

פרמיית הסיכון הגלומה בשכר פועלי הבניין בישראל

הילה יעקובוביץ' ועידן מילוא

נייר מדיניות, מאי 2019

מוגש לפרופסור יונה רובינשטיין

תוכן עניינים

3.....	תקציר העבודה ועיקרי ההמלצות
3.....	מבוא
4.....	שיטה
6.....	ענף הבניה רקע
8.....	הסיבות המרכזיות למוות במקום העבודה
9.....	הכשרה לעבודה בגובה באתרי הבנייה
9.....	שכר הפועלים
10.....	משתני הבקרה
11.....	דיון ומסקנות
14.....	ביבליוגרפיה
15.....	נספחים

תקציר העבודה ועיקרי ההמלצות

שאלת המדיניות הנבדקת בעבודה זו עוסקת בענף הבניה. השאלה היא האם פרמיית הסיכון הגלומה בשכרו של עובד בענף הבנייה משקפת נכונה את רמת הסיכון שהוא חשוף לה?

בכדי לענות על שאלה זו בחרנו להשוות את פערי השכר במקצועות נוספים, בענפים שונים אשר בהם יש אפשרות לעבודה עם סיכון ועבודה ללא סיכון (יחסי). לפערים שנמצאו קראנו "פרמיית הסיכון". בהמשך, ניסינו לזהות אם קיים הבדל גם בין פועלי בניין אשר עובדים בגובה רב לבין אלו שלא, שכן גילינו כי הם אלו המרכזיים הנמנים בין ההרוגים בתאונות הבניין. עם מציאת קיום הגידול בשכר לאלו העובדים בגובה נוכל לטעון כי קיימת פרמיה המשולמת עבור הסיכון. אולם, לאחר שהוכחנו כי ישנה תוספת בשכר עבור הסיכון אצל מנקי חלונות במבנים גבוהים ועבור חיילים לוחמים (לוחמי חוד), מצאנו כי במקרה של פועלי הבניין, בתשע השנים הראשונות לעבודתם אין ולא קיימת תוספת בשכר עבור הסיכון. לפיכך, פועל בניין ללא הכשרה אשר עובד על פיגומים\גגות\מרפסות בגובה יקבל את אותו שכר כפי שפועל שני יקבל בזמן שעובד על הקרקע. בנוסף, מצאנו כי על אף שבענפי תעסוקה אחרים קיימת פרמיית סיכון, לא קיים חישוב כלכלי אחיד ומשותף לגובה הפרמיה. מכאן, שבהיעדר שפה משותפת קשה יהיה הן לעובדים והן למעסיקים לקבוע האם השכר המשולם הוא בגובה ראוי.

המלצתנו העיקרית מכוונת להתאחדות בוני הארץ, אשר כתבה ומיישמת כיום את שיטת מתן השכר לפי דרגות, המושתתת בעיקרה על ותק בענף. אנו סבורות כי שיטה זו אינה שלמה ללא בניית קריטריונים מפורטים יותר עבור עליה בדרגה. יש ליצור הפרדה שתחצוץ בין עובדים הלוקחים סיכון סטטיסטי גבוה יותר לבין אלו שלא. יש לתת תוספת הולמת עבור הסיכון אותו נושאים העובדים. אנו מאמינות כי יש משמעות כלכלית למתן תגמול כספי שיוכל למנוע בסופו של דבר התנהגות לא רצויה הן מצד המעסיק והן מצד העובד. בנוסף, כדי לאפשר הסכמה כללית לגבי הלימות התוספת, יש ליצור מנגנון אחיד, גלוי וברור לכל.

מבוא

שאלת המדיניות הנבדקת בעבודה זו עוסקת בענף הבניה. השאלה היא האם פרמיית הסיכון הגלומה בשכרו של עובד בענף הבנייה משקפת נכונה את רמת הסיכון שהוא חשוף לה?

בחרנו להתמקד בענף הבנייה בשל מספר סיבות. ענף הבניה נמצא בכותרות העיתונות מזה זמן ממושך בשל פגיעות חוזרות ונשנות (עד מוות) של עובדים. ענף זה טומן בחובו סיכונים רבים לעובדים, כגון: עבודה בגובה רב, שימוש בכלי עבודה כבדים וחדים, שימוש בחומרים רעילים וכדומה. מכאן, שהעובדים בענף חשופים לפגיעות קלות כמו חמורות, שמהן אין דרך חזרה (Sanshall, 2005).

למרות זאת, נראה שקיים פער עמוק בין שכר העובד לסכנה בה הוא מצוי. לפי מגן דוד אדום (מד"א), רק בשנת 2018 עומד מספר הנפגעים בענף על שלושים ושמונה הרוגים ומאה שישים ושלושה פצועים. מנתוני עשר השנים האחרונות, נראה כי קיימת עלייה מתמדת בשיעור ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה. עם זאת, השכר בענף לא עלה בהתאם (המוסד לביטוח לאומי ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018).¹

השאלה שנרצה לשאול אם כן, היא האם פרמיית הסיכון המגולמת בשכרו של עובד בענף הבנייה משקפת נכונה את רמת הסיכון שהוא חשוף לה. בסקירת רשימות הנפגעים וההרוגים בתאונות בענף הבנייה לשנים 2017-2019 מצאנו, כי בדומה לסטטיסטיקות שנעשו בשנים עברו נפילה מגובה רב הנה הסיבה העיקרית למוות, וכי קריסת עצמים על עובדים הנו הגורם השני השכיח ביותר. לפיכך, בחרנו להתמקד בנפילה מגובה בנושא העבודה.

עד כה נכתבו מספר רב של עבודות העוסקות בבטיחות בענף הבנייה (Ringen & Segal, 1995), בשיטות החישוב של הסיכון הטמון בעבודות הבנייה (W.Y.Tam & Y.Lo & L.H.Lu, 2010), ובעלויות הטיפול בנזקים כתוצאה ממנו (Wahrer et al. (2007)). עם זאת, לא מצאנו צורת חישוב מוסכמת ואחידה המקובלת על כל, או לכל הפחות, רוב ענפי המשק בהם נדרשת תוספת סיכון בשכר העובד. בתהליך הבדיקה נבחן כיצד מחושב הסיכון הן בענף הבנייה והן בענפים נוספים, בכדי להבין האם קיימת אחידות בצורת החישוב, ומכאן האם תוספת הסיכון הניתנת בענף הבנייה הינה בהתאמה לסיכון אל מול המקצועות הללו. אנו מקווים למצוא כי הפרמיה המתקבלת בענפים הנ"ל מספקת, וכי היא עומדת בתנאים אותם נציג. כמו כן, אנו מקווים כי עבודה זו תהווה נדבך נוסף בכיוון של ייצור שפה כלכלית משותפת לחישוב תוספת הסיכון בכל אותם התפקידים בהם היא נדרשת.

שיטה

עבודתנו מבקשת לבחון האם הפרמיה המשולמת לעובדים בענף הבנייה משקפת באופן הולם את רמת הסיכון במקצוע. לצורך הבדיקה, בחרנו להתמקד רק בעובדים בענף הבניה שנפגעו מתאונות עבודה שהתרחשו במהלך העבודה, ולא, לדוגמא, בדרך לעבודה. בכדי שנוכל להגיע למסקנה האם הפרמיה במודל הנוכחי שלה אכן בגובה הנכון, נציג במקביל לניתוח של הענף המרכזי שני ניתוחים של ענפים דומים, אך הופכיים. זאת, על מנת לאמוד את ההבדל בשכרו של עובד בענף הבנייה אל מול עובד בעבודה דומה שבה רמת הסיכון נמוכה יותר. באופן זה נרצה למצוא את "ההפרש הנקי" שיבטא את התוספת בשכר בשל הסיכון.

ראשית, על מנת לבדוק האם תוספת הסיכון שמקבל עובד בענף הבנייה הולמת את רמת הסיכון לה הוא חשוף, נשווה את מרכיבי שכרו של עובד בענף הבנייה הכוללים תוספת סיכון, למרכיבי שכרו של עובד בענף אחר שאינו מקבל תוספת סיכון. כדי שאפשר יהיה להשוות בין שני ענפים עליהם להיות דומים ברוב הפרמטרים להוציא את הסיכון. מכאן, שעלינו לבחור ענף מקצועי המושתת על עבודת כפיים ולא על מקצועות חופשיים, או מקצועות 'צווארון לבן', מאחר וישנם גורמים רבים נוספים המשפיעים על השכר (כגון השכלה, מוניטין וכו'). בחרנו לפיכך להשוות את שכר העובד בענף הבנייה לשכר העובד בענף השירותים והתחזוקה- ניקיון חלונות (הן חלונות ראוה והן חלונות בגורדי שחקים) הואיל ושני הענפים דומים במידה רבה במאפייני העבודה. אלו כוללים עבודה כפיים, חשיפה לפגעי מזג האוויר, ושימוש בכלים כבדים.

בשני הענפים רוב המשרות, באופן טבעי, אינן דורשות כישורים מיוחדים או ניסיון קודם², אם כי ידע טכני עשוי להתגלות כיקר ערך, שכן גם בענפים אלו ישנה התקדמות טכנולוגית הדורשת שימוש בכלים מתקדמים.

שנית, על מנת לבדוק האם תוספת הסיכון שמקבל עובד בענף הבנייה הולמת את המקובל בשוק, נשווה את ממצאינו מענף הבנייה למקצוע הצבאי, בו קיימת גם כן תוספת סיכון בשכר העובד. על מנת לבדוד את מרכיב

² לפי דו"ח תאונות עבודה שצוין לעיל, 76% מהנפגעים הנם עובדים כלליים ללא השכלה ספציפית ייעודית למשימה.

רמת הסיכון מן השכר נשווה בין שכרם של לוחמים לשכרם של תומכי לחימה שכן ההבדל המובהק בשכרם נובע מאלמנט תוספת הסיכון ללוחמים.

בחרנו להתמקד במספר דוחות סטטיסטיים מהם ניתן לחלץ נתונים המעידים על המצב הקיים בישראל בתחום תאונות וגורמי סיכון, כמו תאונות עבודה, ובדוחות העוסקים באופן ספציפי בתאונות בענף הבנייה.

1. דו"ח "נרתמים-בטיחות לעובדי בניין" 2018 מתוך פרויקט "נרתמים-תאונות עבודה בבניין"

המכיל נתונים של מד"א. (<https://www.kavlaoved.org.il/work-accidents-data/>)

לשם חישוב שיעור ההרוגים אימצנו את צורת החישוב הנהוגה בדוח זה, על פיה שיעור ההרוגים מחושב לפי מספר ההרוגים חלקי מספר המועסקים.

2. דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2012-2016 (רענן, כהן 2017)

([https://employment.molsa.gov.il/Employment/SafetyAndHealth/ResearchAndP\(rojects/Reports/Reports/AccidentReport2012-2016.pdf](https://employment.molsa.gov.il/Employment/SafetyAndHealth/ResearchAndP(rojects/Reports/Reports/AccidentReport2012-2016.pdf))

דו"ח זה פורס בפני הקורא תמונה רחבה ואינטגרטיבית אודות תאונות העבודה בישראל. הדו"ח מכיל מסדי נתונים, סטטיסטיקות וסקירת אירועים עד לרמת הפרט, בחלוקה למאפייני האוכלוסיות הנפגעות והגורמים לכך. באמצעות נתונים אלה מתקבלת תמונה מוצקה של המצב בענף הבנייה, המאפשרת השוואה למקומות עבודה אחרים.

3. דו"ח השפעת תמריצים פיננסיים ואכיפה על אופי הנהיגה הכולל סקירה על היקף תאונות הדרכים בישראל.

דו"ח זה מעניק נקודת מבט נוספת על תחום אחר בו בני האדם מסתכנים למעשה ברמה יום יומית, ומציג מספר השערות לגבי הסיבות הגורמות להתגברות תופעת התאונות הן ממבט כלכלי והן ממבט אנושי. השערותנו היא כי במסגרת חישוב תוספת סיכון לעובד, יש להתחשב באפקט "הסיכון המוסרי" (Moral Hazard), המעודד התנהגות לא אחראית בעתיד, על ידי כך שהוא מגונן על מי העובדים מהשלכותיהם המלאות של הסיכונים. כלומר, אנו משערים, כי עובד המקבל ביטוח פרמיה גבוהה המכסה נזק פוטנציאלי עתידי, ינהג בזהירות נמוכה יותר מזה שאינו מכוסה ביטוחית, מה שעלול להוביל לעלייה בתאונות.

4. דו"חות של הלשכה המרכזית (הלמ"ס) בנושא ענף הבינוי:

(https://www.gov.il/he/departments/central_bureau_of_statistics)

● משרות שכיר ושכר ממוצע למשרת שכיר לפי ענף כלכלי.

● התפלגות תעסוקה בענף הבינוי על פי חלוקה למגזרים.

5. פקודת מטכ"ל, צבא ההגנה לישראל (<https://www.idf.il>).

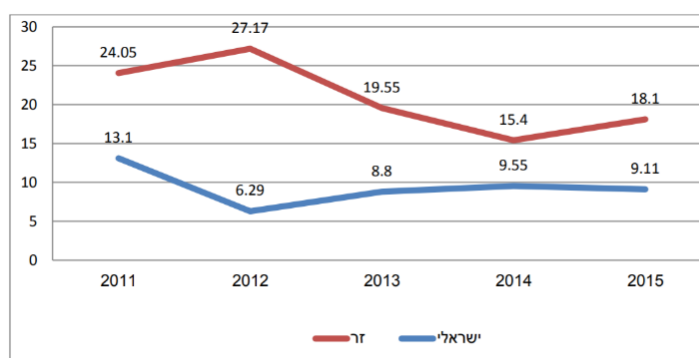
שכר חיילי סדיר ותוספת תמריצים ללוחמי חוד.

מקצועות תומכים - מקצועות הנדרשים לאורך כל תהליך הבנייה. לדוגמא - מנופאי.

בשנת 2015 נחתם הסכם עבודה קיבוצי חדש המשפר את תנאי העסקתם של העובדים. עיקרי התנאים נגעו בפנסיות שיפורשו מהיום הראשון לעבודה, פיצוי בגין ביטול ימי עבודה כתוצאה מפגעי מזג אוויר, הגדלת מסי ימי חופשה שנתית ועוד. כל ההטבות תקפות לכל העובדים ומכאן שגם עובדים שאינם זכאים מבחינה חוקית לחלק מההטבות (כגון עובדים פלשתינאים אשר אינן זכאים לפנסיה) יקבלו שווה ערך בצורה אחרת כך שלא יופלו לרעה (הקרן לעידוד ענף הבנייה).⁶

בדצמבר 2017 פורסם צו הרחבה בו התקבלה ההחלטה לעלות את שכר המינימום לעובדים בענף הבנייה, עובדי שיפוצים ומנהלי עבודה. בתחילת פברואר 2018 הושלמה הפעילה האחרונה של העלאת שכר המינימום לפי צו ההרחבה והוא נקבע על 5,600 ₪ לחודש בגין 182 שעות עבודה בחודש, בעוד ששכר המינימום בשוק הנו 5,300 ₪ (התאחדות בוני הארץ).⁷

בין השנים 2011-2015 אחוז ההרוגים בענף הבינוי בקרב העובדים הזרים (כולל עובדים המגיעים מהשטחים) היה גבוה יותר מאשר בקרב עובדים ישראלים יהודים. הסיכוי שעובד זר ייהרג במהלך עבודתו בענף הבנייה גבוה פי שניים מהסיכוי שעובד ישראלי יהודי ייהרג במהלך עבודתו (מרכז מאקרו לכלכלה פוליטית וקרן הנס בוקלרר-Stiftung-Böckler-Hansר). מגמה זו ממשיכה להתקיים גם בשנים העוקבות, לדוגמא, בשנת 2018 נהרגו 38 פועלים כאשר מתוכם 15 פלסטינים (39%) ו-41 ישראלים יהודים (10%).



מקור: מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית והביטוח הלאומי.

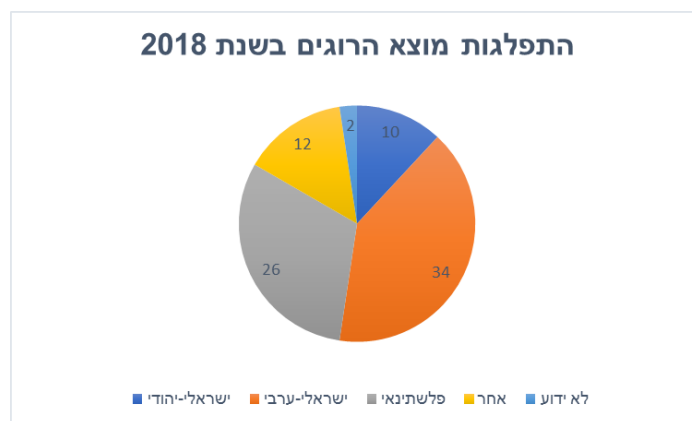
טבלה מספר 1: מספר ההרוגים לכל 100,000 עובדים על פי תושבות, 2011-2015

⁶ הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבנייה בישראל, הסכם עבודה קיבוצי נחתם ב 2015 :

<https://www.hakeren.co.il/%D7%94%D7%A6%D7%98%D7%A8%D7%A4%D7%95%D7%AA-%D7%9C%D7%A7%D7%A8%D7%9F/%D7%94%D7%A1%D7%9B%D7%9D-%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94-%D7%A7%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A6%D7%99/>

⁷ התאחדות בוני הארץ, ענף הבנייה והתשתיות, סקירת התפתחויות לשנת 2017 ותחזית לסוף שנת 2018, בשיתוף BDO - זיו האפט, יעוץ וניהול בע"מ. שער 4.

<https://acb.org.il/wp-content/uploads/2018/05/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94-%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%AA-2017.pdf>

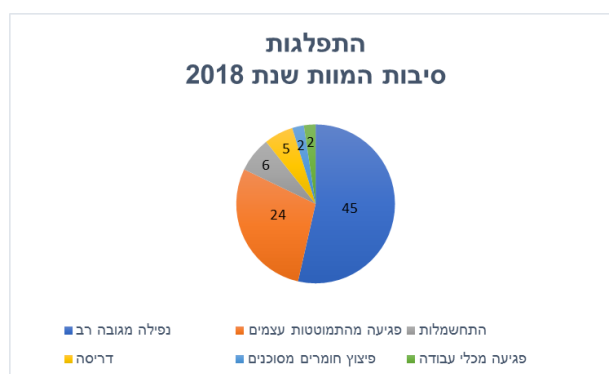


מקור: דו"ח "נרתמים-בטיחות לעובדי בניין" 2018.

טבלה מספר 2: התפלגות מוצאם של ההרוגים לשנת 2018

הסיבות המרכזיות למוות במקום העבודה

רוב תאונות העבודה מתרחשות בשלב מתקדם של העבודות הרטובות ובחלקם אף בשלב עבודות הגמר (למ"ס). אתר הבנייה מאופיין בעובדים חסרי השכלה ייעודית מקצועית, ופעמים רבות עובד מועסק במספר תפקידים באתר בהתאם לצורכי השעה כאשר ההכשרה מועברת בצורת "מהאב לבנו". לפיכך, לא ניתן וגם אין, לפלח את הנתונים בדבר תפקידו הספציפי של העובד באתר. בהתאם למסקנה הנ"ל ניתן להבין כי המשותף לפצועים וההרוגים, ברוב המקרים, הוא עצם העבודה בגובה ולא סוג העבודה עצמה. לפיכך בחרנו לבחון את העובדים בעבודות הרטובות, אשר מתוקף תפקידם (שמסתמן כי פירוטו הספציפי אינו רלוונטי) צריכים לעלות לגובה רב.



מקור: דו"ח "נרתמים-בטיחות לעובדי בניין" 2018.

טבלה מספר 3: סיבת המוות המרכזית היא נפילה מגובה רב

על פי הגדרות המכון לבטיחות ולגיהות בעבודה⁸, העבודה בגובה יכולה להתבטא בסוגי עבודה שונים כגון :

1. עבודה על סולמות
2. עבודה מתוך סלים להרמת אדם
3. עבודה מתוך בימות הרמה מתרוממות ופיגומים ממוכנים
4. עבודה בתוך מקום מוקף
5. עבודה מעל לפיגומים ניחים
6. עבודה מעל גגות
7. עבודה מעל מבנה קונסטרוקציה
8. טיפול בעצים וגיזום
9. הקמת בימות והתקנת מערכות תאורה והגברה

הכשרה לעבודה בגובה באתרי הבנייה

טרם עליה לגובה באתרי הבנייה ישנו הליך רשמי ברור שכל עובד צריך לעבור, והוא כולל תדריך שמועבר ע"י מנהל העבודה.⁹ בסופו של התדריך על הפועלים לחתום ולהצהיר כי עברו את התדריך ומכאן "כשירים" לעבודה בגובה. נוסף על כך, ישנו "נאמן בטיחות" אשר משימתו הנה אכיפת הדרישות הבטיחותיות וזיהוי המפגעים. יש לציין כי ישנו הבדל בין עובדים "פשוטים" אשר עוברים תדריך זה לכל היותר שלאחריו יעלו לעבוד על פיגומים, מרפסות וגגות לעומת "טפסנים" אשר הכשרתם לעבודה בגובה היא רחבה ומשמעותית יותר, וכי הם אינם נמנים עם ההרוגים בתאונות הבניין.

שכר הפועלים

נכון לשנת 2018 השכר הממוצע לפועל בבניית מבנים ועבודות בניה מיוחדות עומד על כ-9440 ₪ כאשר השכר הממוצע במשק עומד על כ-10,806 ₪ (הלמ"ס). לפי ההסכם הקיבוצי הכללי שנחתם בין התאחדות בוני הארץ לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה החל משנת 2018 שכר המינימום בעבודות בניין עומד על כ-5600 ₪, פועל בניין עם 12 שנות לימוד בלבד ללא ניסיון בעבודות בניין יקבל 5600 ₪, כאשר כל שלוש שנים למשך תשע שנים השנים העוקבות יוכל לעלות "דרגה" ולקבל העלאה של כ-100 ₪ לחודש¹⁰ (נספח א'). כדי להמשיך ולהתקדם בדרגות (עד לדרגה 8 לכל היותר) יצטרכו לקבל אישור ע"י וועדת הדרגות המורכבת מנציג ההתאחדות ונציג ההסתדרות¹¹ (נספח ב'). בנוסף, עובדים בעלי הכשרה מקצועית ייחודית כגון עובד בטפסנות שילדאי בניין יקבל כ-9000 ₪ לחודש.¹²

⁸ https://www.osh.org.il/uploadfiles/takanot_gova_6583.pdf

⁹ מתוך המדריך הרשמי-"בטיחות וגיהות תעסוקתית בעבודות בנייה הנדסית, פיתוח ותשתית", המוסד לבטיחות ולגיהות.

¹⁰ [https://www.hakeren.co.il/wp-](https://www.hakeren.co.il/wp-content/uploads/2019/02/%D7%98%D7%91%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%A9%D7%9B%D7%A8-%D7%93%D7%A6%D7%9E%D7%91%D7%A8-2017.pdf)

[content/uploads/2019/02/%D7%98%D7%91%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%A9%D7%9B%D7%A8-%D7%93%D7%A6%D7%9E%D7%91%D7%A8-2017.pdf](https://www.hakeren.co.il/wp-content/uploads/2019/02/%D7%98%D7%91%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%A9%D7%9B%D7%A8-%D7%93%D7%A6%D7%9E%D7%91%D7%A8-2017.pdf) - הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל

¹¹ <https://www.hakeren.co.il/wp-content/uploads/2018/07/%D7%94%D7%A1%D7%9B%D7%9D-%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94-%D7%A7%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A6%D7%99-%D7%90%D7%AA%D7%A8.pdf>

עמוד 7 סעיף 20

¹² אתר "משכורות".

משתני הבקרה

מקצוע הבנייה אינו המקצוע היחיד שבו העובד מסתכן במהלך עבודתו בעת עבודה בגובה. אספנו נתונים אודות מקצועות נוספים בעלי סיכון של עבודה בגובה, על מנת שנוכל להשוות בין השכר שמקבל העובד במקצועות הבקרה, לבין השכר שמקבל העובד בענף הבנייה. שכר זה אמור לגלם בתוכו את התגמול על הסיכון באותו היחס. בסוף התהליך אנו מבקשות להשוות בין פרמיית הסיכון שאותה מקבל העובד בענף הבנייה לבין פרמיית הסיכון המקובלת במקצועות נוספים.

בשלב הראשון השווינו בין השכר של מנקי חלונות בגובה באמצעות גלישה בסנפלינג, לבין שכרם של מנקי חלונות ראויה שלא בגובה. הפער בשכר שבין שני המקצועות הללו מגלם את הפרמיה עבור הסיכון שנושא מנקה החלונות בגובה. בפרמיה הזו נשתמש כדי לבדוק האם שכרו של עובד בניין בגובה מגלם בתוכו את שיעור הפרמיה המתאים לסיכון.

א. מנקי חלונות

על פי אתר 'משכורות' מצאנו, כי מנקה חלונות ראויה שאינו מיומן (עבודה שביחס לענף הבנייה אינה מכילה סיכון מידי) מרוויח כ- 3600 ₪ בחודש וכי מנקה חלונות בגובה (באמצעות סנפלינג) מרוויח כ- 6000 ₪ לחודש. הפער, העומד על 2400 ₪ יוסבר כתוספת עבור הסיכון אותו העובד מצפה לקבל שכן אילולא התוספת, העובד לא היה מוכן לצאת ולגלוש בגובה.

מקצוע	שכר טווח תחתון	שכר טווח עליון
ניקוי חלונות בגובה ע"י מנוף- הסמכת עובד גובה אזרחי- יום אחד	5000	6100
ניקוי חלונות תצוגה בחנויות	3600	
מדריך אטרקציה פארק חבלים- עובד גובה גולש מעטפת	5000	

טבלה מספר 4 : משכורות ממוצעות בתחום ניקוי חלונות

ב. חיילים קרביים וחיילים עורפיים

עפ"י נתוני השכר של מנהל התשלומים (מת"ש), שכרו של חייל עורפי עומד על 810 ₪ לחודש במשך שלוש שנים ללא עליה בשכר במהלך השנים. שכרו של חייל קרבי עומד בשנתיים הראשונות (עד שהוא מקבל תעודת לוחם) על 1620 ₪. החל מן השנה השלישית עומד שכרו על 2000 ₪ וכן מענקים בצורת תלושים והטבות בחנויות ייעודיות. נראה שתוספת הסיכון מתייחסת לפער שבמשכורת חייל עורפי-קרבי בשנתיים הראשונות שהינה 810 ₪ (הפרש של 100%). ייתכן וחלק מההפרש בשכר החל מן השנה השלישית אינו מגלם תוספת סיכון אלא נועד לתמרץ את החיילים להישאר בתפקידם הקרבי גם לאחר קבלת תעודת הלוחם אולם ניכר עדיין כי ישנה תוספת מובהקת לעצם תוספת הסיכון (נספח ג').

עורף	קרבי	שכר
810	1620	
נשאר	משנה שלישית	
קבוע	2000	

על פי הממצאים, ניתן לראות שישנם מקצועות במשק המחייבים תוספת סיכון. המקצועות שהתמקדנו בהם הם מנקי חלונות בגובה וחיילים קרביים.¹³ מטבלת מנקי החלונות, אנו למדים כי ניתנת תוספת מובהקת של 2400 ש"ח עבור עבודה בגובה המהווים כ-67% משכר הבסיס של מנקה שאינו בגובה. מנתוני השכר של החיילים הקרביים אנו רואים כי ניתנת תוספת סיכון של 810 ש"ח המהווים 100% משכרם של חייל עורפי. שתי הדוגמאות הנ"ל אינן מציגות עקביות בשיטת התגמול עבור הסיכון. עם זאת, ניתן לראות כי היא אינה יורדת מ-60% משכר העובד.¹⁴

לוחמים	מנקי חלונות	פועלי בניין	
2000	6000	5,600	השכר
כ-0.05% ¹⁵	באין חוסר מידע בחרנו שלא להציג אומדן.	1.04% לכל 100 אלף עובדים	הסיכוי למות
כ-100%	כ-67%	כ-0%	פרמיית הסיכון המגולמת בשכר באחוזים

דיון ומסקנות

השאלה שאותה ביקשנו לבדוק הייתה האם פרמיית הסיכון הגלומה בשכרו של עובד בענף הבנייה משקפת נכונה את רמת הסיכון שהוא חשוף לה. מצאנו כי נפילה מגובה רב היא סיבת הפגיעה המרכזית בענף הבנייה. רוב העובדים הנפגעים באתרי הבנייה הם עובדים כלליים, לרוב עובדים זרים, שאינם עוברים הכשרה לעבודה בגובה, למרות קיומן של תקנות מחייבות. הקידום בשכרו של עובד בענף הבנייה אינו תלוי הכשרה מקצועית אלא תלוי ותק בלבד. פועל שעובד בגובה בשנתו הראשונה נכלל תחת אותה דרגת שכר של עובד בשנתו הראשונה אשר משימתו תהיה על הקרקע, חשוף לסיכון נמוך יותר. בנוסף, מחלוקה לדרגות השכר ניתן ללמוד כי בשנותיו הראשונות של הפועל לא קיימת התניה להכשרה מקצועית, שתפקידה לבדל בין העובדים אשר לוקחים על עצמם סיכון העלייה לגובה לבין אלו שאינם מסתכנים. ממצאי הבדיקה מעלים כי במהלך תשע שנות העבודה הראשונות של הפועל אין כלל תגמול עבור הסיכון. טבלת השכר זהה עבור כלל העובדים. החל מן השנה העשירית לעבודתו, הועדה האחראית לאישור העלייה בדרגות היא זו המאשרת תוספות שכר. אולם, בהעדר נתונים מדויקים ומפורטים, לא ניתן לדעת האם תוספת השכר מגלמת תוספת סיכון או לחלופין פרמטרים אחרים כמו התמקצעות או גידול בתחום האחריות באתר.

¹³ שני המקצועות הם משני סוגים שונים, היות והם בעלי יוקרה וסטטוס שונים בציבור הישראלי. לפיכך, סביר להניח כי התוספת סיכון מגלמת גם משתני לוואי כמו סטטוס חברתי או תמריצים לעיסוק במקצוע.
¹⁴ יש לבדוק נתונים של מקצועות נוספים על מנת לבחון את המסקנות הללו, היות ויש להניח כי אחוז התגמול תלוי בגורמים נוספים, כמו סטטוס, אינטרס של המעסיק לקדם אוכלוסיות ספציפיות, ואינטרסים חברתיים וכלכליים אחרים של המעסיק בין אם הוא המדינה או גורם פרטי.

¹⁵ החישוב נעשה כאומדן פשטני של מסי' ההרוגים חלקי מסי' החיים בצה"ל, מתוך הבנה כי ישנה שונות גדולה בתוך ההרוגים בין לוחמים ושאינם לוחמים לאורך השנים, התייחסותנו הייתה לממוצע משנת 2012-2018.
https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9107116b-1c0e-e711-80cc-00155d0206a2/2_9107116b-1c0e-e711-80cc-00155d0206a2_11_8715.pdf

בניגוד לענף הבנייה, בשני מקצועות הבקרה שנבדקו, מנקי חלונות בגובה וחיילים קרביים, נמצא כי קיימת תוספת סיכון משמעותית בשכרו של העובד (בין 60% - 100% מן השכר). כמו כן, תוספת הסיכון הניתנת לחיילי חוד גדלה לאחר שנתיים, עם סיום ההכשרה. דהיינו, רמת המומחיות מהווה רכיב משמעותי בשכר כבר מן השנים הראשונות.

בשיחת טלפונית שערכתי עם אלי אלאוף¹⁶ באפריל 2019, נאמר לי כי רוב עובדי הבניין המועדים לסיכון של נפילה מן הגובה באתרי הבנייה הם עובדים כללים שאינם בעלי מקצוע ומומחיות ספציפית באתר (כגון טפסנים). עובדים אלה אינם מקבלים הכשרה ספציפית והעלאתם לגובה מתנהלת כהליך מהיר ושאינו מקצועי. לפיכך, שכרם אינו מגלם תוספת סיכון בכלל. המדינה לא משיתה סנקציות מספיק חזקות על המעסיקים בכדי למנוע את דפוסי ההעסקה הנ"ל. הסנקציה היחידה כיום היא סגירת האתר לכחמישה ימי עבודה בתשלום, ולאור המצב כנראה שאינה מספיקה. כמו כן, קיימים חוקי עבודה בנוגע להכשרות עבודה בגובה אולם הם אינם נאכפים.

על פי תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה) התשס"ז 2007 של המשרד לבטיחות ולגיהות, נדרש עובד לעבור הכשרה לפני עליה לגובה, לדוגמה לפי סעיף 5 (2) לתקנות, על העובד לעבוד הדרכה ע"י מדריך שהוכשר לכך. על מדריך העבודה בגובה לחתום על אישור, כאמור בתקנה 5 (2) 'אם מילא העובד אחר דרישות ההדרכה, לפי תכנית המתאימה לתחום העבודה בגובה. האישור יהיה לתחום ההדרכה שהוכשר לו העובד, והוא יינתן לתקופה שלא תעלה על שנתיים. כמו כן נדרשים קיומם של אמצעי בטיחות למניעת פגיעה במקרה של תאונה: 1) העובד מאובטח במשך כל זמן העבודה בגובה באחת המערכות המפורטות בפסקאות משנה (א) עד (ג) או שילוב שלהן, כשהן תקינות ושלמות ונבדקו על פי תקנה 9 (6) הכל לפי אופי וסוג העבודה המבוצעת, ובלבד שהעובד יהיה מחובר אליהן באמצעות רתמת בטיחות: (א) מערכת בלימת נפילה; (ב) מערכת מיקום ותמיכה המשולבת במערכת בלימת נפילה; (ג) מערכת למניעת נפילה; 2) הותקנה באופן יציב ונאות רשת מגן המתאימה לאופי העבודה הנדרשת, על פי תכנון, הנחיה והשגחה של מהנדס אזרחי רשום ורישוי לפי חוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958¹⁷

למרות כל האמור לעיל נראה כי התקנות אינן נאכפות היות ומדובר בעובדים שהם לרוב מן המגזר הערבי ומרקע סוציו אקונומי נמוך, חסרי קול והשפעה ציבורית. בנוסף, במהלך סקירת ההרוגים לא היה ניתן למצוא נתונים מדויקים אודות התפקידים (בהגדרתם) שאותם הם ביצעו בפועל באתר הבנייה.

ממצא זה כשלעצמו מעט מדאיג שכן בהיעדר הגדרת תפקיד ברורה, לא ניתן יהיה לייצר מערכת של אכיפת בטיחות שכן לא ברור מי יתוודך, על מה ובאיזה היקף.

לפי הניתוח שהראינו למעלה, אנו סבורות כי כיום לא קיים תמריץ כלכלי מספיק למעסיקים לאכוף תקנות אלה הואיל ואין סנכרון בין התקנות לשאלת שכרו של העובד בגובה. במידה ועל המעסיק הייתה מושתת החובה לגלם בשכרו של העובד את תוספת הסיכון בהתאם לרמת התשלומים המקובלת במשק (כפי שהראינו בקבוצות הביקורת), אזי המעסיק היה מתייחס ברצינות יתר לתחום העבודה בגובה ולסיכונים הקיימים בו.

כיום, כל הנושא זוכה להתעלמות של המעסיקים המסבים את מבטם לכיוון אחר ואינם מתמרצים בשום צורה ממשית להתייחס אל עובדי הגובה כעובדים הזכאים לתוספת סיכון. לדעתנו, יש להתייחס אל תוספת הסיכון לעבודה בגובה כאל מרכיב אחד בתהליך שלם הכולל בתוכו את נושא ההכשרה, הבטיחות והשכר כאחד: אם הייתה הכשרה רצינית שעולה הרבה כסף למעסיק (ימי עבודה של המוודך, שעות עבודה של

16 אלי אלאוף כיהן כיו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, חבר הכנסת העשרים מטעם מפלגת כולנו וחתן פרס ישראל למפעל חיים לשנת תשע"א

17 https://www.osh.org.il/uploadfiles/takanot_gova_6583.pdf פרק ג' עמוד 6.

מומחים מדריכים וכיוצא בזה) – ייתכן כי הוא היה מנסה לשמור יותר טוב על הנכס שלו, כלומר על העובד שהכשרתו עלתה לו כסף רב. אם היה לו תמריץ לשמור על העובד – היה אוכף יותר טוב את תקנות הבטיחות. אכיפה של התקנות – הייתה מונעת תאונות. מניעת תאונות משמעה פחות פיצויים שעל המעסיק לשלם לעובד שנפגע.

בהיעדר שיטה ברורה או סקאלה אחידה במשק לתגמול של עובדים הנתונים בסיכון במהלך עבודתם ככלל, ובסיכון בגובה בפרט, לטענתנו מעסיקים לא "יתנדבו" על דעת עצמם לתגמל את העובדים כראוי ובכך נשמרת רמה נמוכה ומעורפלת של מערכת תגמולים והשתכרות אשר לא מאפשרת הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט החברתי לייצר שפה אחידה אשר תבהיר היכן זכאי העובד לתגמול ובאיזה היקף והיכן לא. בצורה זו נשללת מהעובדים היכולת לערער, להתמקח ולבחור.

בהמשך לזאת, ברצוננו להמליץ על הרחבת השיטה אותה התאחדות בוני ישראל בשיתוף עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה קבעו בהסכם הקיבוצי. ההסכם, אשר מציג דרגות שכר לפי ותק צריך להכיל לטענתנו מאגר "תוספות" מקביל אשר לכל דרגת שכר תתווסף התוספת הראויה בהתאם לסיכון הנלקח על אותו פועל ספציפי. כלומר, יצירת מאגר שיכיל את המצבים האפשריים כגון עבודה בגובה רב שימוש בכלים כבדים חשיפה לפגעי מזג אוויר וכו', ולכל מצב שכזה יש להתאים את התוספת הראויה. מכאן, שללא קשר לוותק של אותו פועל, בהינתן המידע על דבר פעילותו בגובה (לצורך העניין) יוכל ליהנות מתוספת בשכר וכן משקיפות בדבר הרכב השכר. כדי ליישם שיטה זו, יש ליצור ראשית שפה משותפת והסכמה בדבר הפיצוי הדרוש עבור כל סיכון אפשרי. אנו קוראות למקבלי ההחלטות וכן לנציגי העובדים להתכנס לטובת הסכמה על מושגי היסוד כשלב ראשון, וכן הסכמה על הפיצוי הולם לכל סיכון ברמה מדינית, כשלב שני. בעזרת יצירת שפה משותפת אנו מאמינות כי תיווצר קרקע פורייה להמשך עבודה תקינה, בעלת יכולת אכיפה שמחזיקה מים, בעלת קריטריונים ברורים ושיטה אחת לחישוב פרמיית סיכון כעמוד טווח.

- [1] Geetha M. Waehrer, Xiuwen S. Dong, Ted Miller, Elizabeth Haile, Yurong Men. (2007) Costs of occupational injuries in construction in the United States. *Accident Analysis & Prevention*, 39, 6, 1258-1266.
- [2] Ivan W.H.Fung, Vivian W.Y.Tam, Tommy Y.Lo, Lori L.H. Lu. (2010). Developing a Risk Assessment Model for construction safety. *International Journal of Project Management*, 28, 6, 593-600.
- [3] K. Ringen, J. Seegal (1995). Safety and Health in the Construction Industry. *Annual Reviews Inc. All rights reserved*, 16, 165-188.
- [4] David Snashall Scandinavian Journal of Work, Environment & Health Vol. 31, Supplement 2. Construction workers and occupational health care (2005), pp. https://www-jstor-org.ezprimo1.idc.ac.il/stable/40967457?seq=1#page_scan_tab_contents5-1
- [5] Sarit Weisburd (2012) Identifying Moral Hazard in Car Insurance Contracts <http://portal.idc.ac.il/en/schools/economics/about/documents/sarit%20weisburd%20-%20identifying%20moral%20hazard%20in%20car%20insurance.pdf>
- [6] רענן נועם, כהן רן, (2017) דו"ח תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית תמונת מצב 2012-2016 מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד העבודה, הרווחה והבריאות התעסוקתית בשיתוף עם נטליה גיטלסון, עדי ברנה, מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 2017. <https://employment.molsa.gov.il/Employment/SafetyAndHealth/ResearchAndProjects/Reports/Reports/AccidentReport2012-2016.pdf>
- [7] הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה http://www.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=462
- [8] פקודות מטכ"ל <https://www.idf.il>
- [9] ההסכם הקיבוצי הכללי בענף הבניה, התשתיות, צמ"ה, עבודות ציבוריות ושיפוצים <https://www.hakeren.co.il>
- [10] ענף הבניה והתשתיות, סקירת התפתחויות לשנת 2017 ותחזית לסוף שנת 2018, התאחדות בוני הארץ בשיתוף עם משרד רואי חשבון זיו-האפט, ייעוץ וניהול בע"מ. <https://acb.org.il/wp-content/uploads/2018/05/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA-%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%AA-%D7%A2%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94-%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%AA-2017.pdf>
- [11] השחקנים בענף הבניה, אבי גנח <https://www.civileng.co.il/%D7%94%D7%A9%D7%97%D7%A7%D7%A0%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%A9%D7%93%D7%94-%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%94-%D7%97%D7%9C%D7%A7-%D7%90>
- [12] בטיחות וגיהות תעסוקתית בעבודות בניה הנדסית, פיתוח ותשתית, מדריך למנהלי עבודה ומנהלי פרויקטים https://www.osh.org.il/UploadFiles/b122_btihut_avodot_bniya.pdf
- [13] המוסד לביטוח לאומי

נספחים

נספח א'

ההסכם הקיבוצי הכללי שנחתם בין התאחדות בוני הארץ לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה טבלאות שכר-



טבלאות שכר לפי הסכם העבודה הקיבוצי בענף הבניין מיום 01.12.2017

דרגה	עובד בניין	עובד שיפוצים	מנהל עבודה
1	שייח 5,600	שייח 5,600	שייח 7,500
2	שייח 5,700	שייח 5,750	שייח 7,900
3	שייח 5,800	שייח 5,960	שייח 8,325
4	שייח 6,100	שייח 6,270	שייח 8,750
5	שייח 6,500	שייח 6,590	שייח 9,200
6	שייח 6,800	שייח 7,210	שייח 9,600
7	שייח 7,100		שייח 10,000
8	שייח 7,500		

הקרן לעידוד ומיתוח ענף הבניה בישראל

רח' ויצמן 14, תל-אביב (מבדל ויצמן), ת.ד. 33213, מיקוד 6133102, ע"ר: 6-58017577
 טל: 03-6247495 | פקס: 03-6247494 | דוא"ל: hlb@hib.org.il
www.hakeren.co.il | www.bonim4u.co.il

ההסכם הקיבוצי הכללי שנחתם בין התאחדות בוני הארץ לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה דרגות וקידום בדרגות לעובד

-7-

לפיכך, מוסכם כי השכר התעריפי בדרגה ראשונה כמפורט לעיל מהווה שכר מינימום ענפי כמשמעות המונח בסעיף 33(ד)ב לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.

19. קביעת השכר ומעדי התשלום -

- א. במקרה של שבד ועובד שיפוצים חדש אצל המעסיק, אשר יש לו וותק ענפי קודם, על המעסיק לודא את דרגתו של העובד ועובד השיפוצים וויתקו הענפי מול העובד או שבד השיפוצים באמצעות אסמכתאות שיציג לו העובד ועובד השיפוצים ושכרו ייקבע בהתאם לטבלת השכר התעריפי. עובד ועובד השיפוצים שמציג את האישור באיחור, יקבל תשלום לפי דרגתו, למפרע 60 יום ממועד הגנת האישור.
- ב. בחישוב זכויות העובדים על פי הסכם זה, שוויה של כל שעת עבודה הינו החלק ה-182 מסך השכר התעריפי כמפורט לעיל.
- ג. משרה חלקית - עובד ועובד שיפוצים במשרה חלקית יקבל את שכרו על-פי הטבלאות המפורטות לחלף ובהתאם לאחוז משרתו.
- ד. מועד תשלום שכר עובד ועובד שיפוצים יהא בהתאם לחוק הגנת השכר.

20. דרגות וקידום בדרגה לעובד (למעט עובד שיפוצים) ומנהל עבודה

- א. הצדדים מקימים בזאת ועדת דרגות המורכבת מנציג ההתאחדות ונציג ההסתדרות. הועדה תקבע את אמות המידה לקידום בדרגות ובסמכות הצדדים לערוך בהן שינויים.
 - ב. הצדדים מסכימים כי קידום בדרגות עד לדרגה 3 (כולל) בהתאם לטבלאות השכר התעריפי יהיה אוטומטי. כל שלוש שנים של עבודה מלאה בענף בישראל, יתקדם עובד בדרגה אחת. מניין שלוש השנים מתחיל מיום תחילת עבודתו של העובד, אך לא לפני 11.8.2010 (מועד כניסת הסכם 2010 לתוקף).
 - ג. על אף האמור בסיפא של סעיף ב' דלעיל, ועדת הדרגות תהיה מוסמכת לדון ולקבוע קידום בדרגות מהיר יותר מהאמור לעיל לעובדים בעלי נסיבות חריגות ומיוחדות, בהתאם לאמות מידה שייקבעו על ידה.
 - ד. קידום לדרגה 4 והלאה, יקבע על ידי ועדת הדרגות כאמור בסעיף א' לעיל.
- לחסרת ספק, אין באמור לעיל כדי למעט מזכותם של העובד או נציגות העובדים והמעסיק להניע לסיכום מיטיב בדבר קידומים בדרגה.
- ה. עובד אשר יקבל קידום מדרגה 4 ומעלה, יציג למעסיקו אישור בדבר הדרגה החדשה, ושכרו יעדכן בהתאם, החל מן המועד שבו הציג את האישור למעסיק.
 - ו. עובד המוצב בדרגה 1, אשר יסיים החשרה מקיפה בקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל, בהיקף ובנושאים כפי שייקבעו בין הצדדים בוועדת הדרגות לעיל, יהיה זכאי, החל ממועד סיום החשרה וקבלת אישור על כך מהקרן, לשיבוץ בדרגה 2 לטבלאות השכר התעריפי, כפי שיתעדכנו מעת לעת.
- באחריות העובד אשר יסיים את החשרה האמורה, להציג למעסיקו אישור מאת הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה בישראל, בדבר סיום החשרה. המעסיקים מתחייבים לכבד את אישור הקרן לעניין הדרגה, ושכר העובד יעדכן בהתאם החל מן המועד שבו הציג את האישור למעסיק.
- ז. לחסרת ספק, הוראות מיוחדות בדבר קידומי דרגות לעובדי שיפוצים מפורטות בפרק ט' לחלף.

21. (בוטל)

חלק מפקודת מטכ"ל בדבר תוספות השכר לחיילים בחובה

בלמ"ס

35.0201
פקודת מטכ"ל
הפקודה שודכנה באוקטובר 2016

7. גובה כל אחת מהתוספות המפורטות בסעיף 6 ייקבע על ידי אכ"א-מפקד מופ"ת. שינויים בעלי השלכות תקציביות ייקבעו על ידי אכ"א-מפקד מופ"ת בתיאום עם היועכ"ל ועם אג"ת, מחלוקת תובא לפני הרמטכ"ל.

תוספת פעילות, תפקיד ולחימה

8.

א. חייל המשרת ביחידה או באחד מהתפקידים או מהמקצועות המפורטים להלן יהיה זכאי לתוספת כאמור בסעיף 3(ג), לפי היחידה, התפקיד או המקצוע להלן.

ב. אלה הזכאים לתוספת פעילות:

(1) חייל המשרת ביחידה או בתפקיד המזכים ברמות פעילות א+, א, ב ו-ג, כפי שקבע אכ"א-מפקד מופ"ת בתיאום עם היועכ"ל.

(2) חייל המסופח לתקופה של אחד עשר ימים, לפחות ליחידה שבה רמת פעילות גבוהה מרמת הפעילות שהוא זכאי לה ביחידה שבה הוא מוצב דרך קבע, זכאי בתקופת הסיפוח לתוספת הפעילות של היחידה שאליה הוא סופח.

(3) חייל בשירות חובה המוצב לר"ם 2 מיחידה שקיבל בה תוספת פעילות ימשיך לקבל את התוספת על פי הכללים הקבועים בסעיף 11 לפ"מ 36.0301 "שירות סדיר – תוספת פעילות בשלוש רמות" בשינויים המחוייבים.

ג. אלה הזכאים לתוספת תפקיד:

(1) חייל המשרת באחד מהתפקידים האלה בכוחות היבשה:

(א) מדריך צניחה;

(ב) צנחן המוצב ביחידת צנחנים לוחמת;

(ג) מטלף נפלים (פצצות);

(ד) מדריך כלואים.

(2) חייל המשרת באחד מהתפקידים האלה בזרוע האוויר והחלל:

(א) טייס, נווט ומכונן אוויר;

(ב) מכונאי מוטס;

(ג) פקח העמסה;

(ד) פרח טיס (החל משלב ב);

(ה) חניך בקורס מכונאי מוטס.

(3) חייל המשרת באחד מהתפקידים האלה בזרוע הים:

בלמ"ס