

סיכום דו"ח הערכת השפעות רגולציה

הצעת חוק לשמירה על בטיחות במעליות, התשפ"ב-2022

כתבו: ראובן (רובי) מושייב, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
דוד נגר, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
יעקב ברונשטיין, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
ערך: רון גיל רן, אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות / זרוע העבודה

זמין לעיון הציבור באתר האינטרנט של זרוע העבודה במשרד הכלכלה

מאי 2022

תקציר מנהלים

ביום 29.01.2018 עברה בקריאה ראשונה בכנסת [הצעת חוק לשמירה על בטיחות מעליות, תשע"ח-2017](#). הצעת החוק, שגיבושה החל עוד בתחילת העשור הקודם, נועדה להסדיר **בחקיקה ראשית** את החובות הנוגעות לבטיחות מעליות והמשתמשים בהן, שעד אז היו מעוגנות בפקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970 ובצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (התקנת מעליות ומתן שירות למעליות), התשמ"ד-1984, **שתוקפו תלוי בהכרזה על מצב חירום**. הצעת החוק לא התקדמה, ותהליך החקיקה לא הושלם.

לצורך התנעה מחדש של תהליך החקיקה, נדרש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (להלן, "המינהל" או "הרגולטור") לבצע תהליך הערכת השפעות רגולציה (RIA), וזאת מכאן [החלטת הממשלה 2118](#). טיוטת הדו"ח המוגש בזאת לציבור, מסכמת את עיקרי התהליך, ובכלל זה זיהוי הבעיות המחייבות הסדרה, החלופות המוצעות להסדרה, ובחירה ביניהן.

הגישה הרגולטורית הכוללת שאומצה במסגרת החוק דומה לזו של צו הפיקוח (וכן של פקודת הבטיחות בעבודה): גורמים העוסקים בהתקנה, שירות תחזוקה וכיו"ב בתחום המעליות – **נדרשים ברישיון מראש מטעם הרגולטור**. זאת, לאור האינטרס הציבורי החשוב של הגנה על בטיחות המשתמשים, וההיקף הרחב של השימוש במעליות (מיליוני משתמשים מדי יום ברחבי המדינה). **תנאי הרישיון** כוללים **מסגרות וקווים מנחים כלליים**, המאפשרים למפע"ר (מפקח עבודה ראשי) לקבוע תנאים נוספים לבעלי הרישיון (בין היתר, עמידה בכללי מקצוע ותקנים בינ"ל או ישראליים), ואלה יקבעו בהמשך בתקנות. מעבר לכך, החוק קובע חובות לגבי בדיקות תקופתיות של מעליות; טיפול בליקויים; ופיקוח על תקינותן ובטיחותן של המעליות. בנוסף, נקבעו חובות מפורשות החלות על בעל המעלית לצורך שמירה על בטיחותה ובטיחות המשתמשים בה.

במסגרת עבודת המטה המחודשת לצורך קידום החוק, צפו ועלו, הן מטעם הרגולטור, והן במסגרת התייעצות עם גורמים בעלי עניין, הנושאים הבאים:

- א. פערים מקצועיים בקרב טכנאים/עוזרי מעליתנים;
- ב. סביבת עבודה רוויית סיכונים;
- ג. המשך פעילות מעלית על אף שהוצא לה צו בטיחות (השבתה);
- ד. אי-מימוש אחריות של בעלי המעליות;
- ה. היעדר תחרותיות והסכמי שירות כובלים מצד חברות התקנה;
- ו. מעליות ישנות העלולות להוות סיכון בטיחותי למשתמשים.

אלה הם עיקרי החלופות המוצעות כפתרון לבעיות אלה:

- א. אימוץ עקרוני של המודל הבריטי להסמכת בעלי מקצועי בתחום המעליות, בשלבים: מינהל הבטיחות יקבע מדיניות הסמכה כוללת שתכלול מדרג הסמכות מגוון בעל כמה רמות הכשרה, **בדומה למקצוע החשמלאי**. הסדרים פרטניים בדבר שיטת ההכשרה וההסמכה יקבעו בתקנות. מוצע כי בשלב ראשון מדרג ההסמכות יכלול "מעליתן בסיסי" ו"מעליתן בכיר" לפחות, כשלאחר תישמר האפשרות לקבוע סוגי רישיון נוספים בהמשך, במסגרת תקנות.
- ב. יצירת מערכת ממוחשבת לניהול תסקירים וצווי בטיחות, עם גישה לכלל הגורמים המעורבים. המערכת תאפשר למפקחי המינהל לעקוב אחר תסקירי הבדיקה של מעליות **ברמת התקלה הבודדת**, להבדיל מהמצב היום – שבו ניתן לעקוב אחרי סטטוס **התסקיר כולו**. שינוי זה יאפשר למפקחים למקד את עבודת הבקרה והאכיפה שלהם ולהטיל סנקציות על גורמים שהחזירו מעלית לשימוש ללא תיקון כלל הליקויים מסכני החיים שהופיעו בתסקיר.
- ג. הגדרה בחקיקה ראשית של "בעל מעלית" ובכלל זאת בעלי דירות בבניין משותף, והטלת אחריות וחובות שונות עליהם, לרבות סנקציות במקרה של הפרה. חלופה זו צריכה להיות מלווה בפרסום והסברה לבעלי הבתים ונציגי וועדי הבתים, שכן חלקם כלל אינם מודעים לחובותיהם בתחום זה.
- ד. אימוץ המלצות **דו"ח הביניים של רשות התחרות משנת 2017**: חובת מכירת חלקי חילוף למעלית לכל גורם ללא אפליה בין מי שמקבל שירות מחברת ההתקנה למי שמקבל שירות מחברה אחרת; הכללת החובה למסור ולהעמיד לרשות בעלי

המעלית את כל המידע הטכני הנדרש לשם מתן שירות למעלית; וחייב הקבלנים להעמיד לרשות רוכשי הדירות כל מידע שיש להם באשר למחירים שחברות ההתקנה גובות בעבור שירות.

יש לציין כי חוק הבטיחות במעליות מביא לידי ביטוי אך ורק את ההיבטים הבטיחותיים שהופיעו בפקודת הבטיחות בעבודה ובצו הפיקוח. על חובות צרכניות הנובעות מצו הפיקוח להיות מוסדרות, בהתאם לשיקול דעתה של הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, במסגרת חוק הגנת הצרכן או חקיקה צרכנית אחרת. מבחינה זו, חוק המעליות החדש יכול אך ורק את חובת העמידה המידע הטכני הדרוש לבעלי המעלית, במנותק מן השאלה האם החברה שהתקינה את המעלית מוסיפה לה שירות.

ה. מתן סמכות למפע"ר להגדיר בתנאי הרישיון של חברות ההתקנה והשירות חובות בדבר עמידה בהוראות מקצועיות, לרבות בעניין החלה של תקני שירות ותחזוקה, ובכללם תקנים ישראליים או תקנים בין-לאומיים הנהוגים בקרב המדינות המפותחות עם שווקים משמעותיים בתחום, כגון תקן EN81-80 לשדרוג מעליות קיימות שהוצע במסגרת שולחנות עגולים והערות הציבור. תנאים אלה יקבעו בחקיקת משנה.

כמו כן מוצעים כמה תיקונים לטובת הפחתת הנטל הרגולטורי, היכן שנמצאה לכך הצדקה מקצועית:

- א. ההוראות בדבר בדיקה תקופתית של בודק מוסמך והתקשרות עם חברת שירות תחול אך ורק על מעליות שהן לשימוש הציבור הרחב (קרי, בבנייני מגורים משותפים, מקומות ציבוריים וכיו"ב) – אך לא בבתים פרטיים המשמשים ליחידת דיור אחת בלבד שאינה נגישה לציבור. על אחריות החברה המתקינה את המעלית להבהיר לבעלי הדירה כי מומלץ לערוך ביקורת/בדיקה אחת ל-5 שנים ולכלול זאת אף בנוסח ההסכם של המתקין מול בעלי הדירה.
- ב. הפעלת שירותי התקנה או הרכבה של מעלית שחלה חובה לסמנה בתו-תקן לפי סעיף 11 לחוק התקנים תוכל להתבצע ע"י מי שקיבל היתר לסמן את המעלית בתו-תקן מאת מכון התקנים – ולא תדרוש קבלת רישיון נוסף מהרגולטור. הפחתה זו נועדה למנוע אסדרה כפולה לגבי מעליות שלגביהן מתקיים ממילא משטר היתרים הדוק מכוחו של חוק התקנים. האמור רלוונטי אך ורק לעניין התקנה, אך לא לעניין שירותי תחזוקה – שם עדיין ידרש רישיון מהרגולטור.

לבסוף, יש לציין כי הצעת החוק המקורית כללה **תיקונים עקיפים בפקודת הבטיחות בעבודה לעניין בודקים מוסמכים**; זאת, במטרה להסדיר **בחקיקה ראשית עכשויות שאלות יסודיות** כמו מי ראשי לשמש בודק מוסמך, מהם תנאי הסף הראשוניים להסמכתו, מהן חובותיו הבסיסיות במסגרת מילוי תפקידו, ומהם ההסדרים הראשוניים לעניין ביצוע בדיקות תקופתיות ומילוי תסקירי בדיקה. תיקונים עקיפים אלה באים להחליף סעיפים מסוימים בפקודת הבטיחות בעבודה, שאושרו בשנים 1970-1974 ולכן הם מיושנים ואינם הולמים חקיקה עכשוית; וכן את מקצת הסעיפים שנקבעו בנוהל הסמכה ונוהל עבודה של בודקים מוסמכים לפי פקודת הבטיחות בעבודה (נ.ח) התש"ל 1970, מיום 27.11.07 – שראוי להם כי יוסדרו בחקיקה ראשית ולא בנוהל.

התיקונים המוצעים אינם משנים באופן מהותי את ההסדרים שהיו נהוגים עד כה, למעט שלושה שינויים כדלקמן, שנועדו להפחית את הנטל הרגולטורי, להתאים את החקיקה למצב בשטח, ולהגביר גמישות תפעולית נוכח התפתחויות צפויות בשוק:

- א. מכונת הרמה שתחתיה או עליה לא מועסק אדם, ובלבד שמהלך ההרמה שלה אינו עולה על 50 ס"מ - תהא פטורה מהחובות הנקובות בפקודה לעניין מכונות הרמה (בדיקת בודק מוסמך, מינוי מפעיל וכיו"), כפי שנדרש כיום. **הוראות, תנאים, הגבלות וסייגים לתיקון זה יקבעו בתקנות.**
- ב. חברות ממשלתיות בדירוג 8 ומעלה, יוכלו למנות בודקים מוסמכים למכונות הרמה מקרב עובדיהם, לצורך בדיקת מכונות ההרמה שבחצריהם. במסגרת תיקון זה, גם יוטמע הנוהל הזמני הקיים כיום לעניין זה בצה"ל, שניתן על ידי מפקח עבודה ראשי דאז, בשנות ה-90. הוראות, תנאים, הגבלות וסייגים לכלל זה יקבעו בתקנות. **מודגש כי התיקון יכנס לתוקפו רק לאחר קביעת תקנות משלימות המגדירות את התנאים והסייגים להסמכתם של בודקים אלה.**
- ג. קיצור זמן שליחת תסקיר בדיקה מ-14 ימים ליומיים, לצד הפיכת התסקירים למקוונים.

תוכן העניינים

5.....	חלק א' – הגדרת התכלית והצורך בהתערבות
5.....	א. רקע: המצב המשפטי והצורך בחקיקת החוק
6.....	ב. הרגולציה הקיימת ובעלי העניין
16.....	ג. הסיכון והאינטרס הציבורי
20.....	ד. הבעיה
29.....	ה. תכליות ויעדי הרגולציה
30.....	חלק ב' – הצגה, ניתוח, השוואה ובחירה בין חלופות
34.....	חלק ג' – הפחתות נטל ותיקונים עקיפים
34.....	א. הפחתות נטל הקשורות לתחום המעליות
35.....	ב. תיקונים עקיפים בפב"ט לעניין בודקים מוסמכים
40.....	חלק ד' – שיח עם בעלי עניין, מומחים וקבוצות מהציבור
40.....	חלק ה' – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדו"ח
42.....	נספח א'

חלק א' – הגדרת התכלית והצורך בהתערבות

א. רקע: המצב המשפטי והצורך בחקיקת החוק

העיסוק בהתקנת מעליות ובמתן שירות למעליות מוסדר כיום בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (התקנת מעליות ומתן שירות למעליות) (התשמ"ד-1984) (להלן - **צו הפיקוח**). צו הפיקוח הותקן על ידי שר התעשייה והמסחר מתוקף סמכותו לפי סעיפים 5 ו-15 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן - **חוק הפיקוח**), ותוקפו תלוי בקיומה של הכרזה בתוקף על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה.

צו הפיקוח קובע **חובת רישוי לכל מי שמתקין מעלית או לכל מי שנותן שירות למעלית**. הממונה כהגדרתו בצו הפיקוח מוסמך לקבוע תנאים למתן רישיון כאמור, לקבוע תנאים ברישיון ולשנותם, וכן להתנות את תוקף הרישיון או לבטלו. עוד קבועה בצו הפיקוח חובה כי **שירות מעלית** הכולל שירותי החזקה, טיפול מונע ותיקונים הדרושים כדי להחזיק את המעלית במצב תקין ולהבטיח את שלומם של משתמשים בה, **יינתן בידי בעל תעודת מעלית או בפיקוחו**.

במקביל לחובות הקשורות לבטיחות המעלית, מסדיר צו הפיקוח גם חובות צרכניות, כגון: אחריות מתקין מעלית בבית מגורים לכיסוי תיקונים וחלפים בשנת האחריות הראשונה בלא תשלום, חיובה של נציגות הבית המשותף לחתום על הסכם שירות תחזוקה ותיקונים עם חברת השירות, ופרטים שנדרש כי יהיו בחוזה כגון: הסדרת התשלום בעבור מתן השירות, התנאים לכריתת חוזה חדש, והתנאים לסיומו של חוזה קיים.

החוק נשוא מסמך זה נועד, בראש ובראשונה, לעגן בחקיקה ראשית - במנותק מההכרזה על מצב חירום - את ההסדרים הקיימים בצו הפיקוח, וזאת בהתאם להחלטות הממשלה שבהן קבעה הממשלה כי על כל אחד ממושרדי הממשלה לפעול לקידום הניתוק של החקיקה שבתחום אחריותו מהזיקה להכרזה על מצב החירום, ובכלל זה קידום חקיקה ראשית וחקיקת משנה שיאפשרו את ביטול הצווים מכוח חוק הפיקוח (האחרונה שבהן היא החלטת ממשלה מס' 1948 מיום ח' באלול התשע"ו (11 בספטמבר 2016)).

יצוין כי [הצעת החוק](#) עברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-20 ביום 29.01.2018¹, אולם לא קודמה מאז.

החשיבות בהסדרת הפיקוח והאכיפה בנוגע למעליות בחקיקה ראשית המנותקת מזיקה למצב חירום, היא בשל השימוש הנרחב והתדיר של הציבור בכללותו במעליות, והצורך להבטיח כי הן ברמת בטיחות גבוהה. בהתאם, מסדיר החוק המוצע את החובות הקיימות בצו הפיקוח, ובכלל זה קובע הסדרים לעניין העיסוק בהפעלת שירות מעלית ובמתן שירות מעלית, וכן הסדרים בטיחותיים הדומים בעיקרם להסדרים הקיימים בפקודת הבטיחות לשם שמירה על בטיחות מעליות והמשתמשים בהן, ובכלל זה בדיקות של מעליות וטיפול בליקויים שהתגלו בהן, והסדרים לפיקוח על תקינותן ובטיחותן של מעליות. כמו כן קבועות בחוק המוצע חובות מפורשות שחלות על בעל המעלית, ובהן חובת הזמנת בודק מוסמך לצורך ביצוע בדיקות למעלית, חובת דיווח לבעל רישיון הפעלה על תקלות במעלית, וחובה לפעול לתיקון ליקויים שנמצאו במעלית.

יעד חשוב נוסף של החוק הוא עדכון **והתאמה של החקיקה לטכנולוגיה המשתנה בתחום המעליות**, ובכלל זה התאמתה להתפתחויות הטכנולוגיות השונות גם במבט צופה-פני-עתידי. בהקשר זה יצוין, כי **ישראל אימצה רק חלק מתקינת המעליות המקובלת באירופה ובמדינות ה-OECD**, וכי לדעת מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ניתן לשפר את ההסדרים הקבועים כיום בפקודת הבטיחות בעבודה ובצו כך שיגנו טוב יותר על האינטרס הציבורי – הגנה על בטחון ושלום ציבור משתמשי המעליות.

¹ הצעת החוק עברה להכנה לקריאה שנייה ושלישית בועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ולאחר מכן עברה לטיפול ועדת הכלכלה.

ב. הרגולציה הקיימת ובעלי העניין

נתונים כלליים

מעליות נוסעים ומשא הן חלק בלתי נפרד ממתארי הבנייה המודרניים (למגורים, למסחר, לשירותים, לתשתיות ועוד). הן מספקות נגישות לקשישים ולבעלי מוגבלויות פיסיות, לאנשים המתגוררים בבניינים גבוהים, וכמו כן מסייעות בסחיבת משאות כבדים.

באופן כללי, מעליות הינן אמצעי הנעה בטוח ואמין - כל עוד הן מתוחזקות כראוי, בהתאם לתקנים ולהוראות החוק שיפורטו להלן. יחד עם זאת, מעליות שאינן מתוחזקות כראוי עלולות להפוך לכלי מסוכן. אמנם תאונות מעלית הן יחסית נדירות, אך כשהן מתרחשות, הן עלולות להיות קטלניות ביותר, ולהוביל לפגיעות גוף קשות ואף למוות.

בישראל פועלות כיום כ- 120,000 מעליות², רובן המכריע בבתי מגורים משותפים, והיתר בתחומי המסחר והתעשייה. מבדיקה שביצע המינהל לאחרונה אל מול חברות ההתקנה והשירות של מעליות עולה כי מספר המעלונים עומד על כ- 4,800³ ומספר הדרגנועים על כ- 1,800⁴. מדי שנה מותקנות בישראל, בממוצע כ- 4,500 מעליות ומעלונים, עם עליה רציפה במספר המעליות המותקנות מדי שנה⁵:



בימיה הראשונים של המדינה, מעליות היו מצרך נדיר יחסית, והשימוש בהן נעשה בעיקר במפעלים, בתעשייה, ובמקומות עבודה גדולים. מסיבה זו, נקבעו דרישות בטיחות במעליות בפקודת הבטיחות בעבודה והרגולטור שהיה אמון על הסדרת התחום היה מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית שבמשרד העבודה. עם הזמן, הפכו המעליות למוצר שכיח הרבה יותר; הן מטעמי נוחות המשתמשים והן בשל דרישות החוק, הן הפכו לחלק בלתי נפרד מבנייני מגורים משותפים ורבי קומות, כך שעיקר המשתמשים בהן כבר אינם עובדי מפעלים ותעשייה, אלא אזרחים מן השורה. היקף המשתמשים במעליות בישראל כיום נאמד במיליוני בני אדם. אף על פי כן, והגם שמטרותיו העיקריות של מינהל הבטיחות הינן שמירה

² במערכות משרד העבודה רשומות כ- 69,720 מעליות בלבד. הפער נובע מכך שאנשי המשרד סורקים אל המערכת (המכונה "אפיק") אך ורק תסקירי בדיקה של מעליות שהיו בהן תקלות, כמו גם את אלה של מעליות חדשות. האומדנים לגבי מספרי המעליות, המעלונים והדרגנועים מבוססים על מידע שהתקבל מחברות השירות במסגרת בקשות לחידוש רישיון בחודשים נובמבר-דצמבר 2021.

³ מסיילה שנעה לאורך גרם מדרגות וכסא שמחובר אליה. אדם שמתקשה לטפס במדרגות יכול להתיישב על הכסא, ללחוץ על כפתור ולתת למתקן המשוכלל להעלות ולהוריד אותו.

⁴ מדרגות נעות.

⁵ הנתונים מתוך מצגת מכון התקנים בכנס השנתי בנושא מעליות, 2019. מתוך 4,433 מתקנים שנבדקו בשנת 2018, 529 (כ-12%) היו מעלונים, והיתר מעליות.

על בטיחות ובריאות העובדים, מניעת מחלות מקצוע, ורישוי גורמים מקצועיים בתחומי הבטיחות בעבודה – אסדרת התחום נותרה חלק מסמכויותיו, ואף תוקפה בשנת 2005 במסגרת תיקון מס' 6 לפקודת הבטיחות בעבודה, אשר החיל את דרישות הבטיחות בפקודה על כל מעלית, ללא תלות במקום התקנתה.

על כל פנים, תקנות התכנון והבניה דורשות הקמתה של מעלית אחת לפחות בבניין גבוה (שגובהו עד 9 קומות), ושתי מעליות לפחות בבניין רב קומות (10 קומות ומעלה). מספר המעליות בבניין הוא נגזרת לא רק של גובהו, אלא גם של מספר הדירות והדיירים⁶ – על מנת לספק להם רמת שירות טובה בכל הנוגע לזמני ההמתנה למעלית ומשך הנסיעה בה. המעליות הקיימות בשוק בישראל מתחלקות לשלושה סוגים⁷:

מעליות הידראוליות – מופעלות באמצעות בוכנה הידראולית המותקנת מתחת למעלית או לצידה, כך שלא נדרש חדר מכונות על הגג, אלא משאבה הידראולית הנמצאת בחדר או ארון ייעודי אשר יש גמישות לגבי מיקומו. בנוסף, מעלית הידראולית מאפשרת הקמת פיר קטן יותר מזה של מעלית חשמלית (או תא נוסעים מרווח יותר בתוך פיר נתון), מכיוון שמערכת ההינע שלה אינה ממוקמת בצד המעלית. מעלית הידרולית מתאימה לבניינים עד 6 קומות, ונחשבת אמינה ויקרה יותר מזו החשמלית. עלויות התחזוקה, לעומת זאת, דומות.

מעליות חשמליות – פעולתן מבוססת על מנוע חשמלי המסובב לגלגל הנעה עליו מלופפים כבלי פלדה המעלים ומורידים את תא המעלית. מעלית חשמלית מתאימה לרוב סוגי הבניינים ונחשבת לזולה יחסית לרכישה ולתחזוקה. מעלית חשמלית מחייבת בניית חדר מכונות על גג הבניין מעל פיר המעלית. כ-80% מהמעליות החדשות המותקנות בישראל, לפי נתוני מכון התקנים, הן מעליות חשמליות (ראו תרשים ראשון בסוף הסעיף).

מעליות MRL – מעליות אשר המנוע שלהן מותקן בתוך הפיר, ללא צורך בחדר מכונות (ומכאן שמן – Machine Room – Less). מסיבה זו, מעליות אלה נפוצות מאוד בהוספה למבנים קיימים, שכן הן חוסכות את הצורך והעלויות הכרוכות בבניית חדר מכונות. המעליות מיוצרות בחו"ל כיחידה אחת ומובאות לארץ לפי הזמנה, כשהתקנתן פשוטה ומהירה יחסית. בשל יתרונות אלה, בין השאר, מעליות MRL הופכות נפוצות יותר ויותר במבני מגורים חדשים. בשנים האחרונות, שיעורן מתוך המעליות החשמליות המותקנות, נושק ל-100%, כפי שניתן לראות בנתוני מכון התקנים שלהלן⁸:

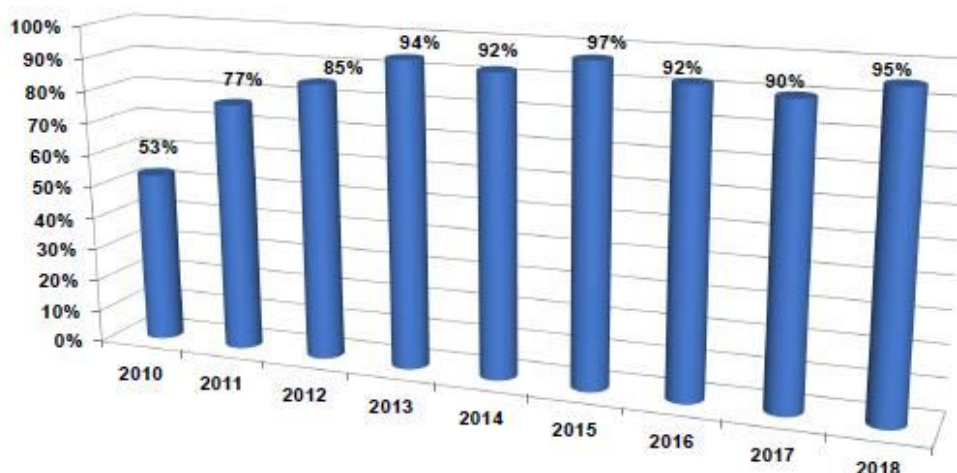


⁶ https://www.nevo.co.il/law_html/law01/044_046.htm#Seif214 ראו בסימן ג': מעליות

⁷ המידע בחלק זה מתוך תחזוקת מבנים גבוהים בישראל, דצמבר 2017, עמ' 28

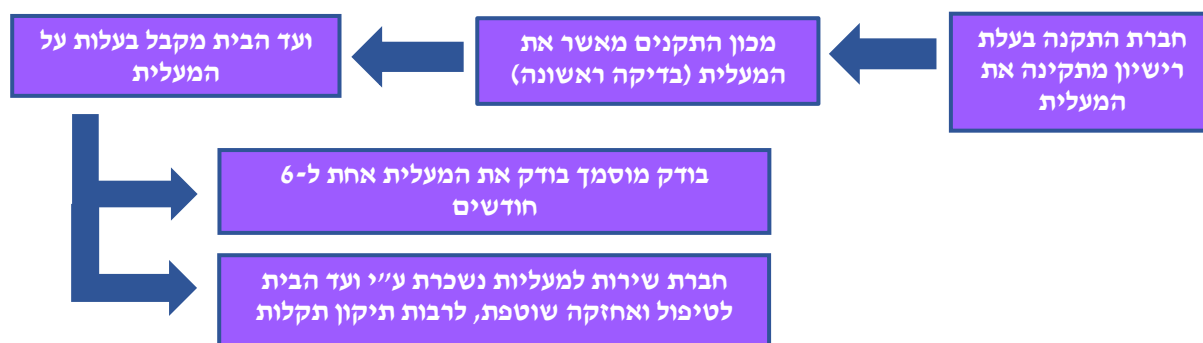
⁸ הנתונים מתוך מצגת מכון התקנים בכנס השנתי בנושא מעליות, 2019.

MRL מסך המעליות החשמליות



בעלי תפקידים

בתחום מעליות הנוסעים בבנייני מגורים מעורבים בעת ובעונה אחת כמה גורמים ובעלי תפקידים. בתת-פרק זה נסקור בקצרה את בעלי העניין האלה, את התפקידים, תחומי האחריות והאינטרסים שלהם, וכן את מערכת יחסי הגומלין ביניהם.



להלן מדריך קצר לבעלי העניין, עבור מי שאינם בקיאים בתחום:

חברת התקנה – חברה בעלת רישיון להתקנת מעליות. זקוקה לתו תקן ממכון התקנים.

חברת שירות – חברה בעלת רישיון למתן שירות (אחזקה, תיקון תקלות, חילוץ) למעליות.

כל חברת התקנה היא חברת שירות, אך לא כל חברת שירות היא חברת התקנה.

מעליתן מוסמך – מי שעבר קורס מעליתנים (בן 450 שעות) של האגף להכשרה מקצועית וקיבל הסמכה ממפקח עבודה ראשי.

טכנאי מעליות / עוזר מעליתן – אדם העובד בתחום שירות מעליות אך איננו בעל הסמכה של מעליתן מוסמך. לצורך הנוחות נכנה אותו במסמך זה 'טכנאי' אף שאין לו בהכרח הסמכה של טכנאי כפי שקיימת במקצועות אחרים.

בודק מוסמך – מי שבדוק את המעלית בבדיקה חצי-שנתית, והוסמך לשם כך ע"י הרגולטור. בודק מוסמך איננו עובד של חברות השירות למעליות או של הרגולטור אלא עצמאי.

מפקח עבודה – מפקח מטעם מינהל הבטיחות, בעל סמכות להוציא צו להשבתת מעלית עד לתיקון ליקויים.

1. חברות התקנה למעלות

צו הפיקוח קובע כי מתקין מעלית חייב ברישיון. תנאי הסף לקבלת רישיון הוא כי למתקין יכולת "להבטיח מתן שירות והספקת חלפים למעלות שהתקין".

חברה המתקינה מעליות נוסעים מחויבת לקבל אישור תו תקן ממכון התקנים לכך שהיא רשאית להתקין מעליות לפי ת"י 2481 ובהתאם לדרישות חוק התקנים. בנוסף, צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (התקנת מעליות ומתן שירות למעליות), התשמ"ד-1984 וכן נוהל לחברות למתן שירות למעלות קובעים כי על החברה להעסיק מעליתן אחד לפחות שישמש כמעליתן ראשי וכן כי על החברה להתקשר עם מעליתן נוסף שישמש כמעליתן מגבה במקרה בו קיים רק מעליתן אחד בחברה (ראו פירוט לעניין מקצוע המעליתן בהמשך).

לפי נתוני מכון התקנים, נכון לחודש נובמבר 2021 מספר החברות הנמצאות בפיקוח תו תקן או בסטטוס בירורים מוקדמים לתו תקן להתקנת מעליות לפי תקן 2481-1/2 עומד על 36 חברות, ולמעלונים - 16 חברות (לפי תקן 2252-1/2).

בשנה הראשונה לפעולת מעלית בבניין מגורים, מתקין המעלית נושא באחריות לפעולתה התקינה, לפי צו הפיקוח. אחריות זו מכסה תיקונים וחלפים וניתנת ללא תשלום, בתנאי שנחתם הסכם שירות בין דיירי הבית לבין מתקין המעלית בתוך 60 יום מיום הבדיקה הראשונה של הבודק המוסמך. חובת האחריות למשך השנה הראשונה אינה חלה במקרה של שיפוץ מעלית קיימת, אלא רק במקרה של התקנה.

האחריות על התקנת מעליות ניתנת כשטר מפורט אשר כולל לא רק את מועד תחילת ותום האחריות (בדרך כלל מדובר על אחריות לשנה לפחות), אלא גם עלויות התיקונים במידה וידרשו, עלויות החלפה ועוד.

כל חברות ההתקנה הן גם בעלות רישיון למתן שירות למעלית ו/או למעלונים (אך לא להיפך; ראו בהמשך).

שלב א': תכנון, מדידה ועבודות בינוי

1. מיפוי ומדידת פיר המעלית (מדידות אנכיות ואופקיות)
2. התקנת משקופים בפתחים ובקומות
3. התקנת תשתית למשקל נגדי

שלב ב': תא המעלית ולוח הפיקוד

1. התקנת משקל נגדי ומנוע
2. תליית תא המעלית וחיבורו למשקל נגדי ולמנוע
3. התקנת לוח הפיקוד

שלב ג': חשמל ופיקוד

1. התקנת כבלי פיקוד לתא המעלית ולאורך הפיר
2. חיווט כבלי הפיקוד
3. התקנת אביזרי בטיחות
4. התקנת פאנלים ולחצנים בתא המעלית ולאורך הפיר
5. כיוון הקומות וכיוון עומסים
5. הסעת תא המעלית לאורך הפיר.

שלב ד': סיום התקנה וביצוע בדיקת איכות ע"י החברה המתקינה

שלב ה': מסירת המעלית: תסקיר בדיקה של בודק מוסמך מטעם מכון התקנים

לפי פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל - 1970 סעיף 59א, כל מעלית חדשה חייבת להיבדק בדיקה ראשונה כדי לוודא שהיא אכן בנויה לפי דרישות הפקודה והתקן ושכל המערכות הבטיחותיות במעלית עובדות. זהו השלב האחרון בתהליך התקנת המעלית (ראו תרשים לעיל).

התקן הרלוונטי הוא תקן ישראלי (ת"י) רשמי מס' 2481 - מעליות נוסעים ומשא. מעלית שלא עומדת בדרישות התקן לא תותר לשימוש. יצרן המעלית חייב לשלם עבור בדיקה זו, כיוון שבשלב זה המעלית עדיין באחריותו.

ת"י 2481 הוא אימוץ של תקני ארגון התקינה האירופאי (מהסדרה EN-81-2X), ובא במקומו של התקן הישראלי הרשמי ת"י 24 משנת 1987. התקן החדש כולל 4 חלקים עיקריים (אך קיימים חלקים נוספים):

- תקן 2481-0 - מעליות: דרישות הבטיחות לבנייה ולהתקנה - דרישות יסוד.
- תקן 2481-1 - מעליות: דרישות בטיחות לבניה ולהתקנה מעליות חשמליות.
- תקן 2481-2 - מעליות: דרישות בטיחות לבניה ולהתקנה מעליות הידראוליות.
- תקן 2481-70 - מעליות: דרישות בטיחות לבניה ולהתקנה - התאמות מיוחדות לנגישות אנשים לרבות אנשים בעלי מוגבלות.

תקנים אירופאיים אחרים, כגון EN81-80, העוסקים בשיפור ושדרוג מעליות קיימות, נמצאים בשלבי אימוץ שונים.

מעבר לדרישות התקן הרשמי, המעלית חייבת לעמוד גם בדרישות שנקבעו בחוקי התכנון והבנייה, ובכלל זה מערכת חשמל המתוכננת לפי חוק החשמל והתקנים המחייבים, סידורי שליטה בעשן, אוורור יעיל במעלית ובחדר המכונות, אישור מעבדה מוכרת על כך שהמעלית תוכננה והותקנה על פי התקן המחייב, עמדות כיבוי אש על פי התקן, לחצן מצוקה במעלית, תאורת חירום, מערכת כיבוי אש בבניין, פיקוד מעלית שבת ועוד.

יש לציין כי התקן החדש אינו חל על מעליות שתוכננו ונבנו לצרכים מיוחדים של המשטרה או הצבא; מעליות במכרות; מעליות במה, תיאטרון; מעליות המותקנות בכלי תעבורה; מעליות הצמודות למכוניות והנועדות באופן בלעדי לאפשר גישה למקום העבודה; רכבות המונעות בגלגל שיניים ובפס שיניים; מעליות לשימוש בעת הבניה המיועדות להסעת בני אדם ומשאות; ומתקני רכבלים.

התרשים שלהלן מציג את הסטטוס העדכני של תקני המעליות בישראל:



3. בעלי המעליות – ועדי הבתים

בבניינים משותפים, בעלי המעליות הם בעלי הדירות, והם מחויבים לשאת במשותף בהוצאות התקנתה ותחזוקתה, והכל בהתאם להוראות סעיפים 159 ו-64-61 לחוק המקרקעין (תשכ"ט – 1969). לבעלי הדירות, המיוצגים בבניין משותף באמצעות ועד הבית, יש חובות שונות הנובעות ממעמדם כבעלי המעליות, ובראשן הזמנתו של **בודק מוסמך** לבדיקה דו-שנתית של תקינות המעלית ותשלום בגינה; והתקשרות עם חברת שירות למעליות, האמונה על האחזקה השוטפת של המעלית לאורך השנה. מבחינה זו, על ועד הבית חלה החובה לדאוג למצבה התקני והבטיחותי של המעלית. אף על פי כן, עד כה לא הוגדרו בעלי הדירות וועדי הבתים כישות משפטית כך שיהיה ניתן לאכוף את החובה המוטלת עליהם (ראו להלן בפרק הגדרת הבעיות).

4. בודקים מוסמכים למעליות

כאמור לעיל, על בעל המעלית להזמין אחת לחצי שנה בודק מוסמך למעליות לבדיקה של המעלית. הבודקים המוסמכים מקבלים את הסמכתם מן הרגולטור – מינהל הבטיחות. הכשרתם נעשית בפועל על ידי מוסדות אקדמיים, אשר בהתאם לעמידתם בתנאים ודרישות הרגולטור, קיבלו מהמנהל הכרה כ"מוסד להכשרה", ויכולים להפעיל קורסי הכשרה המוכרים ומלווים על ידי הרגולטור אשר בסיומם עוברים הסטודנטים/התלמידים מבחני הסמכה בכתב ובעל-פה.

דרכי ההכשרה וההסמכה של בודקים מוסמכים למעליות הוסדרו בנוהל הסמכה ונוהל עבודה של בודקים מוסמכים לפי פקודת הבטיחות בעבודה (נ.ח) התש"ל 1970, מיום 27.11.07 (להלן: "נוהל בודקים מוסמכים"). הנוהל מסדיר, בין השאר, את תנאי סף לקבלה לקורס, תהליך ההכשרה, תהליך ההסמכה, טיפול בחריגים, ואת תפקידי הבודק המוסמך ואופן פעולתו. בימים אלה שוקד מינהל הבטיחות על התקנתן של תקנות בודקים מוסמכים, אשר יחליפו את הנוהל⁹.

רשימת הבודקים המוסמכים מתעדכנת מעת לעת באתר המשרד, ורק אנשים המופיעים ברשימה זו רשאים לבצע את הבדיקה התקופתית. מאז שנת 2017 נפתחו שלושה מחזורי קורסים של בודקי מעליות, ולהלכה חלה עליה במספרם בשיעור של 38%. יחד עם זאת, יש לציין כי להערכת המינהל, רק 94 מ-126 הבודקים המוסמכים רשמית גם עובדים במקצוע בפועל¹⁰.

קורס הכשרה	כמות הבודקים המוסמכים עד 2017	כמות הבודקים המוסמכים 2022	הערכת כמות בודקים מוסמכים פעילים	כמות הבדיקות השנתיות	כמות בדיקות בשנה לבודק	כמות בדיקות יומיות לבודק
בודקי מעליות	91	126	94	260,000	2,766	11

הבדיקה החצי שנתית כוללת את השלבים הבאים:

- בדיקת תסקירי בדיקה קודמים.
- ביצוע בדיקה יסודית של המעלית בהתאם לאמור בפקודת הבטיחות.
- בדיקה האם כל חלקי המעלית בנויים בצורה מכנית טובה, מחומר טוב ובעלי חוזק נאות.
- בדיקת תקינות הרכיבים הבאים: גידור פיר המעלית, דלתות הרובדים ודלתות התא, בדיקת מתקן הנעילה המשולב של דלתות הרובדים ודלתות התא, בדיקת מתקני הנעילה, בדיקת כוונת התא, בדיקת הפגודות, בדיקת פנים פיר המעלית, בדיקת גובלי תנועה, בדיקת התקן ביטחון למניעת נפילה של התא, בדיקת בלמים, בדיקת חבלים במתלה או שרשראות המתלה והחיבור שלהם, בדיקת התשלובת, בדיקת עומס העבודה המקסימאלי הבטוח.
- בתום הבדיקה, הבודק מדביק בתוך תא המעלית מדבקה צהובה בה מופיעים פרטי הבודק המוסמך, מועד הבדיקה ומועד הבדיקה הבאה (שלא יעלה על ששה חודשים). יצוין כי המדבקה כשלעצמה אינה מעידה על תקינות המעלית, אלא על כך שהבודק בדק אותה. רק תסקיר הבדיקה מעיד על תקינות המעלית.

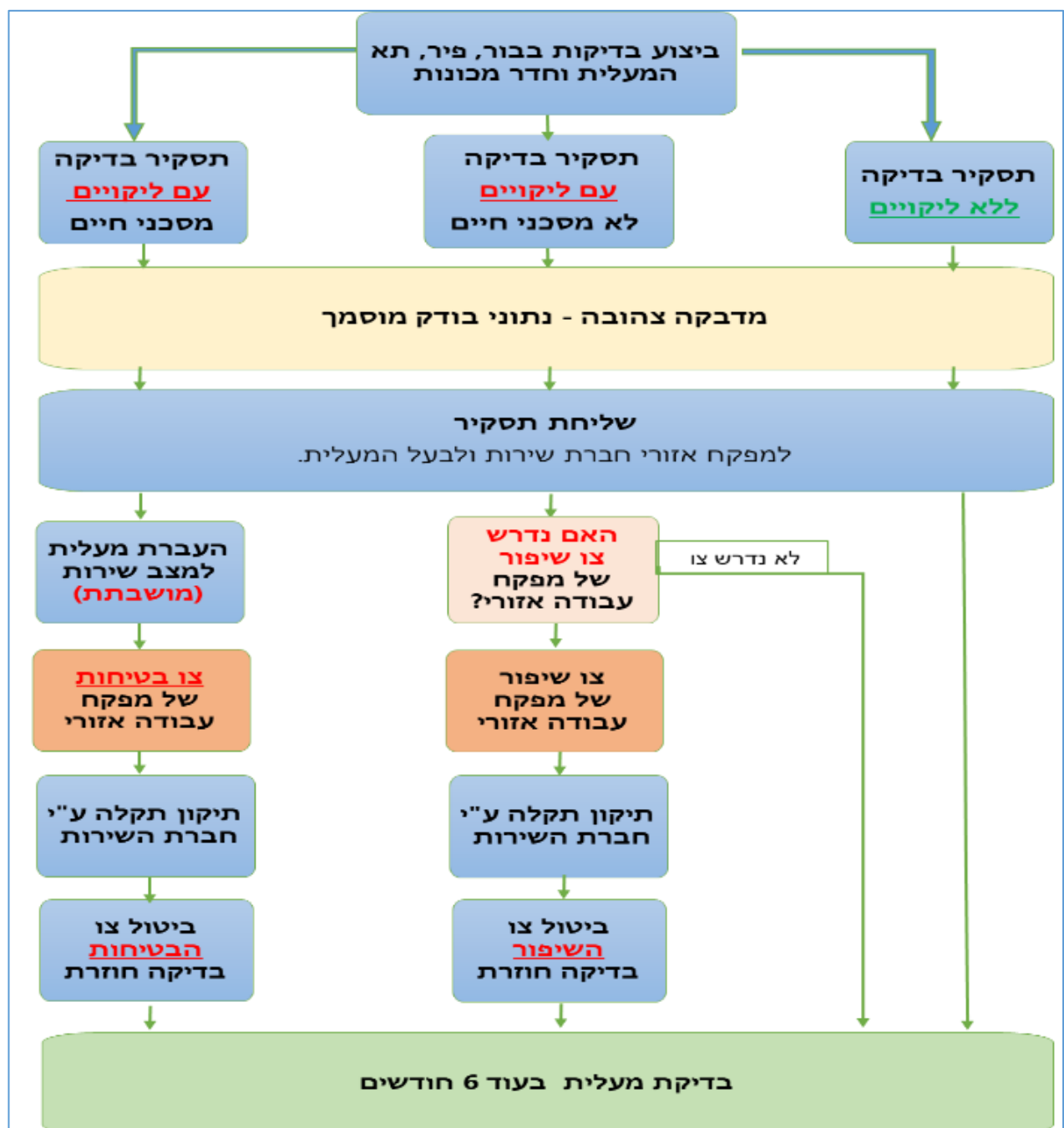
⁹ ביום 28.01.2016 נכנס לתוקפו תיקון מס' 9 (תשע"ו-2016) לפקודת הבטיחות בעבודה. בהתאם להוראת המעבר שבתיקון, הנחיות והוראות נוהל הקיימות ונוהגות כיום הקובעות דרישות לבטיחות ואשר הוצאו מכוח הפקודה - טעונות הסדרה במסגרת תקנות. **מכוח הוראה זו עלה הצורך להמיר את הנהלים הקיימים לבודקים מוסמכים לכלים טעוני בדיקה לתקנות, שיקראו מעתה תקנות הבטיחות בעבודה (בודקים מוסמכים לכלים טעוני בדיקה).** תהליך כתיבת התקנות נמצא בשלבי סיום, ולכשיושלם, הן תפורסמנה להערות הציבור.

¹⁰ מקור: מערכת אפיק של מינהל הבטיחות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה

את תוצאות הבדיקה מציין הבודק בדו"ח שנקרא "תסקיר בדיקה". התסקיר נשלח לבעל המעלית, לחברת השירות ולמינהל הבטיחות. מפקחי המנהל מקבלים את תסקירי הבדיקה, בוחנים את מסקנת הבודק ואת הליקויים שמצא במעלית, ומתעדים זאת במערכת המידע של המינהל. במידת הצורך מטיל המפקח צו המחייב את תיקון הליקויים במעלית או את השבתתה עד לתיקון הליקויים.

הליקויים שמצא הבודק במעלית יצוינו בתסקיר, ועל בעל המעלית חלה החובה לתקן את הליקויים בפרק הזמן שנקב בתסקיר באמצעות **חברת השירות** עמה התקשר בעל המעלית (ראו להלן).

במידה ומצא הבודק ליקויים שעלולים לסכן את המשתמשים במעלית, הוא משבית את המעלית מיד, ומודיע על כך לבעל המעלית וכן למפקח עבודה אזורי. המפקח מוציא צו בטיחות האוסר על המשך פעולת המעלית, עד לתיקונה ע"י חברת השירות והסרת הצו. הפעלת מעלית בניגוד לצו, אסורה בהחלט. הפעלת המעלית תתאפשר רק לאחר ביטול הצו ולאחר תיקון הליקויים הבטיחותיים לשביעות רצונם של המפקח והבודק המוסמך.



5. חברות שירות למעלות

מעבר להזמנת בדיקה חצי-שנתית בידי בודק מוסמך, על כל בעל מעלית להתקשר גם עם חברת שירות למעלות. תפקיד חברת השירות לתקן ליקויים בטיחותיים במעלית (בין אם התגלו ע"י בודק מוסמך או בדרך אחרת), כן לבצע למעלית טיפול שוטף, הכולל החלפת רכיבים בלויים, שימון וכיוון המערכות השונות וכיו"ב וכן לחלץ אנשים מהמעלית במקרה הצורך. אי קיום חוזה שירות למעלית מהווה עילה לא לאשר הפעלתה.

לפי צו הפיקוח, "לא יעסוק אדם במתן שירות למעלות אלא אם בידו רישיון מאת הממונה", ולא יינתן רישיון כאמור "אלא אם כן למבקש הרישיון תעודת מעלית, ואם המבקש הוא תאגיד – אם לאחד מעובדיו הקבועים לפחות תעודת מעלית". תנאים נוספים נקבעו בנוהל למתן שירות למעלות, וביניהם: חובת מינוי מעליתן מגבה למעליתן הראשי; החובה כי כל עבודת שירות תעשה "בפיקוחו ובהדרכתו" של מעליתן מוסמך; החובה לקיים תורנות של חברת השירות 24 שעות ביממה; כלים וציוד מינימליים; החובה להחזיק מחסן לציוד וחלפים; ועוד.

כפי שצוין לעיל, כל חברות ההתקנה הן גם בעלות רישיון למתן שירות, אך לא להיפך – כלומר – יש חברות שירות שאינן עוסקות בהתקנה.

בישראל פועלות נכון למועד כתיבת שורות אלה 92 חברות שירות, לפי החלוקה הבאה: 72 חברות הן חברות שירות למעלות; 17 חברות – חברות שירות למעלונים; ו-10 חברות נותנות שירות למעלות בנייה¹¹. 24 מתוך 72 חברות השירות הן גם חברות התקנה למעלות. מדובר בשוק ריכוזי מאוד, כש-6 החברות הגדולות (6.5% מכלל החברות) נותנות שירות, לפי הערכות, ל-68% מן המעלות בשוק. לפירוט נוסף על הנתונים ראו בהמשך בפרק הצגת הבעיה¹².

6. מעליתנים מוסמכים

כפי שצוין לעיל, צו הפיקוח קובע כי לא יעסוק אדם בהתקנת מעליות או במתן שירות למעלות אלא אם בידו רישיון. בסעיף 3(ב) לצו נקבע כי רישיון יינתן רק למי שיש תעודת מעליתן, ואם מדובר בתאגיד – לפחות אחד מעובדיו הקבועים הוא בעל תעודת מעליתן. **בדין הקיים אין הגדרה למיהו מעליתן**, אך תעודת מעליתן מוגדרת בסעיף 1 לצו כך: "תעודה שנתן מנהל האגף להכשרה ולהשתלמות מקצועית במשרד העבודה והרווחה או מי שהוא מינה, המעידה שבעליה מוסמך מבחינה מקצועית לבצע שירות למעלות".

תעודה כאמור ניתנת למי שסיים קורס מעליתנים מוסמכים, המתבצע באגף להכשרה מקצועית של זרוע העבודה במשרד הכלכלה. לצורך קבלה לקורס יש להציג עמידה ב-3 תנאי סף מצטברים: השכלה של 12 שנות לימוד; ניסיון של 5 שנים בתחום מתן שירות למעלות; וכן הצגת תעודת סיום קורס הדרכה לעבודה בגובה. כמו כן, יש לעמוד בוועדת קבלה. הקורס בהיקף של 450 שעות ובסיומו נדרש התלמיד לעמוד בהצלחה במבחן בכתב ומבחן בעל-פה (ציון עובר 70), שלאחריו מקבל המשתתף תעודת גמר "מעליתן מוסמך", ויכול לקבל רישיון "חשמלאי שירות למעלות" (מאחר והחומר נכלל במסגרת הקורס). מי שהשלים את התהליך בהצלחה יקבל תעודת הסמכה כמעליתן מאת מפקח עבודה ראשי, הממונה על מתן הרישיונות בהתאם לצו הפיקוח על המצרכים והשירותים.

עוד נזכיר כי בסעיף 5 לצו נקבע כי אדם שאינו מעליתן, לא יתקין מעלית ולא ייתן שירות למעלית, אלא בפיקוחו של מעליתן; וכי נוהל מתן רישיון לחברת שירות למעלות קובע כי במקרה שיש מעליתן מוסמך אחד בחברה, יש להתקשר עם מעליתן נוסף שיגבה את המעליתן הראשי בהיעדרו. בפועל, מאחר שרישיון להתקנה ו/או שירות מעליות ניתן בפועל

¹¹ חלק מהחברות מחזיקות במספר רישיונות ולכן הסכום הכולל גובה מ-92.

¹² הנתונים בפרק זה מנתוני מינהל הבטיחות.

לחברות בלבד, הדרישה לתעודת מעליתן לצורך קבלת רישיון, הופכת לדרישה טכנית בלבד; **החברות מקיימות את הדרישה להעסקתן של מעליתן ראשי ומגבה, אך מרבית העובדים אינם מעליתנים מוסמכים**. כך, נוצר קושי מעשי בהגשמת תכלית סעיף 5 לצו, קל וחומר כשלא נקבע יחס כלשהו בין מספר המעליתנים, מספר העובדים האחרים, ומספר המעליות בחברה. רוב העובדים בתחום הינם בפועל חסרי הכשרה פורמלית. מדובר על פי רוב בבעלי יכולות או רקע טכני מתחומי אחזקה אחרים, שמקבלים הכשרה ייעודית למעליות המטופלות במסגרת החברה המעסיקה (OJT – On the Job Training).

ג. הסיכון והאינטרס הציבורי

ג.1. האוכלוסייה המושפעת והיקפה

מעלית נוסעים ומעליות משא הינן מצרך הכרחי בבתים פרטיים, בבניינים גבוהים, מבני מסחר, עסקים ושירותים, וכן במקומות ציבוריים. נוכח הגידול הניכר בבנייה לגובה ובביקוש לדוור עירוני בעשורים האחרונים, ניתן לאמוד את מספר המשתמשים במעליות בישראל בכמה מיליוני אנשים מידי יום. כפי שתואר לעיל, מדי שנה מותקנות בישראל, בממוצע, כ-4,000 מעליות חדשות, והמגמה הינה של גידול קבוע במספרן מדי שנה.

מעבר לציבור הרחב, האוכלוסייה המושפעת מהסדרת התחום נוגעת גם לבעלי העניין שתוארו בסעיף הקודם: בעלי המעליות (בבנייני מגורים – ועד הבית); חברות ההתקנה; חברות השירות; הבודקים המוסמכים; מעליתנים ועובדים אחרים בתחום שאינם מעליתנים; מכון התקנים; ובמידה מסוימת יועצי מעליות.

ג.2. עיקרי הסיכון

מעליות נוסעים ומשא הן חלק בלתי נפרד ממתארי הבנייה המודרניים (למגורים, למסחר, לשירותים, לתשתיות ועוד). הן מספקות נגישות לקשישים ולבעלי מוגבלויות פיסיות, לאנשים המתגוררים בבניינים גבוהים, וכמו כן מסייעות בסחיבת משאות כבדים.

ככלל, מעליות הן כלי הנעה בטוח למדי, כל עוד הן מתוחזקות כראוי; ואולם, תאונות שהובילו לפציעתם ואף למותם של עובדים או נוסעים אינן חסרות-תקדים. המעלית היא כלי מורכב למדי, כך שתקלה שאינה מטופלת, אי-הקפדה על שגרות התחזוקה, או שימוש לא נכון בניגוד להוראות – עלול ליצור סכנה של ממש למשתמשים. **אמנם הסבירות לתאונה נמוכה, אך פוטנציאל הנזק במקרה של התממשות הינו גדול ועלול לעלות בחיי אדם.**

בישראל ובשאר העולם תאונות במעליות נחלקות לשתי קטגוריות עיקריות: תאונות בהן נפגעו אנשי מקצוע (פועלי בניין, מתקינים, אנשי תחזוקה וכיו"ב), ותאונות בהן נפגעו משתמשי קצה. סוגי הסיכונים הנשקפים לעובדים שונים למדי מאלה הנשקפים לציבור הרחב.

הסיכונים העיקריים הנשקפים לעובדים הינם כדלקמן¹³:

- נפילה לפיר מעלית;
- הילכדות של איברים, חבטות או מעיכה בתוך המעלית / פיר המעלית, כתוצאה מבדיקה וטיפול במעלית נעה;
- נפילות מסולמות בזמן ביצוע עבודות התקנה או תחזוקה של המעלית;
- נפילה לבור המעלית ללא תאורה, תקשורת או לחצן מצוקה.

¹³ עיקר הפריטים ברשימה נלקחו מגיליון מידע על סיכונים תעסוקתיים – המוסד לבטיחות ולגהות; מקצתם ממידע שהתקבל מחברות שירות למעליות.

- נסיעה של המעלית במהירות יתר כלפי מעלה שעה שהטכנאי עומד על גג המעלית, כתוצאה מכשל במכונה, בגלגל ההינע או במערכת הבלמים.
- החלקות, מעידות ונפילות במישור, במיוחד על רצפות רטובות, חלקלקות או צפופות ומלאות בחפצים, תוך כדי הובלה ו/או העברה של אביזרים ;
- מכות חשמל הנגרמות ממגע עם חוטי חשמל חיים, מכשירים פגומים ולקויים, או הפעלה של המעלית בזמן שטכנאי עובד בפיר.
- מעיכה של אברים במיוחד כפות רגלים כתוצאה מנפילה של משקולות או חלקים כבדים אחרים ;
- פגיעה ממעלית בזמן עבודת הטכנאי בפיר המשותף לכמה מעליות
- עומס חום הנוצר כאשר בימים חמים עובדים במקומות סגורים ומוקפים או כאלה שאינם מאווררים היטב כמו : פיר מעלית ועליות גג ;
- פציעות שריר-שלד חריפות הנגרמות כתוצאה ממאמץ-יתר פיזי ומתנחות בלתי-נוחות בזמן עבודה בתוך פיר או במעלית קטנה.

הסיכונים העיקריים הנשקפים לציבור הרחב הינם כדלקמן¹⁴ :

- **מעלית לא מדייקת בעצירה בקומה** – במצב זה נוצרת מעין 'מדרגה' בין רצפת תא המעלית לבין רצפת הקרקע שמחוץ למעלית. אנשים מבוגרים בעיקר עשויים להיתקל במדרגה שנוצרה, למעוד, ליפול, ובמקרים חמורים גם לחבוט את ראשם ברצפה בחוזקה. נוסעים המסתייעים בכיסא גלגלים הנכנסים כשגבם אל המעלית, עשויים ליפול אחורה ולשבור את המפרקת. סיכון זה אופייני בעיקר למעליות ישנות יחסית הנעות ב"מהירות אחת" : כשהמעלית נעה במהירות אחת קבועה, המעלית אינה מווסתת את מהירותה לקראת עצירה, כך שעשויה להיווצר מעין מדרגה בין גובה רצפת תא הנוסעים לבין גובה הקומה. תביעות כנגד חברות השירות למעליות, בעיקר מצד דיירים מבוגרים, בגין תקלה מסוג זה, אינן בלתי שכיחות, אך אין בידינו נתונים מספריים מדויקים לגבי היקפן.
- **מעלית לא נמצאת בקומה** – מנגנון הבטיחות של הדלת נפתח מבלי שהמעלית נמצאת בקומה (בין אם היא בנסיעה, או עומדת). התופעה מתרחשת בשל תקלה במנגנון הפיקוד של המעלית.
- **דלתות אוטומטיות נסגרות בחוזקה** – במקרים אלה הדלת נסגרת במהירות ובחוזקה, ואינה 'מבחינה' בהימצאו של הנוסע שבדיוק נכנס או יוצא מן המעלית. הדבר עשוי לגרום לפגיעות גפיים או לנפילה, בעיקר בקרב ילדים. לפי מידע שהעביר פורום בודקי מעליות מוסמכים אשר באיגוד לשכות המסחר, מדובר על כ-20-30 מקרי היפגעות בשנה.
- **נפילת מעלית** : כשמערכת הפיקוד של המעלית אינה עובדת כראוי מסיבה זו או אחרת, המעלית נופלת במהירות מספר קומות, עד לעצירתה באמצעות התקן התפיסה שמופעל ע"י וסת המהירות. מעוצמת העצירה עלולות להיגרם לנוסעים חבלות גופניות, כמו גם בהלה וחרדה.

¹⁴ על סמך מידע שהתקבל מהתייעצות עם חברות שירות למעליות.

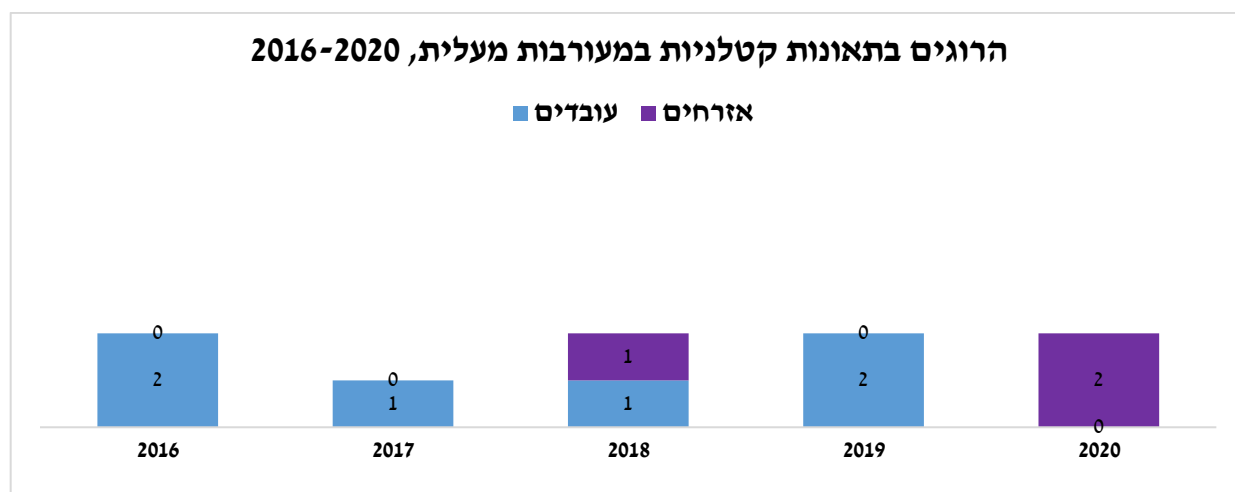
ג.3. נתונים על הסיכון הקיים

לפי המידע שבידי מינהל הבטיחות, בשנים האחרונות תאונות קטלניות במעליות הן נדירות למדי, וכשהן מתרחשות בד"כ הנפגעים הם אנשי מקצוע, בעיקר טכנאים או עובדים אחרים, לא אחת באתרי בניה. מצבים שבהם המעלית נתקעת, ללא נפגעים של ממש בגוף, שכיחים למדי, ועל פי רוב אינם מדווחים למד"א או לגורמים אחרים.

מנתונים שברשות מינהל הבטיחות¹⁵ (אפיק) עולה כי משנת 2002 - עד 2021 דווח על סה"כ 345 נפגעים בתאונות מעליות:

שנה																					מחוז
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	סה"כ	
1		1	1	1	4	1	1		4	1	1					1	1	1	2	23	דרום
			1	1	1		6									1	1		2	13	ירושלים
3	1	13	6	14	17	9	21	16	14	8	2	4	1	3	1	1	1	8	7	150	מרכז
1	4	21	10	14	11	10	13	11	6	3	5	8	6	2	7	5	3	6	13	159	צפון
5	5	36	18	33	33	20	41	27	24	12	8	12	7	5	8	8	4	15	24	345	סה"כ

להלן נתונים על מספר מקרי המוות כתוצאה מתאונה במעורבות מעלית בין השנים 2016-2020:¹⁶



להלן פירוט קצר אודות תאונות קטלניות שאירעו מאז שנת 2016:

תאריך	תיאור קצר של האירוע
10.3.2016	במהלך ביצוע עבודות טיח בפרויקט בניה, נפל עובד לתוך פיר מעלית מגובה של כ-6 קומות ונהרג. הוטל צו בטיחות להפסקת העבודות באתר עד לתיקון מכלול ליקויי הבטיחות, לרבות הכנת תכנית לניהול הבטיחות ומינוי ממונה על הבטיחות.
17.11.2016	במהלך עבודות להתקנת מעלית בבניין שבשיפוץ, ניתקה משקולת מעלית ופגעה בעובד. הוטל צו להפסקת עבודות. בנוסף, הוטל צו בטיחות ארצי על התקנת מעליות באמצעות חברת המעליות.
3.2.2017	בזמן הרכבת תבניות חיצוניות לתאי פיר מעלית באתר בניה, נהרג עובד כתוצאה מפגיעת תבנית מתועשת. הוטל צו להפסקת עבודות.

¹⁵ נתונים ממערכת אפיק 2021

¹⁶ לשנים 2013-2004, הנתונים הם מתוך מערכת אפיק של מינהל הבטיחות. לשנים 2016 ואילך, הנתונים הם ממערכת אפיק, מדו"חות מנהל הבטיחות, וכן מסקירה חופשית ברשת.

17.4.2018	נהרג אב הבית של ישיבה בירושלים בזמן שניסה לחלץ את עצמו ממעלית.
23.6.2018	במהלך עבודות בניה, נפל עובד לתוך פיר מעלית ונהרג. במקום הוטל צו הפסקת עבודות וכן צווי בטיחות.
5.12.2019	בזמן ביצוע עבודות לתחזוקת מעלית משא, נפגע עובד, כתוצאה מלכידה בין דלתות פיר המעלית.
24.12.2019	במהלך ביצוע עבודות בניה באתר תמ"א 38 נלכד עובד תחת מעלית שקרסה עליו. צו לסגירת האתר הוטל במקום, בנוסף הוטל צו בגין ליקויים רבים.
4.1.2020	טבעו למוות שני צעירים במעלית שהוצפה ונלכדה בקומת מרתף בבניין בתל אביב.

מספר מסקנות מתעוררות מרשימת התאונות שלעיל:

- ככלל, מספר התאונות הקטלניות במעורבות מעלית נמוך. יחד עם זאת, גם אם ההסתברות לתאונה קטלנית נמוך, הנזק בקורות תאונה קשה וחמור. עוד יש להניח כי ישנו תת-דיווח משמעותי של תאונות בקרב משתמשי קצה, מסוג נפילות וכדומה.
- 70% ממקרי המוות ב-5 השנים האחרונות היו של עובדים בסביבת המעלית, ולא של משתמשי קצה, כשאחד הגורמים השכיחים הוא נפילה לפיר.
- אירועים אלה התרחשו בשלב ב' להתקנת המעלית - שלב תלית תא המעלית - כאשר סביבת העבודה היא אתר בניה, סביבת עבודה בה קיימים סיכונים רבים שאינם קשורים בהכרח לעבודת התקנת המעלית.
- 2 תאונות קטלניות הביאו למותם של 3 אזרחים. באירוע משנת 2020, בו טבעו למוות שני צעירים במעלית שהוצפה בקומת מרתף בבניין בתל אביב.

יש לציין כי בהערכת רמות הסיכון עלינו להביא בחשבון לא רק תאונות שהתרחשו, אלא גם אירועי "כמעט ונפגע" – שמספרם מוערך בכמה עשרות אירועים בשנה. לפי מידע שנמסר מנציגי חברות שירות למעליות, אירועי כמעט ונפגע חמורים מתוחקרים ברמת החברה¹⁷.

מחקר של המרכז למחקר והדרכה בבניין בארה"ב (CPWR)¹⁸ הצביע על מגמות סיכון דומות לאלה שנמצאו בישראל - שיעור תאונות קטלניות נמוך באופן כללי; סיכון גבוה משמעותית לעובדים מאשר למשתמשי קצה; וסיכון גבוה במיוחד מנפילה לפירים:

- בין השנים 1992-2003 נהרגו בארה"ב 244 בני אדם כתוצאה מתאונות במעליות ובדרגנועים, ממוצע של כ-20 מקרים בשנה. 173 (כ-71%) מההרוגים היו עובדים שעבדו בקרבת המעלית או בתוכה (פועלים, מתקינים, אנשי שירות ותחזוקה וכיו"ב), ו-68 היו נוסעים (משתמשי קצה).
- בקרב 173 ההרוגים שעבדו בקרבת המעלית או בתוכה, סיבת המוות השכיחה ביותר (49% מהמקרים) היתה נפילה לפיר המעלית, ולאחר מכן בסדר יורד: היתפסות בין שני חלקים של המעלית; מכה מחפץ כלשהו (כולל המעלית עצמה); קריסת המעלית; וגורמים אחרים (כולל, למשל, התחשמלות).
- מתוך 68 מקרי המוות של נוסעים (משתמשי קצה), 41 מקרים (60%) היו קשורים לנפילה, ומתוכם, 18 ספציפית למצב בו דלת המעלית נפתחה אך המעלית לא נמצאת בקומה. הגורם השני בשכיחותו היה היתפסות בין שני חלקי מעלית.

¹⁷ שיחה משותפת של מנהל הבטיחות ואגף אסטרטגיה עם נציגי חברות שירות למעליות, מיום 05.10.2021.
¹⁸ <https://www.elcosh.org/document/1232/d000397/Deaths+and+Injuries+Involving+Elevators+and+Escalators+-+A+Report+of+the+Center+To+Protect+Workers%2527+Rights.html>

- נתונים של הועדה לבטיחות מוצרי צריכה העריכה ב-1994 כי שיעור התאונות במעליות בארה"ב הוא 0.015 מקרים פר מעלית, ו-0.221 מקרים פר דרגנוע.

מחקר עדכני יותר של CPWR על השנים¹⁹ 2016-2003 מצא, בין היתר, את הנתונים הבאים :

- לאורך זמן, ישנה עליה קבועה בשיעור ההרוגים כתוצאה מתאונות הקשורות במעליות בענף הבניין. שיעור ההרוגים ל-100,000 עובדים הכפיל עצמו מ-0.14 ל-0.30 בתקופה הרלוונטית.
- **יחד עם זאת, במונחים אבסולוטיים, עדיין מדובר בשיעור נמוך מאוד של מקרי מוות. בהינתן שיש בארה"ב כ-900,000 מעליות - 20-30 מקרי מוות בשנה, לצד כ-17,000-18,000 אירועי פציעה, הם שיעורים נמוכים מאוד של תאונות. לשם השוואה, בשנת 2013 דווח ה-CDC בארה"ב על 18.7 מיליון תאונות במדרגות, 30,000 מהם הובילו למוות, בעיקר בקרב קשישים וילדים²⁰.**
- סיבת המוות השכיחה ביותר בין השנים 2011-2016 עדיין הייתה נפילה לקומה נמוכה יותר, כשלמעלה מ-50% ממקרי המוות של עובדים נבעה מסיבה זו. שאר הסיבות, בסדר יורד, היו : היתפסות או הימחצות בין שני חלקי ציוד ; תאונת כביש (ככה"נ בזמן הובלת מעלית או ציוד קשור) ; מכה מחפץ נופל ; התחשמלות ; ואחר.
- בניגוד לשיעור מקרי המוות, שיעור הפציעות של עובדים בתקופה 2016-2003 דווקא ירד. ב-2012 נרשם שיא במספר הפצועים (920), אך הוא ירד ב-2018 ל-280, ירידה של 70%. ביחס ל-100,000 עובדים מדובר על 0.5 מקרי פציעה בשנה. זהו שיעור נמוך מאוד.
- ביחס לתאונות מחוץ לעולם העבודה, הרי שמספר הפציעות המשוער עלה מ-19,055 ל-24,890 בין השנים 2007 ל-2017 (וביחס ל-100,000 תושבים, מ-6.3 ל-7.7). 10% מהפציעות היו של ילדים מתחת לגיל 15.

ד. הבעיה

הנה כי כן, תאונות מעלית הן אירוע נדיר למדי, אך כשהן מתרחשות הן עלולות להוביל לפגיעות גוף קשות ואף למוות. הסיכונים העיקריים נשקפים לעובדים בתחום, ומקצתם למשתמשי הקצה. בפרק זה נעמוד על הגורמים שלדעת הרגולטור יוצרים את פוטנציאל הסיכון, הן לאוכלוסיית העובדים והן לאוכלוסיית המשתמשים. בפרק הבא נציע חלופות לפתרון הבעיות כפי שיתוארו להלן.

בעיות המגדילות את הסיכון לעובדים

1. פערים מקצועיים בקרב טכנאי מעליות/עוזרי מעליתנים

במסגרת ההתייעצויות שקיים הרגולטור, הן עם מפקחי עבודה אזוריים, והן עם בודקים מוסמכים, צפה ועלתה הטענה בדבר פערים מקצועיים של עובדי/טכנאי המעליות בארץ. דבר זה בא לידי ביטוי, בין היתר, בתאונות או באירועי "כמעט ונפגע" בקרב העובדים, וכן בתלונות, וכתוצאה מכך מבוצעים 'גישורים' (פתרונות מלאכותיים) המאפשרים להחזיר את המעלית לפעולה על אף שהתקלה לא תוקנה. הבעיה נעשית חמורה עוד יותר שעה שהתחום הולך ומתקדם במהירות מבחינה טכנולוגית. **במובן זה, מדובר על גורם סיכון לא רק לעובדים עצמם, אלא גם לציבור המשתמשים.**

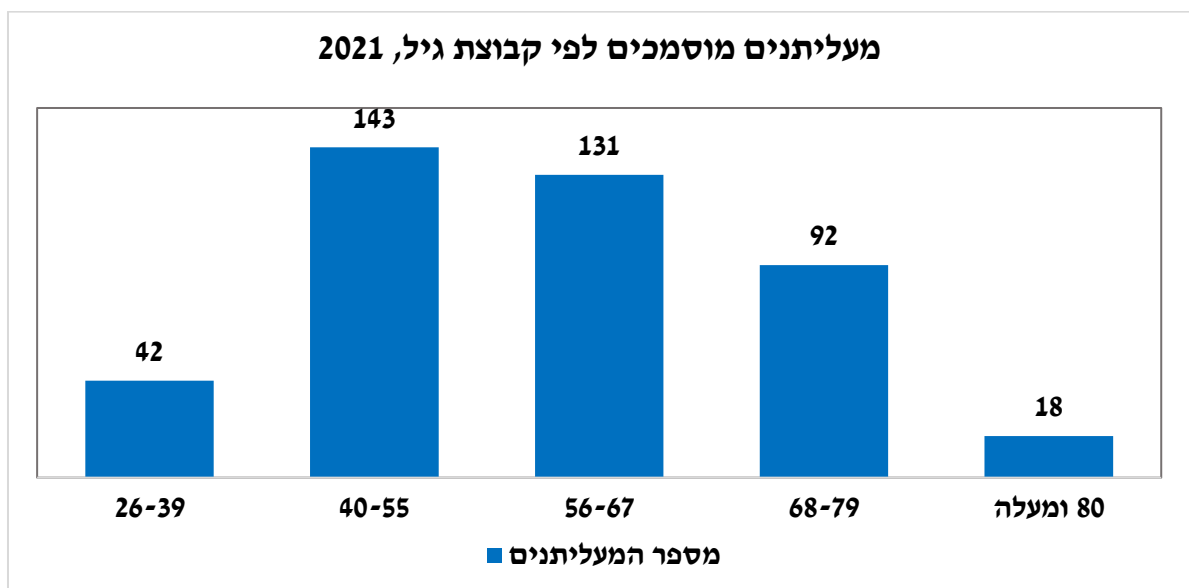
פערים מקצועיים כאלה עשויים לנבוע, תיאורטית, מכמה גורמים :

¹⁹Quarter4-QDR-2018.pdf (cpwr.com)
²⁰<https://www.greensteinmilbauer.com/elevators-safer-than-stairs/>

א. **לאקונה נורמטיבית**: צו הפיקוח קובע כי לפחות אחד מעובדי החברה צריך להיות "בעל תעודת מעלית". היות ורק אחד העובדים צריך להיות בעל תעודת מעלית, הרי שהדרישה לתעודת מעלית לצורך קבלת רישיון הופכת מדרישה מקצועית לדרישה טכנית בלבד: **בחברת שירות בת 100 עובדים, למשל, רק אחד העובדים צריך להיות מעליתן מוסמך** [מעליתן נוסף, שאינו עובד החברה בהכרח, צריך לשמש כמגבה (זאת מכח הנוהל למתן רישיון שירות לחברות מעליות)].

ב. **היעדר הכשרה מספקת**: לעיל כבר הזכרנו כי רוב העובדים בתחום הינם בפועל חסרי הכשרה פורמלית. מדובר על פי רוב בבעלי יכולות או רקע טכני, שמקבלים הכשרה ייעודית אך ורק למעליות המטופלות במסגרת החברה המעסיקה²¹. **סביר להניח כי בעיה זו רלוונטית יותר לחברות קטנות ובינוניות בתחום, ולא לחברות הגדולות – המתחזקות בעצמן או באמצעות חברת האם הזרה מערך הדרכות מבוסס ובעל ניסיון.**

ג. **תנאי עבודה קשים, שכר נמוך, היעדר אופק תעסוקתי**: משיחות שקיים המינהל עם בעלי עניין עלה כי פערים מקצועיים בקרב טכנאים ועוזרי מעליתנים קשורים בין היתר לתנאי העבודה הקשים – עבודה פיזית המחייבת זמינות מעבר לשעות העבודה הרגילות, לעתים 24 שעות ביממה. מעט מאוד צעירים מוכנים להיכנס לעבודה מסוג זה לטווח ארוך. כך, **בעלי השכלה וכישורים הנכנסים לתחום נפליטים ממנו במהירות**; ומי שממלאים את מקומם הם עובדים חסרי השכלה וכישורים המוחלפים תדיר. פועל יוצא של מצב זה הוא עלייה הדרגתית בגילם הממוצע של מעליתנים מוסמכים בישראל – לכדי +50, והיעדרה של עתודה מקצועית ("דור המשך") לעשורים הבאים²²:



ד. **היעדר פיקוח ברמה התהליכית**: הגם שרשומים במערכת 'אפיק' של מנהל הבטיחות 426 מעליתנים מוסמכים, לפי נתונים שמסרו החברות, בפועל הן מעסיקות כ- 270 מעליתנים מוסמכים. עוד דיווחו החברות כי הן מעסיקות במצטבר 1,300 טכנאים. יוצא אפוא כי מספר המעליתנים בפועל נמוך פי 4.8 בערך ממספר הטכנאים; אך חשוב

²¹ לפי הוראות תקנות החשמל לצורך התקנת, בדיקת ותחזוקת מעליות יש צורך ברישיון חשמלאי. בתקנות החשמל (רישיונות) נקבע כי לצורך עבודה בתחום המעליות נדרש רישיון חשמלאי שירות במעליות, אך לא הוגדרו בחוק גבולות האחראיות של חשמלאי שירות במעליות. לחילופין, הפרק נלמד במסגרת לימודי מעליתנים, ומסיימי הקורס מקבלים יחד עם תעודת המעליתן גם הסמכה כחשמלאי שירות למעליות. בנוסף, בפועל קיים מספר רב של סוגי רישיונות חשמל לעוסקים בתחום המעליות: חשמלאי שירות למעליות/חשמלאי שירות למעליות מסוג/חשמלאי ביקורת למעליות/מעליתן מוסמך/מעליתן עוזר/מעליתן מעשי, ללא גבולות אחראיות מופרדים וברורים בין סוג רישיון אחד לאחר. יצוין כי רישיונות חשמל מסוג מעליתן מוסמך/מעליתן עוזר/מעליתן מעשי אינם מעוגנים בדיון, רישיונות אלו ניתנו מסיבות היסטוריות טרם התקנת תקנות החשמל (רישיונות) ורישומם נשאר עד היום.

²² הנתונים בתרשים שלהלן מתוך עיבוד של נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, על סמך נתונים שהתקבלו מחברות השירות, דצמבר 2021.

מכך – מספר המעליתנים למעלית נמוך משמעותית ממספר הטכנאים למעלית: ישנו 'טכנאי' אחד, חסר הכשרה פורמלית, לכל 92 מעליות בישראל; ומעליתן אחד, בעל הכשרה, לכל 444 מעליות בישראל. במצב זה, **הוראת סעיף 5 לצו, לפיה עבודה במעלית צריכה להתבצע על ידי מעליתן או בפקוחו – הופכת קשה מאוד לישום** (גם אם הפיקוח מבוצע 'מרחוק'). עוד יש לציין כי הדרך שבה פיקוח כאמור צריך להתבצע אינה ברורה. ניתן להניח כי היעדר פיקוח כזה על תהליך העבודה מגדיל את הסיכון לעובד שאינו בעל הכשרה מתאימה.



טכנאים למעליות 1:92



מעליתנים למעליות 1:444

בהקשר זה ראוי לבחון את שיטת ההסמכה הנהוגה בכמה מדינות מערביות. במדינות שנבדקו (אנגליה, אוסטרליה ומדינת וושינגטון בארה"ב) ניכר כי מסלולי ההכשרה ארוכים ותובעניים משמעותית יחסית לאלה שבשראל, אלא שההכשרה עצמה מתבצעת ע"י איגודים מקצועיים, מוסדות הכשרה והתעשייה עצמה – ולא ישירות ע"י המדינה. עוד ראוי להדגיש, כי הדגש איננו על תנאי סף של השכלה וניסיון, אלא על עמידה במבחנים מעשיים המלמדים על היכולת (Competence) של המועמד²³.

ארה"ב (וושינגטון)	אוסטרליה	אנגליה	
ליחיד: רישיון טכנאי מעליות לחברת מעליות: רישיון קבלן נוסף. יש לחדש את הרישיונות אחת לשנתיים.	רישיון חשמלאי מעליות רמה 3 (להתקנה – תעודת בטיחות באתרי בניה – "הכרטיס הלבן").	תעודת NVQ (National Vocational Qualifications) המעידה על רמת ההכשרה של המעליתן.	תעודה/רישיון
טכנאי מעליות (ישנן 9 קטגוריות לפי סוג המעלית).	חשמלאי מעליות (ללא הפרדה בין התקנה לתחזוקה).	התקנה ומתן שירות למעלונים/משטחי הרמה/מעליות/מדרגות נעות.	תפקידים
מוסדות לימוד שונים, לרוב באיגודים מקצועיים. אין פיקוח ממשלתי.	מוסדות לימוד שונים (לעיתים במימון ממשלתי). אין פיקוח ממשלתי.	מדיניות ההסמכה הלאומית פורסמה ע"י המשרד הממשלתי האמון על הכשרות והסמכות, ועל בסיסה נכתבה תכנית ההסמכה. ההכשרות עצמן מתבצעות במסגרת התעשייה, בפיקוח של איגוד	אחריות על הסמכה/ פיקוח ממשלתי

²³ הסקירה נעשתה במסגרת מחקר של אגף בכיר לאסדרת עיסוקים בזרוע העבודה, אשר בחן את הצורך באסדרת מקצוע המעליתן.

		המעליות והדרגנועים. אין פיקוח ממשלתי.	
תנאי סף	אין.	סיום כיתה י'	מעל גיל 18, לעיתים דרישות ל-12 שנות לימוד/ מבחן בטיחות תעסוקתית/ בדיקת סמים.
אורך ההכשרה	התמחות בשכר משך 3 שנים בממוצע, תלוי בקצב ההתקדמות של התלמידים.	התמחות בשכר משך 4 שנים.	התמחות בשכר משך 4 שנים.
סיום ההכשרה	חתימת ספק ההדרכה על כשירות המועמד והנפקת NVQ תעודת.	סיום הכשרת חשמלאי מעליות וניסיון מקצועי של שנה לפחות וכן קורס בטיחות באתרי בניה למתקינים.	מבחן ארצי, השלמת התמחות, הצגת השכלה וניסיון מקצועי, מבחן מטעם מחלקת העבודה והתעשייה של המדינה.

2. סביבת עבודה עתירת סיכונים

לעיל ראינו, כי חלק גדול מן התאונות שגבו את חייהם של עובדי מעליות אירעו באתרי בנייה בזמן העבודה על התקנת המעלית. בהקשר זה כדאי להבחין בין גורמי הסיכון בעבודה עם מעלית, בתוך ומחוץ לאתר בנייה/עבודה:

- א. **בתוך אתר בנייה ובזמן ההתקנה**, יש להביא בחשבון היעדר "תרבות של בטיחות" (Safety Culture). ואמנם, סביבת העבודה באתרי בניה רוויית סיכונים בפני עצמה, עם ובלי קשר להתקנתה של מעלית באתר. בדו"ח הערכת השפעות רגולציה נוסף של מינהל הבטיחות הוצג מחקר הבוחן את גורמי הסיכון העיקריים בעבודה עם עגורני צריח²⁴. בהנחה כי ניתן להחיל את ממצאי המחקר על אתרי בניה באופן כללי, הרי ששני הגורמים העיקריים לתאונות באתרי בניה הם, בהכללה, "הגורם האנושי" ו"ניהול הבטיחות ברמת האתר". ב"גורם האנושי" הכוונה היא לניסיון וידע של העובד, מאפיינים התנהגותיים, כשירות מקצועית וכיוצא באלה, אליהם התייחסנו כבר לעיל. ב"ניהול הבטיחות" הכוונה היא להנחלת אקלים בטיחותי בשטח – ברמת העובד, הממונים ומנהלי החברה. לדעת הרגולטור, החולשה היחסית של רכיב זה בישראל מהווה אחד ההסברים לריבוי התאונות באתרי הבנייה, ובכלל זה לתאונות מעליות באתרי בניה.
- ב. **מחוץ לאתר בנייה ולאחר ההתקנה**, עובדי מעליות (מתקינים, אנשי שירות/טכנאים ובודקים מוסמכים), חשופים לסיכונים ספציפיים גם בלי קשר להימצאה של מעלית באתר בנייה. עבודות התחזוקה או תיקון התקלות מתבצעות בפיר, בבור, או על גג המעלית. באזורים אלה, הטכנאי חשוף לסכנת הימחצות או היפגעות מעצמים שונים, כמו גם מתא המעלית עצמו. לא אחת בבור או על הגג לא קיימת תאורה, אין לעובד אפשרות לתקשר עם גורמי חילוץ והצלה (טלפון/אזעקה), ולעתים גם אין לו סולם מתאים. אם אין למעלית מפסק ראשי בעל אפשרות נעילה, היא חלילה עשויה להיות מופעלת בזמן טיפול, ואז הטכנאי עלול להתחשמל ואף להיפגע ממרכב המעלית

²⁴ ראו קובץ RIA בפרסום טיטות תקנות הבטיחות בעבודה (עגורנאים, משאבנים, מפעילי מכונת הרמה אחרות, אתרים ועניינים), (תיקון) התשפ"ב-2021, עמ' 13-16.

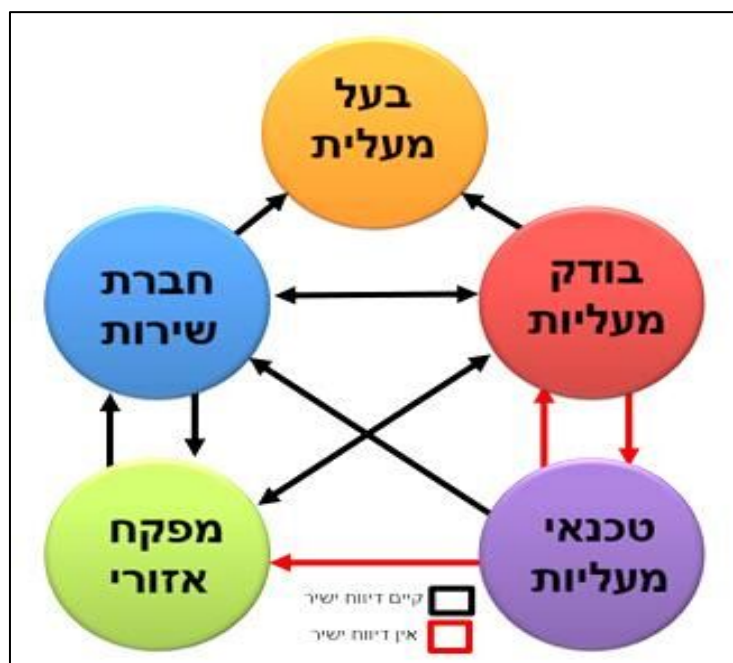
עצמה. להבדיל, אם המעלית אינה מצוידת בחיישן מתאים, היא לא תושבת בעת הצפה, והתוצאה עלולה להוביל לאסון, כפי שכבר ארע בחורף 2020.²⁵

התקן האירופי EN-80-81 כולל 86 סעיפים שהקפדה עליהם נועדה לתת מענה לכל אחד מהסיכונים הפוטנציאליים, שהעיקריים שבהם תוארו לעיל. מאז שנות ה-90 אימץ מנהל הבטיחות מקצת מהוראות התקן, במנותק מאימוצו באופן כולל. בין היתר מדובר על תקנה להחלפת דלת תא מעלית²⁶, הוספת ניטור בלמים ע"פ הוראת מפע"ר, והוספה תאורת חירום במעליות.

בעיות המגדילות את הסיכון למשתמשי קצה

1. המשך עבודת המעלית על אף שניתן לה צו בטיחות

כזכור, בעל המעלית מחויב להזמין בודק מוסמך לבדיקה חצי-שנתית של המעלית. בתום הבדיקה מעניק הבודק לבעל המעלית תסקיר בדיקה. אם התסקיר כולל ליקויים מסכני חיים, הבודק מעביר את המעלית למצב שירות, מיידע על כך את מפקח העבודה האזורי, וזה מוציא למעלית צו השבתה. במקביל, על בעל המעלית ליידע את חברת השירות בדבר ההשבתה. על חברת השירות לשלוח טכנאי לתיקון כלל סעיפי התסקיר הטעונים ליקוי. לאחר התיקון, חברת השירות מודיעה על כך לבעל המעלית ולמפקח האזורי, ובמידה וכל הליקויים שהופיעו בתסקיר המקורי תוקנו – צו ההשבתה מוסר והמעלית יכולה לחזור לפעילות.



²⁵ ראו לעיל בפרק סקירת הסיכון, פירוט התאונות, ופרט התאונה שהתרחשה בת"א ביום 4.1.2020. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/051_053.htm

ממצב דברים זה נגזרות כמה בעיות, חלקן מריבוי הגורמים בעלי העניין עצמם, וחלקן כתוצאה מהממשק בו מתבצע הקשר ביניהם. להלן נעמוד על בעיות אלה:

- א. טכנאים של חברות שירות יכולים להפעיל מעלית שהושבתה לאחר בדיקת בודק מוסמך **מבלי לתקן את כל הליקויים בגינם הושבתה המעלית** – בין אם ביודעין או מתוך אמונה שכל הליקויים תוקנו. כפי שכבר צוין לעיל, חלק לא מבוטל של הטכנאים הינם בעלי רמה מקצועית חסרה, דבר הבא לידי ביטוי בתלונות של הציבור על טכנאים שלא מצליחים לפתור בעיות, וכתוצאה מכך מבצעים 'גישורים' (פתרונות מלאכותיים) המאפשרים להחזיר את המעלית לפעולה על אף שהתקלה לא תוקנה.
- ב. לעתים הטכנאי מדווח לחברת השירות כאילו כלל התקלות בתסקיר תוקנו, והחברה מדווחת על כך למפקח המעליות האזורי, למרות שרק מקצת התקלות תוקנו. העובדה כי קיימים תסקירים רבים במצב 'פתוח', כלומר, שלא נסגרו לאחר תיקון כלל הליקויים, מחזקת את הטענה. סוגיה זו רלוונטית יותר לצווי שיפור (במקרה של ליקויים שאינם מסכני חיים, ולא לצווי בטיחות, במקרה של ליקויים מסכני חיים).
- ג. גם במקרה שכל הליקויים תוקנו כראוי, על הטכנאי אסור מבחינה חוקית להחזיר את המעלית לפעילות סדירה, עד שקיבל אישור ממפקח העבודה, דבר שעשוי לקחת שעות ואף כמה ימים. במשך אותו פרק זמן, נמנעת מן הדיירים היכולת להשתמש במעלית.
- ד. ריבוי הגורמים המעורבים, העובדה כי לבודק המעליות אין תמיד קשר ישיר מול טכנאי חברת השירות, וכי מרבית התקשורת בין הגורמים השונים מתבצעת באמצעות תסקירים כתובים/סרוקים – מקשה מאוד על ניהול תקשורת רציפה ויעילה, ואינה יוצרת סביבה תומכת להצפת בעיות ו'דגלים אדומים'.

2. אי-מימוש אחריות בעלי המעלית

כפי שתואר לעיל, לבעלי המעליות (בבנייני מגורים – נציגות ועד הבית) ישנה אחריות לדאוג לתקינותה של המעלית, בין היתר ע"י התקשרות עם חברת שירות למעליות, וכן ע"י קביעת בדיקה חצי-שנתית ע"י בודק מוסמך למעליות. בהקשר זה, ניתן להצביע על כמה בעיות:

- א. בעלי מעליות אשר אינם מקיימים את חובתם לזמן בודק מוסמך לקיום בדיקה חצי-שנתית, בין אם מטעמי חיסכון ובין אם בשל הזנחה וחוסר מודעות. היעדר בדיקה ע"י בודק מוסמך פוגעת בבטיחותה של המעלית ועלולה להביא לתקלות בטיחותיות ואף לתאונות.
- ב. בעלי המעליות אינם מהווים ישות משפטית אשר ניתן לאכוף כלפיה את יישום החובות המוטלות עליה בחוק, למשל באמצעות הטלת סנקציות או קנסות. הם אינם נושאים בכל אחריות פלילית במקרה שבו הם אינם מבצעים את חובותיהם עפ"י הרגולציה הקיימת.
- ג. בידי המינהל עדויות על מעליות שלא נבדקות או מקבלות שירות בשל ניסיון של בעלי המעלית לצמצם עלויות. כמובן שהדבר בא על חשבון בטיחות המעלית והמשתמשים בה.

3. היעדר תחרותיות – הסכמי שירות כובלים

גם כאשר ועד הבית מבקש לקיים את אחריותו ותפקידו כמתחייב עפ"י חוק, הוא נתקל לא אחת במציאות שבה הוא כבול לחברת שירות אחת ויחידה – החברה אשר ייצרה והתקינה את המעלית. במצב זה לא קיימת תחרותיות, המחירים גבוהים מאוד, ואיכות השירות ירודה, מאחר והלקוח הוא באופן מעשי – שבו.

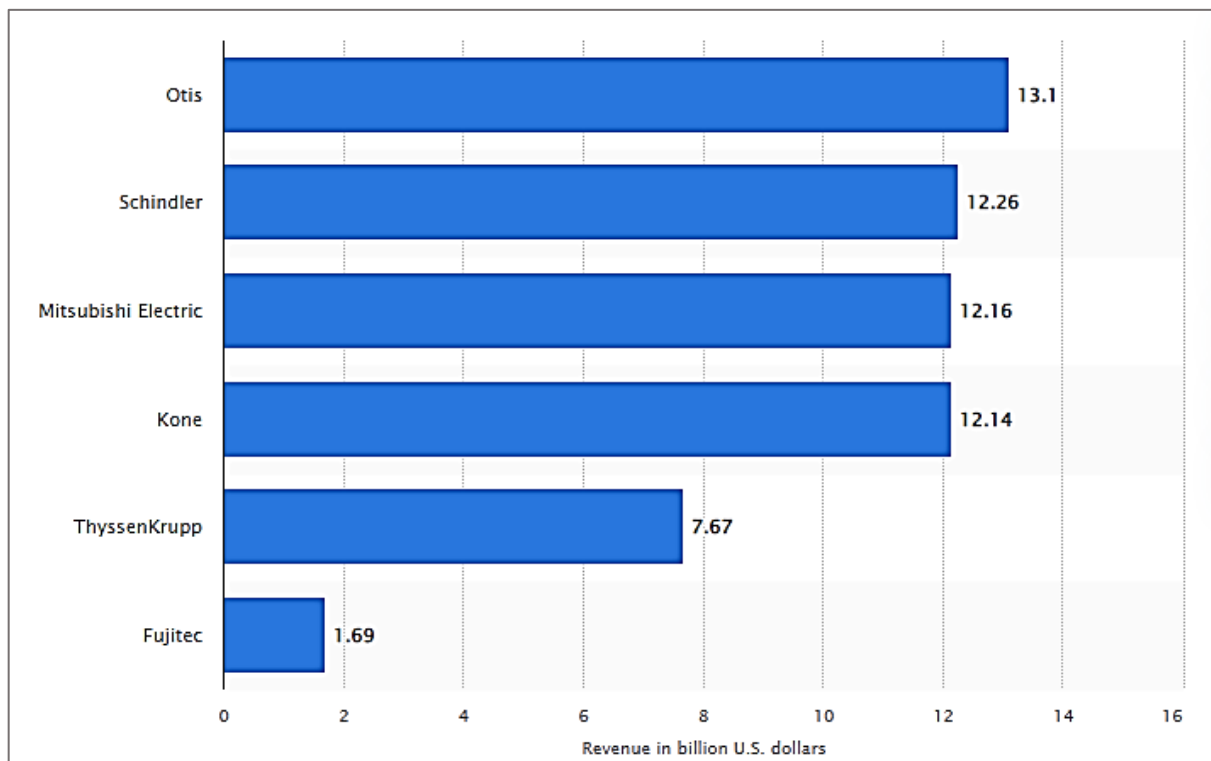
סיטואציה זו מכונה "**הסכם שירות כובל**": המעלית המודרנית היא מערכת הנדסית מורכבת הדורשת הכשרה וידע ייחודיים, בעיקר אם היא נשענת על חומרה ותוכנה יעודיות ('קוד סגור') וחלפים שרק היצרן יכול לספק. כאשר היצרן אינו מאפשר למתחזקים שונים הכשרה וידע לגבי המוצר שייצר, ואינו מאפשר להם אספקה סדירה של חלקי חילוף, הוא כובל דה-פקטו את הדיירים אליו עצמו כנותן שירות, או לחברה שלישית אחרת איתה חתם הסכם בלעדיות למתן שירות.

סיטואציה זו רלוונטית בעיקר למעליות MRL, המגיעות כאמור כערכה אחידה המותקנת בקלות יחסית. מעליות אלה נוחות אפוא ליום/קבלן, שלא יצטרך לשאת בעלויות התחזוקה השוטפות שלהן, וממילא אין לו אינטרס לבחור לבניין מעליות שעלויות התחזוקה שלה יהיו נמוכות. אדרבא, מעליות אלה מחייבות התקשרות ארוכת טווח לתחזוקה שוטפת, בעלויות גבוהות לדיירים.

כאמור, המעליות האלה משווקות כמערכות 'חסומות' אשר רק היצרן יכול לתחזקן, היות והוא ספק בלעדי של חלקי החילוף, ומכיוון שהוא אינו מספק מידע והכשרה לגורמי תחזוקה אחרים. בנוסף, רק ליצרן (או לחברת התקנה ושירות שהתקשר עמה בלעדית) יש גישה ללוח הפיקוד, מאחר ורק לו ידע ונגישות לתוכנה ולחומרה.

מצב דברים זה בא לידי ביטוי בריכוזיות רבה של הענף. מתוך כל החברות בעלות תו התקן להתקנת מעליות, ישנן 4-6 חברות אשר מבצעות כ-68%-85% מכלל התקנות המעליות בארץ.²⁷

חברות המעליות המובילות בעולם לשנת 2020 (רווח במיליארדי דולרים)²⁸:



הריכוזיות בתחום ההתקנה באה לידי ביטוי גם בתחום מתן השירות. מנתונים שקיבל מינהל הבטיחות²⁹ עולה כי 6 חברות מעניקות שירות לכ-68% מהמעליות בארץ; 11 חברות מעניקות שירות ל-20% מהמעליות; וכ-70 חברות שירות קטנות מעניקות שירות רק ל-12% מהמעליות בישראל:

²⁷ הפער בנתונים נובע ככל הנראה מהאופן שבו הוגדרה "חברה גדולה" בכל אחד מן הניתוחים. הנתון המעיד על ריכוזיות גבוהה יותר נשען על שיחה עם מכון התקנים במסגרת מחקר שביצע האגף לאסדרת עיסוקים שבזרוע העבודה בנושא אסדרת מקצוע המעליות. ראו את הדו"ח בעמ' 11 לדו"ח. הנתון הנוסף נלקח ממצעת מכון התקנים בכנס השנתי לתחום המעליות לשנת 2019. שם נטען כי 4 חברות התקינו 68% מהמעליות החדשות בשוק; 25 חברות התקינו 15% מהמעליות; ו-5 חברות התקינו 17% מהמעליות.

²⁸ <https://www.statista.com/statistics/281179/leading-companies-in-the-area-of-elevators-and-escalators-by-revenue> (ניתן כי הגישה תהיה מוגבלת לבעלי מינוי)

²⁹ הנתונים התקבלו במסגרת בקשות חידוש רישיון בחודשים נובמבר-דצמבר 2021.

הנגשת החלפים של המעלית לדיירי הבניין (ודרכם לחברות המתחרות על מתן השירות למעלית), כמו גם שמירת והנגשת ספר הטיפול, צפויים להקל על כניסה של נותן שירות שאינו מתקין המעלית, ובכך להגדיל את התחרות ולהזיל את עלויות אחזקת המעלית.

במרץ 2021 הוגשו כתבי אישום נגד שש חברות מעליות גדולות בגין תיאומי מחירים וחלוקת שוק. מול מנכ"ל של אחת מהחברות נחתם הסדר טיעון. על פי כתב האישום, היו הסדרי אי תחרות על הלקוחות הקיימים (לקוחות שאחת מהחברות כבר סיפקה להן שירות) בין החברות לבין עצמן. ההסדרים עסקו בשירותי אחזקה למעליות. על פי ההסדרים החברות לא התחרו זו בזו במתן שירותי תחזוקה למעליות בבתים משותפים³¹.

במונחים של השוואה בינ"ל, המסגרת הנורמטיבית המתאימה להשוואה היא [הדירקטיבה האירופית EU/2014/33](#) לעניין מעליות ובטיחות במעליות. סעיף 6(1) **לדירקטיבה קובע כי על מתקין המעלית ועל האדם העובד על המעלית (לרבות קבלן ונותן שירות) להחליף ביניהם מידע באופן דו-צדדי** כדי להבטיח את הפעילות התקינה והבטוחה של המעלית. סעיף זה של הדירקטיבה אומץ כלשונו ב-26 מדינות של האיחוד האירופי, כשבאוסטריה והונגריה אף אומצו מנגנונים ספציפיים כדי להבטיח את זרימת המידע³².

4. מעליות ישנות שלא עברו שדרוגים מתאימים לאורך השנים

בניגוד למוצרים אחרים, למעלית אין הגדרה של פגות תוקף, ועל פי רוב, היא אינה מוצאת משימוש ועוברת לגריטה. אדרבא; החלפת חלקים ומכלולים בשל שחיקה עתית יכולים להביא להמשך הפעולה של אותה מעלית במשך עשרות שנים.

ואולם, למרות שהמעלית יכולה להמשיך ולפעול באופן תקין כל עוד היא מתוחזקת ומטופלת כראוי, יש הלימה מסוימת בין גיל המעלית לבין מצבה הבטיחותי: לאו דווקא בגלל הגיל כשלעצמו, אלא בגלל המאפיינים הטכניים של מעליות ישנות יותר והעובדה כי כשהותקנו התקנים היו פחות מחמירים ומתקדמים. בפרק הצגת הבעיות ציינו כי אחד הסיכונים השכיחים למשתמשי קצה במעליות הוא מעלית שאינה עוצרת במדויק בקומה – מצב המוביל למעידות, נפילות ואף חבלות קשות, בעיקר במבוגרים ובאנשים עם מוגבלות. **מעליות כאלה הן מעליות ישנות באופן יחסי (בנות 25 שנה ויותר בד"כ)**, שבהן המהירות הינה קבועה – ולא מווסתת – ולכן נוצרת אותה 'מדרגה' בין רצפת המעלית לרצפת הקומה (מעליות "מהירות אחת").

לפי נתונים שנאספו לאחרונה על ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, האחוז המשוער של מעליות בעלות מהירות אחת בשוק הישראלי הוא כ-15%, ובמספרים – כ-18,000. סביר להניח כי הערכה זו הינה הערכה בחסר. מספר המעליות בנות 25-30 שנה מוערך בכ-20,000-30,000³³.

במדינות האיחוד האירופי התמודדו עם הבעיה באמצעות תקן EN81-80 (ראו לעיל בפרק בעלי העניין-מכון התקנים), המכונה גם **Safety Norm for Existing Lifts – SNEL**. התקן מתווה מתודולוגיה לשיפור הבטיחות במעליות קיימות, במטרה להביאן לאותה רמת בטיחות של מעליות חדשות. התקן כולל רשימת נושאים לטיפול במעלית ומנתח את רמת המסוכנות שלהם, כשתוצאות הבדיקה לגבי כל סעיף מחייבות נקיטת פעולה מסוימת על מנת לשפר את בטיחות המעלית. כפי שתיארנו לעיל, מאז שנות ה-90 אימץ מינהל הבטיחות מקצת מהוראות התקן, במנותק מאימוצו באופן כולל. בין היתר מדובר על תקנה להחלפת דלת תא מעלית, הוספת ניטור בלמים ע"פ הוראת מפע"ר, והוספה תאורת חירום במעליות.

³¹ הודעה לעיתונות של רשות התחרות, מיום 14.03.2021.

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0087&from=EN>, Pp. 3

³³ נתון דומה נמסר בשיחה עם מכון התקנים.

ה. תכליות ויעדי הרגולציה

עד כה תיארנו את שוק המעליות בישראל, את השחקנים ובעלי העניין, את הסיכונים, האינטרס הציבורי, ואת הבעיות מהן סובל התחום.

כאמור, החוק החדש תפקידו להוות הסדר נורמטיבי חלופי המסדיר את תחום המעליות במנותק מההכרזה על מצב חירום ובמנותק מצו הפיקוח. יחד עם זאת, להסדר החדש יש גם תכליות ויעדים במנותק מן ההיבט הנורמטיבי, וכמתחייב מהרקע שהובא לעיל (בפרט תת-הפרק הדין בבעיות מהן סובל התחום):

- א. שמירה על בטיחותו ושלומו של ציבור משתמשי המעליות בכל הארץ.
- ב. שיפור הרמה המקצועית של כלל בעלי התפקידים בתחום המעליות (טכנאים, מעליתנים, בודקים וכו').
- ג. שיפור רמת ואיכות השירות של חברות השירות למעליות.
- ד. הפנמת אחריות והגברת מעורבות מצד בעלי המעליות.
- ה. הצערת צי המעליות שבמדינת ישראל, ולכל הפחות שיפור מצבן הבטיחותי של מעליות ישנות.

בניסיון לגבש רגולציה מיטבית, ישנם היבטים כלליים נוספים שיש לקחת בחשבון:

א. דרישות הרגולציה – הסטנדרט המקצועי (החובות או המגבלות) שהמפוקח נדרש לעמוד בו. כאן ישנה עדיפות, היכן שניתן ובהינתן רמות סיכון מתונות, להציב למפוקח דרישה תוצאתית או ניהולית (כזו המציבה בפני המפוקח יעד, או לכל הפחות קווים מנחים – ומתירה לו את שיקול הדעת כיצד להגיע אליו, על פני דרישה מרשמית, שבה הרגולטור מגדיר במדויק תשומות ופעולות מוגדרות למפוקח). בהקשר זה, ישנה עדיפות להתאמת הרגולציה להתפתחויות הטכנולוגיות בתחום (מבט צופה פני עתיד לרבות שינוי הגדרת מעלית), **ולהתאמת הרגולציה לתקנים בינ"ל מקובלים ורלוונטיים. בתחום המעליות המדובר בדירקטיבה האירופית בתחום מעליות ובטיחות מעליות.**

ב. שיטת ההתערבות – השיטה באמצעותה מסדיר הרגולטור את העמידה בדרישות הרגולציה. כאן ניתן לנוע בין מתן אישורים מראש (כמו רישיון או היתר), לדרישות הנאכפות בדעיבד, למשל על סמך הצהרה; לשימוש בכלים מתקדמים כמו הסברה ומתן תמריצים; לכלים משלימים, כגון תובנות ייצוגיות או מנגנוני פיצוי ללא הוכחת נזק. מאחר והאינטרס הציבורי בתחום המעליות הוא משמעותי, והאוכלוסייה המושפעת גדולה ביותר, שיטת ההתערבות הבסיסית בתחום זה היא של מתן רישיון מראש לחברות ההתקנה והשירות, כמו גם למעליתנים ולבודקים מוסמכים. **במעבר מצו הפיקוח לחוק הבטיחות במעליות לא מצא אפוא לנכון הרגולטור לשנות את שיטת ההתערבות הבסיסית.**

ג. בקרה וניהול מידע – המידע שאוסף ומנהל הרגולטור וחובות הדיווח מן המפוקח. רצוי שהמידע ישמש באופן אפקטיבי לבקרה ועיצוב מדיניות, ומיקוד הרגולציה באזורי הסיכון המירבי. איסוף מידע מיותר שלא לצורך עשוי להפחית את הציות לרגולציה.

ד. פיקוח ואכיפה – האמצעים שבידי הרגולטור לוודא עמידה בדרישות הרגולציה. ככל ששיטת ההתערבות פחות ישירה ומגבילה, כך משאבי הפיקוח והאכיפה של הרגולטור צריכים להיות משמעותיים יותר. יש לוודא כי לרגולטור יכולת לבצע פיקוח אפקטיבי, הממקד את משאביו ומאמציו במוקדי הסיכון העיקריים.

ה. מדידת עלויות - עלות הברוקרטיה ועלות העמידה בדרישות הרגולציה. יש לוודא שהרגולציה אינה משיתה על המפוקחים עלויות בלתי סבירות שממילא לא ניתן לעמוד בהם, שכן מצב זה יעודד אי-ציות ויעקר את הרגולציה מתוכנה ומתכליתה: הגנה על האינטרס הציבורי.

ו. הערכת השפעות - צפויות על האינטרסים הציבוריים - כמפורט בראשית עמוד זה: שמירה על בטיחות ושלום ציבור המשתמשים במעליות; שיפור הרמה המקצועית ואיכות השירות בתחום; הפנמת אחריות בעלי המעליות; הצערת צי המעליות.

חלק ב' – הצגה, ניתוח, השוואה ובחירה בין חלופות

בחלק זה נמפה את החלופות האפשריות שנבחנו ע"י הרגולטור לצורך פתרון או לכל הפחות הקלה ביחס לכל אחת מהבעיות שתוארו לעיל בפרק ד' של חלק א', ונסה לתעדף ביניהן על סמך תכליות ויעדי הרגולציה, כפי שהוצגו לעיל. לצורך הנוחות, להלן נציג את החלופות שנשקלו, כשהחלופה הצבועה בירוק היא החלופה המועדפת שנבחרה. כשהבחירה בין החלופות נעשתה בשיטה של ניתוח רב-משתני (MCA – Multi Criteria Analysis) – פירוט הניתוח מופיע בנספח א'.

1. פִּעְרִים מִקְצוּעִיִּים בִּקְרֵב טֶכְנָאִי מַעֲלִיּוֹת/עוֹזְרֵי מַעֲלִיתָנִים

א. לעניין היעדר פיקוח מספק של מעליתנים על טכנאים ברמה התהליכית – הדרישה למעליתן אחד בלבד בחברה (ולמעליתן מגבה נוסף בהעדרו) הפכה טכנית יותר מאשר מקצועית, ומקשה על מימוש בפועל של ההוראה לפיה כל פעולה תיעשה בפיקוחו של מעליתן. בהקשר זה נשקלו החלופות הבאות:

0	המשך המצב הקיים – הוראה כי בכל חברה ישמשו מעליתן אחד ראשי קבוע ומעליתן נוסף כמעליתן מגבה
1	חיוב יחס קבוע בין מעליתנים שיועסקו בחברה לבין מס' המעליות המטופלות ע"י החברה.
2	ריווח מדרג ההסמכות במקצוע המעליתנות, באופן שיאפשר לחברות לאכוף בצורה טובה ומעשית יותר את החובה לפיה פעולת התקנה ותיקון חייבת להתבצע בפיקוחו של מעליתן מוסמך. לצורך זה מוצע לפצל את הסמכת המעליתן ל"בסיסי" ו"בכיר", ולאפשר לשר לקבוע סוגי רישיון נוספים.

ב. לעניין היעדר הכשרה מספקת של טכנאים (בעיקר בחברות קטנות ובינוניות), נשקלו החלופות הבאות:

0	השאר את המצב על כנו – לימודי OJT במסגרת החברה המעסיקה, לפי תכנית שלה או של חברת האם, וביחס למעליות הספציפיות שלה בלבד.
1	חיוב טכנאי בהכשרה בסיסית של "מעליתן בסיסי" בקורס של האגף להכשרה מקצועית, בעוד הכשרת המעליתן כפי שהיא כיום תזכה ברישיון "מעליתן בכיר".
2	אימוץ עקרוני של המודל הבריטי, בשלבים: מינהל הבטיחות יקבע מדיניות הסמכה כוללת שתכלול מדרג הסמכות מגוון בעל כמה רמות הכשרה, בדומה למקצוע החשמלאי . הוראות פרטניות בדבר שיטת ההכשרה וההסמכה תקבענה בתקנות. מוצע כי בשלב ראשון מדרג ההסמכות יכלול "מעליתן בסיסי" ו"מעליתן בכיר" לפחות, כשלשר תישמר האפשרות לקבוע סוגי רישיון נוספים בהמשך.
3	חברות שירות יקבלו הסמכה לפי סוגי מעלית או קריטריונים אחרים שייקבעו בנוהל ע"י הרגולטור. מדרג שכזה יצור תמריץ חיובי בקרב החברות הקטנות לשפר את איכות השירות, לרבות איכות הטכנאים, ובכלל זה ההכשרה וההדרכה הניתנות להם, על מנת שיוכלו לטפל בנתח גדול ככל האפשר של מעליות בשוק. יצוין כי שוק המעליות השתנה משמעותית בעשורים האחרונים, וישנו הבדל גדול מאוד בין מעליות ישנות למעליות חדשות ומתקדמות.

2. סביבת עבודה רוויית סיכונים

- א. לעניין סיכונים שבתחום אתר הבנייה - סוגיה זו נוגעת לתרבות הבטיחות הכוללת בתוך אתרי הבנייה ומטופלת, בין השאר, בתיקון המוצע לתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה). לפיכך, נושא זה לא יטופל במישורין במסגרת החוק המוצע.
- ב. לעניין הסיכונים שמחוץ לאתר הבניה ובשלב שלאחר התקנת המעלית, נשקלו החלופות הבאות:

0	השארית המצב על כנו – חיוב חברות ההתקנה והשירות בתקנים הרשמיים שאומצו ע"י הרגולטור ומכון התקנים (ראו פרק ב' לעיל)
1	מתן סמכות למפע"ר להגדיר בתנאי הרישיון של חברות ההתקנה והשירות הוראות נוספות לעניין התקנת מעלית, החומרים שמהם תותקן והמבנה שלה, לרבות עמידה בתקנים (ישראלים ו/או בין-לאומיים) ובכללי מקצוע מקובלים במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים בתחום.

מוצע לבחור בחלופה 1, השומרת על העיקרון של מתן רישיון הפעלה מראש, תוך מתן אפשרות להגדיר דרישות ניהוליות נוספות, שיקבעו בהמשך בתקנות, בנהלים או בכללי מקצוע הנשענים על המקובל בעולם בתחום המעליות, וספציפית, הדירקטיבה האירופית. ככל שיקבעו דרישות והוראות כאלה, הן תפורסמנה לידיעת בעלי העניין מראש, כדי לקבל חוות דעתם ותגובותיהם.

3. המשך עבודת המעלית על אף שהוצא לה צו בטיחות

0	המשך המצב הקיים – לטכנאי של חברת שירות היכולת להחזיר מעלית ממצב שירות (השבתה) לפעילות בכוחות עצמו, גם ללא תיקון כלל הליקויים, ומבלי שמפקח מעליות אישר הסרת הצו. לחילופין, כשבוצעו התיקונים כראוי, לטכנאי אסור מבחינה חוקית להחזיר את המעלית לפעילות כל עוד לא קיבל אישור על הסרת הצו, דבר שיכול לקחת שעות ואף ימים.
1	יצירת מערכת ממוחשבת לניהול תסקירים וצווי בטיחות, עם גישה לכלל הגורמים המעורבים. המערכת תאפשר למפקחי המינהל לעקוב אחר סגירת תקלות ברמת התקלה הבודדת, להבדיל מהמצב היום – שבו ניתן לעקוב אחרי סגירת התסקיר כולו. שינוי זה יאפשר למפקחים למקד את עבודת הבקרה והאכיפה שלהם ולהטיל סנקציות על גורמים שהחזירו מעלית לשימוש ללא תיקון הליקויים מסכני החיים שבתסקיר. בנוסף, חלופה זו תקצר משמעותית את הזמן שבין תיקון הליקויים להסרת הצו באופן רשמי. כצעד משלים מוצע לקבוע עונשי מינוס לטכנאי, חברת שירות ובעל מעלית, אשר יחזירו את המעלית לפעילות או יעשו בה שימוש (במקרה של בעלי מעלית), לפני שתוקנו ליקויים מסכני חיים.
2	הפיכת ת"י 1525, חלק 2 - ניהול תחזוקת בניינים, בנייני מגורים וסביבתם הקרובה – מערכות שירות, לתקן רשמי ומחייב. תקן זה חל על תחזוקה מתוכננת של מערכות שירות וחלקיהן בבניינים ובסביבתם הקרובה, לרבות הרכוש המשותף בחלקי בניין שאינם משמשים למגורים – כולל מעליות. הפיכת התקן למחייב עשויה להקטין את היקף המקרים שבהם טכנאי יפעל בניגוד להוראות הדין, שכן הדבר עשוי להשפיע על עמידת חברת השירות בתקן – דבר שיש לו השפעות מוניטוניות ובהמשך, כלכליות.
3	פתרון טכני: סגירת מעלית תעשה על ידי התקנת מנעול מיוחד במפסק הפוקט (Pocket) עם לשוניות ייחודיות למנעול שיש להתקין בכל מעלית. באופן זה רק לבודק המוסמך תהיה גישה לנעילת המעלית. הטכנאי הסורר עדיין יוכל לפתוח את הנעילה, אך רק באמצעות 'גישור' שסימניו בשטח יהיו בולטים וגלויים לעיני כל, כך שההפרה תהיה יותר בולטת.

4. אי מימוש אחריות בעל המעלית

0	השארית המצב על כנו – ללא הגדרה מפורשת של בעלי המעלית ושל חובותיו.
1	הגדרה בחקיקה ראשית של "בעל מעלית" ובכלל זה בעלי דירות בבניין משותף, והטלת חובות ואחריות שונות עליו, לרבות סנקציות במקרה של הפרה. חלופה זו צריכה להיות מלווה בפרסום והסברה לבעלי הבתים ונציגי וועדי הבתים , שכן חלקם כלל אינם מודעים לחובות אלה.
2	מוצע לאסור באופן מפורש על חברות שירות להעניק שירות למעלית שלא בוצע לגביה בדיקת בודק מוסמך ובכך לתת לבעלי המעלית תמריץ להקפיד על חובת הבדיקה של בודק מוסמך מדי חצי שנה. עוד מוצע לעגן סנקציה על חברת שירות שתיתן שירות בהיעדר תסקיר בתוקף.
3	הסתייעות במנגנון הביטוח. כיום לא חלה חובה לבצע ביטוח מבנה משותף, ואולם, במידה ובעלי הבתים בוחרים לבטח את המבנה – גובה הפרמיה או עצם הסכמת החברה לבטח את המבנה (ובכלל זה המעלית) צריכה להיות תלויה בקיומו של תסקיר בדיקה תקין בתוקף. כך יגדל התמריץ של בעלי המעלית להקפיד על הזמנת בודק מוסמך מדי חצי שנה.

5. היעדר תחרות – הסכמי שירות כובלים

0	המשך המצב הקיים – ללא הגבלות ממשיות על חברות ההתקנה, באופן שיוצר דה-פקטו הסדרים כובלים עבור בעלי הדירות.
1	אימוץ המלצות דו"ח הביניים של רשות התחרות משנת 2017: חובת מכירת חלקי חילוף למעלית לכל גורם ללא אפליה בין מי שמקבל שירות מחברת ההתקנה למי שמקבל שירות מחברה אחרת; חיוב חברות ההתקנה להעמיד לרשות בעלי הבניין את <u>כל</u> המידע הטכני הנדרש לשם מתן שירות למעלית; חיוב הקבלנים להעמיד לרשות רוכשי הדירות כל מידע שיש להם באשר למחירים שחברות ההתקנה גובות בעבור שירות.
2	הטלת איסור על שימוש בקוד סגור מלכתחילה בעת התקנת מעלית.

החלופה המועדפת היא חלופה מס. 1. המשך המצב הקיים אינו בא בחשבון, וחומרת כשל השוק שנוצר כבר הובהרה בדו"ח רשות התחרות שהוזכר בפרק הצגת הבעיות. חלופה מס' 2 לעומת זו מהווה התערבות חריפה מדי בשוק, ועשויה לעורר קשיים רבים, משפטית ויישומית כאחד.

יש לציין כי חוק הבטיחות בעבודה מביא לידי ביטוי אך ורק את ההיבטים הבטיחותיים שהופיעו בפקודת הבטיחות בעבודה ובצו הפיקוח. על חובות צרכניות הנובעות מצו הפיקוח להיות מוסדרות, בהתאם לשיקול דעתה של הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, במסגרת חוק הגנת הצרכן או חקיקה צרכנית אחרת.

יצוין כי ניסיון להביא את המלצות דו"ח רשות התחרות לידי חקיקה נעשה בשנת 2018, עם פרסום טיטות תקנות הגנת הצרכן (אחריות ושירות לאחר מכירה) (מעלית ומעלון), התשע"ח-2018. בין היתר נכתב בדברי ההסבר לטיטות התקנות: "אחת ממטרות התקנות היא להקל על כניסת מתחרים לשוק התחזוקה השוטפת, באופן של חיוב המתקין לספק חלקי חילוף לנציגות הבניין, בכל זמן שהוא מספק שירות למעלית דומה ואף אם נציגות הבניין כבר אינה לקוחה שלו וכן ללא הפליה במחיר ובמועד האספקה בינם לבין לקוחותיו." למיטב ידיעתנו, קידום התקנות לא הושלם.

החוק המוצע מטעם מינהל הבטיחות יכלול אפוא את המלצת רשות התחרות הנוגעת לתחום הבטיחות, ולפיה אחד מתנאי הרישיון של חברות ההתקנה והשירות (בלשון החוק – "בעל רישיון הפעלה") יהיה "העברת מידע לבעל מעלית בקשר למעלית שבבעלותו, לרבות מידע הדרוש לצורך אחזקת המעלית..." – ללא קשר לשאלה אם בעל רישיון ההפעלה והשירות עדיין מעניק שירות לאותה מעלית, או שמא בעלי המעלית בחרו, לאחר תום שנת האחריות הראשונה, לרכוש את שירותי האחזקה והשירות למעלית מבעל רישיון הפעלה אחר.

6. מעליות ישנות שלא עברו שדרוגים מתאימים לאורך השנים

0	המשך המצב הקיים – אין חובה חקוקה או תמריץ כלשהו לבעלי המעליות הישנות לשדרג את המעליות שלהם
1	אימוץ תקן EN81-80 לשדרוג מעליות קיימות (SNEL) באופן רשמי ומחייב, במלואו
2	המלצה למתן סמכות למפע"ר להגדיר בתנאי הרישיון של חברות ההתקנה והשירות חובות בדבר עמידה בהוראות מקצועיות, לרבות בעניין החלה של תקני שירות ותחזוקה, ובכללם תקנים ישראליים או תקנים בין-לאומיים הנהוגים בקרב המדינות המפותחות עם שווקים משמעותיים בתחום, כגון תקן EN81-80, לשדרוג מעליות קיימות, כולו או חלקו.
3	הגדלת מספר הבדיקות הנדרשות מטעם בודק מוסמך כפועל יוצא של גיל המעלית

חלק ג' – הפחתות נטל ותיקונים עקיפים

א. הפחתות נטל הקשורות לתחום המעליות

1. מוצע כי לעניין החובות להזמנת בודק מוסמך לבדיקה חצי-שנתית של המעלית ולעניין התקשרות בעל מעלית עם בעל רישיון הפעלה (חברת שירות), הרגולציה תחול אך ורק על מעליות שהן לשימוש הציבור הרחב (קרי, בבנייני מגורים משותפים, מקומות ציבוריים וכיו"ב) – אך לא בבתים פרטיים.

השינוי המוצע מבוסס על כמה שיקולים:

ראשית, הוא משקף תפיסה כוללת לגבי גבולות הגזרה של פעילות הרגולטור: מאחר ומעלית בבית פרטי שבו מתגוררים דייר או משפחה אחת בלבד אינה נגישה לציבור הרחב או משמשת אותו - האחריות הכוללת לתקינותה ולבטיחות המשתמשים בה מוטלת על בעלי הבית.

שנית, גם במדינות מתקדמות אחרות גבולות הרגולציה מחריגים מעליות בבתים פרטיים ומחילים את האחריות לזימון בודק מוסמך לבדיקה תקופתית באופן בלעדי על בעל המעלית. כך למשל, בארה"ב, כל אחת מהמדינות קובעת לעצמה את תדירות הבדיקות ותחולתן. במדינת **קונטיקט**, בדיקה תקופתית צריכה להתקיים אחת ל-18 חודשים, "למעט ממעליות הנמצאות במגורים פרטיים, שייבדקו לפי דרישת הבעלים".³⁴ **בקליפורניה**, מעליות נדרשות בבדיקה (טרם התקנה או לאחר ביצוע שינוי משמעותי), אך יש כמה סוגים של מעליות הפטורים לחלוטין מן הרגולציה, ובכלל זה כאלה "הנמצאות בבית פרטי בעל יחידת דיור אחת שאינו נגיש לציבור הרחב".³⁵ גם המחלקה לענייני עבודה של מדינת **מרילנד** קובעת כי "מעליות הממוקמות בבתים פרטיים ומשמשות משפחה אחת בלבד [...] פטורים" מן הרגולציה.³⁶

יש לציין כי מעליות בבתים פרטיים המשמשות משפחה אחת או יחידת דיור אחת בלבד משקפות רמה נמוכה יותר של סיכון לציבור הרחב (מטעמים ברורים), אך גם למשתמשים עצמם; זאת, מאחר ותדירות השימוש בהן פחותה, וכמוה גם פוטנציאל הנזק והתקלות.

יודגש כי מעליות שיוחקנו בבתים אלה עדיין יידרשו לעמוד בתנאי הדין האחרים, ובכלל זה עמידה בחובות תוקן והתקנה ע"י בעל רישיון הפעלה. בעל הבית עדיין אחראי על תקינות המעלית – ומצופה ממנו לדאוג לתקינותה באמצעות בדיקות תקופתיות או התקשרות עם חברת שירות. סביר כי במסגרת בקשה לביטוח הדירה ו/או המבנה האמור, תדרוש חברת הביטוח בטוחות מסוג זה - צעד שיהיה בו תמריץ חיובי לבעל המעלית לבצע את שגרות התחזוקה המינימליות הנדרשות. בנוסף, על אחריות החברה המתקינה את המעלית להבהיר לבעלי הדירה כי מומלץ לערוך ביקורת / בדיקה אחת ל-5 שנים, ואף לכלול זאת אף בנוסח ההסכם של המתקין מול בעלי הדירה.

על פי הערכת מינהל הבטיחות, מדובר על 2,500-3,000 מעליות ומעלונים הנמצאים בשימוש פרטי. העלות השוטפת השנתית הנדרשת היום לאחזקתם נאמדת בכ- 5,100 ₪ למתקן (300 ₪ לבדיקת בודק מוסמך X פעמיים בשנה, ועוד כ-4,500 ₪ להתקשרות עם חברת השירות). **על כן, החיסכון המוערך הגלום בהפחתת נטל זו, נאמד בכ- 12,750,000 ₪ בשנה (לפי הערכה של 2,500 מעליות).**

³⁴ חוקת קונטיקט, פרק 538 ("מעליות, דרגנועים ומעלונים"), סעיף 195-29.

³⁵ תקנות הבטיחות בעבודה של מדינת קליפורניה, חלק 5, פרק 2, פסקה 7317.

³⁶ Maryland Elevator Safety Law, References, and Publications - Elevator and Escalator Safety

2. החוק המוצע שומר על המסגרת הרגולטורית הכוללת של משטר היתרים ברישיון, כלומר – רק מי שקיבל רישיון מהרגולטור (מינהל הבטיחות) רשאי לתת שירות למעלית – בין אם לצרכי התקנה והרכבה, ובין אם לצרכי שירותי תחזוקה. ואולם, כפי שצוין לעיל, חברה המתקינה מעליות נוסעים מחויבת לקבל אישור תו תקן ממכון התקנים לכך שהיא רשאית להתקין מעליות לפי ת"י 2481 ובהתאם לדרישות חוק התקנים. יוצא אפוא, כי הרישיון מאת הרגולטור יוצר כפל אסדרה, היות והחברה המתקינה כבר מקבלת את ההיתר לפעולתה ממכון התקנים.

מוצע אפוא כי הפעלת שירותי התקנה או הרכבה של מעלית שחלה חובה לסמנה בתו-תקן לפי סעיף 11 לחוק התקנים תוכל להתבצע ע"י מי שקיבל היתר לסמן את המעלית בתו-תקן מאת מכון התקנים – ולא תדרוש קבלת רישיון נוסף מהרגולטור. הפחתה זו נועדה למנועה אסדרה כפולה לגבי מעליות שלגביהן מתקיים ממילא משטר היתרים הדוק מכוחו של חוק התקנים. האמור רלוונטי אך ורק לעניין התקנה, אך לא לעניין שירותי תחזוקה – שם עדיין ידרש רישיון מהרגולטור.

ב. תיקונים עקיפים בפב"ט לעניין בודקים מוסמכים

הצעת החוק נשוא מסמך זה, בדומה להצעת החוק המקורית, כוללת תיקונים עקיפים בפקודת הבטיחות בעבודה לעניין בודקים מוסמכים. מטרת התיקונים המוצעים להסדיר בחקיקה ראשית עכשויות שאלות יסודיות כמו מי רשאי לשמש בודק מוסמך, מהם תנאי הסף הראשוניים להסמכתו, מהן חובותיו הבסיסיות במסגרת מילוי תפקידו, ומהם ההסדרים הראשוניים לעניין ביצוע בדיקות תקופתיות ומילוי תסקירי בדיקה.

עד כה, סוגיות אלה הוסדרו בעיקרן בשני מקורות נורמטיביים - [בפקודת הבטיחות בעבודה](#), ו**[בנוהל להסמכת ועבודת בודקים מוסמכים למתקני הרמה ומתקני לחץ](#)** (להלן: "נוהל בודקים מוסמכים")³⁷.

למען הסדר הטוב, נתאר להלן את האופן שבו יוחלפו ההסדרים הקיימים בהסדרים חדשים:

הנושא	היכן מוסדר ערב החקיקה	היכן יוסדר בעתיד
הגדרת בודק מוסמך	ס' 1 לפקודה	ס' 1 החדש לפקודה (במסגרת החוק לשמירה על בטיחות במעליות) ³⁸
תנאי סף להשתתפות בהכשרה ולקבלת הסמכה	ס' 4 לנוהל בודקים מוסמכים	הסדרים ראשוניים יוסדרו בסימן יד' 2 החדש לפקודה (במסגרת החוק לשמירה על בטיחות במעליות); הוראות משנה יוסדרו בתקנות הבטיחות בעבודה (בודקים מוסמכים לכלים טעוני בדיקה) ³⁹
קבלת ההסמכה	ס' 5 לנוהל בודקים מוסמכים	
תפקידי הבדק המוסמך, אחריותו וסמכויותיו	ס' 7 לנוהל בודקים מוסמכים	
הוראות בדבר מילוי והעברת תסקיר בדיקה	סימן יד' 1 לפקודה, וכן ס' 7 לנוהל בודקים מוסמכים	הסדרים ראשוניים יוסדרו בסימן יד' 1 החדש לפקודה; הוראות משנה יוסדרו בתקנות תקנות הבטיחות בעבודה (בודקים מוסמכים לכלים טעוני בדיקה)

³⁷ בנוסף, קיים [נוהל להסמכת בודקים פנים מפעליים לאבזרי הרמה](#) מיום 13/1/2017 (להלן: "נוהל בודקים פנים מפעליים") – המסדיר תהליך הכשרה, הסמכה ועבודה של בודק מוסמך **פנים מפעלי** לאבזרי הרמה.

³⁸ התיקון המוצע גם יצור לראשונה אחידות בהגדרת הבדק המוסמך, שעד כה היתה מובחנת לפי הכלי שלשמו הוסמך הבדק (מכונות הרמה, אבזרי הרמה, עגורני צריח, מעליות, מתקני לחץ ודרגנועים). שינויים אחרים המוצעים בתזכיר החוק מתוארים בהמשך בפירוט.

³⁹ טיוטת התקנות בשלבי הכנה אחרונים ותפורסם בקרוב. ראו בהקשר זה גם הערת שוליים 38 לעיל.

תקנות הבטיחות בעבודה (הכרה בתכניות הכשרה לבעלי תפקידים בתחום הבטיחות והגהות) ⁴⁰	ס' 4 לנוהל בודקים מוסמכים	הוראות ותנאים לעניין הכרה במוסד הכשרה לבדוק מוסמך
--	---------------------------	---

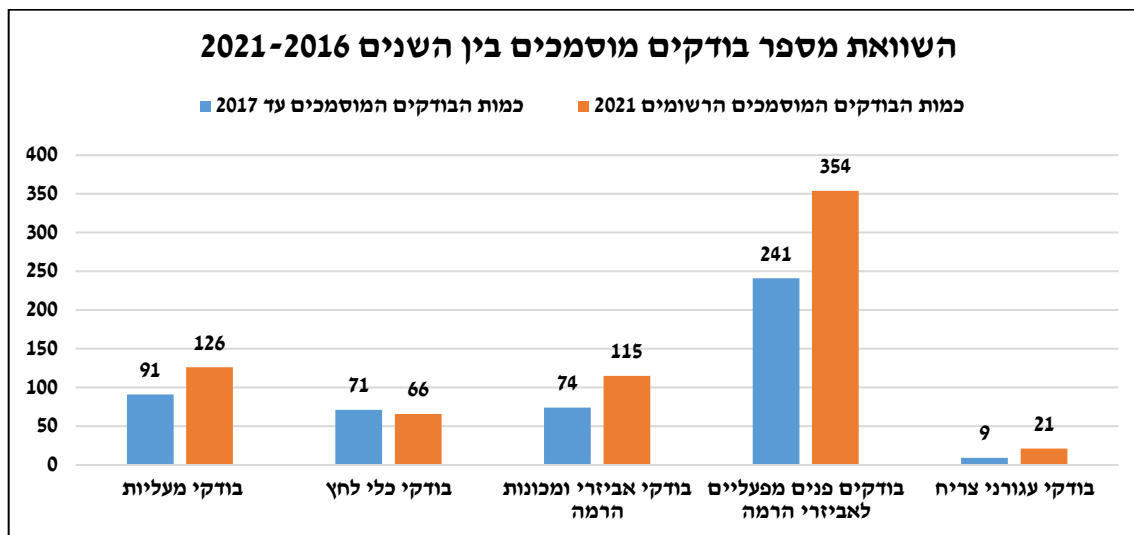
התיקונים המוצעים במסגרת התיקונים לפב"ט בחוק נושא מסמך זה אינם משנים באופן מהותי את ההסדרים שהיו נהוגים עד כה, למעט שלושת הנושאים כדלקמן:

1. אפשרות להסמכה של בודק מוסמך **למכונות הרמה** (בדומה לקיים כיום באשר לבדוק מוסמך פנים מפעלי לאבזרי הרמה) בחברות ממשלתיות המדורגות באשכול 8 ומעלה ובצה"ל. בודק זה יוכשר ויוסמך ע"י החברה ויבצע בדיקות תקופתיות במכונות הרמה הנמצאות בחצרות החברה בלבד, בהתאם להוראות שיקבע השר⁴¹, ובלבד שלא יתקיימו יחסי כפיפות ניהולית בינו לבין בעל תפקיד בחברה המבקש את הבדיקות האמורות או בינו לבין מקבל התסקיר אודותן.

תחום הכלים טעוני הבדיקה מחייב ידע בסיסי מעמיק ואינטר-דיסציפלינרי בתחומי ההנדסה והטכנולוגיה, כמו גם בשאלת ההתפתחות מקצועית של המחזיק בו על ציר הזמן; יש להקפיד הקפדה יתרה על מקצועיותו של הבודק, שכן תקינות הכלים היא ערובה לשמירה על חיי אדם.

הבודקים המוסמכים פועלים מתוקף דרישות האסדרה גם בכל הנוגע לאישור מתקנים המצויים **במרחב הציבורי** – ולא רק במקומות עבודה. כך למשל מסדיר הרגולטור, באמצעות הבודקים המוסמכים, את שוק מעליות הנוסעים בבתי מגורים, קניונים וכיו"ב, בתחום האנרגיה, במתקני שעשועים ועוד.

בשנים האחרונות גדל מספר הבודקים המוסמכים ב-88, לאחר פתיחתם של שמונה מחזורי קורסי הכשרה בין השנים 2017-22, כמתואר להלן:



⁴⁰ טיוטת התקנות בשלבי הכנה אחרונים ותפורסם בקרוב.
⁴¹ הוראות כאלה, למשל, יפרטו את דרישות הסף להסמכה והתנאים לבדיקה (כגון איסור ביצוע בדיקה ראשונה ובדיקה כל 42 חודשים, הגבלות על מכונות אותן לא יוכל לבדוק ועוד).

בטווח הזמן הקצר (5-10 שנים הבאות) לא צפוי ככה"נ מחסור בבודקים מוסמכים ברוב התחומים (למעט תחום כלי הלחץ), אולם בטווח הארוך (20-30 השנים הבאות) עשוי להיווצר מחסור שכזה, בעיקר בהינתן המשך הגידול המואץ בבנייה למגורים⁴², סביבת העבודה העיקרית של כלים טעוני בדיקה בכלל, ומכונות הרמה בפרט.

יוצא אפוא, כי יש לאזן בין האינטרסים השונים – הצורך להקפיד הקפדה יתרה על רמה מקצועית גבוהה של הבודקים המוסמכים; ומאידך לאפשר, היכן שניתן, הקלות רגולטוריות במטרה לשמור על מצבת כ"א שיש בכוחה לענות על צרכי המשק בתחום זה.

הרגולטור סבור כי מתן אפשרות לצה"ל, וכן לחברות ממשלתיות בסיווג 8 ומעלה, להסמיך בודקים מוסמכים למכונות הרמה בחצריהם **(בתנאים ובהגבלות שייקבעו)**, מהווה צעד המגלם שמירה על שני האינטרסים החשובים הללו, מן הטעמים הבאים:

- מנגנון מסוג זה כבר קיים, בפועל, בצה"ל, מזה עשרות שנים. במסגרת זו צה"ל מכשיר את בודקי ציוד ההרמה (צהר"ם) ומוסמכים, מבצע הכשרות ייעודיות והשתלמויות מקצועיות. יצוין כי בודקי הצהר"ם בצה"ל מבצעים בדיקות אלו לציוד הרמה מוגדר כגון עגורנים להעמסה עצמית צה"ליים, מלגוזות, מגבהים-נעים הנדרשים לעיתים לתנאי החסנה מיוחדים ולזמינות גבוהה בשעת חירום. ציוד טעון בדיקה אחר כגון עגורני גשר, מגבהים לרכב ועוד נבדקים ע"י בודקים מוסמכים חיצוניים. מהניסיון שנצבר בצה"ל ניתן ללמוד על ארגון בעל מערך הדרכה מתאים, מערך אחזקה נרחב בדרגים שונים, וכן מערך איכות ובטיחות היררכי המאפשר בקרה, פיקוח והפקת לקחים.
- לחברות ממשלתיות המדורגות באשכול 8 ומעלה מאפיינים דומים: מדובר בחברות עם היקפי פעילות משמעותיים, הן מבחינת גודל (הכנסות, עובדים, השקעות, רווחים); והן מבחינת מורכבות (פעילות בתנאי שוק ותחרותיות; רמת ההשכלה של העובדים; תחומי הפעילות; המשטר התאגידי והחובות הרגולטוריות, ועוד)⁴³:

רמת סיווג 10	רמת סיווג 9	רמת סיווג 8
התעשייה האווירית לישראל	אלתא – תעשיות אלקטרוניות	כביש חוצה ישראל
חברת חשמל לישראל	חברת נמל אשדוד	תשתיות נפט ואנרגיה
חברת רפא"ל	חברת נמל חיפה	תחנות ייצור חשמל חדשות בישראל
דואר ישראל	נתיבי תחבורה עירוניים	נתיבי איילון
רכבת ישראל	תומר	דירה להשכיר
מקורות חברת מים	עמידר	בנק הדואר
	נמלי ישראל נכסים ופיתוח	רכבת ישראל מטענים
	נתיבי ישראל	ענבל חברה לביטוח בע"מ
	נתיבי הגז הטבעי	נתיב האור – אורות רבין
	החברה לניהול מערכות	

- ברי כי מדובר בחברות הגדולות והחזקות ביותר בישראל, בהן קיימים לא רק היקפים גדולים של מכונות הרמה, אלא גם מערכי ניהול בטיחות, הדרכה, בקרת איכות וניהול שגרות אחזקה סדורות, המאפשרות

⁴² ראו למשל [בתכנית הדיור האסטרטגית 2017-2040](#) של המועצה הלאומית לכלכלה, בעיקר בעמ' 11.

⁴³ ראו [קריטריונים לסיווג החברות הממשלתיות](#)

הקטנת הסבירות להתממשות הסיכון משימוש במכונות הרמה. זאת, כאמור, לצד העובדה שבחברות אלו קיים גם כוח אדם בעל השכלה טכנית מתאימה אשר ניתן להסמיכו בתוך המפעל.

- מהמידע שבידי הרגולטור עולה כי בחברות אלה היקף אירועי הבטיחות נמוך מאוד עד אפסי, דבר העולה בקנה אחד עם המאפיינים שצוינו עד כה.

- יש להביא בחשבון כי ככלל, המשטר הרגולטורי הנוהג בישראל ביחס לפעילותם של בודקים מוסמכים לכלים טעוני בדיקה הוא תובעני משמעותית מן המקובל במדינות מתקדמות בעלות שווקים מפותחים, וזאת בין היתר מן הטעמים שהוצגו לעיל. כך, בבריטניה למשל, הבודק המוסמך מלכתחילה אינו נדרש ברישיון או הסמכה אחרת מאת הרגולטור, אלא מצופה ממנו לעמוד בקריטריון של Competent Person, אדם הכשיר לביצוע תפקידו⁴⁴. גם [הדירקטיבה האירופית](#) 2009/104/EC מציינת כי לצורך הבדיקות יש למנות Competent Person, לפי הכללים והחוקים הפנימיים של כל אחת מן המדינות החברות באיחוד (ראו שם בסעיף 5), ובכל מקרה אינה דורשת באופן גורף הסמכה רשמית לבודק הבודד מטעם הרגולטור. כך, בגרמניה הבודקים נדרשים לעבוד במסגרת גוף בדיקה מאושר שאושר ע"י המדינה, לאחר שעמד בתנאים המצוינים [בחקיקה](#)⁴⁵.

- במסגרת עבודת המטה על תקנות הבודקים המוסמכים, נשקלה האפשרות של הקלת תנאי הסף בכניסה לקורס בודקים מוסמכים, על מנת להגדיל את היצע הבודקים. חלופה זו נפסלה לבסוף (א) בשל האינטרס הציבורי של שמירה קפדנית על מקצועיות הבודקים; (ב) בשל העובדה כי בטווח הזמן הקצר, כאמור, לא קיים מחסור בבודקים. החלופה של מתן אפשרות להקלה נקודתית ומתוחמת היטב, אך ורק לחברות ממשלתיות בסיווג 8 ומעלה ולצה"ל – בתנאים שיקבעו בתקנות – נותנת מענה מיטבי לשני השיקולים אלה: (א) היא צופה פני עתיד, מייצרת אפשרות בלבד ואינה כופה אותה על השוק; (ב) היא מגדרת את האפשרות רק לחברות בעלות מאפיינים המפחיתים ברמה משמעותית את הסיכון, ושמיילא יש בהן כוח אדם טכני מתקדם ואיכותי.

לסיכום: ההצעה תאפשר, מחד, גמישות תפעולית לחברות ולצה"ל, ומאידך הקלת העומסים על מערכי ההכשרה של כלל הבודקים המוסמכים בשוק, אשר בראייה צופה פני עתיד, יידרשו יותר ויותר מהם ככל שהמשק יתפתח. **מודגש כי התיקון העקיף בפב"ט יאפשר הסמכה פנימית של בודקים למכונות הרמה בחברות אלו שלא ע"י מפע"ר אך הסמכה זו תתאפשר בפועל רק לאחר קביעת תקנות משלימות המגדירות את התנאים והסייגים להסמכתם וסמכותם של בודקים אלה.**

על פי הערכת המינהל, סך מכונות ההרמה הנמצאות בחברות ממשלתיות המדורגות באשכול 8 ומעלה, ובצה"ל, נאמד בכ-10,000 לכל הפחות. בהתחשב בכך שעלות בדיקה ממוצעת תקופתית עולה כ-250 ₪, **הרי שמדובר בהקלת נטל רגולטורי פוטנציאלית המגלמת חסכון של כ-2,500,000 ₪ בשנה, לכל הפחות.** יצוין כי הבחירה האם להעסיק בודק במסגרת המפעל או להמשיך להיעזר בבודק חיצוני הינה לשיקול החברה, ובכלל זה המשמעותיות הכלכליות של העסקת בודק פנימי.

הסמכה זו דומה להסמכתו של הבודק הפנים מפעלי לאבזרי הרמה אשר מאפשרת לאדם שעבר הכשרה מתאימה לקבל הסמכה לביצוע בדיקות תקופתיות, בסייגים מוגדרים, במפעל בו הוא עובד. הניסיון שנצבר בהסמכה זו מלמד גם הוא על מהלך שהביא להפחתת העומס על הבודקים המוסמכים ולחסכון בהוצאות התפעוליות של המפעל, על אף שהושקעו משאבים בהכשרתו של הבודק הפנים מפעלי.

⁴⁴ לפירוט נוסף על המסגרת הרגולטורית בבריטניה ראו בדו"ח ה-RIA לעניין תקנות הבודקים המוסמכים, בפרק "השוואה בינ"ל".

⁴⁵ ראו בעיקר סעיפים 16-17 ל-[Equipment and Product Safety Act \(Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, GPSG\)](#).

כאמור, במצב החוקי כיום, הפב"ט מאפשר הסמכת בודק מוסמך אך ורק ע"י מפע"ר; לצורך השינוי המוצע לעיל נדרש לעדכן את תנאי ההסמכה של הבודק בפב"ט, כך שבחברות הרלוונטיות תתאפשר הסמכתו ע"י תופש המפעל, **ובתנאי שהמוסמך יעמוד בדרישות ובתנאים שייקבעו בהוראות שיקבע השר**. כאמור, דרישות ותנאים אלה יתייחסו לכלים הספציפיים שתאפשר לגביהם בדיקת בודק מוסמך פנים מפעלי, הגבלות לגבי מקרים שבהם לא תותר בדיקת בודק במסגרת המפעל, אחריות תופש המפעל, ועוד).

2. מוצע לעדכן הגדרת מכונת הרמה כך שיוחרגו מהגדרה זו מכונות ההרמה שבהן מהלך ההרמה המרבי האפשרי מהרצפה קטן מ-50 ס"מ, ובלבד שבני אדם אינם מיועדים להימצא מתחת למטען המורם לצורך ביצוע עבודה כלשהי. החרגה זו תוציא מהגדרת מכונות הרמה מתקני הרמה כגון עגלת משטחים ומלגזונים דומים, הנפוצים ברשתות המסחר ועוד, או מגבהים (ג'קים) לרכב, כמו גם שבהן ההרמה נועדה בעיקר לשם מניעת חיכוך המטען ברצפה בעת שינועו, והסיכון הגלום בתנועתן זו הינו נמוך מאוד. יצוין כי כבר כיום נטען ע"י חלק מבעלי כלים אלו כי פנייתם לבודק מוסמך לבדוק כלים אלו נענית לרוב באמירה שכלים אלו אינם נדרשים בבדיקה.

ראוי להדגיש, כי בנתוני מינהל הבטיחות לא נמצאו תסקירי בדיקה המעידים על ליקויים חמורים בכלים מהסוג האמור, ולא נמצאו צווי בטיחות שהוטלו בעקבות ליקויים מסוכנים. נמצאו אמנם נתונים על מספר תאונות שנגרמו כתוצאה משינוע של המכונות (פגיעת המטען או המכונה באדם, אי יציבות של המטען או שינועו בשיפוע מסוכן) – אך לא בעקבות כשל במערכת ההרמה. כלומר, קיום הבדיקה של הבודק המוסמך או אי קיומה לא השפיע על הגורם לתאונה.

מינהל הבטיחות החל לפני כעשרים שנה להכין תיקון לפב"ט בו כבר כלל את הפטור המוצע לעיל, אך מהלך זה לא הושלם. כבר באותה הזדמנות התייחס מפע"ר לכלים אלו וציין כי הסיכון בהם נמוך ואין צורך בבדיקתם. לאור כל זאת, מוצעת האפשרות לעדכן את הגדרת מכונת הרמה בפב"ט כך שלא תכלול ציוד זה.

על פי הערכת המינהל, מדובר בכ-10,000 מכונות הרמה כאלו, לכל הפחות, המשמשות כיום במחסנים, משאיות הובלה, מרכזי קניות ומרכולים. עלות בדיקה נאמדת בכ- 200-300 ₪ למכונה. משמעות הדבר הינה אפוא **חסכון משקי מוערך של כ- 2,500,000 ₪ בשנה, המגולם בהפחתה זו**.

3. מוצע לקבוע כי מפע"ר יהיה רשאי לקבוע כי התסקיר יהיה ערוך בטופס מקוון, וכי פרק הזמן המינימלי להעברת תסקיר לגורם הרלוונטי (תופש מפעל, מזמין הבדיקה, חברת שירות במקרה של בדיקת מעלית) יעמוד על יומיים במקום 14. הפיכת התסקיר למקוון והקמת מערכת ממוחשבת לניהול תסקירים, המשותפת לכלל הגורמים, מהווה כאמור חלופה מועדפת לפתרון חלק מהבעיות שצפו ועלו ברגולציה על התחום (ראו לעיל בחלק ב' של מסמך זה).

חלק ד' – שיח עם בעלי עניין, מומחים וקבוצות מהציבור

העבודה על המרת צו הפיקוח לחקיקה ראשית המנותקת מהכרזה על מצב חירום החלה בראשית העשור הקודם. בזמן שחלף מאז, קיים מנהל הבטיחות שורה ארוכה של התייעצויות עם גורמים ממשלתיים וחוף-ממשלתיים, ובכלל זה עם מכון התקנים, רשות התחרות (לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים), הרשות להגנת הצרכן, בודקים מוסמכים למעליות, חברות ההתקנה והשירות, האגודה לתרבות הדיור ועוד.

במסגרת חידוש העבודה לקידום החוק, קיים מינהל הבטיחות שורת שיחות והתייעצויות עם מפקחים אזוריים, בודקים מוסמכים, וחברות השירות למעליות. פגישות עבודה בנות 3 שעות כל אחת, התקיימו עם מפקחים אזוריים ובודקים מוסמכים בתאריכים 27.07.21 ו-24.08.21 בהתאמה. שולחן עגול עם נציגי חברות שירות למעליות התקיים בתאריך 05.10.21, במתכונת דומה. מטרת הפגישות הייתה בעיקרה זיהוי בעיות אקוטיות בתחום וחשיבה ראשונית על חלופות אפשריות.

סוגיות עיקריות שעלו במהלך הפגישות הובאו לידי ביטוי בדו"ח שלעיל. הבולטות שביניהן יפורטו להלן:

- ✓ סיכון גבוה ממעליות מהירת 1 והערכות בדבר היקפן
- ✓ הצורך בדיווח תוצאות תסקיר באופן דיגיטלי
- ✓ הצורך בהעלאת רמת טכנאי המעליות באמצעות הכשרות
- ✓ עקיפת צו בטיחות ע"י החזרת המעלית לשימוש שלא לפי הדין
- ✓ הסכמים כובלים בתחום שירות המעליות, איכות השירות ורמות המחירים הגבוהות
- ✓ התקן האירופי EN81-80 ויתרונותיו
- ✓ תקלות חוזרות על עצמן במעליות

במסגרת ההתייעצות עם הציבור ובעלי העניין, הופצה טיוטה של דו"ח זה להערות הציבור בכלל, וציבור בעלי העניין בפרט. לטיוטה התקבלה שורה ארוכה ומפורטת של התייחסויות (כ-31 גורמים), וביניהם חברות שירות והתקנה; בודקים מוסמכים; מעליתנים; איגודים יציגים של בודקים מוסמכים, יצרני מעליות וחברות שירות למעליות; רשויות ממשלתיות בעלות עניין, ועוד. עם חלק מן המגיבים גם התקיימו שיחות פולו-אפ למתן הסברים וקבלת הבהרות. חלק מהערות הציבור באו לידי ביטוי בגרסתו הסופית של הדו"ח וכן בנוסח תזכיר החוק. התייחסות מפורטת להערות מופיעה בנספח לדו"ח זה, להלן בהמשך.

חלק ה' – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדו"ח

[הצעת החוק לשמירה על בטיחות מעליות, התשע"ח-2017](#) עברה בכנסת ה-20 בקריאה ראשונה. העבודה על הצעת החוק החלה, כאמור, בתחילת העשור הקודם, בטרם התקבלה החלטת הממשלה 2118, מכוחה מחויבת כל רגולציה בתהליך הערכת השפעות רגולציה (RIA).

עם חידוש העבודה על הצעת החוק במהלך 2020, עלה הצורך, בטרם תוגש מחדש הצעת החוק, לבצע תהליך RIA כאמור. בשל מורכבות הנושא, ובעיקר היקף האוכלוסייה המושפעת (מיליוני משתמשים בישראל מדי יום) הוחלט על ביצוע RIA מעמיקה ורחבה. תהליך ההתייעצות והכתיבה ארך, ככלל, כחצי שנה.

עיקר המאמץ הושקע, כאמור, בזיהוי הבעיות האקוטיות ביותר בתחום ובחשיבה על חלופות אפשריות לפתרון. תהליך זיהוי הבעיות החל בישיבות פנימיות של מנהל הבטיחות עם אגף אסטרטגיה בזרוע העבודה, והמשיך ביתר שאת בסדרת פגישות עם בעלי עניין, כפי שתואר לעיל. בפגישות אלה עוצבו גם עיקר החלופות שהוצגו בדו"ח זה.

תהליך תיעדוף החלופות בוצע במשותף ע"י הרגולטור – מנהל הבטיחות, ואגף אסטרטגיה בזרוע העבודה. בהקשר זה ובסוגיות הרלוונטיות, התקיים גם שיח עם מכון התקנים.

מקורות המידע בהם נעשה שימוש לצורך גיבוש הטיוטה מצוינים בהערות שוליים לאורך המסמך. ראוי לציון מיוחד מחקר של אגף בכיר לאסדרת עיסוקים בזרוע העבודה, אשר בחן מוקדם יותר השנה את הצורך באסדרת מקצוע המעליתן. המחקר כלל סקירה והשוואה בינ"ל שהייתה לערך רב. לצורך השוואה זו נעזרנו גם בדירקטיבה האירופית למעליות ובטיחות מעליות, EU/2014/33.

נספח א'

להלן יוצג ניתוח החלופות לגבי מרבית הבעיות שנסקרו בפרק ב' של המסמך. הניתוח בוצע בשיטה של ניתוח רב-משתני (MCA Multi Criteria Analysis). ה'ציון' שקיבלה כל חלופה עבור כל קריטריון מצוין בצבעים, כשירוק פירושו שהחלופה משרתת בצורה טובה את הקריטריון, בעוד אדום פירושו כי החלופה אינה עולה בקנה אחד עם יעדי הקריטריון. הצבעים כתום וצהוב משתמשים כדי לציין מצב מורכב, בו החלופה משרתת את הקריטריון חלקית. החלופה בעלת המספר הגבוה ביותר של ציונים ירוקים וצהובים – היא החלופה העדיפה.

1. פערם מקצועיים בקרב טכנאי מעליות/עוזרי מעליתנים

א. לעניין היעדר פיקוח מספק של מעליתנים על טכנאים ברמה התהליכית

קריטריון	חלופה 0	חלופה 1	חלופה 2
תמצית החלופה	המשך המצב הקיים	חיוב יחס קבוע של מעליתנים למעליות	ריווח מדרג ההסמכות במקצוע המעליתנות
דרישות הרגולציה	דרישה מרשמית -לפחות מעליתן אחד בחברה ובנוסף התקשרות עם מעליתן נוסף שיטמש כמגבה.	דרישה מרשמית - לא ישימה בהינתן מספר המעליתנים הפעילים (270) ביחס למספר החברות (כ-93). כמו כן, יוצרת חוסר ודאות ובהירות עבור המפוקחים.	שימור הדרישה המרשמית הקיימת, תוך יצירת התשתית החוקית להרחבת המדרג המקצועי של טכנאים ומעליתנים באופן שיאפשר לחברות להפעיל שיקול דעת עצמאי ולהגביר את היכולת המעשית לפקח, להדריך ולהשגיח על עבודתו של מי שאינו מעליתן באמצעות עובד הבכיר ממנו.
שיטת ההתערבות	בהינתן האינטרס הציבורי הרחב, שיטת ההתערבות היא של מתן רישיון הפעלה מראש לחברות התקנה ושירות למעליות		
בקרה וניהול המידע	לא קיים דיווח יתר לרגולטור באופן היוצר נטל רגולטורי מיותר ; אדרבא, לרגולטור חסר מידע שיאפשר לו לבצע ניהול סיכונים מושכל.		
פיקוח ואכיפה	יכולת מוגבלת לאכיפה בשטח. יש לשקול שימוש בתצהירים שיוכלו לשמש ראיה במקרה של תביעה נזיקית.		
מדידת עלויות	חסרים נתוני שכר למעליתנים.	יצירת חובה בהעסקת כמות גדולה יותר של מעליתנים תביא לעלייה בהוצאות החברה על שכר (בתמורה לעלייה באיכות השירות)	יצירת מדרג מקצועי תביא ככל הנראה לעלייה מסוימת בהוצאות החברה על שכר (בעיקר בקרב חברות בינוניות וקטנות, אך בתמורה לעלייה באיכות השירות וביכולת החניכה של טכנאים חסרי ניסיון).
הערכת השפעות על האינטרס הציבורי	ההגנה על האינטרס הציבורי אינה מיטבית, שעה שאין פיקוח והדרכה של ממש על טכנאים שאינם מעליתנים.	תיאורטית החלופה אמורה להועיל לאינטרס של העלאת הרמה המקצועית, אך כפי שהוסבר לעיל, במצבת כ"א הנוכחית היא אינה ישימה.	יצירת מדרג מקצועי מרווח יותר תסייע הן ליכולת המעשית לפקח, להדריך ולהשגיח על עבודתו של מי שאינו מעליתן באמצעות עובד הבכיר ממנו, והן להכשרתו המעשית.

2. החלופה המועדפת הינה אפוא חלופה מס' 2.

ב. לעניין היעדר הכשרה מספקת של טכנאים (בעיקר בחברות קטנות ובינוניות), נשקלו החלופות הבאות :

קריטריון	חלופה 0	חלופה 1	חלופה 2	חלופה 3
תמצית החלופה	השארית המצב על כנו – לימודי OJT במסגרת החברה המעסיקה	חיוב טכנאי בהכשרה בסיסית של "מעליתן בסיסי" לצד "מעליתן בכיר"	אימוץ עקרוני של המודל הבריטי, בשלבים ; הוראות לעניין הכשרה והסמכה יקבעו בתקנות	חברות שירות יקבלו הסמכה לפי סוגי מעלית או קריטריונים אחרים שייקבעו בנוהל ע"י הרגולטור
דרישות הרגולציה	שילוב של דרישה מרשמית (מספר מעליתנים נדרש + הוראות ספציפיות למתן שירותי התקנה ואחזקה) + מנהלית – קבלת רישיון מהרגולטור אם עמד בתנאים, תקנים וכללי מקצוע מסוימים, וכן ממכון התקנים במקרה של ייצור והתקנה			
שיטת ההתערבות	בהינתן האינטרס הציבורי הרחב, שיטת ההתערבות היא של מתן רישיון הפעלה מראש לחברות התקנה ושירות למעליות			
בקרה וניהול המידע	לא קיים דיווח יתר לרגולטור באופן היוצר נטל רגולטורי מיותר.	יכולת בקרה ואיסוף נתונים טובה יותר מאשר במצב הנוכחי, ללא נטל משמעותי על המפוקח	יכולת בקרה ואיסוף נתונים משופרת במידה רבה, ללא נטל משמעותי על המפוקח	לטובת קבלת הרישיון יידרש המפוקח לספק עוד פרטים לחברה, למשל סוג המעליות בהן הוא מטפל, וסוגי הרישיונות של הטכנאים/מעליתנים המועסקים
פיקוח ואכיפה	יכולת פיקוח ואכיפה מוגבלת על איכות ההכשרה של העובדים	יכולת פיקוח ואכיפה טובה יותר על איכות ההכשרה של העובדים – מתן הכשרה בסיסית גם לטכנאים כמעליתן בסיסי.	יכולת פיקוח ואכיפה כמעט מלאה על איכות ההכשרה של העובדים (שכן הבחינות בכל הרמות בידי הרגולטור)	חובת הדיווח לצורך קבלת הרישיון המסוים תשפר את יכולת הפיקוח והאכיפה, אך לא בהכרח ברמת השטח, אם כי ברמה המשפטית והמנהלית.
מדידת עלויות	עלות קורס מעליתנים כ- 14,000 ₪; ללא עלויות עודפות לטכנאים שכן אין הכשרה רשמית מנדטורית	קורס מעליתן בסיסי בפיקוח האגף להכשרה מקצועית עשוי לעלות כ-70% מעלות קורס מעליתן, קרי כ- 10,000 ₪. ההוצאה	במידה והמידרג יכול קורס מעליתן בסיסי, תושט הוצאה נוספת על התלמיד ; ככל שהסולם יכול יותר שלבים, ויביא בחשבון אקרדיטציה על סמך ניסיון צבאי ואחר, הדבר עשוי להביא לעלויות שכן	בחלופה זו סביר להניח שהחברות הגדולות יוסיפו להכשיר את הטכנאים שלהם לאורך זמן, בהתאם למערך ההכשרות הקיים ; בעוד החברות הקטנות יותר יוסיפו להתקשות במתן הכשרות עומק שיאפשרו להן לקבל רישיונות מתקדמים לטיפול במעליות מורכבות.

		מושתת על התלמיד ⁴⁶ .	בהתאם לדרגה. עליה שכזו עלולה להקשות על חלק מהחברות הקטנות והבינוניות, לכל הפחות בשלבים הראשונים לשינוי.	
הערכת השפעות על האינטרס הציבורי	ההגנה על האינטרס הציבורי אינה הטובה ביותר, אך נשמרת במידה ראויה.	ההגנה על האינטרס הציבורי תשתפר	ההגנה על האינטרס הציבורי תשתפר משמעותית	ההגנה על האינטרס הציבורי תשתפר, שכן חברות שאינן בעלות היכולת והאמצעים יוגבלו חוקית מליטול על עצמן טיפול במעליות שאין ביכולתן לשרתן. עם זאת, חלופה זו תביא בהכרח לפגיעה נוספת בתחרותיות, בשוק שהוא ממילא ריכוזי.

החלופה המועדפת הינה אפוא חלופה מס' 2. לדעתנו חלופה זו עשויה לתת מענה חלקי גם למחסור הקיים בטכנאים, הנובע, לפחות בחלקו, מתנאי העבודה הקשים כפי שתואר לעיל. ואולם, יצירת המדרג לבדה לא תוכל לפתור את הבעיה; לצורך זה יהיה להשתמש באמצעים משלימים של הסברה ופרסום. מבדיקה שקיים אגף אסטרטגיה בזרוע העבודה עולה כי השימוש במנגנוני עבודה מועדפת לא הוכיחו עצמם בהגדלת היצע עובדים במקצועות שהיו במחסור.

3. המשך עבודת המעלית על אף שהוצא לה צו בטיחות

קריטריון	חלופה 0	חלופה 1	חלופה 2	חלופה 3
תמצית החלופה	המשך המצב הקיים	יצירת מערכת ממוחשבת לניהול תסקירים וצווי בטיחות	הפיכת ת"י 1525, חלק 2 לתקן רשמי מחייב	פתרון טכני – מנעול ייחודי לבדק המוסמך
דרישות הרגולציה	דרישה ניהולית – מתאימה במידה בינונית לצורך			דרישה מרשמית – אך מתאימה במיוחד נוכח הסוגיה הספציפית, ואינה מוטלת על המפוקחים העיקריים, אלא על

⁴⁶ לא מדובר בקורס "מעליתן מעשי" שלא נפתח מזה שנים רבות.

הבודקים המוסמכים				
יצירת מגבלה טכנית המונעת את הטעות או ההפרה בזדון	תובענה של בעלי הבניין במקרה של אי עמידה בתקן, או שלילת הרישיון מחברה שהתברר כי לא עמדה בתקן	כלי מתקדם של כלכלה התנהגותית : הצורך לסגור כל סעיף וסעיף אמור לצמצם את התמריץ לדיווחי שקר (אם כי לא לחלוטין)	ללא התערבות ישירה	שיטת ההתערבות
ללא נטל משמעותי על המפוקח, אך עם הגברה מסוימת של הנטל על הבודקים עצמם בשל הצורך לחזור לכל מעלית שהוטל בה צו בטיחות ולשחרר את המעלית פיסית	ללא נטל משמעותי על המפוקח, לכל היותר תצהיר	כלי מיטבי לאיסוף מידע, בקרה, מיקוד אכיפה ועיצוב מדיניות להמשך	מוגבלת : לרגולטור יש רק אפשרות לדעת אם תסקיר נסגר או לא, ולא אם כל סעיף תוקן או לא	בקרה וניהול המידע
ללא צורך אמיתי בפיקוח בשטח, בשל הפתרון הטכני המוצע	קושי ממשי בפיקוח בשטח	כלי מיטבי לפיקוח ואכיפה, גם אם לא בזמן אמת	קושי מהותי בפיקוח בשטח, ללא אפשרות להטיל סנק' משמעותית	פיקוח ואכיפה
עלות המנגנון וההתקנה מוערכת ב- 350 ₪ * 120,000 מעליות = 42,000,000 ₪, עלות חד פעמית. יש להביא	ללא עלויות	עלות הקמת המערכת מוערכת ב- 2 מלש"ח	ללא עלויות	מדידת עלויות

בחשבון גם את עלויות הבדיקה החוזרת של הבדוק, כ- 300 ש"ח, 20,000* צווי בטיחות בשנה = 6 מלש"ח מדי שנה				
הגנה טובה מאוד על האינטרס הציבורי, גם אם לא הרמטית. מצד שני – פגיעה מסוימת באינטרס הציבורי שעה שלא יהיה ניתן להחזיר מעליות לפעילות עד להגעת בודק לשטח. בנוסף, זמינות הבודקים תרד בשל הצורך לחזור למעלית ולשחרר את המעלית פיסית.	ההגנה על האינטרס הציבורי משופרת במעט ביחס למצב הנוכחי	הגנה משופרת על האינטרס הציבורי, בשל היכולת לזהות הפרות "מרחוק" (אם כי לא הרמטית)	הגנה מובלת על האינטרס הציבורי	הערכת השפעות על האינטרס הציבורי

החלופה העדיפה הינה חלופה 1.

קריטריון	חלופה 0	חלופה 1	חלופה 2	חלופה 3
תמצית החלופה	השארת המצב על כנו ללא הגדרה בדין אחריות בעל מעלית	הגדרה בחקיקה ראשית של "בעל מעלית" ואחריותו	איסור מפורש על חברת שירות להעניק שירות למעלית שאין לה תסקיר בודק מוסמך בתוקף.	הסתייעות במנגנון הביטוח
דרישות הרגולציה	דרישה תוצאתית אך ללא כל תמריץ ליישום מצד בעלי המעלית	דרישה תוצאתית קלאסית: על בעל המעלית לדאוג לתקינותה	קרוב יותר לדרישה מרשמית: תמריץ מבני שנועד לעודד את בעלי המעלית לציית	דרישה ניהולית
שיטת ההתערבות	ללא התערבות	כלי מתקדם (תמריץ) הנשען על הוראה חוקית	התערבות חריגה במערך היחסים שבין נותן השירות ובעל המעלית.	כלי מתקדם – תמריץ – אך פחות רלוונטי היות וביטוח מבנה משותף איננו חובה
בקרה וניהול המידע	לא מגיעים דיווחים באופן ישיר מבעלי המעלית אל הרגולטור			תיאורטית, יוכל לסייע לאיסוף מידע, אבל רק בתנאי שיוסדר מנגנון העברת מידע מחברות הביטוח לרגולטור
פיקוח ואכיפה	ללא אפשרות בדין לנקיטת סנקציה	כתלות בדיווחי חברות השירות		בהינתן כלי מתקדם של תמריץ, צורך מופחת בפיקוח ואכיפה יזומים
מדידת עלויות	ללא עלויות מיוחדות	יש להביא בחשבון עלויות כ"א ומערכת תומכת אשר יתפעלו את נושא העיצומים.		עלויות ניכרות לבעלי הבתים במידה ותוחל חובת ביטוח מבנה משותף
הערכת השפעות על האינטרס הציבורי	הגנה לא מספקת על האינטרס הציבורי	הגנה טובה על האינטרס הציבורי; יש לשלב עם שיטות לא רגולטוריות של הסברה ופרסום.	חברת השירות מחויבת לתת שירות עפ"י הסכם התקשרות ותפקידה להמשיך ולדאוג לבטיחות השימוש במעלית. פתרון בעל אפקט דומה ללא התערבות רגולטורית יכול להיות הסדרת הנושא במסגרת החוזה שבין החברה נותנת השירות ובעל המעלית.	עשוי לשפר את ההגנה על האינטרס הציבורי במובן הצר; במובן הרחב עלול להביא לעיוותים בשוק הביטוח, עלויות מחירים וכיו"ב.

החלופה העדיפה הינה אפוא חלופה 1.

קריטריון	חלופה 0	חלופה 1	חלופה 2	חלופה 3
תמצית החלופה	המשך המצב הקיים	אימוץ תקן 80-81	מתן סמכות למפע"ר להגדיר בתנאי הרישיון של חברות ההתקנה והשירות חובות בדבר עמידה בהוראות מקצועיות, ובכללם תקנים ישראליים או תקנים בין-לאומיים (כגון תקן EN81-80)	הגדלת מספר הבדיקות הנדרשות
דרישות הרגולציה	ללא דרישה ספציפית ביחס למעליות ישנות	דרישה מנהלית מחייבת	דרישה מנהלית וולונטרית עם שהות לביצוע	קרוב יותר לדרישה מרשמית: תמריץ מבני שנועד לעודד את בעלי המעלית לציית
שיטת ההתערבות	ללא התערבות אקטיבית לעניין מעליות ישנות	קביעת סטנדרט ופיקוח בדיעבד	קביעת סטנדרט ופיקוח בדיעבד, אך לאורך זמן + תמריץ חיובי: עלות התיקונים השונים עשויה להיות גבוהה משדרוג כולל של המעלית – מה שיתמרץ את בעלי המעלית לכיוון זה.	כלי מתקדם - תמריץ
בקרה וניהול המידע	בהסתמך על תסקירי הבודק המוסמך	בהסתמך על תסקירי הבודק המוסמך	בהסתמך על תסקירי הבודק המוסמך	בהסתמך על תסקירי הבודק המוסמך
פיקוח ואכיפה	קושי באכיפה ופיקוח	קל ופשוט יחסית	קל ופשוט יחסית	קל ופשוט יחסית
מדידת עלויות	ללא עלויות עודפות ביחס למינימום הנדרש (בדיקת בודק מוסמך כל חצי שנה, והתקשרות עם חברת שירות)	עלויות גבוהות מאוד ברמה המשקית: 14,000 מעליות X 42,500 ₪ לשדרוג מהירות 1 = 595,000,000 ₪.	העלויות עדיין גבוהות, אך נפרסות על פני פרק זמן ארוך יותר. במידה ויהיה מנגנון סבסוד (מדינה/חברת שירות/בעלים) עשויות להיות סבירות יותר פר בניין.	נניח כי מספר הבדיקות יוגדל ל-6 (במקום 2) בשנה, הווה אומר גידול של 1,200 ₪ בשנה לבניין; 14,000X מעליות = 16,800,000 ₪.

הערכת השפעות על האינטרס הציבורי	ההגנה על האינטרס הציבורי לוקה בחסר	הגנה מיטבית על האינטרס הציבורי, אם כי בעלויות גבוהות	שיפור ההגנה על האינטרס הציבורי, בעיקר אם מלווה בפרסום והסברה	יצירת תמריץ שלילי שעשוי לשפר במקצת את ההגנה על האינטרס הציבורי
---------------------------------------	---	---	---	--

החלופה העדיפה לפי הניתוח שלעיל היא חלופה 2. להחלה מידית ומלאה של התקן עלולות להיות השפעות כלכליות שחלקים גדולים מן הציבור לא יוכלו לעמוד בהן. מבחינה יישומית, בניינים רבים אינם מתאימים לדרישות התקן מלכתחילה. עוד יש להביא בחשבון כי אימוץ מלא ומהיר של התקן, ללא בחינה מדוקדקת של מוכנות המשק – עלולה ליצור שורת בעיות ועיכובים. מסיבה זו הועדפה החלופה של מתן אפשרות לקבוע את העמידה בתקנים, ישראלים או בינ"ל, כולם או חלקם, כחלק מהתנאים למתן רישיון הפעלה, כפי שפורט לעיל. הנושא הוזכר בכ"ז בטיוטת דו"ח הריה מאחר והוא שב ועלה במסגרת עבודת המטה ושיתוף הציבור שבוצעו ע"י המינהל. החקיקה הראשית רק מאפשרת מסגרת נורמטיבית כללית שבמסגרתה ניתן להתייחס לתקינה מסוימת, ישראלית או בינ"ל.

נספח ב'

הערות הציבור ומענה הרגולטור עליהן

אחריות בעל המעלית – ועד הבית

טענה: הטלת חובות משפטיות על ועדי הבית תהווה זריקת אחריות מבעלי מקצוע לש.ג., תגרום ל'בריחה' של דיירים מהתנדבות לשמש בוועד הבית, ותעודד פניה לחברות ניהול שמחליפות את ועדי הבתים. הטלת האחריות צריכה להיות על חברת השירות, המעליתן שלה, הטכנאי והבודק המוסמך בלבד.

מענה: הצעת החוק אינה מטילה חובות סטטוטוריות על ועדי הבתים ("נציגות הבניין המשותף", בלשון החוק), אלא על דיירי הבניין המשותף המחזיקים בדירה או בכל חלק אחר במבנה. יצוין כי נוסח זה אושר כבר במסגרת הצעת החוק בקריאה ראשונה, זאת לאחר שנלמד ונבדק מקצועית ומשפטית. הטענה כאילו האחריות למצבו של כלי, ציוד, או כל אמצעי אחר, צריכה לחול אך ורק על נותני השירות לאותו כלי ולא על בעליו, אינה סבירה; אדרבא, יש מקום לאחריות משותפת הן של בעלי הכלי (במקרה זה – המעלית), והן אחריות מקצועית של נותני השירות. האם יעלה על הדעת כי אדם שלא מכניס את רכבו למכון רישוי, האחריות לכך תרבוץ על בעל מכון הרישוי?

טענה: אחריות של חברות השירות/מעליתנים - מומלץ להוסיף לחוק דרישות מינימום להדרכות פנים מפעליות של עובדים בתחום השירות למעליות, כולל אחריותם המשפטית. אחד התפקידים של המעליתן בחברה צריך להיות בניית תכנית ההכשרות ולוודא שהעובדים הרלוונטיים עוברים את ההכשרות האלה על בסיס שנתי.

מענה: הסדרים מסוג זה נקבעים בחקיקת משנה ולא בחקיקה ראשית. מכל מקום, סעיף 12(א)(4)(ד) מונה את הדרכת המועסקים אצל בעל רישיון הפעלה כאחד מהתנאים האפשריים למתן רישיון כאמור.

טענה: אין די בקביעת אחריות על בעלי הדירות, אלא נדרשת אכיפה על בעלי הבתים, וזאת כדי למגר את התופעה של אי ביצוע בדיקת בודק מוסמך, או סירובם לממן תיקונים הנדרשים בתסקירים במשך תקופות ארוכות. חברות השירות אינן יכולות לאכוף על בעלי המעליות לבצע בדיקה או לתקן את הממצאים כל אימת שהם אינם מעוניינים לעשות זאת.

מענה: החוק כולל אפשרות להטלת סנקציות על בעלי מעליות שאינם ממלאים את חובותיהם, כמפורט בפרקים י' ו-י"א להצעת החוק.

טענה: אין מקום להטיל אחריות פלילית על טכנאים וחברות מעליות, ודאי לא אחריות פלילית מסוג אחריות קפידה, ובטח לא עונשי מינימום. זהו צעד לא מידתי שאינו הולם את הענף, ואשר יצור עוד הרתעה בתחום שבו ממילא קיימת מצוקת כוח אדם.

מענה: לא מוכרת לנו הטענה כי אין מקום להטיל אחריות פלילית על בעלי מקצוע, אחריות קפידה כלל אינה מוטלת בהצעת החוק על טכנאים וחברות מעליות.

טענה: נדרשת הוראה אשר תאסור על חברות שירות לתת שירות למעלית שלא נבדקה כנדרש וכמתחייב

מענה: ההצעה נשקלה עוד במסגרת עבודת המטה על טיוטת דו"ח הריה, והוחלט שלא לקבלה, בשל האינטרס החיוני של המשך מתן שירות למעלית. סוגיה זו צריכה להיות מוסדרת במסגרת חוזה ההתקשרות שבין חברת השירות ובעל המעלית. מעבר לכך, חברת שירות, אשר נודע לה כי בעל מעלית אינו מבצע חובתו להזמין בדיקת בודק מוסמך אחת לחצי שנה נדרשת להודיע על כך לרגולטור.

טענה: יש להבהיר כי הטלת האחריות על בעלי המעליות אין פירושה כי בעלי המעליות יקבלו לידיהם את האמצעים לתקן את המעלית בעצמם או באמצעות גורם בלתי מוסמך.

מענה: כמובן שלא. הצעת החוק מבהירה באופן מדויק ומפורט בדיוק מיהם בעלי רישיון הפעלה להתקנה או למתן שירות למעלית, מהם התנאים שבהם הם צריכים לעמוד כדי לקבל את הרישיון ולעסוק בשירות למעליות.

טענה: בתקופת הביניים שבין התקנת המעלית ומסירתה לחברת הבנייה לבין אכלוס הבניין, האחריות על המעלית צריכה להיות של חברת הבנייה אשר לה נוכחות ושליטה בשטח ובמעלית בפרט. יש לנסח את ההגדרה "בעל המעלית" באופן שיתייחס לכך.

מענה: הגדרת בעל מעלית מתייחסת למצב זה, ראו סעיף 2(ג) להצעת החוק ודברי ההסבר הנלווים.

סוגיות של ניגוד עניינים ותחרות – חברות שירות, מעליתנים, בודקים מוסמכים

טענה: אין מאגר משותף שהבודקים המוסמכים חשופים אליו לגבי כלל המעליות החדשות המותקנות המשוחררות לשוק. כך, המידע מגיע לכאורה רק לקומץ חברות שירות / בודקים מוסמכים, אשר 'תופסים' אותן.

מענה: מדובר בהצעה שנוגעת יותר לאסדרת היחסים שבין הבודקים לבין עצמם, ובינם לבין לקוחותיהם (בעלי המעליות), ולא לנושא העיקרי של הצעת החוק – בטיחות במעליות. לכל בודק עומדת האפשרות להמשיך ולהתחרות על מעליות בשוק החופשי באמצעות פנייה לבעל המעלית וניסיון לשכנעו מדוע כדאי לו לקבל שירות דווקא ממנו. או אז, התחרות גם אינה תחומה לאותן 4,000 מעליות חדשות המותקנות מדי שנה, אלא לכל 120,000 המעליות שבשוק.

בודקים מוסמכים למעליות

טענה: יש לחייב את כל הבודקים למעליות לעבור הליך הסמכה בהתאם לתקני ISO 17020 ו-EN81-80, והכל באמצעות הרשות הלאומית להסמכת מעבדות ISRAC. כך תיווצר הפרדה בין הרגולטור לבין מערכת הפיקוח. ISRAC תקבע מהם תנאי הסף לקבלה לקורס בודקים, ומה התנאים שבוגרי הקורס צריכים לעמוד בהם כדי להיות בודקים. תנאי הסף של עמידה ב-ISO יהיו רגולטור טבעי לגבי מספר הבודקים המוסמכים בפעילים הדרושים לשוק.

מענה: לרשות הארצית להסמכת מעבדות אין סמכות להסמיך באופן פרטני בעלי תפקידים, אלא אך ורק גופי בדיקה. מלכתחילה, המודל שנשקל ע"י הרגולטור הוא כזה שבו ההסמכה הסופית נותרת בידיו, וזאת בשל חשיבות האינטרס הציבורי. בשלב זה הוחלט שלא לכלול שינויים במשטר ההסמכה של בודקים מוסמכים במסגרת הצעת החוק, והנושא ייבחן בנפרד בהמשך.

תקן EN81-80

טענה: יש לאמץ את התקן לאלתר ולהחילו מידית. אימוץ התקן ישפר משמעותית את בטיחות המעליות והמשתמשים בהן, בעוד שדחיית החלתו ב-10 שנים רק תגדיל את כמות המעליות בהן יידרשו עבודות אלה. עלול להתפתח עומס, וחברות הבטיחות עלולות לסרב לבטח מעליות שאינן עומדות בדרישות התקן.

מענה: המונח "אימוץ" תקן מתייחס בד"כ להפיכת תקן אירופאי לתקן ישראלי במסגרת ועדות טכניות של מכון התקנים, כפי שמתבצע בין היתר גם בתקן EN81-80.

כפי שפורט בטיטוס דו"ח הריה, להחלה מידית ומלאה של התקן עלולות להיות השפעות כלכליות שחלקים גדולים מן הציבור לא יוכלו לעמוד בהן. מבחינה יישומית, בניינים רבים אינם מתאימים לדרישות התקן מלכתחילה. עוד יש להביא בחשבון כי אימוץ מלא ומהיר של התקן, ללא בחינה מדוקדקת של מוכנות המשק – עלולה ליצור שורת בעיות ועיכובים. מסיבה זו הועדפה החלופה של מתן אפשרות לקבוע את העמידה בתקנים, ישראלים או בינ"ל, כולם או חלקם, כחלק מהתנאים למתן רישיון הפעלה, כפי שפורט לעיל. הנושא הוזכר בכ"ז בטיטוס דו"ח הריה מאחר והוא שב ועלה במסגרת

עבודת המטה ושיתוף הציבור שבוצעו ע"י המינהל. החקיקה הראשית רק מאפשרת מסגרת נורמטיבית כללית שבמסגרתה ניתן להתייחס לתקינה מסוימת, ישראלית או בינ"ל.

טענה: מכרז ממחיר מטרם אינו הכלי המתאים לסבסוד שדרוג המעליות; עריכת מכרז עלולה דווקא לפגוע ברמת הבטיחות בענף המעליות, שכן היא עלולה להוביל לכך שגורם מסוים ישפץ ויתקן את המעלית מבלי שיש לו ידע לכך. מומלץ, לחילופין, לקבוע מחירון מומלץ, באופן שיאפשר לבעל המעלית לבחור את הגורם שישדרג את המעלית שברשותו. בהקשר זה מוצע גם לקבוע מהם חלקי החילוף המותרים בשימוש עבור כל סוג של מעלית.

מענה: כאמור לעיל, הנושא הוזכר בכ"ז בטיטות דו"ח הריה מאחר והוא שב ועלה במסגרת עבודת המטה ושיתוף הציבור שבוצעו ע"י המינהל. החקיקה הראשית רק מאפשרת מסגרת נורמטיבית כללית שבמסגרתה ניתן להתייחס לתקינה מסוימת, ישראלית או בינ"ל.

טענה: קביעת התקן תקשה עוד יותר על שדרוג המעליות הישנות, מה גם שהבניין ישן ולא מתאים לתקנים החדשים.

מענה: ראו התייחסות לעיל לעניין תקן EN81-80.

טענה: ייקח הרבה מאוד זמן עד ליישום מלא של התקן. המינהל צריך במידי להתקין תקנות לגבי הנושאים הבאים: החלפת מכונה של מהירות 1 למכונת 2 מהירויות, עם/בלי ממיר תדר; החלפת מנעולים ישנים לדגם חדש ותקני (מפתח משולש); התקנת פגוש גומי/קפיץ במקום הישנים של בטון + עץ.

מענה: ראו התייחסות לעיל לעניין תקן EN81-80. מעבר לכך, סוגיה זו לא רלוונטית לחקיקה ראשית אלא לתקנות או הוראות מפע"ר.

המחסור במעליתנים ו'טכנאים' (עוזרי מעליתנים), והכוונה לחייב הכשרת מעליתן בסיסי/בכיר

טענה: במקום לקבוע יחס מעליתנים-מעליות, יש ליצור מדרגות בהתאם לתיק השירות של החברה: עד 2000 מעליות – מעליתן בכיר אחד; עד 5000 – שניים וכדומה.

מענה: החוק מאפשר למפע"ר לקבוע תנאים ברישיונה של חברת השירות, ואלה יקבעו בתקנות. יצוין כי החלופה של קביעת יחס מעליתנים-מעליות, בשלב זה, לא הומלצה.

טענה: יש לאפשר לכל החברות בהן יש מערכת הכשרות מסודרת לבצע הכשרות אלה בעצמן (הן למעליתנים בסיסיים והן למעליתנים בכירים); יש ליצור עוד היררכיה מקצועית שתיצור אבחנה בין טכנאי תיקונים (שירות) ולטכנאי אחזקה.

מענה: המודל המוצע במסגרת הריה הוא אימוץ עקרונות של המודל הבריטי להסמכת בעלי מקצועי בתחום המעליות, בשלבים: בשלב ראשון יקבע מינהל הבטיחות מדיניות הסמכה כוללת שתכלול מדרג הסמכות בעל כמה רמות הכשרה. ההכשרה עצמה תעשה במקומות העבודה או במוסדות לימוד. מבחן הסמכה יוסיף להיות בידי הרגולטור, וזאת בשל חשיבות האינטרס הציבורי. בשלב ראשון המדרג יכלול "מעליתן בסיסי" ו"מעליתן בכיר", כשלשר תישמר האפשרות לקבוע סוגי רישיון נוספים בהמשך, הכל כפי שיקבע בתקנות.

טענה: יש להכיר בדור המדבר של עובדים בעלי ותק ומומחיות של שנים בתחום ולהכיר בותק ומומחיות כאלה כתחליף להכשרה.

מענה: נקבעו הוראות מעבר בחוק.

טענה: משמעותה האופרטיבית של ההמלצה לרווח את מדרג ההסמכות במקצוע המעליתנות היא הצורך להכשיר בקבועי זמן מהירים ודחוקים מעליתנים רבים נוספים, דבר שהענף אינו ערוך לו וגם הרגולטור לא ערוך לו. שנית, אין זה ברור מטיטות הדו"ח מיהו הגורם שאמור לשאת בעלויות הכבדות של הכשרת טכנאים ומעליתנים. לחילופין יש לאמץ את מודל ההכשרה האירופי לטכנאים, שלא הוזכר בטיטות הדו"ח, אך מקובל במרבית אירופה:

הסמכה (דרישות סף) – תידרש הסמכה בסיסית באחד המקצועות הטכניים באחד מקורסי היסוד של האגף להכשרה מקצועית;

הכשרה - על מנת לטפל במעליות של יצרן מסוים, הטכנאי יצטרך לעבור הכשרה ספציפית של אותו יצרן, בבקרה של מינהל הבטיחות. רק מי שיש לו הסמכה והכשרה מתאימות יוכל לטפל במעלית של יצרן ספציפי. אחת לתקופה הטכנאי יצטרך לעבור ריענון.

מענה : החוק מתווה אך ורק את המסגרת הכללית למתן רישיון מעליתן (בסיסי ובכיר); אופן ההכשרה והתנאים המדויקים להסמכה (ובכלל זה תנאי הסף וכיו"ב) יקבעו בתקנות.

ביטול בדיקת בודק מוסמך חצי שנתית של מעליות בבתים פרטיים

טענה : ההצעה תגרום לנזק עצום לבטיחות מעליות. החיסכון הוא מינימלי ביחס לסיכון. בלי בדיקת בודק מוסמך, השירות יהפוך לשירות שבר, והסיכון לתאונות יגדל עשרות מונים. ניתן אולי לרווח את פרק הזמן בין בדיקה אחת לשנייה אבל לא לוותר עליהן לחלוטין. כמו כן יש לחייב בחוק דרישה מפורשת להרכיב במעליות בבית פרטי חייגן אוטומטי לחברת השירות, כיוון שפעמון מצוקה אינו רלוונטי במעליות כאלה כמו בבניינים אחרים.

מענה : אין בהצעה כדי למנוע מבעל בית פרטי שיש בו מעלית, מלהמשיך ולבצע אחזקה שוטפת, הן באמצעות התקשרות עם חברת שירות, והן באמצעות בדיקת בודק מוסמך (אחת לחצי שנה, או כל מועד אחר שיקבע בעל המעלית בהתייעצות עם חברת השירות שלו). הרגולטור סבור כי מאחר ומדובר במעלית שהינה בבית פרטי, שאינה נגישה לציבור הרחב, האחריות על תחזוקתה צריכה לחול על בעל המעלית. עוד יש להביא בחשבון שלא ניתן לבצע אכיפה על יישום החוק בבתים פרטיים ללא כלים משפטיים מתאימים.

טענה : כדי להקל את הנטל הרגולטורי אפשר לקבוע שבדיקה תיעשה אחת לשנה לכל מעלית שגילה פחות מ-15.

מענה : הרגולטור סבור כי ככל שמדובר במעליות הנגישות לציבור הרחב, בין אם בבנייני מגורים ובין אם במקומות אחרים, האינטרס הציבורי מחייב להמשיך ולבצע את בדיקת הבודק המוסמך מדי חצי שנה.

ויתור על קבלת רישיון מהרגולטור להתקנת מעלית

טענה : ביחס למפעיל שירותי התקנה או הרכבה של מעלית שחובה לסמנה בתו תקן ע"י מי שקיבל היתר לסמן את המעלית ע"י מכון התקנים (ללא רישיון נוסף מהרגולטור) – ההצעה תגרום לנזק לבטיחות במעליות. יש להפריד בין רישיון למוצר עצמו ורישיון למתקין. בדיקת ורישוי מכון התקנים הינם רק לאיכות המוצר ולכן אין מדובר בתחליף לרישיון מאת הרגולטור. זהו ניסיון לחסוך במקום שבו אסור לחסוך.

מענה : ראו בהקשר זה דברי ההסבר המפורטים לסעיף 7 בהצעת החוק. סעיף הפטור מחובת קבלת רישיון הפעלה בהתקנה או הרכבה של מעליות שחלה עליהן חובת סימון בתו-תקן, נועדה למנוע אסדרה כפולה לגבי מעליות אשר לגביהן ממילא קיים משטר היתרים בדוק מכוחו של חוק התקנים.

סיכונים שלא קיבלו התייחסות בהצעת החוק ובמסמך ה-RIA

טענה: הריה התייחסה לתאונות חמורות במעליות אך לא נגזרה שום המלצה מניתוח הסיכונים לצעדים הנדסיים ברורים, ובכלל זה הוראות למניעת הצפת פיר מעלית; מערכת הובלת משקל נגדי מבוססת כבלים ולא מסילות; סכנת נפילה לפיר בגלל מנועולי דלתות כנף ללא נצרה; חוסר תקשורת מהאתר החוצה (היעדר חייגנים) ועוד.

מענה: הוראות פרטניות מסוג זה נקבעות בתקן ו/או בחקיקה משנית, ולא במסגרת החקיקה הראשית. ראו בהקשר זה מענה לסוגיית התקן EN81-80 לעיל.

התייחסות הדו"ח להיבטים של תחרותיות

טענה: יש לנתק את הדיון מהיבטים שאינם בתחום הבטיחות מטיטות הדו"ח ולהשמיט סוגיות אלה, שכן הדוח עוסק אך ורק בהיבטים הבטיחותיים של שוק המעליות.

מענה: כפי שצוין בדו"ח ובדברי ההסבר להצעת החוק, אלה עוסקים אך ורק בהיבטים הבטיחותיים בענף המעליות. עובדה זו כשלעצמה, אין בה כדי למנוע מן הרגולטור, ודאי לא במסגרת מסמך רקע המסכם עבודת מטה כמו מסמך ה-RIA, מלהציג הקשרים רחבים יותר של השוק המוסדר, גם אם אינם נוגעים במישרין לתחום הבטיחות. הדבר נכון שבעתיים נוכח הנסיבות הספציפיות השוררות בשוק המעליות בישראל, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בעבודה שנעשתה בהקשר זה בשנים האחרונות ברשות התחרות וברשות להגנת הצרכן, לרבות תיקוני חקיקה שטרם הבשילו. אדרבא; הדו"ח מציין המפורש כי כל צעד רגולטורי מעשי הנוגע למבנה השוק ולשאלת התחרותיות ו/או הסכמי שירות כובלים, יעשה במסגרת חקיקה צרכנית שבתחום סמכותה של הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן. שוב, אין בעובדה זו כשלעצמה מלהצדיק התעלמות כוללת מן הסוגיה במסגרת דו"ח הריה. ההיפך הוא הנכון: האזרח מצפה מן הממשלה שתדע לתכלל את פעילותה בנוגע לשוק נתון גם אם פעילות זו משתרעת על פני כמה משרדי ממשלה.

טענה: מומלץ לקחת דוגמה ממה שנעשה במשרד התחבורה, אשר חייב את יבואני הרכב לתת אחריות גם למי שלא טיפל במוסך מורשה במסגרת האחריות, חייב את היבואנים לרמות מלאי, חייב אותם למכור חלפים למוסכים וחנויות רכב שלא קשורות ליבואן וכ'.

מענה: ההערה תועבר לעיון רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן.

טענה: לפי המינהל, החלופה של חיוב חברות השרות לתת גישה ללוח הפיקוד (כלומר, גישה לקוד) אחת לשנייה מהווה התערבות חריפה מדי בשוק ועלולה לעורר קשיים מבחינה משפטית ויישומית כאחד. בנוסף, היא עלולה לעורר בעיות בטיחותיות, במצב שבו לכל חברה תהיה גישה לכל לוח פיקוד, גם ללא ידע מתאים לגבי אותו סוג מעלית. קשיים אלה מובנים, אך מומלץ למצוא דרכים להתגבר עליהם. למשל, קביעה כי הקוד יימסר רק לחברות שעברו הכשרות מתאימות, בארץ או בחו"ל. בנוגע לשאלות של זכויות יוצרים – בהקשרים שונים זכות זו נסוגה בפני אינטרסים חשובים אחרים. עוד מומלץ להקפיד על חיוב חברות התקנת מעליות להעמיד לדיוריים חוברת מידע שכבר היום מעוגנת בסעיף 6 בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (התקנת מעליות ומתן שירות למעליות) ואכיפת חובה זו בפועל. חובה זו אינה מתקיימת בפועל בד"כ, ועשוי להיות בה כדי לסייע ברמה מסוימת לחברת שירות אחרת לתת שירות למעלית.

מענה: נוסחה המקורי של חלופה 2 בטיטות הריה לקה בחוסר דיוק; הכוונה בחלופה זו הייתה לאסור מלכתחילה על חברות התקנה לעשות שימוש בקוד סגור – וזו החלופה שנפסלה. לעצם העניין, תנאים לפיהם חברה תוכל לתת שירות גם למעלית שלא הותקנה על ידה ייקבעו בתקנות; הצעת החוק מאפשרת למפע"ר לקבוע תנאים מסוג זה ברישיון חברת השירות.

טענה : אין די לקבוע חובת מסירת מידע טכני ומכירת חלקי חילוף; יש לקבוע עלות לכלי עבודה, חלקי חילוף והדרכות, שתגדיר מה המחיר המקסימלי שניתן לדרוש בעבורם, וזאת על מנת למנוע חסמים במכירת חלקי חילוף.

מענה : ההערה תועבר לעיון רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן. יובל ומשה – נדמה לי שכבר היום יש איזו חקיקה בצו שמגבילה את המחיר של חלקי חילוף, לא? בכל מקרה דרושה כאן התייחסותכם.

החזרת מעלית לפעילות ממצב השבתה

טענה : יש לקבוע פרק זמן מקסימלי למתן אישור מפקח עבודה / בודק מוסמך למתן אישור להחזרת מעלית לפעילות, אשר יימנה ממועד תיקון הליקוי ועד מתן האישור כאמור.

מענה : ההערה במקומה; הנושא יידון במסגרת התקנת התקנות.

סוגיות נוספות

טענה : ההסדרה צריכה להתייחס לכמות הטיפולים הנדרשים לכל מעלית בהתאם להוראות היצרן.

מענה : הוראות פרטניות בעניינים מסוג זה יקבעו בחקיקת משנה או במסגרת תנאי הרישיון אותם רשאי לקבוע המפע"ר.

טענה : יש לשקול עריכת מדרג רישיונות שירות לחברות השירות לפי מומחיות, ידע, ניסיון והיקפי טיפול, בדומה לפנקס רשם הקבלנים.

מענה : הצעת החוק כוללת את האפשרות הנ"ל.

טענה : בכל מקרה יש לאפשר תקופת היערכות והתארגנות.

מענה : הצעת החוק כוללת הוראות לעניין תחילה והוראות מעבר.

טענה : יש לקבוע מחירי מינימום לשירות עבור ענף המעליות.

מענה : ראו התייחסות לעיל – הערות בנושאים אלה יועברו לעיון רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן.

טענה : ההכללה של אלמנטים בטיחותיים לגבי מעליות בפקודת הבטיחות ובצו הפיקוח – טעות היסטורית יסודית. יש הבדל בין בטיחות לבין הנדסת בטיחות, וכל הרגולציה של בטיחות מעליות צריכה להיות מלכתחילה אך ורק אצל **מהנדסי תכנון מעליות** – ממש לא מינהל הבטיחות.

מענה : החוק עוסק בבטיחות במעליות; כל נושא תכנון המעליות מוגדר בתקן רשמי וכן מקבל מענה במסגרת חוק/תקנות התכנון והבניה.

טענה : אישור סיום תיקון הליקויים לבעל המעלית מדי חצי שנה - חיוב חברות השירות בדיווח כזה יגדיל את המעורבות והאחריות של בעל המעלית לגביה.

מענה : ההערה תיבחן במסגרת התקנת התקנות.

טענה : שחיקת מעליות חדשות בזמן הבנייה: שימוש ע"י הקבלן במעליות הנוסעים של הבניין לטובת סיום הבנייה, כדי לצמצם את הזמן בו הקבלן משלם על השכרת מעלית בנייה חיצונית. הפגיעה מתבטאת בשחיקה של המנועים עקב עומסי יתר, לכלוך מאסיבי של הפיר, נזק לדלתות ועוד – דברים שיוצרים ליקויים תפעוליים כבר בימיה הראשונים של המעלית.

מענה : הוראות לעניין זה צריכות להיקבע במסגרת חוק התכנון והבניה ותקנות הרשות להגנת הצרכן.

הפחתות נטל ושינויים מוצעים בתחום בודקים מוסמכים לכלי הרמה – כללי

טענה : אין כל קשר בין נושא הבודקים המוסמכים לקולטי אור, כלי לחץ ומכונות הרמה לבין נושא **המעליות**, שבו עוסקת הטיוטה כמעט באופן בלעדי. בקושי שני עמודים מתוך 43 הוקדשו לנושאים שאינם נוגעים במישרין למעליות.

מענה : חוק הבטיחות במעליות אשר עבר בקריאה ראשונה בכנסת בינואר 2018 כלל בתוכו תיקונים עקיפים בפקודת הבטיחות בעבודה (פב"ט) שנגעו לעניין הסמכת הבודקים המוסמכים, כך שמבחינה עקרונית בוודאי אין מניעה לבצע הליך דומה גם כעת בשים לב לכך שהתיקונים העקיפים בפב"ט מתייחסים לעדכון הגדרת הבדק המוסמך כפי שמופיעה בסעיף 1 בפב"ט.

לעניין היקף ההתייחסות בטייטה – ההערה התקבלה, והיקף ההתייחסות, ובכלל זה התשתית העובדתית המשמשת תשתית ביחס לאותם שינויים שנותרו על כנם במסגרת הצעת החוק הסופית – הורחבה בצורה ניכרת.

טענה : לגבי מעליות נעשתה עבודת מטה סדורה והתייעצויות עם שורת גורמים, כולל בודקים מוסמכים למעליות ; לא כן לגבי בודקים מוסמכים לכלי לחץ ומכונות הרמה. לא בוצעה כל התייעצות עמם לגבי השינויים המוצעים לגביהם.

מענה : השינויים המוצעים מתבססים בחלקם על הצעה לעדכון הפב"ט שהוכנה לפני כעשרים שנה. במסגרת השינויים שהוצעו שם נכלל גם הפטור מהגדרת מכונת הרמה למכונות שמהלך ההרמה בהם אינו עולה על 50 ס"מ או 120 ס"מ למלגה, או שעומס העבודה המותר אינו עולה על 200 ק"ג, וכן בהתאם להתייחסות מפע"ר דאז שציין את הסיכון הנמוך מאוד במכונות הרמה אלו ובאי הצורך בבדיקתן ע"י בודק מוסמך. כמו כן, לעניין הסמכת מעבדות התקיימה בחינה רחבה של הנושא במסגרת ועדת אדם, אשר המליצה לאפשר הסמכת מעבדות. גם חטיבת בודקי המעליות המאוגדים בלשכת המסחר ביקשו לקדם את הנושא והתקיימו עמם מספר מפגשים. בנוסף, הניסיון שנצבר עם צה"ל בעשורים האחרונים אשר מסמך בודקי ציוד הרמה (צהר"ם) המשמשים למעשה כבודקים מוסמכים פנים צה"ליים למכונות הרמה אפשר לבחון הרחבה של הכרה בהסמכה דומה גם לחברות ממשלתיות כאמור, שיש להן מאפיינים דומים לאלה של צה"ל, והכל כפי שתואר לעיל בחלק ד' של המסמך. יובהר כי על אף שההסמכה בצה"ל קיימת כבר עשרות שנים, לא זכורה התנגדות של הבודקים המוסמכים לכך בתקופה זו.

טענה : מדובר בשינויים משמעותיים בעלי השלכות עומק, ולא נעשתה לגביהם עבודת מטה סדורה ויסודית מבוססת נתונים (כפי שנעשתה בנוגע למעליות).

מענה : ראשית, חלק מהשינויים שהופיעו בטייטה הריה שפורסמה לציבור הושמטו מהגרסה הסופית, בין היתר בשל הערות הציבור שהתקבלו ובשל שיקולים נוספים ; שינויים אחרים צומצמו בצורה ניכרת, והכל כפי שתואר בגרסה הסופית של מסמך זה, המוגשת כאן בצמוד להצעת החוק. שנית, לגבי אותם סעיפים שנותרו בחוק, נפרסה תשתית עובדתית רחבה ומקיפה יותר, כמתואר לעיל בפרק ג' של דו"ח הריה הסופי.

טענה : השינויים המוצעים נעשו באגביות, בבחינת "אם כבר, אז כבר".

מענה : כפי שתואר לעיל, השינויים המוצעים מתבססים על מהלך קודם לעדכון הפב"ט שלא הושלם ; על ניסיון נצבר בהסמכה דומה בצה"ל ; על המלצות ועדת אדם ; ועוד. היות ושינויים בחקיקה ראשית הם אירוע נדיר יחסית, מצא הרגולטור כי נכון לשלב נושא זה במסגרת זו.

טענה : ממילא המינהל עובד במקביל על טיוטת תקנות לבודקים מוסמכים ; מדוע אם כן מוצעים שינויים אלה במסגרת טייטה זו ובמנותק מהעבודה על בודקים מוסמכים, שטרם הבשילה לתקנות שהופצו לציבור ?

מענה : תקנות הבודקים המוסמכים הן נגזרת של הגדרת הבדק המוסמך המפורטת בפב"ט, ששינויה דורש שינויים בחקיקה ראשית.

טענה : בחודש מאי 2021 פרסם מינהל הבטיחות טיוטת ריה בנוגע לתקנות הבודקים המוסמכים. בטייטה זו נפסלה החלופה של הסמכת מעבדות או גופי בדיקה שיכשירו בעצמן בודקים מוסמכים. אין כל הסבר מדוע בתוך חצי שנה חלה תפנית בעמדת המינהל.

מענה : בזמן שחלף מאז פרסום טיוטת דו"ח הריה לתקנות הבודקים המוסמכים בוצעה עבודת מטה נוספת. בין היתר, נלקחו בחשבון עמדות שהגיעו למינהל בתגובה לטייטה הדו"ח, ואשר צידדו במעבר מלא לשיטת המעבדות ; התקיימה פגישה ברשות הארצית להסמכת מעבדות ; נלמדו מודלים מקבילים של שימוש במעבדות מוסמכות בתחומים אחרים

(כגון בודקי קרינה או בודקים לגורמים כימיים); ונלמדו מחדש מסקנות דו"ח ועדת אדם. אף על פי כן, הרגולטור קיבל חלק מהערות הציבור שהגיעו ביחס לסוגיה זו, והנושא הושמט מהצעת החוק, ובהתאם, מדו"ח הריה הסופי. עם זאת, בכוונת המינהל להמשיך וללמוד לעומק את הנושא ולקדמו בנפרד מהצעת החוק נשוא מסמך זה.

טענה : שאלות מעשיות רבות נותרו פתוחות ולא מפורטות.

א. בנוגע להסמכה פנים מפעלית :

האופן בו יוסמכו בודקי מכונות ומתקני הרמה פנימיים, הכשרתם, אופן הפיקוח עליהם וכיו"ב. האם יהיה דומה לבודקים פנימיים לאבזרי הרמה?

מענה : החקיקה הראשית אינה מסדירה לפרטי פרטים את תהליך ההכשרה וההסמכה של הבודקים הפנים מפעליים, כפי שאינה מסדירה היום בפב"ט את תהליך ההסמכה של הבודקים המוסמכים. לחילופין, היא מגדירה את המסגרת הנורמטיבית הכללית ולפיה בדיקות יוכלו להתבצע, **בתנאים מסוימים**, גם ע"י בודקים פנים מפעליים. תנאים אלה, הנוגעים בין היתר לאופן הכשרתם, הסמכתם ועבודתם של הבודקים הפנים מפעליים - ייקבעו במסגרת תקנות הבודקים המוסמכים. כבר כעת ניתן לומר כי מאפיינים מסוימים של התנאים, הסייגים וההגבלות החלים על הבודקים המוסמכים לאבזרי הרמה יחולו גם במקרה זה.

ב. בנוגע למעבדות/גופי בדיקה :

- איזה תקן יחייב את המעבדות?
 - באיזה תנאים מעבדה תוכל להיות מוסמכת?
 - האם המעבדות גם מסמיכות את הבודקים או רק 'מאגדות' אותן בזמן שהם עדיין מוסמכים ע"י הרגולטור
 - האם ההצעה נוגעת רק לבודקי מעליות או לכלל הבודקים?
 - האם תנאי הסף של הבודקים שיוכשרו במעבדות יהיו זהים לאלה הנדרשים היום?
 - כיצד יתבצע הפיקוח על המעבדות
- מענה :** כאמור לעיל, נושא זה לא נכלל לבסוף בהצעת החוק.

ג. בנוגע להחרגת מכונות הרמה עד 50 ס"מ :

המספרים שננקבו בטייטה מבוססים על הערכה בלבד

מענה : אכן מדובר בהערכה, היות ואין מאגר מידע המרכז את כל המכונות הרלוונטיות בחברות אלו ; על כן לא נותר אלא לבצע הערכה. יובהר כי בכל מקרה, כל חברה יכולה לבצע בחינת כדאיות כלכלית לעצמה ולשקול את כדאיות הכשרת בודק פנים מפעלי על פני שימוש בבודק מוסמך כפי שקיים היום.

טענה : יש התעלמות מוחלטת משאלת המשקלים שמכונות אלה יכולות לשאת.

מענה : הסיכון במכונות הרמה אלו הוא נמוך, דבר המקבל משנה תוקף בכך שלא נמצא במינהל תיעוד לצווי בטיחות או ליקויים חמורים בתסקיר שחייבו השבתה שלהן ; האירועים המסוכנים או התאונות שאירעו בכלים אלו נבעו מהסעתן (התקלות באדם וכו'), ולא עקב כשל במערכת ההרמה. לאור זאת, לא ניתנה התייחסות לסוגיית המשקל המותר.

טענה : הטייטה אינה עומדת בכללים הנדרשים לפי החלטת הממשלה 2118 : לא בוצעה הערכת עלויות כנדרש ; המלצות הדו"ח בנוגע לבודקים מוסמכים לכלי הרמה וכלי לחץ אינן מאפשרות בהירות, ודאות ועקביות למפוקחים.

מענה : מינהל הבטיחות מקפיד הקפדה יתרה על יישום החלטה 2118 של הממשלה. עצם פרסום טייטת דו"ח ריה - בין היתר על מנת לקבל את הערות בעלי העניין והציבור בכלל – היא צעד שהוא מעבר לנדרש בהחלטת הממשלה. ההיקף המלא של הצעדים שננקטו במסגרת עבודת המטה מפורטים בחלק ד' של דו"ח הריה, וממילא יש לציין כי עבודה זו נמתחה על פני קרוב לעשור. היקף הדו"ח, רמת הפירוט שלו, מראי המקום הפזורים לכל אורכו, יעידו על רצינות העבודה שנעשה.

המינהל לקח בחשבון את הערות הציבור שהתקבלו (בעיקר מטעם קבוצת בודקים מוסמכים) באשר לרוחב היריעה של השינויים שהוצעו במטרה להפחית את הנטל הרגולטורי, וזו, בין היתר, התכלית מאחורי הפצת הטייטה לתגובות בעלי העניין ובתפוצה רחבה מאוד. כפועל יוצא מכך, תוקנה הצעת החוק והריה הסופית הנלווית לה, הן בהבהרת היקף התיקונים המוצעים, הן בפריסת התשתית העובדתית שבבסיסם, והן בהתייחסות מפורטת להערות שהתקבלו, כמפורט בחלק זה של המסמך.

בודקים פנים מפעליים

טענה: מתן אפשרות להסמכה פנים מפעלית למכונות הרמה וקולטי אויר כוללת השלכות מרחיקות לכת ברמת הבטיחות, לרבות בטיחות הציבור, שיקול שלא נשקל כלל, אלא נדחק לפינה למול שיקולי יעילות כלכלית. אי אפשר לקחת עובד עם השכלה בסיסית של הנדסאי שאפילו לא קרוב לתחום של מתקני הרמה ולתת לו לבדוק ציוד כ"כ מורכב ומסוכן – זה דבר לא אחראי. בודק למתקני הרמה וקולטי אויר חייב רמה בסיסית של מהנדס מכונות עם הכשרה ספציפית לתחום מכונות הרמה. ספציפית, בחברות המדורגות באשכול 8 ומעלה יש מס' רב של מכונות ייחודיות ומורכבות, שעומדות בעומס וברמת שחיקה גבוהה, כך שהן מחייבות בדיקה ע"י בודק מוסמך בעל ניסיון וותק.

מענה: כפי שצוין לעיל, התיקון העקיף בפב"ט בא לאפשר מצב של הסמכה פנים מפעלית שאינה ע"י מפע"ר. כלל הדרישות מהבודק והתנאים לעבודתו יקבעו בתקנות. כמובן שהמוטיב המוביל הוא שמירה על בטיחות המשתמשים וייקבעו תנאים ברורים שיגדירו דרישות סף לבדוק וכן תנאים לביצוע הבדיקה (לדוגמה, בדומה לבדוק פנים מפעלי לאבזרי הרמה אשר לא מבצע בדיקה ראשונה ובדיקה לאחר 42 חודשים וכן לא רשאי לבדוק את כל סוגי אבזרי ההרמה וכו').

טענה: לא נלקחה בחשבון סוגיית ניגוד העניינים המובנה של בודק פנים מפעלי. בעבר בג"צ כבר צידד בעמדת מפע"ר אשר ביקש לפסול את האפשרות של ביצוע בדיקה כללי ע"י עובד החברה (בודק פנים מפעלי).

מענה: כל בודק מוסמך, גם כשאינו עובד פנים מפעלי, מצוי בניגוד עניינים מובנה, היות והוא מקבל את שכרו ממי שהוא בודק את כליו. אדרבא, טענה זו צפה ועלתה במסגרת הערות הציבור – וגם במסגרת דו"ח ועדת אדם – ע"י בודקים מוסמכים בעצמם. למעשה, בדו"ח ועדת אדם, טענה זו הייתה אחת ההצדקות העיקריות מדוע יש להעביר את צורת העבודה של בודקים מוסמכים לגופי בדיקה – מתוך מטרה ליצור חיץ רחב יותר בין הבודק הבודד לבין הגורם המשלם. כמו כן, כבר כיום קיימת הסמכה פנים מפעלית לאבזרי ההרמה הפועלת באופן דומה, ולאחר שתופש המפעל מצהיר בחתימתו על כך שיאפשר לבדוק לפעול עצמאית. עד כה לא מצא הרגולטור עדות לכשל אתי בתחום זה. **מעבר לכך, נוספה לנוסח התיקון הוראה מפורשת ולפיה לא יתקיימו יחסי כפיפות ניהולית בין הבודק לבין בעל תפקיד בחברה המבקש את הבדיקות האמורות, או בינו לבין מקבל התסקיר אודותן.**

טענה: הסמכה של בודקים פנים מפעליים אינה בהכרח כלכלית. לא נלקחו בחשבון הוצאות של הסמכה, הכשרה, שכר, ביטוח מקצועי, ציוד וספרות מקצועית – עלויות שבמצטבר עולות בהרבה על הוצאת החברה בגין בודק חיצוני. כיום מוסמכים בארץ עשרות בודקים פנים מפעליים לאבזרי הרמה, ורק חלק קטן מהם מבצעים בדיקות במפעלים בהם הם מועסקים, בין היתר בשל היעדר ביטוח מתאים, או העדפה ארגונית להביא בודק חיצוני.

מענה: אדרבא ואדרבא; איש אינו מכריח את החברות להעסיק בודק פנים מפעלי; הן לחלוטין חופשיות להמשיך ולהתקשר עם בודק חיצוני אם זה רצונן ואם הדבר מועדף מבחינתן מבחינה כלכלית, מקצועית או אחרת. כל חברה תוכל לבחון בעצמה את הכדאיות הכלכלית ולפעול בהתאם.

טענה: אין מקום לקבוע שבחברה שבאשכול 8 ומעלה יש מופת של רמת בטיחות המאפשר לוותר על שירותי בודק מוסמך חיצוני. למעשה, בארגון שלי אין בודק פנים מפעלי לאבזרי הרמה לא ממונעים, למרות שהתקנות מאפשרות זאת. אני עובד כמהנדס תחזוקה בחברה מהמובילות שבאשכול 8, וכן בודק מוסמך למכונות ואבזרי הרמה. מערך ההדרכה של

החברה בה אני עובד מעולם לא עסק בהכשרה או הדרכה של צוותי תחזוקה, ולא קיים בחברה מערך לשדרוג כישורים של עובדי מערך האחזקה וההנדסה. כמו כן לא קיים מערך בקרת איכות.

מענה: כפי שצוין לעיל, זו בחירה של החברה לבצע שימוש בבודק פנים מפעלי לאבזרי הרמה כיום או בודק פנים מפעלי למכונות הרמה בעתיד. בכל מקרה, ההסמכה תהיה בתנאים שייקבעו בתקנות משלימות.

טענה: צריך להעביר את כל תהליך ההסמכה של בודקים מוסמכים למוסדות להשכלה גבוהה, עם בחינות הסמכה שיתקיימו אחת לתקופה קבועה וידועה מראש. ניתן לדרוש סטאז' מעשי כמקובל בהכשרת מהנדסים וחשמלאים. כך האחריות על הכשרת בודקים תעבור למוסדות מכובדים ורציניים, ורק ההסמכה הסופית תהיה בידי מינהל הבטיחות.

מענה: אפשרות זו אינה רלוונטית לעדכון עקיף של הפב"ט אלא לתהליך ההכשרה וההסמכה של הבודקים המוסמכים במסגרת תקנות הבודקים המוסמכים. עם זאת, תהליך המשלב הכשרה במוסד להשכלה גבוהה מחייב הכרה של המל"ג ועמידה בדרישותיו.

הסמכת מעבדות

טענה: נראה כי השינוי המאפשר הסמכת מעבדות לביצוע בדיקות לא פותר בשום צורה את בעיית היצע הבודקים המוסמכים בשוק, אלא נועד להפחית את הנטל הרגולטורי מהמינהל במה שנוגע להכשרת הבודקים וכן לביצוע הפיקוח על עבודתם.

מענה: כאמור, המינהל החליט שלא לכלול את נושא המעבדות בתיקון לחוק המעליות. ואולם, לעצם העניין - מלכתחילה לא נטען במסמך כי שיטת גופי הבדיקה נועדה להעניק פתרון להיצע הבודקים בשוק. אדרבא, בין ההצדקות שנמנו: שיפור ביכולת ההדרכה המקצועית; התאמת הבודק וניסיונו למורכבות הכלי והבדיקה; בקרה נוספת של מנהל המעבדה על איכות הבדיקות; שיפור בכושר הפיקוח של הרגולטור, ועוד – **יתרונות שנמנו בדו"ח ועדת אדם, שבכל הכבוד, לא ניתן לזלזל בהם או לדחותם כלאחר יד. מדובר בוועדה ממשלתית, רצינית ויסודית, שישבה על המדוכה משך חודשים, שמעה מומחים ועובדים (גם מקרב הבודקים המוסמכים) – וגיבשה המלצות שהוגשו לממשלת ישראל.** לטענה כאילו החלופה נעדרה להפחית את הנטל הרגולטורי מהמינהל במה שנוגע להכשרה ופיקוח – דינה של הטענה להידחות, והעובדה כי מדובר בהמלצה חד משמעית של ועדת אדם תעיד על כך. יחד עם זאת, יאמר מיד: הסתייגות ברשות ארצית להסמכת מעבדות לצורך פיקוח (ולאו דווקא בתחום הכלים טעוני הבדיקה) היא שיטה רגולטורית מקובלת בכל המדינות המפותחות במגוון רחב של תחומים.

טענה: למעבדות ניגוד עניינים מובנה, שכן הגוף האמון על ההכשרה והפיקוח הוא אותו גוף לו הבודקים המוסמכים צריכים לתת שירות. המעבדות תכשרנה במהירות כמה שיותר טכנאים ברמה בסיסית כדי להיכנס כמה שיותר מהר למקומות עבודה, גם במחיר איכות ההכשרה. גופי הבדיקה הם בראש ובראשונה גופים עסקיים השואפים להשיא רווחים, כך שהעברת נטל הבדיקות והפיקוח אליהם עלולה לפגוע באיכות הבדיקות, ולפגוע בבטיחות השימוש במכונות הרמה וכלי לחץ.

מענה: ההיפך הוא הנכון. ברגע שהגוף המבצע את הבדיקות הוא תאגיד עסקי בעל היקף עבודה גדול, יש לו אינטרס גבוה יותר לשמור על איכות הבדיקה על מנת לשמר לקוחות – בין היתר מכיוון ששלילת ההסמכה ממנו (אם יוכח שסטה מן התקנים, ההוראות וחוקיקת הבטיחות) תשיא לו נזקים גדולים יותר מבחינה כלכלית מאשר לאדם פרטי. בצד הדברים יוער, כי גם הבודק הבודד הוא "גוף עסקי שמטרתו להשיא רווחים לעצמו". הבודקים המוסמכים הבדידים אינם עוסקים במקצוע לשם שמיים – אלא כמקור פרנסה. מכאן שעצם הטיעון לא מובן לחלוטין. ואף על פי כן, יודגש בשנית – המינהל החליט בשלב זה שלא לכלול את הנושא בהצעת החוק, ומשכך, הוא הושמט מהנוסח הסופי של דו"ח הריה.

טענה: טכנאים של המעבדות יודעים לעשות בדיקת התאמה לתקן לפי צ'ק ליסט ואין להן את הניסיון וההשכלה של בודקים שיוצאים לבצע חישובים במקצועיות יתרה - דבר שיוריד את הבטיחות ויגרום לתאונות רבות בתחום הכלים טעוני הבדיקה. המעבדה יודעת לעשות אך ורק בדיקת התאמה טכנית לתקן. זו בדיקה צרה יחסית שכוללת הפניות רבות

לתקנים אחרים (טכניים ובטיחותיים) – שמחוץ לטווח ההסמכה של המעבדה. על כן, הכנסת מעבדות לתחום כלים טעוני בדיקה מחייבת:

- קביעת קריטריוני סף קשיחים וברורים – מומלץ להגביל למהנדסים, בשל היקף ההשכלה הפורמלית הרחבה הנדרשת – מכניקה, חשמל, בקרה.
- מעבר מבחני סף של הרגולטור בעניין חוקים ותקנות שמעבר לתקן בו הוסמכה המעבדה
- וועדת מקבלה מקצועית בלתי תלויה לבקרה על תהליך ההסמכה הפנימי, כלקח מההיצף במעבדות העוסקות בתיי 1498.

מענה: יודגש שנית כי המינהל החליט בשלב זה שלא לכלול את הנושא בהצעת החוק, ומשכך, הוא הושמט מהנוסח הסופי של דו"ח הריה. עם זאת יובהר כי ההמלצה של ועדת אדם עסקה במעבדה שתבצע בדיקות בטיחות לכלים כפי שמבצע בודק מוסמך ולא דובר על מעבדה שתבצע אך ורק בדיקת התאמה לתקן או תקן רשמי; וההסמכה של המעבדה תהיה בהתאם.

טענה: המינהל לא הביא כל תימוכין להשערה כי המהלך יוביל להפחתת עלות הנטל המשקית. בודק פרטי כמעט בוודאות יהיה זול יותר מאשר בדיקה מטעם מעבדה, מה שאומר שהמחירים לא ירדו. אותו מצב שקיים השוק המעליות – שש חברות גדולות עם מחירי שירות יקרים מאוד – זה מה שהולך לקרות בשוק המעבדות.

מענה: למקבלי השירות (בעלי הכלים) יד חופשית לבחור במי שמציע להם את ה'עסקה' הטובה ביותר, הן מבחינת איכות השירות ומקצועיותו, והן מבחינת המחיר. יש לזכור שמעבדה יכולה לתת מענה בפריסה ארצית רחבה ובכך לחסוך בעלויות וזמני נסיעה ביחס לבודק בודד שנדרש להשקיע משאבי זמן ודלק יקרים, ובכל מקרה, אם המעבדות תצעה מחירים יקרים – כל מקבל שירות יכול שלא להתקשר עמן: לא נאסרת בשום צורה פעילותו של בודק מוסמך בדיד.

טענה: בעבר בוצע ניסיון להסמך גוף בדיקה למעליות, והמהלך לא נחל הצלחה גדולה. בעבר בדיקה ראשונה למעליות בוצעה ע"י בודק מוסמך, ואז עברה למכון התקנים כך שרק לו הסמכות לעשות זאת, וזאת עפ"י תקן. הלכה למעשה, למכון התקנים היה מחסור חמור בכ"א, וכפועל יוצא מכך מעליות רבות קיבלו אישור בדיקה ראשונה על אף שלא עמדו בתקן.

מענה: בדיקה ראשונה של מעלית נדרשת עפ"י הפב"ט ע"י בודק מוסמך, אך לאחר שהתקן למעליות (תיי 24 ולאחריו תיי 2481) הפך לרשמי, חלה החובה מכח חוק התקנים לבדוק את התאמת המעלית לדרישות התקן הרשמי ע"י מכון התקנים או מעבדה מאושרת בלבד (כהגדרתה בחוק התקנים). כל מעלית חדשה מקבלת בסופו של דבר אישור של מכון התקנים להתאמתה לדרישות התקן הרשמי, גם אם לעיתים ניתנת אפשרות חריגה להפעלתה לפרק זמן מוגבל לאחר בדיקת בודק מוסמך ובטריס תושלם בדיקת התאמתה לתקן.

טענה: גופי בדיקה יצטרכו לבצע לכלים שהם יבדקו בדיקות התאמה לתקן עפ"י תקן רשמי. בפועל, למרבית מכונות ההרמה וכלי הלחץ אין תקנים רשמיים ובדיקתם נעשית עפ"י הנחיות יצרן, תקנים לא רשמיים, והניסיון שנצבר בשטח. אם כן, הסמכת גופי בדיקה תחייב בין היתר גם התקנת תקנים רשמיים לבדיקות כל מתקני ההרמה. משאין כאלה – ההצעה אינה ישימה ואינה מתאימה למצב השוק.

מענה: יודגש שנית כי המינהל החליט בשלב זה שלא לכלול את הנושא בהצעת החוק, ומשכך, הוא הושמט מהנוסח הסופי של דו"ח הריה. עם זאת יובהר כי ההמלצה של ועדת אדם עסקה במעבדה שתבצע בדיקות בטיחות לכלים כפי שמבצע בודק מוסמך ולא דובר על מעבדה שתבצע בדיקת התאמה לתקן או תקן רשמי; וההסמכה של המעבדה תהיה בהתאם.

טענה : לא נלקחו בחשבון מכונות הרמה שטווח ההרמה שלהן מגיע ל-50 ס"מ, אך הן נושאות משקלים כבדים שיכולים להגיע עד 3.5 טון ולעתים אף בני אדם. בנוסף לטווח ההרמה יש להביא בחשבון את המשקל ואת היציבות בשינוע. מדובר בסיכון בטיחותי.

מענה : מכונות הרמה שנושאות מטענים, גם כבדים, בגובה נמוך יחסית, הן בעלות סיכון נמוך מאוד להתרחשות של אירוע מסוכן כתוצאה ממערכת ההרמה. אין ספק שיש חשיבות ליציבות הכלי ושינועו, אך היא אינה קשורה למערכת ההרמה היות וגם אם מערכת ההרמה תקינה עדיין עלולה להיגרם תאונה בה המכונה תפגע באדם במהלך השינוע או תפגע יציבות הכלי כתוצאה מאיזון לא נכון של המטען או שיפוע ברצפה וכו'. כפי שצוין בהתייחסות קודמת, לא נמצא במינהל תיעוד על ליקויים חמורים בתסקירי בדיקה של כלים מסוג זה או צווי בטיחות שהוצאו לכלים אלו בעקבות ליקויים חמורים, ובכלל זה תאונות ואירועים מסוכנים שנגרמו כתוצאה מכשל במערכת ההרמה.

טענה : התיקון המוצע דן במכונות הרמה שאין בני אדם מתחתיהן, ואולם, יש סכנה שטמונה באי-בדיקתן שעה שנמצאים בסביבתן בני אדם, ולא דווקא מתחתן. קיימות לא מעט תאונות בתחום מלגוזות ועגלות משטחים.

מענה : סיכון הוא פונקציה של הסתברות * חומרת הנזק. לפי מסד הנתונים שבידי המינהל, מכונות מסוג זה, הגם שהן פעילות כבר עשרות בשנים, אינן מעורבות כמעט כלל בתאונות ואם כן אז התאונה נגרמה במהלך שינוע המטען וללא קשר למערכת ההרמה. אין בידי הרגולטור מידע על תסקירי בדיקה עם ליקויים משביתים למכונות אלה (ובהתאם, עם צווי בטיחות), ולמעשה, כבר היום לא כולן נבדקות: בחלק מהמקרים סיפרו בעלי כלים כי הבודק המוסמך טען בפניהם כי ציוד זה אינו חייב בבדיקה. בעקבות התגובות שקיבל המינהל הוא פנה אל בודקים מוסמכים בבקשה להמציא לו תסקירי בדיקה המעידים על ליקויים במכונות הרמה הרלוונטיות לשינוי המבוקש, ואולם, עד למועד פרסום מסמך זה לא התקבלו תסקירים כאלה. אם יוצגו למינהל במהלך הליך החקיקה עדויות לתסקירים כאלה – הוא ישוב ויעיין בעמדתו.

טענה : הטיוטה אינה מתייחסת לשאלה מהיכן נמדדים 50 ס"מ? מהרצפה? או מתחתית מתקן ההרמה עצמו (שיכול להימצא בגובה)? כמו כן אין התייחסות לשאלה האם ההחרגה נועדה למכונות הרמה שמלכתחילה טווח ההרמה שלהן אינו עולה על 50 ס"מ, או גם למכונות הרמה שיש להן את האפשרות לטווח גבוה מ-50 ס"מ, אך בפועל אינן מרימות משאות לטווח שמעל ל-50 ס"מ. אם מדובר באופציה השנייה, בעלי מכונות הרמה יגבילו מכונות כביכול לטווח של 50 ס"מ (אף שהן מרימות מטענים לטווח גבוה יותר) – כדי להימנע מהעלויות של בודק.

מענה : ההערה התקבלה והדבר הובהר הן במסגרת הנוסח הסופי של הריה וכמובן במסגרת הצעת החוק. הכוונה היא אך ורק למכונות שטווח ההרמה שלהן מגיע ל-50 ס"מ מהרצפה מלכתחילה, לפי הוראות היצרן.

טענה : מנהג השוק הוא לא לבדוק עגלות משטחים נפוצות (simple pallet trucks) המרימות מטען לגובה של עד 25 ס"מ. מעל גובה זה קיימים מנגנוני יציבות מכניים או אחרים, עם פגמים שכיחים העלולים ליצור בעיית יציבות המסכנת את המפעיל. ממליץ להסתמך על תקנות הבטיחות הבריטיות (LOLER) ולהחריג מהבדיקות את העגלות הנפוצות ביותר – עגלות משטחים עד לגובה 25 ס"מ. יותר מגובה זה – מסוכן.

מענה : ראה התייחסות לעיל. עם זאת, לא מוכרת החרגה בתקנות הבטיחות הבריטיות למכונות בגובה הרמה עד 25 ס"מ.