה ומולדובה³). הוא נערך בשפות האם של המשיבים כדי להבטיח בהירות, דיוק והיעדר הטיה תרבותית. את השאלונים מילאו במפגשים פנים אל פנים מראיינים רב לשוניים. בשל היעדר נתונים סטטיסטיים מספיקים לגבי המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של קבוצות המחקר השונות לא ניתן היה לבחור מדגם מייצג, ובמקום זאת נעשה שימוש במדגם נוחות, אסטרטגיה המשמשת לעתים קרובות במחקרים הכוללים אוכלוסיות מודרות או לא מתועדות (Bloch, 1999).

תקופת הסקר נפרשה מחודש יוני ועד חודש נובמבר 2023. בתחילת התהליך מולאו שני שאלוני פיילוט בכל אחת מקבוצות המחקר, וזה כדי לבחון את השאלות מן ההיבט הלשוני והתרבותי כאחד. ניתוח הנתונים בוצע באמצעות תוכנת SPSS.

³ קבוצה זו כללה 21 עובדים מאוקראינה ו-4 עובדים ממולדובה. מכיוון שהתת-קבוצה של העובדים ממולדובה קטנה סטטיסטית ומכיוון שהם חולקים מאפיינים סוציו-דמוגרפיים דומים עם העובדים מאוקראינה (שתי מדינות המוצא הללו היו פעם חלק של ברית המועצות לשעבר, ועובדים משתי הקבוצות בדרך כלל שולטים בשפה הרוסית ויכולים לתקשר ביניהם ללא קושי), חיברנו את כולם יחד בקבוצה משותפת בשם "עובדים מאוקראינה".

5. ממצאים

פרק זה מחולק לשני תתי-פרקים, והוא מביא בנפרד את הממצאים האיכותניים שנאספו באמצעות ראיונות העומק ואת הממצאים הכמותניים שנאספו באמצעות הסקר.

5.1 מסגרת מדינית ורגולטורית

תת-פרק זה מציג את הממצאים מתוך ראיונות העומק עם בעלי עניין בתחום הבטיחות שעסקו בחסמים לעבודה בטיחותית ובנגישות לזכויות סוציאליות והיכולת למיצוי אותן זכויות. ניתן לסווג את החסמים הפוטנציאליים לעמידה בתנאי הבטיחות בענף הבנייה שזוהו לשישה נושאים עיקריים: (1) רגולציה; (2) פיקוח ואכיפה של הרגולטור; (3) מבנה הענף; (4) אחריות וענישה; (5) הכשרות; (6) תרבות בטיחות, תמהיל העובדים ומאפייניהם. חשוב לציין שלא פעם ממדים אלה מצטלבים זה בזה ובכך מעצימים את הקושי להטמיע תרבות בטיחות בענף.

5.1.1 רגולציה

באופן לא מפתיע כל המרואיינים ראו ברגולטור את החסם העיקרי, במידה זו או אחרת, לתנאי בטיחות ראויים בענף הבנייה. לדעת המרואיינים נושא הבטיחות אינו מקבל משקל ראוי בסדר העדיפויות של הרגולטור. כך לדוגמה, לטענתם של המרואיינים, במכרזי המדינה אין דרישה לרף בטיחות מינימלי שאליו מתחייב הזוכה הפוטנציאלי. לדעתם של המרואיינים, לא קיימים תקנים ענפיים ותווי תקן לתחום הבטיחות. נוסף על אלה, ציינו המרואיינים את הצורך בעדכון ובפיתוח החקיקה כדי שתענה לצרכיו של ענף הבנייה העכשווי. עוד צוינו הגורמים המשפיעים באופן ישיר על רמת הבטיחות בענף: תת-התקצוב, אי-יישום מסקנות של ועדות והיעדר תכנית אסטרטגית ארוכת טווח. רוב עבודת המטה מבוססת על 'כיבוי שריפות' ומענה ללחצים נקודתיים. הציטוטים הבאים הם דוגמאות מייצגות של החסמים הרגולטוריים, כפי שנתפסו על ידי המרואיינים:

חקיקת העבודה בישראל היא מאוד מאוד ישנה, לדעתי פקודת הבטיחות בעבודה היא או משנת 1954 או

מ-1976 ויש ערב רב של תקנות ונהלים שרוב הזמן המנהל עסוק בלתקן אותם (מ1).

יש תקנות משנות ה-50, אין כל קשר בינן לבין המציאות (מ5).

אין באף מדינה בעולם שבע או שמונה תקנות בו זמנית (מ2).

זו צריכה להיות האחריות של הממשלה, של קביעת נורמות, סטנדרטים, מכוון התקנים, משרד העבודה,

תכנון ארוך טווח. יש מכוני מחקר, מחשבה, בכל העולם יש דיון בנושא הזה. זה לא שהדיון לא קיים, אבל

בישראל הוא לא פונקציה בכלל. לא קיים דיון כזה (מ3).

לדעת המרואיינים התנאי המקדים ליצירת תנאי בטיחות ראויים בענף הבנייה הוא עדכון התשתית החוקית כך שתיתן מענה ראוי לשינויים המבניים, הטכנולוגיים, הסוציולוגיים והתכנוניים (בנייה לגובה) שהתרחשו בענף.

5.1.2. פיקוח ואכיפה של הרגולטור

לפיקוח ולאכיפה של הרגולטור תפקיד מרכזי ביישום נהלי בטיחות ומניעת תאונות עבודה, ולפיכך, עליהם להיות חלק אינטגרלי מניהול כל פרויקט בנייה. יחד עם זאת, התחום סובל מתת-תקינה קיצוני, עם 80 פקחי שטח בלבד⁴ אשר אחראים על מגוון נושאים, כפי שתיאר מ2:

הפקחים צריכים לפקח על בערך 50,000 מפעלים, בין 12,000-15,000 אתרי בנייה ועוד כ-5,000 משקים חקלאיים. זה שיפור משמעותי לעומת אולי 20 שהיו בשנת 2015, מצד שני ברור שזה לא מספיק. לדעתי יש איזה 20 תקנים לא מאוישים. הסיבה היא שזו עבודה מאוד קשה, התנאים לא טובים, לא נעים להיכנס לאתרים. לאתר גדול של קבלן מסיווג 5, שזה הסיווג הכי גבוה שיש, זה נחמד אולי כי הכול מתוקתק ויש קצת חשש מהרגולטור. אבל לבקר באתרים הקטנים זה לא נחמד [...] זו עבודה קשה [...] היחס אמור להיות מפקח אחד ל-10,000 מועסקים במשק, היינו צריכים להיות 360 איש ל-3.6 מיליון מועסקים. זה לא המצב. אנחנו בתת-תקינה (מ2).

בנוסף לפער הכמותי, המרואיינים הפנו זרקור גם אל הפער האיכותי שנובע מכך שאותם מפקחים נדרשים לפקח על מגוון נרחב של נושאים בנוסף לבנייה, דוגמת היתרים למעליות ודפיברילטורים. ולכן, כפועל יוצא, אינם מתמחים ומתעמקים בבנייה. לדעת מ5 קיים פער בין המאפיינים של פקח אופטימלי לבין הפקחים בפועל: הוא צריך להיות איש מקצוע מעולה, זה לא המצב. המפקחים האלו הם גם על בנייה, גם על חקלאות, גם על תעשייה. הם לא מבינים בזה [בבנייה] (מ5).

חסם נוסף שעולה מתוך הממצאים הוא קיומם של 'חורים' בפיקוח מכיוון שאתרים רבים אינם מבוקרים. כך אתרי בנייה מעבר לקו הירוק אינם מפקחים על פי חוק למרות שחוקי העבודה והבטיחות חלים עליהם, כמו גם בנייה פרטית שאין מספיק מידע לגביה, כפי שהסביר מ2:

באתרים גדולים הקבלן מחויב לדווח שנפתח אתר בנייה, אם מישהו עושה שיפוץ בבית אז תאורטית הוא צריך לדווח. זה לא קורה, אבל 20%-25% מהתאונות מתרחשות במקומות כאלו, מקומות שאני לא יודע שיש שם בנייה (מ2).

כלומר, היקף לא מבוטל של פרויקטים אינם מפקחים והעובדים בהם מופקרים לעבירות בטיחות. הגדלת הפיקוח כרוכה במשאבים רבים, ולדעתו של מ3 המדינה מעדיפה לעצום עין כדי לא להגדיל את עלויות הבנייה שעלויות להיות מועמסות על הצרכנים:

הממשלה מבינה שפיקוח הדוק יותר יגדיל את עלויות הבנייה, הן יתגלגלו על קוני הדירות, מחירי הדירות יעלו, דבר שהיא לא מעוניינת בו. לכן הממשלה בוחרת לא להקפיד על ביצוע כללי בטיחות כדי לא להגדיל עלויות נוספות בענף (מ3).

⁴ נכון לדצמבר 2022.

ביקורת הושמעה גם על אופן הפיקוח, שאינו תורם לשיפור המצב ואינו מניע תהליכים ארוכי טווח. כיום המפקחים באים ללא התראה מראש. אחד מהרעיונות שעלה בשיחות עם אנשי מפתח הוא שבנוסף לבדיקות פתאומיות כדאי להודיע על חלק מהבדיקות מראש כדי לאפשר לקבלנים להתכונן לביקורת, לשפר את מצב, ולדאוג לביצוע כללי הבטיחות.

5.1.3. מבנה הענף

אחד הקשיים העיקריים והמשמעותיים של הענף שעליו הצביעו כל המרוויינים, הוא המבנה המבוזר שלו, שבא לידי ביטוי בשתי רמות. הרמה הראשונה היא ריבוי הגופים הפועלים בשטח. לעיתים תחום עיסוקם חופף, מבלי שקיים גוף מוביל ומרכז המתווה מדיניות אחידה. כך תיאר את המצב מ7 :

היום הרגולציה נעשית במנהל הבטיחות, ההכשרה נעשית במוסד לבטיחות וגהות, מעבר לזה לכל אחד יש גם את האגינדה שהוא מקדם, אין מטרה משותפת. המוסד לבטיחות וגהות שם המון דגש על מניעה, ומנהל הבטיחות לא מגיע לזה ועסוק בתגובתיות (מ7).

המשיך והוסיף באותו נושא מ2 :

קחי למשל את התאחדות הקבלנים ובוני הארץ. הם עושים משהו שהמוסד לבטיחות וגהות שמקבל 30 מיליון ש"ח כל שנה מביטוח לאומי היה צריך לעשות. אבל הם מייצרים משהו מקביל, זה חלק מחוסר היעילות [...] יש בישראל גם את מנהל הבטיחות וגם את המוסד לבטיחות וגהות שמתפרנס מהכשרות ומתחרה בגופים אחרים. הם קמו ב-1954 וזה אומר שיש גוף מקביל שהוקם בחקיקה והתפקיד שלו הוא לא רגולטור. התפקיד שלו הוא לעשות פעולות הסברה ומודעות. כמו הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. הסברה זה חשוב, אבל זה שזה יושב בגוף נפרד לחלוטין ממני זה בעייתי. הגוף הזה בעצם פועל מחוץ למערכת הממשלתית, הוא לא חלק משירות המדינה, אין לו תכנית עבודה שמאוחדת עם תוכנית העבודה שלנו. המשק מאוד השתנה מאז 1954. אתה כרגולטור צריך גם לתת הדרכה, אבל אין לי את זה כי הגוף הזה פועל בלי קשר אלי (מ2).

מציטוטים אלה ניתן ללמוד שלגופים הרבים הפועלים בשטח ללא תיאום אין מטרה מוגדרת ומשותפת ועצם פעילותם כרוכה בחוסר יעילות ובזבוז משאבים, אותם ניתן היה להקצות למנגנונים המגבירים את הבטיחות.

הרמה השנייה של ביזור הענף מתבטאת בריבוי הגופים המעורבים בבנייה – יזם, קבלן וקבלן משנה – כאשר לכל אחד מהם אינטרסים שונים ולעיתים אף מנוגדים. לא זאת אף זאת, מתוך השיחות ניתן ללמוד על הצפה בקבלני המשנה, שלא כולם בהכרח עומדים בסטנדרטים מינימליים הנדרשים ממעסיק, כפי שתיאר מ5 :

יש גם עניין של קבלני משנה. יש עשרות אלפי קבלני משנה שלא קשורים לכלום [...] יש אלפים שעובדים בכל מיני מקומות, חאפרים, קבלני טנדר, מרוויחים כסף שחור, אין על זה שום פיקוח (מ5).

מדברי המרוויינים עולה שריבוי המעסיקים תורם לתחושה של כאוס, מקשה על הפיקוח ונושאים אקוטיים עלולים 'ליפול בין הכיסאות'. התוצאה הישירה וגם העקיפה של מבנה מרובה גורמים זה היא עלייה בתאונות העבודה כפי שהעיד מ7 :

אנחנו יודעים שריבוי קבלני משנה באתרי בנייה גורם ליותר תאונות [...] יש היגיון בריבוי גורמים [שבונים] אבל כשמדברים על תנאי הבטיחות נראה שככל שיש יותר מעסיקים זה תורם לתחושת הכאוס והיעדר הפיקוח מוביל לתאונות עבודה (מ7).

5.1.4. אחריות וענישה

כל המרואיינים הדגישו את חוסר האיזון בנשיאה בנטל האחריות. כיום, הגורם היחיד הנותן את הדין והאחראי על המתרחש באתר הבנייה ועל שמירת כללי הבטיחות הוא מנהל העבודה.

נכון להיום מנהל העבודה אחראי ברמה הפלילית לתאונה והוא הגורם היחיד שיהיה אחראי באופן אישי. אי אפשר להגיש כתב אישום נגד המהנדס שתכנן את הפיגומים, או נגד מי שנתן את ההוראה לעבוד בלי ציוד, או נגד הקבלן שלא דאג לציוד בטיחות אישי (מ8).

כפועל יוצא מכך, הגורמים הרבים האחרים המעורבים בבנייה, החל מהיזם דרך הקבלן ועד המהנדס, יכולים לקדם את האינטרסים העסקיים והמקצועיים מבלי לשים את נושא הבטיחות בראש מעייניהם, כי ממילא אינם נדרשים לתת את הדין במקרה של תאונת עבודה. לפיכך, לא פעם קורה שכאשר מתנגשים האינטרס הכלכלי עם זה של שמירה על הבטיחות, האינטרס הכלכלי גובר. כך לדוגמה, יזמים יכולים לדרוש ממנהלי עבודה לא להרחיק עובדים שלא עמדו בכללי הבטיחות (למשל, אם אין להם נעלי עבודה תקינות) כדי לא להפסיד שעות עבודה. אף מעסיק לא רוצה שהעובד שלו ייפגע, הם מבינים שזו טרגדיה. אבל כדי שהוא יוציא מהכיס שלו כסף לפעולות שימנעו את התאונה – הוא צריך להבין שאם הוא לא יעשה את זה לא רק שזה לא מוסרי, אלא הוא צריך שזה יעלה לו, אולי במאסר אישי שלו. והאבסורד הוא שעד היום בתקנות הבטיחות הישראליות, היזם – שהוא הגורם הקובע – אין לו שום אחריות על תאונות העבודה. מנהל עבודה אמר לי [...] כי אם אני מקפיד על התקנות הוא [היזם] מפסיד מזה כסף (מ3).

לדעת חלק מהמרואיינים, הרצון למקסם רווחים ולמזער עלויות מביא לכך שהחברות לא מעוניינות להשקיע בציוד טוב, בטוח ומציל חיים, דוגמת פיגומים בעלי תקן, וגם לא בטכנולוגיות חדישות שלרוב יותר בטוחות מאשר אלה הישנות.

מעבר לכך שהטלת האחריות על מנהל העבודה בלבד מצמצמת את מספר הגורמים שלהם אינטרס לשמור על הבטיחות, באופן מעשי זה בלתי אפשרי שאדם אחד ימלא את התפקיד, כפי שהתרעם מ5 :

לא יכול להיות שיש בן אדם אחד שאחראי לכל. לא יכול להיות שליזם או לקבלן לא אכפת, המהנדס אין לו אחריות, האחראי היחיד הוא מנהל העבודה [...] מי זה קבלני המשנה? זה מישו עם טנדר שיוצא בבוקר פה מסחנין, הוא מביא את האנשים לתל אביב ואין לו אחריות על כלום (מ5).

ברוח דומה גם מ3 מתאר את המצב התורם להיעדר בטיחות באתרי הבנייה :

מנהל העבודה, לפי איך שבנוי היום עולם הבניין זה גיוב בלתי אפשרי. לפעמים יש 20 קומות ומרתף – איך הוא יכול להיות בכל מקום, וגם להביא בטון, וגם לטפל בבטיחות? זה בלתי אפשרי. יש פה שילוב של הרבה גורמים שצריכים לקחת אחריות, וכל הגורמים צריכים לשנות את המצב (מ3).

לא רק זאת אלא שגם מורכבות העבודות והמקצוענות הגבוהה הנדרשת בכל אחת מהן מאתגרת את עבודתו של מנהל העבודה, כפי שהסביר מ4 :

בעצם בא הקבלן ואומר 'אין לי דרך לקחת אחריות על כל כך הרבה פעילויות שאני לא מבין בהן'. יכול להיות שמתחת לאף שלי צוות איטום או צוות חשמל יעבוד באופן שמסכן את כל האתר ואני לא אדע כי אני לא מבין בזה. אין מישהו שמכיר את המלאכה של כל קבלני המשנה באופן שהוא יכול לפקח עליהם. אחד יודע ריצוף, אחד שלד, אחד ברזלנות, ואין מי שמבין בכל כדי לעשות בקרה – ולכן גם אי אפשר לקחת אחריות. בענפים מוסדרים בישראל הדרך לקחת אחריות היא להאציל אותה לגורם מומחה [...]. בענף הבנייה אין יכולת להסדיר זאת. את לא יכולה להגיד 'לקחתי רק קבלנים מהדירוג הכי טוב' כי אין טוב (מ4).

אם לא די בכך, מנהלי העבודה עוסקים גם בניהול ספקים ובהיבטים שוטפים נוספים באתר הבנייה, והדבר גוזל את תשומת ליבם. מבט השוואתי כיצד פיקוח פנימי על כללי הבטיחות נעשה בחברה בין-לאומית סיפק מ6 :
אחת הסיבות שבגללה {שם חברה בינ"ל} הייתה זורקת קבלנים מהשטח היו בעיות בטיחות. אם הם לא עבדו בהתאם לנהלים, לא המשכנו לעבוד איתם. אני לא זוכר דוגמאות, אבל זוכר שהיו מקרים כאלו. בפעם הראשונה הם היו מקבלים הערות ואם זה היה נמשך היו מסלקים אותם. הם ידעו שזה המצב ולכן הקפידו על הכללים [...]. בחברות אחרות לא הקפידו כל כך, לא עבדו עם קסדות, לא עם נעלי עבודה, עבדו עם סנדלים באתרים. ב{שם חברה בינ"ל} לא הייתה אופציה כזו, זה היה נושא שמאוד הקפידו עליו. ב{שם חברה בינ"ל} גם עודדו אנשים לדווח על בעיות בטיחות. מי שדיווח על בעיה שתוקנה היה זוכה בפרס (מ6).

חסם נוסף שעליו הצביעו המרואיינים הוא הענישה שאינה מרתיעה מספיק. גם אם באופן תאורטי קיימים הכלים המשמעותיים המתאימים, בפועל כמעט שלא מוטלות סנקציות המונעות התנהגות עבריינית בתחום הבטיחות, כפי שהסביר מ7 :

אנחנו לא רואים שימוש מאוד גדול בסנקציות שאמורות לפגוע לקבלנים בכיס. סנקציות על הרישיון שלהם, על הדירוג שלהם כקבלנים מוכרים. החשב הכללי הוציא הוראה שקבלן שהפר הוראות בטיחות חמורות יוצא מפנקס הקבלנים. בגדול לא היה בזה שימוש. הם [...] הבינו שזה יוציא יותר מדי קבלנים. אז הקבלנים דרשו שימועים לפני התליה של רישיון, ואז פרסמו משהו חדש שחל רק קדימה. בקיצור הם לא עשו בזה שימוש משמעותי, והם בעיקר תלויים בדיווחים. בקריטריונים האחרונים הסנקציות יוטלו רק על מי שרשם הקבלנים יטיל עליו סנקציות. יש הוראת חשב כללי, אבל זה כל הזמן משתנה ובכל מקרה זו סנקציה על הנייר ואין הרבה קבלנים שמוצאים משם (מ7).

והוא הוסיף ותיאר את תהליך ענישת קבלנים ואת הצמתים שבהם מקלים עליהם מעבר לנדרש :

המנגנון היום הוא שמינהל הבטיחות מדווח לרשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון. רשם הקבלנים יכול להטיל סנקציה משמעותית, אבל מה שקורה זה בעיקר התלויות רישיון – על תנאי, לא בפועל. גם כשזה בפועל יש רשימה של אתרים שמאפשרים לקבלנים להמשיך לעבוד בהם. ברור שצריך החרגות, אבל אנחנו

רואים שהם מחזירים קבלנים אחרי שהתלו את הרישיון שלהם. בקיצור אין סנקציה חזקה על הקבלנים. ואם אלו הצמתים שהמדינה עצמה אמרה שהם צריכים להיות צמתים שיכאיבו למי שיכאיב – אז זה לא קורה (מ7).

אתגר נוסף שעליו הצביעו המרואיינים הוא מחסור בחוקרים ביחידה המשטרתית הייעודית שנועדה לחקור תאונות עבודה (פל"ס). כיום, יחידה זו מצליחה לבצע כ-10–12 חקירות בשנה, מתחת למחצית תאונות העבודה עם הרוגים, לפי נתוני 2022. עיכוב בהגעה לשטח כדי לאסוף ממצאים מצמצם משמעותית את היכולת להוכיח רשלנות ואי עמידה בהוראות הבטיחות. מ3 עמד על ההשלכות של המחסור בחוקרי תאונות:

בעיה אחת היא שאם אין מי שחוקר ומוציא מידע לגבי תאונה די מהר, אין אפשרות להוכיח שהתאונה הייתה תוצאה של רשלנות. אי-אפשר להוכיח את זה בבית משפט, הקבלן יגיד שהעובד התנהג בצורה לא סבירה, ולא שימש בכלי בטיחות. כדי להוכיח את אחריות הקבלן בתאונה נדרשת חקירה מיידיית במקום (מ3).

תאונות שלא נחקרות על ידי היחידה הייעודית מופנות לשוטרים 'רגילים', שאינם מומחים בתחום הבנייה ולכן אינם אוספים ממצאים מספיקים כדי לבנות תיק תביעה חזק.

5.1.5 מיומנויות והכשרות

אחת הבעיות המשמעותיות שהזכירו כל המרואיינים הייתה נושא ההכשרות. מדובר לא רק בהכשרות בתחום הבטיחות, אלא גם בהכשרות מקצועיות. כפי שכבר ציינו, נכון להיום ישנם מספר גופים המעבירים הכשרות לעובדי הבניין: הקרן לעידוד ופיתוח הבנייה בישראל, המוסד לבטיחות וגהות, מכללות פרטיות וציבוריות. מכיוון שחברות בענף הבנייה נוטות שלא להעסיק עובדים באופן ישיר אלא דרך קבלני משנה, הן לא מעוניינות להשקיע בהכשרה של העובדים באופן ישיר, אלא משאירות זאת להחלטה של קבלני המשנה שגם להם אין תמריץ להשקיע בהכשרת עובדיהם מהסיבות הבאות:

– השקעה בהכשרת עובד משפרת את יכולתו להחליף מעסיק, ומעלה סיכון שהעובד יעזוב את הקבלן שהשקיע בהכשרתו;

– הכשרה מאפשרת לכל עובד להפוך ל'קבלן משנה', מה שמעלה את התחרות בין קבלני משנה בשוק כפי שהסביר מ4:

ההשקעה בהכשרה של עובדים באופן כללי משתלמת ויוצרת תשואה חיובית בטווח הארוך, אבל בגלל המבנה של ענף הבנייה עם קבלני המשנה והמעבר של עובדים בין מעסיקים [...] למעסיק לא משתלם להשקיע בזה. זה כשל השוק של ענף הבנייה. כל פרויקט מורכב מהרבה שלבים, לכל שלב יש קבלנים אחרים ויש סיכונים אחרים – בחשמל התחשמלות, בטיח משהו אחר. לקבלן הראשי אין תמריץ להשקיע בהכשרת העובדים באתרי הבנייה שלו, כי הם באים ממגוון מקצועות והוא כל פעם מעסיק אותם לפרק זמן מאוד קצוב באמצעות קבלני משנה שונים (מ4).

– העובדים עוברים מפרויקט לפרויקט, לא כדאי להשקיע בעובד שעוזב בקרוב. יותר מזה, כשיש פרויקט, קשה

לפנות עובד להכשרה, וכשאינן, אין צורך בעובדים והכשרתם, כפי שתיאר מ4 את הפרדוקס :

העבודה היא פרויקטלית – כשיש פרויקט קשה לפנות עובד להכשרה, וכשאינן לא צריך עובדים. כשיש פרויקט מפריס את חוק שעות העבודה ומנוחה. כשאינן פרויקט העובדים מתפוגגים, הם כבר לא חשובים לאף אחד. הפרויקט נותן את הכסף, הפרויקט נגמר, הם יעברו לפרויקט הבא. האינטראקציה בין זה לבין משטר היתרי העבודה לפלסטיניים מזמינה שחיתות וסחר בהיתרים. זו רמייה מבנית, כי כשמתחילים שיפוץ, הקבלן צריך שישה פועלים, ובשלב האחרון הוא צריך אחד וחצי. אז אם היתר העבודה הוא של המעסיק ברור שזו רמאות, למטרות היתר ידווחו דיווח אחד, ובפועל יקרו דברים שונים לחלוטין (מ4).

החלטת ממשלה קובעת שצריך להכשיר כל עובד בנייה בהתאם למקצועו, אך בפועל הנחיה זו אינה מיושמת. עובדים במקצועות הרטובים אינם מקבלים הכשרה כנדרש ואילו עובדי ריצוף, למרות שלרובם אין הכשרה מתאימה, בשטח אין דרישה שהכשרה כזאת תהיה חובה. במקצועות מסוימים אכן יש דרישות קשיחות יותר לגבי הכשרה – למשל, מנופאים או עובדים בגובה. פועל שעובד בגובה חייב לקבל אישור ממנהל הבטיחות שהוא עבר הדרכה מתאימה. ניתן לעבור הדרכה במכללה, ויש אנשים שקיבלו רשות להדריך. יחד עם זאת, ידועים מקרים שבהם המדריכים מתייחסים רק לפן הפורמלי של ההדרכות, כלומר, רק לצורך באסמכתא ומתעלמים מן החשיבות של העברת התכנים. להלן כמה ציטוטים בנושא :

בא המדריך, הוא חותם להם בלי כלום. אז המשטרה התחילה לבדוק את זה (מ5).

עובדים מספרים שהם יכולים בקלות לקנות תעודה שהם עברו הכשרה של עבודה בגובה תמורת 200 ₪. מה שמנסים עכשיו זה משהו חדש, כי את ההכשרות האלו יכולות להעביר רק מכללות ספציפיות, הם מנסים לסגור את זה יותר, את התעודות שלהם קשה יותר לזייף. אבל עדיין אין חובה לכל העובדים (מ7).

יש גם מקרים שבהם משתמשים בתעודה של עובד אחד, ובפועל עובד אחר ללא רישיון או תעודה מבצע את העבודה.

באתי לאתר בחולון, הראו לי את כל הניירות של המנופאי. אמרתי "אני רוצה לדבר איתו, תורידו לי אותו". אמרו לי "לא, לא, לא, אי אפשר" אבל התעקשתי, בסוף לא הייתה להם ברירה, הם הורידו אותו – והסתבר שאין שום דמיון בין מה שהראו לי למי שישב שם. הראו לי תעודה של משה וישב שם יוסי (מ5).

הכשרה דורשת הוצאות כספיות מהקבלן שמנסה למזער עלויות. לכן, כדי להנגיש הכשרות לעובדים בענף הבנייה, קיימות תוכניות שונות שמאפשרות לקבל סבסוד חלקי. למשל, הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל מציעה הכשרות בטיחות מעשיות, הכשרות מנהלי עבודה וקורסים בסבסוד של 75% מעלות ההכשרה. יחד עם זאת, סבסוד זה נותן רק מענה חלקי לבעיית תמריצים. על רקע דברים אלה חשוב לציין את דבריו של מ6 שסיפק מבט השוואתי – כיצד ההכשרות מבוצעות במדינות אחרות ובחברות בין-לאומיות שעובדות בישראל :

{שם החברה הביני"ל} משקיעה ונותנת הדרכה לקבלנים בנושאי בטיחות באמצעות קציני הבטיחות שלה [...] {שם החברה הביני"ל} השקיעה המון כסף בהדרכה של מנופאים, למשל. בפרויקטים ש{שם החברה הביני"ל} בנתה, לא יכול היה לעבוד מנופאי שלא קיבל הדרכה מ{שם החברה הביני"ל} ועבר מבחן. רתכים היו צריכים לעבור הדרכה מ{שם החברה הביני"ל}, גם חשמלאים. כל קבלן שנכנס לעבודה היה צריך להביא את כל העובדים שיקבלו הדרכת בטיחות כללית. הדרכה כזו נמשכה כמה שעות, לפרויקטים מסוימים שהיו יותר מסובכים גם יותר מזה. אבל לא העסיקו אנשים שלא עברו הדרכות, עובד שלא עבר הדרכת בטיחות לא יכול היה להיכנס לאתר. היו עושים גם ביקורת על הציוד – למשל היו מפקחים של {שם החברה הביני"ל} שבדקו את הסולמות של הקבלנים כל כמה זמן (מ6).

לגבי העובדים מהרשות, המצב מורכב יותר כי כמעט ואין תמריצים לכך שעובדים אלה יהיו מיומנים. היעדר תמריצים קשור למצב הבטחוני, כדבריו של מ4:

אתה לא מביא אותם [עובדים מהרשות] כי אתה צריך עובדי בניין, אתה עושה את זה כי משרד הביטחון דוחף שיהיו היתרים [...] אין ולו דבר אחד שבאמצעותו המערכת מתמרצת הכשרה שלהם. זה עד כדי כך שהם אפילו לא יודעים על מה את מדברת כשאת מדברת על הכשרה. הייתי במפגש עם פועלים כאלו, הם לא הבינו על מה אני מדבר כשאני שואל אם הם עברו הכשרות. 80% היו עובדים ותיקים בענף, לא היה שם אף אחד שלמד את המקצוע שלו באופן מסודר. זה אומר משהו מאוד דרמטי, שהאוכלוסייה הכי גדולה והכי משמעותית שחשופה להכי הרבה סיכון כי היא עוסקת בעבודות הרטובות היא כולה תוצר של הכשרה בלתי פורמלית ואין דבר וחצי דבר שקיים במערכת כדי לעודד את זה שיהיה אחרת (מ4).

5.1.6 תמהיל העובדים – פגיעות, הטרוגניות ותרבות בטיחות

רוב הנפגעים בתאונות העבודה הם ערביי ישראל, עובדים פלסטינים מהרשות, מהגרי עבודה, מבקשי מקלט. לדעת המרואיינים המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של הנפגעים תורמים לכך שתאונות העבודה מתקבלות בציבוריות הישראלית באדישות יחסית, דבר שבתורו גורם לאי הקפדה על תנאי הבטיחות מצד המעסיקים. גם ארעיות העסקתם היא סיבה תורמת. ענף הבנייה מאופיין בעבודה דרך קבלני משנה, מה שגורם לכך שהמעמד התעסוקתי של העובדים הופך לרעוע, בלתי צפוי ולא יציב. למעמד הרעוע של עובדי הבנייה יש השפעה על ההתנהגות הבטיחותית, לדעת המרואיינים:

יש תופעה של ראש קטן שקשור לאיך העובד רואה את עצמו. אם הוא פה לתקופה מוגבלת, זה לא מקום העבודה הקבוע שלו, זו תחנת מעבר, הוא רק חושב על מה הוא יעשה אחרי העבודה, זה חברה צעירים שלא ישנים מספיק בלילה, הם לא מרוכזים בעבודה, יש להם את הטלפונים שלא היו פעם (מ3). שיטת ההעסקה של העובדים מהרשות משפיעה על תנאי הבטיחות. הם מעידים שהם לא מקבלים הדרכות לגבי כללי הבטיחות, ואם הם רוצים לדעת איזה ציוד מגן הם צריכים לקבל ומה לעשות הם לא ידעו למי לפנות. הכול קשור במבנה ההעסקה שלהם, כי מחצית מהם לא מכירים בכלל את המעסיק אלא רק את המתווך שאומר להם איפה לעבוד (מ8).

חלק גדול מהעובדים הפלסטינים מהרשות כמו גם העובדים הישראלים מהחברה הערבית מאוחדים על בסיס קרבה משפחתית, חמולתית או שכונתית. לעיתים במקומות מגוריהם אין תחבורה ציבורית מפותחת ונוחה כדי להגיע למקום העבודה, והם זקוקים להסעה. לא פעם האדם שמסיע אותם הוא זה שגם מגייס, מעסיק, ומשלם את שכרם, מבנה היוצר תלות של העובדים באנשים הללו, קבלני המשנה. חלקם פועלים באופן בלתי פורמלי, מבלי שהם אחראים על מקצועיות העובדים, על דרישות לבטיחות או על ביטחון תעסוקתי דוגמת פנסיה וביטוח. לדעת המרואיינים, ההטרונגניות הגבוהה בקבוצות העובדים והיעדר שפה משותפת מגדילים את הסיכוי לתאונות עבודה, כפי שציטט מ2 ממחקר של המוסד לבטיחות וגהות: "41% מן העגורנים אמרו שהאתת שלהם לא מדבר בשפה שהם מבינים." לא רק שפה משותפת חסרה אלא גם קוד מקצועי שלפיו צריך לעבוד ותרבות בטיחות. כל אלה מחלחלים לעבודה היומיומית ומגדילים את הסיכון לתאונות עבודה, כפי שתיארו מ1 וגם מ3:

כשבדקתי הבנתי שהסיבה לתאונות היא לא איכות הפיגומים, אלא אם אנשים לא קשרו את עצמם, לא היו עם קסדה, אלו הסיבות. צריך גם לקחת בחשבון שיש הבדלים במנטליות של העובדים בינינו לבין מדינות באירופה [...] צריך לשנות תפיסות, החל מה'יהיה בסדר' של היהודים דרך ה'הכל מן אללה' בעיקר של הפועלים הערבים. הפועל אומר "עזבו, יצאתי היום בשתיים בלילה משכס, מה אתם רוצים, אם אללה יקבע שאני אפול אז זהו זה" (מ1).

לא מעט פעמים שומעים מקבלנים שהם נתנו קסדות לפועלים אבל הפועלים לא רוצים, מזלזלים. יש מצבים שלא נותנים רתמה, ואחרי שהוא נופל שמים על יד הגופה כאילו הוא הוריד אותה, אבל זה לא כל המקרים (מ3).

יחד עם זה, לדעת המרואיינים, לא נכון להטיל את האשמה רק על האוכלוסייה החלשה ביותר, העובדים, אלא נדרש לשנות את תרבות העבודה גם בקרב מעסיקים:

אי אפשר להסתכל על החוליה הכי חלשה בשרשרת ולקוות שיום או יומיים של הדרכה יספיקו לעבודה השוטפת שלהם משך שנים. צריך שהאתר עצמו יקפיד על זה (מ8).

בארצות הברית למשל, על פי החוק, למעסיק יש אחריות מוחלטת על הבטיחות של העובדים. לא מתייחסים לאחריות תורמת של העובד, אלא המעסיק נתפס כאחראי. (מ6)

אכן, חלק מהמרואיינים אימצו מבט השוואתי והתייחסו למצב בישראל לעומת מדינות אחרות שבהן חברות ביטוח מעורבות לעומק בתהליך הבנייה. מנגנון הביטוח בנוי כך שכל שיש יותר תביעות נגד הקבלן כך עלות הפוליסה שלך עולה. כתוצאה מכך קבלנים שואפים לצמצם את תאונות העבודה ואת התביעות ולכן דואגים יותר לבטיחות העובדים כפי שתיאר מ6:

{שם החברה הביני"ל} עובדת כך שהיא מבטחת הקבלנים שלה [...] זה לא עובד כך שלכל קבלן יש ביטוח באופן כללי, אלא כל פרויקט דורש ביטוח ייחודי לו [...] זה גורם למצב שבו ל{שם החברה הביני"ל} – כיום של הפרויקטים – חשוב שלא יקרו תאונות, כי אם הן יקרו אז הפרמיות לביטוח יעלו [...] התוצאה של זה היא ש{שם החברה הביני"ל} משקיעה הרבה מאמצים כדי למנוע תאונות בפרויקטים שהיא מזמינה

מקבלנים חיצוניים, וכמובן גם בתוכה. זה בא לידי ביטוי בכך שלכל פרויקט צריך להכין תוכנית בטיחות שאמורה לנתח את גורמי הסיכון – קוראים לזה risk assessment. בודקים את הפעילויות – אילו סיכונים יכולים לקרות, ואיך אפשר למנוע אותם. בכל פעולה הכי קטנה חייבים להכין תוכנית כזו, זה במקביל לתכנון התקציבי וללוח הזמנים של הפרויקט. בהמשך, הקבלן חייב לספק בעצמו קציני בטיחות ויש גם מחלקת בטיחות של {שם החברה הבינ"ל} שמפקחת על העבודות. ב{שם החברה הבינ"ל} אמרו תמיד Safety above all. הבטיחות חשובה יותר מכסף [...] {שם החברה הבינ"ל} סיפקה גם ציוד בטיחות, כמו קסדות ורשתות, בפרויקטים שהיא בנתה. {שם החברה הבינ"ל} חייבה גם את העובדים שלה וגם את הקבלנים להסתובב בשטח רק עם ציוד מגן. היא סיפקה גם ציוד שהיה קשה בזמנו להשיג בארץ (מ6).

5.1.7. ניצול זכויות סוציאליות במקרה של תאונה

נושא נוסף שביקשנו לבחון הוא ניצול הזכויות הסוציאליות במקרה של תאונה, מנקודת מבטם של המרואיינים. שתי נקודות כבדות משקל שצינו המרואיינים הן היעדר מודעות לזכויות הסוציאליות, וקשיים לממש את הזכויות גם כאשר כבר קיימת מודעות שכזו. מדובר בעיקר בקשיי נגישות שפתית ובקשיים באיתור התיק, בהיעדר מספר תעודת זהות. עובדים מהרשות הפלסטינית נתקלים גם בקשיי נגישות פיזיים, כפי שעלה מדברי המרואיינים:

עובדים ישראלים יכולים לאתר את מצב הטיפול בתיק שלהם לפי מספר תעודת הזהות, עובדים פלסטינים לא יכולים, ומאוד מאוד קשה לעקוב אחרי זה. זה מעבר לזה שהם עובדים במצב שהוא בלי היתר [...] התקשורת עם הביטוח הלאומי היא איומה – זה בעיקר בפקסים, לא במייל [...] אנחנו המייצגים שלהם והם אמורים לשלוח את התשובות אלינו אבל הרבה פעמים זה לא קורה. אז יש הכרה אבל אף אחד לא יודע [על זה] ובינתיים האנשים שם משלמים על הטיפולים הרפואיים שלהם וצוברים חובות (מ7).

כאשר אנו עוזרים לפועלים מול הביטוח הלאומי בנושא של תאונות – בייחוד תושבי הרשות – אנחנו לא מצליחים להגיע למצב שייפתח תיק עם מספר שאפשר יהיה לפקח [...] אם הלך לאיבוד איזה מסמך בתוך התיק, המוסד לביטוח לאומי שולח הודעה "הלך לאיבוד צילום תעודת הזהות שלך". אם יש כתובת הם שולחים מכתב. אם מישהו הוא תושב שכס הוא לא יקבל את המכתב הזה, או אם שולחים בטלפון – שולחים בעברית והוא לא יבין. ואז העובדים לא מקבלים את ההודעה, הם לא יודעים שחסר משהו [...] רוב המקרים כנראה יוכרו, אבל זה לוקח זמן, ועד שהם מקבלים את הכסף הם צוברים חובות ויש חוסר נגישות כללי לביטוח לאומי [...] באופן תיאורטי הם יכולים לקבל החזר על ההוצאות [הבריאות] שהם הוציאו בשטחים, אם החברה שביטוח לאומי לקחו תאשר את זה. אנחנו לא ראינו שזה עובד, הם החליפו חברה. על כל קבלה על נסיעה בערבית הם צריכים לתרגם, רק הבדיקה הזו של הקבלות על כל 20 ש"ח עולה להם המון וזה מערך לגמרי מבולגן ולא נוח, לעובד לפחות. בשנה האחרונה הם לא מקבלים החזרים. ביטוח לאומי אומרים שזה אמור להיפתר בחודש הקרוב, נחיה ונראה (מ3).

המוסד לביטוח לאומי מבטח את העובדים הרשומים אצל הקבלן ועובדים בהיתר. במידה ופועל עובד אצל קבלן שהוא לא רשום אצלו, בין אם הוא רשום אצל קבלן אחר ובין אם הוא כלל לא רשום, במקרה של תאונה אותו עובד אינו זכאי לא טיפול רפואי ולא דמי פגיעה או נכות.

לסיכום, השלב הראשון של המחקר כלל איסוף נתונים איכותניים באמצעות שמונה ראיונות עומק חצי מובנים עם בעלי עניין ממגזרים שונים שמופו כמרכזיים בענף: ממסד ורגולציה, נציגי עובדים, קבלנים/מעסיקים והחברה האזרחית. מטרת שלב זה הייתה להבין מה הם החסמים העיקריים לבטיחות בעבודה באתרים ולצמצום מספר תאונות העבודה, מנקודת מבטם של בעלי עניין בתחום. הממצאים הצביעו על מגוון חסמים לעבודה בטוחותית, והם סווגו לשש קבוצות עיקריות: (1) תשתית חוקית שאינה נותנת מענה ראוי למורכבות הענף; (2) פיקוח מצומצם; (3) היעדר מדיניות אחידה עקב ריבוי הגופים הפועלים בתחום; (4) נטל האחריות והנשיאה בעונש אינם מתחלקים בין דרגי הניהול; (5) כוח אדם שאינו מספיק מקצועי; (6) הטרוגניות תרבותית ואתנית גבוהה של העובדים והיעדר שפה משותפת; (7) מעמד תעסוקתי זמני והעסקה השברירית (precarious) של חלק מהעובדים. נוסף על זיהוי החסמים לבטיחות בעבודה אפשר השלב האיכותני של המחקר להבין גם את החסמים לניצול הזכויות הסוציאליות במקרה של תאונת עבודה מנקודת מבטם של בעלי העניין בתחום.

5.2 תפיסות ועמדות של העובדים לגבי בטיחות באתרי בנייה

תת-פרק זה מציג את הממצאים של הסקר, ומביא לקדמת הבמה את נקודת מבטם של העובדים תוך כדי בחינה משווה בין קבוצות העובדים השונות.

5.2.1 נתונים סוציו-דמוגרפיים

לוח 4 משרטט את הפרופיל הסוציו-דמוגרפי והמקצועי של משתתפי הסקר ומפלח את הנתונים לפי קבוצת העובדים הנחקרת. הנתונים מדגישים את הגיוון ברקע הסוציו-דמוגרפי והמקצועי של עובדי ענף הבנייה בישראל, עם הבדלים בולטים בין עובדים מקומיים למהגרי עבודה. מהנתונים ניתן ללמוד שכוח העבודה מוטה מגדרית, כצפוי, בכל הקבוצות. בקרב העובדים מסין, מאוקראינה ומהרשות הפלסטינית אין כלל נשים, ואילו בקרב קבוצת העובדים הישראלים מהחברה הערבית שיעור הנשים מגיע ל-8% בלבד. הגיל הממוצע של המשתתפים, קרוב ל-41 שנים, מעיד על כוח עבודה בוגר יחסית. קבוצת העובדים מסין היא המבוגרת ביותר, בממוצע 43 שנים, ואילו קבוצת המהגרים מאוקראינה היא הצעירה ביותר, בממוצע 39 שנים. סטיית התקן הגבוהה בקבוצת העובדים הישראלית, ובמידה רבה גם אצל הפלסטינית, מעידה על טווח גילים רחב יחסית, ומשך על גיוון רב יותר.

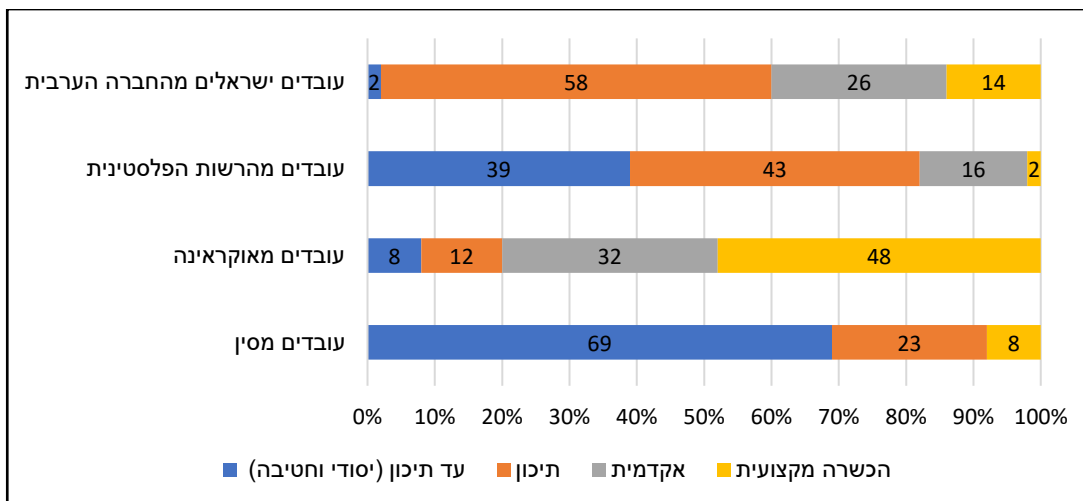
לוח 4. פרופיל סוציו-דמוגרפי ומקצועי

סה"כ	עובדים ישראלים מהחברה הערבית	מהגרי עבודה			
		עובדים מהרשות הפלסטינית	עובדים מאוקראינה (*)	עובדים מסין	
					מגדר (%)
3	8	-	-	-	נשים
97	92	100	100	100	גברים
40.7 (10.2)	39.9 (13.3)	40.8 (9.1)	39.1 (8.6)	43.4 (5.5)	גיל (ס.ט)
					מצב משפחתי (%)
18	26	13	20	-	רווק
77	70	87	56	96	נשוי/בזוגיות
4	2	-	16	4	גרוש
1	2	-	-	-	אלמן
3 (1.7)	3.3 (1.6)	3.9 (1.8)	1.75 (0.5)	1.9 (0.6)	מס' ילדים (ס.ט)
					רמת השכלה (%)
27	2	39	8	69	עד תיכון (יסודי וחטיבה)
39	58	43	12	23	תיכון
19	26	16	32	-	אקדמית
14	14	2	48	8	הכשרה מקצועית
					השכלה בתחום הבנייה (%)
27	33	23	50	-	כן
73	67	77	50	100	לא
9.3 (8.2)	-	5.3 (5.9)	8.7 (6.6)	17.6 (7.9)	שנות ניסיון בבנייה לפני ההגעה לישראל (ס.ט)
10.3 (10.7)	17.4 (13.6)	10.8 (8.2)	2.7 (1.2)	3.8 (1.5)	שנות ניסיון בענף הבנייה בישראל (ס.ט)
(151)	(50)	(50)	(25)	(26)	(N)

(*) כולל ארבעה עובדים ממולדובה

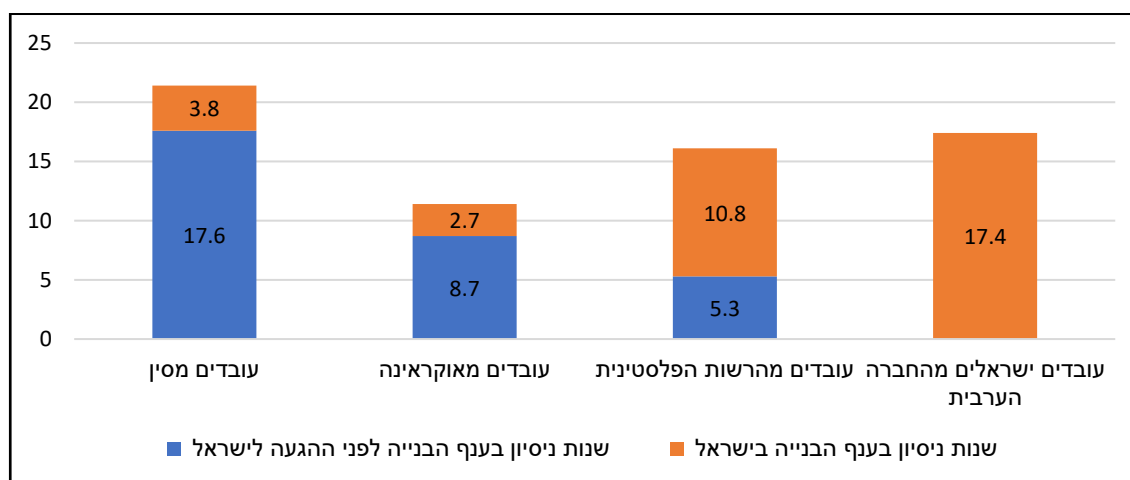
הנתונים לגבי המצב המשפחתי מצביעים על הבדלים בין הקבוצות. בקרב הקבוצה מסין שכיחות העובדים הנשואים גבוהה יחסית (96%) לעומת הקבוצות האחרות, דבר שעשוי לרמז על רמת מחויבות משפחתית רבה. העובדים מאוקראינה מציגים את הגיוון הרב ביותר במצב המשפחתי, עם שיעורים גבוהים של עובדים יחידים, בין אם רווקים או גרושים. הבדלים נמצאו גם במספר הילדים הממוצע, דבר שמצביע על הבדלים תרבותיים בין הקבוצות השונות.

ברמות ההשכלה בולטת השונות בין הקבוצות, כפי שמוצג גם בתרשים 1. בעוד אחוז גבוה מהעובדים הסינים מדווחים על השכלה נמוכה מתיכונית (69%), בולט השיעור הגבוה של העובדים מאוקראינה ומישראל בעלי השכלה אקדמית (32% ו-26% בהתאמה), נתון שעשוי להצביע על תת-תעסוקה (under-employment) בקרב עובדי הקבוצות הללו. בנוסף, כפי שלוח 4 מציג, למחצית מהעובדים מאוקראינה יש השכלה בתחום הבנייה, דבר שאין לו עדות בקרב העובדים מסין.



תרשים 1. תמהיל רמת ההשכלה (%)

הנתונים על שנות הניסיון בענף הבנייה בישראל ולפני ההגעה אליה, כפי שמוצגים בתרשים 2, מעלים שלעובדים מסין יש את הניסיון המצטבר המשמעותי יותר בענף הבנייה (21.4 שנים) לעומת העובדים מהקבוצות האחרות. עוד עולה שאת רוב הניסיון העובדים מסין רכשו קודם הגעתם לכאן, העובדים הישראלים הם בעלי הוותק הרב ביותר במשק הישראלי (17.4 שנים), והעובדים מאוקראינה הם בעלי שנות הניסיון המצטבר המועט ביותר (11.4 שנים), אם כי אפשר שהדבר נובע גם מגילם הצעיר יחסית לקבוצות האחרות.



תרשים 2. שנות ניסיון בענף הבנייה – בישראל ובחו"ל

בחינת התפקידים שהמרוויינים ממלאים באתרי הבנייה, כפי שמפורט בלוח 5, מעלה שרוב מהגרי העבודה, מכל הקבוצות, עובדים בעיקר בעבודות רטובות שאינן דורשות התמקצעות, בניגוד לעובדים הישראלים המציגים מגוון רחב יותר של תפקידים, כולל כאלה הכרוכים במיומנויות גבוהות והכשרה מקצועית. בולטת בעיקר קבוצת מהגרי העבודה מאוקראינה ש-80% מהם מועסקים בעבודות רטובות כלליות, וזאת למרות שהיא קבוצת העובדים המשכילה ביותר, כפי שניתן ללמוד מתרשים 1.

לוח 5. תפקיד נוכחי בענף הבנייה

סה"כ	עובדים ישראלים מהחברה הערבית	מהגרי עבודה			
		עובדים מהרשות הפלסטינית	עובדים מאוקראינה	עובדים מסין	
					התפקיד הנוכחי בענף הבנייה (%)
46	20	49	80	50	עבודות רטובות - כללי
7	4	16			עבודות רטובות - טפסנות
6		8	4	15	עבודות רטובות - ריצוף
4	4	8			חשמל
4	6	2	4		שרברבות
1		4			צבע
11	8		4	31	עבודות גמר - נגרות
5	10	8		4	עבודות גמר - ריתוך
2		4			עבודות גמר – מיזוג אוויר/מעליות
1			4		נהג מכונות עבודה
7	25				ניהול עבודה ופיקוח
7	18				מהנדס/ארכיטקט/קונסטרוקטור
100%	100%	100%	100%	100%	סה"כ
(151)	(50)	(50)	(25)	(26)	(N)

תפקידים הנמצאים בראש ההיררכיה של סולם התעסוקה בענף הבנייה – תפקידי הניהול והפיקוח ותפקידים הדורשים השכלה גבוהה דוגמת מהנדס וארכיטקט – ממלאים לפי ממצאי הסקר באופן בלעדי עובדים ישראלים, ואין נציגות כלשהי לעובדים מהקבוצות האחרות.

5.2.2. בטיחות סביבת העבודה ותנאי עבודה באתר

לוח 6 מציג ממצאים לגבי עזרי הבטיחות בסביבת העבודה: גידור משטחי העבודה ותקינות לוחות הדריכה. מהנתונים ניתן ללמוד שרק 64% מהעובדים העידו שמשטחי העבודה מגודרים בכל מקום ומעט מעל מחצית הנשאלים (53%) עובדים בסביבת עבודה בה כל לוחות הדריכה במצב תקין. 4% מהעובדים מסין ו-6% מהעובדים מהרשות הפלסטינית היו חשופים, לתחושתם, לסכנה במקום העבודה, ללא משטחי עבודה מגודרים וללא לוחות דריכה תקינים.

לוח 6. בטיחות סביבת העבודה

סה"כ	עובדים ישראלים מהחברה הערבית	מהגרי עבודה			
		עובדים מהרשות הפלסטינית	עובדים מאוקראינה	עובדים מסין	
100%	100%	100%	100%	100%	האם משטחי העבודה מגודרים (%)
64	66	56	60	84	בכל מקום
24	26	22	36	12	במספר מקומות
3	-	6	-	4	בשום מקום
9	8	16	4	-	לא רלוונטי
100%	100%	100%	100%	100%	האם לוחות הדריכה במצב תקין (%)
53	66	42	36	64	בכל מקום
27	20	24	44	28	במספר מקומות
3	-	6	-	4	בשום מקום
17	14	28	20	4	לא רלוונטי
(151)	(50)	(50)	(25)	(26)	(N)

צו הרחבה קובע שעל המעביד לספק לעובד מערכת בגדי עבודה מאיכות טובה הכוללת נעליים, מכנסיים, חולצה וכובע מצחייה. נוסף על כך, כאשר העבודה מחייבת בגדי מגן כגון מגפיים, כובע וכדומה לצורך שמירה על בטיחות בעבודה, המעביד יעניק לעובד בגדי מגן על חשבוננו. לוח 7 מציג נתונים לגבי קבלה של ציוד בטיחות ומגן אישיים ושימוש בהם.

הנתונים מצביעים על שיעורי אספקה גבוהים של ציוד בטיחות אישי למהגרי העבודה מסין ועל הבדלים בין הקבוצות האחרות. יש לציין כי העובדים מהרשות הפלסטינית העידו על שיעורי אספקת ציוד אישי הנמוכים ביותר בכל הקטגוריות: קסדה (61%), רתמות בטיחות (48%), אפוד (55%), נעלי עבודה (48%), משקפי מגן (58%) וכפפות עבודה (74%). אכן, נמצא קשר מובהק סטטיסטי בין השיוך הקבוצתי לאספקת ציוד בטיחות אישי: קסדה ($\chi^2(3)=20.2, p < .001$), רתמות בטיחות ($\chi^2(3)=16.9, p < .001$), אפוד ($\chi^2(3)=30.9, p < .001$), נעליים ($\chi^2(3)=38.6$), משקפי מגן ($\chi^2(3)=8.7, p=.03$) וכפפות ($\chi^2(3)=9.5, p=.02$). משמעות הדבר שקיימים הבדלים מובהקים בין קבוצות העובדים השונות בהתייחס לקבלת ציוד מגן אישי, על אף שהדבר הוא חובה על פי החוק.

לוח 7. קבלה ושימוש בצידוד מגן ובטיחות אישיים

סה"כ	עובדים ישראלים מהחברה הערבית	מהגרי עבודה			
		עובדים מהרשות הפלסטינית	עובדים מאוקראינה	עובדים מסין	
83	88	61	96	100	קיבלו קסדה (%)
98	96	100	96	100	הקסדה שקיבלו במצב טוב (%)
78	69	71	87	92	משתמשים בקסדה (%)
20	27	29	13	8	תמיד
2	4	-	-	-	לפעמים
72	76	48	88	100	אף פעם
72	76	48	88	100	קיבלו רתמת בטיחות (%)
0	0	0	0	0	רתמת הבטיחות שקיבלו הייתה במצב טוב (%)
51	57	56	59	31	משתמשים ברתמת הבטיחות (%)
42	27	44	32	69	תמיד
7	16		9		לפעמים
81	90	55	96	100	אף פעם
81	90	55	96	100	קיבלו אפוד (%)
98	98	100	96	100	האפוד שקיבלו היה במצב טוב (%)
86	87	76	92	92	משתמשים באפוד (%)
11	9	17	8	8	תמיד
3	4	7			לפעמים
75	94	48	60	100	אף פעם
75	94	48	60	100	קיבלו נעלי עבודה (%)
96	100	100	76	100	נעלי העבודה שקיבלו היו במצב טוב (%)
97	100	100	87	100	משתמשים בנעלי עבודה (%)
3	-	-	13	-	תמיד
74	76	58	76	100	לפעמים
74	76	58	76	100	קיבלו משקפי מגן (%)
98	95	100	95	100	משקפי המגן שקיבלו היו במצב טוב (%)
53	63	69	79	4	משתמשים במשקפי מגן (%)
39	21	28	21	92	תמיד
8	16	3		4	לפעמים
81	78	74	84	100	אף פעם
81	78	74	84	100	קיבלו כפפות עבודה (%)
98	95	97	100	100	כפפות העבודה שקיבלו היו במצב טוב (%)
73	59	68	91	89	משתמשים בכפפות מגן (%)
21	26	28	9	11	תמיד
6	15	4	-	-	לפעמים
(151)	(50)	(50)	(25)	(26)	אף פעם
(151)	(50)	(50)	(25)	(26)	(N)

לגבי השימוש בציוד, גם כאן העובדים מהרשות הפלסטינית היו הקבוצה שהעידה על שיעורי השימוש הנמוכים ביותר ברוב סוגי הציוד, ואילו העובדים מסין משתמשים בציוד מגן בשיעורים הגבוהים ביותר. יוצאות דופן מבין אלה הן נעלי עבודה. הממצאים מראים ששיעור השימוש בהן היה 100% בקרב כל הקבוצות, למעט עובדים מאוקראינה, וגם עובדים שלא קיבלו נעליים העידו שרכשו ציוד זה מכספם. ההבדלים בשיעורי השימוש בציוד מגן יכול לשקף הבדלים בתרבויות הבטיחות במקום העבודה, אכיפת תקנות הבטיחות או הרלוונטיות הנתפסת של ציוד מסוים.

לאור שיעורי השימוש החלקיים, כפי שבאים לידי ביטוי בלוח 7, בחנו את הסיבות לאי שימוש בציוד הבטיחות, וחילקנו אותן לשתי קבוצות לפי המניע העיקרי: פנימי או חיצוני. המניעים הפנימיים מבוססים בעיקר על אי נוחות בשימוש ועל תחושת העובדים שהם ערים מספיק למסוכנות המצבים השונים ולכן יכולים להפעיל שיקול דעת מתי להשתמש בציוד הבטיחות ומתי לא. דוגמאות למניעים המבוססים על שיקול דעת אישי: במהלך העבודה עם שפכטל, הקסדה מפריעה לעיתים קרובות ואם אין סכנה מיידית, לא משתמשים בה (U2). זה (האפוד) מעלה את טמפרטורת הגוף שלי, אני מרגיש חופשי בלעדיו (P33).

המניעים החיצוניים לאי שימוש בציוד המגן מעוגנים לרוב באיכות ומידת הבלאי של ציוד. להלן דברי העובדים: נעלי עבודה הן באיכות ירודה ולרוב נשחקות לאחר חודש בלבד. (כדי שיהיו נעליים) עובדים צריכים להוציא את כספם בעצמם כדי לקנות. מעסיקים מנפיקים רק פעם בשנה (C21). הכפפות שלי נשחקות הרבה בזמן שאני עובד, אבל המעסיק לא נותן מספיק כפפות חדשות, ולפעמים אני צריך להשתמש בכפפות ישנות (C5). תמיד נגמרים לנו משקפי הבטיחות; הם גם פריט מתכלה. בחלק מאתרי בנייה קונים טובים, בעוד שבאחרים מתקלקלים כבר לאחר יומיים של עבודה. אם המשקפיים נשברו, החברה לא תיתן זוג חדש לפני שבוע. יש גם מסכות לכל הפנים, אבל יש רק 3-5 מהן ל-20-30 איש, כך שהן לא פותרות את הבעיה. אין לי משקפיים משלי אבל אני שואל מאנשים אחרים במידת הצורך (U4).

בנוסף, עובדים העידו שהם לא משתמשים בציוד בטיחות אישי עקב תשתיות פיזיות לוקות בחסר, כפי ששיתף C6 מסין:

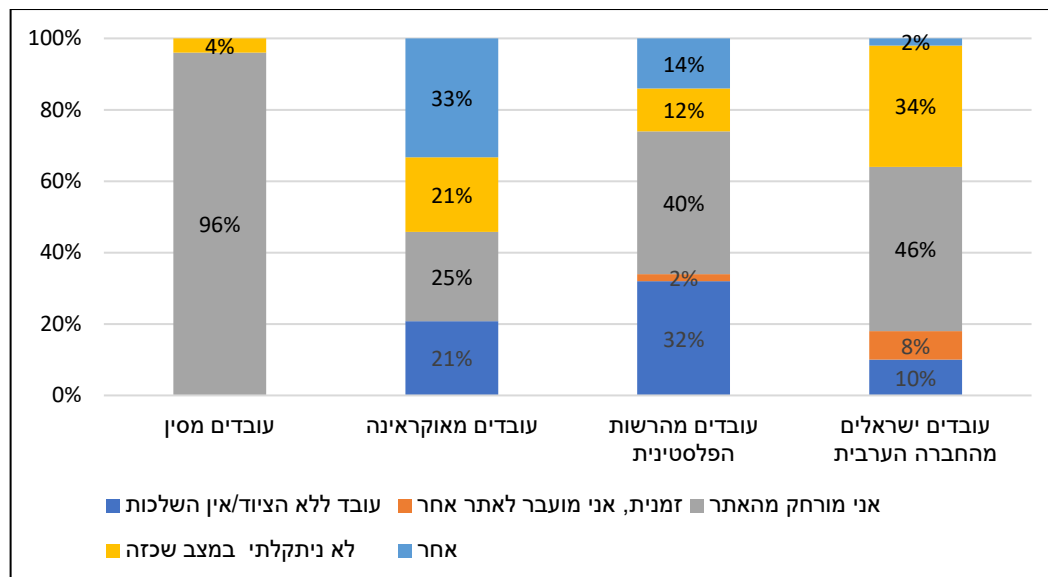
אם אני צריך לטיח קיר חיצוני או מרפסת, אני צריך ללבוש רתמת בטיחות. אבל לפעמים אין מקום לתלות את וו רתמת הבטיחות (C6).

בחנו אם קיימת קורלציה בין השימוש בציוד לשיוך הקבוצתי. נמצא שגם קשרים אלה מובהקים סטטיסטית לגבי כל פריטי הציוד אם כי הם חלשים ($Cramer's V < 0.3$).

מכיוון שלא כל העובדים משתמשים בציוד הבטיחות, בדקנו מה היא הסנקציה השלילית המופעלת עליהם אם הם מגיעים למקום עבודה ללא ציוד מתאים. תרשים 3 מציג את התשובות בחתך קבוצתי. מהנתונים בולטת המשמעת המשתקפת בתשובות העובדים מסין, אשר 96% מהם העידו על כך שהיעדר ציוד גורר הרחקה

מאתר הבנייה. המשמעות האופרטיבית היא הפסד שכר של יום עבודה. על אותה סנקציה המופעלת כלפיהם העידו רק 46% מהעובדים הישראליים, 40% מקרב העובדים מהרשות ו-25% מהעובדים מאוקראינה.

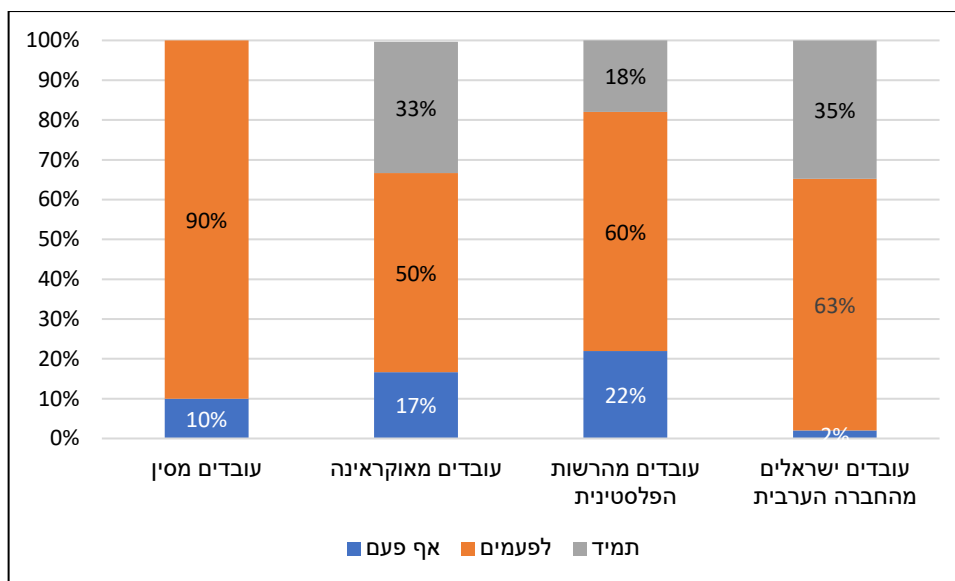
נראה שהעובדים מהרשות הפלסטינית הם החשופים ביותר להשלכות הבטיחותיות של עבודה ללא ציוד מגן מתאים. קרוב לשליש מהם (32%) ענו שימשיכו לעבוד באתר גם ללא ציוד בטיחות מתאים ולא תופעל כלפיהם סנקציה שלילית כלשהי.



תרשים 3. סנקציות על היעדר ציוד בטיחות אישי

כשליש מהעובדים מאוקראינה ענו שהסנקציה המופעלת עליהם היא 'אחרת'. מניתוח התשובות הפתוחות עולה שבדרך כלל אין השלכות שליליות על היעדר ציוד אישי, למעט מקרים שבהם מגיע מפקח חיצוני. במקרים כאלה העובד יתבקש להמתין בצד עד שהמפקח יעזוב. אחרים סיפרו שלמרות שאין סנקציות שליליות על היעדר ציוד בטיחות אישי, העובד עצמו מטיל על עצמו סנקציה שכזו, והוא אינו מוכן לעבוד ללא ציוד ולסכן את עצמו.

בחנו אם בתנאי מזג אוויר הפוגעים בבטיחות ועלולים לסכן את העובדים העבודה נפסקת. מתרשים 4 ניתן ללמוד שהעובדים מהרשות הפלסטינית נמצאים בסיכון הגבוה ביותר בעתות של מזג אוויר קיצוני. 22% מהם העידו שהעבודה אינה נפסקת גם בזמנים כאלה, ורק 18% ענו שהם מפסיקים לעבוד תמיד, כאשר מזג האוויר מסכן אותם. העובדים הישראליים מוגנים יותר מכל יתר הקבוצות במזג אוויר קיצוני. רק 2% מהם ענו שהעבודה אף פעם לא נפסקת, ואילו שלישי (35%) העידו שהם מפסיקים לעבוד תמיד, כאשר מזג האוויר מאיים על הבטיחות.



תרשים 4. האם העבודה נפסקת במזג אוויר קיצוני?

לוח 8 מציג את תנאי העבודה בשעות החשכה. אנו למדים ששיעור הפועלים מאוקראינה ומהרשות שעובדים בשעות החושך גבוה מזה של העובדים הישראלים והעובדים מסין. נוסף על כך, לאלה שעובדים לא תמיד מסופקת תאורה מתאימה, דבר שמעלה את הסיכון בעבודה.

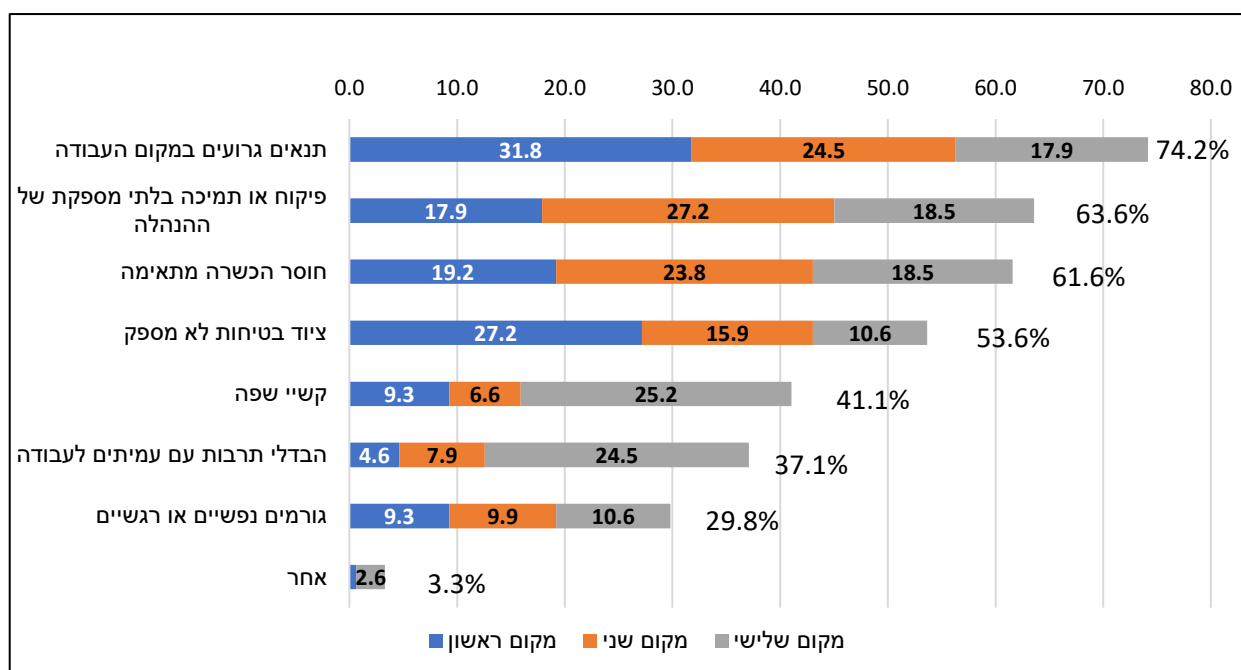
לוח 8. עבודה בשעות החשכה

עובדים ישראלים מהחברה הערבית	מהגרי עבודה			
	עובדים מהרשות הפלסטינית	עובדים מאוקראינה	עובדים מסין	
(16) 32	(21) 41	(12) 48	(6) 23	עובדים בשעות החשכה % (N)
(15) 93	(17) 85	(9) 75	(6) 100	במידה ועובדים בשעות חשיכה, קיימת תאורה מתאימה % (N)

העובדים התבקשו לדרג את האתגרים המובילים שעומדים בפניהם בשמירה על סביבת עבודה בטוחה (תרשים 5). במקום הראשון ציינו 31.8% מן העובדים תנאים גרועים במקום העבודה, 27.2% דרגו במקום הראשון ציוד בטיחות לא מספק, 19.2% ציינו חוסר הכשרה מתאימה ו-17.9% ציינו פיקוח או תמיכה בלתי מספקים של ההנהלה. ברמת הקבוצה, עובדים מאוקראינה ועובדים מהרשות הפלסטינית דרגו במקום הראשון תנאים גרועים במקום העבודה (24% ו-30%, בהתאמה), עובדים מסין ציינו ציוד בטיחות לא מספק (100%), ועובדים הישראלים מהחברה הערבית חוסר הכשרה מתאימה (34%).

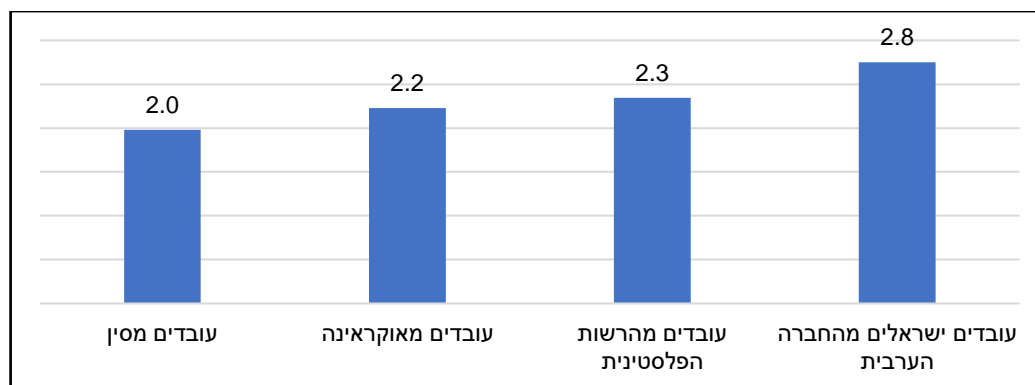
אם המבט יופנה אל סך הדרוג של העובדים, ניתן לראות שתנאים גרועים במקום העבודה הוא האתגר שמקבל את הדרוג הגבוה ביותר (74.2%). מייד אחריו ממקום האתגר של פיקוח או תמיכה בלתי מספקת של ההנהלה (63.6%), האתגר השלישי השכיח ביותר הוא חוסר הכשרה מתאימה (61.6%), והאתגר הרביעי הוא ציוד

בטיחות לא מספק (53.6%). רק 41.1% מן העובדים ציינו קשיי שפה, 37.1% הבדלי תרבות עם עמיתים לעבודה, ו-29.8% ציינו גורמים נפשיים ורגשיים. כפי שניתן לראות, רק 3.3% ציינו אתגרים אחרים, והדבר מעיד על כך שרשימת האתגרים שהוצעה לעובדים הייתה מכילה ומספקת.



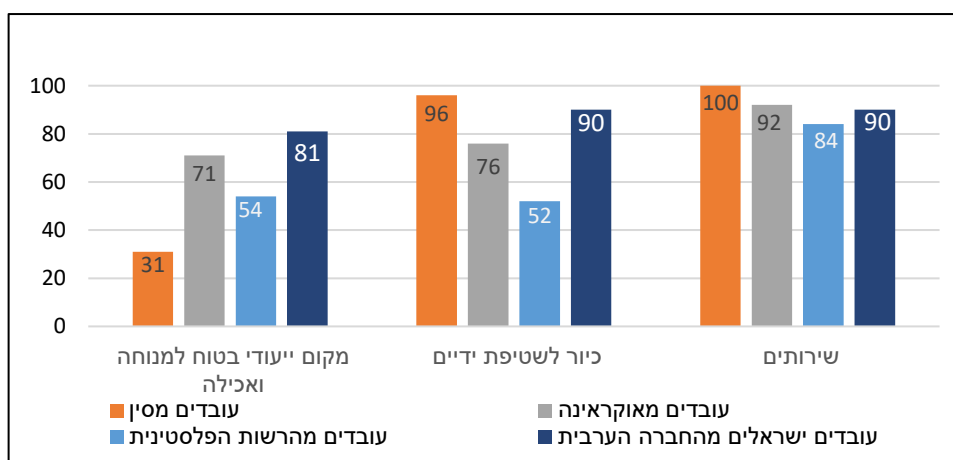
תרשים 5. שלושת האתגרים המובילים שעומדים בפני העובדים בשמירה על סביבת עבודה בטוחה

העובדים נשאלו באיזו מידה הם חשים בסכנה במהלך עבודתם (תרשים 6). מתשובותיהם עולה שהם חשים בסכנה לעתים רחוקות, ההערכה הממוצעת הייתה 2.3 בסקלה מ-1 עד 5, ונמצא שקיים הבדל מובהק בין הקבוצות (2.8). $(F=4.14, p=.008)$. עובדים ישראלים מהחברה הערבית חשים בסכנה לעתים קרובות יותר משאר הקבוצות (בסקלה מ-1 עד 5), ועובדים מסין דיווחו על התדירות הנמוכה ביותר (2.0). מכיוון שעובדים מסין דיווחו על בעיות בטיחות רבות במקומות העבודה שלהם, יתכן שניתן להסביר שונות בתשובות על ידי פערס מנטליים ותרבותיים ופערים בתפיסת העולם בין קבוצות העובדים. בין המקומות המסוכנים ביותר, ציינו 52% מן העובדים עבודה בגובה ו-23% פיגומים וקירות חיצוניים.



תרשים 6. תחושת סכנה במהלך העבודה
(מ-1 = אף פעם; עד 5 = תמיד)

כדי לבחון את מידת ההתאמה של אתרי הבנייה לעובדים השוהים בהם שעות ארוכות, נבדקה הימצאות מתקנים ומרחבים המיועדים לספק את הצרכים הבסיסיים (תרשים 7). בבדיקת מקום ייעודי ובטוח למנוחה ואכילה נמצא פער ניכר בין קבוצות העובדים השונות. לעובדים מאוקראינה ולעובדים מישראל יש נגישות גבוהה יחסית למתחמים מעין אלה (71% ו- 81% בהתאמה), בעוד שרק שליש מהעובדים מסין העידו שמתחם ייעודי כזה נמצא באתר הבנייה. הדבר יכול להצביע על סטנדרטים מקובלים שונים, על תפיסות שונות של העובדים עצמם ו/או פערים ביישום ואכיפה של חוקי העבודה.

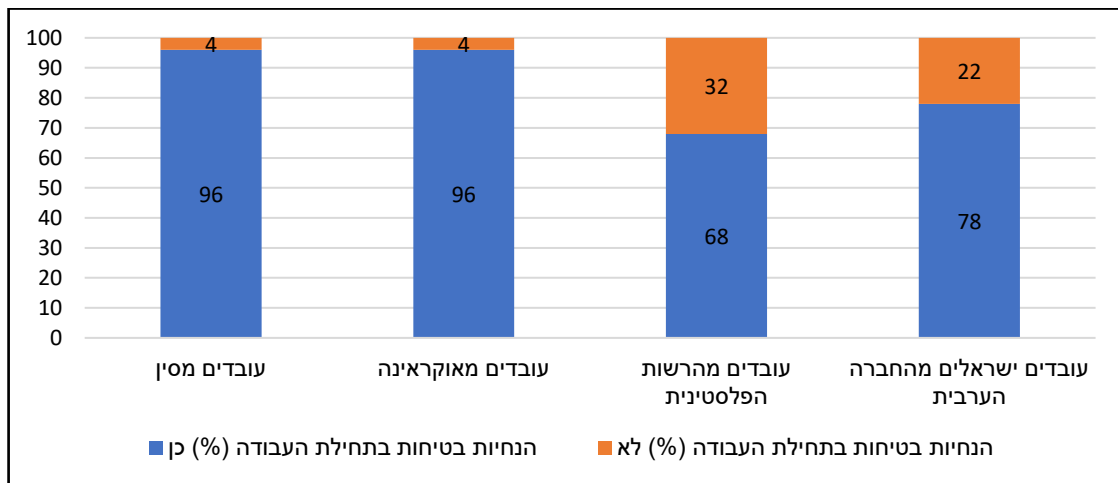


תרשים 7. תנאי עבודה באתרי הבנייה: גישה למתקנים בסיסיים (%)

רוב העובדים (76%) העידו שהייתה להם גישה לכיור לשטיפת ידיים, דבר שחיוני לשמירת ההיגיינה, במיוחד בסביבת עבודה תובענית ומלוכלכת. גם במקרה זה נמצאו פערים בין קבוצות העובדים השונות: ל- 96% ממהגרי העבודה מסין הייתה גישה למתקן לשטיפת ידיים לעומת 52% בלבד מהעובדים הפלסטינאיים מהרשות. העדויות לגבי הגישה לשירותים, שמחויבת להיות מלאה, מטרידות. נמצא שרק לעובדים מסין אכן הייתה נגישות מלאה לשירות בסיסי וחיוני זה ואילו לשלוש קבוצות העובדים האחרות הייתה נגישות חלקית. הדבר בולט בקרב העובדים מהרשות הפלסטינית ש- 14% מהם דיווחו על אי הימצאותם של שירותים באתרי הבניה בהם הועסקו.

5.2.3. הנחיות בטיחות

מחקרים ודוחות רבים כבר הדגישו את חשיבות העמידה בפרוטוקולי הבטיחות באתרי הבנייה, ועד כמה הדבר מפחית פציעות ותאונות עבודה בקרב העובדים (Bust et al., 2008; Khosravi, 2015; Kines et al., 2010; Choudry, 2014). לא זו אף זו, התקנות קובעות שעל המעסיק להנגיש את הנחיות הבטיחות בשפה המובנת לעובדים, ובכלל זה מהגרי עבודה. תרשים 8 מציג את שיעור העובדים שקיבלו הנחיות בטיחות בתחילת העבודה. ניתן להתרשם מהפערים בין העובדים מסין ומאוקראינה שהעידו על חשיפה להנחיות בטיחות בתחילת העבודה בשיעורים גבוהים (96% בשתי הקבוצות), לבין העובדים משתי הקבוצות האחרות – מהרשות הפלסטינית ועובדים ישראלים – שנחשפו להנחיות בטיחות בשיעורים נמוכים יותר, 68% ו-78% בהתאמה.



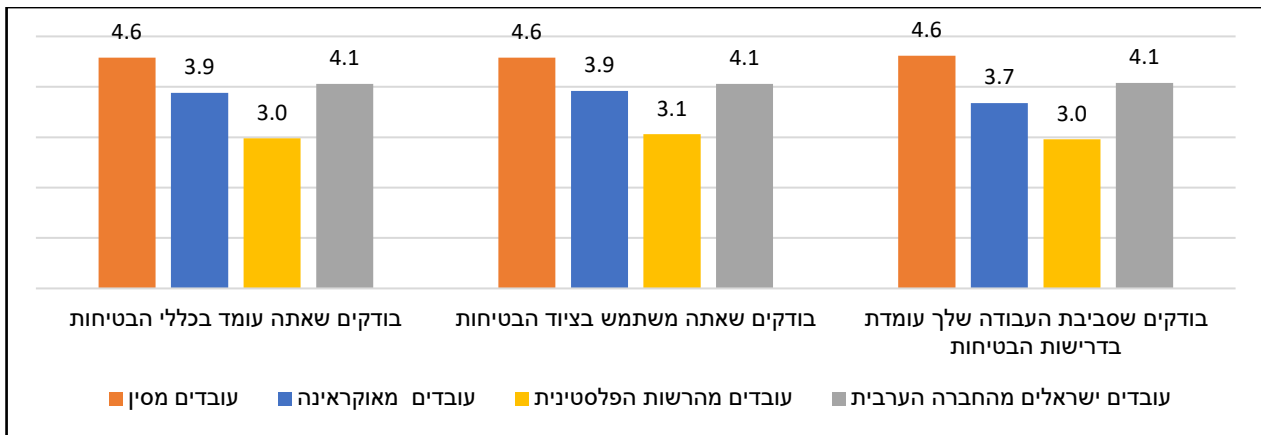
תרשים 8. הנחיות בטיחות בתחילת העבודה

יש להניח שהסיבה לפערים בין הקבוצות נעוצה בהסכמים הביטורליים שבמסגרתם מגיעים לישראל העובדים מאוקראינה ומסין, הסכמים המגדירים תהליך מובנה של גיוס עובדים וגם של קליטתם בעבודה.

5.2.4. אכיפה של הנחיות בטיחות

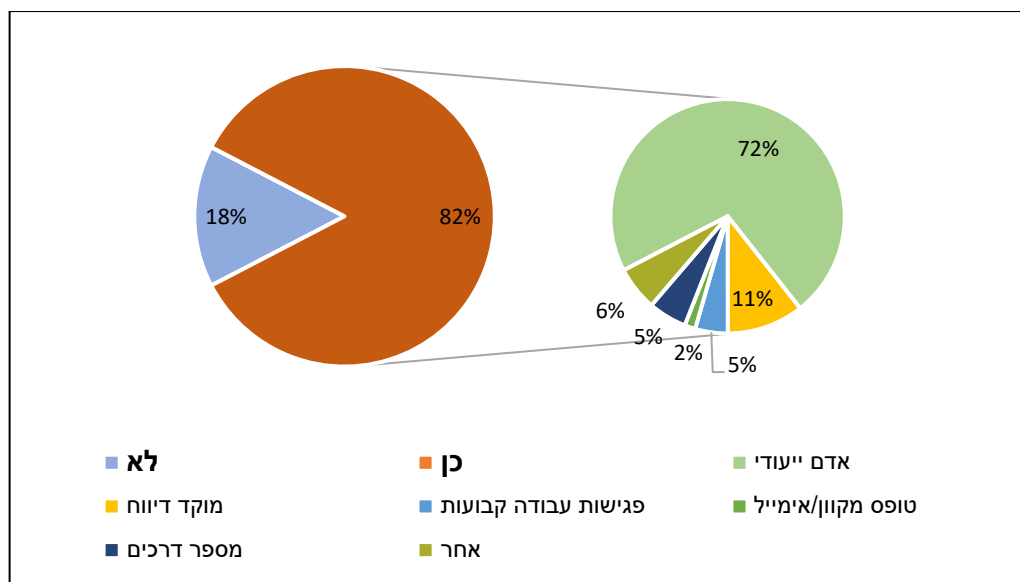
נבחנה רמת האכיפה של הוראות הבטיחות באתרי הבנייה. נמצא שקיימת שונות משמעותית ומובהקת בין קבוצות העובדים לגבי תדירות הבדיקות של הממונים ומפקחי הבטיחות: $(F=10.1, p < .001)$ לבדיקת עמידה בכללי בטיחות; $(F=8.63, p < .001)$ לבדיקת שימוש בציוד הבטיחות; $(F=11.23, p < .001)$ לבדיקת סביבת עבודה בטיחותית (תרשים 9).

עובדים מהרשות הפלסטינית דיווחו על תדירות הבדיקות הנמוכה ביותר – סביב 3.0 בסקלה מ-1 עד 5, עובדים ישראלים מהחברה הערבית ועובדים מאוקראינה דיווחו על תדירות דומה של כ-4.1 ו-3.8 בהתאמה, אך העובדים מסין דיווחו על התדירות הגבוהה ביותר: 4.6.



תרשים 9. תדירות בדיקות ממונה או מפקח בטיחות את העמידה בהנחיות בטיחות באתר
(מ-1 = אף פעם; עד 5 = תמיד)

לשאלה "האם יש דרך רשמית ומובנית לדווח על הפרות בטיחות או סכנות במקום העבודה?" ענו 82% מן הנשאלים בחיוב. על השאלה באילו דרכים מדווחים (תרשים 10), 72% ענו שניתן לדווח לאדם ייעודי שנמצא באתר הבנייה (82.8% ציינו מנהל עבודה או ממונה ישיר, 7.3% מפקח חיצוני); 10.6% ציינו שקיים מוקד לקבלת דיווחים; 4.5% ציינו שניתן לדווח בפגישות עבודה קבועות; 1.5% – בטופס מקוון או אימייל; 5.3% מן העובדים ציינו שיש כמה דרכים מהרשימה, ו-6.1% ציינו דרכים אחרות.⁵

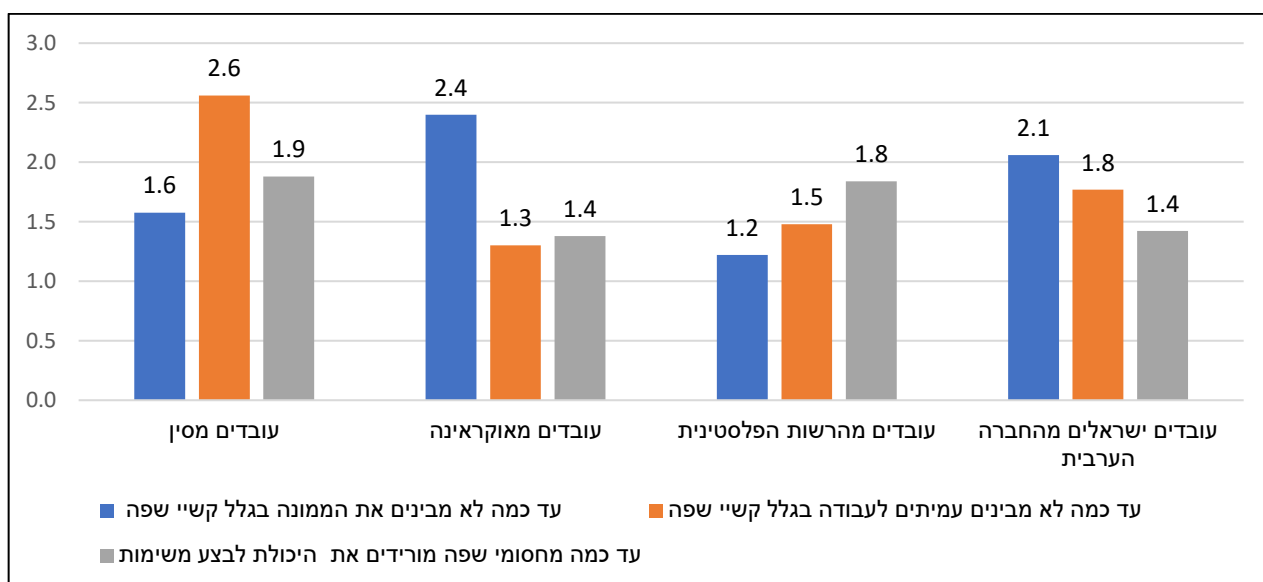


תרשים 10. דרכים מובנות לדיווח על הפרות בטיחות

⁵ לא מפינו לקבוצות העובדים השונות כיוון שמדובר במקומות עבודה ולא בהתנהגות של העובדים.

5.2.5. חסמים תרבותיים, לשוניים ומנטליים

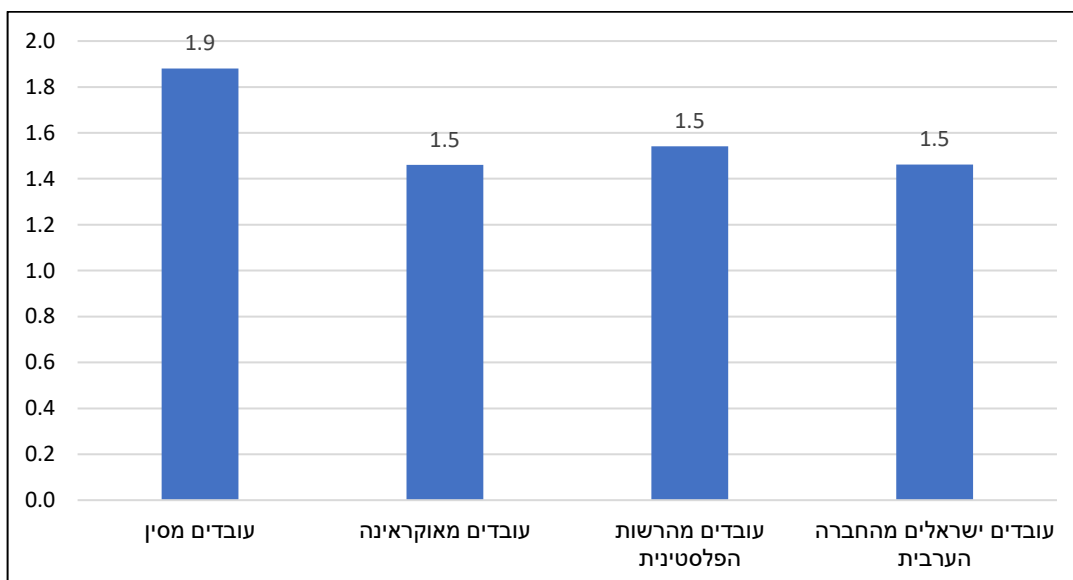
מחקרים מעלים שקשיי תקשורת הנובעים מהיעדר שפה משותפת, מהווים חסם משמעותי לעבודה בטיחותית (Bust et al., 2008; Trajkovski et al, 2006). לפיכך בחנו עד כמה פערי שפה הפריעו לעבודה בטיחותית. לשם כך נשאלו המשתתפים לגבי תכיפות אי-הבנה את הממונה ו/או את העמיתים, (בסקאלה מ-1 = תמיד מבינים; עד ל-5 = אף פעם לא מבינים), ולגבי תכיפות הפגיעה בביצוע משימות עקב פערי שפה (בסקאלה מ-1 = אף פעם אין פגיעה; עד ל-5 = תמיד יש פגיעה) תרשים 11 מציג את תשובות המשתתפים, וממנו אפשר ללמוד שהרמות המדווחות של אי-הבנה בשלושת ההיבטים שנבחנו היו נמוכות יחסית, אך נמצאו הבדלים סטטיסטיים מובהקים בין קבוצות העובדים (לגבי אי-הבנה את הממונה ($F=9.75, p < .001$) אי-הבנה את העמיתים ($F=14.36, p < .001$) וקושי לבצע משימות עקב פערי שפה ($F=4.19, p = .007$). העובדים מסין דיווחו על רמת האי-הבנה הגבוהה ביותר: 2.6 אי-הבנה של העמיתים שלהם; ו-1.6 אי-הבנה של הממונה; לעומתם, עובדים מאוקראינה דווקא מבינים את העמיתים לעיתים קרובות יותר (1.3); אך בתדירות גבוהה יותר (2.4) לא מבינים את הממונה. באופן מפתיע, העובדים הישראלים מהחברה הערבית דיווחו על אי-הבנה של השפה ברמה גבוהה מאשר עובדים מהרשות: 2.1 מידת ההבנה של ממונה; ו-1.8 מידת הבנה של עמיתים; לעומת 1.2 ו-1.5 בקרב עובדים מהרשות הפלסטינית. הסיבה לכך יכולה להיות שעובדים מהרשות מתערבבים פחות עם העובדים הישראלים ועובדים יותר עם פועלים דוברי ערבית. עוד נמצא שקשיי השפה משפיעים על היכולת של העובדים לבצע משימות במידה נמוכה יחסית אצל כל קבוצות העובדים: 1.9 לעובדים מסין, 1.8 לעובדים מהרשות הפלסטינית, ו-1.4 לעובדים מאוקראינה ועובדים ישראלים מהחברה הערבית.



תרשים 11. אי הבנות וכשלים במקום העבודה בגלל קשיי שפה

(מ-1 = אף פעם; עד 5 = תמיד)

מעבר לפערי שפה, בחנו גם אם הבדלי תרבות גורמים לאי הבנות עם הממונה או עם עמיתים (תרשים 12). נמצא שפערי תרבות הביאו לאי הבנות לעתים קרובות יחסית בקרב עובדים מסין. אצל יתר הקבוצות רמת אי ההבנות בשל פערים תרבותיים הייתה נמוכה יחסית, בממוצע 1.5. לא נמצאו הבדלים סטטיסטיים בין הקבוצות ($F=1.56, p = .203$).



תרשים 12. אי הבנות עם ממונה או עמיתים לעבודה עקב הבדלי תרבות

(מ-1 = אף פעם; עד 5 = תמיד)

ביקשנו מהעובדים לתת דוגמאות להבדלים תרבותיים שבהם נתקלו במקומות העבודה שלהם. עובדים מאוקראינה דיווחו על הבדלים בהתנהגות במקומות העבודה ביניהם לבין העובדים מהרשות ומהחברה הערבית. לעובדים מאוקראינה הפריע שהעובדים מקבוצות אלה נוטים לעשן בקרבה של מקומות עבודתם (2 עובדים ציינו זאת), ושהם "לא מכבדים את עבודתם של אחרים ויכולים בקלות וללא חרטות לשבור משהו שאני בניתיי" (U4). העובדים הערבים התלוננו על כך שהם לא מבינים את המבטא של יוצאי ברית המועצות לשעבר, כולל עובדים מאוקראינה, אפילו כשהם מדברים בעברית. בנוסף, 3 עובדים (גם מאוקראינה וגם מהחברה הערבית) התלוננו על חוסר אפשרות לקבל חופשה בחגים שלהם (למרות שמנוחה בימי חג נדרשת לפי החוק) או בימים אחרים כאשר יש צורך. להלן כמה ציטוטים:

נדרשנו לעבוד ב-1 בינואר ולא הייתה אפשרות לקבל יום חופש – אמרו מראש שמי שלא יגיע לעבודה לא יקבל את הבונוס (כ-1200–1500 ש"ח). אנשים נעלבו מאוד, כי עבור שאר הקבוצות (ערבים, סינים) הם כן נותנים ימי חופש בחגים שלהם בזמן שאנחנו עובדים. בנוסף, לא שילמו לנו בחג הפסחא – אמרו לנו שזה יום חופש ללא תשלום אם מישהו רוצה (U43).
 הם רואים בנו, עובדים אוקראינים ומולדבים, עובדים. אסור לנו לעשות הפסקה למעט ארוחת צוהריים, אין לנו אזור מנוחה, אין לנו ימי חופש בחג הפסחא, חג המולד או ראש השנה. קרוב משפחה של עמית

לעבודה נרצח במלחמה באוקראינה, והוא רצה שיהיה לו יום חופש כדי ללכת לכנסייה, אבל הם לא הסכימו (U46).

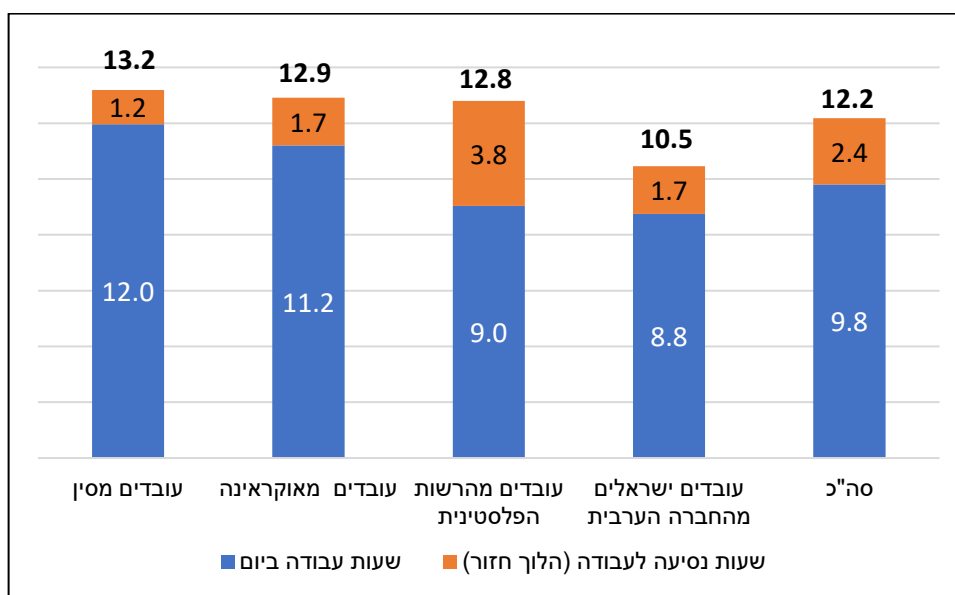
אי הבנה למנהגים או קבלת אישור על ימי חופש בשל החגים המוסלמים (I141).

ארבעה עובדים מאוקראינה דיווחו גם על הבעיות שקשורות למלחמה בין רוסיה לאוקראינה:

בשנת 2022 כשהחלה המלחמה באוקראינה, מפקחים או עמיתים לעבודה עדיין קראו לכולנו רוסים ולא הבינו למה אנחנו כועסים. פעם אחת, אחד העובדים מקבוצה אחרת אמר לי ברוסית רצוצה שפוטין הוא האליל שלו. הם שמו שירים עם מילות תמיכה למלחמה באוקראינה. 'הסביבה' באתר הבנייה הייתה מאוד לא נעימה, השתדלנו לא ליצור אינטראקציה עם קבוצות אחרות (U51).

עובדים מהרשות הפלסטינית דיווחו על הפרעות בעבודה בעקבות מצב פוליטי. אחד מהעובדים הפלסטינים מהרשות (P90), למשל, סיפר שכאשר הוא עבד באזור ראשון לציון, אחד התושבים תקף אותו עקב העימותים בין ישראל והפלסטינים והמבצע הצבאי שהיה באותה תקופה.

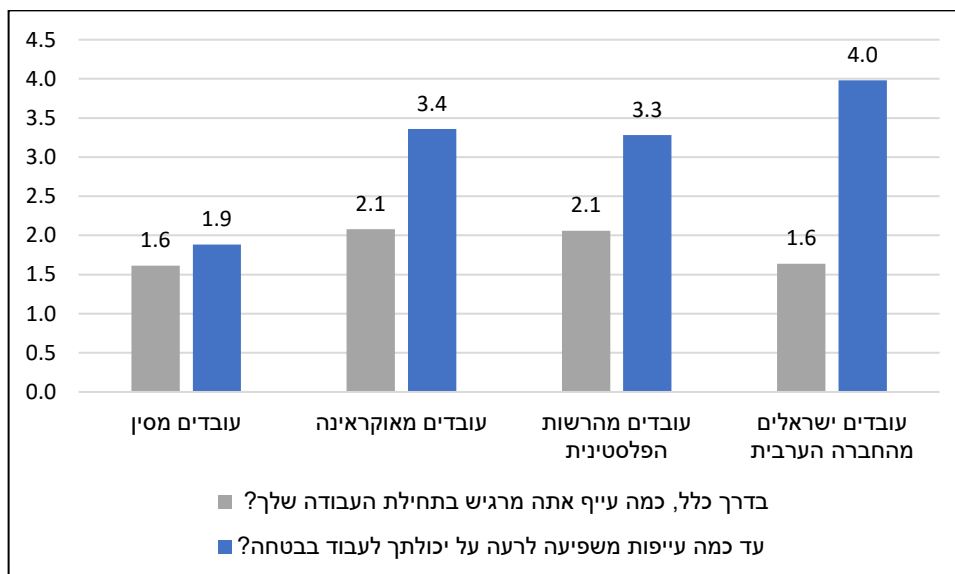
אחד הגורמים שתורמים לתאונות עבודה הוא מצב של אי ריכוז, שפעמים רבות נגרם עקב עייפות. נמצא שהפועלים עבדו 9.8 שעות ביום בממוצע (תרשים 13). נמצא גם הבדל מובהק במספר שעות העבודה ($F=63.56$, $p < .001$). העובדים מסין העידו על 12 שעות עבודה ביום בממוצע; העובדים מאוקראינה על 11.2 שעות; העובדים מהרשות הפלסטינית על 9.0 שעות; והעובדים הישראלים העידו על מספר שעות דומה (8.8 שעות). סך הכול, 33% משיבים מן המדגם עבדו 11 שעות או יותר ביממה. עובדים מסין נמצאים בעבודה (כולל נסיעה הלוך חזור) הכי הרבה – 13.2 שעות, כפי שניתן לראות בתרשים 13. עובדים מאוקראינה ועובדים מהרשות הפלסטינית נמצאים כמעט 13 שעות (12.8 ו-13.9, בהתאמה), ועובדים ישראלים מהחברה הערבית 10.5 שעות.



תרשים 13. שעות עבודה ושעות נסיעה למקום העבודה

גם בתשובות לשאלה כמה זמן לוקח להגיע למקום העבודה, הייתה שונות רבה ($F=31.10, p < .001$) (תרשים 13). העובדים מהרשות הפלסטינית נוסעים בממוצע 1.9 שעות לכל כיוון, כמה מהם נוסעים 4 שעות. זמני נסיעה ארוכים יכולים לתרום לעייפות כללית, ולהשפיע הן על הפרודוקטיביות והן על הבטיחות בעבודה. עובדים מאוקראינה ועובדים הישראלים מהחברה הערבית נוסעים כשעה (0.9 שעה) לכל כיוון, ועובדים מסין נוסעים קצת יותר מחצי שעה (0.6).

משתתפי הסקר נשאלו עד כמה הם מרגישים עייפים כבר בתחילת יום העבודה. לא נמצאו הבדלים מובהקים בין הקבוצות ($F=1.86, p=.138$). תרשים 14 מראה כי העובדים מאוקראינה ומהרשות הפלסטינית עייפים ברמה של 2.1 (בסקאלה 1–5), ועובדים מסין והעובדים הישראלים מהחברה הערבית עייפים ברמה של 1.6. נמצא מתאם מובהק בין זמן הנסיעה למקום העבודה ובין רמת העייפות בתחילת יום העבודה ($r = .194, p=.022$). בתשובה לשאלה באיזו מידה עייפות משפיעה לרעה על יכולתם לעבוד בבטחה היה הבדל מובהק בין הקבוצות ($F=14.56, p < .001$). נמצא שעל שהעובדים הישראלים מהחברה הערבית העייפות השפיעה במידה רבה, על העובדים מהרשות הפלסטינית ומאוקראינה העייפות השפיעה במידה בינונית ואילו העובדים מסין העידו על השפעה מועטה של העייפות על עבודתם.



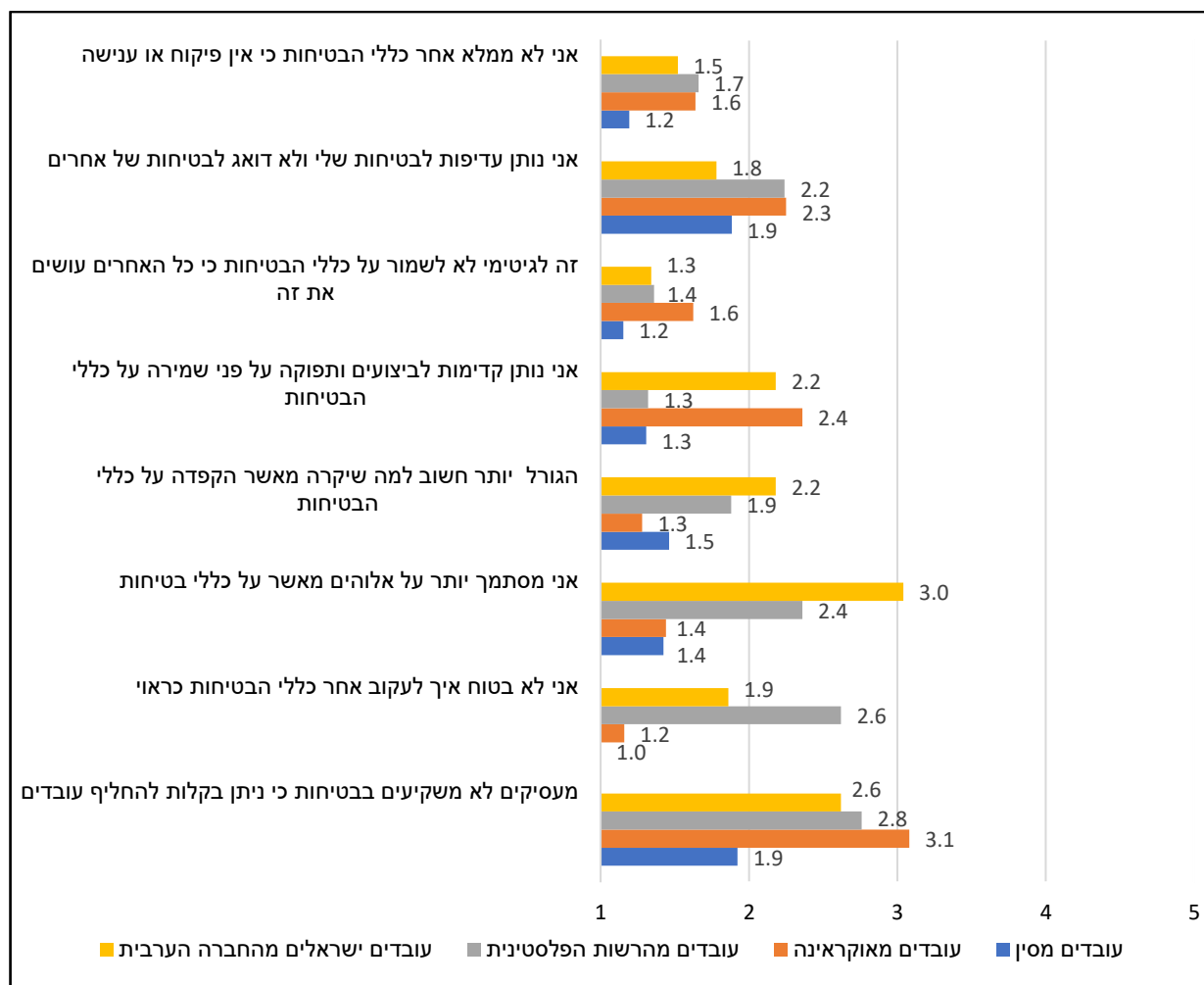
תרשים 14. באיזו מידה עייפות משפיעה לרעה על יכולת העובדים לעבוד בבטחה
(מ-1 = בכלל לא; עד 5 = במידה רבה מאוד)

5.2.6 יחס לעמידה בכללי הבטיחות של העובדים

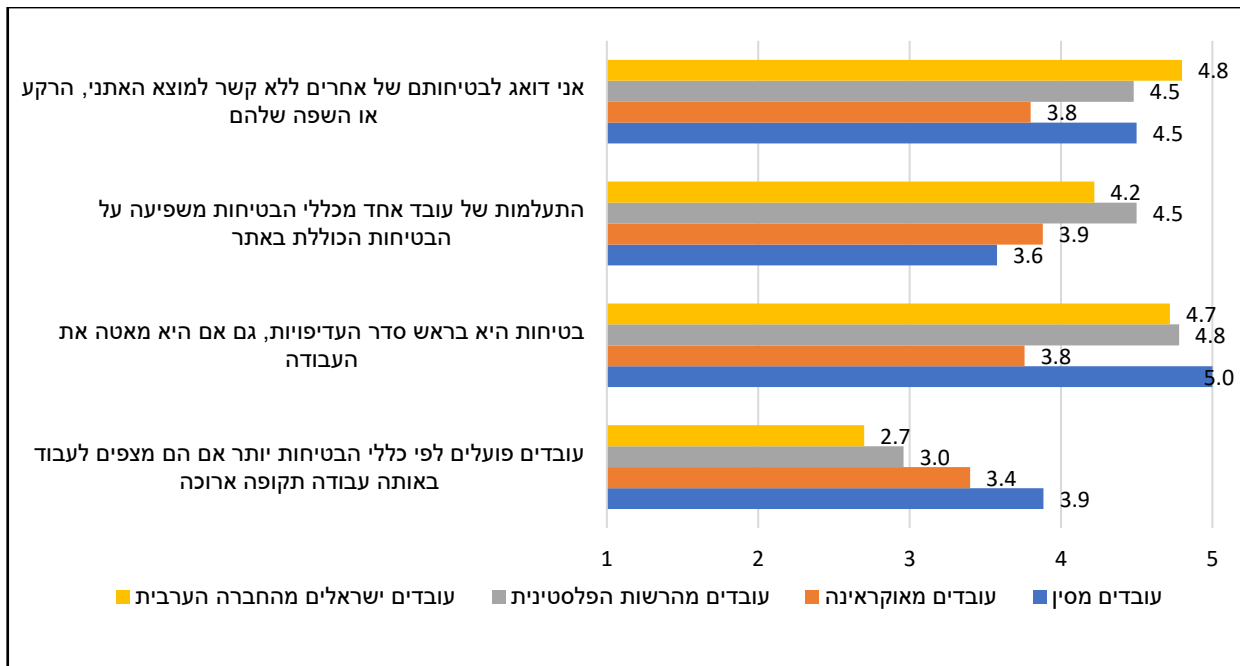
שאלנו את העובדים באיזו מידה הם מסכימים עם ההיגדים שהתייחסו לעמידה בכללי בטיחות. התשובות היו על סקלה 1–5 (1 = לא מסכים כלל; 5 = מסכים במידה רבה מאוד). את התשובות של העובדים ניתן לראות בתרשימים 15 ו-16. תרשים 15 מראה את מידת הסכמתם של העובדים עם היגדים המתארים אי עמידה בכללי הבטיחות, ותרשים 16 עם היגדים המתארים עמידה בכללי בטיחות.

מתרשים 15 עולה כי העובדים מסין מסכימים במידה מועטה עם היגדים שקשורים לאי עמידה בכללי בטיחות, ועובדים ישראלים מהחברה הערבית מדווחים על מידת ההסכמה הרבה ביותר לרוב ההיגדים. שתי הקבוצות האלה בלטו בהסכמתן לטענות שמה שקובע זה הגורל ואלוהים, ולא הקפדה על כללי בטיחות. כל הקבוצות של העובדים הסכימו למדי עם הטענה ש"מעסיקים לא משקיעים בבטיחות כי ניתן בקלות להחליף עובדים". עובדים מהרשות נתנו ציון גבוה לטענה "אני לא בטוח איך לעקוב אחר כללי הבטיחות כראוי". רוב העובדים לא הסכימו עם הטענה שהם לא ממלאים אחר כללי בטיחות כי אין פיקוח וענישה, והדבר מעיד על כך שזו אינה הסיבה העיקרית לאי ציות לכללים. גם האווירה באתר הבניין כאשר "כל האחרים לא שומרים על כללי בטיחות" לא מהווה סיבה לאי עמידה בכללים.

הדפוס של עובדים מאוקראינה היה שונה במקצת מזה של הקבוצות אחרות. העובדים האוקראינים יודעים איך למלא אחר כללי בטיחות (1.0), פחות מסתמכים על אלוהים וגורל (1.4 ו-1.3 בהתאמה), אבל הם ציינו שהם נותנים עדיפות ל"בטיחות שלי ולא דואג לבטיחות של אחרים" (2.3) ו"אני נותן קדימות לביצועים ותפוקה על פני שמירה על כללי הבטיחות" (2.4).



תרשים 15. מידת ההסכמה עם היגדים המתארים אי עמידה בכללי בטיחות
 (מ-1= בכלל לא; עד 5 = במידה רבה מאוד)



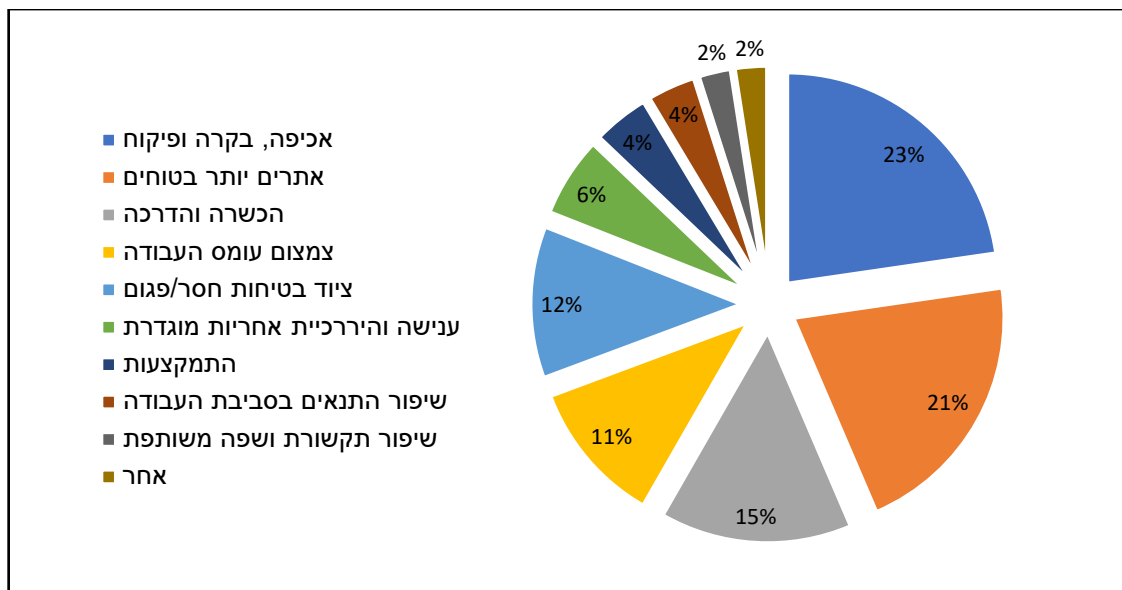
תרשים 16. מידת ההסכמה עם היגדים המתארים עמידה בכללי בטיחות

(מ-1 = בכלל לא; עד 5 = במידה רבה מאוד)

גם במה שקשור להיגדים חיוביים על עמידה בכללי בטיחות, הייתה שונות בין הקבוצות. עובדים מהרשות ועובדים ישראלים מהחברה הערבית ציינו שבטיחות היא בראש סדר העדיפויות שלהם (4.8 ו-4.7 בהתאמה), גם אם היא מאטה את העבודה, דבר שסותר את האמירה שהם מסתמכים על אלוהים וגורל ולא על עמידה בכללי הבטיחות. גם העובדים מסין נתנו לטענה הזו את הציון הגבוה ביותר (5). עובדים מהרשות הפלסטינית ועובדים ישראלים מהחברה הערבית הביעו הסכמה רבה עם הטענות שהם דואגים לבטיחותם של אחרים ללא קשר למוצא האתני, הרקע או השפה שלהם, ושהתעלמות של עובד אחד מכללי הבטיחות משפיעה על הבטיחות הכוללת באתר. עם הטענה שעובדים פועלים לפי כללי הבטיחות במידה רבה יותר אם הם מצפים לעבוד באותה עבודה תקופה ארוכה, הסכימו יותר עובדים מסין (3.9), עובדים מאוקראינה (3.4), והסכימו פחות עובדים מהרשות (3.0) ועובדים ישראלים מהחברה הערבית (2.7).

ביקשנו מהנשאלים להציע דרכים לשיפור הבטיחות באתרי הבנייה. קיבלנו 163 הצעות מ-125 עובדים על-פני מגוון נושאים כפי שמוצג בתרשים 17. כרבע מההצעות (23%) התייחסו לצורך להגביר את האכיפה, הבקרה והפיקוח – גם של המנהלים על העובדים וגם של הרגולטור על המנהלים. באותו הקשר – 6% מההצעות ציינו את הצורך בהגברת הענישה על מי שאינם עומדים בהנחיות הבטיחות, עובדים ומנהלים כאחד. 21% מההצעות התייחסו לרמת הבטיחות של האתר עצמו, וציינו את הצורך באמצעים מוגברים דוגמת רשתות מגן סביב הבניין. הצעות בשיעור משמעותי (15%) הדגישו את הצורך בהכשרה והדרכה בנושא בטיחות, בין אם הדרכות שוטפות ובין אם הדרכות על כלים חדשים. יתר ההצעות ציינו את הצורך לצמצם את עומס העבודה כדי להגביר ערנות

ורכזו (11%), להגביר את הענישה ולהגדיר היררכיית אחריות ברורה (6%), להציב רף גבוה יותר לרמה המקצועית של הפועלים והמנהלים כאחד (4%), ולשפר תקשורת בין העובדים (2%).



תרשים 17. תחומים אותם העובדים ציינו שיש צורך לשפר כדי להעלות רמת הבטיחות באתרי בנייה

בין היתר ציינו עובדים את הדברים הבאים :

בתחום הענישה: מי שאחראי לפציעות צריך להיענש כלכלית או למנוע ממנו את העבודה. לדוגמה, היה מצב שאדם אחד מת בגלל טעות של אחר, אבל האחראי פשוט הועבר למקום בנייה אחר ולא הוענש (U5).

בתחום ההתמקצעות: מנהלים צריכים להיות בעלי מומחיות רבה יותר (U5).

בתחום ההתמקצעות: צריך ללמד את המנהלים! לשלוח אנשים לאירופה כדי שירכשו ניסיון באתרי בנייה שם. בגרמניה עובדים לאט יותר, יש גדרות בכל מקום, חגורת בטיחות חובה. בישראל מנהלים נוטים לגרום לאנשים לעבוד קשה ולא אכפת להם מהבטיחות (U6).

בתחום ציוד בטיחות אישי: גם אם נקבל אפודים ורתמות, עובדים אחרים יכולים לקחת אותם בלי לשאול [...] עדיף אם יהיה חדר הלבשה עם לוקרים משלנו [...] לעתים קרובות מאוד אין מספיק ציוד לעבודות מסוימות (למשל, יש רתמת בטיחות אבל מעט מאוד כבלי בטיחות יו-יו), או שהם ישנים ולא ניתן להשתמש בהם יותר (U9).

בתחום צמצום עומס העבודה: להפחית את כמות שעות העבודה, לעשות יותר הפסקות – אני באמת חושב שיש הרבה פציעות ותקריות בגלל התשישות של אנשים (U41).

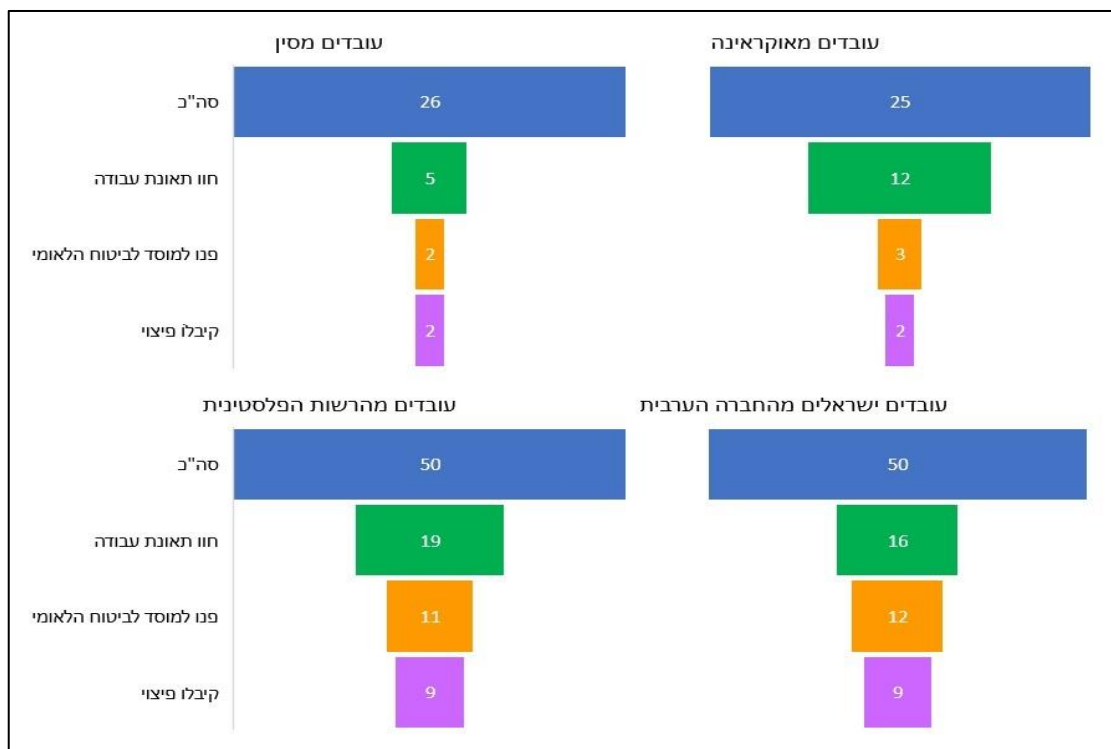
5.2.7 נגישות וניצול של שירותי הביטוח הסוציאלי (ביטוח לאומי)

כשליש מהעובדים היו מעורבים בתאונת עבודה באופן אישי (52 עובדים או 34%). מקרב העובדים מאוקראינה, 48% (12 עובדים) דיווחו על כך שחוו תאונת עבודה, כך גם 38% (19 עובדים) מקרב העובדים מהרשות הפלסטינית, 32% (16 עובדים) מקרב העובדים מהחברה הערבית, ו-19% (5 עובדים) מקרב העובדים מסיני. 16 עובדים נוספים

(10.6%) דיווחו שאומנם הם לא חוו תאונה אישית, אך הם מכירים עובד אחר שחווה פעם תאונת עבודה. על תאונות שלא קרו להם עצמם אלא למכירים שלהם, דיווחו 20% (5 עובדים) מקרב העובדים מאוקראינה, 14% (7 עובדים) מקרב העובדים הישראלים מהחברה הערבית, 15% (4 עובדים) מקרב העובדים מסין, ואף לא עובד מהרשות הפלסטינית. מנתונים אלה עולה שלעובדים מאוקראינה החשיפה הגבוהה ביותר לתאונות עבודה, ולעובדים מסין הנמוכה ביותר. בסך הכול, 68 עובדים במדגם (45%) היו חשופים לתאונות עבודה בדרך כלשהי (52 חוו תאונה בעצמם ו-16 הכירו באופן אישי עובדים אחרים שחוו תאונה).

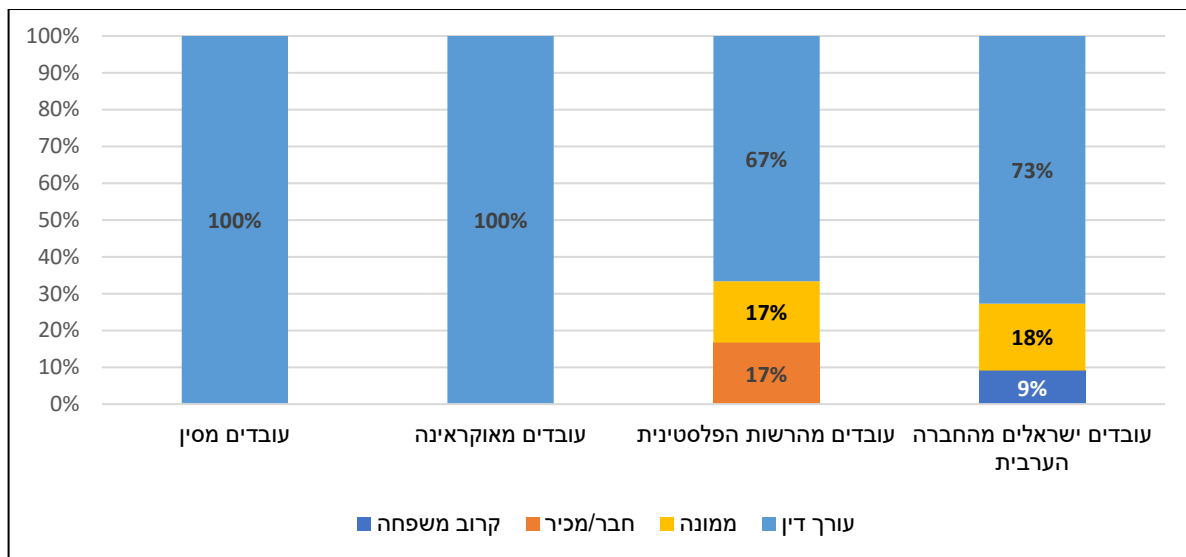
מאלה שחוו תאונה בעצמם, כמחצית (54% או 28 עובדים) דיווחו שהגישו תביעה למוסד לביטוח לאומי (תרשים 18). האחוזים הגבוהים ביותר של מגישי תביעות היו בקרב העובדים הישראלים מהחברה הערבית (12 עובדים או 75% מאלה שחוו תאונה הגישו תביעה), ו-11 עובדים או 58% מהעובדים בקרב עובדים מהרשות הפלסטינית. בקרב עובדים מסין שחוו תאונה, רק 2 עובדים (40%) הגישו תביעה, ובקרב עובדים מאוקראינה רק 3 עובדים (25% מאלה שחוו תאונה).

מקרב אלה שפנו למוסד לביטוח לאומי, 79% מהעובדים קיבלו פיצוי: 2 עובדים מאוקראינה (67% מאלה שפנו), 2 עובדים מסין (100%), 9 עובדים ישראלים מהחברה הערבית (75% מאלה שפנו), ו-9 עובדים מהרשות הפלסטינית (82% מאלה שפנו). כפי שניתן לראות מתרשים 18, עובדים מהרשות חוו יותר תאונות מהעובדים הישראלים מהחברה הערבית, אך נטו פחות לפנות לקבלת פיצוי עבור תאונה. מבין אלה שפנו, קיבלו פיצויים מספר דומה של עובדים.



תרשים 18. עובדים שחוו תאונת עבודה, פנו למוסד לביטוח לאומי וקיבלו פיצוי (N)

מתרשים 19 ניתן ללמוד ש- 76% מבין העובדים שהגישו תביעה נעזרו במישהו חיצוני להגשתה, רובם בעורך דין. בנוסף, 18% מבין העובדים הישראלים מהחברה הערבית ו-17% מבין העובדים מהרשות הפלסטינית קיבלו עזרה מהממונה עליהם, 9% מן העובדים הישראלים מהחברה הערבית קיבלו עזרה מקרוב משפחה, ו-17% מן העובדים מהרשות הפלסטינית קיבלו עזרה מחברים. כלומר, עובדים מהרשות הפלסטינית ועובדים ישראלים מהחברה הערבית מסתמכים גם על הרשתות החברתיות בקבלת העזרה לעומת העובדים ממדינות אחרות שנעזרו רק באנשי מקצוע.



תרשים 19. מי עזר להגיש תביעה למוסד לביטוח לאומי

בתשובה לשאלה באילו קשיים נתקלים העובדים בפנייתם למוסד לביטוח לאומי, ציינו חמישה עובדים שהתהליך היה ארוך מדי, ארבעה עובדים התלוננו על בירוקרטיה, שלושה עובדים על הקושי להוכיח שהייתה להם תאונה, עובד אחד ציין שעורך דין ניסה לנצל אותו, עובד אחד סיפר שלא ידע כיצד להגיש פנייה בצורה נכונה, עובד אחד דיווח על הקושי ביצירת קשר עם המוסד לביטוח לאומי, ועובד אחד טען שהמוסד לביטוח לאומי לא לוקח את הפניות ברצינות. רק עובד ישראלי אחד מהחברה הערבית דיווח שלא היו לו קשיים, ומקום העבודה עזר לו בפנייה. מתוך עשרים ושישה עובדים מסין, רק חמישה עובדים היו מעורבים בתאונת עבודה, מהם שניים בלבד פנו למוסד לביטוח לאומי, ושניהם קיבלו פיצויים. שלושת העובדים שלא פנו לקבלת פיצוי ציינו שהם לא יודעים כיצד לעשות זאת. מקרב עובדים מאוקראינה היו מעטים בלבד שפנו למוסד לביטוח לאומי לצורך קבלת פיצוי. מתשובות לשאלות הפתוחות התברר שהם חוששים לפנות שמא יפטרו אותם:

אנשים חוששים לדווח על הפגיעות; מעסיקים לא רוצים לספק להם את המסמכים הנדרשים; וגם כולם יודעים שאם ידווחו על הפגיעה או יבקשו פיצוי כלשהו, הם יפטרו לאלתר. בנוסף, יש סטריאוטיפ שבלי עורך דין אי אפשר לקבל כלום ובהרבה מקרים לאנשים אין עורך דין ואין כסף פנוי לשלם לעורך הדין (U43).

אני לא רוצה שיהיו לי בעיות או שיפטרו אותי, אני לא מדווח ולא מבקש פיצויים (U42).

מניסיוני, אנשים לא פונים לקבלת הטבות כלשהן ואינם מדווחים על הפגיעה. כמעט כולם חוששים מפיטורים או אפילו גירוש מהארץ. בנוסף, אנשים לא ממש מבינים את התהליך ואת המשמעות שלו והמעסיק לא מעוניין שהם פונים, ולכן המעסיק לא תומך או מתייעץ איתם, לא מספק את המסמכים הנדרשים. באופן כללי, אנשים לא מרגישים ביטחון לדווח או להתלונן (U45).

חלק מהעובדים מאוקראינה לא היו מודעים כלל לקיומו של המוסד לביטוח לאומי, ולא ידעו שהם זכאים לכיסוי במקרה של תאונות עבודה :

לא ממש ידעתי שאני יכול להגיש בקשה למקום כלשהו או לבקש פיצוי כלשהו ; אני לא מכיר את הארגון הזה (המוסד לביטוח לאומי). אין דבר דומה באוקראינה. בנוסף לדיווח על הפגיעה נשמע לי מוזר – זו הבעיה שלי אם נפצעתי (U41).

יש לנו את הביטוח הגרוע ביותר ; הוא לא מכסה כלום. בלי עורך דין אף אחד לא יעזור. כאשר אדם נפצע, מציעים לו תחבושות ואספירין. בשתי הזדמנויות (מניסיוני האישי ושל חברי), החברה כלל לא שילמה על הביטוח, ולא הצלחנו לקבוע תור. חברות מפטרות אנשים בקלות ולא אכפת מהבטיחות. הרבה פועלי בניין שותים אלכוהול, כולל בזמן לפני העבודה ובזמן העבודה (U4).

חלק מהעובדים מאוקראינה קיבלו טיפול רפואי בחינם אחרי שנפגעו בתאונה (הביטוח הרפואי שלהם כיסה את הטיפול), וחשבו שבכך הם מיצו את הזכויות שלהם במקרה של תאונה. במקרים מסוימים נציגי המעסיקים עזרו להם לקבל טיפול רפואי ראשוני (בין היתר ליוו למרפאה ותרגמו שיחות עם הצוות הרפואי), אך בהמשך ביקשו מהעובדים לא להגיש תביעה :

המנהל שלי לקח אותי לבית החולים שם קיבלתי טיפול רפואי, הוא ביקש ממני לא לספר לאף אחד שנפצעתי בעבודה (U46).

היה נציג שלי מכוח אדם (הם מספקים לינה ועזרה בחיפוש מקום עבודה) שהגיע אליי, הלכנו יחד לבית החולים, הוא עזר לי לדבר עם הרופאים ולארגן את כל הטיפול הרפואי הדרוש. מאוחר יותר הלכתי לסופרפארם לקנות טיפות מיוחדות. הכול היה מכוסה בביטוח שלי, אז לא הייתי צריך לשלם (U5). אני קיבלתי רק טיפול רפואי המכוסה על ידי הביטוח הרפואי וחופשת מחלה בתשלום חלקי, לאחר מכן פוטרתי מעבודתי (U47).

בתשובה לשאלה למה לא פנו ולא קיבלו פיצוי עבור תאונה ציינו העובדים מכל הקבוצות שהם לא ידעו כיצד לפעול. עובדים שכן ידעו, העידו שהתקשו להוכיח שהתאונה הייתה באתר הבנייה :

אני לא ידעתי איך להשיג את הפיצוי. גם הבוס שלי לא עזר לשאול את עורך הדין (C22).

היו לי קשיי שפה, והמעסיק שלי לא ממש עזר לי (C25).

ההליך התעכב, וזמן התבזבז על ידי כל הצדדים המעורבים בתיק (P81)

התקשיתי להוכיח שהתאונה התרחשה באתר הבנייה. קבלנים נוטים להוציא את הנפגעים מהאתר כדי שלאנשים יהיו פחות הזדמנויות להוכיח בבית המשפט שמגיע להם פיצוי (U9).

המעסיק שלי לא הסכים לאשר את הפציעה שלי, בטענה שזה קרה בגלל טעות שלי, אז זו לא תאונת עבודה – נפלתי מהסולם שלא תוקן כמו שצריך ושברתי את הרגל (U46).

עבדתי 3 שבועות ושברתי רגל. הייתי בחופשת מחלה חודש וחצי ולא קיבלתי אגורה. לא קיבלתי שום ניירת בעבודה. לאחר מכן הלכתי לעורך דין ברמת גן. היא מצאה את התיק שלי בביטוח הלאומי ואמרה לי לחכות שלושה חודשים לתוצאות, אבל לא היו תוצאות, כאילו איבדו את כל המסמכים שלי. 4 שנים, אין תוצאות (U40).

מתוך הממצאים עלו גם תגובות חיוביות, רובן של עובדים מהרשות הפלסטינית אשר העידו שלא נתקלו בחסמים בפנייה למוסד לביטוח לאומי ובקבלת הפיצוי, גם אם פנו ללא סיוע של עורך-דין.

העובדים נשאלו מה ניתן לעשות כדי לייעל את ההתנהלות מול ביטוח לאומי. בין ההצעות בלט הצורך בהנחיות ברורות, אך עלו גם נושאים נוספים:

- מתן הנחיות ברורות לעובדים לגבי זכויותיהם וללמדם כיצד הביטוח יכול להגן עליהם (3 עובדים);
 - לשנות את תהליך הגשת הבקשה לשירותים – כרגע זה תלוי לחלוטין באישור המעסיק (עובד אחד);
 - שמות העובדים הערבים חייבים להיות מתועדים כראוי ובאופן רשמי מול המוסד לביטוח לאומי על מנת שלעובד יהיו זכויות מלאות במקרה של תאונה (עובד אחד);
 - עבודה רק בחברות שמספקות ביטוח לעובדים, חברות שעוצרות את הקבלנים הבלתי חוקיים ואת החברות הבלתי חוקיות שאינן מגינות על עובדיהן (עובד אחד).
- בנוסף, עלו המלצות המתייחסות למיצוי זכויות העובדים דוגמת ההצעה לספר לעובדים על זכויותיהם והיכן הם יכולים לקבל את הסיוע אם המעסיק מפר אותם. לדעת מהגרי העבודה נוהל זה צריך להיות חלק מההכנה במדינות המוצא לפני ההגעה לישראל (עובד אחד); כן עלה גם הצורך בהנחיית המעסיקים כדי לוודא שהם לא מענישים את העובדים על שימוש בזכויותיהם ולספק להם את המסמכים הנדרשים (עובד אחד).
- המלצות רוב העובדים הישראלים מהחברה הערבית התמקדו לא במניעת תאונות עבודה אלא במימוש זכויות כאשר התאונה כבר קרתה. בקרב ערביי ישראל בלט הצורך בהקמת מענה טלפוני בנושא תאונות עבודה, ובקרב עובדים מהרשות בלטה המלצה לשתף עורכי דין מנוסים:
- צריך להקים קו עם מספר טלפון ספציפי לתאונות העבודה ולהדגיש את המידע לקהל העובדים, להעביר אותו בצורה כזו שהעובדים יוכלו להבין אותו (5 עובדים מהחברה הערבית);
 - להקים מחלקה נפרדת במוסד לביטוח לאומי שאחראית על מתן עזרה לעובדי הבניין (3 עובדים מהחברה הערבית);
 - להיות זמינים יותר בטלפון (2 עובדים מהחברה הערבית);

– להכין מחברת קטנה בכל מיני שפות, ומטרתה לספק מידע מורחב לעובדים, ואפשר לחלק אותה למקומות העבודה (עובד אחד מהחברה הערבית);

– הדרכת עובדי המוסד לביטוח לאומי, והכשרתם לקבלת פניות ולמענה בצורה נעימה (עובד אחד מהחברה הערבית);

– לתת לעובדים הסבר בנוגע לזכויותיהם מטעם מקומות העבודה (עובד אחד מהחברה הערבית).

גם עובדים מאוקראינה ביקשו שבמוסד לביטוח לאומי יהיה מענה בשפה שלהם: "יהיה נהדר אם ניתן יהיה להגיע לביטוח לאומי בטלפון ולדבר ברוסית ולא רק בעברית". שישה עובדים מתוך עשרים ושישה עובדים מסין ביקשו לתת לעובדים יותר מידע על איך לקבל פיצוי עבור תאונה.

לסיכום, תת-פרק זה שהתמקד בממצאי הסקר הציג מספר גורמים קריטיים המשפיעים על הבטיחות במקום העבודה; הדגיש את השונות בין קבוצות העובדים העיקריות בענף הבנייה בישראל; והצביע על כך שחסמים מסוימים לעבודה בטיחותית מושפעים מהשתייכות העובדים לקבוצה ספציפית.

נמצא כי עובדים מהרשות הפלסטינית נוטים פחות מעובדים אחרים לקבל ציוד בטיחות אישי ולהשתמש בו. את הפערים בין הקבוצות ניתן להסביר בתרבות הבטיחות ובפערים ברמות האכיפה על הקבוצות שונות. ממצאים המצביעים על בדיקות בטיחות תכופות פחות אצל העובדים מהרשות הפלסטינית מחזקים את הקביעה באשר לרמות האכיפה. אספקת ציוד הבטיחות האישי עומדת בדרישה בדרך כלל, אך השימוש בפועל אינו עקבי. הדבר מעיד על פער בין מדיניות והנחיות לבין הפרקטיקות בשטח. הממצאים המתייחסים לחסמים תרבותיים ולשוניים, חושפים מורכבויות בתקשורת באתרי בנייה רב-תרבותיים, ומדגישים את הצורך בתמיכה לשונית כדי להבטיח הבנה מקיפה של הוראות הבטיחות. חסמים תרבותיים ולשוניים בלטו פחות בקרב העובדים מסין, ככל הנראה בשל שיטת 'הבוס הסיני', שנראה כי הוא מהווה דמות מתווכת מול אתגרים אלו. לעומת זאת, עובדים מאוקראינה חוו את הרמות הגבוהות ביותר של אי הבנה עם הממונים עליהם, מה שמצביע על צורך בתמיכה שפתית והדרכה משופרת לרגישות תרבותית, למפקחים ולעובדים כאחד. ממצא בולט נוסף מתייחס לנגישות לשירותי ביטוח לאומי ולשכילות הנמוכה של תביעות פיצויים, במיוחד בקרב העובדים מהרשות הפלסטינית ועובדים מאוקראינה, שעשויה להצביע על חוסר מודעות לזכויות, גישה לא מותאמת תרבותית כלפי ניהול תאונות או חסמים בתהליך מיצוי הזכויות.

6. מסקנות והמלצות

הדו"ח שלפנינו הציג את ממצאיו של מחקר שבחן ומיפה את החסמים לעבודה בטיחותית בענף הבנייה בישראל ואת הנגישות לשירותי ביטוח לאומי למפגעי תאונות עבודה. באמצעות שיטות מחקר מעורבות, המחקר השווה בין שלוש קבוצות עובדים עיקריות: (1) מהגרי עבודה יומיים מהרשות הפלסטינית; (2) מהגרי עבודה מסין ומאוקראינה; (3) עובדים ישראלים מהחברה הערבית. פרק זה מחולק לשני תתי-פרקים. בתת-פרק הראשון נדון בחסמים לעבודה בטיחותית ונציג את המסקנות וההמלצות. בתת-פרק השני נדון בממצאים המתייחסים לנגישות לשירותי ביטוח לאומי לנפגעי תאונות עבודה ולדפוסי הניצול שלהם, ונציג את המסקנות.

6.1 חסמים לעבודה בטיחותית

6.1.1 סיכום ומסקנות

ממצאי המחקר מאירים את רבגוניות החסמים לעבודה בטיחותית העומדים בפני העובדים בענף הבנייה. כדי לתת מענה מחקרי מקיף למורכבות שדה המחקר, השתמשנו במסגרת אנליטית רב-ממדית והתמקדנו בתחומי פעילות עיקריים (מסגרת רגולטורית, הדרכה והכשרה, תנאי עבודה וסביבת עבודה, ציוד בטיחות אישי, אכיפה ופיקוח, אחריות וענישה, הטרונגניות העובדים) ובשלוש רמות יישום: רמת המאקרו (מדינה וחקיקה), רמת המזו (מעסיק ואתר בנייה) ורמת המיקרו (עובד). לוח 9 מרכז את הממצאים בחתך תחום ורמת יישום, מציעה הסתכלות מובנית על ממצאי המחקר במסגרת ברורה, ומאפשר להבין באיזו רמה ניתן ליישם התערבויות ומהו האופן היעיל לשם כך. מתוך הלוח ניתן ללמוד את הפריסה הרחבה של החסמים לפי התחומים השונים:

מסגרת רגולטורית.

- ברמת המאקרו, המסגרת החוקית הנוכחית אינה מותאמת לצורכי הענף המודרני. החקיקה מבוססת על סטנדרטים מיושנים ואינה מספקת מענה הולם לאתגרי הבטיחות העכשוויים. למרות צעדים בכיוון הנכון דוגמת הקמת יחידה משטרתית ייעודית והגברת הפיקוח באתרים, המסגרת הכוללת עדיין מתקשה להתמודד עם מורכבות הענף.
- ביזור הסמכויות וריבוי הגופים העוסקים בבטיחות מקשים על יישום מדיניות אחידה ויעילה. חפיפה וסתירות בין סמכויות הגופים השונים מובילות לחוסר קוהרנטיות ויעילות. בעיה זו ניכרת גם ברמת המזו, באתרי הבנייה עצמם, בהיעדר היררכיה ברורה, במיוחד בפעילות קבלני המשנה.
- ברמת המזו, אופי ההעסקה הזמני והפרויקטלי מקשה על פיתוח תרבות בטיחות חזקה. העובדים, ובמיוחד מהגרי עבודה, מתקשים לפתח זיקה ומחויבות למקום העבודה בשל אופי ההעסקה הזמני.

לוח 9. חסמי בטיחות בענף הבנייה : בחתך תחום ורמת יישום

רמת תחום	רמת מאקרו	רמת מזו	רמת מיקרו
מסגרת רגולטורית	<ul style="list-style-type: none"> - חקיקה מיושנת - ביזור סמכויות וריבוי גופים 	<ul style="list-style-type: none"> - ריבוי קבלנים וקבלני משנה - בשטח ללא היררכיה ברורה - אופי העסקה זמני 	
התמקצעות, הדרכה והכשרה	<ul style="list-style-type: none"> - חֶסֶר בהתמקצעות בתחום הבנייה 	<ul style="list-style-type: none"> - צוות ניהולי מקצועי ברמה לא מספקת - היעדר תמריצים למעסיקים להשקעה בהכשרת עובדים - הדרכה לא מספקת בתחום הבטיחות ושימוש בכלים 	<ul style="list-style-type: none"> - פערים בין קבוצות עובדים ברמה מקצועית - מיעוט הדרכות והכשרות בטיחות ומקצועיות
תנאי עבודה וסביבת עבודה		<ul style="list-style-type: none"> - סביבת עבודה לא מוגנת לצמצום סכנות - אי הקצאת מקומות ייעודיים ובטוחים לאכילה, מנוחה, סניטציה ותברואה - עומס עבודה - אין מענים למזג אוויר קיצוני 	<ul style="list-style-type: none"> - עייפות – מרחק רב בין מקום מגורים לעבודה
ציוד בטיחות אישי		<ul style="list-style-type: none"> - הקצאה חלקית של ציוד בטיחות; - איכות ירודה של ציוד הבטיחות; - קצב הקצאת ציוד חדש אינו תואם לקצב הבלאי; - היעדר מחסני מלאי של ציוד בטיחות אישי 	<ul style="list-style-type: none"> - תת-שימוש בציוד - תפיסה תרבותית המובילה לאי ציות
אכיפה ופיקוח	<ul style="list-style-type: none"> - תת-פיקוח של הרגולטור - פקחים לא ייעודיים ולא מקצוענים - החרגת אתרים ואזורים מחובת הפיקוח 	<ul style="list-style-type: none"> - תת-פיקוח של המנהלים על העובדים; - תת-אכיפה של פרוטוקולי הבטיחות - תדירות נמוכה מדי של בדיקות עמידה בהנחיות בטיחות מצד ממונה או מפקח בטיחות 	
אחריות וענישה	<ul style="list-style-type: none"> - נטל האחריות לא מתחלק באופן שווה - מול הרווח הפוטנציאלי הענישה לא מרתיעה 	<ul style="list-style-type: none"> - ענישה קלה ולא מרתיעה של העובדים שלא עומדים בכללי בטיחות, 	
הטרוגניות העובדים	<ul style="list-style-type: none"> - הענף מתבסס על מהגרי עבודה ממקומות שונים 		<ul style="list-style-type: none"> - פערי שפה - פערים תרבותיים

התמקצעות, הדרכה והכשרה.

עדויות העובדים מצביעות על כך שהיעדר התמקצעות ומיעוט הדרכות והכשרות הם מהגורמים המרכזיים המשפיעים על בטיחות בעבודה. בעיה זו ניכרת בכל הרמות: מאקרו, מזו ומיקרו.

- המחקר חושף מחסור משמעותי בהכשרה מקצועית בקרב העובדים. רק כשליש מהנשאלים דיווחו על הכשרה מקצועית רשמית, מה שמשפיע ישירות על מודעותם לסכנות ועל יכולתם לעמוד בתקני בטיחות. נמצאו פערים משמעותיים ברמת ההכשרה בין קבוצות העובדים השונות.
- מבנה ההעסקה הזמני בענף אינו מעודד השקעה בהכשרת עובדים, הן מצד המעסיקים והן מצד העובדים עצמם. זאת מחשש לפגיעה בשעות העבודה ובפוטנציאל ההשתכרות.
- נמצאו הבדלים משמעותיים בהדרכות הבטיחות הראשוניות בין הקבוצות השונות. מהגרי עבודה - עובדים מסין ואוקראינה, המגיעים במסגרת הסכמים בילטרליים - מקבלים הדרכות מקיפות יותר לעומת עובדים פלסטינים וישראלים.
- ברמת המיקרו, העובדים מדגישים את המחסור בהדרכות שוטפות בנושאי בטיחות והכשרה על כלי עבודה.

תנאי עבודה וסביבת עבודה.

הממצאים מצביעים על כך שהעובדים רואים בסביבת העבודה את הגורם העיקרי לבעיות בטיחות, הן ברמת המזו והן ברמת המיקרו.

- אתרי בנייה מטבעם מהווים סביבת עבודה מסוכנת. הקבלנים לעתים אינם מקפידים על תנאי בטיחות נאותים, מה שמגביר את הסיכונים. למשל, שליש מהנשאלים דיווחו על משטחי עבודה לא מגודרים, וכמחצית על לוחות דריכה פגומים. בנוסף, חסרים לעתים אזורים בטוחים לאכילה ומנוחה ושירותים סניטריים. נמצאו הבדלים בתחושת הסכנה בין קבוצות העובדים, כאשר העובדים הישראלים מהחברה הערבית דיווחו על רמת החשש הגבוהה ביותר.
- שעות עבודה ארוכות ומיעוט הפסקות פוגעים בערנות העובדים ובשמירה על כללי הבטיחות. עובדים רבים, במיוחד מהרשות הפלסטינית, מתמודדים גם עם זמני נסיעה ארוכים, המגבירים את העייפות.
- בנוסף, נמצא כי חלק מהעובדים נחשפים לסיכונים מוגברים כאשר העבודה נמשכת בתנאי מזג אוויר קיצוניים.

ציוד בטיחות אישי.

ציוד הבטיחות האישי היווה חסם לעבודה בטיחותית בשתי רמות שונות: ברמת המזו והמיקרו.

- ברמת המזו, כ-20%-30% מהעובדים לא קיבלו ציוד מגן כנדרש, או קיבלו ציוד באיכות ירודה. החלפת הציוד לא תאמה לקצב הבלאי, במיוחד בנוגע לנעלי עבודה, מה שאילץ עובדים רבים לרכוש ציוד על חשבונם. מהגרים יומיים מהרשות הפלסטינית היו הקבוצה הפגיעה ביותר בהיבט זה.
- ברמת המיקרו, נצפה תת-שימוש בציוד מגן, לעתים בשל שיקולי נוחות או חוסר מודעות לסכנות העובדים מהרשות הפלסטינית דיווחו על השימוש הנמוך ביותר בציוד מגן. בנוסף, תפיסות תרבותיות-דתיות, בעיקר בקרב עובדים ערבים מישראל ומהרשות הפלסטינית, השפיעו על אי-הקפדה על שימוש בציוד בטיחות.

אכיפה ופיקוח.

האכיפה והפיקוח דורגו כגורם השני בחשיבותו לבטיחות בעבודה לפי העובדים.

- ברמת המאקרו, הפיקוח על אתרי הבנייה מוגבל עקב מחסור בפקחי שטח מומחים, מה שמוביל לאי-הקפדה על כללי בטיחות. החוק מחריג מפיקוח אתרים מסוימים, כולל בנייה מעבר לקו הירוק ובנייה פרטית, מה שיוצר איים של אי-אכיפה. התוצאה העגומה היא שהרגולטור מתיר בעקיפין את הפקרת בטיחותם של העובדים במקומות הללו.
- ברמת המזו, הבקרה והאכיפה על שימוש בציוד בטיחות אישי אינן מספקות. כחמישית מהעובדים ציינו שימשיכו לעבוד גם ללא ציוד מגן. נמצאו פערים בין קבוצות העובדים: מהגרי עבודה מסין דיווחו על רמת האכיפה הגבוהה ביותר, בעוד עובדים מהרשות הפלסטינית דיווחו על פיקוח רופף במיוחד.
- עוד ברמת המזו, תדירות הבקרה השוטפת של מפקחי הבטיחות נמוכה, עם שונות בין הקבוצות. עובדים מסין דיווחו על בקרה טובה יחסית, בניגוד לקבוצות אחרות שדיווחו על בקרה בתדירות נמוכה או היעדר בקרה כלל.

אחריות וענישה.

- ברמת המאקרו, קיימת חלוקה בלתי מאוזנת של האחריות לבטיחות, כאשר מנהל העבודה נושא בעיקר הנטל. יזמים, קבלנים ומהנדסים, הנענשים באופן לא מרתיע, מעדיפים שיקולים כלכליים על פני בטיחות העובדים. העונשים הקיימים נתפסים כבלתי מספקים ואינם מהווים משקל נגד לתמריץ הכלכלי לצמצום עלויות והאצת העבודה. בעיות נוספות כוללות פקחים לא מקצועיים והחרגת אתרים מסוימים מפיקוח.

– ברמת המזו, המנהלים נמנעים מהטלת עונשים משמעותיים על עובדים המפרים כללי בטיחות, בשל הצורך בכוח עבודה.

הטרוגניות העובדים.

– ברמת המאקרו, ענף הבנייה מאופיין במגוון רחב של קבוצות עובדים. גיוון זה יוצר חסמים תרבותיים ותקשורתיים, המזוהים כגורם מרכזי לתאונות עבודה. היעדר שפה משותפת ותרבות בטיחות אחידה מגבירים את הסיכונים בעבודה היומיומית. מעמדם השולי של העובדים בענף והשתייכות לקבוצות האוכלוסייה המוחלשות בחברה מקשה על יצירת לחץ חברתי לשיפור הבטיחות.

– ברמת המיקרו, העובדים מדווחים על קשיי הבנה עם עמיתים וממונים בשל פערי שפה. נמצאו הבדלים בין הקבוצות: עובדים מסין מתקשים בעיקר בתקשורת עם עמיתים, בעוד עובדים מאוקראינה מתקשים בהבנת הממונים.

– עוד ברמת המיקרו, פערים תרבותיים משפיעים על תפיסת הבטיחות האישית ועל הציות לכללי הבטיחות.

6.1.2. המלצות

ממצאי המחקר מדגישים את הצורך בגישה רב-ממדית לשיפור הבטיחות בענף הבנייה, תוך התחשבות בהבדלים בין קבוצות העובדים ואתגרי ההגירה. יישום ההמלצות המפורטות עשוי לתרום משמעותית לצמצום תאונות העבודה ולשיפור הבטיחות של עובדי הבנייה בישראל:

המלצות ברמת המאקרו.

ההמלצות ברמת המאקרו מתמקדות בשינויים מערכתיים שתפקידם לספק בסיס איתן לנוהלי בטיחות, כגון פיתוח תקנות בטיחות עכשוויות ותכנון אסטרטגי.

– מסגרת רגולטורית – לפתח וליישם תקנות בטיחות עכשוויות, מותאמות לאופי הדינמי של ענף הבנייה. הדבר כולל קביעת תקנים מעודכנים לבטיחות ושילוב דרישות בטיחות מחייבות במכרזי המדינה.

– תקינה וחקיקה – לחייב קבלנים להניח רשתות מגן בבניינים רבי קומות; לגבש תקנות גלובליות ומחייבות למקרים של מזג אוויר קיצוני; לצמצם את שיקול הדעת של המנהל בשטח; להטיל על קבלנים חובת דיווח על העובדים באתרים שלהם שמועסקים דרך קבלני משנה.

– תכנון אסטרטגי לטווח ארוך – פיתוח תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח שתתרכז במניעת תאונות ולא במענה אליהן, בהשתתפות כל בעלי העניין.

- מבנה הענף – הקמת גוף רגולטורי מוביל שיתכלל את כל הפעילויות הקשורות לבטיחות, ויתווה מדיניות בטיחות אחידה. בנוסף, מומלץ ליצור קווים מנחים ופרוטוקולים ברורים לניהול האינטראקציות ותחומי האחריות ולהבהרת הגבולות בין מחזיקי העניין השונים בתעשייה, לרבות קבלני משנה.
- פיקוח ואכיפה – לייחד לענף הבנייה פקחי בטיחות שעברו הכשרה מקצועית בתחום הבנייה. לעודד מתן תמריצים כלכליים לעובדים ומנהלי עבודה שעומדים בדרישות בטיחות. ליישם גישה שיטתית לפיקוח, כולל בדיקות מוכרזות ובדיקות פתע. להוסיף אתרי בנייה פרטיים שבהם בונים יותר משתי קומות, לרשימת האתרים המפוקחים. לוודא שקיימים באתרים אזורי ייעודיים לאכילה, מנוחה ותברואה.
- ענישה ואחריות משותפת – הגברת הענישה במקביל להטלת אחריות מותאמת על קבלנים, מנהלים בדרג גבוה, ממנהלי עבודה, וקבלני משנה, שבאתריהם נמצאו ליקויי בטיחות. להטיל סנקציות שליליות משמעותיות על דרג המנהלים ובעלי העניין באתר שבו התרחשה תאונה קטלנית. להטיל אחריות אישית על מנהל העבודה ועל מנהלים ישירים במקרה של תאונות קטלניות, כולל אופציה של תביעה אישית.
- מדיניות הגירה מותאמת בטיחות: לפתח מדיניות הגירה המתחשבת בצורכי הבטיחות של ענף הבנייה, כולל הארכת תקופות שהייה לעובדים מיומנים כדי לעודד השקעה בהכשרות ארוכות טווח

המלצות ברמת המזו.

- ההמלצות ברמת המזו שמוות דגש על סביבת אתר הבנייה – על הדרכת עובדים ועל פיקוח – ומשפיעות ישירות על הפעילות היום יומית.
- בקרה ופיקוח – להסדיר בקרה שוטפת ובקרת פתע פנים ארגונית באתרים כדי לוודא עמידה בפרוטוקולי הבטיחות.
 - החמרה בענישת העובדים – להחמיר בענישה בגין הפרות בטיחות על מנת להרתיע. לוודא שמדיניות הענישה מיושמת באופן עקבי בכל הענף.
 - התאמות לקיץ – להוסיף באתרי הבנייה אזורי מקוררים כדי לשפר את הרגשתם של העובדים, כדי להפחית עייפות, וכדי להגביר ערנות למען שמירה על כללי הבטיחות.
 - הכשרה ופיתוח מקצועי – לפתח תוכניות הדרכה והכשרה שנתיות, מותאמות תרבותית ושפתית. יישום בחברות הבנייה הוא באחריות המעסיקים. התוכניות יתמקדו הן בבטיחות והן במיומנויות בנייה ספציפיות. ניתן לעודד השתתפות באמצעות תמריצים חיוביים.
 - ציוד בטיחות אישי – לספק ציוד בטיחות איכותי, לדאוג למלאי מספק באתר ולאחסון נאות; להנגיש את הציוד לעובדים ולוודא שכל העובדים מצוידים כראוי; להחליף ציוד בהתאם לרמת הבלאי שלו.

– עומס עבודה – לצמצם עומס עבודה באמצעות הקפדה על כמה הפסקות במהלך היום, כך שהיכולת לעמוד בדרישות בטיחות לא תיפגע מפאת עייפות העובדים.

המלצות ברמת המיקרו.

מטרת ההמלצות ברמת המיקרו היא לתת מענה לצרכים של העובד האינדיבידואל, ולהבטיח שיש לו את הכלים, הידע והתמיכה הדרושים לעבודה בטוחה.

- ציוד אישי – להמיר את הקצאת ציוד הבטיחות האישי בקופונים לרכישה עצמית.
- מנגנון ניטור ומשוב – להקים מערכת לניטור קבוע של נוהלי בטיחות ושימוש בציוד באתרי בנייה. לאפשר שאלוני משוב של העובדים לגבי חסמים קיימים.
- הכשרה לכשירות תרבותית – להכשיר מנהלים בתוכנית כשירות תרבותית שמטרתה הן להכיר את הרקע התרבותי והלשוני של העובדים ולטפח תרבות בטיחות מגובשת. זה יכול לכלול שיעורי שפה וסדנאות תקשורת בין-תרבותיות. המנהלים יחויבו לעבור הכשרות אלו.
- מודעות לזכויות – ללמד את העובדים מהן זכויותיהם, ולהסביר להם איך לפעול על מנת לקבל זכויות אלו.
- תמריצים – לתת תמריצים חיוביים לעובדים שעמדו בכללי בטיחות במשך תקופה מסוימת, ולהטיל סנקציות שליליות על עובדים שלא עומדים בכללי בטיחות.
- תשומת לב לעובדים מהרשות הפלסטינית – לעובדים אלו צריכות להינתן הדרכות לעיתים קרובות, ויש ליישם לגביהם פעולות אכיפה מוגברות. כמו כן, יש לדאוג שהעובדים יקבלו את כל הציוד הנדרש במצב תקין.
- שפה – להקפיד שכל הדרכה ראשונית לעובדים תינתן בשפת האם שלהם, כולל בערבית לעובדים דוברי ערבית.

6.2 חסמים לניצול זכויות של נפגעי תאונות עבודה במוסד לביטוח לאומי

בחלק זה נסכם את הממצאים המתייחסים לנגישות לשירותי ביטוח לאומי לנפגעי תאונות עבודה ולדפוסי הניצול שלהם, נדון בהם ונציג את ההמלצות.

6.2.1 סיכום ומסקנות

כשליש מבין הנשאלים העידו שהיו מעורבים בתאונת עבודה, אך רק כמחציתם הגישו תביעה למוסד לביטוח לאומי. מבין אלה שתבעו, רובם (79%) קיבלו פיצוי עבור תאונות עבודה. לפיכך, החסם העיקרי לניצול הזכויות הוא לא התהליך מול המוסד לביטוח לאומי משכבר התחיל, אלא עצם הגשת תביעה. נמצאו פערים בין קבוצות העובדים: בקרב עובדים ישראלים מהחברה הערבית ועובדים מהרשות הפלסטינית שיעור הגשת תביעות למוסד

לביטוח לאומי הוא כ-70%, והוא גבוה מן השיעור בקרב מהגרי עבודה מסין ואוקראינה. יחד עם זאת, עובדים ספורים מקבוצות אלו העידו שהגישו תביעה, ובעיקר היו אלה העובדים מאוקראינה. עובדים מהרשות היו מעורבים יותר מהעובדים הישראלים בתאונות עבודה, אך נטו פחות לפנות לביטוח לאומי כדי לקבל פיצוי בגין החסמים העיקריים לתת-ניצול של שירותי ביטוח לאומי ואי תביעה במקרה של תאונת עבודה:

– חשש מפני פיטורין – נמצא שחשש ופחד מפני פיטורין הייתה הסיבה העיקרית לאי תביעה. מהגרי העבודה תפסו את הפנייה לקבלת פיצוי כתלונה על המעסיק ופגיעה באינטרסים שלו. זיהינו מקרים שבהם נציגים של המעסיק דאגו לסייע לעובדים מאוקראינה בקבלת טיפול רפואי אחרי תאונה (הביאו אותם למרפאה, תרגמו וכדומה), אך אחר כך ביקשו מהם לא להגיש תביעה.

– היעדר מודעות – הסיבה השנייה הייתה היעדר מודעות ואי ידיעה שהם מבוטחים במוסד לביטוח לאומי במקרה תאונה ושיש בידיהם אפשרות לקבל פיצוי במקרה פגיעה מתאונת עבודה. המרואיינים טענו שבארץ המוצא שלהם ביטוח מסוג זה פחות מקובל, והם חשבו שהם צריכים להתמודד עם תוצאות התאונה לבדם. חלקם קיבלו טיפול רפואי בחינם (כוסה על ידי הביטוח הרפואי שלהם), ומבחינתם זאת העזרה שהגיעה להם.

– חוסר מידע לגבי הפרוצדורות – הסיבה השלישית לאי פנייה למוסד לביטוח לאומי הייתה חוסר מידע לאן ואיך לפנות. מעניין שבעלי עניין שאותם ראינו, חשבו שזו הסיבה הראשונה ברשימת החסמים לקבלת פיצוי. אך בדיווח העובדים עצמם, הסיבה הזו שאכן צוינה בקרב כל קבוצות העובדים, קיבלה משקל קטן יותר. היא הייתה חשובה לפי תשובות מהגרי עבודה מסין ואוקראינה, אך פחות רלוונטית לפי תשובות העובדים מהשטחים ועובדים ישראלים מהחברה הערבית. לעובדים הערבים משתי הקבוצות האפשרות לקבל פיצוי מהמוסד לביטוח לאומי הייתה מוכרת במידה גבוהה.

– אי שיתוף פעולה של המעסיק – העובדים מכל הקבוצות ציינו שאם המעסיק לא משתף פעולה יש להם קושי ניכר להוכיח שהתאונה אכן קרתה, ואין להם כלים לאלץ אותו לספק להם את כל המסמכים הנדרשים. קושי זה הוזכר גם בדברי נציגים מארגונים שעוזרים לעובדים להגיש תביעות. הקושי בולט במיוחד אם העובד מועסק דרך קבלן משנה – תאונת העבודה קרתה אצל מעסיק אחד, אך בפועל הוא מועסק אצל מעסיק אחר.

– קשיי שפה – עובדים מכל הקבוצות ציינו קשיי שפה במהלך הפנייה. בתשובות העובדים קיבלה הסיבה הזו משקל קטן יחסית בהשוואה לטענות של בעלי עניין בתחום, שהעניקו לסיבה זו חשיבות רבה. ניתן להסביר פער זה בכך שעובדים שפונים למוסד לביטוח לאומי נוטים להיעזר בעורך דין.

– קשיי מעקב אחר התביעה – בעלי עניין השייכים לארגונים שעוזרים לעובדים לממש את זכותם להגיש תביעה, ציינו קושי בעיקר לאחר פתיחת תיק: לעובדים מהרשות הפלסטינית אין מספרי זהות. הדבר מביא לליקוי בתקשורת בין העובד התובע לבין המוסד לביטוח לאומי ומקשה את המעקב תוך הטיפול בתיק. לפעמים הדבר דורש הגעה פיזית של העובד לסניף, וזו בעיה רצינית לעובדים מהרשות. רוב בעלי העניין הדגישו קושי

בתקשורת עם המוסד לביטוח לאומי. העובדים עצמם ציינו שהתקשורת עם המוסד לביטוח לאומי דורשת שיפור.

6.2.2. המלצות

כדי לשפר את נגישות העובדים לזכויותיהם הסוציאליות במקרה של תאונת עבודה, במיוחד כשמדובר בעובדים לא ישראלים, וכדי להקל עליהם לנצל את השירותים הסוציאליים העומדים לרשותם, מומלץ לנקוט את הצעדים הבאים:

- לפרסם לעובדים חוברת הסברים על זכויות העובדים במקרה תאונה. החוברת שתיכתב בשפות שונות, לפי ארצות המוצא של העובדים, תחולק במקומות העבודה.
- עבור עובדים המגיעים במסגרת ההסכמים הביטורליים, להסביר איך לפנות למוסד לביטוח לאומי, כחלק מההכנה במדינות המוצא, לפני ההגעה לישראל.
- צריך להגביר ענישה של מעסיקים שלא מספקים לעובדים את המסמכים הנדרשים במקרה של תביעה ולא מדווחים על תאונות שקרו באתרי הבנייה שבאחריותם. צריך לדרוש ממערכת הבריאות דיווח מקוון על כל פנייה שיש בה חשש לתאונת עבודה.
- להקים מענה טלפוני ייעודי לעזרה במקרים של תאונות העבודה בענף הבנייה, שינגיש מידע בכמה שפות, לעובדים שלא מדברים עברית, ולפרסם את פרטיו לקהל העובדים.
- לתעד את שמות העובדים הערבים ולרשום אותם מדויק במוסד לביטוח לאומי בתחילת עבודתם.
- להדריך ולהכשיר את העובדים במוסד לביטוח לאומי למתן שירות לעובדים מקבוצות תרבותיות שונות.

ביבליוגרפיה

- אתר הכנסת, מזכיר הכנסת. הסכם עם הודו <https://shorturl.at/ryIK2> (נשלף 10/2/2024)
- גדיר, נ' (2019). המלצות לצעדים דחופים לצמצום תאונות העבודה בענף הבניה. קו לעובד.
- גיטלסון, נ', כהן, ר', רענן, נ' (2015). *תאונות עבודה בישראל 2010-2014*. המוסד לביטוח לאומי, משרד הכלכלה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2023). השנתון סטטיסטי לישראל 2023, [לוח 20.4](#).
- המוסד לביטוח לאומי (2023). דוח שנתי 2020. ביטוח נפגעי עבודה.
- https://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2020/Documents/chap-3-08-avoda.pdf
- התאחדות הקבלנים בוני הארץ (2024). ראול סרוגו: ["יום שעובר מגיעה הפגיעה ההיקפית של עצירת עבודות בנייה ומפעלי תעשיות הבנייה במשק לכ-150 מיליון שקל"](#). 19/10/2023.
- מאקרו, המרכז לכלכלה מדינית (2017). תנאי העבודה של עובדים פלסטינים שכירים בישראל.
- <https://www.macro.org.il/images/upload/items/47922424014604.pdf>
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2015). תאונות עבודה בענף הבניין.
- https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/59e62efd-6493-e511-80d6-00155d0204d4/2_59e62efd-6493-e511-80d6-00155d0204d4_11_7970.pdf
- משרד העבודה הרווחה והשירותים חברתיים (2023). דו"ח פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בעבודה.
- עאסלה, ס', אלדר, ל', חסון, י', הלפרין, ע' (2020). [מיצוי פוטנציאל המפגש היהודי-ערבי באקדמיה](#). מרכז אקורד – פסיכולוגיה חברתית לשינוי חברתי, האוניברסיטה העברית ויוזמות אברהם.
- עבאס, ר' (2021). הגורם האנושי בתאונות עבודה בענף הבנייה מבט על העובד. המוסד לביטוח ולגיהות.
- קו לעובד (2023). [מניעת טיפולים רפואיים לעובדים פלסטינים שנפגעו בעבודה](#).
- קו לעובד (2024). שנת 2023 בבטיחות בעבודה.
- רשות האוכלוסין וההגירה (2023). נתוני זרים בישראל - לסיכום שנת 2022.
- https://www.gov.il/he/departments/news/foreignworkers_2022
- רשות האוכלוסין וההגירה (2024). נתוני זרים בישראל – רבעון שלישי – שנת 2023.
- https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/zarim_q3_2023
- Al-Bayati, A. J., & Abudayyeh, O. (2016). Safety challenges in the US construction industry: The Hispanic workforce perspective. In *Construction Research Congress 2016* (pp. 2967-2971).
- Al-Bayati, A. J., Abudayyeh, O., Fredericks, T., & Butt, S. E. (2017). Managing cultural diversity at US construction sites: Hispanic workers' perspectives. *Journal of Construction Engineering and Management*, 143(9), 04017064.
- Bertsen, Lisa (2016): Reworking labour practices: on the agency of unorganized mobile migrant construction workers. In: *Work, employment and society*, Volume 30, Issue 3, June 2016, Pages 472-488.
- Betsis, S., Kalogirou, M., Aretoulis, G., & Pertzidou, M. (2019). Work accidents correlation analysis for construction projects in Northern Greece 2003–2007: A retrospective study. *Safety*, 5(2), 33.
- Bust, P. D., Gibb, A. G., & Pink, S. (2008). Managing construction health and safety: Migrant workers and communicating safety messages. *Safety science*, 46(4), 585-602.
- Choudhry, R. M., Fang, D., & Mohamed, S. (2007). The nature of safety culture: A survey of the state-of-the-art. *Safety science*, 45(10), 993-1012.

- Choudhry, R. M. (2014). Behavior-based safety on construction sites: A case study. *Accident analysis & prevention, 70*, 14-23.
- Ho, D. C. P., Ahmed, S. M., Kwan, J. C., & Ming, F. Y. W. (2000). Site safety management in Hong Kong. *Journal of Management in Engineering, 16*(6), 34-42.
- Khosravi, Y., Asilian-Mahabadi, H., Hajizadeh, E., Hassanzadeh-Rangi, N., Bastani, H., & Behzadan, A.H. (2015). Factors Influencing Unsafe Behaviors and Accidents on Construction Sites: A Review. *Int. J. Occup. Saf. Ergon.* 20, 111–125.
- Idrees, M. D., Hafeez, M., & Kim, J. Y. (2017). Workers' age and the impact of psychological factors on the perception of safety at construction sites. *Sustainability, 9*(5), 745.
- Jordan, G., Surridge, M., Mahoney, D., Thomas, S., & Jones, B. (2004). Mucky Macho World? The identification, exploration and quantification of barriers to the participation of women in the construction industries in Staffordshire.
- Kanchana, S., Sivaprakash, P., & Joseph, S. (2015). Studies on labour safety in construction sites. *The Scientific World Journal, 2015*.
- Kines, P., Andersen, L. P., Spangenberg, S., Mikkelsen, K. L., Dyreborg, J., & Zohar, D. (2010). Improving construction site safety through leader-based verbal safety communication. *Journal of safety research, 41*(5), 399-406.
- Kushnirovich, N., & Rajjman, R. (2017). *The impact of bilateral agreements on labor migration to Israel: A comparison between migrant workers who arrived before and after the implementation of bilateral agreements*. Jerusalem: Center for International Migration and Integration.
- Kushnirovich, N., Rajjman, R., & Barak-Bianco, A. (2019). The impact of government regulation on recruitment process, rights, wages and working conditions of labor migrants in the Israeli construction sector. *European Management Review, 16* (4), 909-922.
<https://doi.org/10.1111/emre.12169>.
- Landry, C., & Wood, P. (2012). *The intercultural city: Planning for diversity advantage*. Routledge.
- Lavy, S., Aggarwal, C., & Porwal, V. (2010). Fatalities of Hispanic workers: Safety initiatives taken by US construction companies to address linguistic and cultural issues. *International Journal of Construction Education and Research, 8*(4), 271-284.
- Loosemore, M., & Lee, P. (2002). Communication problems with ethnic minorities in the construction industry. *International Journal of Project Management, 20*(7), 517-524.
- Loosemore, M., & Muslmani, H. A. (1999). Construction project management in the Persian Gulf: inter-cultural communication. *International Journal of Project Management, 17*(2), 95-100.
- Loosemore, M., Phua, F., Dunn, K., & Ozguc, U. (2010). Operatives' experiences of cultural diversity on Australian construction sites. *Construction Management and Economics, 28*(2), 177-188.
- Mohamed, S. (2002). Safety climate in construction site environments. *Journal of construction engineering and management, 128*(5), 375-384.

- Raijman, R. & Kushnirovich, N. (2012). *Labor Migration Recruitment Practices in Israel*. Final Report. Emek Hefer: Ruppin Academic Center and Center for International Migration and Integration.
- Raijman, R., & Kushnirovich, N. (2015). *Recruitment of Migrant Workers in Agriculture and Construction in Israel: The Impact of Bilateral Agreements*. Final Report. Ruppin Academic Center and Center for International Migration and Integration CIMI.
- Raijman, R., & Kushnirovich, N. (2019). *The Effectiveness of the Bilateral Agreements: Recruitment, realization of social rights, and living & employment conditions of migrant workers in the agriculture, construction and caregiving sectors in Israel, 2011-2018*. Emek Hefer, Jerusalem: CIMI, PIBA, Ruppin Academic Center.
- Sherratt, F., Farrell, P., & Noble, R. (2013). UK construction site safety: discourses of enforcement and engagement. *Construction management and economics*, 31(6), 623-635.
- Statista (2024). Global Construction Market Size 2020-2030.
<https://www.statista.com/statistics/1290105/global-construction-market-size-with-forecasts>
- Trajkovski, Stefan, Loosemore Martin (2006): Safety implications of low-English proficiency among migrant construction site operatives, *International Journal of Project Management*