



מדינת ישראל



משרד הכלכלה

כאכלא עזא וילאכא



הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם)

דו"ח והמלצות

מרץ 2014

9 מרץ 2014
ז' אדר ב תשע"ד

מכתב יו"ר הוועדה

לכבוד

חה"כ נפתלי בנט, שר הכלכלה,

אני מתכבד להגיש לך את דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות והבריאות התעסוקתית אשר מונתה על ידי שר התעשייה המסחר והתעסוקה במרץ 2011.

תמונת מצב הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל שהתבררה לוועדה במהלך דיוניה, מצביעה על פוטנציאל שיפור רב ובעל משמעויות ערכיות וכלכליות למשק ולחברה בישראל.

תאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית ניתנים למניעה. לא קיימת הצדקה לפגיעות ולאובדן חיים בעבודה ולסבל הנגרם מכך. לפיכך, חשוב שממשלת ישראל תנקוט במאמצי מניעה כוללים לרבות באותם תחומים בהם ניכרת מגמת שיפור לאורך השנים ואף בתחומים בהם המצב בישראל טוב ביחס למדינות אחרות. קל וחומר בתחומים הלוקיים.

הוועדה התמקדה בגיבוש המלצות שמטרתן יצירת בסיס לממשלת ישראל לקבלת החלטות אופרטיביות וישימות, לקידום ולשיפור הבטיחות והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל, לצמצום מספר הנפגעים ולמזעור חומרת הפגיעות מתאונות וממחלות בעבודה. המלצות הוועדה מלוות ביעדים אתגריים אך בני השגה.

ההמלצות נוגעות בקשת רחבה מאוד של תחומים על בסיס שלושה עוגנים:

עוגן חינוכי - הקניית ערכים, ידע ומקצועיות.

עוגן משפטי - הטלת חובות חוקיות ונורמטיביות ואכיפתן.

עוגן כלכלי - יצירת כדאיות לקיום הבטיחות באמצעות תמריצים כלכליים.

שינוי בתחום אחד בלבד, ואפילו יהיה זה שינוי מהותי ודרמטי, לא יוביל לשיפור המיוחל. מדובר במכלול מאמצים שיש לקיימם בהתמדה, באופן משולב ומשלים.

הוועדה רואה חשיבות בכך שמשרד הכלכלה יבסס יכולות פעולה ושליטה אפקטיביים, כדי שיוכל להנהיג מדיניות כוללת, ליישם את השיפורים הנדרשים ולפקח על קיום החוק.

ברצוני להודות לחברי הוועדה, שתרמו ממרצם ומניסיונם לעבודה המקצועית. תודה ליורם אלעזרי שריכוז את עבודת הוועדה ואת כתיבת הדוח. תודה מיוחדת לסגל הוועדה, נועם רענן, רחל מלנקי, מיה ארדרייך ואברהם לוי שתמכו בעבודת הוועדה ועמלו במסירות רבה על ארגון דיוניה. תודותיי נתונות לצוותים המקצועיים וליועצים על תרומתם המקצועית לגיבוש דוח זה.

בכבוד רב,



האלוף (במיל.) אודי אדם, יו"ר הוועדה

חברי הוועדה:

יורם אלעזרי, אבי אקהאוס, יהודה ארד ז"ל, ישראל בוכריץ, עמירם בראלי,

צבי גוטוטר, עו"ד חלי גיא-אלדר, נילי זרחין, פרופ' רפאל כראל, חגי לוין,

ד"ר סמי סעדי, השופטת (בדימוס) עליה פוגל, זיוה פתיר,

פרופ' (אמריטוס) יאיר קסוטו, רן רידניק, ד"ר אלי רוזנברג, מנחם שוורץ.

חברי הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל

(כתוארם ותפקידיהם במועד מינויים לוועדה לפי סדר א-ב)

האלוף (במיל.) אודי אדם -	יו"ר הוועדה, מנהל הקריה למחקר גרעיני נגב - קמ"ג
יורם אלעזרי -	ר' מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקח עבודה ראשי במשרד התמ"ת
אבי אקהאוס -	מנכ"ל משותף באגוז סוכנויות ביטוח בע"מ, מומחה לביטוח
יהודה ארד ז"ל -	סמנכ"ל גלובלי לבטיחות ואיכות הסביבה בחברת טבע
ישראל בוכריץ -	מנהל סניף הביטוח הלאומי - מחוז ירושלים
עמירם בראלי -	מנהל בטיחות גיהות ואיכות הסביבה במפעל חישולי הכרמל, נציג התאחדות התעשיינים
צבי גוטוטר -	מ"מ יו"ר ההסתדרות החדשה
עו"ד חלי גיא-אלדר -	עוזרת ראשית בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) במשרד המשפטים
נילי זרחין -	ממונת בטיחות ביולוגית ומרכזת נושאי הבטיחות באוניברסיטת בר-אילן
פרופ' רפאל כראל -	ראש המגמה לבריאות סביבתית ותעסוקתית בביה"ס לבריאות הציבור באוניברסיטת חיפה
חגי לוין -	כלכלן בכיר ואחראי של תחום התעסוקה במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה
ד"ר סמי סעדי -	מנהל מחוז חיפה והצפון במוסד לבטיחות ולגיהות, נציג המגזר הערבי
השופטת (בדימוס) עליה פוגל -	שופטת (בדימוס) בית הדין לעבודה בתל-אביב
זיוה פתיר -	סמנכ"ל גלובלית בחברת Better Place, מומחית לתקינה
פרופ' (אמריטוס) יאיר קסוטו -	פרופ' (אמריטוס) באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, יועץ בתחומי הבטיחות בעבודה
ד"ר אלי רוזנברג -	מנהל המחלקה לבריאות העובד במשרד הבריאות
רן רידניק -	רפרנט תעסוקה באגף התקציבים במשרד האוצר
מנחם שוורץ -	יועץ בתחומי הבטיחות בעבודה

(הרחבה לגבי הרקע המקצועי של חברי הוועדה וניסיונם בנספח א')

תוכן עניינים

תמצית הדו"ח

עקרונות המדיניות בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל ועיקרי המלצות הוועדה 6

פרקי הדו"ח

פרק 1 -	על עבודת הוועדה	19
פרק 2 -	עיקרי תמונת המצב	21
פרק 3 -	עקרונות תפיסת הבטיחות, הנחות יסוד ונקודות מוצא	33
פרק 4 -	שינוי החקיקה ושיפורה בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית	36
פרק 5 -	ארגון מערך הבטיחות והבריאות התעסוקתית הממלכתי	40
פרק 6 -	תמריצים כלכליים לניהול הבטיחות	48
פרק 7 -	שיפורים במערך הבריאות התעסוקתית	57
פרק 8 -	הטמעת הבטיחות באמצעות חינוך	68
פרק 9 -	שיפורים במערך המקצועי	72
פרק 10 -	ניהול המידע, הידע והמחקר בבטיחות ובבריאות תעסוקתית	93
פרק 11 -	המלצות בתחום הבטיחות במגזר הערבי	103
פרק 12 -	המלצות בתחום הבטיחות בענף הבנייה	106
פרק 13 -	דעת מיעוט	112

נספחים

נספח א'	פירוט חברי הוועדה הציבורית וסגל הוועדה	119
נספח ב'	רשימת המציגים בפני הוועדה	122
נספח ג'	צוותים מקצועיים ויועצים	124
נספח ד'	פניית שר התמ"ת בנושא גיוס מהנדסים לתפקידי פיקוח	127
נספח ה'	הכרת הממונה על הבטיחות כמקצוע מכתבם של מפקח עבודה ראשי ומנהל האגף להכשרה מקצועית	133

הערה חשובה: שנת הייחוס שנבחרה לצורך הצגת תמונת המצב בדו"ח הינה שנת 2011 אף כי במועד פרסום הדו"ח קיימים נתונים מעודכנים יותר. הסיבה נעוצה בכך שהנתונים שהוצגו בפני הוועדה הם נתוני שנת 2011. יתר על כן בעת כתיבת הדו"ח נתוני שנת 2011 היו מלאים וחלוטים בכל החתכים באופן המאפשר לספק תמונת מצב מהימנה וכוללת. יצוין כי בנתוני השנים העוקבות לא טמונים הבדלים משמעותיים המשנים את תמונת המצב המפורטת בדו"ח.

עקרונות המדיניות בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל ועיקרי המלצות הוועדה

תמצית זו מפרטת את היעדים ואת עקרונות המדיניות בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית שהוועדה ממליצה לממשלת ישראל לאמץ, ואת הקווים המנחים ליישומם.

העקרונות הללו נוסחו במטרה לתת מענה למספר אתגרים שאותרו בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל, ובראשם חקיקה מיושנת, סבוכה ומסורבלת; רגולציה ואדמיניסטרציה ציבורית שאינה מצליחה לספק מענה לקשת משימותיה; הצורך להדביק את ההתפתחויות ואת השינויים הטכנולוגיים, החברתיים והכלכליים במשק; היעדר תמריצים כלכליים לקיום הבטיחות והבריאות התעסוקתית, השקעת יתר בשיפוי והשקעת חסר בתמרוץ בטיחות ובריאות תעסוקתית ובמניעת כשלים; אפקטיביות נמוכה בהיבטים כגון: פיקוח ואכיפה, הרתעה, רפואה תעסוקתית, מידע ומחקר, ניהול סיכונים וביטוח.

הוועדה ממליצה כי מסמך זה יעובד להחלטת ממשלה.

עיקרי תמונת המצב

1. המגמות בתחום נפגעי העבודה בשנים 2006 – 2011¹:

- א. הפחתה של 7% בשיעור מקבלי דמי הפגיעה² מהביטוח הלאומי.
- ב. הפחתה של 18% בממוצע שיעור ההרוגים מתאונות עבודה.
- ג. גידול של 5% במספר מקבלי דמי הפגיעה מהביטוח הלאומי.
- ד. גידול של 11% בימי ההיעדרות מהעבודה בגין פגיעות בעבודה.
- ה. גידול של 5% בממוצע ימי אי כושר לנפגע.
- ו. גידול של 16% בהוצאה השנתית של הביטוח הלאומי בענף נפגעי עבודה³.
- ז. אין נתונים המאפשרים לאמוד את מגמות התחלואה התעסוקתית והתמותה ממנה.

להלן עיקרי הנתונים:

2. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, מעל 67,000 עובדים בישראל מקבלים מידי שנה דמי פגיעה בגין תאונות עבודה⁴. בשנים 2006-2011 היוו נפגעי העבודה בממוצע 2.2% מסך המועסקים במשק.

¹ בשנים אלה חל גידול של 17% במספר המועסקים במשק (ללא התייחסות להיקפי המשרות).

² **דמי פגיעה** – משולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת. עובד – שכיר או עצמאי – זכאי לדמי פגיעה בגין פגיעה אחת, בעבור 91 ימים (13 שבועות) לכל היותר. עד 31.1.2002 מי שנפגעו היו זכאים לתשלום דמי פגיעה לתקופה מרבית של 26 שבועות, בסכום של 75% מהכנסתם בשלושה חודשים שקדמו לפגיעה מחולק בתשעים. בשנת 2005 תוקן החוק, ותקופת הזכאות לדמי פגיעה על חשבון המעסיקים הוגדלה מ-9 ימים ל-12 ימים. מי שאין לו מעסיק, כמו העובדים העצמאיים, אינו זכאי לתשלום בעד 12 הימים הראשונים. **שיעור מקבלי דמי הפגיעה** – הינו היחס בין מספר מקבלי דמי פגיעה מהביטוח הלאומי לבין מספר המועסקים המתפרסים ע"י הלמ"ס.

³ גידול ראלי במחירי 2011.

⁴ **תאונות עבודה** מוגדרות כתאונות שהתרחשו במהלך, במסגרת או עקב עבודה וגרמו להיעדרות של שלושה ימים או יותר.

3. כתוצאה מהיפגעות בעבודה המשק הישראלי מפסיד מידי שנה מעל 2.4 מיליון ימי עבודה⁵. מאז שנת 2003 חלה עלייה הדרגתית בממוצע ימי אי-כושר, כך שבשנים 2010 ו- 2011 ממוצע זה התייצב על אובדן של 35.6 ימים לעובד שנפגע לתאונה.
 4. על פי נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, בשנת 2011 הממוצע החמש שנתי קרוב ל- 54 הרוגים בשנה (לא כולל הרוגים בדרך אל העבודה וממנה), וממוצע שיעור ההרוגים מתאונות עבודה⁶ עומד על 1.78 הרוגים ל- 100,000 עובדים.
 5. ענף הבנייה תורם כמחצית מהתאונות הקטלניות, וביחס לענפי המשק האחרים ולמספר המועסקים בהם זהו הענף המסוכן ביותר.
 6. סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה 3.45 מיליארד ש"ח בשנת 2011. גמלאות הנכות⁷ מהוות את החלק הארי מתשלומי הענף (כ- 2.33 מיליארד ש"ח), דמי פגיעה כ- 335 מיליון ש"ח, גמלאות תלויים⁸ כ- 359 מיליון ש"ח, הוצאות ריפוי⁹ כ- 397 מיליון ש"ח, הוצאות שיקום¹⁰ כ- 100 מיליון ש"ח.
 7. הסכומים דלעיל משקפים את ההוצאות הישירות של הביטוח הלאומי בלבד, אולם סכומים אלה אינם מגלמים את כלל העלויות הכבדות לנפגעים עצמם ולמשפחותיהם, כגון: העלות הריאלית של הטיפול הרפואי, הפסד ההכנסות לנפגעים ולקרובים הנדרשים לטפל בהם, ייצוג משפטי ועוד. בנוסף, קיימות עלויות ישירות ועקיפות למעסיקים שאצלם אירעו התאונות, שבהן נפגעו העובדים, וכן עלויות שנושאות קופות החולים. לפיכך, **העלות הכלכלית למשק בגין תאונות עבודה ומחלות תעסוקתיות הכוללת גם עלויות עקיפות ונזקים, מוערכת בכ- 10 מיליארד ש"ח לשנה.**
 8. השקעות המדינה בפעולות מניעה בתחום הבטיחות והבריאות מסתכמות בכ- 85 מיליון ש"ח, מהם כ- 40 מיליון ש"ח למוסד לבטיחות ולגהות, כ- 30 מיליון ש"ח למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (הכולל עלות העסקת כוח האדם במינהל) כ- 0.5 מיליון ש"ח למחלקה לבריאות העובד במשרד הבריאות וכ- 15 מיליון ש"ח מימון פעולות ומחקרים בבטיחות באמצעות "הפעולה המונעת" במשרד הכלכלה וקרן "מנוף" במוסד לביטוח לאומי. בעשור האחרון חלה שחיקה של כ- 47% בתקציב הקרנות הכולל. **במבט מסכם ניתן לומר כי כיום ההשקעות במניעה מהוות פחות מאחוז אחד מההוצאות הנגרמות למשק בגין תאונות עבודה ומחלות תעסוקתיות.**
 9. הרגולציה של הבטיחות ושל הגהות התעסוקתית בישראל מושתתת בעיקרה על חקיקה ראשית ועל שורה ארוכה של תקנות לפיה. החוקים העיקריים הם פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970, ולמעלה מ- 40 תקנות אשר הותקנו מכוחה, חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 חוק חומרי נפץ, תשי"ד-1954, חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, וצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשנ"ה-1995. חוק התקנים, התשי"ג-1953, ותקנים רשמיים מכוחו. החקיקה הראשית, המסדירה את תחום הבטיחות התעסוקתית שמקורה בחקיקה המנדטורית, חוקקה בשנות ה-50 וה-70, עברה מספר עדכונים בשנות ה-80 ולא עודכנה באופן מהותי מאז.
-
- ⁵ נתון זה אינו כולל אובדן ימים בגין נכות. אלו מגדילים משמעותית את מספר הימים האבודים בפועל.
- ⁶ **שיעור ההרוגים** – נתון זה משקף את הסיכון של עובד להיהרג בתאונת עבודה. השיעור מחושב לפי מספר ההרוגים חלקי מספר המועסקים. באופן זה מקבלים מדד אשר מנרמל את השינויים במספר המועסקים מדי שנה. נהוג להציג מדד זה כמספר ההרוגים ל- 100,000 מועסקים.
- ⁷ **גמלאות נכות** – משולמות לנפגעי עבודה שבעקבות הפגיעה נשארו נכים לתקופה מוגבלת או לצמיתות.
- ⁸ **גמלאות תלויים** – משולמות לבני משפחתו של מבטח שנהרג בתאונת עבודה או נפטר מאוחר יותר כתוצאה ישירה מהתאונה, אם בני המשפחה היו תלויים בו לפרנסתם.
- ⁹ **הוצאות ריפוי (כולל אשפוז ושיקום רפואי)** – התשלום משולם על ידי הביטוח הלאומי בעבור הטיפול הרפואי הניתן לנפגעים באמצעות קופות החולים.
- ¹⁰ **שיקום מקצועי** – ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר, אשר עקב פגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת.

10. הליכי חקיקה חדשה, תיקוני חקיקה ועדכונה מאוד מורכבים וארוכים. פירוט דרישות טכניות ומקצועיות מחד גיסא ועמידה בנורמות משפטיות תקפות של המשפט הפלילי מאידך גיסא מגבילות את היכולת לקדם חקיקה מתקדמת ועדכנית בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית.

11. הפגיעה הכלכלית הנובעת מאי בטיחות ותחלואה תעסוקתית, אמורה להוות תמריץ נוסף למעסיק להשקיע בבטיחות. אולם חלק נכבד של המעסיקים לא הטמיע את העלות האמיתית של תאונת עבודה. למעסיקים אלה אין כיום מניע כלכלי שיניעם לפעול לשיפור המצב ולהשגתה של רמת בטיחות ובריאות רצויה. מצב זה גורם להימנעות מהשקעה בשיפור תנאי הבטיחות והגיהות לעובדים. חלק נכבד מהוצאות המדינה על נפגעי עבודה ממומן על ידי הציבור או על ידי משאבים שיכלו להיות מופנים לרווחת הציבור. הציבור, אם כן, הוא אחד המממנים העיקריים של הנטל שמטילות הנהלות החברות שאינן מקפידות על בטיחות.

12. במצב הקיים כל עובד מקבל שירותי רפואה תעסוקתית בקופה שבה הוא מבוטח. פיצול המידע בין הקופות מביא לכך שמידע אפידמיולוגי חיוני לא מזהה מאחר שאין שיתוף מידע בין הקופות, דבר הפוגע באופן מהותי ביכולת לבצע הערכה אפידמיולוגית של תחלואה שמקורה בתנאי העבודה.

13. מספר רופאי התעסוקה הפעילים בארץ הוא כ – 100-120 (לא כולם מומחים). כלומר, מדובר ברופא תעסוקה אחד לכ – 33,000 עובדים! בארצות אירופה היחס הוא כ – 1:1,550-4,500 ובארצות הברית 1:13,000. בחו"ל יחס זה מושג בין היתר באמצעות שילובם של רופאים שאינם מומחים ברפואה תעסוקתית, כגון רופאי משפחה או רופאים מתחומי התמחות אחרים שעברו הכשרה מתאימה. בישראל, בניגוד לארצות אחרות, לא ניתן כיום לשלב רופאי משפחה או רופאים אחרים בתחום הרפואה התעסוקתית באופן מהיר ויעיל.

14. תנאי מוקדם לריפוי כל מחלה הוא אבחונה. בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית האבחון הדרוש לצורך נקיטת פעולות מניעה יעילות, מבוסס על נתונים. דא עקא, אחד הפערים המרכזיים טמון בהיעדר מסד נתונים ממלכתי אחד כולל. קיים מחסור בנתונים. שיתוף המידע בין הגופים מוגבל מאוד וכמעט שאינו קיים. הסיבות הרשמיות לכך הן אילוצים משפטיים ומגבלות טכניות, אך הסיבה השורשית נובעת מהעובדה שאין זהות מטרות בין הגופים. לכל גוף ישנם אינטרסים שונים ולפעמים אף מנוגדים זה לזה. היעדרה של תמונה כוללת וברורה על מצב הבטיחות והבריאות במשק הישראלי מטיל חסם כבד על יכולת המדינה לזהות את התהליכים ולנהל את התחום בצורה אפקטיבית ומיטבית. במהלך השנים פותחו בארגונים השונים מערכות תפעוליות שונות מתוך ראייה ארגונית צרה, הבוחנת צרכים מקומיים בלבד. בדרך זו נוצרו מגבלות מיחשוביות לאיסוף ולשיתוף הנתונים. כמעט שלא נערך מחקר מובנה לניתוח נתוני הבטיחות הקיימים במערכות השונות. הן המוסד לביטוח לאומי והן מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית מפרסמים מספר תוצאות של ניתוח נתונים, אולם מדובר על פרסום מצומצם ביחס לנהוג בעולם המערבי. גם כאן לא מתקיים שיתוף מידע מספק בין הגופים השונים.

חזון

נקיים במדינתנו סביבת עבודה בטוחה ובריאה כחלק מזכויותיו הבסיסיות של העובד וכמרכיב חיוני באיכות חייהם, בבטיחותם ובבריאותם של אזרחי מדינת ישראל ותושביה. בתוך עשור מדינת ישראל תימנה עם חמש מדינות ה-OECD בעלות השיעור הנמוך ביותר של פגיעות חמורות ובפרט קטלניות, כתוצאה מתאונות עבודה ותחלואה תעסוקתית.

מטרות

לצורך הגשמת החזון אנו מציבים מטרות אלה:

1. צמצום משמעותי במספר הנפגעים, בחומרת הפגיעה מתאונות עבודה, וממחלות מקצוע במדינת ישראל והפחתת ההוצאה הלאומית בגין תאונות עבודה.
2. הטמעת הבטיחות והבריאות התעסוקתית בתרבות ובנורמות של ארגונים ומקומות עבודה בישראל, וכן ביסוס המקצועיות בתחום בדגש על תהליכי ניהול סיכונים וניהול הבטיחות.
3. חיזוק יכולת הממשלה לפקח על תחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית באופן יעיל ואפקטיבי, לאכוף את ביצועו של תהליך ניהול הסיכונים במקומות העבודה ולהשפיע על איכותו.

יעדים

הוועדה ממליצה לממשלת ישראל לאמץ את היעדים הבאים:

1. ירידה במספר ההרוגים כתוצאה מתאונות עבודה והתייצבות על שיעור ממוצע הנמוך מ- 1.3 הרוגים לכל 100,000 עובדים בשנה¹¹ בתוך 5 שנים מתחילת יישום המדיניות ועל שיעור ממוצע הנמוך מ- 1 הרוגים לכל 100,000 עובדים בשנה¹² בתוך 10 שנים מתחילת יישום המדיניות.
2. הפחתה של 15% בשיעור השנתי של הנפגעים בפגיעות גוף לא-קטלניות הנובעות מתאונות עבודה וממחלות תעסוקתיות בתוך 5 שנים מתחילת יישום המדיניות.
3. הפחתה בהוצאה הלאומית בגין תאונות עבודה ומחלות תעסוקתיות בסך של 500 מיליון ש"ח בשנה המשקפת הפחתה של 15% מההוצאה בתוך 5 שנים מתחילת יישום המדיניות.

¹¹ שקול ל- 42 הרוגים בשנת 2013

¹² שקול ל- 33 הרוגים בשנת 2013

מרכיבי המדיניות של ממשלת ישראל בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית

1. **שינוי התשתית החקיקתית –**
ממשלת ישראל תיזום מעבר מחקיקה מיושנת נקודתית וספציפית לחקיקה חדשה עקרונית ומתקדמת המושתתת על ניהול סיכונים. החקיקה הראשית ומספר מצומצם של תקנות יקבעו נורמות זהירות כלליות מובנות לכול, ואילו ההנחיות הפרטניות וההנחיות הטכניות תיקבענה ב"קודים מקצועיים רשמיים לבטיחות" (Approved Codes of Practice) וב"קודים מקצועיים לבטיחות" (Codes of Practice).
2. **ביסוס מנגנון הערכה וניהול סיכונים באחריות המעסיקים (Risk Management) –**
האחריות לבטיחות במקום העבודה חלה על המעסיק. התשתית להגנה על עובדים מבוססת על חובה כללית של מעסיקים לבצע הערכת סיכונים, לצמצום לרמה קבילה ולנקוט אמצעי מניעה ואמצעי הגנה סבירים. נטל ניהול הסיכונים המוטל על המעסיק נובע מתוך תפישה הגורסת כי המעביד (ולאו דווקא הרגולטור) הנו הגורם בעל המידע והמוטיבציה הנחוצים לשם ניהול הסיכונים וקביעת אמצעי הזהירות במקום העבודה באופן יעיל וגמיש.
3. **הקמת גוף ממלכתי מרכזי לניהול הבטיחות והבריאות התעסוקתית¹³ –**
ממשלת ישראל תיצור כתובת אחת מרכזית לציבור שתהיה רשות פנים ממשלתית כפופה למנכ"ל משרד הכלכלה ותעניק קשת שירותים שלמה בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית, ברמה אחידה וגבוהה, תוך איחוד האחריות והסמכויות בתחום. פעילות הגוף הממלכתי שישמש כרגולטור וכמנחה מקצועי, תיגזר מתוך ראייה מערכתית כוללת על פי סדרי העדיפות הלאומיים ובהתחשב בצרכי המשק תוך שיפור התקשורת ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים.
4. **יצירת תמריצים כלכליים –**
ממשלת ישראל תפעל להפוך את התאונות ואת הפרות הבטיחות לנטל כלכלי שאינו משתלם למעסיק, ומנגד יוענקו תמריצים חיוביים למעסיקים המנהלים כראוי את תחום הבטיחות ואת הסיכונים ומשקיעים במניעתם במקומות העבודה.
5. **חינוך לבטיחות ולמניעת הפגעות –**
ממשלת ישראל תפעל לשנות דפוסים המאופיינים בזלזול ובשאננות ומושרשים בציבור בנוגע להתמודדות עם סיכונים ומניעתם. חינוך הוא הדרך לקבע דפוסים נכונים וראויים בקרב אנשים בוגרים. לפיכך הממשלה תשקיע בחינוך הילדים מגיל צעיר, ובהקניית ערכים, הרגלים, התנהגויות וכישורי חיים המשלבים זהירות וגישה מפקחת ושקולה להתמודדות עם הסיכונים השונים בחייהם.
6. **פיתוח כוח אדם מקצועי ושיפור המקצועיות של העוסקים בבטיחות –**
תיערך רוויזיה במקצועות הבטיחות העיקריים על מנת להתאימם לצרכי ההווה והעתיד, כדי להעלות את הרמה המקצועית של העוסקים בבטיחות ולגייס לשורות המערך אנשים איכותיים.
7. **תקציב**
מדינת ישראל משקיעה כיום מתקציבה השנתי לצרכי מניעה כ- 85 מיליון ש"ח במסגרת ההקצבות למפקח העבודה הראשי, למוסד לבטיחות ולגהות, לפעולה המונעת ולקרן "מנוף", הסכום שנוצל ע"י קופות החולים לשירותים בתחום הרפואה התעסוקתית מוערך בכ- 93 מיליון ש"ח. אולם התקציבים הללו אינם מנותבים כיום לקבלת תוצאה מיטבית. הוועדה סבורה שכדי להשיג את המטרות על המדינה לייעל ולמקד את התקציבים המופנים למניעה באמצעות 2 מנגנונים עיקריים:
א. ייעול ארגוני ותפעולי של המערכות הממלכתיות המטפלות בבטיחות ובבריאות תעסוקתית.
ב. הפניית תקציבים שייחסכו כתוצאה מצמצום תאונות ונפגעים לפעילות מניעה ואכיפה.

¹³ בנושא זה קיימת דעת מיעוט

עיקרי ההמלצות

מובאות להלן עיקרי המלצות הוועדה תוך דגש כי כל אחת מההמלצות עומדת בפני עצמה ואין הוועדה מתנה קידומה של המלצה אחת בקידומה של המלצה אחרת.

חקיקת חוק הבטיחות והבריאות התעסוקתית

1. הוועדה ממליצה לאחד את החקיקה הראשית בתחום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית לחוק אחד : "חוק הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית".
2. הוועדה ממליצה כי החקיקה תעוצב מחדש, בהשראת מבנה החקיקה באוסטרליה שאימצה את המודל הבריטי, ותכלול חמישה רובדי חקיקה :
 - (1) הרובד העליון יכלול את החקיקה הראשית.
 - (2) הרובד השני יכלול את חקיקת המשנה.
 - (3) הרובד השלישי יכלול "קודים מקצועיים רשמיים לבטיחות" (ACOP).
 - (4) הרובד הרביעי יכלול את "קודים מקצועיים לבטיחות" (COP).
 - (5) הרובד החמישי יכלול המלצות, הנחיות ותקנים.
3. הוועדה ממליצה להוסיף בחוק כלי אכיפה נוספים : העיצום הכספי וההתראה המנהלית, בדומה למתכונת הקיימת בחוק להגברת האכיפה של דיני עבודה.

הקמת רשות לאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית¹⁴

1. הוועדה ממליצה על הקמת רשות פנים ממשלתית הכפופה למנכ"ל משרד הכלכלה, שתקרא "הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית". הרשות תיבנה על בסיס איחודם של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית עם המוסד לבטיחות ולגהות.
2. היתרונות העיקריים שהוועדה מייחסת לרשות במתכונת המומלצת הם אלה :
 - א. הרשות תיצור איחוד של האחריות ושל הסמכויות בתחום. פעילותה תיגזר מתוך ראייה מערכתית כוללת על פי סדרי העדיפות הלאומיים בהתחשב בצרכי המשק תוך שיפור התקשורת ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים.
 - ב. הרשות תיצור ריכוז משאבים ואיגומם, ביטול כפילויות, הגברת היעילות והאפקטיביות באמצעות מיקוד עבודת היחידות השונות, יצירת תאום, סנכרון וסינרגיות ביניהן.
 - ג. הרשות תהווה כתובת אחת מרכזית לציבור, ותעניק קשת שירותים שלמה בתחומה, ברמה אחידה וגבוהה.
 - ד. רשות תוביל לשיפור איכות הרגולציה באמצעות עידוד רגולציה עצמית, עריכת תהליכי RIA, יישום גישת ניהול הסיכונים והגברת הציות כתוצאה מייעול הפיקוח והאכיפה, וזאת בהתאם להמלצות ועדת קנדל לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק ולהחלטת הממשלה בנושא.
 - ה. רשות תאפשר גמישות תפעולית בנושאי ניהול כ"א, תקציב והתקשרויות, הנדרשת לצורך שיפור יכולתו של משרד הכלכלה לממש את אחריותו על פי חוק, לצורך מתן שירות מיידי ומיטבי לציבור ולצורך שימור כ"א מקצועי ופיתוח מומחיות מקצועית.

¹⁴ להמלצה זו קיימת דעת מיעוט

מבנה הרשות ותפקידיה:

3. הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית תרכז את כלל הפעילות הממשלתית בנושאים אלו, ותכלול שלוש זרועות עיקריות שאלו תפקידיהן:

2.1. זרוע אכיפה:

הוועדה ממליצה כי זרוע זו תיבנה על בסיס מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ותפקידיה יהיו:

- א. לפקח במקומות העבודה, במתקנים, באתרי בנייה ובמשקים חקלאיים
- ב. לבצע אכיפה מנהלית
- ג. לבצע אכיפה פלילית
- ד. לחקור תאונות ומחלות מקצוע
- ה. לטפל במתן רישוי והיתרים
- ו. להפעיל מוקד דיווח על אירועים כגון: תאונות, מחלות, מפגעי בטיחות והפרות חוק.

2.2. זרוע מניעה:

הוועדה ממליצה כי זרוע זו תיבנה על בסיס המוסד לבטיחות ולגהות ותפקידיה יהיו:

- א. לפתח תורה מקצועית בתחומי הבטיחות, הבריאות התעסוקתית וניהול הסיכונים הבטיחותיים.
- ב. לגבש נורמות מבחינה מקצועית, לרבות פיתוח חקיקה, תקנות, קודים מקצועיים לבטיחות (COP), קודים מקצועיים רשמיים לבטיחות (ACOP), נהלים.
- ג. לאמץ או לפתח שיטות ופתרונות מקצועיים המבוססים על מחקרים, על לקחים מתאונות ועל נתונים סטטיסטיים, ולתרגם לספרות מקצועית, למונחים ולמערכי שיעור להדרכה.
- ד. להטמיע את הבטיחות ואת ניהול הסיכונים במקומות העבודה ולבצע חניכה והדרכה לעובדים ולמנהלים בשטח.
- ה. להטמיע את ניהול הבטיחות במקומות העבודה, לרבות תקני ניהול בטיחות כדוגמת ת"י 18001.
- ו. לקדם את החינוך לבטיחות ולבריאות.
- ז. לפתח הדרכה בנושאי הבטיחות והבריאות התעסוקתית ולקבוע נורמות הכשרה, הדרכה ופיקוח על מוסדות הכשרה פרטיים.
- ח. להבטיח הסמכתם של בעלי המקצוע והתאמתם של מוסדות ההדרכה לדרישות בתחום הבטיחות, הגהות והבריאות התעסוקתית.
- ט. לקדם הסברה, פרסום והגברת המודעות.

2.3. מרכז למחקר ולניהול ידע בבטיחות ובבריאות תעסוקתית

הוועדה ממליצה על מרכז למחקר ולניהול ידע בבטיחות ובבריאות תעסוקתית במסגרת הרשות שתפקידיו יהיו:

- א. לשמש כמאגר הלאומי לנתוני הבטיחות והבריאות התעסוקתית.
- ב. לרכז המידע הבטיחותי ולעבדו לידע.
- ג. להפיק דוחות ונתונים ברמה הלאומית.
- ד. לזווג מחקר ופיתוח הידע המקצועי בתחומי הבטיחות וניהול הסיכונים ולנהל מחקר זה.
- ה. לפתח כלים תומכי החלטה עבור קובעי מדיניות, רגולטורים, מנהלים ואנשי מקצוע במקומות העבודה ולייעץ להם.
- ו. לטפח קשרים מקצועיים עם גופי ידע, מחקר ואקדמיה בארץ ובעולם.
- ז. להפעיל מוקד מידע, תמיכה והכוונה לציבור.

משאבי הרשות:

4. הרשות תתבסס על המשאבים הקיימים:

- א. תקני כ"א של הרשות יתבססו על התקנים הקיימים במינהל הבטיחות ובמוסד לבטיחות. איוש המשרות יתבסס ברובו על העובדים הקיימים.
- ב. תקציב הרשות יתבסס על נתח התקציב המופנה למינהל הבטיחות ולמוסד לבטיחות (לרבות משכורות ותנאי עבודה ושכר, ציוד ותשתית). תוקצנה תוספות תקציב על בסיס הסטות פרי חסכון כתוצאה ממניעת תאונות.
- ג. המרכז למחקר ולניהול ידע בבטיחות יוקם ויופעל בסיוע תקציבי הפעולה המונעת וקרן "מנוף".
- ד. הקמת הרשות תקודם במקביל לקידום יתר המלצות דו"ח זה.

יצירת תמריץ כלכלי להשקעת מעסיקים בבטיחות

באמצעות שינוי חוק הביטוח הלאומי¹⁵

1. יצירת תמריץ למעסיקים להשקעה בבטיחות עובדיהם ובבריאותם

- א. הוועדה ממליצה ליצור זיקה חזקה בין רמת הבטיחות והבריאות התעסוקתית שמקיים המעסיק במקום העבודה לבין התשלום שהוא נושא במקרה של היפגעות עובדיו.
- ב. הוועדה ממליצה להפוך את התאונות ומחלות המקצוע לנטל כלכלי שאינו משתלם למעסיק, ובמקביל להעניק תמריץ חיובי למעסיק המשקיע בבטיחות. לצורך כך ממליצה הוועדה על שינוי בחוק הביטוח הלאומי כך שרמת ההשתתפות של המעסיקים בתשלום לביטוח לאומי תתקיים באופן הבא:
 - (1) אם נפגע עובד, יועלה תשלום דמי הפגיעה כך שכל מעסיק ישלם את העלות בגין 12 ימי אי הכושר הראשוניים, ובנוסף ישלם שני שלישים מהעלות של דמי הפגיעה בגין כל יום אי כושר מעבר ל- 12 הימים הראשוניים ובכל מקרה לא יותר מ-60 יום.
 - (2) במקרה של תאונה או מחלת מקצוע קשה, כזו שביטוח לאומי קבע שעל הנפגע לקבל דמי נכות, יוגדל שיעור ההשתתפות האמור בסעיף הקודם משני שלישים ל-100% ובכל מקרה לא יותר מ-91 יום.
 - (3) לא יחול שינוי בשיטת הגבייה ובתעריפיה. העלות הנוספת תושט רק במקרה של תאונת עבודה או מחלת מקצוע - כלומר רק במקרה של כשל (עקרון "המזהם משלם").
 - (4) לא יחול שום שינוי בזכויות העובדים הנפגעים ובזכאותם, ובפרט באופן או בהיקף קבלת הפיצוי מהביטוח הלאומי. דהיינו, השינוי "שקוף" מבחינתו של העובד. הוועדה ממליצה לעקוב אחר הקפדת המעסיקים על זכויות עובדיהם בעקבות החלת החוקים החדשים.
 - (5) מעסיק יוכל להפחית את עלויותיו בגין פגיעת עובדיו בכל אחד משני האופנים הבאים, או בשילוב של שניהם:
 - א) מניעת תאונות עבודה ומחלות תעסוקתיות.
 - ב) השקעה בניהול הבטיחות: כל מעסיק יוכל "לחסן" את עצמו מפני תוספת תשלום. לכל מעסיק תינתן אפשרות לחסוך כסף ואפילו לשפר את מצבו ביחס למצב הקיים כיום אם ייקח על עצמו מחויבות לנהל נכון את הבטיחות בארגונו. בדרך זו מעסיק שיתעיד את

¹⁵ להמלצה זו קיימת דעת מיעוט

- העסק שלו **לתקן לניהול בטיחות**, במקרה שעובדו נפגע בתאונת עבודה, ישלם רק את 9 ימי הפגיעה הראשונים.
2. מומלץ כי החלת השינוי בחוק תיעשה באופן הדרגתי ולאחר התייעצות עם לשכת התאום של הארגונים הכלכליים.
3. **התאמה של התקן לניהול בטיחות למעסיקים קטנים**
תתבצע הבחנה בין מעסיקים קטנים לבין מעסיקים גדולים. יישום התקן לעסק קטן יותאם לאופי, לצרכים וליכולות של עסקים קטנים.
4. **עיצומים כספיים**
לשם חיזוק התמריץ הכלכלי הוועדה ממליצה על מתן סמכויות לרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית להטיל עיצומים כספיים בגין הפרות של הוראות החוק לבטיחות בעבודה ותקנותיו.
5. **פרמיות דיפרנציאליות**
בטווח הארוך הוועדה ממליצה לבחון קביעת פרמיות דיפרנציאליות באמצעות שינוי מבנה הענף. הוועדה ממליצה כי יוקם צוות ברשות הממונה על הביטוח ושוק ההון במשרד האוצר לבחינת מנגנון ביטוח נפגעי תאונות עבודה בטווח הארוך, תוך תשומת לב לצורך בקביעת קשר ישיר בין מידת השקעה של מעסיקים בבטיחות עובדים ובתשומת לב לסוגיית תאונות הדרכים.
6. **עידוד שיקום וחזרה לעבודה**
א. נוכח התופעה של נתינה עודפת של ימי מחלה לנפגעי תאונות ומחלות הוועדה ממליצה למשרד הבריאות לבחון ארגון של שירותי הרפואה התעסוקתית באופן שכל מקום עבודה יקבל את שירותי הבדיקות הרפואיות התעסוקתיות שלהן הוא מחויב על פי חוק, על ידי ספק אחד. אנו צופים כי שיטה זו תוביל לגישה מאוזנת ומערכתית מצד הרופא אשר יראה לנגד עיניו את המטופל ואת מקום העבודה, וזאת בנוסף ליתרונות הקשורים בשיפור איכות השירות הרפואי התעסוקתי.
ב. כדי לעודד שיקום של נפגעי תאונות עבודה בעלי מוגבלויות וחזרתם למעגל העבודה הוועדה ממליצה על שימוש בהקצאות הקיימות של שוברי הכשרה מקצועית לטובת הכשרות לנפגעים אלו.
7. **הסטת משאבים שייחסכו למימון פעולות מניעה, תמיכה בעסקים קטנים והגברת האכיפה**
הוועדה ממליצה כי כספים שייחסכו מהשינוי המוצע, יופנו לקידום הבטיחות למימון פעולות מניעה ולמימון התעדה לתקן במפעלים קטנים שמתקשים לעמוד בעלויות ההתעדה. כמו כן הוועדה ממליצה להפנות כספים אלה לביצוע פעולות הסברה והגברת האכיפה של הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית.
8. **שילוב סטנדרטים בבטיחות בתנאי סף ובקריטריונים למתן עדיפות, בתמיכות ובמכרזים**
א. הוועדה ממליצה למשרד הכלכלה לכלול סטנדרטים בבטיחות בקריטריונים לתמיכות (בדומה לדרישות סביבתיות ולדרישות להקפדה על חוקי עבודה).
ב. הוועדה ממליצה למשרד האוצר להטמיע בקרב מנהלים ואנשי הרכש את המודעות לכך שבטיחות צריכה להיכלל כמרכיב בדרישות במכרזים של המדינה.
ג. הוועדה ממליצה למדינה לשמש מודל של אכיפה והטמעה של בטיחות במשרדיה, בתאגידים הכפופים לה, ובחברות הממשלתיות.

ארגון שרותי הרפואה התעסוקתית

1. **ספק שירותים אחד**
הוועדה ממליצה למשרד הבריאות ולמשרד הכלכלה לבחון ארגון של שרותי הרפואה התעסוקתית כך שכל מקום עבודה יקבל את שרותי הרפואה התעסוקתית המחויבים על פי חוק, על ידי ספק אחד. מעסיק יוכל לבחור ספק שירותים אחד המועדף עליו, ויתקיים מנגנון התחשבות בין קופות החולים.
2. **מרפאות תעסוקתיות אזוריות**
בהתחשב בשינויים של מאפייני עולם העבודה כיום ומציאותם של אזורי תעשייה, מקומות עבודה קטנים כמו גם מפעלי היי-טק באזורים מוגדרים בסמוך ליישובים, יש לבחון הספקת שירותי רפואה תעסוקתית אזוריים והנגשתם לכל מקומות העבודה באזור נתון. הוועדה מעודדת הקמת מרפאות תעסוקתיות – אזוריות (קבועות או באמצעות ניידות) באזורי מסחר ותעשייה¹⁶.
3. **גישור על מחסור ברופאים**
על מנת לגשר על המחסור ברופאים תעסוקתיים הוועדה ממליצה לפתוח מסלול ולעודד הכשרה לרופאי קהילה ואחרים לפי מודל BOHS, באופן שיאפשר זיהוי פגיעות בעבודה על ידי רופאים בעלי הכשרה בסיסית ובמידת הצורך הפניית הנפגע למומחה.

הטמעת הבטיחות באמצעות חינוך

1. הוועדה קוראת למשרד החינוך לבחון תכנית ממוסדת לחינוך והכשרה לניהול סיכונים ומניעה במסגרת הקניית כישורי חיים ברמות השונות מגן בית ספר תיכון.
2. הוועדה ממליצה למשרד הכלכלה לכלול הכשרה מתאימה לניהול סיכונים ומניעה במעונות היום, ולהטמיע חשיבה בטיחותית בחינוך הטכנולוגי ובהכשרות המקצועיות שבתחום סמכותו.
3. הוועדה תומכת בהצעה לפתיחת מסלול לתואר ראשון בבטיחות/בהנדסת בטיחות.

שיפורים במערך המקצועי

1. **ממונה בטיחות בעבודה**
הוועדה ממליצה לערוך רויזיה עמוקה במבנה התפקיד ובאופן ההכשרה וההסמכה לרבות בניית מדרג מומחיות ומקצועיות.
2. **אקדמיזציה של מקצוע הבטיחות**
כדי לקדם את הידע ואת המומחיות בתחום הבטיחות נדרש לערוך רויזיה בהכשרה, לפעול לאקדמיזציה של נושא הבטיחות ושל העוסקים בבטיחות בדומה למקצועות אחרים שהתפתחו בדרך זו.
3. **גהותנים**
הוועדה ממליצה להגדיר גהותן כמקצוע.
4. **בודקים מוסמכים**
הוועדה ממליצה לאגד בודקים מוסמכים תחת מעבדות מוסמכות כך שבדיקות תוכלנה להתבצע רק במסגרת מעבדה מוסמכת.
5. **מפקחים בשירות המדינה**
הוועדה ממליצה לנציבות שירות המדינה לבחון אפשרות של גיוס מהנדסים/הנדסאים לתפקידי בטיחות בשירות המדינה, בחוזה שכר מומחים.

¹⁶ בהתבסס על מודל מרפאת גבעת שאול בירושלים שפותח במסגרת הפעולה המונעת ובהתחשב בלקחי

ניהול המידע, הידע והמחקר בבטיחות ולבריאות תעסוקתית

הוועדה ממליצה להקים מאגר נתונים ומידע לאומי מאוחד לבטיחות ולבריאות תעסוקתית ולנהל אותו. נוסף לכך הוועדה ממליצה להקים מרכז למחקר בבטיחות ולבריאות תעסוקתית במסגרת אגף המידע והמחקר ברשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית המומלצת.

המלצות לשיפור הבטיחות במגזר הערבי

הוועדה ממליצה על פעולות לשיפור מצב הבטיחות במגזר הערבי בארבעה תחומים עיקריים: איסוף נתונים, חינוך לבטיחות, הכשרה מקצועית ותשתיות בטיחות.

המלצות לשיפור הבטיחות בענף הבנייה

הוועדה ממליצה על פעולות לשיפור רמת הבטיחות בענף הבנייה שעיקרן: קביעת השתלמות מורחבת למנהלי עבודה בבנייה לרבות תרגול והכרת הדרישות לעבודה בגובה. הכנת תקן חדש לפיגומי זקפים והכרזתו כתקן רשמי. שינוי תכנית הלימודים של בונה מקצועי לפיגומים. קביעה במסגרת חקיקה מתאימה, כי הכניסה לכל אתר בניה, תותנה בהקמת גידור נאות שתבטיח כי רק עובדים שעברו הדרכה מתאימה ייכנסו לאתר. השוואת הדרישות בענף הבניה ליתר הענפים במשק, בכל הנוגע לחובת מינוי ממונה על הבטיחות בכל אתר בו מספר העובדים עולה על 50 עובדים. יצירת מנחה מחייב לנספח בטיחות לקבלנים. הגברת האכיפה ושימוש גובר בקנסות ועיצומים כספיים.

פרקי הדו"ח

פרק 1:

על עבודת הוועדה

רקע

נושא הבטיחות נוגע לכל עובד ולכל משפחה בישראל. החיים של כולנו תלויים בכך. לצערנו, המערכות העוסקות כיום באכיפה, בפיקוח ובהסברה, פועלות מכוח חוקים שחוקקו בשנות ה-50 של המאה הקודמת, ולא הותאמו עד היום לצרכי המשק המתחדשים.

מערך המדידה ומסד הנתונים בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית לוקים בחסר במדינתנו. לפיכך הפך שיעור מקבלי דמי הפגיעה¹⁷ מהביטוח הלאומי למדד המוביל לפיו נבחנות המגמות בתחום. המספרים מצביעים על כך ששיעור מקבלי דמי הפגיעה ירד לאורך השנים. ניכרת תרומת הפעולות הרבות שנקטו והמאמצים שהושקעו ע"י המדינה לאורך השנים כגון החלת חובת מסירת המידע והדרכת העובדים בדבר הסיכונים בעבודתם, ביסוס מערך ממוני הבטיחות בשטח, שכלול אמצעי הבטיחות, הבקרה והמיגון באמצעות טכנולוגיות מתקדמות ופעולות רבות נוספות. עם זאת, חשוב לציין כי הירידה ההדרגתית בשיעור כאמור, הושפעה מעליית מספר המועסקים במשק ומשינויי חקיקה שצמצמו את מספר מקבלי דמי הפגיעה מהביטוח הלאומי. הירידה מושפעת גם משינויים בהרכב התעסוקה במשק שכללו גידול באחוז המועסקים בענפי השירותים על חשבון הענפים היצרניים והתעשייתיים בהם באופן טבעי הסיכונים לעובדים יותר גבוהים. ברם, מספר הנפגעים במדינה לא השתנה באופן מהותי מזה עשור. מספר ימי העבודה האבודים (ימי אי כושר) עולה מדי שנה וכך גם עולה ממוצע ימי אי הכושר לעובד. בנוסף ניכרת עליה מתמדת ומשמעותית בגובה התשלומים לנפגעי עבודה. בתחום התחלואה התעסוקתית אין כיום בנמצא נתונים המספקים תמונת מצב מהימנה, אולם לפי הערכת גורמים מקצועיים אלפי עובדים בישראל לוקים במחלות תעסוקתיות ומדי שנה יש תמותה של מאות עובדים כתוצאה מכך.

חרף התשומות והפעולות הננקטות, הנתונים הובילו למסקנה שמוצו דרכי הפעולה הקיימות, והן אינן אפקטיביות יותר. כדי להנהיג שיפור משמעותי ולחסוך בחיי אדם נדרשים כלים נוספים ושונים, וכן נדרשת חשיבה אחרת.

לאור זאת החליט משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (כיום משרד הכלכלה) לנקוט בגישה יוזמת ולהציב בפני הממשלה הצעה כוללת לתפיסה ולמדיניות של בטיחות ברמה הלאומית. זוהי מדיניות אשר תוביל לגיבושה של תכנית מקצועית, לבנייתם של כלים רגולטוריים נכונים על בסיס חקיקה מתקדמת ורעננה, ולביסוסו של מערך אירגוני יציב שיהיה מסוגל ליישם את כל אלה.

כך, הוחלט על הקמתה של **הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל**.

חברי הוועדה

במרץ 2011 פנה שר התעשייה המסחר והתעסוקה, שלום שמחון, לאלוף במיל', אודי אדם, וביקש ממנו לעמוד בראש הוועדה. ביוני 2011 מונתה הוועדה בהרכב של 17 חברים (פירוט חברי הוועדה בנספח א') בשני חתכים:

- אנשים בעלי שיעור קומה, ידע ומומחיות בתחומים הבאים: בטיחות, גיהות, רפואה, ניהול, תקינה, משפט, כלכלה, אקדמיה, תעשייה, ביטוח וזכויות עובדים. כל אחד מאנשים אלה נבחר בזכות כישוריו האישיים, מומחיותו, ניסיונו ועשייתו המוכחת לאורך השנים.
- נציגים של משרדי ממשלה ומוסדות סטטוטוריים רלוונטיים, אשר נקבעו ע"י מנהל המשרד או המוסד כאמור, וביניהם נכללים רפרנטים לתחומי הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית.

¹⁷ שיעור זה הינו היחס בין מספר מקבלי דמי פגיעה מהביטוח הלאומי לבין מספר המועסקים המתפרסם ע"י הלמ"ס. הסבר מורחב לגבי דמי פגיעה בהערה 2 לעיל.

מטרת הוועדה

המטרה הנה יצירת בסיס לממשלת ישראל לקבלת החלטות אופרטיביות וישימות, לקידום ולשיפור הבטיחות והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל, לצמצום מספר הנפגעים ולהפחתת חומרת הפגיעות מתאונות ומחלות בעבודה.

מנדט הוועדה

הוועדה תבחן את תחומי הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל בהיבטים המערכתיים הבאים: החקיקה, הפיקוח, האכיפה וההסדרה; קיומן של תפיסה ומדיניות ברמה הממלכתית, תהליכי הליבה ליישום דרישות הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית והבקרה עליהם.

הוועדה מתבקשת להמליץ על מדיניות של תפיסת ניהול ושל הפעלת תחומי הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית ברמה הממלכתית לאומית.

לצורך גיבושן של ההמלצות הוועדה מתבקשת ללמוד את הניסיון הנצבר, בארץ ובעולם, בנוגע לדרכים השונות בהן ניתן לפעול להשגת מדיניות ממשלתית בתחומי הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית, מדיניות בת ביצוע ויעילה. הוועדה תזמן לשיבותיה את מי שתמצא לנכון, ותקבל לידיה כל חומר הנדרש לה לצורך עבודתה, בכפוף לכל דין.

עבודת הוועדה

ביולי 2011 החלה הוועדה את עבודתה.

הוועדה קיימה 16 מפגשי מליאה שבמהלכם הוצגו סקירות ועמדות בתחומים שונים, נשמעו דעות והתקיימו דיונים. (רשימת המציגים בפני הוועדה מפורטת בנספח ב').

הוועדה קיימה סיורים באתרי בנייה, במפעלי תעשייה ובמקומות עבודה קטנים.

הוועדה פרסמה "קול קורא" והזמינה את הציבור, לרבות גופים בעלי זיקה לתחומי הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית, להעביר מידע והצעות הנוגעים לנושאי הוועדה. בעקבות הפרסום נתקבלו תגובות והצעות. פונים מסוימים הוזמנו להציג.

לצורך מיקוד והתעמקות בסוגיות מרכזיות הוקמו צוותים מקצועיים בתחומים הבאים: צוות כלכלי, צוות משפטי, צוות בריאות תעסוקתית, צוותים לגיבוש מסלולים מקצועיים בבטיחות, צוות הטמעת בטיחות בחינוך, צוות קידום בטיחות במגזר הערבי, צוות לקידום הבטיחות בענף הבניה, צוות ביטוח לאומי וצוות מחקר ומידע (צוות זה הוקם בנפרד, אך חלק מהמלצותיו שולבו בדוח זה). הרכב הצוותים כלל חברי ועדה בשילוב עם מומחים חיצוניים ועם בעלי תפקידים רלוונטים. הצוותים קיימו פגישות ודיונים והציגו לוועדה את מסקנותיהם ואת המלצותיהם (כל צוות בתחומו). הרכב הצוותים מפורט בנספח ג'.

הוועדה הסתייעה במומחים וביועצים לצורך איסוף נתונים וניתוחם, לביצוע מחקר משווה, לביצוע סקירה והשוואה בינלאומית. (רשימת המומחים והיועצים מפורטת בנספח ג')

נציגי הוועדה קיימו מספר פגישות עם בעלי תפקידים ועם גורמים במשק לצורך הערכת השפעתן של ההמלצות המתגבשות.

יו"ר הוועדה וחבריה מבקשים להביע את הערכתם העמוקה ואת תודתם לאנשי הסגל של הוועדה שלא חסכו מאמץ וסייעו לעבודתה - למר **נועם רענן** מתאם הוועדה, לגבי **רחל מלנקי** מנחת הוועדה, לגבי **מיה ארדרייך** מזכירת הוועדה ולמר **אברהם לוי** על הארגון והמנהלות.

תודה מיוחדת לחבר הוועדה מר **יורם אלעזרי**, אשר יזם את הקמת הוועדה, ריכז את עבודתה וערך דו"ח זה בסיוע חברי הוועדה והסגל.

במרץ 2014 הגישה הוועדה לשר הכלכלה את המלצותיה.

פרק 2:

בטיחות ובריאות תעסוקתית בישראל - עיקרי המצב הקיים¹⁸

תמונת מצב הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל שהתבררה לוועדה במהלך דיוניה, מצביעה על פוטנציאל שיפור רב ובעל משמעויות ערכיות וכלכליות למשק ולחברה בישראל.

תמצית נתוני ההיפגעות והעלות הכלכלית של התאונות

1. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, מעל 67,000 עובדים בישראל מקבלים מידי שנה דמי פגיעה¹⁹ בגין תאונות עבודה²⁰. בשנים 2006-2011 נפגעי העבודה היוו בממוצע 2.2% מסך המועסקים במשק.
2. כתוצאה מההיפגעות בעבודה מפסיד המשק הישראלי מידי שנה מעל 2.4 מיליון ימי עבודה²¹. מאז שנת 2003 חלה עלייה הדרגתית בממוצע ימי אי-כושר, כך שבשנים 2010 ו-2011 ממוצע זה התייצב על אובדן של 35.6 ימים לעובד שנפגע לתאונה.

לוח 2-1: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה בשנים 2006-2011

(מקור: הביטוח הלאומי)

שנה	מועסקים (אלפים)*	מקבלי דמי פגיעה**	מקבלי דמי פגיעה כאחוז מכלל המועסקים	ימי אי כושר לעבודה	
				סך הכול	ממוצע לנפגע
2006	2,832.4	64,296	2.2	2,170,751	33.8
2007	2,968.7	67,657	2.3	2,291,149	33.9
2008	3,093.4	69,734	2.3	2,408,514	34.5
2009	3,116.9	65,814	2.1	2,306,267	35.0
2010	3,214.0	67,633	2.1	2,406,337	35.6
2011	3,321.6	67,556	2.0	2,405,938	35.6

* לפי נתוני הלמ"ס 2011, החשבוטאות הלאומיות. המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים מחו"ל (מדווחים ובלתי מדווחים) ותושבי יו"ש ועזה.

** החל משנת 1997 כולל נפגעים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי בשל שינוי החוק בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום ללא חוק זה.

¹⁸ בפרק זה מתוארת תמונת המצב לשנת 2011 המבוססת בעיקר על מקורות אלה:

- א. הביטוח הלאומי, סקירה שנתית 2011, פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות — ביטוח נפגעי עבודה (לעיון בדו"ח המלא: http://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2011/Pages/default.aspx)
- ב. מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, דוח תאונות עבודה קטלניות לשנת 2011 (לעיון בדו"ח המלא: <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/6DC694FD-2F76-448D-8B9E-50F93914D60D/0/deadlyaccidents2011.pdf>)
- ג. ד"ר אבי גריפל, בטיחות ובריאות בתעסוקה בישראל 2011 — סקירת מצב.
- ד. דו"ח חוק חופש המידע — משרד התעשייה המסחר והתעסוקה — לשנת 2011 (לעיון בדו"ח המלא: <http://www.moital.gov.il/CmsTamam/Rsrc/PDFPublish/freeinfo2011/index.html>)

¹⁹ **דמי פגיעה** — משולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת. עובד — שכיר או עצמאי — זכאי לדמי פגיעה בגין פגיעה אחת, בעבור 91 ימים (13 שבועות) לכל היותר. עד 31.1.2002 מי שנפגעו היו זכאים לתשלום דמי פגיעה לתקופה מרבית של 26 שבועות, בסכום של 75% מהכנסתם בשלושה חודשים שקדמו לפגיעה מחולק בתשעים. בשנת 2005 תוקן החוק, ותקופת הזכאות לדמי פגיעה על חשבון המעסיקים הוגדלה מ-9 ימים ל-12 ימים. מי שאין לו מעסיק, כמו העובדים העצמאיים, אינו זכאי לתשלום בעד 12 הימים הראשונים.

²⁰ **תאונות עבודה** מוגדרות כתאונות שהתרחשו במהלך, במסגרת או עקב עבודה וגרמו להיעדרות של שלושה ימים או יותר.

²¹ נתון זה אינו כולל אובדן ימים בגין נכות. אלו מגדילים משמעותית את מספר הימים האבודים בפועל.

לוח 2-2: מקבלי דמי פגיעה וימי אי כושר בעבודה לפי סוג מבוטח בשנת 2011
(מקור: הביטוח הלאומי)

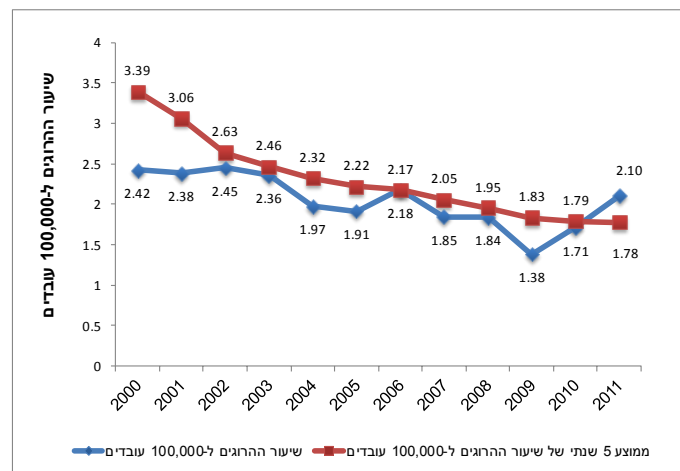
סוג המבוטח	מקבלי דמי פגיעה		ממוצע ימי אי-כושר לעבודה
	מספרים מוחלטים	אחוזים	
כלל המקבלים	67,556	100.0	35.6
שכירים	61,804	91.5	34.2
עצמאים	5,752	8.5	50.8

3. על פי נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, בשנת 2011 הממוצע החמש שנתי קרוב ל- 54 הרוגים בשנה, וממוצע שיעור ההרוגים מתאונות עבודה²² עומד על 1.78 הרוגים ל- 100,000 עובדים. בתרשים 2-3 ניתן לראות כי משנת 2000 קיימת מגמת ירידה מתמשכת בנתון זה. בתרשים 2-4 להלן ניתן לראות כי בישראל נתון זה נמוך ביחס למדינות רבות.

תרשים 2-1: תאונות עבודה - ממוצע חמש שנתי של מספר ההרוגים ביחס למספר ההרוגים בכל שנה
(מקור: מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית)



תרשים 2-2: תאונות עבודה - ממוצע חמש שנתי של שיעור ההרוגים ביחס לשיעור ההרוגים בכל שנה
(מקור: מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית)



²² שיעור ההרוגים – נתון זה משקף את הסיכון של עובד להיחרג בתאונת עבודה. השיעור מחושב לפי מספר ההרוגים חלקי מספר המועסקים. באופן זה מקבלים מדד אשר מנרמל את השינויים במספר המועסקים מדי שנה. נהוג להציג מדד זה כמספר ההרוגים ל- 100,000 מועסקים.

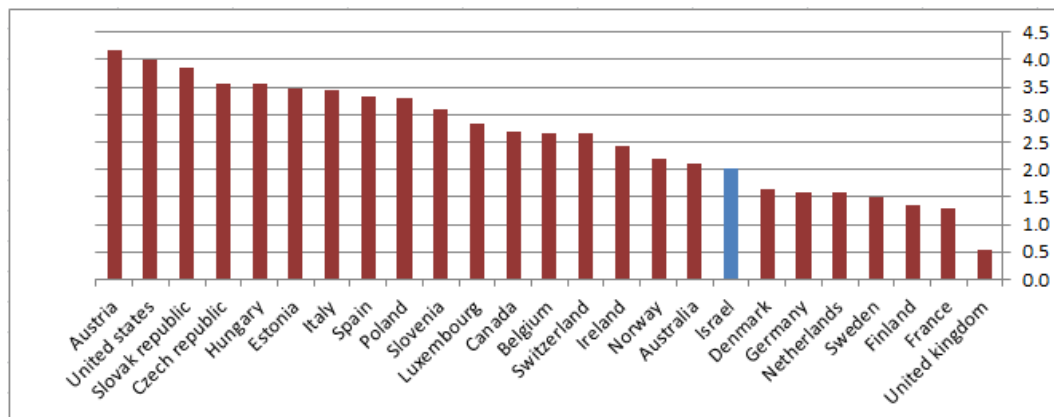
השוואה בינלאומית – תאונות קטלניות

קיים קושי רב בעריכת השוואה בין ישראל לבין מדינות אחרות משום שהמדידה ואיסוף הנתונים לוקים בחסר, ובנוסף בתחומים שבהם קיימים נתונים, הרי ששיטת המדידה שונה, והפרמטרים אינם אחידים בקרב המדינות השונות. אף על פי כן בחרנו להשוות את **שיעור ההרוגים מתאונות עבודה** ביחס ל-100,000 מועסקים בשנת 2008²³ במדינות OECD נבחרות. שיעור ההרוגים בישראל בשנת 2008 היה 1.95 ל-100,000 מועסקים.

הערה חשובה – הנתון "שיעור ההרוגים מתאונות עבודה" אינו כולל את התמותה מתחלואה תעסוקתית. שיעור ההרוגים מהווה אינדיקטור חשוב, אך אין הוא בהכרח מלמד על שיעור ההיפגעות הכולל מתאונות, או על רמת הבטיחות הכוללת. בנוסף, ניתוח זה נעשה בזהירות המתבקשת לניתוח סטטיסטי של מספרים קטנים. יש לזכור כי תוצאותיה של תאונה אינה משקפת בהכרח את חומרתה הפוטנציאלית. כך לדוגמה תאונת פיגום שקרס כשעליו 7 עובדים ואחד מתוכם נהרג אינה שונה מבחינה מקצועית מתאונה בה חו"ח כל 7 העובדים נהרגים, אף כי מבחינה סטטיסטית התמונה המתקבלת שונה לחלוטין.

לפי תרשים מספר 2-4 ניתן לראות כי שיעור ההרוגים מתאונות עבודה בישראל נמוך יותר משיעור ההרוגים ברוב מדינות ה-OECD. מבחינת שיעור הרוגים אנו עומדים במקום השמיני במדרג מדינות ה-OECD. עם זאת, שיעור ההרוגים בבריטניה, בצרפת, בפינלנד, בשוודיה, בהולנד, בגרמניה ובדנמרק מהווה דוגמה חיובית שאליה ראוי לשאוף. עוד ראוי לציין כי מיקומו היחסי נובע בין היתר ממבנה התעסוקה בישראל, שבה יש באופן מסורתי פחות תעשייה כבדה, ותחומים עתירי סיכונים כגון דיג, יערנות, מכרות וכיו"ב. כמו כן נתוני מדינת ישראל לא כוללים הרוגי תאונות עבודה שהן תאונות דרכים.

תרשים 2-4: שיעור ההרוגים מתאונות עבודה ל-100,000 מועסקים בשנת 2008
(מקור: נתוני ה-EUROSTAT, נתוני ה-ILO)



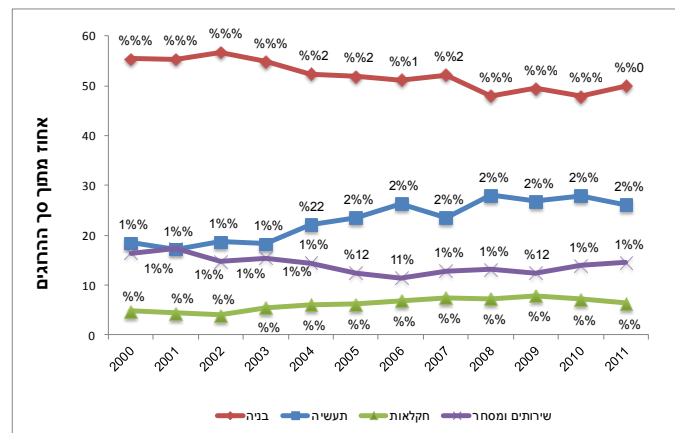
הערות לגרף:

מדינות ה-OECD שאינן כלולות בגרף הן מדינות שמספקות נתונים שמחושבים באופן שונה, מדינות שאין לגביהן נתונים עדכניים או נתונים כלל.

בארצות הברית שיעור ההרוגים הוא 4.0, אך שיעור זה מחושב לפי מספר העובדים במשרה מלאה (full-time equivalent workers).

²³ לנוכח מגבלת נתונים ההשוואה מוצגת לשנת 2008 למרות שלגבי ישראל וכמה מהמדינות קיים נתון מעודכן יותר

תרשים 2-3 : המשקל היחסי של כל ענף בהתאם לממוצע חמש שנתי של מספר ההרוגים בשנה
(מקור : מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית)



4. **ענף הבנייה** אחראי לכמחצית מהתאונות הקטלניות. בעשור האחרון הצטמצם מעט משקלו ביחס לענפים האחרים, אך כפי שניתן לראות בתרשים 3 ובלוח 3, זהו הענף המסוכן ביותר. **ענף התעשייה** הנו השני במספר ההרוגים. בתחילת העשור משקלו של ענף זה היה נמוך מחמישית, וכיום משקלו גבוה מרבע. משמעות הדבר היא כי בעוד שמספר ההרוגים הכללי נמצא במגמת ירידה, בענף התעשייה מספר ההרוגים נשמר, ואף ניכרת עלייה קלה לאורך השנים. **ענפי המסחר והשירותים והחקלאות** שומרים על יחס נמוך יותר ודי קבוע.

ריכוז נתוני הרוגים מתאונות עבודה קטלניות

(מקור : מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית)

לוח 2-3 : הרוגים מתאונות קטלניות בחדך ענפים

2006	2007	2008	2009	2010	2011	ענף
20	11	17	11	15	16	תעשייה
31	30	25	18	23	38	בנייה ובנייה הנדסית
4	4	4	4	3	2	חקלאות
6	9	10	9	11	8	יתר ענפי המשק
61	54	56	42	52	64	סה"כ

לוח 2-4 : הרוגים מתאונות קטלניות בחדך אוכלוסיית הנפגע

2006	2007	2008	2009	2010	2011	אוכלוסייה
54	44	45	30	36	46	עובד ישראלי
7	10	11	12	16	18	עובד זר/ שטחים
61	54	56	42	52	64	סה"כ

5. בשונה מהפגעות מתאונות, במדינת ישראל לא נערך עד כה איסוף נתונים מתמשך ויעיל לגבי התחלואה התעסוקתית²⁴. על פי הערכה גסה המבוססת על הסקה ממידע מפורט במדינות אחרות, מדובר על כ- 24 מקרי מחלה או חשד למחלה תעסוקתית לכל 10,000 עובדים מדי שנה. המשמעות למדינת ישראל, שבה יש מעל 3 מיליון עובדים, היא שכ- 8,000 עובדים עלולים לחלות על רקע חשיפה תעסוקתית מדי שנה. מהמוסד לבטיחות ולגיהות נמסרה לוועדה הערכה של ד"ר יוקה טקלה, ראש תחום הבטיחות והבריאות בעבודה בארגון העבודה הבינלאומי (ILO) משנת 2005, המבוססת על נתוני ההפגעות והתמותה במדינות בעלות מאפיינים דומים לישראל. לפי הערכה זו מתים בישראל מדי שנה כ 1700 איש כתוצאה ממחלות תעסוקתיות.
6. שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים בקרב העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים משיעורם של הישראלים. ניתן היה לצפות שהשיעור של מקבלי דמי פגיעה בקבוצות אלה, בהתחשב בענפים הכלכליים המסוכנים למדי (חקלאות ובנייה) שהם עובדים בהם, יהיה לפחות כמו זה של תושבי ישראל. השיעור הנמוך משקף, ככל הנראה, תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע, סביר להניח, מאי ידיעת הזכויות, מחשש לאיבוד מקום העבודה אם יעדרו עקב תאונה, ממעמדם הלא חוקי ומחשש לגורלם אם ייוודע דבר שהותם בארץ ללא היתר.

לוח 5-2: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, לפי תושבות בשנת 2011

(מקור: הביטוח הלאומי)

שנת 2011	סך הכול	תושבי ישראל	תושבי שטחים	עובדים זרים
מועסקים*	3,321,600	3,024,700	65,900	222,000
מקבלי דמי פגיעה	67,566	66,971	484	101
שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים	2.0	2.2	0.7	0.05
ממוצע ימי אי-כושר לעבודה	35.6	35.6	40.8	5.7

* מקור: החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

7. אוכלוסייה אחרת, שאודותיה קשה להשיג נתונים על בטיחות בעבודה, היא שכירים המקבלים שכר מחברות כוח אדם ומקבלני כוח אדם. בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מזוהים שכירים אלו לפי השאלה "מי משלם את השכר". במערכת נפגעי עבודה של המוסד לביטוח לאומי חברות כוח אדם אינן מאופיינות בקוד ייחודי (ענף כלכלי או מעמד משפטי של המעסיק), ולכן לא ניתן לבדוק האם עובדים אלו חשופים לסכנות כמו העובדים שמקבלים שכר ממקום העבודה, ואם עובדת היותם "יוצאי דופן" אצל המעסיק גורמת להפחתת אחריותו לתנאי הבטיחות שלהם. הבעיה קיימת גם בחברות קבלן שאינן מספקות עובדים אלא שירותים, והחובות שחלות על חברות כוח אדם, בייחוד חובת הרישוי, אינן חלות עליהן. התנאי לקבלת רישיון ולחידושו הוא כיבוד חוקי העבודה והבטיחות בעבודה.
8. התפלגות נפגעי עבודה שכירים לפי ענפים כלכליים יציבה לאורך השנים: כ-20% עובדים בתעשייה, 14.5% במסחר ובתי מלאכה, 12% בשירותים עסקיים (הכוללים גיוס עובדים ואספקת שירותי כוח אדם וכן פעילויות שמירה, אבטחה וניקיון) ו-10% בבנייה. מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת כאן לפי מספר ימי אי-כושר לעבודה) ענף הבנייה נמצא במקום הראשון (47 ימים), ואחריו הענפים הללו: שירותים קהילתיים, כולל פעילויות ספורט מקצועי (39 ימים), תחבורה ואחסנה (כ-38 ימים), מסחר וכלי רכב (35 ימים), נדל"ן ושירותים עסקיים (34 ימים) וחקלאות (33 ימים) (לוח 7).

²⁴ פירוש הגורמים בפרק 7 הדן בנושא הרפואה התעסוקתית ובפרק 10 הדן בניהול המידע. בעוד שתאונה הנה אירוע חד-פעמי המתרחש בנקודת זמן מוגדרת ונתונה, מחלת מקצוע היא פגיעה בבריאות העובד אשר מתפתחת בעקבות חשיפה נמשכת לגורמי סיכון בעבודה. נציין כי עובדים רבים מגיעים לטיפול בבעיות בריאותיות לקופת החולים, לעיתים שנים לאחר סיום עבודתם, והם עצמם, או רופאיהם, נכשלים בזיהוי המחלה כמחלת מקצוע, ולכן היא אינה מדווחת ככזאת. בנוסף, מערך הרפואה התעסוקתית בישראל לא בנוי כדי לזהות באופן יעיל כשלים בריאותיים במפעלים ולעקוב אחר העובדים, או עובדים לשעבר, הסובלים ממחלה תעסוקתית.

לוח 2-6 : מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה ולפי ענף כלכלי בשנת 2011

(מקור : הביטוח הלאומי)

ענף כלכלי		מקבלים		ימי אי-כושר	
מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	ממוצע ימי אי-כושר לנפגע	
סך הכול	67,556	2,405,938		35.6	
סך הכול – שכירים	61,804	2,113,804	100.0	34.2	100.0
חקלאות	2,028	65,932	3.3	32.5	3.1
תעשייה	12,503	387,878	20.2	31.0	18.3
חשמל ומים	621	18,143	1.0	29.2	0.9
בינוי	6,104	284,454	9.9	46.6	13.5
מסחר, תיקון רכב	8,976	318,150	14.5	35.4	15.1
אירוח ואוכל	3,632	110,880	5.9	30.5	5.2
תחבורה, אחסנה	4,605	173,395	7.5	37.7	8.2
בנקאות, ביטוח	1,106	33,480	1.8	30.3	1.6
נדל"ן, שירותים עסקיים	7,492	254,102	12.1	33.9	12.0
שירות ציבורי	5,965	171,202	9.7	28.7	8.1
חינוך	2,370	78,324	3.8	33.0	3.7
שירות קהילתי	1,912	74,793	3.1	39.1	3.5
בריאות, רווחה	4,131	126,893	6.7	30.7	6.0
אחר ולא ידוע	359	16,178	0.6	45.1	0.8
עצמאים	5,752	292,134		50.8	

9. סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה 3.45 מיליארד ש"ח בשנת 2011. גמלאות הנכות²⁵ מהוות את החלק הארי מתשלומי הענף (כ- 2.33 מיליארד ש"ח), דמי פגיעה כ- 335 מיליון ש"ח, גמלאות תלויים²⁶ כ- 359 מיליון ש"ח, הוצאות ריפוי²⁷ כ- 397 מיליון ש"ח, הוצאות שיקום²⁸ כ- 100 מיליון ש"ח.

²⁵ **גמלאות נכות** – משולמות לנפגעי עבודה שבעקבות הפגיעה נשארו נכים לתקופה מוגבלת או לצמיתות.

²⁶ **גמלאות תלויים** – משולמות לבני משפחתו של מבוטח שנהרג בתאונת עבודה או נפטר מאוחר יותר כתוצאה ישירה מהתאונה, אם בני המשפחה היו תלויים בו לפרנסתם.

²⁷ **הוצאות ריפוי (כולל אשפוז ושיקום רפואי)** – התשלום משולם על ידי הביטוח הלאומי בעבור הטיפול הרפואי הניתן לנפגעים באמצעות קופות החולים.

²⁸ **שיקום מקצועי** – ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמיחה היא 10% ויותר, אשר עקב פגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת.

לוח 7-2 : סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה (אלפי ש"ח) בשנים 2007-2011

(מקור: הביטוח הלאומי)

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2011 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2007	2,675,225	3,071,241	
2008	2,808,378	3,082,492	0.4
2009	3,087,170	3,279,714	6.4
2010	3,279,105	3,392,241	3.4
2011	3,450,150	3,450,150	1.7

* כולל תשלומים של דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום.

לוח 8-2 : מספר מקבלי גמלאות וקצבאות לפי מעמד בעבודה בשנת 2011

(מקור: הביטוח הלאומי)

סוג	סך הכול	שכירים	עצמאים
מקבלי גמלאות תלויים	4,603	3,981	622
מקבלי קצבת נכות צמיתה	33,923	29,797	4,197

לוח 9-2 : סוגי תשלומים לפי מעמד בעבודה בשנת 2011

(מקור: הביטוח הלאומי)

סוג תשלום		שכירים		עצמאים	
		מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
		178.5	62.6	195.1	68.4
דמי פגיעה ממוצעים ליום					
סכום קצבת נכות צמיתה חודשית ממוצעת		3,240.0	37.9	3,490.8	40.8
קצבת תלויים חודשית ממוצעת		6,010.3	70.3	6,296.1	73.6

10. הסכומים דלעיל משקפים את ההוצאות הישירות של הביטוח הלאומי בלבד, אולם סכומים אלה אינם מגלמים את כלל העלויות הכבדות לנפגעים עצמם ולמשפחותיהם, כגון: העלות הריאלית של הטיפולים הרפואיים, הפסד ההכנסות לנפגעים ולקרובים הנדרשים לטפל בהם ועוד. בנוסף, קיימות עלויות ישירות ועקיפות למעסיקים שאצלם אירעו התאונות שבהן נפגעו העובדים, וכן עלויות שנושאות קופות החולים. **לפיכך, העלות הכלכלית למשק, הכוללת גם עלויות עקיפות ונזקים, מוערכת בכ- 10 מיליארד ש"ח לשנה**.²⁹

²⁹ ד"ר אבי גריפל, בטיחות ובריאות בתעסוקה בישראל 2011 – סקירת מצב

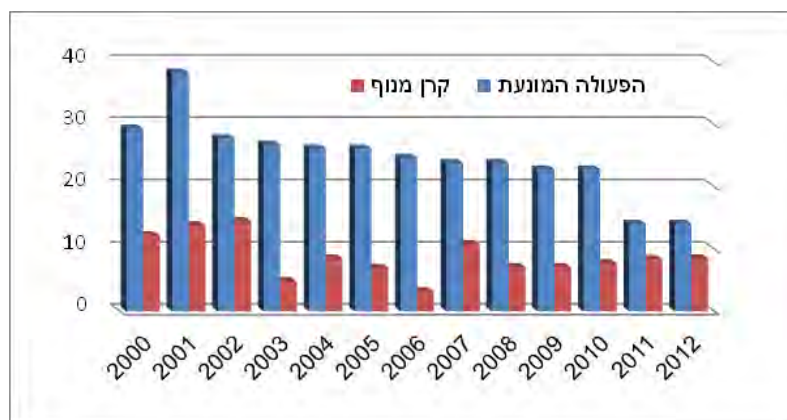
השקעות המדינה בפעולות מניעה

על-פי דוח שהוגש לשר התמ"ת בשנת 2004, ועדכון לנתונים שבוצע בשנת 2011, השקעות המדינה בפעולות מניעה בתחום הבטיחות והבריאות מסתכמות בכ-85 מיליון ש"ח, מהם כ-40 מיליון ש"ח למוסד לבטיחות ולגהות, כ-30 מיליון ש"ח למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (הכולל עלות העסקת כוח האדם במינהל) וכ-15 מיליון ש"ח מימון פעולות ומחקרים בבטיחות באמצעות הפעולה המונעת במשרד הכלכלה וקרן מנוף במוסד לביטוח לאומי. בעשור האחרון חלה שחיקה של כ-47% בתקציב הקרנות הכולל.

במבט מסכם ניתן לומר כי כיום ההשקעות במניעה מהוות פחות מאחוז אחד מההוצאות הנגרמות למשק בגין תאונות עבודה.

תרשים 2-5 : תקציב (במיליוני שקלים) של הפעולה המונעת וקרן מנוף לפי שנים

(מקור : מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית)



חקיקה ורגולציה בבטיחות ובבריאות תעסוקתית³⁰

הרגולציה של הבטיחות ושל הבריאות התעסוקתית בישראל מושתתת בעיקרה על חקיקה ראשית ועל שורה ארוכה של תקנות לפיה. החוקים העיקריים הם פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970, ולמעלה מ-40 תקנות אשר הותקנו מכוחה, חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 חוק חומרי נפץ, תשי"ד-1954, חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, וצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשנ"ה-1995. חוק התקנים, התשי"ג-1953, ותקנים רשמיים מכוחו. החקיקה הראשית, המסדירה את תחום הבטיחות התעסוקתית שמקורה בחקיקה המנדטורית, חוקקה בשנות ה-50 וה-70, עברה מספר עדכונים בשנות ה-80 ולא עודכנה באופן מהותי מאז.

1. נפרט בקצרה לגבי שלושת החוקים העיקריים בבטיחות :

א. **פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל - 1970**, מקורה בחקיקה המנדטורית. הפקודה מעגנת את החובה המוטלת על המעסיק לדאוג לבטיחות ולבריאות עובדיו ולהבטיח. הפקודה מפרטת הוראות טכניות ודרישות וקובעת אותן, הן למעסיק והן לעובדים, לצורך קיום סביבת עבודה בטוחה ובריאה. מכוחה הותקנו מספר רב של תקנות הנוגעות במגוון גורמי סיכון ובמקומות עבודה בעלי מאפיינים מסוימים.

ב. **חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד - 1954**, קובע את מערך הבטיחות הממלכתי ותחומי האחריות של הגופים השונים. החוק גם קובע את מערך הבטיחות הפנים מפעלי

³⁰ פירוט והרחבה בפרק 4 - שינוי החקיקה ושיפורה בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית

הכולל, את ממונה בטיחות מפעלי ואת ועדת הבטיחות המשותפת להנהלה ולעובדים. כן קובע החוק ותקנותיו מינוי של בעלי מקצוע שונים (כגון ממונה קרינה או אחראי רעלים) בהתאם לגורמי הסיכון שבהם עוסקים במפעל.

ג. **פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945**, (גם היא מקורה בחקיקה המנדטורית) קובעת את חובת הדיווח על תאונות עבודה או על מחלת מקצוע וקיום חקירה במקרים מסוימים.

2. הליכי חקיקה חדשה ותיקוני חקיקה

עדכון החקיקה והתקנות נדרש מעת לעת בעקבות שינויים טכנולוגיים והתקדמות הידע המדעי ולאור הניסיון שנרכש במהלך זמן הפעלתן. מרבית התקנות- עדכון כרוך באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.

א. הליכי חקיקה חדשה, תיקוני חקיקה ועדכונים מאוד מורכבים וארוכים. פירוט דרישות טכניות ומקצועיות מחד גיסא ועמידה בנורמות משפטיות תקפות של המשפט הפלילי מאידך גיסא, מגבילות את היכולת לקדם חקיקה מתקדמת ועדכנית בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית.

ב. הגבלת עיסוקים: בשל הסיכון לחיי אדם יש הכרח כי תפקיד בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית (כגון ממונה בטיחות, בודק מוסמך וכדומה) יבוצע בידי אדם שהוכשר לכך, שרכש את הניסיון ואת ההסמכה המתאימים. לפיכך הוגדרו סייגים מקצועיים מתאימים בפרטי החקיקה השונים, אולם עדכונים ואשרורים של פרטי חקיקה מתעכבים בשל מגבלה משפטית ששורשיה בחוק חופש העיסוק, ועקב כך מתעכבת הסדרתן של דרישות מקצועיות קרדינאליות בתחום. מצב זה יימשך עד אשר יבוצע תיקון לגבי סמכויות השר בפקודת הבטיחות בעבודה.

ג. נכון לתקופה שבה נכתב דוח זה, מסמכי הצעות לחקיקה ותיקוני חקיקה רבים נמצאים בתהליכי הכנה מתמשכים כאשר חלק מפרטי החקיקה הללו החל בתחילת שנות ה-2000. מדובר בגורמי סיכון ועבודות שכחים שלהם נדרשת התייחסות מבחינת המחוקק: תקנות תהליכים כימיים מסוכנים, תיקון פקודת הבטיחות בעבודה (תיקון), תקנות ממונים על הבטיחות (תיקון רחב), תיקון חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תקנות מעבדות (תיקון), תקנות אסבסט, תקנות סיליקה אבק מזיק, תקנות פורמלדהיד, תקנות בטיחות בעבודה במקום מוקף, תקנות עגורני צריח (תיקון), תקנות הבנייה (תיקון).

ד. לעומת זאת מספרן של הצעות חקיקה אשר הגיעו לסופו של תהליך בשנים האחרונות, נמוך מאוד. בפועל בחמש השנים האחרונות הסתיימו התקנתן של שלוש תקנות בלבד: תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), התשס"ז – 2007, תקנות הבטיחות בעבודה (ניטור סביבתי וניטור ביולוגי של עובדים בגורמים מזיקים), התשע"א – 2011, ותקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות) התשע"ג – 2013.

3. **סמכויות המפקחים** מעוגנות בחוק ארגון הפיקוח על העבודה ובפקודת הבטיחות בעבודה. סמכויות המפקח לפי חוק הן: להיכנס למקום שבו מועסקים, או עתידים להיות מועסקים אנשים; לבדוק במקום עבודה את סדרי העבודה ואת סידורי הבטיחות, הגהות, הרווחה, המתקנים, המכונות, הציוד ותהליכי העבודה; לברר את הסיבות והנסיבות של תאונות עבודה; לחקור; לבדוק כל מסמך שניהולו, קיומו או הגשתו הם חובה על פי חיקוק; ליטול דוגמה; לצלם; להורות למחזיק במקום העבודה לבצע בדיקה ולמסור למפקח את תוצאות הבדיקה. בנוסף, המפקחים רשאים להוציא צווי שיפור (הוראה למעסיק לבצע שיפורים בטיחותיים בתוך פרק זמן שייקבע לו), צווי בטיחות (הוראה על הפסקת עבודה) ולהטיל קנס מנהלי³¹.

4. **נתוני אכיפה**: על-פי דו"ח חוק חופש המידע של משרד התמ"ת לשנת 2011, מספר מקומות העבודה, שהיו נתונים לפיקוח בשנה זו, הנו 57,538, ומספר המתקנים שאינם במקומות העבודה שהיו בפיקוח הוא 46,198. בשנת 2011 נערכו 8,517 ביקורי פיקוח בתעשייה, במלאכה ובשירותים, 8,342 ביקורי פיקוח בבנייה ובבנייה הנדסית ו- 459 ביקורי פיקוח

³¹ ניתן להטיל קנס מנהלי מתוקף חוק עבירות מנהליות, התשמ"ו-1985.

בחקלאות. כמו כן נערכו 242 חקירות פעילות לגבי תאונות עבודה ולגבי מחלות מקצוע. כ – 100 חקירות באו לסיומן בשנה זו. הוצאו 2,311 צווי בטיחות (איסור המשך עבודה לצמיתות או עד לתיקון הליקוי) ו- 1,113 צווי שיפור. מהנתונים, שהוצגו בפני הוועדה, עולה כי התביעה הפלילית במשרד התמ"ת (הכלכלה) טיפלה בשנת 2011 ב- 126 תיקים, מתוכם הופקו רק ארבעה כתבי אישום ועשרה קנסות מנהליים.

ארגונים ומוסדות בתחום הבטיחות והבריאות בתעסוקה

אלה הם הארגונים והמוסדות העיקריים בישראל האמונים על מניעת תאונות עבודה ומחלות מקצוע:

1. **מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (לשעבר אגף הפיקוח על העבודה)** במשרד הכלכלה, שהנו הרגולטור, יוזם ומגבש חקיקה, אוכף ומפקח בתחומי הבטיחות והבריאות בעבודה. מטרות המינהל הן צמצום משמעותי של מספר הנפגעים ושל חומרת הפגיעה מתאונות עבודה וממחלות מקצוע במדינת ישראל, הטמעת הבטיחות והבריאות התעסוקתית בתרבות ובנורמות של ארגונים ושל מקומות עבודה בישראל וביסוס המקצועיות בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית בקרב בעלי תפקידים במדינת ישראל. בראש המינהל עומד מפקח עבודה ראשי, ותחתיו נמצאים מפקחי עבודה אזוריים. המינהל מפעיל מערך מפקחי עבודה ואנשי מקצוע בתחום הבריאות והבטיחות העורכים ביקורי פיקוח שכוללים ייעוץ והדרכה, ובסמכותם להוציא צווי בטיחות (הפסקת עבודה) וצווי שיפור (הפעלת אמצעים לשיפור בטיחות) למפעלים בהתאם לצורך. המינהל מבצע חקירות של תאונות עבודה קשות ושל אירועים מסוכנים, של מחלות מקצוע ושל הפרות של הוראות חוק, ומכין הצעות לכתבי אישום. הבריאות התעסוקתית מובלת באמצעות רופאה תעסוקתית ראשית ובאמצעות מעבדת הגהות של המינהל. כמו כן עוסק המינהל בהוצאת היתרים (כגון לשימוש חמרי נפץ, הפעלת זיקוקין ועוד), ברישוי של עסקים טעוני רישוי, בחברות שירות למעלות ובמרפאות תעסוקתיות, וכן עוסק בהסמכת ממונים על הבטיחות, בבודקים מוסמכים, ובבעלי תפקידים – כולל הסמכת מוסדות הכשרה - בתחומים שונים כגון: ממונים על בטיחות (אישורי כשירות), מנהלי עבודה בבנייה, עגורנאי, מפעיל מכונות הרמה ועוד. המינהל מפעיל ועדות מקצועיות פנים אגפיות בתחומי התעשייה, הבנייה, הגהות, החקלאות, חומרי הנפץ, מערכת המידע, ונציגיו משתתפים בוועדות מקצועיות בינמשרדיות שונות. במסגרת המינהל פועלת גם ה"פעולה המונעת" המממנת, בתקציב ייעודי, מחקרים ופעולות בבטיחות ובבריאות בתעסוקה.
2. **המוסד לבטיחות ולגיהות** שהנו גוף ציבורי סטטוטורי שמטרתו העיקרית הן סיוע לארגונים בנושאי בטיחות וגהות בתעסוקה באמצעות הסברה, ייעוץ, הדרכה ומחקר. המוסד פועל באמצעות סניפיו בחיפה, בת"א, בירושלים ובב"ש, מקיים פעולות הדרכה רבות באמצעות הסניפים ובעזרת מחלקת ההדרכה, מסייע למפעלים ולבתי מלאכה קטנים באמצעות מדריכי המוסד ומחלקת ההנדסה (כולל סיוע להקמת ועדות בטיחות) ומייעץ להם, משמש כמעבדה מוסמכת לניטור סביבתי תעסוקתי, עורך בדיקות גהותיות שונות לבקשת מפעלים, מפעיל ניידות הדרכה בבטיחות הנעות והמופעלות במפעלים ובאתרי בנייה, ומבצע פרויקטים חדשניים לפיתוח כלים ושיטות והטמעת מערכות ניהול בטיחות באמצעות המל"ב (ה"מוסד המורשה" לניהול בטיחות) המוכר על ידי ארגון העבודה הבינלאומי. נוסף לכך מפעיל המוסד מרכז מידע לציבור בנושאי בטיחות ובריאות בעבודה, מקיים תחרות בטיחות ארצית ומבצע מחקרים בבטיחות ובבריאות תעסוקתית.
3. **ענף נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי** האחראי על פיצוי נפגעי תאונות עבודה ומחלות מקצוע. במוסד פועלת, בניהולה של ועדה ציבורית, גם "קרן מנוף" המממנת פעולות ומחקרים בבטיחות. המוסד מפרסם סטטיסטיקות של הפגיעות בעבודה מעת לעת.
4. **קופות החולים** מעניקות למבוטחים ולמפעלים שירותי בריאות בעבודה (ורפואה תעסוקתית) באמצעות מרפאות לרפואה תעסוקתית או שירותים מוסמכים שבהם פועלים רופאים תעסוקתיים.

5. **מכון התקנים** מפרסם תקנים לניהול הבטיחות, כגון ת"י 18001 לניהול מערכות בטיחות ובריאות בתעסוקה, ותקנים לצידוד בטיחות, ציוד מגן אישי וכדומה. המכון פרסם גם ת"י 5688 לבטיחות באירועים המוניים, וכן ת"י 9301 לאיכות ולבטיחות בתעבורה. תקנים רשמיים הנוגעים לבטיחות הציבור כגון תקנים למעליות, מכשירי חשמל, גילוי וכיבוי אש, פיגומים, תכן מבנים ועוד.
6. **המחלקה לבריאות העובד במשרד הבריאות** המחלקה לבריאות העובד של משרד הבריאות הוקמה בשלהי 2007 במסגרת שירותי בריאות העובד. היא כוללת שני רופאים מומחים, פסיכולוג ארגוני/מידען, ומנהלן. תפקידה העיקרי: הערכת רמת בריאות העובדים ושירותי בריאות, גיבוש מדיניות בנושאי קידום בריאות ומניעה, טיפול ושיקום העובדים, והבטחת איכות השירות.
7. **התאחדות התעשיינים** לה נציגים בארגונים הממלכתיים העוסקים בבטיחות ובבריאות העובד, והיא משתתפת בפעילויות הדרכה והסברה, מסייעת להן ומקדמת אותן.
8. **הסתדרות העובדים החדשה** מיוצגת אף היא בגופים הממלכתיים המרכזיים בתחום הבטיחות והבריאות, אך אינה מקיימת כמעט פעילויות עצמאיות בתחום.
9. **ארגון הממונים על הבטיחות** מאגד ומייצג כ- 700 ממונים על בטיחות ועל גהות מכל תחומי העבודה והעיסוק ברחבי הארץ. הארגון פועל לקידום מעמדם המקצועי של חבריו, ולשיפור רמתם המקצועית באמצעות קיום ימי עיון מקצועיים, מפגשים בתחומי עבודה ייחודיים, ייעוץ הדדי מקצועי בין חברי הארגון, פרשנות משפטית מקצועית של החוקים ושל התקנות בתחום הבטיחות והגהות.
10. **המגזר הפרטי** ובו עשרות חברות ומאות ממוני בטיחות ויועצי בטיחות, בודקים מוסמכים, מעבדות מוסמכות, הפעילים אף הם במתן שירותים בתחום.

בריאות תעסוקתית³²

1. בריאות תעסוקתית הנה מונח כולל המאגד רפואה תעסוקתית וגהות תעסוקתית. רפואה תעסוקתית עוסקת במניעת נזקי בריאות העלולים לנבוע מגורמי סיכון תעסוקתיים, באבחון מחלות מקצוע ובהחזרת עובדים שנפגעו או חלו למעגל העבודה. הגהות התעסוקתית עוסקת בהערכת סיכונים במקומות עבודה ובמציאת פתרונות למניעת חשיפתם של העובדים לגורמי סיכון תעסוקתיים.
2. הבסיס החקיקתי של פעילות הרפואה התעסוקתית הוא חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תקנות מס מקביל של שנת 1973, פקודת הבטיחות בעבודה ותקנותיה, פקודת תאונות משלח יד 1945, שעדיין בתוקף, והוא בסיס להקמת רשם מחלות תעסוקתיות ותקנות מחלות מקצוע, חובת הודעה 1980. שירותי רפואה בעבודה הם חלק מסל השירותים הבסיסי שניתן על ידי כל קופות החולים באמצעות מרפאות לרפואה תעסוקתית לכל העובדים במדינת ישראל. החוק הסמיך את שר הכלכלה ואת שר הבריאות לקבוע יעדים, סוגים, מקומות ומועדים בדרכים בהיקף של שירותי רפואה בעבודה.
3. המחלקות לרפואה תעסוקתית בקופות החולים מעניקות שירותי רפואה תעסוקתית כגון: בדיקות קבלה לעבודה, בדיקה לקביעת כושר עבודה של העובד (שנפגע או שחלה), בדיקות פיקוח תקופתיות לחשופים לגורמים כגון: ארסן, כספית, עופרת, רעש, אבק מזיק וכדומה, ועוד.
4. כיום מסופקים שירותי רפואה תעסוקתית בישראל לכ- 3.3 מיליון עובדים על ידי ארבע קופות חולים (כללית- 1.7 מיליון עובדים, מכבי- 0.9 מיליון, מאוחדת- 0.4 מיליון, לאומית- 0.3 מיליון). סך הסכום שנוצל ע"י קופות החולים לשירותים בתחום הרפואה התעסוקתית מוערך בכ- 93 מיליון ש"ח (בחישוב ממוצע כ- 28 ש"ח לעובד).
5. כיום פועלים בישראל כ-100 רופאים מומחים ברפואה תעסוקתית וכ-20 רופאים מורשים.

³² פירוט והרחבה בפרק 7

6. הגורמים המוכרים והפועלים כיום בתחום הגהות התעסוקתית הם הבודקים המוסמכים והמעבדות המוסמכות, שלהם ניתנה הגדרת תפקיד בחוק, אך אין בישראל הגדרת מקצוע "גהות", והדרישות הקיימות לא מחייבות השכלה אקדמית.

אקדמיה ומוסדות מחקר בתחום הבטיחות והבריאות בתעסוקה

1. **אוניברסיטת בן גוריון בבאר שבע - לימודי תואר שני בניהול והנדסת בטיחות**
מכשירים מהנדסים לתפקידים ניהוליים בתחומי הבטיחות ומעניקים ידע נרחב תוך דגש על התמחות בתחום הבטיחות. תכנית הלימודים כוללת מגוון רחב של קורסים העוסקים בנושאים רבים כגון: דיני עבודה, ניהול הבטיחות בתעשייה, פיזיולוגיה של עבודה, בטיחות בתעשייה הכימית, תכנון מערכות בטיחות, בטיחות אש ועוד.
2. **לימודים מתקדמים בבריאות בתעסוקה וקורסים לרופאים תעסוקתיים המתקיימים באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת חיפה**
מקצוע הרפואה התעסוקתית הוכר להתמחות בתחילת שנות התשעים, ונקבע סילבוס להתמחות. כדי לקבל תואר "מומחה ברפואה תעסוקתית" על הרופא להתמחות במוסד המוכר לצרכי התמחות. בקופות החולים יש 13 מרפאות מוכרות להתמחות: תשע מהן של שירותי בריאות כללית, וארבע של קופת חולים מכבי. בשנת 1995 נפתח מסלול התמחות ברפואה תעסוקתית בצה"ל, והוקם בו ענף בריאות תעסוקתית. רופא המתמחה ברפואה תעסוקתית, חייב גם בלימודי תואר שני בבריאות בתעסוקה. אלה לימודים המתקיימים בחוג לבריאות סביבתית ותעסוקתית באוניברסיטת ת"א וכן באוניברסיטת חיפה.
3. **מרכז המחקר לבטיחות בעבודה ולהנדסת אנוש בטכניון**
מחקר בנושאים ההתנהגותיים, הפיזיולוגיים, הרפואיים וההנדסיים של בטיחות וגהות האדם העובד, ולו יחידה ליישום מחקרים, אשר ייעודה הוא להביא ליישומם ולהעברתם של גוף הידע המדעי אל התעשייה ואל סביבת העבודה. המרכז מפעיל מעבדות שונות (לכימיה אנליטית סביבתית, לחקר השינה), פיתח לומדות בטיחות בסיסית ומשתתף בהעברת קורסים אקדמיים שונים.
4. **המכון הארצי לבריאות תעסוקתית (נסגר)**
אחד מנותני השירותים הגדולים בגהות תעסוקתית בעבר (עד שנת 2004) היה המכון הארצי לבריאות תעסוקתית וסביבתית, שהוקם בשנת 1999 כעמותה על ידי שירותי בריאות כללית ועל ידי אוניברסיטת תל-אביב כמיזוג בין שני מכונים קודמים: המכון לבריאות העובד ושיקומו והמכון לבריאות תעסוקתית, שפעלו בישראל מאז אמצע שנות ה-70. המכון סיפק שירותי גהות תעסוקתית בתחומי המחקר, שירות למקומות עבודה והוראה והדרכה. הוא שימש במשך השנים גם כמכון מחקר לאומי ומרכז בריאות יישומי – גוף מקצועי, רפואי ואקדמי. רוב פעילותו הייתה בתחום המניעה: מחקר לאיתור בעיות בתחום הרפואה התעסוקתית והגהות התעסוקתית, הערכת חשיפה תעסוקתית של עובדים באמצעות ניטורים סביבתיים וביולוגיים, המלצות להמשך פעולה, הוראה (אקדמית) והדרכה בתחום. עם העברת הפעולה המונעת למשרד התמ"ת ובעקבות כניסתם של דרישות ונהלי עבודה חדשים בהוראות החשב הכללי באוצר לא ניתן היה להמשיך בהתקשרויות עם מרכזי המחקר והידע בדרך שהייתה נהוגה בעבר, ובעלי העמותה המשותפת, שהפעילה את המכון הארצי (קופת חולים כללית ואוניברסיטת תל-אביב), סגרו את העמותה בשנת 2004 מפאת חוסר תקציב נאות להפעלתה.

פרק 3:

עקרונות תפיסת הבטיחות³³, הנחות יסוד ונקודות מוצא

הרעיון המארגן של תפיסת הבטיחות

הגדרת הבטיחות

נגדיר את הבטיחות כך:

פעילות יזומה שתכליתה הנה השגתה של רמת סיכונים קבילה.

הפעילויות והסביבה שלנו יוצרות סיכונים. אנו שואפים למזעורם, אך לא ניתן למגר את כולם. הגדרת הבטיחות, כאמור, משמעותה סילוקם של סיכונים בלתי קבילים.

קבילותם של סיכונים בארגון³⁴

הקבילות של סיכון עבור ארגון תיקבע על פי הוראות החוק ועל פי מדיניות ההנהלה, וכן בהתאם לרמות הקבילות של סיכונים בארגונים בתחומי עיסוק דומים הידועים ברמת הבטיחות הגבוהה שלהם, ובהשוואה לרמות הקבילות הנהוגות בעולם. במקרה של ספק לגבי מידת הקבילות של סיכון נדרש להתייעץ עם אנשי מקצוע בעלי ידע, הבנה וניסיון בהערכת סיכונים בטיחות ובריאות לעובדים. ההחלטות לגבי הסיכונים תובאנה לידיעת העובדים.

רצוי לפעול ככל האפשר להורדת הסיכון עד לרמה הנמוכה הסבירה ביותר הניתנת להשגה³⁵, או, לכל הפחות, להורדת הסיכון לרמה הנמוכה ביותר הניתנת ליישום³⁶. כל זאת תוך הקפדה על עקרון השיפור המתמיד.

ישום הבטיחות

ישום הבטיחות מבוסס על הכרה בקיומם של הסיכונים, על איתורם, ניתוחם והערכתם לצורך התמודדות יעילה עם הפוטנציאל ההרסני הטמון בהם. בטיחות אינה מצטמצמת למניעה של תאונות ומחלות אלא עוסקת במניעתם של כשלים ומצבים מסוכנים. תפיסה זו מכוונת להתמודדות בגישה פרואקטיבית המבוססת על יוזמה, תכנון, חיזוי ונקיטת פעולות מנע (צופה פני עתיד) ואינה מסתפקת בגישה תגובתית המתאפיינת בנקיטת פעולות רק בעקבות התרחשות תאונות ואירועים בלתי רצויים ולפי חומרת תוצאותיהם (צופה פני עבר).

מיקוד בגורמי השורש וטיפול בבעיות היסוד

מהותה של התפיסה היא מיקוד בגורמי השורש וטיפול בבעיות היסוד. רק טיפול מעמיק ושיטתי בשגיאות ובגורמי הכשל מוביל למניעת תאונות ומחלות תעסוקתיות, לצמצום נפגעים ולמזעור נזקים. כפועל יוצא מכך הארגון משפר את ביצועיו ואת הישגיו בכל התחומים.

לפיכך, בטיחות היא אמצעי להגשמת מטרות הארגון.

³³ לצורך נוחות הכתיבה והקריאה, בטיחות בכל אזכור בפרק זה, משמעה במובן הרחב, לרבות בריאות תעסוקתית המגלמת בתוכה - רפואה תעסוקתית וגהות תעסוקתית.

³⁴ פסקה זו מבוססת על דברי המבוא ל"י 18001

³⁵ עיקרון ה - ALARA (As Low As Reasonably Achievable)

³⁶ עיקרון ה - ALARP (As Low As Reasonably Practicable)

עקרונות תפיסת הבטיחות

הבטיחות מושתתת על ארבעה עקרונות, ואלה הם :

א. אחריות ומחויבות –

- (1) את הבטיחות בכל ארגון, עסק ומקום עבודה, מוביל העומד בראשו, והוא האחראי לה והמחויב לה.
- (2) העובדים הנם שותפים מלאים למאמצי ההנהלה לקיים את הבטיחות בארגון ולקדם אותה.
- (3) כל פרט מחויב לבטיחותו האישית ולבטיחות זולתו וסביבתו.
- (4) הבטיחות היא זכות בסיסית של האדם העובד. כל מנהל ומעסיק מחויב להבטיח זכות זו ולקיים דרישות חוק ודרישות נורמטיביות.

ב. מקצועיות –

- (1) הבטיחות מבוססת על מקצועיות והיא חלק בלתי נפרד ממנה. מאפייני הפעילות המגוונים והשונים מחייבים מתן פתרונות מקצועיים ומותאמים להבטחת הבטיחות.
- (2) העובדים ואנשי המקצוע שותפים לתהליכים ומשתתפים באיתור הסיכונים ובזיהויים, במציאת פתרונות וביישומם הלכה למעשה. ההשקעה בבטיחות נגזרת מגודל הסיכונים ומאופיים.
- (3) תפקידם של גורמי הבטיחות לשמש כמומחים מקצועיים בתחומם ולסייע למנהלים ולעובדים לממש את אחריותם בתחום זה.

ג. פרואקטיביות –

- (1) ניהול הבטיחות הנו חלק בלתי נפרד מניהול הכולל של כל ארגון, עסק ומקום עבודה. הוא מושתת על תכנון יסודי, על חיזוי תרחישים ועל ניתוחם, על ניהול סיכונים, על בקרת היישום והביצוע, על הדרכה ועל הגברת המודעות.
- (2) פעולת הבטיחות מתמקדת במניעה יזומה של סיכונים, של כשלים, של שגיאות ושל תקלות.

ד. שיפור מתמיד –

- (1) קידום הבטיחות ושיפור מחייבים לימוד אישי וארגוני, המבוסס על דיווח, על תחקיר, על הפקת לקחים והטמעתם.
- (2) כדי להבטיח שיפור מתמיד המנהלים אחראים ליצור שפה משותפת בארגון, להציב יעדים ברורים, מאתגרים ובני השגה, להגדיר מדדים אחידים בני מדידה, לקיים ולנהל מערכת מדידה יעילה.

שיפור הבטיחות באמצעות הכוונת התנהגויות

בטיחות נגזרת מהתנהגותם של אנשים. לפיכך, השיפור מותנה בראש ובראשונה בהכוונת התנהגויות. להבנתנו, הכוונת ההתנהגות מושתתת על שלושה עוגנים :

עוגן חינוכי - הקניית ערכים, ידע ומקצועיות.

עוגן משפטי - הטלת חובות חוקיות ונורמטיביות ואכיפתן.

עוגן כלכלי - יצירת כדאיות לקיום הבטיחות באמצעות תמריצים כלכליים.

איננו מאמינים בקיומה של נקודה ארכימדית אחת שעליה ניתן להשעין את המנוף לשינוי הנדרש. שינוי בתחום אחד בלבד, ואפילו יהיה זה שינוי מהותי ודרמטי, לא יוביל לשיפור המיוחל. מדובר במכלול מאמצים שיש לקיימם בהתמדה, באופן משולב ומשלים.

אחריות המדינה בתחום הבטיחות

תפקידה של המדינה הנו קידום הבטיחות באמצעות חינוך, חקיקה, פיקוח, אכיפה, הסדרה ובאמצעות תמריצים כלכליים. על המדינה מוטלת החובה לוודא שהנושאים באחריות מממשים את אחריותם, וזכויות עובדיה ואזרחיה לבטיחות אינן מקופחות.

קיימת נטייה לראות בפיקוח, באכיפה ובענישה תנאים לקיומה של הבטיחות. אמצעים אלה חיוניים והכרח שיהיו אפקטיביים, אך הם אינם חזות הכול. בטיחות יעילה מתבססת על תורה סדורה המתעדכנת ומשתכללת בהתאם לטכנולוגיה המתפתחת ולשינויים במשק, בחברה ובכלכלה. לצורך כך יש לקיים מחקר ולנהל מידע, נתונים, הכשרה והסברה. אחריותה של המדינה להוביל פעולות אלה, לכוון ולתאמן ברמה הממלכתית-לאומית, תוך מעקב מתמיד ושיטתי אחר המגמות השונות וניטור ההשפעה והאפקטיביות של פעולותיה.

שומה על המדינה לפתח את המקצועיות והמומחיות בתחום הבטיחות באמצעות הכשרה מקצועית נאותה והשכלה גבוהה ולמשוך אנשים איכותיים לעיסוק בתחום זה.

מצופה מהמדינה להנהיג מדיניות ברורה ועקבית בנושא כה מהותי הנוגע לכולם.

בדוח זה מצביעה הוועדה הציבורית על מכלול המאמצים שיש לנקוט על מנת להגשים את המטרות ולעמוד ביעדים כדי להציב את ישראל כמדינה מובילה ברמת בטיחותה.

מימוש תפיסת הבטיחות, כאמור, מחייב החלטה ברמה הלאומית.

פרק 4:

שינוי החקיקה ושיפורה

בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית

כללי

הרגולציה של הבטיחות ושל הגהות התעסוקתית בישראל מושתתים בעיקרם על חקיקה ראשית ועל שורה ארוכה של תקנות לפיה. החוקים העיקריים הם פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התשי"ל – 1970, ולמעלה מ-40 תקנות אשר הותקנו מכוחה, חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד – 1954, פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 חוק חומרי נפץ, תשי"ד – 1954, חוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968, וצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשנ"ה – 1995. החקיקה הראשית המסדירה את תחום הבטיחות התעסוקתית שמקורה בחקיקה המנדטורית, חוקקה בשנות ה-50 וה-70, עברה מספר עדכונים בשנות ה-80 ולא עודכנה באופן מהותי מאז.

תאור המצב הקיים

הליקויים במצב הקיים:

1. עיקר הנורמות נקבעות בתקנות מקצועיות, מפורטות וטכניות, שאינן מובנות להדיוט, לרבות המעסיקים והעובדים שאינם מתמחים בתחום.
2. תהליך החקיקה והתקנת תקנות מורכב מטבעו, ממושך ואינו גמיש. כך אין יכולת לשמור על עדכניות ההוראות והדרישות כנגזר מהתפתחות הטכנולוגיה, הידע והמחקר, כמו גם כנובע מלקחי תאונות.
3. האחריות המשפטית כלפי הניזוק מתאונת עבודה או ממחלת מקצוע מוגדרת בדין בצורה שאינה מכוונת התנהגות, והתוצאה היא שתביעות הניזוקין בתחום הבטיחות והגהות התעסוקתית אינן מהוות בישראל (בשונה ממדינות אחרות) גורם מכוון התנהגות, לא של המעסיקים ולא של העובדים:

 - א. האחריות בחקיקה ובתקנות מבוזרת לרוב בין כל הגורמים המעורבים (בעלי המפעל, המחזיק בו, מנהל העבודה, "בודק מוסמך", "ממונה בטיחות" במפעלים מגודל מסוים, ועדת בטיחות ואף מערך הפיקוח על הבטיחות של משרד הכלכלה), ואין הכרה משפטית מספקת - לא בדין ולא בפסיקה - באחריותו הראשונית של המעסיק לבטיחות עובדיו.
 - ב. הדין והפסיקה אינם מקנים למערך הפיקוח על הבטיחות כלים לקביעת סדרי עדיפויות באכיפה בכלל, וכאלה שיושתו על תורה של ניהול סיכונים בפרט. המערכת המשפטית מצפה לעתים קרובות מדי להגנה על העובד על בסיס של אפס סיכונים. זוהי נורמת פיקוח שהייתה משתקת את הפעילות אילו הייתה מיושמת למעשה.

4. מנגנון האכיפה השלטונית מיושן ולא אפקטיבי:

 - א. מערך הפיקוח על הבטיחות³⁷ במשרד הכלכלה מוסמך להשתמש בצוים מנהליים, אך כוח האדם הקיים אינו מאפשר מיצוי כוחם של אלה.
 - ב. מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית³⁸ מהווה "נותן אישור" לצורך רישוי עסק, אך מעטים המקרים שבהם היעדר האישור מלווה בסנקציה יעילה (שהסמכות להטלתה מצויה בידי הרשות המקומית).
 - ג. בידי מערך הפיקוח על הבטיחות קיימות סמכויות אכיפה פלילית, אך רמת הענישה מגוחכת, וממילא הענישה הפלילית אינה מתאימה לרוב הפרות החוק. אין בידי מערך הפיקוח על הבטיחות כלי האכיפה החלופיים היעילים אשר מקובלים במערכות שונות של אכיפה כלכלית בארץ ובעולם – במרכזם "העצום הכספי".

³⁷ מערך הפיקוח על הבטיחות - בכל מקום בו מוזכר הכוונה למערך הפיקוח על העבודה מכח חוק ארגון הפיקוח על העבודה.

³⁸ מינהל הבטיחות והבריאות - התעסוקתית בכל מקום בו מוזכר הכוונה לאגף הפיקוח על העבודה או שרות הפיקוח על העבודה מכח חוק ארגון הפיקוח על העבודה.

5. הדין אשר מרשה למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית להיזקק לבעלי מקצוע פרטיים, שמוסמכים ומבוקרים על ידי, לא הותאם לאחר חקיקת חוק יסוד של חופש העיסוק, והיום קשה מאד להשתמש בו באופן יעיל.
6. ההסדרים הקיימים בדין לאכיפה פנימית בתוך מפעל (בעיקר בחוק ארגון הפיקוח על העבודה ותקנותיו, כגון נאמן הבטיחות וועדת בטיחות), מושתתים על מבנה פריטטי בין המעסיק לבין ארגון העובדים או נציגות העובדים במפעל; חשוב לומר שאלה היו חדשניים בעת שחוקקו, אך הם לא עודכנו מאז שנות ה-50, והם אינם משוכללים די צרכם.
7. ישנם תקנים וולונטריים בתחומי הבטיחות והגהות התעסוקתית, חלקם בעלי שם מקצועי טוב, ואין בדין תמריץ ממשי למפעלים לעבור בדיקות התאמה והתעדה לאורם.

המלצות

1. הוועדה ממליצה לאחד את החקיקה הראשית בתחום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית לחוק אחד - "חוק הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית".
2. הוועדה ממליצה כי החקיקה תעוצב מחדש בהשראת מבנה החקיקה באוסטרליה שאימצה את המודל הבריטי, על פי המתווה הבא:

א. הוועדה ממליצה להוסיף לחוק ולתקנות כלים משפטיים חדשים:

- "קוד מקצועי רשמי לבטיחות" - ACOP – APPROVED CODE OF PRACTICE
- "קוד מקצועי לבטיחות" - COP - CODE OF PRACTICE

- ב. הוועדה ממליצה כי מערך החקיקה בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית יכלול חמישה רובדי חקיקה:

1. הרובד העליון יכלול את החקיקה הראשית.
2. הרובד השני יכלול את חקיקת המשנה.
3. הרובד השלישי יכלול "קודים מקצועיים רשמיים לבטיחות".
4. הרובד הרביעי יכלול את "קודים מקצועיים לבטיחות".
5. הרובד החמישי יכלול המלצות, הנחיות ותקנים.

3. פירוט מבנה החקיקה המומלצת:

- א. שני הרבדים העליונים יכללו את מערכת החקיקה הניתנת לאכיפה (חוקים ותקנות) ויטילו אחריות פלילית ואזרחית בגין הפרתם.
- ב. בשלושת הרבדים התחתונים יפעלו כלי עזר משפטיים ברמה ראייתית שונה, שאינם בני אכיפה באופן ישיר.
- ג. החוק יעגן מנגנון להכרזה על רשמיותו של קוד מקצועי לבטיחות, כלומר - "קוד מקצועי רשמי לבטיחות" (ACOP). הקודים הרשמיים לבטיחות נמצאים בדרגה השלישית לאחר מעשי החקיקה בני האכיפה, והם למעשה החוליה המקשרת בין הכלים החקיקתיים האכיפיים על פי החוק, לבין המערכת התומכת של כלי העזר שאינם בני אכיפה. לקודים אלה מעמד מעין שיפוטי, הם בעלי משמעות ראייתית בהליכים פליליים ואזרחיים, עדכונים ותיקונים לא ידרשו את אישור הכנסת, אלא את אישורו של גוף רשותי מקצועי.
- ד. "קוד מקצועי לבטיחות" - COP - נמצא בדרגה הרביעית. קודים אלה חסרי מעמד שיפוטי, אך מתווים את נהלי העבודה המקובלים. אי קיום דרישות הקוד הנו אינדיקציה להתנהלות רשלנית המוגדרת בחוק. גיבושו או אימוצו של "קוד מקצועי לבטיחות" יעשה תוך הסתייעות בגופים מקצועיים מתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית. הקודים יכללו נהלים דינמיים, המתעדכנים תכופות ומסייעים להכווין את תהליכי העבודה, את המנהלים ואת העובדים.

ה. בעוד שהתקנות בחקיקת המשנה תכלולנה כללים עקרוניים בלבד, הרי שאת הכללים הטכניים הקבועים היום בתקנות יש לעגן ב"קודים המקצועיים לבטיחות". המעבר מתקנות ל"קודים מקצועיים לבטיחות" יאפשר את עדכון התכופ והמידי של הפרטים הטכניים בנהלי העבודה.

ו. היתרונות בשימוש ב"קודים מקצועיים רשמיים לבטיחות" וב"קודים מקצועיים לבטיחות" הם: הוספת כלים משפטיים אלה למערך החקיקתי ויצירת איזון בין מעשה החקיקה שאינה גמישה מעצם טבעה, לבין מערכת כלי העזר שהיא גמישה יותר באופייה ופחות דקדקנית בהליכי התקנתה. איזון זה יעניק מענה לקשיים הקיימים בעדכון החקיקה כך שתתאים להתפתחויות הטכנולוגיות הדינאמיות המתרחשות כל הזמן בתחום הבטיחות ובתחומים אחרים.

4. עקרונות החקיקה המומלצת:

א. החקיקה הראשית ומספר מצומצם של תקנות יקבעו רק נורמות זהירות כלליות מובנות לכול, ואילו ההנחיות הפרטניות וההנחיות הטכניות תיקבענה ב"קודים מקצועיים רשמיים לבטיחות" – ACOP וב"קודים מקצועיים לבטיחות" – COP. הנורמות הכלליות תקבענה חובת זהירות סבירה וחובת התנהלות ארגונית על הגורם האחראי במקום העבודה, ובכלל זה על כל אדם המנהל את העסק או את מקום העבודה להבטחת איכות ניהול הבטיחות במקום העבודה.

ב. הדרישות המקצועיות הפרטניות תיקבענה ב"קודים מקצועיים לבטיחות" שיחברו בשיתוף עם השוק או ביזמתו, וכאמור לעיל, קודים שיקבלו הכרה רשמית של הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית³⁹ במשרד הכלכלה יהיו בעלי מעמד משפטי מוגבל: עמידה בדרישותיהם תהווה ראיה לקיום חובות הזהירות שבחוק ובתקנות, ויתן הקלות בהליכי אכיפה וענישה, אולם הפרתם לא תהווה הפרה של הדין, ותינתן האפשרות למעסיק להוכיח עמידה בדרישות החוק והתקנות גם בדרכים מקצועיות אחרות.

ג. **החוק יעניק זכויות ויטיל חובות על עובדים בכלל (workers) ולא על מועסקים בלבד (employees)**, ובכך ייתר את הצורך להוכיח יחסי עובד-מעביד לשם הכרה בזכויות וקבלתן.

ד. ייוספו בחוק כלי אכיפה נוספים - העיצום הכספי וההתראה המנהלית, בדומה למתכונת הקיימת בחוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב-2011:

(1) ייקבעו מנגנונים להטלת קנסות גבוהים יותר מהקיימים היום בחוק עם אפשרות להגדלת סכום החיוב. חוק הגברת האכיפה של דיני עבודה יצר מבנה של תמריצים משפטיים כדי להקטין את הפרת החוקים. יש לקבוע מנגנונים דומים בחקיקת הבטיחות העוסקת בחיי אדם כדי להבטיח אכיפה טובה יותר של הוראות הבטיחות. כך למשל, ממליצה הוועדה לקבוע בחקיקה ראשית של תחום הבטיחות בעבודה מנגנונים להטלת קנסות בסך 5,000 ש"ח ועד 35,000 ש"ח, עם אפשרות להגדלת החיוב במקרים של הפרה חוזרת או נמשכת, או הפרות רוחב בקרב מספר עובדים, בדומה למנגנונים בחוק להגברת האכיפה של דיני עבודה.

(2) הוועדה ממליצה לעגן בחוק את כלי ההתראה המנהלית. כלי זה הוא כלי "מקדים" שמופעל במקרה של הפרת הוראות בטיחות, ומיועד לעודד ציות של המפוקחים ולאפשר התמודדות עם הפרות עתידיות על ידי מתן תמריץ שלילי לביצוע. אם ימשיך המפוקח להפר את החוק לאחר מתן התראה מנהלית או לא ינקוט צעדים שדורשת ממנו הסמכות הראשית, ייחשב כמפר הפרה חוזרת או נמשכת, ויוטל עליו עיצום כספי מוגבר בשיעור גבוה מהשיעור המקורי הקבוע בחוק, גם אם לא הוטל עליו עיצום כספי בשל ההפרה המקורית.

(3) סמכות לנקיטת הליכים פליליים - אם למרות הטלת העיצום הכספי על המעסיק יתברר, כי אותו מעסיק ממשיך להפר את חובות בטיחות, יינקטו כנגדו הליכים

³⁹ כל עוד לא קמה הרשות סמכות זו תהיה נתונה למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה

פליליים. במקרים חמורים של הפרות חוזרות ונשנות או של הפרות רוחב תהיה סמכות להגיש כנגד אותו מעסיק כתבי אישום מבלי שהתקיים הליך העיצום הכספי.

ה. **החוק והתקנות יחלקו את האחריות באופן מדורג בין כל הגורמים המעורבים תוך העברת עיקר משקל האחריות למעסיק.**

ו. החוק יסמך את הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית⁴⁰ **לקבוע סדרי עדיפויות באכיפה ויחייב אותה לכך, לרבות באמצעות עריכת מיפוי סיכונים לאומי וענפי ועדכונו באופן שוטף ועל ידי ניהול הסיכונים באכיפה בהתאם למיפוי האמור.**

ז. **תיבחן אפשרות לקבוע תשתית משפטית להפעלתם היעילה של מומחים פרטיים ככלי משלים לפיקוח על הבטיחות של משרד הכלכלה, ובכלל זה –**

(1) **הכרה במבדקות פרטיות שתוסמכנה באחריותה של הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית**⁴¹ **במשרד הכלכלה, ותאושרנה על ידיה במתכונת דומה ל"מעבדות המאושרות" על ידי הממונה על התקינה לפי חוק התקנים, התשי"ג - 1953, כך שתוצאות בדיקתן תהווה ראיה לעמידה בדרישות הדין אם כי ההיזקות להן הנה בגדר רשות בלבד ;**

(2) **שכלול משפטי של מודל "הבודקים המוסמכים" הקיים בפקודת הבטיחות ובתקנות שונות היום, כך שהשימוש במומחים פרטיים מוסמכים ומאושרים באחריות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה יותאם לדרישות חוק יסוד: חופש העיסוק.**

(3) **הטלת חובה על המעסיק להיבדק על ידי מבדקה או בודק מוסמך, על חשבונו, במקרים שבהם רמת הסיכון לבטיחות ולגהות התעסוקתית גבוהה מן הממוצע על פי מיפוי הסיכונים של מערך הפיקוח על הבטיחות במשרד הכלכלה.**

⁴⁰ כל עוד לא קמה הרשות סמכות זו תהיה נתונה למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה

⁴¹ כנ"ל

פרק 5:

ארגון מערך הבטיחות הממלכתי⁴²

כללי

1. מטרת מערך הבטיחות הממלכתי היא הבטחת זכותו הבסיסית של האדם העובד להגנה מפני הסיכונים הפוטנציאליים בעבודתו (בטווח הקצר - המיידי, בטווח הבינוני והארוך) ומניעת היפגעותם של עובדים ושל אנשים הנמצאים בקרבת מקומות העבודה. להשגת המטרה דרושות השותפות, ההשתתפות והמעורבות של גורמים רבים: מוסדות, מעסיקים, עובדים, מומחים בתחומי ידע רבים, וכן ארגונים רבים, מהם וולונטאריים, שיש להם השפעה ישירה או עקיפה על הנעשה במקומות העבודה.
2. תפקידו של המערך הממלכתי הוא טיפול בהבטחת הבטיחות, הגהות והבריאות התעסוקתית. לצורך כך הוא צריך להיות מסוגל להקיף את ההיבטים השונים של הפעילות הבטיחותית, להנחות פעילות מאוזנת בכל התחומים הנוגעים לעניין, לכוון פעילות זו ולתאם את המאמצים הנעשים בתחומים השונים ובאמצעות גורמים שונים, להפקת מירב התועלת בהם. המערך הממלכתי צריך להיות הגורם המוביל, היוזם והמארגן של המאמץ הבטיחותי הלאומי הכולל על כל היבטיו: חקיקת חוקים, התקנת תקנות, תקינת תקנים, הנחלת ידיעת החוקים, התקנות והתקנים לכל הנוגעים בדבר, פיקוח על ביצוע החוק ותקנותיו, אכיפתו והעמדה לדין של עברייני בטיחות; דאגה לחינוך, הסברה ולימוד בקרב כלל העובדים בנושאי הבטיחות, פיתוח כוח אדם מקצועי לתחום זה, ריכוז מידע מרבי והפצתו, ניהול מחקר שיטתי וכיו"ב.
3. המערך הממלכתי צריך להיות מופקד גם על תיאום ועל שיתוף הפעולה עם הגורמים הוולונטאריים בתחומים השונים כדי למנוע ניגודים, כפילויות ומחדלים וכדי לנצל באורח היעיל ביותר את המשאבים האנושיים ואת הכספיים העומדים לרשות המאמץ הבטיחותי הלאומי הכולל.

תאור המצב הקיים

1. כיום לא קיים במדינה גוף מרכזי הקובע מדיניות כוללת בתחום הבטיחות והבריאות בעבודה: גוף המקצה משאבים אנושיים וכספיים לתחומי הפעולה השונים; גוף המתאם את הפעילויות השונות ברמה הממלכתית; גוף המשלב פעילויות וולונטאריות עם פעילותו של המערך הממלכתי-ציבורי. כל זאת אמור להתבצע תוך קביעת קדימויות וסדרי עדיפויות המתבקשים ממצב הבטיחות והבריאות בעבודה בענפים שונים ובאזורים שונים.
2. המערך הממשלתי, הממלכתי-ציבורי, בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית מורכב מהגורמים הבאים: **מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית** במשרד הכלכלה שבראשו עומד מפקח העבודה הראשי. הוא הגורם הרגולטורי המופקד על ייזום החקיקה והתקינה, על הפיקוח, על האכיפה ועל ההסדרה. הגורם הממלכתי העוסק בהסברה ובהדרכה, בהכשרת כוח-אדם, הוא **המוסד לבטיחות ולגהות** (גוף סטטוטורי שבהנהלתו משתתפים הממשלה, ההסתדרות והמעסיקים). הגורם העיקרי העוסק ברפואה תעסוקתית הוא **קופות החולים** ומספר מרפאות תעסוקתיות מוסמכות. **המוסד לביטוח לאומי** אחראי, בין היתר, על ביטוח, על ריפוי ועל שיקום של נפגעי עבודה. בניגוד לעבר אין כיום גוף העוסק במחקר בתחום הבריאות בעבודה. מחקרים ומיזמים ספורים ממומנים מתקציב משרד הכלכלה

⁴² ברקע המלצותינו בפרק זה, עומדות המלצותיה של ועדת גונן (הועדה לבדיקת נושא הבטיחות בעבודה בישראל) אשר הוגשו עוד בשנת 1979. כבר אז המליצה ועדת גונן על שינוי ארגוני מהותי של מערך הבטיחות הממלכתי. נציין בצער כי בכל הקשור לפערים, חולשות וחסמים אשר אפיינו את מערך הבטיחות הממלכתי, כאז כן היום. יתר על כן, במשך השנים חלה שחיקה ותחומים כמו פיקוח על בטיחות, שירותי הבריאות התעסוקתית והמחקר בבטיחות ובבריאות בעבודה, נחלשו מאז באורח משמעותי. הוועדה מצאה אם כן, את אבחונה של ועדת גונן כמו גם את כוונת הפתרון שהתוו בזמנו, נכונים ורלוונטיים. נציין כי מספר סעיפים בפרק זה מקורם בדוח ועדת גונן.

באמצעות "הפעולה המונעת והמחקר בבטיחות ובבריאות בעבודה" ומתקציב הביטוח הלאומי באמצעות קרן "מנוף". במקביל פועלים גופים שלהם אחריות לבטיחות בתחום יעודי, ובדרך כלל הם חסרים את המשענת התורתית והמתודולוגית בכל הקשור לניהול בטיחות ולניהול סיכונים. נציין כדוגמה את משרד האנרגיה בתחום בטיחות בגז ובחשמל, משרד החינוך בתחום בטיחות במוסדות חינוך ואת משרד רוה"מ בתחום בטיחות גרעינית.

3. חסמים ופערים במצב הנוכחי:

3.1. היעדר תאום וסינרגיה

בהיעדרה של יד מכוונת אין מדיניות בתחום הבטיחות והבריאות בעבודה המשותפת לכל הגופים הפועלים בתחום, ולא נקבעים סדרי עדיפות מעת לעת בהתאם לצו השעה או לנתוני ההיפגעות. מכאן ניתן להסיק שהגופים השונים אינם פועלים בכפוף למדיניות אחידה. כל ארגון מקדם את תפיסותיו, פועל על פי אינטרסים ארגוניים צרים בהתאם לסדר קדימויותיו ובכפוף לאילוציו. ניסיונות שנעשו בעבר כדי לקבוע סדר עדיפות, הוכיחו כי לא ניתן לכפות אותו, ואין מצייתים לו בהיעדר גוף מוביל ומוסמך. פיצול היתר יוצר גם כפילויות רבות, שטחי פעילות חופפים, וכך מתעוררים חיכוכים הפוגמים ביעילות המערכת. לא פעם נוצרים בין הרשויות/הארגונים מתחים ומאבקים (בין היתר בענייני יוקרה, סמכויות ותקציבים) באופן הפוגע בשירות הניתן לאזרח. אין ריכוז מאמץ של כל הגופים הממשלתיים הנוגעים לדבר בתחומים הבאים: אכיפה, הדרכה, הסברה, פרסום ומחקר. היעדר התיאום והסינרגיה בין הגופים השונים העוסקים בבטיחות ובבריאות בעבודה, גורם לאפקטיביות נמוכה של המערכת, לכפילות ולבזבז משאבים ציבוריים.

3.2. אפקטיביות בצמצום ההיפגעות בעבודה

ייעוד הגופים הממלכתיים הנו צמצום ההיפגעות בעבודה. בבחינה של שני הגופים העיקריים: מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית והמוסד לבטיחות ולגהות, אנו מוצאים כי לא ניתן להעריך האם פעילותם של גופים אלה אפקטיבית דיה להשגת ייעודם. במילים אחרות, לא ברור האם הפעילויות הרבות המתבצעות על ידי גופים אלה, ממוקדות בבעיות ובנושאים החשובים והחיוניים ביותר. קשה להצביע על קשר ישיר בין הפעילות לבין צמצום ההיפגעות. שני הגופים אמורים לעבוד בצורה משלימה - מצד אחד אכיפה ומצד שני סיוע והסברה, אולם שני הגופים אינם משתפים ביניהם את המידע ואת הנתונים המצטברים אצלם. קיים עקרון שלפיו אין מעבירים מידע מהמוסד לבטיחות למינהל הבטיחות בשל החשש שמדריך המוסד יזוהו עם גורמי הפיקוח והאכיפה, וכתוצאה מכך תיפגע יכולתם לתפקד בשטח. ישנו היגיון בעיקרון "הפרדת הרשויות", ברם כיום העיקרון מיושם בצורה עיוורת ובאופן קיצוני המוביל לפגיעה בערכים חשובים אחרים. כך לדוגמה, אם מדריך המוסד נחשף במקום העבודה בו הוא מבקר לסכנות המחייבות הפעלת גורמי אכיפה, המידע לא מועבר, והבעיה אינה מטופלת בכלים הנדרשים. מהנתונים שהוצגו בפני הוועדה עולה כי בשל המטלות הרבות המוטלות על מינהל הבטיחות ולאור כוח האדם המוגבל העומד לרשותו, ביקורי הפיקוח הנם מעטים ולא בהכרח ממוקדים במקומות העבודה שבהם ישנן בעיות או הפרות. בשל מיעוט החוקרים חקירת התאונות מתמקדת בתאונות מוות שהכרח לחקור, ולא בתאונות אחרות או בהפרות חוק שפוטנציאל המניעה בהן גבוה יותר. לקחים מתאונות לא מועברים בשל הגבלות משפטיות. תכנית ההדרכות של המוסד אינה מחוברת לנתוני השטח של היפגעות או להפרות חוק, וכך הלאה. כשבוחנים את מידת האפקטיביות בבטיחות, עולה סוגייה נוספת הראויה לבחינה: המוסד לבטיחות הנו מוסד סטטוטורי שלבית עיסוקו הנה הדרכה. בשנים האחרונות גוברת הטענות על כך שהדרכה אינה תפקיד סטטוטורי, שכן קיימים בשוק מוסדות הדרכה פרטיים רבים בתחום הבטיחות שהמוסד לבטיחות מתחרה בהם. על כן ראוי לבחון ולהעריך מחדש מהו תמהיל העיסוקים הנכון למוסד כדי שימקד את משאביו לאותן פעילויות שאין לגורמים אחרים יכולות או סמכויות לבצען.

3.3. היעדר כוח אדם מקצועי

פיצול רב של כוח אדם, במיוחד של כוח האדם המקצועי המועט והמבוגר יחסית הקיים, גורם לתת איוש קבוע מבחינה כמותית ומבחינה איכותית-מקצועית. כיום הגיל הממוצע של המפקחים במינהל הבטיחות הוא 56 שנים ושל המדריכים במוסד לבטיחות 55 שנים. רמת השכר והתנאים האופיינית למבנה הנוכחי, מכשילה פעם אחר פעם ניסיונות לגיוס מהנדסים ובעלי מקצוע אחרים. משום כך גם תוספת משמעותית של תקני כ"א בדרגות יחסית גבוהות שהתקבלה במינהל הבטיחות בשלוש השנים האחרונות, לא הניבה את השיפור המיוחל בשל הקושי לאייש תקנים אלה. מצב זה משפיע על רמת התפקוד הכללית של המערך הממלכתי-ציבורי ומקשה על השתלבותם של כוחות צעירים וחדשים בעלי פוטנציאל מקצועי וארגוני גבוה. (אנו מפנים את הקורא לנספח ד', ובו מכתבו של שר התמ"ת המשקף בבהירות את הבעיה)

3.4. היעדר כתובת לציבור

למעסיקים, לעובדים, לציבור ולאנשי הבטיחות והבריאות אין כתובת אחת ברורה. מעסיקים ועובדים מתלוננים על בלבול בהבנה מי הם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים לצרכיהם, מה תפקידם ומה קשרי הגומלין ביניהם. אין אחידות במסרים המועברים לציבור. כל גוף משיק בנפרד וללא תאום מסעי פרסום (קמפיינים) עתירי תקציב להסברה ולהגברת המודעות. מערכות המידע אינן משותפות ומהוות חסם בתקשורת בין הארגונים. מצב זה פוגם באפקטיביות. כיום אין גורם אחד המרכז את פניות הציבור בתחום הבטיחות כגון: פניות לקבלת מידע, הכוונה והדרכה; תלונות בנושא מפגעי בטיחות והפרות בטיחות; דיווח על תאונות, על מחלות תעסוקתיות ועל אירועי בטיחות.

3.5. התעסקות גוברת בבטיחות הציבור

מודעות ורגישות ציבורית שהתעוררו כתוצאה ממחדלים ומאסונות, בשילוב עם מגמה גוברת של הצעות חוק פרטיות, הובילו בשנים האחרונות להרחבת החקיקה והדרישות הקשורות לבטיחות הציבור. יתר על כן, המשטרה שעסקה מאז ומתמיד בכל ההיבטים של שלום הציבור במסגרת רישוי עסקים, כיום מסרבת בתוקף לטפל בהיבטי הבטיחות בטענה שאין זה מתפקידה והיא נטולת מומחיות. כך נוצרה מגמה לפיה רואים במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה (לשעבר אגף הפיקוח על העבודה) את הכתובת המרכזית הבלעדית להסדרת נושאי בטיחות רבים, ולא רק בטיחות בעבודה. מינהל הבטיחות, אשר ייעודו על פי חוק הנו בטיחות בעבודה, מצא עצמו אחראי על תחומים שאין לו בהם יכולת מקצועית מספקת. לכך היו השלכות קשות: הטיפול בנושאי בטיחות הציבור בא על חשבון הטיפול בבטיחות ובבריאות העובדים. מנגד גם נושאי בטיחות הציבור לא קיבלו מענה מספק. כך יוצא ששני התחומים מקופחים. להמחשת הדברים נציג מספר דוגמאות:

א. החוק לאיסור אלימות בספורט

בשנת 2008 אושר החוק לאיסור אלימות בספורט הקובע, בין השאר, כי אגף הפיקוח על העבודה יהיה האחראי על אישור מתקני ספורט בהיבטי הבטיחות, וכן יקבע את התנאים ואת הדרישות לבעלי תפקידים לצורך קיום אירועי ספורט (בטיחות הקהל והציבור). מדובר בפיקוח על אלפי מתקנים בכל רחבי המדינה ובאכיפתם של מתקנים אלה.

ב. החוק להצבת מכשירי החייאה

בשנת 2008 אושר החוק להצבת מכשירי החייאה, המטיל על אגף הפיקוח על העבודה אחריות לבדיקת הימצאותם, תקינותם ובדיקתם של מכשירי החייאה בכל מקום ציבורי שמספר האנשים בו עולה על 500 איש (קניונים, אולמות אירועים, תיאטראות, מכוני כושר, נמלי תעופה וים, מועדוני בריאות וספורט, חופי רחצה, תחנות רכבת ואוטובוסים, אוניות ומטוסים, משרדי ממשלה ועוד). מדובר בפיקוח על אלפי מקומות בכל רחבי המדינה וכן באכיפה במקומות אלה.

ג. בטיחות באירועים המוניים

בעקבות אסונות ערד והמכבייה נתקבלה החלטת ממשלה מספר 482 הקובעת כי תחום הבטיחות באירועים המוניים יהיה באחריותו של אגף הפיקוח על העבודה, אף כי מדובר בבטיחות הקהל והציבור. המשמעות הנה פיקוח ואכיפה של למעלה מ- 2,000 אירועים בשנה בכל רחבי המדינה המתקיימים מעבר לשעות העבודה המקובלות במקומות בלתי שגרתיים.

ד. מעליות ודרגנועים

נושא זה אינו חדש ומצוי באופן מסורתי באחריות מינהל הבטיחות. הסיבה נעוצה בכך שלפני 50 שנה רובן של המעליות היו במפעלים ובמקומות עבודה. אלא שהמציאות השתנתה, וכיום רובן של המעליות (כ-70,000 מעליות ודרגנועים) משרתות את הציבור ולא את העובדים. כך יוצא שהוטל על מינהל הבטיחות לבצע פיקוח ובקרה על עשרות אלפי בתים פרטיים, קניונים, מבנים ציבוריים, מקומות בילוי ועוד.

3.6. יחסי גומלין של גופי הבטיחות עם הביטוח הלאומי (ענף נפגעי עבודה)

אף כי לביטוח הלאומי יכולת השפעה גדולה ביותר על מניעת היפגעות, כמעט כל תקציבי הענף מופנים כיום לפיצוי ולא למניעה. הנה כי כן שני הגופים הדומיננטיים והמשפיעים על היפגעות מתאונות וממחלות, הביטוח הלאומי ומינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, אינם משתפים פעולה באופן פעיל ובהתמדה לצורך צמצום ומניעת ההיפגעות. הזרמת המידע בין שני גופים אלה מצומצמת ביותר, והתועלת הנובעת מכך מוגבלת. יחד עם זאת יצוין כי מרבית תקציבו של המוסד לבטיחות ולגהות מגיע מהביטוח הלאומי. לפיכך מדי שנה קיים חוסר ודאות לגבי היקף תקציבו של המוסד לבטיחות. כמו כן צוינה בפני הוועדה אנומליה מבנית הנובעת מכך שהמוסד לבטיחות ולגהות כפוף לשר הכלכלה, הממנה את יושב ראשו, אך מתוקצב על ידי המוסד לביטוח לאומי, הנמצא באחריותו של שר הרווחה.

3.7. ליקויים באיסוף נתונים, במחקר ובפיתוח ידע בבטיחות

א. על סמך מה שהוצג בפניה, הוועדה קובעת כי לא מנוהל במדינת ישראל מסד נתונים אחיד, רשמי, אמין, שיטתי ושלם לגבי תאונות עבודה, לגבי תחלואה תעסוקתית ולגבי פגיעות בעבודה. מינהל הבטיחות במשרד הכלכלה מנהל את נתוני תאונות העבודה הקטלניות באופן אמין. לגבי יתר תאונות העבודה והתחלואה התעסוקתית, מסד הנתונים הקיים במינהל אינו אמין בשל תת דיווח מהותי. לצורך המחשה: לביטוח הלאומי מדווחים מעל 60 אלף פגיעות בעבודה בשנה לעומת כ- 15 אלף דיווחים המתקבלים במינהל הבטיחות. כמצוין קודם, אין שיתוף נתונים ומידע בין הגופים, המדידה מבוצעת לפי פרמטרים שונים באמצעות מערכות מיחשוב שונות שאינן מתקשרות ביניהן. אין אפשרות לבצע אינטגרציה או פילוח של הנתונים, וגם לא ניתן לאתר חפיפות בדיווחים.

בניסיון לגשר על פער המידע בתחום התחלואה הוקם בשנה האחרונה הרשם הלאומי למחלות תעסוקתיות. זהו מיזם משותף למשרד הכלכלה ולמשרד הבריאות במימון משרד הכלכלה. הגוף המבצע הנו המרכז לבקרת מחלות. בהנחה שגוף זה יגשים את ייעודו, ייאספו נתונים מרופאים תעסוקתיים, אולם התמונה לא תהיה שלמה ללא נתונים ממקורות נוספים, ובמיוחד מהביטוח הלאומי אשר כיום לא מספק נתונים לרשם.

ב. אין גוף המנהל מאגר לקחים מתאונות, ממחלות ומאירועי בטיחות. תאונות רבות דומות מבחינת סיבותיהן וחוזרות על עצמן באופן התרחשותן. ללא ספק, חלקן ניתנות למניעה באמצעות מנגנון מקצועי של הפקת לקחים, הפצתם והטמעתם. במשך שנים לא הופצו לקחים מתאונות שנחקרו במסגרת חקירה פלילית לנוכח הגבלות משפטיות. לאחרונה מסתמן שינוי בגישה, והחלה הפצת לקחים תוך השמטת פרטים מזהים העלולים לשבש חקירה. יש לזכור כי לקחים העולים מחקירה פלילית הם בעלי ערך מוגבל משום שלרוב הם מתייחסים לעבירות על החוק. בנוסף, העדים חוששים מהפללתם, ולכן קשה להציף את השגיאות המקצועיות האמיתיות.

- ג. בניגוד לעבר אין כיום גוף העוסק במחקר שיטתי בתחום בטיחות ורפואה תעסוקתית, ואין גוף האחראי לחילול ידע שיטתי בתחומים אלה (ראה הרחבה בנושא בפרק 10). מעט מאוד מחקרים נערכים במימון הפעולה המונעת וקרן מנוף, וחלק ניכר מהמחקרים המבוצעים אינו תחת חסות אקדמית ולא בהכרח מבוצע באמות מידה מדעיות, לפיכך ישנו קושי לתקף את ממצאיו. זאת ועוד, אין גוף המיישם באופן שיטתי ויעיל את ממצאי המחקרים. המוסד לבטיחות מנהל מרכז מידע, אך אין גוף המוביל את ניהול הידע בבטיחות ובבריאות תעסוקתית.
- ד. קיים בלבול בציבור לגבי הגדרתה של תאונה לנוכח הבדלי ההגדרות בין החקיקה שבאחריות משרד הכלכלה לבין החקיקה שבאחריות הביטוח הלאומי.
- ה. תאונות עבודה ומחלות מקצוע נחקרות במקביל על ידי חוקרי משרד הכלכלה ועל ידי חוקרי הביטוח הלאומי מבלי שקיימים שיתוף פעולה ושיתוף מידע ביניהם. שיתוף פעולה ומידע עשוי לסייע בהגעה לחקר האמת ולהוביל לחיסכון במשאבים יקרים של זמן וכוח אדם מקצועי.

המסקנה העיקרית מהמצב הקיים

מצב זה, שבו האחריות והסמכויות בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית פזורות בין מספר גופים ממשלתיים, אינו סביר⁴³. הוועדה סבורה כי יש לאחד את הפעילות הממשלתית בנושא הבריאות והבטיחות התעסוקתית תחת קורת גג אחת. המוסד לבטיחות ולגהות מבצע פעילות חשובה וברוכה. עם זאת, הוועדה סבורה כי המוסד לבטיחות אינו יכול לבצע פעילות אכיפה בשל מעמדו המשפטי. משום כך, הוא אינו יכול לשמש כקורת הגג העיקרית של הבטיחות והבריאות התעסוקתית. לכאורה, ניתן היה להשאיר את המוסד על כנו לצדו של מינהל הבטיחות, ברם אנו בדעה שיש לכנוס את פעילותו של המוסד, ביחד עם המינהל לבטיחות, תחת כנפי רשות לבטיחות ולבריאות תעסוקתית. בדרך זו יבוצע איגום משאבים, לרבות קביעת סדרי עדיפויות מערכתיות כוללים וסבירים שיחשכו תקורות.

המלצות⁴⁴

הקמת רשות לאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית

1. הוועדה ממליצה על הקמת רשות פנים ממשלתית הכפופה למנכ"ל משרד הכלכלה, שתקרא **"הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית"**. הרשות תיבנה על בסיס איחודם של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית עם המוסד לבטיחות ולגהות.
2. הוועדה סבורה כי רשות לאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית תעניק לציבור העובדים והאזרחים, למעסיקים ולכלל המשק מענה טוב יותר, ותוביל ליתר אפקטיביות במאמץ לצמצם את ההיפגעות. להקמת רשות לאומית במתכונת המומלצת להלן יתרונות על פני השארת המצב שבו האחריות והמשאבים מבוזרים בין מספר גופים המוגבלים ביכולותיהם לממש את אחריותם, כמו גם ביכולתם לשתף פעולה ביניהם.

⁴³ הוועדה למדה כי מצב דומה שרר גם באנגליה. בעקבות ועדת רובן (1972) בראשותו של הלורד Robens נחקקה חקיקת בטיחות תעסוקתית מודרנית באנגליה בשנת 1974. החוק, Health & Safety at Work etc ACT 1974, אימץ למעשה את רוב רובן של המלצות הוועדה. דא עקא, שבניגוד להמלצת הוועדה שקראה להקים גוף אחד, "סמכותי יחיד שיאפשר ויקדם את נושאי הבריאות והבטיחות במקומות העבודה, עם אוטונומיה, תקציב משלו, עוצמות ניהוליות ומשימות", הוקמו שני גופים. כך הוקמו: Health & Safety Committee (HSC) 1 - Health & Safety Executive (HSE). אולם בשנת 2008 אוחדו שני הגופים הללו לגוף אחד בשם HSE - Health & Safety Executive, כדי ליעיל את הפעילות הממשלתית בנושא ולשפרה.

⁴⁴ להמלצות אלה קיימת דעת מיעוט

3. היתרונות העיקריים שהוועדה מייחסת לרשות במתכונת המומלצת הם אלה:

- א. הרשות תיצור איחוד של האחריות והסמכויות בתחום. פעילותה תיגזר מתוך ראייה מערכתית כוללת על פי סדרי העדיפות הלאומיים, וזאת בהתחשב בצרכי המשק תוך שיפור התקשורת ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים.
- ב. הרשות תיצור ריכוז ואיגום משאבים, ביטול כפילויות, הגברת היעילות והאפקטיביות באמצעות מיקוד עבודת היחידות השונות תוך יצירת תאום, סנכרון וסינרגיות ביניהן.
- ג. הרשות תהווה כתובת אחת מרכזית לציבור, ותעניק קשת שירותים שלמה בתחומה ברמה אחידה וגבוהה.
- ד. הרשות תוביל לשיפור איכות הרגולציה באמצעות עידוד רגולציה עצמית, בעריכת תהליכי RIA, ביישום גישת ניהול הסיכונים והגברת הציות כתוצאה מייעול הפיקוח והאכיפה.
- ה. הרשות תאפשר גמישות תפעולית בנושאי ניהול כ"א, תקציב והתקשרויות, הנדרשת לצורך שיפור יכולתו של משרד הכלכלה לממש את אחריותו על פי חוק, לצורך מתן שירות מיידי ומיטבי לציבור ולצורך שימור כ"א מקצועי ופיתוח מומחיות מקצועית.

מבנה הרשות ותפקידיה

4. הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית תרכז את כלל הפעילות הממשלתית בנושאים אלו, ותכלול שלוש זרועות עיקריות שאלו תפקידיהן:

4.1 זרוע אכיפה:

הוועדה ממליצה כי זרוע זו תיבנה על בסיס מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, ותפקידיה יהיו:

- א. לפקח במקומות העבודה, באתרים, במתקנים ובמשקים
- ב. לבצע אכיפה מנהלית
- ג. לבצע אכיפה פלילית
- ד. לחקור תאונות ומחלות מקצוע
- ה. לטפל במתן רישוי והיתרים
- ו. להפעיל מוקד דיווח על המקרים הבאים: תאונות, מחלות, מפגעי בטיחות והפרות חוק הנוגעות לבטיחות ולבריאות תעסוקתית.

4.2 זרוע מניעה:

- הוועדה ממליצה כי זרוע זו תיבנה על בסיס המוסד לבטיחות ולגהות, ותפקידיה יהיו:
- א. לפתח תורה מקצועית בתחומי הבטיחות, הבריאות התעסוקתית וניהול הסיכונים הבטיחותיים.
 - ב. לגבש נורמות מבחינה מקצועית, לרבות פיתוח חקיקה, תקנות, קודים מקצועיים לבטיחות (COP), קודים מקצועיים רשמיים לבטיחות (ACOP), נהלים.
 - ג. לאמץ או לפתח שיטות ופתרונות מקצועיים המבוססים על מחקרים, על לקחים מתאונות ועל נתונים סטטיסטיים, ולתרגם לספרות מקצועית, למונחים ולמערכי שיעור להדרכה.
 - ד. להטמיע את הבטיחות ואת ניהול הסיכונים במקומות העבודה ולבצע חניכה והדרכה לעובדים ולמנהלים בשטח, לרבות לועדות הבטיחות
 - ה. להטמיע את ניהול הבטיחות במקומות העבודה, לרבות תקני ניהול בטיחות כדוגמת ת"י 18001.
 - ו. לקדם את החינוך לבטיחות ולבריאות.
 - ז. לפתח הדרכה בנושאי הבטיחות והבריאות התעסוקתית ולקבוע נורמות הכשרה, הדרכה ופיקוח על מוסדות הכשרה פרטיים.

- ח. לנהל מרכז בחינות והסמכות לבעלי מקצוע בתחום הבטיחות, הגהות והבריאות התעסוקתית.
- ט. לקדם הסברה, פרסום והגברת המודעות.

4.3. מרכז למחקר ולניהול ידע בבטיחות ובבריאות תעסוקתית

הוועדה ממליצה על מרכז למחקר ולניהול ידע בבטיחות ובבריאות תעסוקתית במסגרת הרשות שתפקידיו יהיו⁴⁵:

- א. לשמש כמאגר הלאומי לנתוני הבטיחות והבריאות התעסוקתית
 - ב. לרכז המידע הבטיחותי ולעבדו לידע.
 - ג. להפיק דוחות ונתונים ברמה הלאומית.
 - ד. ליזום מחקר ופיתוח הידע המקצועי בתחומי הבטיחות וניהול הסיכונים ולנהל מחקר זה.
 - ה. לפתח כלים תומכי החלטה עבור קובעי מדיניות, רגולטורים, מנהלים ואנשי מקצוע במקומות העבודה ולייעץ להם.
 - ו. לטפח קשרים מקצועיים עם גופי ידע, מחקר ואקדמיה בארץ ובעולם.
 - ז. להפעיל מוקד מידע, תמיכה והכוונה לציבור.
5. הוועדה ממליצה כי בראש הרשות יעמוד מנהל, ולצידו תפעל ועדה מייעצת שתורכב מתמהיל של נציגי ממשלה, נציגי מעסיקים, נציגי עובדים ונציגים מהאקדמיה. ועדה בהרכב כאמור, או דומה לו, תייצג את מכלול המעורבים בנושא הבטיחות והבריאות התעסוקתית. עוד מוצע כי תשמש הוועדה כוועדה מייעצת לשר בתפקידו כקובע מדיניות.
6. הרשות תפעל בהתאם לתכנית עבודה רב שנתית ושנתית שתוכן בהתייעצות עם הוועדה המייעצת.
7. מינוי הוועדה המייעצת והרכבה:
- הוועדה המייעצת תמונה על ידי הממשלה בהתאם להצעת שר הכלכלה. בוועדה יהיו תשעה חברים: שני נציגים ממשרד הכלכלה (ש אחד מהם יעמוד בראשה), נציג משרד האוצר (ימונה בהתייעצות עם שר האוצר), נציג משרד הבריאות (ימונה בהתייעצות עם שר הבריאות), נציג המוסד לביטוח לאומי (ימונה בהתייעצות עם שר הרווחה), נציג עובדים (ימונה בהתייעצות עם ההסתדרות), נציג מעסיקים (ימונה בהתייעצות עם לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים), נציג ארגון הממונים על הבטיחות (הארגון היציג הגדול ביותר) ונציג מוסד להשכלה גבוהה.

משאבי הרשות:

8. הרשות תתבסס על המשאבים הקיימים:
- א. תקני כ"א של הרשות יתבססו על התקנים הקיימים במינהל הבטיחות ובמוסד לבטיחות. איוש המשרות יתבסס ברובו על העובדים הקיימים.
 - ב. תקציב הרשות יתבסס על נתח התקציב של משרד הכלכלה המופנה למינהל הבטיחות ולמוסד לבטיחות (לרבות משכורות ותנאי עבודה ושכר, ציוד ותשתיות). תקציבי הביטוח הלאומי, המופנים למוסד לבטיחות, יועברו אורח קבע לבסיס התקציב של הרשות. יוקצו תוספות תקציב על בסיס הסטות פרי חסכון כתוצאה ממניעת תאונות.
 - ג. המרכז למחקר ולניהול ידע בבטיחות יוקם ויופעל על בסיס תקציבי הפעולה המונעת וקרן מנוף.
 - ד. הקמת הרשות תקודם במקביל לקידום יתר המלצות דו"ח זה ולא תהווה גורם מעכב להן.

⁴⁵ ראה פירוט בהרחבה בפרק 10 – ניהול המידע, הידע והמחקר בבטיחות ובבריאות תעסוקתית

ניהול וגמישות תפעולית

9. הוועדה ממליצה להעניק לרשות גמישות תפעולית בנוגע לניהול תקציב, בנוגע ללוגיסטיקה ולמשאבים, לייעוץ משפטי ולניהול משאבי אנוש.

יישום

10. הרשות, אחריותה, סמכויותיה, תפקידיה והרכבה יוגדרו בחוק במסגרת שינוי חקיקה כמפורט בפרק 4.

11. הוועדה ממליצה למנות צוות תכנון והקמה המורכב מאנשי ניהול ואנשי מקצוע בכירים. הצוות וראשו ימונו על ידי שר הכלכלה. הצוות יכין תכנון מפורט של מתכונת הרשות, יהיה מעורב בניסוח התחיקה הבסיסית הדרושה, בתכנון התקנים, בתכניות העבודה, בתקציבים וכו', לרבות לוח זמנים למעבר ולהפעלה הדרגתית.

12. תוקדש תשומת לב מיוחדת לייחודיות של כל זרוע ברשות ול"הפרדת רשויות" בין זרועות האכיפה והמניעה במידה הראויה תוך איזון בין ערכים במטרה לא לפגום בשיתוף הפעולה, בתאום, בראיית השלם ובסינרגיות.

13. הוועדה ממליצה למפות את כלל הפעילויות והמשימות המבוצעות כיום על ידי מינהל הבטיחות ועל ידי המוסד לבטיחות. בתוך כך יש לבחון בכל עניין, האם הכרח הוא שרשות ממשלתית תעסוק בו, אם בשל סמכותה הסטטוטורית ואם משום כשל שוק. זאת בהתחשב בקיומם של גורמים חליפיים במשק היכולים לעסוק בו.

14. עד לכינון הרשות הוועדה ממליצה לתאם את פעילות הגופים הנמצאים בשליטת משרד הכלכלה תוך שמירת מסגרותיהם הקיימות בסמכויות ניהוליות מלאות.

15. הוועדה ממליצה לבצע את המעבר באופן הדרגתי ובהתאם לתכנון במשך תקופה של כשנתיים.

תחומי אחריותה של הרשות

16. כנגזר מאחריותו של שר הכלכלה על פי חוק, מינהל הבטיחות והמוסד לבטיחות אחראים על בטיחות בעבודה ועל בריאות תעסוקתית. בהתאם לכך הוועדה סבורה כי תפקידה של הרשות המומלצת מתמקד בבטיחות בעבודה ובבריאות תעסוקתית.

17. בהתאם לעקרונות שרשמה הוועדה בפרק 3 (עקרונות תפיסת הבטיחות, הנחות יסוד ונקודות מוצא), הבטיחות מבוססת על **מקצועיות, והיא חלק בלתי נפרד ממנה**. מאפייני הפעילות המגוונים והשונים מחייבים מתן **פיתרונות מקצועיים ומותאמים** להבטחת הבטיחות. כפועל יוצא מכך הוועדה סבורה כי ישנם נושאי בטיחות הדורשים התמקצעות ומומחיות מוגדרת, וראוי להותיר את הטיפול בהם בידי הגורמים הממלכתיים/ממשלתיים האחראים להם, כגון: בטיחות גרעינית (משרד רוה"מ/הוועדה לאנרגיה אטומית), בטיחות בחשמל ובגז (משרד האנרגיה והמים), חומרים מסוכנים (המשרד להגנת הסביבה), בטיחות בדרכים (משרד התחבורה והבטיחות בדרכים), בטיחות אש (המשרד לביטחון פנים/רשות הכבאות) וכו"ב.

פרק 6:

תמריצים כלכליים לניהול הבטיחות

תאור המצב הקיים

1. הפגיעה הכלכלית הנובעת מאי בטיחות אמורה להוות תמריץ נוסף למעסיק להשקיע בבטיחות. דא עקא, הוועדה מצאה כי למעסיקים רבים אין כיום מניע כלכלי שיניעם לפעול לשיפור המצב ולהשגתה של רמת בטיחות רצויה. ואלו הם עיקרי המשמעות הכלכליות כתוצאה מאי בטיחות:

א. הפסדים למעסיק הנובעים מתאונות עבודה בדמות הפסד ימי עבודה ופגיעה ברכוש. הפסדים אלו הנם רבים, אך רובן המוחלט של העלויות הוא עלויות עקיפות שאותן מעסיקים לא מחשבים ולא מפנימים. בנוסף, ההפסדים למשק כולו גבוהים בהרבה מהעלויות למעסיק שאותן, כאמור, המעסיק אינו מפנים.⁴⁶

ב. תביעות עובדים לפיצויים מהמעסיק במסגרת חבות מעבידים. רובם של המעסיקים מבוטח מתביעות אלו במסגרת ביטוח חבות מעבידים. ככלל, ביטוח כזה אמור להוות תמריץ לשיפור הבטיחות כיוון שהפרמיה על הביטוח אמורה לעלות בעקבות תאונות. עם זאת, מרבית חברות הביטוח אינן כוללות מדדים של בטיחות וגהות בעבודה במסגרת סקרים לבית עסק המיועד לביטוח, על כן תביעות חבות מעבידים לא מספקות תמריץ מספק להשקעה בבטיחות.

ג. חובת המעסיק הנה לשלם את שניים עשר הימים שהם ימי הפגיעה הראשונים של העובד (על פי חוק החל משנת 2005). תשלום זה, על פי נתוני הביטוח הלאומי⁴⁷, מסתכם בממוצע ב-2142 ש"ח ואף פחות מכך עבור עובדים שמשתכרים שכר נמוך. סכום זה הנו מזערי ביחס לסך הפיצוי של ביטוח לאומי לנפגע הממוצע, ובעיקר, סכום זה קטן ביחס לעלות החלופית של השקעה בבטיחות. על כן הוועדה סבורה כי סכום זה אינו מהווה תמריץ מספק להשקעה בבטיחות.

ד. מעסיקים מחויבים לתשלום חודשי לביטוח לאומי, שמחושב כ-0.59% משכר העובד לכל היותר⁴⁸. גבייה חודשית זו אינה משמשת כתמריץ למעסיק להשקעה בבטיחות עובדיו מכיוון שאין כל קשר בין היקף התשלום לביטוח הלאומי שהוא נושא, לבין רמת הסיכון בעסק או לחילופין רמת הבטיחות או היקף הפגעות העובדים בעסק. על פי השיטה הנהוגה, התשלום לענף נפגעים מוגדר כמס ולא מתנהל כמקובל בעסקי ביטוח. כתוצאה מכל הנאמר מעלה נוצר מצב מעוות שבמקומות עתירי סיכון ונפגעים תשלום המעסיק לביטוח הלאומי נמוך יותר משום ששכר העובדים נמוך יותר, לדוגמה, ענפי הבנייה והחקלאות.

2. הוועדה רואה בעייתיות גדולה בהיעדר קיומו של תמריץ חזק למעסיקים להשקיע בבטיחות עובדיהם בכל היבט, ובמיוחד בהיבט הערכי והמוסרי. אין ספק כי מצב זה גורם להימנעות מהשקעה בשיפור תנאי הבטיחות לעובדים. נוסף על כך, מצב זה גורם נזק כלכלי רב למשק ולמדינה ופוגע במעגל רחב מאוד בציבור כמפורט להלן:

א. היקף הפגיעות בעבודה:

הנתונים לשנים 2007-2011 מראים כי בישראל נפגעו בממוצע מדי שנה בעבודה 67,679 עובדים, ובכל שנה בממוצע 54 עובדים איבדו את חייהם בתאונות עבודה. בנוסף, המשק

⁴⁶ סיכום של העלויות הישירות והעקיפות ומחקרים על אי ההפנמה של המעסיק ניתן למצוא ב"מבוא לניהול בטיחות ובריאות בתעסוקה", ד"ר אבי גריפל, פרק 4.

⁴⁷ סקירה שנתית המוסד לביטוח לאומי לשנת 2011, פרק 3.7 נפגעי עבודה, לוח 11.

⁴⁸ התשלום מורכב משיעור מופחת (בגובה 0.41% משכר העבודה) שמשולם על השכר שגובהו עד 60% מהשכר הממוצע במשק, ומשיעור רגיל (בגובה 0.59% משכר העבודה) שמשולם על השכר שגובהו מעל 60% מהשכר הממוצע במשק. עצמאי משלם שיעור מופחת של 0.37% ושיעור רגיל של 0.68%. בנוסף קיימת תקרת תשלום לביטוח לאומי של 41,800 ש"ח.

הישראלי מפסיד **2.13 מיליון ימי עבודה בכל שנה** בגין ימי פגיעה בלבד. נתונים אלה אינם כוללים ימים אבודים בגין נכות ותמותה משום שלא קיימים נתונים לגביהם, אך אלו בוודאי מגדילים משמעותית את מספר הימים האבודים. הוועדה מזהה פוטנציאל גבוה לשיפור בנתוני ההיפגעות והתמותה.

ב. גירעון ענף נפגעים:

הגורם העיקרי המפצה כיום עובדים נפגעי תאונות עבודה הוא ענף נפגעים במוסד לביטוח לאומי. הוצאות הפיצוי של ענף נפגעים גדלות מידי שנה: בין השנים 1990 ל-2011 ההוצאות גדלו בממוצע ב-3.4% בשנה, והן עמדו בשנת 2011 על **3.45 מיליארד ש"ח**. המימון של ענף נפגעים מגיע משני מקורות עיקריים:

(1) כשני שלישים מההוצאה (2.3 מיליארד בשנת 2011⁴⁹) ממומנים על ידי גבייה ממעסיקים ומעצמאים. גבייה זו כוללת שיפוי של משרד האוצר בגובה 0.03 אחוז מהשכר לכל שכיר ועצמאי (הנתונים אינם מאפשרים חישוב הסכום שתורם האוצר מתוך סכום זה). עובדים שכירים אינם משלמים לענף נפגעים. תשלום המעסיק לענף נפגעים מחושב כאחוז משכר העבודה של העובד.

(2) כשליש נוסף מהוצאות ענף נפגעים (1.15 מיליארד ש"ח ב-2011 וכ-1.42 מיליארד ש"ח בממוצע בשנה מאז 1990) לא ממומן על ידי גבייה, כלומר מוגדר כגירעון וממומן ממקורות אחרים של המוסד לביטוח לאומי.

המשמעות היא שחלק נכבד מהוצאות הענף על נפגעי עבודה ממומן על ידי הציבור או על ידי משאבים שיכלו להיות מופנים לרווחת הציבור. הציבור, אם כן, הוא אחד המממנים העיקריים של הנטל שמטילות החברות שאינן מקפידות על בטיחות. ברור כי ראוי לתקן את העיוות ולגרום לכך, שחברות תישאנה בנטל גדול יותר ככל שעובדיהן נפגעים יותר. יהיה בכך משום יישום עיקרון הדומה לעקרון הסביבתי המקובל - **המזהם משלם**⁵⁰, וזאת כדי שחברות אלה תשקענה יותר בבטיחות.

אין להתעלם מהסיכון שגירעון מתמשך בענף עלול להביא בטווח הרחוק לפגיעה באיתנותו הפיננסית של המוסד, וכתוצאה מכך עלולה להיגרם פגיעה בזכויותיהם של העובדים הנפגעים ושל שכבות האוכלוסייה שזקוקות לסיוע. קיימת גם אפשרות שהגירעון יוביל באופן בלתי נמנע לקיצוץ ההוצאות של הענף בפרט ושל המוסד בכלל. כך נזכיר כי במהלך השנים כבר חלו בחוק הביטוח הלאומי שינויים אשר העבירו נטל תשלום גדול יותר למעסיקים:

עד שנת 1996 הביטוח הלאומי שילם דמי פגיעה לעובדים שנעדרו מעל 3 ימי עבודה.

החל משנת 1997 הביטוח הלאומי שילם דמי פגיעה לעובדים אשר נעדרו עקב תאונות מעל 9 ימי עבודה, בעוד 9 הימים הראשונים שולמו ע"י המעסיק.

⁴⁹ פרסומי המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי יוני 2012, לוח 1.4.1.

⁵⁰ **עקרון המזהם משלם** (Polluter pays principle) הוא עקרון באתיקה סביבתית ובחקיקה סביבתית, לפיו הגוף המזהם שאחראי ליצירת הזיהום אחראי לשלם עבור הנזק שהוא גרם לסביבה הטבעית ולבריאות של בני אדם שניזוקו מהזיהום. העיקרון קיבל תמיכה חזקה מצד מדינות ה-OECD ומצד האיחוד האירופי. בחקיקה סביבתית בינלאומית עקרון המזהם משלם מוזכר כעקרון 16 בהצהרת ריו לסביבה ופיתוח. עקרון המזהם משלם עומד בבסיס מדיניות סביבתית כמו מס סביבתי שנועד לספק תמריץ להקטנת הזיהום מצד אחד, ולספק פיצוי לנפגעים ומקור למחקר אחר חלופות מצד שני. בכלכלה עקרון המזהם משלם מקביל לרעיון של הפנמת עלויות, כאשר העלות מוטלת על מי שיצר אותה. עקרון המזהם משלם דומה למושג כ"אחריות יצרן מורחבת" (extended polluter responsibility EPR). מושג זה תואר לראשונה על ידי הממשלה השוודית בשנת 1975. EPR מנסה להסיט את האחריות של טיפול בפסולת מהממשלה (כלומר ממשלמי המיסים ומהחברה בכלל) אל הישויות שמייצרות את הפסולת ואו את המוצרים או הפעילות הכלכלית שגורמים לה. למעשה הרחבת אחריות המזהם מפנימה את העלות של נזקי הפסולת וההפטרות ממנה אל תוך מחיר המוצר, ויוצרת תמריץ כלכלי לשינוי. עבור היצרנים יש תמריץ כלכלי לעבור לטכנולוגיות פחות מזהמות (וכך למכור מוצרים זולים יותר ולכן ליהנות מיתרון תחרותי), עבור הצרכנים נוצר תמריץ כלכלי לקנות מוצרים דומים פחות מזהמים, ולכן זולים יותר. (מקור: ויקיפדיה)

במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2005 תוקן סעיף 94 (א) לחוק, ותקופת הזכאות הראשונה לדרישת החזר דמי פגיעה ממעסיקים הוגדלה מ- 9 ימים ל- 12 ימים בתאונות שאירעו החל ב- 1.4.2005 ואילך.

כמו כן, החל מ- 1.4.2005 ואילך, מי שאין לו מעסיק, כמו העובדים העצמאיים, אינו זכאי לתשלום בעד 12 הימים הראשונים.

לנפגעים עד 1.2.2002 הייתה התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה 182 ימים. לנפגעים החל מ- 1.2.2002 התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה הנה 91 ימים.

3. מסקירה בינלאומית עולה, כי כל התמריצים הכלכליים הקיימים כיום בישראל, קיימים גם במדינות אחרות. עם זאת ברובן המוחלט של מדינות ה-OECD קיימות מערכות פרטיות או ציבוריות של ביטוח עובדים מפני תאונות עבודה כאשר קיים קשר ישיר וברור בין הפרמיה המשולמת על ידי המעסיק לבין מדדים שונים של רמת הבטיחות בעסק. בארה"ב, לדוגמה, החוק מגדיר קשר ברור בין סכום התביעות השנתי של עובדים בעסק מסוים לבין הפרמיה שישלם העסק לביטוח בשנה הבאה⁵¹. בשנת 1995 בארה"ב נערך מחקר שבו נשאלו מעסיקים מהן הסיבות העיקריות להשקעה בבטיחות. "עלות הביטוח עבור פיצויים לעובדים" נרשמה כסיבה שאחוז גבוה ביותר מן המעסיקים (59%) ציין כסיבה חשובה להשקעה בבטיחות. אחוז זה הוא גבוה יותר מהאחוזים שקיבלו סיבות אחרות, כגון: הגדלת רווחיות הארגון (33%), קנסות מטעם מינהל הבטיחות האמריקאי (OSHA) (20%) ו"הדבר הנכון לעשות" (51%)⁵².

4. בנוסף לכשל המרכזי שתואר לעיל, הוועדה מבקשת להצביע על תופעה גורפת בארץ שעליה מצביע המוסד לביטוח לאומי ומומחים אחרים. התופעה הנה הענקה עודפת של ימי היעדרות מהעבודה על ידי רופאים. בארץ הרופאים בקופות החולים מחויבים בעיקר ללקוחותיהם החולים, וחלקם נוטים לבקש יותר ימי היעדרות מהעבודה ביחס למה שמצבם הרפואי מחייב. הרופאים עצמם ומנהלי קופות החולים מודעים לכשל זה, אך במציאות התחרותית בין קופות החולים אין להם עניין לסרב לבקשות לקוחותיהם. כשל זה מביא, על פי הערכתנו, להפסד של מאות אלפי ימי עבודה ולהפסדים רבים למעסיקים ולמשק כולו.

המלצות

יצירת תמריץ למעסיקים להשקעה בבטיחות עובדיהם

4. הוועדה ממליצה ליצור זיקה חזקה בין רמת הבטיחות שמקיים המעסיק במקום העבודה לבין התשלום שהוא נושא במקרה של היפגעות עובדיו.

5. הוועדה ממליצה להפוך את התאונות לנטל כלכלי שאינו משתלם למעסיק הרשול, ובמקביל להעניק תמריץ חיובי למעסיק המשקיע בבטיחות. לצורך כך ממליצה הוועדה על שינוי בחוק הביטוח הלאומי כך שרמת ההשתתפות של המעסיקים בתשלום לביטוח לאומי תתקיים באופן הבא:

- א. אם נפגע עובד, יועלה תשלום דמי הפגיעה כך שכל מעסיק ישלם את העלות בגין 12 ימי אי הכושר הראשונים, ובנוסף ישלם שני שלישים מהעלות של דמי הפגיעה בגין כל יום של אי כושר מעבר ל- 12 הימים הראשונים ובכל מקרה לא יותר מעלות 60 יום.
- ב. במקרה של תאונה קשה, כזו שביטוח לאומי קבע שעל הנפגע לקבל דמי נכות, יוגדל שיעור ההשתתפות האמור בסעיף הקודם משני שלישים ל-100% ובכל מקרה לא יותר מ-91 יום.
- ג. לא יחול שינוי בשיטת הגבייה ובתעריפיה. העלות הנוספת תחל רק במקרה של תאונת עבודה או מחלת מקצוע, כלומר רק במקרה של כשל (עקרון "המזהם משלם").
- ד. לא יחול שום שינוי בזכויות העובדים הנפגעים ובזכאותם, ובפרט באופן קבלת הפיצוי מהביטוח הלאומי או בהיקפו, דהיינו, השינוי "בלתי נראה" מבחינתו של העובד. הוועדה ממליצה לפקח ולוודא שזכויות העובדים נשמרות בעקבות החלת החוקים החדשים.

⁵¹ ראה על שיטת ה- Experience Modification Rating באתר המועצה הלאומית לביטוח פיצוי עובדים NCCI.

⁵² המחקר מצוטט בספר "מבוא לניהול בטיחות ובריאות בתעסוקה", ד"ר אבי גריפל, פרק 4, עמ' 89.

ה. מעסיק יוכל להפחית את עלויותיו בגין פגיעת עובדיו בכל אחד משני האופנים הבאים או בשילוב של שניהם:

- (1) מניעת תאונות עבודה ומחלות תעסוקתיות;
- (2) השקעה בניהול הבטיחות: כל מעסיק יוכל "לחסן" את עצמו מפני תוספת תשלום. לכל מעסיק תינתן אפשרות לחסוך כסף ואפילו לשפר את מצבו ביחס למצב הקיים כיום אם ייקח על עצמו מחויבות לנהל נכון את הבטיחות בארגונו. כך, מעסיק שיתעיד את העסק שלו לתקן לניהול בטיחות, ישלם רק את 9 ימי הפגיעה הראשונים במקרה שעובדו נפגע בתאונת עבודה.

6. מומלץ כי החלת השינוי בחוק תיעשה באופן הדרגתי ולאחר התייעצות עם לשכת הארגונים הכלכליים.

7. תקן לניהול הבטיחות

א. לצורך קביעת תעריף התשלום, כאמור, דרוש קריטריון ברור וחד משמעי, המעיד על סטנדרט ניהול הבטיחות במקום העבודה. לפיכך תקן הנו אמצעי נאות לתכלית זו שכן הוא תלוי בהתעדה ובחידושי התעדה המבוצעים על ידי גוף מוסמך (בעל אקרדיטציה מתאימה) ואובייקטיבי.

ב. כיום ת"י 18001 או כדוגמתו⁵³ נראה לוועדה כמתאים ביותר לתכלית זו. יובהר כי התקן הנו וישאר, וולונטרי וכלל אינו מחייב את המעסיקים, ברם מעסיק אשר יבחר לבצע תהליך התעדה לתקן האמור, יגדיל את רמת הבטיחות במקום העבודה, יצמצם את מספר הנפגעים ואת חומרת הפגיעה ויקטין את חשיפתו. נוסף לכך באמצעות המחויבות לניהול הבטיחות שנטל על עצמו, ירכוש המעסיק חסינות מפני הגדלת ההשתתפות כאמור, ואף ישלם פחות מהנדרש כיום.

ג. התאמה של התקן למעסיקים קטנים

תתבצע הבחנה בין מעסיקים קטנים לבין מעסיקים גדולים. התקן לעסק קטן ויישום בהתאם לאופי, לצרכים וליכולות של עסקים קטנים. הוועדה ממליצה על הבחנה זו כיוון שאנו רואים חשיבות גבוהה לתמרוץ השקעה בבטיחות של מעסיקים קטנים, שכן שיעור התאונות בעסקים אלו מוערך להיות גבוה יותר מהשיעור בעסקים גדולים יותר⁵⁴, בעיקר עקב סיבות של ניהול בטיחות רופף. כמו כן התשלום הגבוה יותר של מעסיק לביטוח לאומי במקרה של תאונה עלול להוות סיכון כלכלי גבוה לעסקים קטנים, בעלי תזרים מזומנים נמוך. כדי לתת מענה לסיכון זה מחד גיסא, אך לשמור על התמריץ להשקעה בבטיחות מאידך גיסא, הוועדה ממליצה לבצע התאמה של התקן למעסיקים קטנים.

ד. גהות תעסוקתית ומניעת מחלות מקצוע

התקן יכלול הקפדה על ניהול גהות תעסוקתית ומניעת מחלות מקצוע, שכן התמריץ במנגנון המוצע חלש יותר בתחום של נפגעי מחלות. מפני שנפגעי מחלות לא מזוהים מיידיית כנפגעי עבודה, הם לא תמיד מקבלים תשלום עבור ימי פגיעה, ועל כן קיים קושי לגבות מהמעסיקים את ימי הפגיעה הללו.

ה. הגנה משפטית

התקן לניהול בטיחות לא רק יוזיל עלויות אלא יוכל במקרה של תאונה לשמש למעסיק כהגנה בכך שיהיה בו להעיד על התנהלות סבירה של המעסיק ואף מעבר לכך.

ו. הלימה בין ההתעדה לתקן לבין נתוני הבטיחות בפועל

הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית המומלצת בדוח זה, תעקוב אחר מידת ההלימה בין ההתעדה לתקן לבין נתוני הבטיחות בפועל כדי לוודא כי ההתעדה אכן משקפת השקעה נאותה בבטיחות ובבריאות תעסוקתית של העובדים.

ז. התקן הנדרש יעודכן בהתאם לצורך ובהתאם לתקינה הבינלאומית הרלוונטית.

⁵³ לדוגמה – Guidelines on occupational safety and health management system, ILO-OSH 2001. Geneva, International Labour Office, 2001

⁵⁴ מבוסס על נתוני הביטוח הלאומי, "מקבלי דמי פגיעה בשנת 2004", לוח 13.

8. החרגת תאונות עבודה שהן תאונות דרכים

תאונות עבודה שהן תאונות דרכים לרבות בדרך אל מקום העבודה וממנו, יוחרגו מהעיקרון דלעיל, ולגביהן תישאר רמת התשלום הנהוגה כיום⁵⁵. הרשות תשתף פעולה עם הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לתאום דרכי המחקר ושיטות המניעה.

עיצומים כספיים

9. לשם חיזוק התמריץ הכלכלי הוועדה ממליצה על מתן סמכויות לרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית להטיל עיצומים כספיים בגין הפרות של הוראות החוק לבטיחות בעבודה ותקנותיו, כפי שמפורט בפרק 4.

פרמיות דיפרנציאליות

10. בטווח הרחוק הוועדה ממליצה לבחון קביעת פרמיות דיפרנציאליות כנהוג במדינות רבות באמצעות שינוי מבנה הענף. הוועדה ממליצה על הקמת צוות ברשות הממונה על הביטוח ושוק ההון במשרד האוצר לבחינת מנגנון ביטוח נפגעי תאונות עבודה לטווח הרחוק, תוך תשומת לב לצורך בקביעת קשר ישיר בין מידת השקעה של מעסיקים בבטיחות עובדיהם ובתשומת לב לסוגיית תאונות הדרכים שהן בעלות שיעור גדול.

עידוד שיקום וחזרה לעבודה

11. נוכח התופעה של נתינה עודפת של ימי מחלה לנפגעי בטיחות, הוועדה ממליצה למשרד הבריאות לבחון ארגון של שירותי הרפואה התעסוקתית באופן שכל מקום עבודה יקבל את שירותי הבדיקות הרפואיות התעסוקתיות, שלהן הוא מחויב על פי חוק, על ידי ספק אחד (ראה בהרחבה בפרק 7). אנו צופים כי שיטה זו תוביל לגישה מאוזנת ומערכתית מצד הרופא אשר יראה לנגד עיניו את המטופל ואת מקום העבודה, וזאת בנוסף ליתרונות הקשורים בשיפור איכות השירות הרפואי התעסוקתי.

12. כדי לעודד שיקום של נפגעי תאונות עבודה בעלי מוגבלויות וחזרתם למעגל העבודה, הוועדה ממליצה על שימוש בהקצאות הקיימות של שוברי הכשרה מקצועית לטובת הכשרות לנפגעים אלו.

הסטת משאבים שייחסכו למימון פעולות מניעה, תמיכה בעסקים קטנים והגברת האכיפה

13. לאחר שינוי החקיקה, הקמת הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית ויצירת התמריצים הכלכליים, אנו צופים חסכון בעלויות כתוצאה מצמצום ההיפגעות והקטנת ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי על ענף נפגעי תאונות עבודה. הוועדה ממליצה כי כספים שייחסכו מהשינוי המוצע, יופנו לקידום הבטיחות למימון פעולות מניעה, למימון התעדה לתקן במפעלים קטנים שמתקשים לעמוד בעלויות ההתעדה ולביצוע פעולות הסברה והגברת האכיפה של הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית. תקצוב זה ניתן לבצע באמצעות קרן מנוף ובאמצעות השתתפות תקציבית ישירה של הביטוח הלאומי ברשות. בדרך זו תתבצע הסטת משאבים משיפוי נפגעים בדיעבד לטובת מימון פעילות מניעה.

שילוב סטנדרטים בבטיחות בתנאי סף ובתבחינים למתן עדיפות, בתמיכות ובמכרזים

14. הוועדה ממליצה למשרד הכלכלה לכלול סטנדרטים בבטיחות בתבחינים לתמיכות (בדומה לדרישות סביבתיות ולדרישות להקפדה על חוקי עבודה).

15. הוועדה ממליצה למשרד האוצר להטמיע בקרב מנהלים ואנשי הרכש את המודעות לכך שבטיחות צריכה להיכלל כמרכיב בדרישות במכרזים של המדינה.

16. הוועדה ממליצה למדינה לשמש מודל של אכיפה והטמעה של בטיחות במשרדיה, בתאגידים הכפופים לה, ובחברות הממשלתיות.

⁵⁵ על פי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2011 היו כ- 11,000 מקבלי דמי פגיעה שנפגעו בתאונות דרכים בדרך מהעבודה ואליה. סך תשלומי דמי פגיעה, קצבאות נכות ותלויות (לא כולל הוצאות שיקום וריפוי) לקבוצה זו הסתכמו ב- 112 מליון ש"ח.

ניתוח המשמעות הכלכלית הישירה למעסיקים של המלצות הוועדה לשינוי של תשלום דמי פגיעה

הפיצוי לעובד שנפגע בעבודה, על ימי אי כושר עבודה (דמי פגיעה) הנו בגובה של 75% מהשכר. כיום המעסיק משלם את 12 הימים הראשונים, וביטוח לאומי משלם את הימים הנוספים עד 91 ימי פגיעה לכל היותר. על פי נתוני הביטוח הלאומי⁵⁶, ממוצע ימי הפגיעה לנפגע בשנת 2011 היה 37 ימים. ממוצע דמי פגיעה יומי בשנת 2011: עבור שכירים - 178.5 ש"ח, עבור עצמאים - 195.1 ש"ח⁵⁷.

על פי נתונים אלו, העלות למעסיק שמשלם את 12 הימים הראשונים הנה 2142 ש"ח. עם זאת, כ-27% ממקבלי דמי הפגיעה נמצאים באי כושר פחות משניים עשר ימים (ראה לוח 1 להלן), ולכן מעסיקהם משלמים פחות מסכום זה.

לוח 7-1: נפגעי עבודה לפי מספר ימי אי כושר, 2010-2011

(מקור: נתוני המוסד לביטוח לאומי)

(פירוט של סקירה שנתית, המוסד לביטוח לאומי, פרק 3.7, לוח 3)

שנים	מספר ימי אי כושר										
	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	+13
2010	1,884	2,103	2,288	2,105	2,301	1,825	1,933	2,131	1,716	1,647	47,689
2011	1,894	2,125	2,331	2,150	2,351	1,832	2,085	2,055	1,858	1,687	47,121
	67,556										67,633

הערה: מספר הנפגעים בטבלה זו כולל נפגעים בדיעבד (לדוגמה נפגעי מחלות מקצוע), ולכן מכיל כ-9,000 נפגעים יותר מהספירה הרגילה של ענף נפגעים, שבה אנו משתמשים ברוב הנתונים.

על פי המלצות הוועדה, במקרה של פגיעת עובד העלות החדשה עבור המעסיק תהיה:

- אם המעסיק יבצע התעדה לתקן הבטיחות, אזי התשלום יהיה ל-9 ימי פגיעה בלבד, שהם 1606 ש"ח בממוצע לכל היותר.
- אם המעסיק לא יבצע התעדה, אזי עבור הפגיעה הממוצעת, עבורה יקבל הנפגע 37 ימי פגיעה, ישלם 12 ימים ראשונים, ובנוסף יצטרך לשלם עבור שני שלישים מימי הפגיעה הנוותרים (16.67 יום), כלומר 28.67 ימים שהם בממוצע 5117 ש"ח.
- בנוסף, אם המעסיק לא יבצע התעדה, והנפגע נפצע באופן חמור שמחייב פיצוי בדמי נכות, אזי המעסיק ישלם 100% מימי הפגיעה. בדרך כלל בפגיעות מסוג זה הנפגע מקבל את מלוא 90 ימי פגיעה, ולכן ישלם המעסיק 16,065 ש"ח. זהו סכום משמעותי עבור המעסיק, אך כמובן קטן יותר מהסכום שבאמצעותו ימשיך ביטוח לאומי לפצות את העובד: לדוגמה, קצבת נכות יציבה ממוצעת שנתית לשכירים בשנת 2011 עמדה על 38,880 ש"ח⁵⁸, ורבים מהנכים מקבלים את הקצבה לשנים ארוכות, כך שהפיצוי עשוי להגיע למיליוני שקלים.

עוצמת התמריץ עבור מעסיקים

עוצמת התמריץ עבור המעסיק לבצע את ההתעדה לתקן הבטיחות משתנה ביחס לשכר העבודה של עובדיו, למספר התאונות בעסק, לחומרת התאונות ולעלות ההתעדה (בדרך כלל ישנה תלות בגודל העסק). עבור המקרה הממוצע שהוצג למעלה, המשמעות הכספית של התעדה לתקן היא חסכון של כ-3,510 ש"ח לכל תאונה ממוצעת וחסכון של כ-14,460 ש"ח לכל תאונה חמורה.

⁵⁶ רבעון סטטיסטי של הביטוח הלאומי, אפריל - יוני 2012, לוח 10.2.

⁵⁷ שם, לוח 10.4.

⁵⁸ שם, לוח 10.4.

התעדה לתקן 18001 – תמונת מצב

כיום שלוש חברות מספקות התעדה לתקן 18001: מכון התקנים הישראלי, IQC וחברת רונט, כאשר כ- 75% מההתעדות נמצאים תחת חסותו של מכון התקנים, וכ- 20% נוספים - תחת חסותו של IQC.

לפי נתונים שסיפקו חברות ההתעדה, כ- 460 עסקים מותעדים היום בתקן 18001, ונערך אחריהם מעקב שנתי. בנוסף קיימות כ- 20 יחידות צה"ל מותעדות ומספר מועצות מקומיות.

פרופיל העסקים שמבקשים להיות מותעדים, רחב מאוד. ניתן להצביע על קוים כלליים בלבד של מאפיינים משותפים:

- קיימות תעשיות מסוימות שרוב מוחלט של העסקים בהן עברו התעדה, לדוגמה, התעשייה הכימית הכבדה (מכתשים, אגן, מפעלי ים המלח, בתי זיקוק), תעשיית המזון ותעשייה ביטחונית.
- לעיתים קרובות חברות מותעדות הן חברות שמשרתות לקוחות ממשלתיים או לקוחות גדולים שדורשים את התקן.
- נדיר מאוד שבעלי מלאכה עצמאיים מבקשים התעדה (נגריות, מוסכים וכו'). נתון זה מעניין משום שאלו עסקים שבהם שיעור הנפגעים גבוה מהממוצע. עם זאת הנתון אינו מפתיע מכיוון שהוא עולה בקנה אחד עם טענות המומחים בדבר כשלים ניהוליים בענייני בטיחות בעסקים אלו.
- מלבד בעלי מלאכה שהנם יוצאים מהכלל, קיימים עסקים מכל ענף וגודל שמבקשים לעבור התעדה.

תהליך ההתעדה כולל בדיקת נהלי הבטיחות הקיימים של העסק במבדק מקדים. לאחר סבב תיקונים מתבצע מבדק לאישור סופי, וההתעדה מאושרת. פיקוח על שמירת הנהלים מתבצע פעם אחת בשנה.

עלות ההתעדה מתחלקת לתשלום לחברת ההתעדה ולעלות שינויים בעסק. יש לשים לב שהשינויים שההתעדה דורשת הנם שינויים בעיקר ברמה ניהולית ואדמיניסטרטיבית. התשלום לחברת ההתעדה נע בין 5,000 ל- 20,000 ש"ח ותלוי בעיקר בגודל העסק. עלות השינויים בעסק משתנה ותלויה במצבו הראשוני של העסק. חברות רבות שוכרות שירותי ייעוץ חיצוניים כדי לעמוד בתנאי ההתעדה, שעלותם נעה בין 10,000 לבין 20,000 ש"ח. תהליך השינויים בעסק אורך כחצי שנה, וכאשר העסק מוכן למעשה לעמידה בתקן, תהליך ההתעדה עצמו אורך כחודשיים.

הוועדה ממליצה שזרוע המניעה ברשות העתידית המבוססת על המוסד לבטיחות ולגהות, תסייע בגיבוש תקן לניהול בטיחות המבוסס על התקן הקיים, אך מותאם על פי ההמלצות לעיל, תכין כלים ליישומם והיא זו שתפעל בשטח להטמעתו, ובכלל זה להתעדת מקומות העבודה. כך ניתן יהיה להנהיג תבחינים אחידים ולצמצם עלויות לבתי העסק ולמקומות העבודה.

גיוס שוק הביטוח הפרטי לשיפור מצב הבטיחות בעבודה בישראל

תאור המצב הקיים

1. עסקים רבים פועלים כיום בישראל במציאות של תת אכיפה של כללי הבטיחות, כמו גם של רישוי עסקים. סקירה פרטנית על ידי הרשויות לכלל העסקים במדינה מחייבת משאבים ותשומות שאינם זמינים בהיקפים הנדרשים, לא בממשלה ולא בשלטון המקומי.
2. ההערכה הרווחת היא שקרוב ל - 50% מהעסקים בארץ פועלים ללא רישיון עסק בתוקף. המשמעות היא שעסקים אלו לא עברו סקירת סיכונים בידי הרשויות המוסמכות בנושא בטיחות העובדים והלקוחות ובנושא בריאותם. מציאות זו נכונה יותר ככל שהעסק קטן יותר. בעסקים אלו רמת המודעות לנושאי בטיחות נמוכה יותר, כמעט שלא קיימים מנגנוני בקרה פנימיים פורמאליים, שיטתיים ויעילים, ובנוסף העלות השולית של הטיפול בבטיחות גבוהה יותר בעסק קטן לעומת העלות השולית של בטיחות בעסק גדול. כתוצאה מכך מעסיקים קטנים נוטים לא לזוז פעולות בנושא.
3. היתרונות של חברות הביטוח הפרטיות ידועים, ויכולתן של חברות אלו לתרום לרמת בטיחות גבוהה בעסקים מוכרת וידועה מהניסיון הנצבר במדינות רבות. באנגליה לדוגמה, שבה שיעור ההרוגים בתאונות העבודה הוא הנמוך בעולם, חברות הביטוח הפרטיות מכסות כ- 55% מסך כל הפיצויים לעובדים שנפגעו בתאונות עבודה (872 מליון ליש"ט מתוך סה"כ של 1,600 מליון ליש"ט לפיצוי עובדים ע"י הביטוחים הפרטיים והממשלה יחד בשנת 2000).
4. בארץ חברות הביטוח מבצעות כיום סקר סיכונים בכל העסקים החדשים שהן מקבלות לתכנית ביטוח ובכרבע מהעסקים אשר מחדשים את הפוליסה מדי שנה. חברות הביטוח מחייבות את העסקים לנקוט אמצעי בטיחות ולהפחית סיכונים כתנאי לביטוחם וכמרכיב משמעותי בעלויות הביטוח. מהנאמר מעלה ניתן להסיק שהציות של העסקים המבוטחים לדרישות חברות הביטוח הוא ציות מלא.
5. למרות היתרונות לעיל קיים צורך בתיווך ממשלתי בנוגע לפעילותן של חברות הביטוח בשוק הבטיחות, וזאת ממספר סיבות:
 - א) קיים חשש שביטוחים פרטיים יימנעו מכיסוי של עסקים בעלי שיעור התאונות הגבוה ביותר, שעבורם ההפסד של חברת הביטוח גבוה מהרווח. לממשלה ישנו, כמובן, עניין מובהק להשפיע בעסקים אלו במיוחד.
 - ב) בשוק של ביטוח חופשי לא תמיד יתקיים קשר ישיר בין רמת הבטיחות בעסק (או רמת ההיפגעות בפועל של העובדים) לבין גובה הפרמיה שמשלם העסק לחברת הביטוח. כשל שוק כזה עלול לנבוע מ"בנדל" – מכירה של סל ביטוחים, שביטוח בטיחות הוא רק אחד מהם, ולכן הביטוח יכול לשאת הפסד בביטוח הבטיחות כל עוד הרווח מהביטוחים האחרים מכסה על ההפסד. מחומרים שהוצגו בפני הוועדה, הסקנו כי כיום ביטוח חבות מעבידים עלול להיות ביטוח הפסדי, שנמכר ב"בנדל" יחד עם ענפי ביטוח אחרים. מכאן נובעת האפשרות שחברות הביטוח לא תעלינה את הפרמיה של ביטוח החבות כתוצאה מתביעות בביטוח זה.

המלצות

בטווח הרחוק הוועדה ממליצה לבחון קביעת פרמיות דיפרנציאליות באמצעות שינוי מבנה הענף כך שמעסיקים יחויבו בביטוח עובדיהם כנגד תאונות עבודה תוך ביטול ענף נפגעי תאונות עבודה בביטוח לאומי. הוועדה ממליצה כי יוקם צוות ברשות הממונה על הביטוח ושוק ההון לבחינת מנגנון ביטוח נפגעי תאונות עבודה לטווח הרחוק, תוך תשומת לב לצורך בקביעת קשר ישיר בין מידת השקעה של מעסיקים בבטיחות עובדיהם כתלות בסיכונים ובתאונות.

נספח לפרק 6: מתווה פעולה אפשרי להמלצות שתגובשנה על ידי הממונה על שוק ההון

המלצות של חבר הוועדה מר אבי אקהאוס

1. משרד הכלכלה יקים ועדת היגוי מיוחדת בשיתוף של משרד האוצר, הממונה על אגף שוק ההון ביטוח וחיסכון (להלן הממשלה) ובשיתוף עם הארגונים הכלכליים בארץ וחברות הביטוח לצורך ניסוח הסכם מסגרת בין חברות ביטוח לעסקים פרטיים. במסגרת הסכם זה תצענה חברות הביטוח חבילה של ביטוח בסיסי המכסה מפני תביעות אזוריות על כשלים בתחום בטיחות בעבודה ובטיחות הנמצאים בעסק ובסביבתו. הסכם המסגרת יאפשר סל מוזל, וחברות הביטוח תתחייבנה לערוך במסגרתו סקר סיכונים מלא בכל עסק פרטי שיצטרף להסכם המסגרת. הממשלה תערוך מסע פרסום שבאמצעותו תציע את הסכם המסגרת והתמריצים למצטרפים אליו: מחיר מוזל, הטבה במיסוי, הכרה בביטוח כהוצאה מוכרת וסיוע בהעלאתה של רמת הבטיחות בעסק. הובלת הסדר כזה הנה פעולה אקטיבית מיידית של כיסוי אלפי עסקים במדינת ישראל, ובעיקר המסוכנים שבהם.
2. חברות ביטוח שתוזמנה להשתתף בהסדר הן חברות פרטיות מהארץ ומחו"ל וכן חברות ביטוח ממשלתיות. החברות תיבחרנה בהתאם להצעותיהן.
3. מסע הפרסום המוצע לעיל יערך באמצעי התקשורת השונים ויופנה בעיקר כלפי עסקים בסיכון גבוה: עסקים קטנים ובינוניים ועסקים ללא רישיון.
4. ההצטרפות להסדר הנה וולונטרית הן עבור חברות הביטוח והן עבור העסקים.
5. הצטרפות להסכם המסגרת והשתתפות בסקר בטיחות תהווה הקלה על קבלה של תקן בטיחות (כפי שהוצע בפרק הכלכלי). הקלה זו תהווה תמריץ נוסף להשתתפות בהסדר.
6. חברות הביטוח תתחייבנה לבצע סקר בטיחות מלא הכולל סקירה של מכלול הפעילויות המתקיימות בעסק על מנת לאתר את הסיכונים אשר להם חשוף העסק. כמו כן חברות הביטוח תתחייבנה לליווי העסק, במימונו תשתתף הממשלה כדי להקטין או לבטל את הסיכונים בעסק.
7. מידי שנה תיבחנה התוצאות של מערכת ההסברה במספר מדדים: מספר העסקים שהצטרפו להסדר ומאפייניהם (גם מבחינת הכשלים שנמצאו בסקר הסיכונים ותוקנו); מעקב אחר הירידה בתאונות עבודה ובתאונות בטיחות בכלל.
8. מאחר שנתונים מהווים משאב חיוני לצורך מניעה, חשוב להסדיר מול חברות הביטוח ומול אגף שוק ההון מנגנון של שיתוף במידע שיאפשר למדינה להגדיל את בסיס הנתונים של תאונות עבודה. כל זאת במטרה לקדם מניעה ולעקוב אחר עמידה ביעדי הפחתה בתאונות ובנפגעים ולשם ביצוע מחקרי מדיניות. בפרט, חשוב שחברות הביטוח ואגף שוק ההון יעבירו נתונים לגבי מספר נפגעים, מאפייניהם, מספר ימי פגיעה, שיעורי נכות זמנית וקבועה, סכומי תביעות, מאפייני התאונה, כשלי הבטיחות שגרמו לה ונתונים נוספים שיוגדרו על ידי הגוף המחקרי של רשות הבטיחות העתידית.

פרק 7:

שיפורים במערך הבריאות התעסוקתית

רפואה תעסוקתית

רקע

יעודה של הבריאות התעסוקתית הנו לשמר ולקדם את בריאותם של כלל העובדים במכלול המקצועות והעיסוקים הקיימים במדינה. הבריאות התעסוקתית משולבת עם תחומי פעילות אחרים: בטיחות, גיהות תעסוקתית, הנדסת אנוש, ארגונומיה, פסיכולוגיה תעסוקתית ועוד. המשותף לכל אלה הוא המאמץ לקיים תנאי עבודה תקינים (אופטימאליים) במקומות העבודה במטרה להבטיח שבכל סוגי העיסוק יוכלו העובדים לבצע את מטלות עיסוקם במהלך כל שנות העבודה ללא פגיעה בבריאותם.

ההבדל בין בטיחות בעבודה לבין בריאות תעסוקתית הוא שתחום הבטיחות בעבודה – עניינו במניעת סיכונים, אשר ההשלכות האפשריות שלהם מיידיות ומוחלטות (תאונות), ואילו תחום הבריאות התעסוקתית – עניינו במניעת סיכונים שהשפעתם בדרך כלל מצטברת, מאוחרת ובמקרים רבים אקראית (תחלואות).

לבריאות תעסוקתית שני מרכיבים עיקריים:

רפואה תעסוקתית – ענף של הרפואה המונעת הכולל מרכיבים קליניים-טיפוליים וכן מרכיבים מניעתיים בתחומי קידום הבריאות, הבטיחות והגהות. תחום רפואי מקצועי זה עוסק באבחון, בהערכה ובניטור של גורמי סיכון בסביבת העבודה, בזיהוי ובמניעה של מחלות שמקורן בעולם העבודה (עקב חשיפה לגורמים כימיים, פיזיקאליים, ביולוגיים, פסיכולוגיים וארגוניים), הן ברמה פרטנית של העובד הבודד והן ברמה של קבוצת העובדים החשופים. כמו כן תחום מקצועי זה עוסק בביצוע מעקב אחר קבוצות עובדים החשופים לסיכונים תעסוקתיים בעבודתם וכן בבדיקתן של קבוצות אלו. זאת במטרה למנוע או למזער נזקי בריאות הקשורים בתנאי העבודה. תחום הרפואה התעסוקתית קרוב בעיקרו לתחום הרפואה המונעת, כאשר העיקרון המנחה את העיסוק ברפואה התעסוקתית הוא מניעת היפגעויות בעבודה ומניעת מחלות מקצוע.

גהות תעסוקתית - תחום מומחיות מקצועית שייעודו זיהוי, ניטור (מדידה), הערכה ובקרה של סיכוני הבריאות הקיימים במקומות העבודה ובסביבת עבודתו של העובד, ומציאת פתרונות הנדסיים ואחרים למיתון חשיפות של העובדים לסיכונים אלו.

הרפואה התעסוקתית מטפלת בעובד, והגהות התעסוקתית מטפלת בסביבת העבודה. אלה שני תחומים המשלימים זה את זה.

למערך הבריאות התעסוקתית תפקיד מרכזי בהדרכת העובדים לגבי סיכונים תעסוקתיים שלהם הם חשופים, בהכרת האמצעים למיגון ולמיתון החשיפות בסביבת העבודה, בשיתוף העובדים בהתמודדות עם סיכוני העיסוק המסוים והגנה על בריאותם כנגזר מזכויותיו של העובד אשר מעוגנות בתקנות.

תאור המצב הקיים

אחריות משרדי הממשלה

1. הרפואה התעסוקתית מוכוונת בידי שני משרדים ממשלתיים: משרד הכלכלה ומשרד הבריאות. שר הכלכלה אחראי לבטיחות ולבריאות התעסוקתית והרגולטור האחראי הנו ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (מפקח העבודה הראשי) אשר ממונה על הרפואה התעסוקתית הראשית. משרד הבריאות באמצעות המחלקה לבריאות העובד, אחראי להבטיח תשתיות ופעילות של רופאים תעסוקתיים או גופים המספקים שרותי בריאות העובד ולהסדיר תהליכים הקשורים במניעת תחלואה על רקע תעסוקתי.

2. בישראל פועלים שירותי רפואה תעסוקתית במסגרת 4 קופות החולים, וזאת כמימוש אחריות הקופות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, וכן שירותי רפואה תעסוקתית הניתנים ע"י גופים פרטיים. הסמכת שירותי הרפואה התעסוקתית הנה באחריות משרד הכלכלה. שירות רפואי מוסמך מחויב להעסיק רופא אחד בעל מומחיות ברפואה תעסוקתית לכל הפחות ולקיים מספר תנאים נוספים. (על פי הנתונים שהוצגו בפני הוועדה, במציאות כיום לא כל השירותים לרפואה תעסוקתית בארץ עומדים בדרישות אלו). לצורך הסמכת השירות נועץ משרד הכלכלה במשרד הבריאות. אמות המידה שלפיהן מייצע משרד הבריאות למשרד הכלכלה, מפורטות בחוזר מנהל הרפואה 9/2008.

הבסיס החוקי

3. לצורך האמור חוקק מערך רחב של תקנות שמטרתן להגן על בריאות העובדים לפי סוגי החשיפות במקומות העבודה השונים. מתוקף תקנות אלו מופעלים שירותי הרפואה התעסוקתית, הבטיחות והגהות התעסוקתית. בנוסף, קיימים גם חוזרי מנכ"ל של משרד הבריאות.

4. שירותי הרפואה התעסוקתית מופעלים מתוקף חוק ביטוח הבריאות הממלכתי (1995) (כולל תקנות מס מקביל (1973) אשר הוכללו בחוק ביטוח הבריאות הממלכתי) ומתוקף פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש) תש"ל-1970 ותקנותיה. פקודת תאונות משלח יד (1945) מהווה עדיין בסיס לתקנות מחלות מקצוע, חובת הודעה (1990).

5. כיום קיימות 16 תקנות שבהן מצויה דרישה לבדיקה רפואית תקופתית (פיקוח רפואי) של עובדים בחשיפות מסוימות (המהוות סיכון לעובדים). כל עובד הנמצא בחשיפה לאחד מהגורמים המזיקים הללו, חייב בבדיקות פיקוח רפואי תקופתי על ידי שירות רפואה תעסוקתית מוסמך (בדרך כלל, נדרשות גם בדיקות עזר של ניטור ביולוגי של העובדים החשופים וכן מידע על ניטור סביבתי של רמת הגורם בסביבת העבודה).

6. בחוק ארגון הפיקוח על העבודה מצוי מעגל רגולטורי משלים במישור הפיקוח והאכיפה. במעגל זה קבועות סמכויות מפקחי העבודה האזוריים לערוך ביקורות במקומות העבודה ולהורות את המעסיק בדבר ביצוע סידורי בטיחות במקום העבודה, בדבר בדיקות רפואיות של עובדים בחשיפות מסוימות ובנוגע למימוש אחריותו להסדרת מנגנוני בקרה פנימיים למטרה זו. נציין כי מערך פיקוח וייעוץ זה אינו פותר את המעסיק מחובתו להיות ערני לסיכונים הייחודיים הנובעים ממאפייני מקום העבודה המסוים, כולל מאפיינים שלא זוהו או לא הוסדרו בחקיקה, וזאת כחלק מהאחריות הכוללת של המעביד לשלום העובד ולבטיחותו של מקום העבודה.

7. פן משלים הוא חובת ביצוע בדיקות רפואיות מסוימות בקבוצות עובדים בעלות חשיפות מוגדרות (והקצאת מקורות מימון לכך). חובה זו מעוגנת בתקנות, סעיף 7א' בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התש"ד – 1994 (תקנות מס מקביל, שירותי רפואה בעבודה). בתקנות אלו נקבעת אחריות קופות החולים לגבי ביצוע (במימון הקופה) של בדיקות רפואיות לגבי חשיפות מוגדרות וכן פעולות מניעה וחיסונים שעליהן לספק למבוטחיהן בתחום הרפואה בעבודה (בפרט תקנה 2 בחוק).

8. התקנות הייעודיות להגנה על בריאות העובדים בחשיפות מסוימות מגדירות במדויק אלו קבוצות עובדים נחשבות כ"עובדים חשופים", מהו היקף הבדיקות הרפואיות שעליהן לעבור ובאלו מרווחי זמן. התקנות הללו מוצאות מטעם משרד הכלכלה, בחתימתם המשותפת של שר הכלכלה ושר הבריאות.

ההיבט המקצועי

9. העיסוק המקצועי של המרפאה התעסוקתית מתאפיין בשלושה סוגים עיקריים של בדיקות:

א. **בדיקות קבלה לעבודה** – אלו בדיקות שמטרתן לקבוע התאמתו של עובד לסוג עיסוק מסוים בטרם כניסתו לעבודה. כיום, כאשר הדרישות הפיזיות בעיסוקים רבים הנן פחותות משמעותית מאלה שהיו בעבר, וכן רמות החשיפה בפועל במקצועות רבים גוברות, הוחלפו הבדיקות הללו, במקרים רבים, על ידי שאלון (שאלון לעובדי צווארון לבן), מבלי שנעשת בדיקה בפועל של העובד.

ב. **בדיקות פיקוח רפואי תקופתי** – אלה הן בדיקות הנעשות מתוקף חוק (בהתאם לתקנות הייעודיות) לקבוצות עובדים החשופים לגורם תעסוקתי מסוים (ברמה מעל לרמה המצויות בתקנות). בבדיקות תקופתיות אלה הרופא התעסוקתי מעריך על סמך נתוני הניטור הביולוגי האם העובד כשיר להמשיך ולעבוד בעיסוקו המסוים או לא. ממצאי הבדיקה והמסקנות של הרופא נרשמים בפנקס הבריאות⁵⁹ שהוא מסמך המועבר אל המעסיק ומהווה עבורו אישור שעובד זה כשיר להמשיך ולעבוד בעיסוק המסוים. מסמך זה גם מאפשר למפקח העבודה מטעם משרד הכלכלה לבדוק האם מקום העבודה הנדון ממלא אחר דרישות החוק לערוך בדיקות פיקוח רפואי תקופתי לכל העובדים שהוגדרו כעובדים חשופים. מעקב תקופתי זה אחר בריאות העובד מאפשר לתהליכי עבודה בעלי סיכונים מסוימים להמשיך ולהתנהל (כצורך כלכלי), תוך הבטחת בריאות העובדים העוסקים בכך.

ג. **בדיקות כושר עבודה** – מטרתן לאשר שעובד שחלה או נפגע, מסוגל לשוב למקום עבודתו ולהמשיך במילוי מטלות עיסוקו המוגדר. כאן נדרשת היכרות הן עם חשיפות ותנאי העבודה בעיסוק המוגדר באופן מלא או חלקי, והן עם ההשלכות הקליניות של הפגיעה בעובד. הרופא התעסוקתי, ככלל, מנסה למצוא פיתרון תעסוקתי לעובד שנפגע במסגרת מקום העבודה הקיים, תוך התחשבות במגבלות העובד. בדרך זו ניתן לשמר בעולם העבודה מספר רב של עובדים אשר כושר עבודתם לא במיטבו (שיקום תעסוקתי) ולמנוע פליטתם מעולם העבודה.

קיימים סוגים נוספים של בדיקות להם נדרש הרופא התעסוקתי, אך משקלם קטן.

10. מעבר לביצוע סוגי הבדיקות הללו הרופא התעסוקתי מהווה גורם מייצג למפעל ולעובדים בתחום השפעות הבריאות האפשריות של תהליכים ושל חשיפות במקום העבודה. נוסף לכך הרופא מתפקד כגורם מסייע בהטמעת תכניות לקידום בריאות במקום העבודה או כמקור מידע בכל שאלה בתחומי הבריאות והבטיחות המתעוררת בקרב העובדים. לשם כך על הרופא להכיר היטב ומקרוב את התהליכים ואת החומרים הנמצאים במפעל מסוים (סביבת העבודה), מכיוון שרק בדרך זו יוכל גם להוות גורם בלתי נפרד בתהליכי זיהוי של סיכונים בריאות ובנקיטת אמצעי הגנה על בריאות העובדים ומניעת היפגעותם, בתאונות עבודה או בנשירה מוקדמת של עובדים מכוח העבודה. כלומר, הרפואה התעסוקתית, כחלק מתחום בריאות הציבור, לומדת, חוקרת ומעריכה מאפייני הבריאות בכלל ציבור העובדים. בדרך זו היא מנסה להעריך ולהסיק האם מקור התחלואה בפרט מסוים הנו תעסוקתי או, קרוב לוודאי, מדובר בתהליך עצמוני.

⁵⁹ פנקס הבריאות המוגדר בחוק היה בעבר גם פנקס פיזי שהוחזק אצל המעסיק, והרופא התעסוקתי רשם בו את ממצאי בדיקות הפיקוח ומסקנותיו באשר לכשירותו של העובד המסוים להמשיך ולעבוד בחשיפה הנדונה. כיום, בעת מחשוב מערך המרפאות התעסוקתיות והשימוש בתיק רפואי ממוחשב, "פנקס הבריאות" הנו מסמך דיגיטלי המועבר אל המעסיק.

נתונים מספריים⁶⁰:

11. מספר רופאי התעסוקה הפעילים בארץ הוא כ – 100-120 (לא כולם מומחים).
12. פריסת שירותי הרפואה התעסוקתית:
 - א. שירותי רפואה תעסוקתית ניתנים ע"י 4 קופות החולים באופן הבא:
 - א. **שירותי בריאות כללית** נותנים שירותי בריאות בעבודה ב – 14 מרפאות ברחבי הארץ. במרפאות עובדים 60 רופאים תעסוקתיים, כולל 15 מתמחים.
 - ב. **במכבי שירותי בריאות** מופעלות 6 מרפאות אזוריות שבהן פועלים 25 רופאים, מתוכם 9 מתמחים ברפואה תעסוקתית.
 - ג. **בקופת חולים לאומית** אין מרפאות מסודרות, אלא מועסקים 4 רופאים (לא כולם מומחים) שפועלים בכל הארץ ונותנים שירותים ב – 20 ישובים לסירוגין.
 - ד. **קופת חולים מאוחדת** מבססת את שירותי הרפואה התעסוקתית על מיקור חוץ.
13. שירותי רפואה תעסוקתית הניתנים ע"י גופים פרטיים וגובים **תשלום עבור שירותיהם (שירותים מחוץ לקופת החולים)**:
 - א. **מרפאות פנים מפעליות** - במפעלים גדולים, לדוגמה, חברת חשמל, אינטל, רפאל, קמ"ג, ממ"ג יש 15 שירותים כאלה, ו- 6 מהם נמצאים בתוך בתי"ח, זאת לאחר שמרכזים רפואיים התחילו לפתח שירותים לעובדים שלהם. מרפאות אלו הן למעשה הכפלה (לפחות תקציבית) של השירות שאמור להיות מסופק על ידי הקופות.
 - ב. **מכונים פרטיים** - כדוגמת "מדיטסט", "מדיטון", מכון "מור", מכון "הדים" וכד'.
 - ג. שירותים הניתנים ע"י רופא תעסוקתי בודד במרפאתו או במפעל.
- כיום ישנם בסך הכול 31 ספקים מוסמכים של שירותי רפואה תעסוקתית בישראל.** הסמכה זו ניתנת למשך שנתיים, ונערכת בדיקה תקופתית של רמת השירותים לפני הארכת תוקף ההסמכה. נציין, כי בימים אלה נכתב תקן ניהול מרפאות תעסוקתיות, שהוא ראשון מסוגו, וישמש כבסיס מחייב לצורך הכרה במרפאות התעסוקתיות.
14. סוגי הבדיקות המבוצעות כיום במערך הרפואה התעסוקתית בישראל (לפי נתוני שנת 2010):
 - א. 32,810 בדיקות קבלה לעבודה. הרוב של **בדיקות כניסה לעבודה** מבוצע באמצעות המרפאות התעסוקתיות של קופות החולים, ורק 18% - על ידי שירותים פרטיים.
 - ב. 154,950 בדיקות פיקוח תקופתיות (לפי תקנות). עיקר הפעילות של שירותי רפואה פרטיים **מכוון לבדיקות פיקוח הנדרשות בתקנות.** בקופות חולים בדיקות פיקוח מהוות 59% מכלל הבדיקות המבוצעות.
 - ג. 59,790 בדיקות כושר עבודה. **בהערכת כשירות לעבודה** הקופות מבצעות 90% מכלל הבדיקות, ורק 10% מתבצעים בשירותים הפרטיים. נראה כי קיים עומס רב על המרפאות התעסוקתיות בתחום ביצוע בדיקות כושר עבודה, כאשר עיקר זמן העבודה של הרופאים במרפאה התעסוקתית מנוצל להערכת כשירות לעבודה, ופחות זמן מוקדש לבדיקות פיקוח תקופתיות ולפעולות אחרות כמניעה והדרכה. עומס זה מתבטא גם בזמן ההמתנה הממושך של עובדים לבדיקת כושר (דבר הכרוך, ככלל, באובדן לא מעט ימי עבודה).

⁶⁰ פסקה זו מתבססת על נתונים שהוצגו בפני הוועדה על ידי:

- א. פרופ' רוני גמזו מנכ"ל משרד הבריאות
- ב. ד"ר לונה פושני, הרפואה התעסוקתית הראשית, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה
- ג. ד"ר חיים כהן יו"ר איגוד הרופאים התעסוקתיים

עיקרי הבעיות והפערים

חסרונות פיצול השירות בין קופות החולים השונות

1. במצב הקיים כל עובד מקבל שירותי רפואה תעסוקתית בקופה שבה הוא מבוטח. החסרונות הנובעים מכך מפורטים להלן.

2. **פגיעה בבסיס המקצועי** - הרפואה התעסוקתית מבוססת על הסקה מהכלל את הפרט. הפיצול שומט את הבסיס המקצועי, שכן בכל קופה קיים רק מידע חלקי על תחלואת עובדי המפעל - דבר הפוגע באופן מהותי ביכולת לבצע הערכה אפידמיולוגית של תחלואה שמקורה בתנאי העבודה. פיצול המידע בין הקופות מביא לכך שמידע אפידמיולוגי חיוני לא יזוהה מאחר שאין שיתוף מידע בין הקופות.

3. **פגיעה בשוויוניות בקרב העובדים** - סעיף 1 בחוק ביטוח הבריאות הממלכתי קובע: ביטוח הבריאות הממלכתי לפי חוק זה, יהא מושתת על עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית. בתחום הרפואה התעסוקתית לכל קופה מדיניות משלה לגבי אופן ניהולו של שירות הרפואה התעסוקתית במסגרתה. לפיכך, ציבור העובדים במדינה אינו זוכה לשירותי רפואה אחידים ושוויוניים. במצב הנוכחי קיים גם אי שוויון במתן שירותי רפואה תעסוקתית אפילו לעובדי אותו המפעל. לפיכך, שני פועלים שעובדים יחד ליד אותה מכונה ממש, וחשופים לתנאי עבודה ולסיכונים זהים, יקבלו רמה שונה של שירות רפואי רק משום שהם מבוטחים בקופות שונות. מצב זה מתרחש מאחר שקיימת שונות ניכרת בין הקופות ברמה של אספקת שירותי רפואה תעסוקתית שהן מעניקות ובהיקף שירותים אלו. ניתן לראות בבירור את השוני בין קופה לקופה באמצעות שני מדדים - יחס רופא-מטופל ורמת ההשקעה הכספית. להלן הנתונים:

א. מספר הרופאים התעסוקתיים ביחס למספר העובדים המבוטחים בקופה:

- 1) שירותי בריאות כללית: 1: 28,000 בקירוב.
- 2) מכבי שירותי בריאות: 1: 35,000 בקירוב.
- 3) קופת חולים לאומית: 1: 110,000 בקירוב.
- 4) קופת חולים מאוחדת: לא ניתן להעריך משום שהשירות ניתן ע"י מיקור חוץ.

ב. ההוצאות של הקופות על מתן שירותי רפואה תעסוקתית:

- 1) שירותי בריאות כללית: 63 מיליון ש"ח לשנה עבור 1,700,000 עובדים שהם 37 ש"ח לעובד.
- 2) מכבי שירותי בריאות: 15 מיליון ש"ח לשנה עבור 870,000 עובדים שהם 17 ש"ח לעובד.
- 3) קופת חולים לאומית: 11 מיליון ש"ח לשנה עבור 440,000 עובדים שהם 25 ש"ח לעובד.
- 4) קופת חולים מאוחדת: 4 מיליון ש"ח לשנה עבור 310,000 עובדים שהם 12 ש"ח לעובד.

4. פגיעה ביעילות -

א. הפניית עובד למרפאה התעסוקתית כרוכה באובדן יום עבודה. כאשר צוות המרפאה מגיע למפעל, ניתן לצמצם באופן ניכר את אובדן שעות העבודה. המפעלים מתקשים להתקשר עם כל קופות החולים ולהביא את הצוותים השונים למפעל ביום מסוים או בתאריך המתאים למערך העבודה במפעל. נציגי הקופות השונות מופיעים במפעל במועדים שונים, והדבר מפריע לתפעול יעיל של סדרי העבודה במפעל ומקשה על יצירת קשרי עבודה סדירים עם גורמי בטיחות, גהות ועם מנהל במפעל. גם הגורמים המקצועיים השונים במפעל חייבים לעבוד מול נציגי ארבע הקופות בנפרד על מנת לקבל שירותי רפואה תעסוקתית לכלל ציבור עובדי המפעל, דבר שהוא מקור לקשיים ולסרבול.

ב. פיצול השירות מביא בהכרח לניצולת לא יעילה של כוח אדם העוסק בבריאות תעסוקתית. תופעה זו מטרידה לכשעצמה ובוודאי במצב הקיים של מחסור חריף באנשי מקצוע בתחום זה.

5. פגיעה במחויבות ובמעורבות –

א. אין רופא אחד שלו ישנה מחויבות מלאה לכלל עובדי המפעל, ועל כן מחד גיסא אין למעסיק כתובת אחת ליעוץ, ומאידך גיסא רופא הקופה המחויב למספר רב של מקומות עבודה, אינו מכיר באופן יסודי את המפעל המסוים (אין מחויבות למפעל אחד או למספר מצומצם של מפעלים).

ב. המצב הקיים גורם גם למעורבות מוגבלת של מערך הרפואה התעסוקתית (של כל קופה בנפרד) בתחומי הערכת סיכונים במפעל, בהדרכת עובדים, בפעילות מניעה ובקידום בריאות. פעילויות אלו מפותחות יותר במצבים שקיים "רופא המפעל" הנושא מחויבות ברורה למקום עבודה מסוים.

6. **כפל תשלום -** כיום מתפתחת התופעה שמכונים פרטיים שנותנים שירותי בריאות תעסוקתית, מגיעים למפעלים ועורכים את הבדיקות הנדרשות במקום העבודה. הסדר זה כאמור חוסך זמן עבודה למעסיק, ולכן מעסיקים רבים מעדיפים להזמין שירות רפואה תעסוקתית פרטי במקום לשלוח עובדים למרפאות הקופות. מהנתונים שהוצגו לוועדה עולה כי משמעות הדברים היא כפל תשלום בגין שירותי רפואה תעסוקתית, זאת משום שהשירותים נכללים בתשלום מס בריאות של העובדים לביטוח הלאומי, וקופות החולים מתוקצבות לעניין הרפואה התעסוקתית לפי מספר מבוטחיהן. בפועל, עקב סרבול השירות הניתן על ידי הקופות כמתואר מעלה, מעדיפים לא מעט מעסיקים לשלם ממקורותיהם ולרכוש שירותי רפואה תעסוקתית חלופיים מספק פרטי ("מדיטסט", "מדיטון", מכון "מור", מכון "הידים" וכד').

הקפאת פיתוח שירותי הרפואה התעסוקתית

7. במרבית שירותי הבריאות שהקופות מעניקות, קיימת תחרות בין הקופות על המבוטחים, דבר המביא לשיפור השירותים ולהרחבתם באופן תמידי. בתחום הרפואה התעסוקתית אין הדבר כך, לא קיימת תחרות, ולכן המגמה היא צמצום השירות והגבלתו רק לדרישות המפורשות בחוק. כך, הקופות נוטות לצמצם את הבדיקות הרפואיות בכל מקרה או מצב שבו אין ביטחון מלא שאמנם החשיפות הן מעבר לרמות הסף שצינו בתקנות. מדיניות זו מקשה על מקומות העבודה לקבל מענה שירותי או יעוץ במצבים שבהם התנאים אינם חד משמעיים או אף אינם ידועים. בעולם העבודה מצבים אלה לא מעטים. בדומה לכך אין השירות נותן מענה לשאלות המעסיקים בתחומים שאינם נופלים בדיוק במסגרת התקנות הקיימות. במצב הקיים נושאים רבים המאפיינים את עולם העבודה כיום אינם נכללים במסגרת הפעילויות של המחלקות לרפואה תעסוקתית או אינם זוכים להתעדכנות ולתשומת הלב הראויה כגון: עובדי קבלן, עובדים זרים, תעשיות היי-טק, ארגונומיה, עבודה בפני צג מחשב, עבודת נשים, עבודת משמרות, העובד המזדקן וכד'. נושאים חסרים אלה מכוונים לכך שנוצר כיום צורך לפתח הנחיות חדשות שתחייבנה את שירותי הרפואה התעסוקתית בקופות להשקיע בתחומים אלה ולתת מענה לצרכים המשתנים של עולם התעסוקה המודרני.

היעדר עדכון התקנות לפי הסיכונים

8. למרות הידוע לגבי סיכונים שנוספו לעולם העבודה, מאז שנת 1994 (תקופת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי) לא נוספה לחקיקה בישראל שום תקנה הכוללת דרישה לביצוע בדיקות ניטור רפואיות (הסל הבסיסי של שירותי רפואה תעסוקתית). זאת מאחר שלא ניתן להרחיב סל שירותי הרפואה התעסוקתית מבלי להקצות מקורות כספיים לכך. כיום אין למשרד הבריאות ולמשרד הכלכלה מנגנון משותף המסדיר מקורות לתוספות תקציביות אלו.

כוח אדם מקצועי בשירותי הרפואה התעסוקתית

9. רופאים פעילים –

א. מספר רופאי התעסוקה הפעילים בארץ הוא כ – 100-120 (לא כולם מומחים). כלומר, מדובר ברופא תעסוקה אחד לכ – 33,000 עובדים! בארצות אירופה היחס הוא כ – 1:1,550 ובארצות הברית 1:13,000. המספרים מדברים בעד עצמם. בחו"ל יחס זה מושג באמצעות שילובם של רופאים שאינם מומחים ברפואה תעסוקתית, כגון רופאי משפחה או רופאים מתחומי התמחות אחרים. השילוב מתבצע לאחר שעברו הכשרה מתאימה. בישראל, בניגוד לארצות אחרות, לא ניתן כיום לשלב רופאי משפחה או רופאים אחרים בתחום הרפואה התעסוקתית באופן מהיר ויעיל.

ב. בישראל פעילים בתחום רופאי תעסוקה מומחים, מתמחים וקבוצה קטנה של "רופאים מורשים". אלו רופאים שלא עברו הכשרה מלאה ברפואה תעסוקתית (התמחות), אך בעלי ניסיון בתחום, ולפיכך הוציא להם משרד הכלכלה הרשאות לבצע בדיקות רפואיות לפי התקנות. האיגוד לרפואה תעסוקתית מתנגד לרופאים מורשים, זה שנים שלא ניתנות הרשאות לרופאים נוספים ואכן קבוצה זו הולכת ומצטמצמת.

10. הכשרת רופאים

א. הכשרת רופאי התעסוקה מוטלת על בעיקר הקופות, ותהליך זה שונה ממרבית מקצועות הרפואה האחרים. מדיניות הקופות הנה שמירת היקפו הקיים של שירות הרפואה התעסוקתית ולעיתים אף צמצומו. כך, כל קופה מקציבה תקני מתמחים אך ורק בהתאם למצבת הפרישה העתידית של רופאים תעסוקתיים פעילים (צרכי הקופה המסוימת). כלומר, במצב הנוכחי כל מה שניתן לצפות לו הוא שאולי יתקיים שימור היקף כח האדם הקיים.

ב. תכנית ההתמחות ברפואה תעסוקתית (באחריות הר"י) נמשכת 4.5 שנים ובנויה ממסלול מובנה ומוגדר היטב (כולל שנה אקדמית ורכישת תואר MPH / MOH). על המתמחה לעמוד בשתי בחינות מטעם המועצה המדעית של הר"י (שלב א', שלב ב') לפני שיוכר כמומחה ברפואה תעסוקתית. תכנית התמחות זו, בדומה למקובל ברוב ארצות המערב, מבטיחה שמומחים ברפואה תעסוקתית יהיו רופאים בעלי ידע תיאורטי מקיף בתחום המקצועי המוגדר, בעלי רקע מספק בגישות אפידמיולוגיות להערכת בעיות העלוות להתעורר במקום העבודה, בעלי התמצאות בהכרת התקינה בישראל ובעלי ניסיון קליני בתחום הרפואה התעסוקתית ובתחומים נלווים.

ג. ברוב ארצות המערב קיימת גם דרגת ביניים נוספת של רופאים תעסוקתיים (רופאי משפחה או מתחומי התמחות אחרים) העוברים הכשרה בסיסית כדי להיות מסוגלים להתמודד עם נושאים בסיסיים בבריאות העובד. לדוגמה, באנגליה ניתן קורס של 300 שעות של הכשרה בסיסית ברפואה תעסוקתית, בפינלנד הקורס הנו של 200 שעות ובאוסטריה - של 12 שבועות. ראוי לציין כי באותן ארצות קיימת גם הכשרה מלאה (4-5 שנים) של רופאי תעסוקה מומחים.

ד. בחסות ארגון העובדים הבין לאומי (ILO) פותחה תכנית הכשרה בסיסית למתן שירותי בריאות העובד. התכנית נקראת (BOHS) – Basic Occupational Health Services, והיא מאפשרת מתן שירותי בריאות בעבודה ברמות שונות ובאמצעות דרגות הכשרה שונות של הצוות, הכול לפי המשאבים הקיימים. לפי מודל זה מוגדרות ארבע רמות של מתן שירותי בריאות העובד. זאת בהתאם למשאבים ולכוח אדם מקצועי העומדים לרשות המערכת הרפואית הנדונה. הדרגה הגבוהה ביותר כוללת מערך של שירותי רפואה תעסוקתית כוללניים (comprehensive occupational health services). במקרה זה צוות השירות כולל רופאים (מומחה ברפואה תעסוקתית, אחיות תעסוקתיות, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים וכד'), כך שהשירות נותן מענה רב מקצועי למטופלים ולמקומות העבודה.

הקשורים לשירות. דרגה הנמוכה יותר בנויה משירות שמסופק על ידי צוות שבראשו רופא מומחה (לא בהכרח ברפואה תעסוקתית, אך עבר הכשרה מסוימת בתחום) ולצדו אחיות.

ה. יש לציין כי האיגוד לרפואה תעסוקתית הביע עמדה נחרצת כנגד למגמה לאפשר לרופאים ממקצועות אחרים לעבור הכשרה מצומצמת ברפואה תעסוקתית ולעסוק בתחום זה (למודי דיפלומה).

11. כוח אדם סעודי ברפואה תעסוקתית

בדומה למחסור ברופאי תעסוקה מומחים קיים גם מחסור ניכר באחיות שעברו הכשרה בתחום בריאות העובד. כיום אין דרישה בתקינה להכשרה מקצועית ייעודית לאחיות העובדות במרפאות התעסוקתיות. הואיל ומטלות רבות של עבודת המרפאה ניתנות לביצוע על ידי אחיות (בדיקות סקר מסוימות – ספירומטריה, אודיומטריה או נושאי קידום הבריאות והסברה), מן הראוי לעודד אחיות לעבור הכשרה מקצועית מתאימה שתגרום לשדרוג רמת המקצועיות בעבודת צוות המרפאה התעסוקתית. זאת בדומה להכשרה ייעודית של אחיות בתחומים אחרים ברפואה.

חוסר נתונים ומידע

12. הנתונים המפורטים לגבי סוגי הבדיקות המבוצעות כיום במערך הרפואה התעסוקתית בישראל (ס' 14 בעמ' 57 לעיל) משקפים תפוקות של מערך הרפואה התעסוקתית כפי שהן מתקיימות בפועל. אין ביטחון שהדבר מבטא מתן מענה לצרכים האמיתיים של ציבור העובדים. זאת מאחר שלא קיים מידע לגבי מספר העובדים בישראל החייבים בבדיקות הפיקוח התקופתיות. לפיכך גם אין מידע לגבי מספר העובדים שאינם נבדקים, ומהו שיעורם מכלל ציבור העובדים הרלוונטי. כלומר, הנתונים מפרטים את הפעילות שנעשתה בפועל ללא כל התייחסות (או מידע) למספר הנבדקים הזקוקים להיבדק בבדיקות השונות הללו. דהיינו, לא קיים תכנון עבודה וכוח אדם לפי הצרכים, אלא יש מידע רק על תפוקות המערכת בהתחשב בסגל הקיים. לא מעט סקרים העלו שקיימים מקומות עבודה רבים (בפרט מפעלים ועסקים קטנים) שאינם נמצאים כלל במערך בדיקות הפיקוח. לפיכך, פגיעות בעבודה ומחלות מקצוע לא מעטות מתגלות רק בדיעבד (כמו פניות למל"ל בגין נזקי רעש) כאשר העובד מגיע ביוזמתו למערך הרפואה הקלינית או אל הביטוח הלאומי. חלק ממחלות המקצוע אינן מאובחנות כמחלות מקצוע ואין התייחסות אליהן בהקשר התעסוקתי. ניתן לראות בכך כשל מערכתי.

13. מידע מסודר ומעודכן על מספר החשופים לפי סוג החשיפה בכלל מקומות העבודה בארץ הנו תנאי לבנייה ולתכנון נכונים של כוח האדם הנדרש בשירותי הרפואה התעסוקתית (נדרש מיפוי ארצי מקיף). הוועדה רשמה בפניה, בהסתמך על העדויות שנמסרו לה במהלך הדיונים על ידי מומחים שונים, כי לא קיימת כיום "מפת בריאות תעסוקתית" כלל ארצית במדינת ישראל. כלומר, אין מידע מסודר על גודל קבוצות העובדים החשופות לגורמי הסיכון התעסוקתיים השונים (כמוגדר בתקנות). דבר זה אינו מאפשר להיערך נכונה לגבי צרכי בדיקות הפיקוח, לגבי מידת הכיסוי הנוכחית או בנוגע לבניית תכנית עבודה עתידית.

14. יחד עם זאת הוועדה מציינת לחיוב את הקמת הרשם הלאומי למחלות תעסוקתיות. זהו מיזם משותף של משרד הכלכלה ושל משרד הבריאות במימון משרד הכלכלה, שתפקידו לאסוף את הנתונים ולגבש את המידע אודות מספר החשופים לפי סוג החשיפה. בתקופה זו הרשם עורך "פיילוט" וצפוי בקרוב להרחיב את פעילותו. שלמות הנתונים תלויה לא מעט בהשתלבותו של המוסד לביטוח לאומי ברשם.

בדיקות הפיקוח הרפואי - היעדר מודעות ומיעוט אכיפה

15. במקומות עבודה רבים, ובפרט במקומות קטנים, חסרה מודעות לסיכונים התעסוקתיים, ואין היכרות עם דרישות החוק. ברור כי מפקחי הבטיחות של משרד הכלכלה אינם מסוגלים להגיע אל כל המעסיקים⁶¹, בפרט לא למקומות עבודה קטנים שבהם לעיתים קרובות תנאי הבטיחות והגהות ירודים. בנוסף, הקופות אינן יוזמות ואינן פועלות במטרה לאתר מקומות ועובדים אלה, ומסתמכות באופן כמעט בלעדי על הדרישות לבדיקות פיקוח המועברות אליהן על ידי מפקחי העבודה האזוריים של משרד הכלכלה. מכאן ניתן להסיק כי קיימים עובדים רבים שלגביהם בדיקות הפיקוח הרפואי חשובות ויעילות במיוחד, והם אינם זוכים להן.

המלצות

עקרונות מנחים להמלצות הוועדה

4. הוועדה רואה צורך וחשיבות בפיתוח שירותי רפואה תעסוקתית המושתתים על העקרונות הבאים:

- א. זמינות של שירותי הרפואה התעסוקתית ונגישותם לכל סוגי אוכלוסיות העובדים בישראל.
- ב. כל מעסיק יקבל את שירותי הרפואה התעסוקתית המחויבים על פי חוק, על ידי ספק שירותים אחד (אחת מקופות החולים) באופן שיבטיח שירות איכותי ושוויוני לעובדיו.
- ג. מעסיק יוכל לבחור ספק שירותים אחד המועדף עליו, ויתקיים מנגנון התחשבות בין קופות החולים.
- ד. יושם דגש על מניעה, על קידום בריאות ועל שיקום במקום העבודה.
- ה. שירותי הרפואה התעסוקתית יתנו מענה למאפייני העבודה העכשוויים.
- ו. הגברת מעורבות המעסיקים בתחום הבריאות התעסוקתית, חיזוק הקשר בין הרופא התעסוקתי למקום העבודה.
- ז. הגברת המעורבות של שירותי הרפואה התעסוקתית במקומות העבודה הקטנים.
- ח. הגברת שיתוף הפעולה בין מפקחי העבודה של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (כולל איתור מקומות עבודה בעלי סיכונים ייחודיים) לבין שירותי הרפואה התעסוקתית באזור.
- ט. מיסוד מערך נתונים ומידע אודות תחלואה תעסוקתית ואודות סיכונים בריאות תעסוקתיים.
- י. הגדלת מספר הרופאים התעסוקתיים והרופאים המורשים.

5. בניית שירותי רפואה תעסוקתית ראויים תושתת על:

- א. **מקצועיות** – מתן שירות איכותי ואתי על ידי צוות מקצועי (שקיבל הרשאות והסמכות נדרשות) כאשר מקום העבודה מקבל שירות כוללני העונה הן לדרישות התקינה בישראל והן למתחייב מתוך הידע העדכני בתחומי הבריאות התעסוקתית. תינתן תשומת לב והתחשבות לעליית משקלם של גורמים חדשים בעולם העבודה, כגון עובדי מחשב, ניידות עובדים, עבודה מהבית ונושאי דחק, שחיקה, העובד המזדקן ואי ביטחון תעסוקתי.
- ב. **התאמת שירותי הרפואה התעסוקתית** למקום עבודה מסוים ולצרכים המיוחדים שלו. השירותים יופעלו תוך תאום והתייעצות עם גורמי בטיחות, גהות, הנדסה ומנהלה במקום העבודה המסוים. במקום העבודה יושם דגש על מניעה, על קידום בריאות ועל חינוך לבריאות.

⁶¹ יצוין כי במחוז חיפה והצפון של משרד הכלכלה למעלה מחמש שנים לא מצליחים לאייש תקן פנוי של רופא תעסוקתי.

ארגון שירותי הרפואה התעסוקתית

6. על בסיס סמכותם של שר הבריאות ושל שר הכלכלה מכוח סעיף 7א. בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, הוועדה ממליצה למשרד הבריאות ולמשרד הכלכלה לבחון ארגון של שירותי הרפואה התעסוקתית כדי שכל מקום עבודה יקבל את שירותי הרפואה התעסוקתית המחויבים על פי חוק, על ידי ספק אחד. מעסיק יוכל לבחור ספק שירותים אחד המועדף עליו, ויתקיים מנגנון התחשבות בין קופות החולים.
7. הוועדה צופה שארגון המבוסס על ספק שירותים אחד למקום העבודה, ייתן מענה לכל חסרונות פיצול השירות בין קופות החולים השונות שתוארו לעיל, ובמיוחד השינוי יביא לניצולת יעילה יותר של כוח האדם ברפואה תעסוקתית.
8. מחויבות והיכרות של שירות רפואה תעסוקתית עם מקום העבודה המסוים תבאנה לצמצום בנשירת עובדים מכוח העבודה, לשיקום עובדים שחלו או נפגעו במסגרת מקום העבודה הקיים, לליווי מקצועי של גורמי רפואה ושיקום ולצמצום היעדרויות מעבודה שניתן למנוע. כמו כן, בדרך זו יתאפשרו בקרה יעילה ופיקוח של הרשויות שיאתרו את העובדים שלא נבדקו או לחלופין שישנו צורך לברר מהו מצבה של הבדיקה.
9. בהתחשב בשינויים של מאפייני עולם העבודה כיום ומציאותם של אזורי תעשייה, מקומות עבודה קטנים כמו גם מפעלי היי-טק באזורים מוגדרים בסמוך ליישובים, יש לבחון הספקת שירותי רפואה תעסוקתית אזוריים והנגשתם לכל מקומות העבודה באזור נתון. הוועדה מעודדת הקמת מרפאות תעסוקתיות – אזוריות (קבועות או באמצעות ניידות) באזורי מסחר ותעשייה⁶²

גישור על מחסור ברופאים

10. במטרה לגשר על המחסור ברופאים תעסוקתיים הוועדה ממליצה לפתוח מסלול ולעודד הכשרה לרופאי קהילה ואחרים לפי מודל BOHS המוזכר לעיל, באופן שיאפשר זיהוי פגיעות בעבודה על ידי רופאים בעלי הכשרה בסיסית ובמידת הצורך יפנה את הנפגע למומחה.
11. לצורך הכשרת רופאים על פי הדרוש, הוועדה ממליצה לבחון אפשרות לפתיחת מסלול התמחות לרופאים תעסוקתיים שבמסגרתו המדינה תשתף במימון חלקי של ההתמחות (במרפאות המוכרות להתמחות), ובתמורה הרופאים התעסוקתיים יתחייבו למתן שירותים באזורי הפריפריה או כפי שייקבע.

עדכון התקנות לפי הסיכונים

12. הוועדה ממליצה למשרד הבריאות ולמשרד הכלכלה לערוך מיפוי השירותים הכלולים בסל שירותי הרפואה התעסוקתית, לרבות שירותים שבוטלו או אלה שאין בהם צורך. כמו כן הוועדה ממליצה לבנות מנגנון המאפשר לגרוע טכנולוגיות שלא בשימוש מהסל ולהוסיף טכנולוגיות וחומרים חדשים. במקביל מומלץ לקיים הערכה של כל קבוצות העובדים.

מיסוד מערך נתונים ומידע אודות תחלואה תעסוקתית וסיכוני בריאות תעסוקתית

13. הוועדה מברכת על הקמתו ועל הפעלתו של הרשם הלאומי למחלות תעסוקתיות וממליצה למוסד לביטוח לאומי להצטרף ולספק בהקדם את נתוניו אשר בלעדיהם קשה לקבל תמונה שלמה ומהימנה של התחלואה התעסוקתית בישראל.
14. לצורך ניתוח נתונים ועיבודם למידע ולדע הוועדה ממליצה על הקמתו של גוף מחקר במסגרת הרשות כמתואר בפרקים 5 ו-10.

⁶² בהתבסס על מודל מרפאת גבעת שאול בירושלים שפותח במסגרת הפעולה המונעת ובהתחשב בלקחיו

גהות תעסוקתית

ראה התייחסות לנושא בפרק 9 "שיפורים במערך המקצועי" בפסקה העוסקת בגהותן.

בנוסף לאמור שם מצאנו לנכון להביא כאן שתי המלצות נוספות כלהלן:

1. כיום קיימת תלות בחוק בין תוצאות הניטור לפיקוח הרפואי. התלות מתבטאת בכך שעובדים, שרמת חשיפתם בניטור הסביבתי לא עברה 50% מתקן החשיפה, כמעט שלא נכללים בפיקוח הרפואי, אלא אם כן הם מוגדרים כעובדים בסיכון עקב סוג העיסוק שלהם (מכוח רשימות עיסוקים בתוספות לתקנות גיהות), או שמעבידם, או מפקח שהוא רופא, הפנה אותם לבדיקת רופא תעסוקתי. ביצוע פיקוח רפואי של עובדים בהתניה בערכי הניטור סביבתי במקום העבודה עלול לגרום נזק בריאותי בלתי הפיך לעובדים. לפיכך, הוועדה ממליצה לגורמים המקצועיים לתת את הדעת במסגרת החקיקה העתידית או במסגרת קוד מקצועי לבטיחות (COP) כמתואר בפרק 4 וכפי שיימצא לנכון, לשקול חיוב של ביצוע פיקוח רפואי לעובד גם על סמך המלצתו המנומקת של גהותן כנובע מסקרי הגהות שביצע.

2. הוועדה ממליצה לגורמים המקצועיים לתת את הדעת במסגרת החקיקה העתידית או במסגרת קוד מקצועי לבטיחות (COP) כמתואר בפרק 4 וכפי שיימצא לנכון, לשקול הכללת הוראות בתחום הארגונומיה לרבות הוראות למניעה, לגילוי מוקדם ולטיפול מוקדם בהפרעות שריר-שלד ואימוץ תקנים בין לאומיים בארגונומיה.

פרק 8:

הטמעת הבטיחות באמצעות חינוך

בפתח דברינו בפרק זה נדגיש: היפגעות ילדים אינה נושא אשר נכלל במנדט הוועדה. היפגעות ילדים מטופלת על ידי ממשלת ישראל במסגרות שונות ובכפוף להחלטת ממשלה בנושא זה.

נציין אם כן, כי כוונתנו בפרק זה איננה להמליץ על דרכים למניעת היפגעות ילדים, אלא מטרתנו היא פיתוח ידע ומודעות גבוהים לבטיחות בקרב אזרחים בכלל ועובדים בפרט. התמקדות הוועדה בהטמעת הבטיחות באמצעות חינוך נובעת מההבנה שזו הדרך האפקטיבית לקבע דפוסי נכונים וראויים בקרב אנשים בוגרים.

רקע

אנו עדים לתאונות רבות במגוון תחומים: תאונות דרכים, תאונות בעבודה, תאונות מבצעיות, תאונות באירועים רבי משתתפים, תאונות אישיות בבית ובפנאי ועוד, שהמשותף להן הוא פזיזות, חוסר תכנון והיעדר ניהול סיכונים סביר.

רבות נכתב על תרבות ה"סמוך" ו"יהיה בסדר" המאפיינת את החברה הישראלית, ובעניין זה זכורים לנו היטב דבריו של יצחק רבין ז"ל. אנו עדים לנטייה בקרב רבים לזלזל בהוראות רשמיות. אין זה נדיר לפגוש בעל מקצוע המפר את הכללים, המתפאר בגמישותו, בפיקחותו וביכולתו להסתגל במהירות למצבים משתנים ולהיחלץ מכל צרה, גם פתאומית. התגובה והאלתור מסמלים כביכול – תושייה, ובאים על חשבון מקצועיות, שיקול דעת, ניהול תקין וירידה לפרטים.

לאורך השנים התבססו בחברה הישראלית נורמות שלפיהן זהירות נתפסת כפחדנות, ובטיחות נתפסת כמורבעות. בהינתן משימה קיים רצון להיחפז לשלב הביצוע ולהציג "תוצאות בשטח" בעוד ששלב התכנון נחשב ל"בזבוז זמן". הוראות נתפסות כביטוי לשליטה ולא כאמצעי לביצוע המושלם של המשימה. בקרב רבים בחברתנו הוראות, כללים והנחיות מעוררים ניכור.

ילדים הגדלים בסביבה ובתרבות המשדרות מסרים אלה, הופכים למבוגרים הנוקטים גישה שלילית ומזלזלת כלפי הנחיות בטיחות וזהירות בתחומים שונים.

תאור המצב הקיים

1. משרד החינוך מפרסם מעת לעת הוראות בטיחות שמטרתן למנוע היפגעות ילדים במוסדות החינוך, באירועי חינוך וכיו"ב. לרוב, אין מדובר בחינוך לבטיחות.
2. יחד עם זאת, במהלך עבודתה נחשפה הוועדה לנקודות אור רבות:
 - א. מערכת החינוך בסיועם של ארגונים נוספים⁶³ מפתחת תכניות שונות וביניהן תכניות להקניית כישורי חיים. הילדים מקבלים הדרכות בהתאם לגילם בתחומים שונים כגון: בטיחות בדרכים, הגברת המודעות לפגיעות מסוגים שונים, כגון אלימות, סמים ואלכוהול, פגיעה מינית, אובדנות, סיכונים ברשת האינטרנט ועוד.
 - ב. תכנית נוספת הראויה לציון שמפעיל משרד החינוך הנה תכנית מפתח ה"ב. במסגרת זו נחשפנו למערכי לימוד יוצאים מן הכלל, שמלמדים את הילדים על הסיכונים השונים בסביבתם בדרך של שיתוף והפעלה.
 - ג. עוד מצאנו לנכון לציין כאן דוגמה מרתקת שפגשנו במסגרת החינוך הבלתי פורמאלי. לפני מספר שנים, לאחר אסון שארע בתנועת הנוער העובד והלומד, שבו נהרג מדריך, הוחלט לשים דגש על נושא הבטיחות. התנועה "הניפה" את דגל הבטיחות כחלק בלתי נפרד ממטרותיה, וכיום כל החניכים (כולל צעירים ביותר בגילאי עשר) מקבלים הכשרת בטיחות בהתאם לפעולות שבהן משתתפים ובהתאם לגילם. כל מדריך בתנועת הנוער עובר הכשרת

⁶³ עמותות וארגונים כגון: בטרם, אור ירוק, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול ועוד.

בטיחות מעמיקה ולומד לבצע בעצמו ניהול סיכונים. למדריך יש מספר כתובות ומספרי טלפון שאליהם הוא יכול לפנות בכל רגע נתון לצורך קבלת מידע ולהתייעצות בתחום הבטיחות. מתקיימת מערכת הבודקת את התנהגות החניכים והמדריכים, וכל תאונה וכמעט תאונה מדווחות ונחקרות. בתחום הבטיחות תנועת הנוער העובד והלומד היא דוגמה חריגה ולא מייצגת, אך מוכיחה שכאשר ארגון מציב לו מטרה לטפל בנושא הבטיחות באופן יסודי ומקצועי, ניתן לחולל שינויים ולחנך לניהול סיכונים.

3. במסגרת הלימודים הטכנולוגיים (הנדסאים וטכנאים) מצאנו כי בשלושה מסלולים בלבד מתוך כ-40 מסלולי לימוד, ניתנים שיעורים בנושא הבטיחות בהיקף מצומצם כלהלן: הנדסאי אזרחי - 3% מהיקף הלימוד מוקדש לבטיחות (80 שעות לימוד מתוך 2624 שעות), הנדסאי כימיה - 1.5%-0.7% מהיקף הלימוד מוקדש לבטיחות (16-32 שעות לימוד מתוך 2176 שעות), הנדסאי תעשייה וניהול - 1.5% מהיקף הלימוד מוקדש לבטיחות (32 שעות לימוד מתוך 2176 שעות). בטיחות אינה נכללת ביתר המסלולים בתכנית הלימודים להנדסאים ולטכנאים.

4. במסגרת הלימודים האקדמיים (לרבות בפקולטות למדעי הטבע וללימודי ההנדסה), מלמדים מעט מאוד על בטיחות. לסטודנטים ניתנות הדרכות בטיחות בהיקף של מספר שעות, שמטרתן אינה הנחלת נורמות מקצועיות אלא מיקוד במניעת תאונות עצמיות, היפגעות ונזקים במוסד האקדמי בכלל ובמעבדות בפרט. בחלק קטן מאוד מהמוסדות הכשרת הבטיחות מעמיקה יותר ונועדה גם להטמיע הרגלי עבודה אישיים, בטוחים ונכונים (לדוגמה במכון וייצמן למדע). הבטיחות אינה חלק מהידע ומהמקצועיות הנרכשים על ידי הבוגרים ועל ידי המהנדסים במוסדות הלימוד האקדמיים. במסגרת הסמכתו האקדמית, מהנדס בישראל לא רוכש די ידע וכישורים להטמעת היבטי הבטיחות בתכן ההנדסי או בשלבים השונים של חיי המוצר כגון: הרכבה, תחזוקה, פירוק וגריטה.

עיקרי הבעיות והפערים

1. הזהירות ושיקול הדעת לא מוטמעים כערך בחינוך הילדים ואינם נתפסים ככישורי חיים. הבטיחות לא נכללת במסגרת הידע המוקנה בלימודים השונים לרבות בלימודים המקצועיים והאקדמיים. בטיחות אינה נחשבת לערך מקצועי.
2. מהסקירות שהוצגו בוועדה, התרשמנו כי התכניות של משרד החינוך שתוארו לעיל, עדיין אינן מקיפות באופן שיטתי ושוויוני את כלל התלמידים. כל תחום נלמד כיחידה בפני עצמה ללא יצירת מכנה משותף בין הנושאים ותוך שימוש בכלים שונים לצורך מיפוי סיכונים ולצורך התמודדות בכל תחום.
3. במהלך השנים חל כרסום הולך וגדל בשיעורי הלימוד הטכניים בבתי הספר. בהדרגה נעלמו שיעורי מלאכה, נגרות, כלכלת בית ועוד מבתי הספר היסודיים, כמו גם מגמות המכניקה, החשמל, מכשור ובקרה וכיו"ב בבתי הספר התיכון המקצועיים. בעבר רכש הדור הצעיר מודעות ומיומנויות לבטיחות באמצעות לימודים אלה אשר הפכו במהלך השנים לנדירים ביותר.
4. הכשרת בעלי המקצוע במדינה לוקה בחסר בכל הקשור לבטיחות, לגהות ולניהול סיכונים בטיחותיים. הלימודים המקצועיים והאקדמיים אינם כוללים קורסים בתחומים אלה, ובמהלך כל התואר אין הקניית ידע והבנה בכשלים ובליקויים בטיחותיים. אין להתפלא אם כן על קיומם של כשלים וליקויי בטיחות בתכנון ובביצוע של תהליכים, בבנייתם של מבנים ומתקנים, ביצור ובשימוש של חומרים ומוצרים. ככל שקיימת ערנות לבטיחות, תשומת הלב של המתכננים ושל היצרנים מופנית לבטיחותו של המשתמש-הלקוח, והשיקולים לכך ברורים. תשומת לב פחותה בהרבה מופנית לבטיחותם ולבריאותם של העובדים המייצרים את המוצרים ולבטיחותם ולבריאותם של המתקנים ושל הספקים.
5. בשנים האחרונות אנו עדים להקפדה גוברת על בטיחות מצד חברות גלובאליות וכאלה שתוצרתן משווקת לחו"ל. זאת, כתוצאה מדרישת הלקוחות בחו"ל לעמידה בסטנדרטים גבוהים של בטיחות, לרבות בטיחות העובדים ובטיחות המפעלים והמתקנים. תופעה זו ממחישה את הפער הקיים כיום ברמת הבטיחות בתעשייה בישראל. נציין כי מגמה זו מאפיינת גם מספר חברות ישראליות מובילות.

המלצות

חינוך לזהירות, בטיחות, ניהול סיכונים ומניעתם

1. הוועדה רואה חשיבות בשינוי נורמטיבי יסודי המבוסס על חינוך המקנה ערכים, ידע ומיומנויות. הוועדה ממליצה לטפל באופן שורשי בשינוי הדפוסים הרווחים בציבור הרחב בכל הנוגע לזהירות ולהתמודדות עם סיכונים. השינוי הנו תהליך מורכב, לכן חשוב לחנך את הילדים מגיל צעיר ולהקנות להם ערכים, הרגלים, התנהגויות וכישורי חיים המשלבים זהירות וגישה מפוקחת ושקולה להתמודדות עם הסיכונים השונים בחייהם. כשהתהליך מתבצע נכון ובאופן שיטתי, ההרגלים מושרשים והופכים לחלק מאורח החיים.
 2. הוועדה סבורה כי לא ניתן (זה אינו מציאותי) לצפות מאדם להפוך לזהיר מרגע שהתקבל לעבודה. המודעות והגישה לבטיחות צריכות להתחיל להשתרש בשלבים מוקדמים של החיים, ומוטב כי הדבר ייעשה בחשיפה הרחבה ביותר ובמספר נקודות רב לאורך תקופה זו.
 3. הוועדה ממליצה למשרד החינוך לגבש תכנית ממוסדת לחינוך ולהכשרה לניהול סיכונים ומניעתם ולשלבנה כחלק בלתי נפרד בתכנית כישורי החיים. חשוב ליישם תכנית זו באופן רציף החל מגן הילדים, להמשיך את יישומה בבית הספר הממלכתי ובתיכון.
 4. יודגש כי הוועדה מודעת היטב לעומס המוטל על מערכת החינוך ולמגבלת המשאבים. לפיכך אין הוועדה ממליצה על הוספת שעות לימוד ואף לא על הוספת תכני בטיחות על חשבון תכנים אחרים הנלמדים כיום. דגש הוועדה הוא על הטמעת שיטה ללימוד ולפיתוח מודעות לסיכונים, מתוך כוונה שהשיטה תיושם על התכנים הנלמדים כיום, כפי שיפורט בסעיף הבא.
 5. הוועדה ממליצה על מתווה שבאמצעותו יחונכו הילדים להיות אנשים זהירים בכל תחומי החיים. הדרך המתאימה להטמעת התרבות לבטיחות כאורח חיים היא הפעלת תכנית לימודים המבוססת על הגישה של **ניהול סיכונים** – זוהי מתודה גנרית בכל התחומים.
 6. עיקרי השיטה:
- א. כל נושא, שסיכונים טמונים בו, ודרוש לעורר לגביהם מודעות וזהירות, ניתן ללמדו באמצעות 5 שאלות:

מתודת ניהול סיכונים	השאלה ששואלים
זהה את הסיכון	מה עלול לפגוע, לפצוע, להזיק?
הערך את הסיכון	מה עלול לקרות/להיגרם? (במונחים של חומרת הפגיעה וההסתברות שנפגע)
ספק פיתרון למניעת/לצמצום הסיכון	מה צריכים לעשות כדי למנוע את הפגיעה? (או איך נוכל להישמר מפגיעה?)
בצע בקרה על יעילות הפיתרון	האם הפיתרון שחשבנו עליו יעיל? האם מנע את הסכנה או את הפגיעה?
הפק לקחים	כיצד נמנע אירוע מעין זה בפעם הבאה? (אם הפיתרון שנקטנו היה טוב, הבה נזכור לפעם הבאה כיצד פעלנו. אם הפיתרון לא נתן מענה, והאירוע המסוכן התממש, או אם לא איתרנו מראש את הסכנה - הבה ונלמד כיצד להיזהר לפעם הבאה)

- ב. שיטה זו מהווה "ארגז כלים" שניתן להפעילו וליישמו בנושאים השונים. אלה הן שאלות המתאימות לכל גיל. כך לדוגמה, בגן, כשמלמדים על החגים, חשוב ללמד גם על הסיכונים הטמונים בכל חג (חנוכה – פגיעות מאש, נרות, שמן רותח. פורים – פגיעות מנפצים, תחפושות דליקות, תרסיסים איפורים. פסח-פגיעות מחומרי ניקוי. ל"ג בעומר – פגיעות מאש, מסמרים וכיו"ב). כך, כשיוצאים לטיול, לטבע, לים וכיו"ב ניתן לנתח הסיכונים ולהטמיע ערכים של שיקול דעת וזהירות. מובן שמתודה זו ראוי להפעיל על כל הסיכונים הנלמדים

כיום: בטיחות בדרכים, אלימות, פגיעה מינית, סמים ואלכוהול, סיכונים ברשת האינטרנט ועוד.

ג. חשוב ללמד את מתודת ניהול הסיכונים (5 השאלות) בגיל צעיר מאוד, לחזק מיומנות זו מדי שנה במהלך כל שנות התפתחותו והתבגרותו, על ידי חזרה מתמדת בנושאים שונים המותאמים לפי גיל הילד ולפי יכולת התפיסה שלו. בדרך זו מרגילים את האדם לצורת חשיבה שקולה ולגישה זהירה. באמצעות השאלות אדם לומד להתמודד גם עם סיכונים שבהם הוא נתקל לראשונה, ואשר לגביהם אין לו פתרונות מן המוכן. זאת ועוד, גישה זו מובילה את האדם להתבונן גם על הסביבה, לחשוב על הזולת, להתחשב בו ולפתח גישה רחבה ומערכתית יותר. כך יוקנו דפוסים שילוו את האדם בכל חייו (צבא, עבודה, פנאי, והחשוב מכל - חינוך ילדיו).

7. הוועדה ממליצה שהתכנית כאמור תהיה מתואמת עם הורי הילדים, ויהיה ליווי של הסברה תקשורתית בנושא.

8. הוועדה ממליצה למוסדות האקדמיים המכשירים עובדי הוראה, להכשיר את המורים בתחום מתודת ניהול הסיכונים ולתת בידיהם כלים מעשיים ותיאורטיים אשר יאפשרו להם להטמיע מתודה זו בקרב הילדים.

9. הוועדה ממליצה למשרד הכלכלה לבחון הטמעת השיטה באופן המתאים מבחינה פדגוגית במעונות היום שבסמכותו.

הקניית ידע בטיחות במסגרת הלימודים המקצועיים למבוגרים

10. הוועדה ממליצה למשרד הכלכלה לגבי הלימודים הטכנולוגיים (טכנאים והנדסאים) ולגבי ההכשרה המקצועית שבאחריותו ולמשרד החינוך (המל"ג) לגבי לימודים אקדמיים בדגש על לימודי הנדסה ומדעי הטבע:

א. לבחון את כל התכניות במסגרת ההכשרה המקצועית ולהטמיע בהן ידע והבנה בטיחות ובריאות כחלק מהמקצועיות של בעל המקצוע המוכשר.

ב. לצורך הטמעת הידע וההבנה בטיחות מומלץ לבחון תוספת שיעורים בנושאי בטיחות וניהול סיכונים הכוללים עקרונות בטיחות, מתודות ניהול סיכונים, היכר החקיקה והתקינה הרלוונטית וכן שיפור והעשרת התכנים המקצועיים הייעודיים הנלמדים כך שירחיבו את ידיעות בעל המקצוע ובקיאאותו לגבי אמצעי מיגון, שימוש בכלים ובאביזרים בטיחותיים, שימוש בחומרים בלתי מזיקים, תכנון נכון של שלבי העבודה והתמודדות מקצועית עם שיבושים ותקלות בעלי משמעות בטיחותית.

ג. מומלץ להכשיר את אנשי המקצוע להטמיע את שיקולי הבטיחות והבריאות בתכנון מוצרים ותהליכים כמו גם בשלבים השונים לאורך מחזור החיים הכולל של המוצר או התהליך (ייצור, התקנה, שימוש, אחזקה, פירוק, שינוע, אחסנה, גריטה). בדומה לתמורות שחלו בתחום הסביבתי באופן ששיקולים סביבתיים נלקחים בחשבון בצורה משמעותית בתהליכי התכנון והיצור, כך הגיעה העת לכלול את בטיחות העובדים ובריאותם בשיקולי התכנון והייצור של כל מוצר ותהליך.

ד. הוועדה ממליצה לכלול בכל מסלול לימודים מקצועי מבדקי ידע בטיחות ולחייב בו ציון עובר כתנאי להסמכת אדם למקצוע הנרכש.

פרק 9:

שיפורים במערך המקצועי

הממונה על הבטיחות בעבודה

רקע

האחריות לבטיחות מוטלת על המנהל במקום העבודה. במקומות עבודה המעסיקים מעל 50 עובדים⁶⁴, חובה למנות ממונה בטיחות שתפקידו לסייע למנהל לממש את אחריותו. תפקיד הממונה על הבטיחות קבוע בחקיקה. זהו תפקיד הליבה בתחום הבטיחות במדינת ישראל.

בסעיף 25 (א) בחוק ארגון הפיקוח על העבודה נקבע כי:
שר העבודה רשאי, בין דרך כלל בתקנות ובין בהודעה מיוחדת בכתב, להורות למעביד על מינוי אדם מאומן כראוי להיות הממונה על הבטיחות במפעל על מנת שעיקר תפקידו יהיה בכך.

בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו – 1996 מפורטות בהרחבה דרישות לגבי כשירותו של הממונה, לגבי חובת המינוי, אודות תפקידו של הממונה, בנוגע לדרך מינויו ופסילתו ודרישות נוספות.

התקנות קובעות כי ממונה על הבטיחות הנו בעל אישור כשירות שנתמנה בידי מעביד לממונה על הבטיחות, על הגהות ועל בריאות העובדים במפעל. בתקנות נאסר על אדם לעסוק כממונה על הבטיחות ולהיות מועסק ככזה, אלא אם כן בידו אישור כשירות תקף. מדובר באישור בכתב שנותן מפקח העבודה הראשי בדבר קיום כישורים לשמש ממונה על בטיחות במפעל. אישור הכשירות ניתן לתקופה של 3 שנים, וחידושו מותנה בין היתר בהשתתפות מדי שנה בשמונה ימי השתלמויות לפחות לקידום הידע בנושאי בטיחות וגהות בעבודתו, במסגרות שאישר מפקח העבודה הראשי.

התנאים למתן אישור כשירות הם:

רמת ההשכלה הנדרשת - בעל תואר בתחום מדעי הטבע, בתחומי הטכנולוגיה או ההנדסה ודומיהם, שהנו בעל ניסיון של שנתיים לפחות בעבודה במקצועו לאחר סיום לימודיו המקצועיים, או טכנאי או הנדסאי שרכש ניסיון של 3 שנים לפחות בעבודה במקצועו לאחר סיום לימודיו המקצועיים, או מי שהוכיח להנחת דעתו של מפקח העבודה הראשי, כי הוא ראוי להיות ממונה על בטיחות, אף שאין לו השכלה הנדרשת כאמור, ובלבד שהנו בעל השכלה שוות ערך להשכלה הנדרשת.

ההכשרה הנדרשת - מעבר בהצלחה בקורס ממונים על בטיחות או בקורס שווה ערך, שאישר מפקח העבודה הראשי, במוסד לבטיחות ולגהות או במוסד אחר.

תפקידי הממונה על הבטיחות –

בתקנה 10 נקבעו תפקידיו של הממונה על הבטיחות. כך נקבע כי מתפקידו של הממונה על הבטיחות לייעץ למעביד בכל הנוגע לחוקים, לתקנות ולתקנים בענייני בטיחות, לסייע לו ולאנשי צוות הניהול והתכנון בנוגע לבטיחות, לגהות, להנדסת אנוש ולבריאות תעסוקתית של העובדים במפעל ולקדם את התודעה בנושאים אלה. תקנה זו מפרטת 19 תפקידים שונים המוטלים על הממונה בנוגע לאיתור מפגעי בטיחות, קיום התקני בטיחות, הנהגת הסדרי בטיחות, מסירת מידע לעובדים, הכנת תכנית בטיחות, תחקור תאונות ומחלות מקצוע והפקת לקחים, ריכוז מידע ותרומתו להוראות בטיחות, הוראה על הפסקת העבודה כאשר נשקפת סכנה מיידית, קיום תכנית ושגרת תרגילים למצבי חירום ועוד. התקנות מקנות לממונה על הבטיחות סמכות להיכנס לכל מקום במפעל שבו מועסקים עובדים, לבדוק את סידורי הבטיחות והגהות ולנקוט כל הפעולות הנדרשות לצורך מילוי תפקידו.

החובה למנות ממונה בטיחות מוטלת על המעסיק במקום העבודה שחלה עליו פקודת הבטיחות בעבודה, אשר מועסקים בו 50 עובדים לפחות, וגם על מקומות עבודה נוספים בבנייה, בחקלאות

⁶⁴ בבניה מעל 100 עובדים, לפירוט ראה ס' 4 תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות)

ועוד, המפורטים בתקנות. התקנות מקנות למפקח אזורי סמכות לדרוש מינוי מממונה בטיחות במקום עבודה שאינו נמנה עם אלה המפורטים מעלה, והסיכונים מצדיקים זאת.

תקנות הממונים קובעות איסור מינויו של אדם לממונה על הבטיחות במפעל הנמנה עם הענפים המפורטים להלן, אלא אם כן רכש ניסיון של שנתיים לפחות בענף שעמו נמנה המפעל. ענפים אלה הם:

- כימיה, פרמצבטיקה, פטרוכימיה
- חשמל, אלקטרוניקה, מיקרו אלקטרוניקה
- עבודות בנייה
- חומרי נפץ, מחצבות ומכרות
- חקלאות

לפי דרישת מפקח עבודה אזורי ממונה במפעלים כאמור מחויב לעבור בהצלחה תוך שנה ממועד מינויו, השתלמות ענפית לפי תכנית שאישר מפקח העבודה הראשי.

התקנות מחייבות את מנהל המפעל לקבוע את מקומו ואת מעמדו של הממונה על הבטיחות בארגון המפעל, לספק לו את כל האמצעים הדרושים לביצוע תפקידיו, לאפשר לו לבצע, לוודא כי הוא אכן ממלא תפקידיו ולאפשר לו גישה לכל מקום במפעל ומחוצה לו שבו מועסקים עובדי המפעל.

נכון לחודש ינואר 2013 רשומים במשרד הכלכלה קרוב ל- 5000 איש שקיבלו אישור כשירות שמתוכם כ- 3000 ממונים בעלי אישור כשירות תקף. מרישומים אלה עולה כי הגיל הממוצע של הסמכות בעלי אישור כשירות תקף הוא 52 שנים.

עיקרי הבעיות והפערים

השכלה, הכשרה ומומחיות

1. אין כיום הכרח שממונה הבטיחות יהיה בעל השכלה אקדמית, יחד עם זאת, הוא נדרש להבין בתחומים ובדיסציפלינות רבים ושונים – טכנולוגיים, פסיכולוגיים, משפטיים וכלכליים. לא פעם נדרש הממונה להתמודד מבחינה מקצועית עם מנהלים, עם מהנדסים ועם מומחים מנוסים. כיום קיימים פערי השכלה גדולים בקרב הממונים, החל מבעלי תארים מתקדמים ומהנדסים ועד לרמה של טכנאים. השונות באיכותם וברמתם המקצועית של הממונים גדולה. כך עלולים לקרות מצבים שבהם הממונה על הבטיחות נמצא בנחיתות מקצועית משמעותית.
2. הכשרת הממונה היא בהיקף של כ- 320 שעות לימוד. מדובר בהכשרה ארוכה, אך אין זו הכשרה ברמה אקדמית. רמת הלימוד בהכשרה מותאמת למכנה המשותף הנמוך שהוא טכנאי. במתכונת הנוכחית ההכשרה אינה מקנה לממונה את המיומנות הנדרשת בניהול בטיחות, בניהול סיכונים, בתחקור תאונות ובהפקת לקחים וכיו"ב. בקורס נלמד מגוון רחב של נושאים וסיכונים, אך מטבע הדברים אין אפשרות להעמיק בתחומים כה רבים. מכאן ניתן להסיק שקיים הכרח להעניק לממונה בעת התמנותו לתפקיד במפעל, הכשרה משלימה לגבי הסיכונים עמם עליו להתמודד.
3. על פי החוק, יש לממונה אחריות ברורה גם לבריאות תעסוקתית (גהות ורפואה תעסוקתית), למרות זאת מרבית ממוני הבטיחות ממוקדים בבטיחות. רמת ידיעותיהם ומודעותם, וכנגזר מכך היקף פעילותם בתחום הבריאות התעסוקתית, אינם מספקים.
4. זיהוי הסיכונים הבטיחותיים והערכתם דורשים הבנה מקצועית מעמיקה ולעיתים מומחיות. ב- 5 ענפים כמפורט לעיל, ניתן להתנות מינויו של אדם לתפקיד ממונה בניסיונו ובהצלחתו בלימודי השתלמות. ברם ממונים רבים ממלאים את תפקידם רק על בסיס הידע אשר נרכש בקורס הממונים. במקור תכליתם של 8 ימי ההשתלמות לצורך שמירה על כשירות הייתה השלמת פערי הידע, אולם במציאות לרוב אין מדובר בלימוד שיטתי ומסמך. כמו כן רמת ההשתלמויות אינה אחידה. מכאן שאין לממונים תהליך התמחות ממוסד.

מעמד ומיקום במבנה הארגוני

5. חרף תפקידיו ואחריותו הרבה, מעמדו ומיקומו ההיררכי של ממונה הבטיחות במבנה הארגוני אינם קבועים ואינם ברורים. החוק מגדיר ממונה בטיחות בלי שהוא מגדיר מדרג או בכירות מקצועית. החוק מותיר למעסיק את ההחלטה לגבי מיקומו ולגבי מעמדו של הממונה בארגון⁶⁵. מחד גיסא, קיימת שאיפה שהממונה יהיה כפוף ישירות למנהל כדי שתהיה לו גישה ישירה למקבל ההחלטות מבלי שייחסם על ידי גורמים אחרים בארגון, מאידך גיסא, תפקידיו מחייבים אותו להימצא ב"רצפת היצור", בקיא בתהליכי העבודה ומעורה בהם. כאן טמונה בעיה יישומית משום שאדם, המשמש כחבר הנהלה ושותף לתכנון ולקבלת ההחלטות, צריך להצטיין בכישורים וברמה אישית מתאימה ולהקדיש את זמנו לטיפול בנושאים בראייה מערכתית כוללת. לעומת זאת, לצורך מילוי התפקידים ב"רצפת היצור" נדרשים פנאי ויכולת ללמוד ולעסוק בכל ההיבטים המקצועיים והטכניים, ומחויבת נוכחות מרבית בשטח. עוד נציין כי ישנם ממונים רבים המצטיינים בכישוריהם הטכניים, אך הם נטולי כישורים ניהוליים. בקרב מקומות העבודה בישראל קיימת שונות גדולה מאוד. ישנם מקומות עבודה שבהם הממונה משפיע ישירות על ההנהלה ועל קבלת ההחלטות. בתעשיות מתקדמות ומובילות, שבהן יש יותר מממונה אחד, נקבע מדרג בין אנשי הבטיחות המבטא את בכירותם. בחלק ממקומות אלה נקבע מנהל בטיחות שנמנה עם חברי ההנהלה הבכירה של הארגון. לעומת זאת, במקומות רבים אין כך הדבר: הממונה כפוף למנהלים בדרגי ביניים, הוא אינו מעורב מספיק ואינו משפיע על תכנון המשימות והתהליכים ועל רכש הציוד והחומרים, וכשאלה אינם עומדים בדרישות הבטיחות, הוא ניצב למעשה בפני עובדה מוגמרת אשר מעמידה אותו בקונפליקט מובנה עם מנהלים ועובדים.

הגדרת ממונה הבטיחות כמקצוע וקביעת היקף העסקתו בארגון

6. ממונה הבטיחות עונה על ההגדרות הנדרשות על מנת להיחשב כמקצוע מוכר, זאת לנוכח ההכשרה הנדרשת ולנוכח התנאים להסמכה, וכן לאור יחוד הפעולות שנקבעו לו בחקיקה. חרף האמור פעמים רבות הממונה על הבטיחות אינו נתפס כמקצוע אלא כתפקיד. במשך שנים לשכות התעסוקה לא החשיבו את ממונה הבטיחות כמקצוע, ולכן הפנו את הממונים למקצועות לפי השכלת היסוד שלהם ולא בהתאם להכשרתם כממוני בטיחות. לנוכח האמור מפקח עבודה ראשי ומנהל האגף הכשרות מקצועיות במשרד הכלכלה (התמ"ת באותה עת) נדרשו לנושא ופרסמו מכתב הבהרה בנובמבר 2011.

7. ניתן למצוא מקומות עבודה רבים החייבים בהעסקת ממונה בטיחות על פי חוק מבלי שקיימות לממונה הבטיחות הגדרות תקן והקצאת משרה במבנה הארגוני (מציאות זו מתקיימת גם במקומות שבהם בפועל מועסק ממונה בטיחות). יש בכך טעם לפגם, במיוחד כשמדובר בחברות ממשלתיות ובמקומות עבודה השייכים למגזר הציבורי. כך, לדוגמה, הוצג בפני הוועדה כי בבתי חולים ממשלתיים אין תקן מוגדר לממונה על בטיחות, ולכן כל בית חולים מתגמל ורואה אחרת את ממונה הבטיחות. באופן דומה קיימות רשויות מקומיות שבהן אין תקן, וחלקן אף לא מינה ממונה כנדרש בחוק.

8. יש מעסיקים המעוניינים לחסוך בעלות העסקתו של ממונה הבטיחות. היעדר תקן לממונה, כאמור, והעובדה שהתייחסות החוק (ס' 25) להיקף העסקתו של הממונה אינה חד משמעית ונתונה לפרשנות, מקילים את העניין. ישנם רבים אשר מונו כממוני בטיחות בנוסף לתפקידם במפעל. כאשר מפעל אינו מעסיק ממונה שהנו עובד אורגני, הוא מעסיק ממונה במיקור חוץ (פרילנסר) תוך שאיפה לצמצם למינימום את היקף שעות העסקתו החודשיות. בשנה האחרונה פרסם מינהל הבטיחות נוהל שמטרתו להגדיר את היקף העסקתו של הממונה כנובע מניתוח הסיכונים תוך קביעת הסף הנמוך ביותר.

⁶⁵ , יצויין כי החלטה זו כפופה לאישורו של מפקח עבודה איזורי, אשר יכול לדחות או לפסול מינוי ממונה על בטיחות אם מעמדו בארגון אינו מאפשר לו למלא תפקידו כנדרש.

תדמית

9. הממונים על הבטיחות מתלוננים על בעיית תדמית. ישנה אי שביעות רצון לגבי האופן שבו הם נתפסים בקרב העובדים ובקרב המעסיקים. קיימת בעיה עקרונית שלפיה רואים את עיקר תפקידו של הממונה באכיפה, מעין שוטר. ממונה הבטיחות מעדיף להיתפס כמומחה בתחומו שמסייע להנהלה בגיבוש וביישום מדיניות הבטיחות. הבטיחות עדיין נתפסת במקומות רבים כגורם מעכב, לא כלכלי, הפוגע ברווחיות, והממונה הוא המייצג אותה.

10. ישנם ממונים הסבורים כי הידוק הפיקוח והאכיפה של הרשויות על מקומות העבודה עשוי לחזק את מעמדם ותדמיתם.

ביטוח אחריות מקצועית

11. לממונה הבטיחות תפקידים רבים ואחריות רבה על פי חוק. הוא חשוף מאוד גם לדין הפלילי וגם לדין האזרחי ולתביעות נזיקין שחלקן בעלות היקף כספי עצום. בהינתן תביעת נזיקין חברות הביטוח מנסות להכניס יותר גורמים ככל האפשר למעגל האחריות על מנת להקטין את הוצאותיהם. כמעט בכל אירוע שבו יש נפגע מתאונה או ממחלה בעבודה, מיד מכניסים את ממונה הבטיחות למעגל הנתבעים. כך, מופנות יותר ויותר תביעות בשנים האחרונות נגד ממוני הבטיחות. לאחרונה נחשפו הממונים גם לתביעות שיבוב מהמוסד לביטוח לאומי מכוח סעיף 328 בחוק הביטוח הלאומי. תביעות אלה מופנות כנגד ממונים עצמאים. הצורך של ממונה הבטיחות להתגונן כרוך בעלויות כספיות גבוהות, גם אם בסופו של יום יתברר שאין לממונה כל אחריות או אשמה בתאונה. לנוכח החשיפה וריבוי התביעות הממונים מתקשים להשיג ביטוחי אחריות מקצועית היות שחברות הביטוח מסרבות לבטח אותם, במיוחד בענפים עתירי סיכונים, כגון ענף הבנייה והבנייה ההנדסית. החברות המעטות שמוכנות דורשות פרמיות ודמי השתתפות עצמית גבוהים מאוד. רבו המקרים שבהם חברת ביטוח, שביטחה ממונה בטיחות, סירבה לחדש את הביטוח שנה לאחר מכן. כך הממונים נשארים חשופים, וכשמוגשת תביעה נגדו, הוא עלול להתמוטט כלכלית.

כתוצאה מהמצוקה ומהחשש להיתבע ממוני בטיחות רבים פוחדים לקבל החלטות, דורשים דרישות מיותרות ולפעמים לא מקצועיות, שנועדו "לכסות" אותם במקרה שתהיה תביעה. מצב זה מטריד מאוד מהיבט נוסף - המצב הזה עלול להוביל לכשל שוק. למשל, בתחום עגורני הצריח כבר קיים כשל שוק. בגלל הסיכון (הכלכלי) הגדול בודקים מוסמכים אינם מוכנים לבדוק עגורנים אף על פי שזהו עיסוק עם הכנסה גבוהה. (כיום קיימים רק כ- 5 בודקים פעילים בשוק על למעלה מ- 1000 עגורנים פעילים).

המלצות

כללי

הוועדה סבורה כי יש חשיבות לפתח את הממונה על הבטיחות כמומחה וכסמכות מקצועית בתחומו. כדי להגיע לתוצאה זו יש להקפיד ולבחור אנשים העומדים בתנאי סף של השכלה ומקצועיות, להעניק להם הכשרות, הסמכות ואימון ולאפשר להם לצבור ניסיון בתחום הבטיחות. אנו מאמינים כי רק אנשים איכותיים הנתפסים כמומחים, יוכלו להשפיע על התרבות הארגונית ועל תהליכי העבודה. האיכות והמומחיות הן אלה שתקרנה על מעמדם של הממונים במערך הארגוני.

בשונה מהמצב כיום הוועדה ממליצה על פיתוח מדרג מקצועי. המודל המוצע מבוסס על הכשרת יסוד המסמיכה ממונה בטיחות כללי. ממונה הבטיחות ירכוש הסמכות מקצועיות באמצעות הכשרות רחב ענפיות, בתחומים שונים כגון: בנייה, אש, כימיה, קרינה, לייזר, חקלאות, חומרי נפץ ועוד. הרגולטור יקבע את ההסמכות הנדרשות לצורך אישור מינויו של ממונה בטיחות במקום עבודה מסוים, כנובע מהסיכונים האופייניים במקום זה. ממונה שיצבור ניסיון מקצועי בשטח ויעמוד בקריטריונים מקצועיים שיקבעו, יוכל להמשיך ולרכוש מומחיות ובכירות באמצעות הכשרת עומק מסמיכה בניהול בטיחות, בניהול סיכונים, בתחקור אירועים ותאונות, בהדרכה ועוד.

הגדרת ממונה הבטיחות כמקצוע

1. בהמשך לקביעתם המשותפת של מנהל אגף בכיר להכשרה מקצועית ומפקח עבודה ראשי⁶⁶ יש לוודא כי ממונה הבטיחות בעבודה נחשב כמקצוע לכל דבר ועניין.

מדרג מומחיות ומקצועיות

2. מומלץ לקבוע מדרג מומחיות מקצועית הכולל שתי רמות:

א. ממונה בטיחות ובריאות בעבודה

- (1) ישמש כדרג מקצועי ראשון בתחום הבטיחות.
 - (2) בתום הכשרתו יהיה בעל הסמכה כללית וסמכויות מוגבלות. הממונה יוכל להרחיב את הסמכותיו המקצועיות באמצעות הכשרות ייעודיות כמפורט בסעיף 3.ב. להלן.
 - (3) הכשרת היסוד תהיה דומה לזו הנהוגה כיום, אולם תכניה המקצועיים יותאמו ויעודכנו, ותורחב ההכשרה בתחום ניהול הסיכונים ובריאות העובד.
 - (4) תנאי סף להסמכתו יהוו: השכלה וניסיון מקצועי כפי שיקבע הרגולטור.
 - (5) ההסמכה תותנה במעבר הכשרת יסוד לממונה בטיחות ובמעבר מבחן הסמכה ממשלתי בהצלחה.
 - (6) בענפים המפורטים להלן יותנה מינויו הקבוע של ממונה הבטיחות ברכישת הסמכה מקצועית (התמחות) רלוונטית מקבוצה 2 כמפורט בסעיף 3.ב., במהלך שנה מיום מינויו. מפקח עבודה אזורי יוסמך לאשר מינוי זמני של ממונה בטיחות במקום עבודה לתקופה שלא תעלה על שנה. הענפים הם אלה:
- א) בנייה ובנייה הנדסית
 - ב) כימיה, פרמצבטיקה, פטרוכימיה
 - ג) חומרי נפץ, מחצבות ומכרות
 - ד) חשמל, אלקטרוניקה, מיקרו אלקטרוניקה
 - ה) חקלאות והתיישבות שיתופית
 - ו) מעבדות, מוסדות מחקר ומרכזים רפואיים
 - ז) רשויות מקומיות
- (7) חידוש אישור כשירות מדי 3 שנים יותנה ברכישת הסמכה אחת לפחות מקבוצה 1, בתקופת האישור, עד לרכישת כל ההסמכות מקבוצה זו.
 - (8) הוועדה ממליצה לבטל את הדרישה ל- 8 ימי השתלמות מדי שנה כתנאי לחידוש אישור הכשירות, ולהחליפה בדרישה לצבירת 20 ימי השתלמות לפחות מדי תקופה של 3 שנים (תקופת חידוש אישור הכשירות).
 - (9) כלל ההסמכות המפורטות בסעיף 3.ב. תוכרנה כימי השתלמות לממונים לצורך חידוש אישור כשירות.

ב. ממונה בטיחות ובריאות בעבודה בכיר

- (1) ישמש כמומחה בתחום הבטיחות.
 - (2) יהיה בעל סמכויות מורחבות. בחקיקה העתידית יקבעו סוגי מקומות העבודה שבהם נדרשת העסקתו של ממונה בטיחות בכיר לנוכח הסיכונים האופייניים ומאפיינים נוספים.
 - (3) תנאי סף להסמכתו יהוו:
- א) השכלה אקדמית, רמה מקצועית וניסיון כממונה בטיחות פעיל כפי שיקבע הרגולטור.
 - ב) רכישת 4 הסמכות מקצועיות (התמחויות) לפחות.
 - 4) הסמכתו תותנה בהכשרתו בקורס לממונה בכיר ובמעבר מבחני הסמכה בהצלחה.

⁶⁶ ראה מסמך בנספח ה'.

3. הכשרת הממונה על הבטיחות והבריאות בעבודה :

א. הכשרת יסוד :

הכשרת היסוד של ממונה הבטיחות תתבסס על תורת הבטיחות, ותקנה לממונה מקצועיות ומיומנות בניהול סיכונים. ההכשרה תכלול נושאי ליבה וסיכונים גנריים. כמודל להכשרה ישמש ממונה בטיחות בתעשייה. אנו ממליצים לשלב סדנאות והתנסות מעשית תחת חניכה אישית. משך ההכשרה 360 ש"ל. להלן המלצתנו לפרקי ההכשרה העיקריים שמהם ייגזרו השיעורים הספציפיים :

- 1) מבוא לתורת הבטיחות, תהליך הגרימה, עקרונות המניעה והמיגון.
- 2) מבוא לניהול סיכונים - שיטות בסיסיות וכלים לזיהוי ולהערכת סיכונים.
- 3) עקרונות התחקיר של אירועי בטיחות, איסוף ממצאים, הסקת מסקנות וגיבוש המלצות. כתיבת דוח.
- 4) הגורם האנושי - היבטים פסיכולוגיים בבטיחות, זיהוי דפוסי התנהגות מסוכנים, טכניקות התמודדות והכוונת התנהגויות.
- 5) חוק ומשפט - הכרת החקיקה והבסיס הנורמטיבי.
- 6) המערכת הארגונית - גופים ומוסדות העוסקים בבטיחות ובבריאות תעסוקתית.
- 7) מיצוב הממונה בארגון, שיטות להטמעת הבטיחות בתרבות הארגונית, בתהליכי העבודה ובמשימות.
- 8) גורמי סיכון לפי תהליכים וטכנולוגיות (גורמי סיכון גנריים כגון: אש, כלים טעוני בדיקה, עבודה בגובה, חשמל יילמדו בהרחבה, יתר גורמי הסיכון בתמצית)
- 9) בריאות תעסוקתית - עקרונות הגהות והרפואה התעסוקתית
- 10) טיפול במצבי חירום, הסמכה לעזרה ראשונה ולהחייאה.
- 11) תקנות תכנית לניהול הבטיחות - הכנת תכנית, יישום דרישות התכנית ובקרת הביצוע.

ב. הסמכות מקצועיות (התמחויות):

תכנית הלימודים ותנאי הסף לקבלה לכל סוג התמחות יקבעו ע"י הרגולטור. כלל ההסמכות תוכרנה כימי השתלמות לממונים לצורך חידוש אישור כשירות.

1) הסמכות - קבוצה 1 (כלל ענפי)

- א) בריאות תעסוקתית - גהות מתקדמת ויסודות ברפואה תעסוקתית
- ב) בטיחות אש - (ממונה בטיחות אש)
- ג) בטיחות; בעבודה בגובה מורחב - כלל הסיכונים

2) הסמכות - קבוצה 2 (ענפי)

- א) בטיחות בענף הבנייה והבנייה ההנדסית
- ב) בטיחות בענף הכימיה, פרמצבטיקה ופטרוכימיה
- ג) בטיחות בענף חומרי נפץ, מחצבות ומכרות
- ד) בטיחות בענף החשמל, אלקטרוניקה ומיקרו אלקטרוניקה
- ה) בטיחות בענף חקלאות והתיישבות שיתופית
- ו) בטיחות במעבדות ובמוסדות מחקר ובמרכזים רפואיים
- ז) בטיחות ברשויות מקומיות

3) הסמכות - קבוצה 3 (יעודי)

- א) בטיחות קרינה (ממונה בטיחות קרינה)
- ב) בטיחות לייזר (ממונה בטיחות לייזר)
- ג) בטיחות ביולוגית (ממונה בטיחות ביולוגית)
- ד) בטיחות באירועים המוניים (בכפוף לחקיקה ייעודית)
- ה) בטיחות במתקני ספורט (בכפוף לחקיקה ייעודית)

- ו) בטיחות במוסדות חינוך⁶⁷
- ז) בטיחות במתקני שעשועים
- ח) ארגונומיה
- ט) בריאות העובד

- ג. **הכשרת ממונה בטיחות ובריאות בעבודה בכיר (הסמכה בניהול בטיחות)**
- ממונה בטיחות בעבודה בכיר יוכשר באופן מעמיק בניהול הבטיחות בארגון. משך ההכשרה 200 ש"ל. להלן המלצותינו לפרקי ההכשרה העיקריים שמהם ייגזרו השיעורים הספציפיים:
- 1) עקרונות ניהול הבטיחות המערכתית (SMS) וניהול בטיחות בגישה פרואקטיבית. הצבת יעדי בטיחות והגשמתם.
 - 2) ניהול סיכונים מתקדם – שיטות וכלים מתקדמים לניתוח סיכונים ולהובלת תהליך ניהול הסיכונים בארגון.
 - 3) תחקור מתקדם של אירועי בטיחות, תאונות עבודה ומחלות מקצוע, הפקת לקחים והטמעתם בארגון, הסמכה כמנחה ועדות חקירה בטיחותיות.
 - 4) הדרכת בטיחות ובריאות תעסוקתית – הקניית כישורים, מיומנויות וכלים להדרכה, בניית תכנית הדרכות ומימושה בארגון.
 - 5) התקן לניהול בטיחות ת"י 18001 והטמעתו בארגון. יישום גישת השיפור המתמיד. (אפשרות הסמכה כסוקר לתקן)
 - 6) נתוני הבטיחות – איסוף, עיבוד, ניתוח והצגת נתונים. קביעת מדדים וביצוע מדידה. עיבוד נתונים למידע רלוונטי.
 - 7) ניהול מחלקת בטיחות והנחיה מקצועית של נאמני הבטיחות.
 - 8) תכנון תקציבי בטיחות ובריאות תעסוקתית וניהולם.
 - 9) עריכת סקרים, מבדקים וביקורות. מתן משוב אפקטיבי למבוקר.
 - 10) תכנון וארגון ההערכות למצבי חירום וניהול מצבי חירום.
 - 11) הסמכה כמדריך בטיחות בעבודה בגובה (מהווה תנאי להסמכה כבכיר, אך תבוצע בנפרד מההכשרה)

היקף העסקתו של ממונה הבטיחות

4. בחקיקה העתידית יוגדרו באופן ברור:
- א. סוגי מקומות העבודה שבהם נדרשת משרה תקנית לממונה בטיחות (אחד או יותר) לנוכח הסיכונים האופייניים ומאפיינים נוספים.
 - ב. במקומות עבודה שבהם תותר העסקתו של ממונה בטיחות במשרה חלקית, יש ליצור בהירות ואחידות באשר להיקף העסקתו של ממונה הבטיחות במקום העבודה תוך הסתמכות על עקרונות הנוהל בנושא שרוען לאחרונה במינהל הבטיחות.
 - ג. החקיקה תעניק סמכות למפקח עבודה אזורי לקבוע דרישות למקום העבודה בנוגע למספר ממוני הבטיחות הנדרשים, לבכירותם, לרמתם ולהסמכותיהם המקצועיות כנגזר מניתוח הסיכונים במקום העבודה.

⁶⁷ לצורך הטיפול המקצועי בבטיחות במוסדות החינוך הגדיר משרד החינוך תפקיד – **מנהל בטיחות במוסדות חינוך**. לנוכח הרגישות כלפי ילדינו והאחריות המחויבת, הועדה ממליצה למשרד החינוך למנות לתפקיד זה, אדם שהוסמך בהכשרת יסוד כממונה בטיחות ובנוסף רכש הסמכה ייעודית לבטיחות במוסדות חינוך.

כפיפות של ממונה הבטיחות

5. דבר קיומן של סכנות ומשמעויותיהן חייבים להגיע בהקדם האפשרי למקבלי ההחלטות בארגון, כדי שיעלה בידיהם למנען בטרם תתממשנה. במיוחד נכון הדבר כשמדובר בסכנות לנפש. כדי להבטיח זאת ולמנוע חסמים ועכבות הוועדה ממליצה כי הבכיר מבין ממוני הבטיחות בארגון יהיה כפוף ישירות למנהל הארגון או לחבר הנהלה אחר הנושא באחריות לניהול הבטיחות בארגון. במקום עבודה שבו מנהל הארגון אינו חפץ להכפיף אליו את ממונה הבטיחות ומכפיפו לבעל תפקיד אחר, תתווסף אחריות בנושאי בטיחות לבעל התפקיד האמור.

ביטוח אחריות מקצועית

6. הוועדה רואה חשיבות בשינוי המצב שלפיו אנשי הבטיחות (ממונים, בודקים מוסמכים וכיו"ב) חשופים לתביעות ענק ואינם מקבלים הגנה ראויה. בהתאם לכך הוועדה ממליצה לשר הכלכלה להיכנס לעובי הקורה בשיתוף עם שר האוצר ועם מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי. במסגרת זו ראוי לבחון:

- א. דרכים לבטח את אנשי הבטיחות באופן הוגן ולאורך זמן באמצעות חברות הביטוח המסחריות, או לחלופין ליצור אפשרות לספק לאנשי הבטיחות כיסוי ביטוחי באמצעות חברת הביטוח הממשלתית "ענבל", או פתרון אחר.
- ב. שימוש מושכל של המוסד לביטוח לאומי בתביעת שיבוב (מכוח ס' 328 בחוק הביטוח הלאומי) כנגד ממוני בטיחות לנוכח השלכותיה. יודגש כי בהמלצה זו אין הוועדה מכוונת להקל על ממונה הבטיחות שהתרשל במילוי תפקידו, כי אם להתריע בפני תופעה של תביעות אוטומטיות כלפי ממוני בטיחות עצמאיים (פריילנסרים), שמטרתן הנה הפחתת תשלומים באמצעות חלוקת נטל הפיצוי.

מהנדס הבטיחות

רקע

1. החקיקה הקיימת כיום בתחום הבטיחות אינה מגדירה את מהנדס הבטיחות ואינה מתייחסת אליו. בחוק יש התייחסות לממונים על הבטיחות שהם, כאמור מעלה בפרק זה, עובדים בעלי השכלה ברמת טכנאות ומעלה, אשר הוכשרו בקורס בהיקף של כ- 320 שעות לימוד.
2. בעולם יש מספר תכניות לימוד אקדמיות להכשרת מהנדס בטיחות. ישנם מקומות שבהם התואר הנו תואר מיוחד לבטיחות. להלן מספר דוגמות לתארים שהוצגו בפני הוועדה:

Safety Eng; Safety Technology; Fire Safety Eng (FSE); Fire Protection Eng (FPE);
Safety and Health Eng; Environmental Health and Safety Eng.

ודוגמות לאוניברסיטאות המקיימות מסלולי הכשרה למהנדסי בטיחות:

Maryland U- USA; New Haven U-USA; Indiana U-USA; Texas A&M-USA; Lund U- Sweden; Edinburgh U-UK; U. of Greenwich-UK.

3. אוניברסיטת בן גוריון בנגב הקימה בשנת 1996 את היחידה להנדסת בטיחות בפקולטה למדעי ההנדסה, במחלקה להנדסת תעשייה וניהול. מטרת תכנית הלימודים בהנדסת בטיחות הנה הכשרת מהנדסים בעלי ידע ורקע רב תחומי להתמודדות עם בעיות מורכבות של הקמת מערך בטיחות מתקדם וניהולו. התכנית מעניקה תואר שני בהנדסת בטיחות (M.Sc). מסיימי התכנית בהצלחה, המהנדסים, זכאים לקבל אישור כ "ממונה על הבטיחות" ורשאים להירשם ברשם המהנדסים במדור הנדסת בטיחות. תכנית הלימודים כוללת מגוון של קורסים שמרביתם בעלי אוריינטציה של ניהול בטיחות. בתכנית כיום לומדים 50 סטודנטים לתואר שני. סגל ההוראה משלב אנשי אקדמיה עם אנשי תעשייה.

4. לפני כשנתיים הוגשה התכנית להנדסת בטיחות לתואר ראשון על ידי אוניברסיטת בן גוריון לאישור המל"ג. לאחרונה התבשרנו כי במתכונת בו הוגשה המל"ג דחה את התכנית.

5. רישום מהנדסי בטיחות על-ידי רשם המהנדסים: כיום יכול להירשם כמהנדס בטיחות אדם שהוא בוגר תואר ראשון בהנדסה, במוסד אקדמי מוכר, אשר רכש תואר שני בהנדסת בטיחות במוסד אקדמי מוכר (כיום רק באוניברסיטת בן-גוריון), או מהנדס בטיחות בוגר תואר ראשון בהנדסת בטיחות במוסד אקדמי מוכר מחו"ל.

עיקרי הבעיות והפערים

1. בישראל קיימים ניצנים של יישור הקו עם הנעשה בעולם. מפעלים כמו "אינטל", "טבע", "נילית" ואחרים פועלים ברמת בטיחות גבוהה, אבל מפעלי תעשייה רבים, ענפי הבניין והחקלאות עדיין נמצאים ברמה נמוכה. הנזקים וההשלכות ההרסניות של חוסר מקצועיות ומומחיות תוארו בהרחבה בפרקים הקודמים של הדוח.

מסקנות ועדת זיילר

2. תאר את המצב בארץ השופט זיילר אשר בדו"ח של הוועדה לבדיקת אסון ורסאי כתב: "העובדה שתפקיד יועץ בטיחות אינו מוסדר בחוק, הביאה למצב שבו כל דכפין ייתן ויכנס לתחום זה. היו בפנינו לא מעט תיאורים פלסטיים הודות היות חלק מהמתיימרים להסתפח לתפקיד זה "שרלטנים", "שלט בלבד", "מאכרים" שיש להם מהלכים אצל רשויות שונות, חסרי הכשרה, חסרי ידע וכל כיוצא באלו". ועדה ממשלתית ליישום המלצות זיילר קבעה, בין השאר, את הצורך במיסוד תכנית לימודים בהנדסת בטיחות במסגרת לימודי תואר ראשון באחת האוניברסיטאות בארץ. הממשלה, בישיבתה ב-12 בחודש דצמבר 2006, אישרה המלצה זו. חיזוק למסקנה זו נמצא בהחלטת המועצה להנדסה ולאדריכלות (2007) אשר שיבחה את אוניברסיטת בן גוריון על יוזמתה להגיש תכנית לימודים לתואר ראשון ב "הנדסת בטיחות".

אקדמיזציה של נושא הבטיחות

3. כדי לקדם את הידע ואת המומחיות בתחום הבטיחות נדרש לערוך רויזיה בהכשרה, לפעול לאקדמיזציה של נושא הבטיחות ושל העוסקים בבטיחות בדומה למקצועות אחרים שהתפתחו בדרך זו (לדוגמה, אחיות). כיום חסרים תקנים אקדמיים לקליטת חוקרים ומרצים בהנדסת בטיחות. כמו כן, לא מתבצעים מחקרים אקדמיים בכמות מספקת לקידום תחום הבטיחות בישראל.

התפתחות טכנולוגיות ומגמות במשק

4. ההתפתחות הטכנולוגית מובילה בהתמדה לשימוש גובר בציוד ובתהליכי עבודה מורכבים ועתירי אנרגיה, וכתוצאה מכך לעלייה ברמות הסיכון בסוגי עיסוקים שונים. להלן מספר דוגמאות:

א. גידול באלפי אחוזים של הבנייה במדינה בכלל והבנייה לגובה בפרט מוביל לגידול בשימוש במנופים ובעורנים, לשימוש רב יותר בפיגומים רגילים וממוכנים, לשימוש תכוף במעליות ולחשיפה יתרה לחומרים. מחצית ממספר ההרוגים בתאונות עבודה הנה בענף הבנייה. שליש- מנפילות מגובה.

ב. מהפכה בתחום מחשוב ומערכות מקוונות, מכשור ואוטומאציה, מערכות חשמל ואלקטרוניקה, מערכות בקרה עתירות מחשוב ותקשורת. נוצר הצורך במומחים בעלי הכשרה הנדסית.

ג. הרחבת השימוש בחומרים ובתהליכים כימיים והתגברות המודעות לחומרים מסרטנים. לאור המצב התרחבו דרישות החקיקה, הוחמרו הסטנדרטים התעסוקתיים, ונדרש ידע בניהול סיכונים ויישום פיתרונות מניעה.

ד. הרחבת השימוש בקרינה מייננת וקרינות אחרות, לדוגמה: כניסת מכשירי דימות בתחום הרפואה, כניסת מכשירי שיקוף לצרכים ביטחוניים, ביצוע אנליזות לא הורסות למבנים ולמתקנים ועוד. כתוצאה מכך אלפי עובדים (ואזרחים) נמצאים בסכנת חשיפה. לצורך מניעה נדרש לנהל את סיכוני הקרינה, לבצע מעקב וניטור חשיפות, לתכנן בקורות והגנות יעילות, ליישמן ולאכוף הגבלות לנשים בגיל הפוריות ועוד.

- ה. כניסת מערכות לייזר לתעשייה חושפת עובדים לפגיעות עיניים ולכוויות.
- ו. הכנסת טכנולוגיות חדשות ננוטכנולוגיה, ביוטכנולוגיה ובהן סיכונים חדשים, שחלקם אף טרם הוערכו באופן מלא.
- ז. כניסת ענפי תעשייה ופעילות חדשים – אסדות קידוח גז ונפט, מכרה, מינהור ועוד.

נורמות בינלאומיות

5. במקומות רבים בעולם המערבי נדרש אישור מהנדס בטיחות כתנאי לביצוע פרויקטים בתחומי הבנייה, התעשייה, תקשורת, תחבורה, ניסויים, מחקר ועוד. התפתחות הסחר הגלובאלי מחייבת חברות ומפעלים ישראליים בבואם לחתום חוזים עם חברות בחו"ל, להוכיח שהם מציבים את נושא הבטיחות בעדיפות עליונה וברמת יישום גבוהה.

דילמות

6. ניתן לשאול האם ההצעה להקים תכנית לימודים ייעודית לתואר ראשון בהנדסת בטיחות מוצדקת, והאם אין להסתפק בלימודי התואר השני הניתן באוניברסיטת בן גוריון. התשובה לכך תלויה בהגדרת התפקיד של מהנדס הבטיחות. לדעתנו, מהנדס הבטיחות צריך להיות חלק בלתי נפרד מכל צוות המתכנן ומקים פרויקט בינוי או תהליך תעשייתי. מהנדסים מהדיסציפלינות השונות (מכונות, כימיה, חשמל וכיו"ב) נוהגים בדרך כלל לתכנן תהליך בר ביצוע ויעיל, אבל לא תמיד מקפידים על ההיבט הבטיחותי. מהנדס בטיחות בעל השכלה בסיסית מתאימה מסוגל לדבר עם הצוות בשפתו כשווה בין שווים. קיימת הצדקה לתואר ראשון בהנדסת בטיחות כל עוד מוקנות בתואר זה מקצועיות ומיומנות ייחודיות שמחויבות בשטח, והחסרות למהנדסים אחרים.
7. לימודים לתואר שני אינם יכולים להקנות את הרקע הבסיסי המתאים. זאת ועוד, השוני ברקע הבסיסי של המחלקות השונות בפקולטה להנדסה רב, ובוגר תואר שני בלבד (שלמד כ-35 יחידות הוראה בלבד) לא יוכשר לעמוד במטלות שהוזכרו לעיל.

המלצות

בטיחות היא תורה הנדסית המבוססת על ניסיון ועל ידע מצטבר שנאגרו מהפרט אל הכלל ואשר גובשו לכללים שיטתיים. בעולם הנדסת הבטיחות הנה תחום הנדסי ומקצוע מוכר, וראוי שכך יהיה גם בישראל.

מהנדס בטיחות תואר ראשון

- הוועדה ממליצה למועצה להשכלה גבוהה לקדם את פתיחתו של מסלול לתואר ראשון בהנדסת בטיחות.
- מהנדס בטיחות יהיה בעל מומחיות הנדסית ב:
 - ניהול סיכונים בטיחותיים.
 - תכנון תהליכים חסיני כשל בטיחותי.
 - תכנון ואישור הבטיחות והבריאות התעסוקתית: בייצור, בבנייה, בהתקנה ובפירוק לרבות הקמה והריסה של קוים ומתקנים.
 - תכנון סביבת עבודה בטיחותית ובריאה.
 - תכנון התקנים ואביזרי בטיחות, תכנון מערכות מיגון, התראה, בקרה בטיחותית.
 - חקר כשל ותאונות.
- מהנדס הבטיחות ישתלב בתהליך התכנון יחד עם מהנדסים מדיסציפלינות אחרות, יתמודד במנהלים ובמקבלי החלטות ויסייע להם להחליט האם רמת הסיכונים מאפשרת ביצועה של משימה נתונה.

4. בוגר המסלול לתואר ראשון בהנדסת בטיחות ילמד ויתמחה בנושאים הבאים :

א. בתחום ניהול הסיכונים :

- 1) ילמד שיטות אנלוגיות, כמותיות ואחרות לאיתור סיכונים להערכתם ולחישובם באמצעות שיטות שונות הקיימות כיום.
- 2) ילמד ויכיר שימוש באלגוריתמים, בתוכנות ובמערכות מחשב שיעודן ניהול סיכונים.
- 3) ילמד להתאים כלים, שיטות ומתודות להערכת הסיכונים כנגזר מאופי הפעילות/המשימה/המתקן/התהליך/המפעל וכיו"ב.
- 4) יוסמך לחשב ולהעריך את הסיכונים בצורה כמותית ומדויקת. יוסמך לחשב ולהעריך את הסיכון השיווי לאחר נקיטת אמצעי מניעה ובקרה. ילמד לחשב ולהעריך השפעתם של שינויים על רמת הסיכונים (Change impact analysis).
- 5) יוסמך להוביל צוות ניהול סיכונים ותהליכי ניהול סיכונים בארגון.

ב. בתחום התכנון ההנדסי :

- 1) ילמד עקרונות לתכנון סביבת עבודה בטוחה ובריאה לרבות מילוי צרכי העובד בתחומי גדות, ארגונומיה והנדסת אנוש.
- 2) ילמד עקרונות לתכנון פתרונות בטיחות: אביזרים, התקנים, מערכות בקרה, התראה, הגנות ומיגונים, לרבות מערכות תגובה בחירום ואמצעים למזעור נזקים.
- 3) ילמד את עקרונות תכנון הבטיחות והבריאות התעסוקתית בתחומים כגון: יצור, בנייה, התקנה ופירוק (לרבות הקמה של קוים ומתקנים והריסתם). יוכשר לתכנן תהליכים חסיני כשל.

ג. בתחום חקר הכשל וחקירת תאונות :

- 1) ילמד עקרונות ושיטות לחקר כשלים, שימוש בטכנולוגיות ובאנליזות.
- 2) ילמד עקרונות ושיטות לחקירת תאונות ואירועי בטיחות, איסוף ממצאים, הסקת מסקנות, שחזור תרחיש, הפקת לקחים, היבטים משפטיים.
- 3) ילמד לתרגם לקחים לפעולות מתקנות.

ד. התמחות מקצועית :

בהמשך ללימוד העקרונות הכלליים בתחומים השונים, החל מהסמסטר השישי, יבחר מסלול התמחות בתחום אחד או יותר מבין תחומים כגון: מכונות, כימיה, חומרים וקורוזיה, חשמל, אקוסטיקה, בנייה, קרינות (מייננות, לא מייננות, לייזר, אלמ"ג), גז, גרעין, ביולוגיה, אש, תעופה, הסעת המונים, אירועים המוניים ועוד. במסגרת המסלול יתמחה המהנדס ביישום העקרונות שנלמדו בתחום מקצועי מסוים.

דרישות להעסקת מהנדס בטיחות

5. יקבעו עקרונות בחקיקה העתידית למקומות העבודה שבהם יש לדרוש העסקתו של מהנדס בטיחות בהתאם לשני תבחינים עיקריים :
 - א. **מאפייני הפעילות** – לפי ענפים, תשתיות, ציוד, חומרים, תהליכים, מפעל מסוכן כהגדרתו בחוק, פוטנציאל לאסון המוני, לנזקי סביבה וכיו"ב.
 - ב. **היקף פעילות** – מספר מועסקים, משמרות, היקפי שעות מושקעות, היקפי יצור פריסה גיאוגרפית וכיו"ב.
6. לגבי נושאים שבהם הסיכון הפוטנציאלי גבוה במיוחד ניתן לשקול ייחוד פעולות למהנדס בטיחות בהתאם לסמכותו של שר הכלכלה בחוק המהנדסים והאדריכלים.

תואר שני בביטוחות

7. אנו ממליצים להמשיך ולקיים את מסלול התואר השני בניהול ובהנדסת בטיחות למהנדסים מדיסציפלינות אחרות במתכונת הקיימת היום, דהיינו באוריינטציה של ניהול הבטיחות.
8. לדעתנו, ראוי להפוך את התואר השני לתואר בו מושם הדגש על עבודה מחקרית אשר תבסס את הנושא ותרחיב את הבסיס המדעי של נושא הבטיחות, כמו גם על הרחבת הידע והכישורים בתחומי ניהול הבטיחות.
9. לאחר מיסוד התואר הראשון בהנדסת בטיחות יפסיק התואר השני במתכונת האמורה לעיל להקנות תואר מוסמך בהנדסת בטיחות, אלא יקנה תואר שני בניהול בטיחות (בדומה לתואר שני במינהל עסקים).
10. מסלול נוסף לתואר שני הינו בתחומי הבריאות בתעסוקה והגהות התעסוקתית. זהו מסלול חשוב לנוכח אתגרי צמצום התחלואה התעסוקתית, שהוועדה מצביעה עליהם.

הגהות

רקע

1. גהות תעסוקתית (היגיינה תעסוקתית) הנה מדע ומקצוע העוסק בזיהוי, בהכרה, בהערכה ובבקרה של גורמי סיכון שמקורם בסביבת העבודה, שעלולים לגרום לפגיעה (נזק, ליקוי, תחלואה) בשלמות הפיזית והנפשית של העובד וברווחתו (well being), ולהשפיע גם על פרטים בקהילה.
2. גהות תעסוקתית היא מדע משום שהיא מושתתת על מאפיינים העונים על הגדרה של מדע:
 - א. גוף ידע המושתתת על השיטה המדעית וכולל תיאוריות, חוקים, תצפית וניסוי.
 - ב. מתודולוגיה מדעית קפדנית.
 - ג. מחקר ופיתוח בסיסי ויישומי.
 - ד. ספרות ותיעוד מדעיים-מקצועיים.
3. מאפייניה של הגהות התעסוקתית עונים על הגדרה של מקצוע:
 - א. קיום הכשרה מוסדית אקדמית ומעשית.
 - ב. חניכה וצבירת ניסיון.
 - ג. קיום כללים מנחים לעיסוק במקצוע.
 - ד. קיום מאגר ידע מנותב לעיסוק מוגדר.
 - ה. דרגות התמחות מקצועית שחלקן מעוגן בתקנות ומוכר על ידי רשויות סטטוטוריות ומקצועיות.
 - ו. אפשרות לעיסוק בזמן מלא.
 - ז. נבנו סביבה חוקים, תקנות ורישוי המסדיר את העיסוק בה או בחלקה.
 - ח. אפשרות לקיום ארגון מקצועי.
 - ט. קיום קוד אתיקה וסטנדרטים של התנהגות לשירות המסופק.
 - י. קיום קודים מקצועיים, code of practice ו-good practice.
 - יא. הכרה ציבורית.

תאור מצב קיים

החקיקה בישראל:

החקיקה בישראל מגדירה דרישות רבות למקומות עבודה שמטרתן הנה הורדת חשיפה לגורמי סיכון. החקיקה מחייבת את המעביד לשמור על הגהות, על הנדסת האנוש ועל הבריאות התעסוקתית של העובדים במפעל. כל אלה ניתן לראות בפקודת הבטיחות בעבודה, בתקנת ניטור סביבתי וניטור ביולוגי של עובדים בגורמים מזיקים, ובתקנות החדשות - תכנית לניהול הבטיחות ועוד.

החקיקה מחייבת ביצוע של **בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות**, אשר מוגדרות כפעולות המבוצעות בידי בודק מעבדה מוסמך, לשם מדידה של רמת החשיפה המשוקללת, של רמת החשיפה לזמן קצר ותקרת החשיפה במקום העבודה, וכוללות סקר מקדים ומעודכן וניטור סביבתי של גורמים מזיקים שנערך בהתאם לממצאיו.

בודק מעבדה מוסמך מוגדר כעובד מעבדה מוסמכת בעל הסמכה תקפה ממפקח העבודה הראשי לערוך בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות במקומות עבודה. הכישורים הדרושים לקבלת ההסמכה כבודק מוסמך הם:

- א. **השכלה**: מועמד חייב להיות בעל השכלה מתאימה כמפורט להלן: בעל תואר אקדמי מוכר בתחומים הבאים: כימיה, איכות הסביבה, בטיחות וגהות או מקצועות קרובים, או הנדסאי רשום בפנקס ההנדסאים והטכנאים.
- ב. **הכשרה**: המועמד ישתתף בקורס הכשרת בודקים מוסמכים המוכר על ידי מפקח העבודה הראשי. הקורס יכלול 30 ימי הדרכה, שחלקם יוקדש להדרכה עיונית וחלקם- להכשרה מעשית. בתום הקורס יתקיים מבחן בכתב ובעל פה.
- ג. **ניסיון**: על המועמד להיות בעל ניסיון מקצועי בתחומי גהות, בטיחות או איכות הסביבה. תקופת הניסיון המקצועי הנדרשת הנה שנה לבעלי תואר אקדמי שני ושנתיים לאחרים.

הממשק עם ממונה הבטיחות

על פי תקנה 10 ב-"תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו – 1996" לממוני הבטיחות תפקידים רבים אשר חלקם עוסקים בנושאים גהותיים/בריאותיים.

בתת סעיף א' כתוב: "מתפקידו של ממונה על הבטיחות **לייעץ למעביד** בכל הנוגע לחוקים, לתקנות ולתקנים בענייני בטיחות, **לסייע לו ולאנשי צוות הניהול והתכנון בנוגע לבטיחות, גהות, הנדסת אנוש ובריאות תעסוקתית של העובדים** במפעל ולקדם את התודעה בנושאים אלה."

הידע של ממונה הבטיחות בנושאים (הודגשו לעיל) הקשורים **לגהות, הנדסת אנוש ובריאות תעסוקתית** מוגבל, ולכן בנושאים אלה חייבים להתייעץ עם גהותן על מנת למנוע שהפערים בידע יגרמו לחוסר התייחסות ולפגיעה אפשרית בבריאות העובדים.

לרוב, ממונה בטיחות בא מרקע הנדסי, כאשר תפקיד הגהותן דורש השכלה בסיסית בתחום מדעי הטבע. הפערים בהשכלה הבסיסית לא ניתנים לגישור על ידי הכשרה נוספת.

הכשרה כיום

בישראל - באוניברסיטת תל אביב קיים תואר בבריאות תעסוקתית הכולל מסלול בגהות (תואר שני בלבד). באוניברסיטאות אחרות (חיפה, בן גוריון, מכללת הדסה) מתקיימים קורסים בודדים שלא במסגרת מסלול ייעודי לגהות.

בחו"ל - הכשרה אקדמית מסודרת במסגרת לימודי תואר ראשון, שני ושלישי כתואר שלם או כחטיבה בתוך תואר.

נכון לפברואר 2010 רשומים באגודת הגהותנים בישראל 213 איש, אך חלקם לא פעיל. אין רישום מסודר לגבי הכשרתם ו/או מסלול פעילותם.

עיקרי הבעיות והפערים

על פי הערכת ה-ILO⁶⁸ מדי שנה מתים בישראל מאות אנשים מתחלואות שסיבתן הישירה היא סביבת העבודה המסוכנת, ונרשמות עשרות אלפי תחלואות כתוצאה מכך. יש לקחת בחשבון שהמספרים האמיתיים גבוהים בהרבה משום קיום תחלואות עקיפות שלא נמצאה סיבה ישירה

⁶⁸ מהמוסד לבטיחות ולגהות נמסרה הערכה של ד"ר יוקה טקלה, ראש תחום הבטיחות והבריאות בעבודה בארגון העבודה הבינלאומי (ILO) משנת 2005, המבוססת על נתוני ההיפגעות והתמותה במדינות בעלות מאפיינים דומים לישראל. לפי הערכה זו מתים בישראל מדי שנה כ- 1700 איש כתוצאה ממחלות תעסוקתיות.

להתפרצותן מחד גיסא או מאידך גיסא, מחלות שונות שעבורן בברור הרפואי לא נלקחת בחשבון סביבת העבודה.

גורמי הסיכון הסביבתיים הנם מגוונים וכוללים גורמים כימיים, פיסיקאליים, ביולוגיים, ארגונומיים ופסיכו-חברתיים.

החקיקה והדרישות הפורמאליות הולכות ומעמיקות כדוגמה תקנות הבטיחות בעבודה (ניטור סביבתי וניטור ביולוגי של עובדים בגורמים מזיקים – התשע"א 2011), נהלים לביצוע סקר מקדים, תקנות תכנית לניהול הבטיחות, דרישות הסמכה ועוד.

יש לזכור שהניטור הסביבתי המבוצע פעם או פעמיים בשנה אינו יכול לספק קריטריון רצוף למניעת חשיפתם של עובדים לגורמי סיכון כימיים וביולוגיים. נושאי חשיפה עורית והיגיינה אישית של עובדים מהותיים לגבי מניעת חשיפה.

למרות האמור אין בישראל הגדרת מקצוע לגהותן.

הגורמים המוכרים והפועלים כיום בתחום הגהות התעסוקתית הם הבודקים המוסמכים והמעבדות המוסמכות שלהם ניתנה בחוק הגדרת תפקיד, אך אין מדובר בהגדרת מקצוע. הדרישות הקיימות לא מחייבות השכלה אקדמית. הגבהת רף הדרישות בתחום הגהות התעסוקתית תוביל להגבהת רף ההכשרה המקצועית הנדרשת מהעוסקים בתחום זה.

כך לדוגמה:

- ביצוע סקר מקדים שמטרתו לזהות, למפות ולהעריך את הסיכונים ובהתאם לכך לתכנן את הבדיקות הסביבתיות הנדרשות, חשוב שיבוצע בידי בעל מקצוע שהוכשר ברמה גבוהה.
- ניהול מעבדה לביצוע בדיקות סביבתיות תעסוקתיות, המעסיקה בודקים מוסמכים, צריך להתבצע בידי בר סמכא מקצועי.

גהותן הנו הגורם עמו מנהל המפעל או ממונה הבטיחות יכולים להתייעץ לגבי קיום גורמי סיכון בריאותיים לעובדים, לגבי הערכת גורמים אלו ולגבי גיבוש פתרונות בהתאם.

המלצות

הגדרת גהותן כמקצוע

1. בתחום הגהות התעסוקתית אנו מציעים מדרג של שתי רמות מקצועיות:
 - א. **גהותן** – כפי שיוגדר בהמשך.
 - ב. **בודק מוסמך** – על פי ההגדרות הקיימות כיום בחקיקה.
2. אחריותו המקצועית של הגהותן נוגעת להחלטות שיש להן השפעה קריטית על בריאות העובד, ולכן אין לאפשר לאדם לא מיומן לקבל החלטות כאלה. לפיכך הוועדה ממליצה כי גהותן תעסוקתי יוגדר כמקצוע.
3. הגדרת הגהותן: בעל מקצוע השייך לדיסציפלינה סביבתית, שעבר הכשרה והסמכה מוכרות לעסוק בזיהוי, בהערכה ובבקרה של סביבת העבודה וגורמי סיכון בה, העלולים להזיק לבריאות העובד ולגרום לתחלואה כתוצאה מחשיפה לאותם גורמי סיכון. הגהותן הוא רכיב בסיסי במערכת הבריאות התעסוקתית.
4. הגהותן צריך להיות בעל רקע אקדמי רלוונטי שנרכש בתואר ראשון במכללה או באוניברסיטה. תואר רלוונטי זה כולל נושאי יסוד כמפורט בס' 8 להלן. קיימים גם לימודים לתואר ראשון הכוללים גם נושאים של איכות הסביבה וטוקסיקולוגיה, לדוגמה: תואר במדעי בריאות הסביבה הקיים גם בארץ.
5. הערכת סיכון בריאותי פוטנציאלי באמצעות סקר חשיפה גהותי. הערכה זו אינה יכולה להתבצע ללא ידע וללא ניסיון הנרכשים בהכשרה לעיסוק במקצוע הגהות. עריכת סקר על ידי גורמים

בלתי מוסמכים, שחסרים את הידע ואת הניסיון, עלולה להיות לקויה וחסרה ולהציב את העובד בסיכונים בריאותיים בלתי מאותרים.

6. הערכה כמותית של חשיפה תעסוקתית באמצעות ניטור סביבתי. המתודולוגיה ושיטות הבדיקה בגהות הן כמקשה אחת השונה מאלו של מקצוע סביבתי אחר, ולכן ניטור זה מייחד את הגהות.

7. חקר ההיבט הסביבתי בהוכחת קשר סיבתי בין חשיפה תעסוקתית לבין מחלת מקצוע. תרומה ייחודית זו מסייעת לרפואה התעסוקתית לבסס את הקשר הסיבתי.

גהותן - הכשרה נדרשת והסמכה

8. ההכשרה הבסיסית הנדרשת לגהותן הנה הכשרה אקדמית, מעשית והשתלמויות כלימודי המשך. ההכשרה האקדמית כוללת שני גושים:

א. נושאי יסוד:

- כימיה תיאורית ומנגנונית על ענפיה השונים כגון כימיה כללית, אורגנית, אנאורגנית, פיסיקלית, אנליטית, תעשייתית.
- ביולוגיה ופיסיולוגיה של גוף האדם.
- פיסיקה ומתמטיקה בסיסית.
- איכות הסביבה בעיקר בתחום איכות אוויר.
- פרקים בטוקסיקולוגיה.

ב. נושאי התמחות:

- מהות, תכולה, כלים ותפיסה מערכתית של גהות תעסוקתית.
- הכרה של גורמי סיכון כימיים.
- הכרה של גורמי סיכון פיסיקליים (רעש, ויברציה מכאנית, קרינה מייננת ובלתי מייננת, עומסים אקלימיים, על ותת-לחץ).
- הכרה של גורמי סיכון ביולוגיים.
- הכרה של גורמי סיכון ארגונומיים.
- הכרה כללית של גורמי סיכון פסיכו-חברתיים.
- הערכה איכותנית וכמותית של גורמי סיכון בסביבה התעסוקתית לרבות הערכת סיכונים.
- ניטור סביבתי (טכנולוגיות, טכניקות ושיטות, אינטרפרטציה של תוצאות).
- גישות ושיטות לבקרה על גורמי סיכון (כימיים, פיסיקליים, ביולוגיים) ולמניעתם.
- הכנת סקר גיהותי.
- ניהול גהות ואבטחת איכות.
- ממשק בריאות תעסוקתית עם בריאות הסביבה.

9. תפקידי הגהותן ותחומי פעילותו:

- א. תכנון ההיבט הגהותי בהקמת אתרי עבודה ומתקני עבודה או חידוש/שינוי שלהם.
- ב. ביצוע זיהוי והערכה של חשיפה תעסוקתית באמצעות ניטור סביבתי ושיטות מדידה אחרות, לרבות ניתוח תוצאות, הסקת מסקנות ומתן המלצות.
- ג. מתן חוות דעת מקצועית (בעלת היבט של אחריות משפטית).
- ד. חניכה ובקרה לבודקים מוסמכים.
- ה. השתתפות בצוותי חקירה ובצוותי בדיקה (לדוגמה: רפואה, גהות, בטיחות, הנדסה) של חשיפות תעסוקתיות ושל תחלואה מקצועית, ומתן עדות משפטית הנוגעת לסוגיות מקצועיות בגהות.
- ו. פיקוח גהותי במקומות עבודה.
- ז. יעוץ לקובעי מדיניות ולמקבלי החלטות בנושאי תכנון, ביצוע והערכה של מדיניות וסוגיות שוטפות בגהות תעסוקתית, תחיקה ותקנות.
- ח. כתיבת נהלים ומסמכים מקצועיים.

10. ייחוד פעולות

אנו סבורים כי רק מי שהוכשר והוסמך לעסוק בתור גהותן כמפורט לעיל, יורשה לבצע את הפעולות הבאות:

- א. ביצוע סקר מקדים שמטרתו לזהות, למפות ולהעריך את הסיכונים ובהתאם לכך לתכנן את הבדיקות הסביבתיות הנדרשות.
- ב. ניהול מעבדה לביצוע בדיקות סביבתיות תעסוקתיות, המעסיקה בודקים מוסמכים.

הבודק המוסמך

רקע

החוק מגדיר:

"בודק מוסמך", לעניין סימן פלוני – מי שהמפקח הראשי הסמיכו בכתב לעשות בדיקות וניסויים לפי האמור באותו סימן;

בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית קיימים בודקים מוסמכים לתחומים שונים: מעליות, אביזרי הרמה, מכוונות הרמה, דוודי קיטור, קולטי קיטור, קולטי אוויר, עגורני צריח, אביזרי הרמה פנים מפעלי, דיגום אבק מזיק, רעש, קרינה מייננת, לייזר, גורמים כימיים.

בפסקה זו נדון בהמלצות הנוגעות לבודקים מוסמכים למעליות, לאביזרי הרמה, למכוונות הרמה, לדוודי קיטור, לקולטי קיטור, לקולטי אוויר ולעגורני צריח. משפחה זו נקראת **"כלים טעוני בדיקה"**.

הבודקים המוסמכים הנם מהנדסים וחלקם הנדסאים (לרוב מתחום מכוונות).

תהליך הסמכת הבודקים כולל מספר שלבים:

- הוכחת עמידה בדרישות סף לקראת רישום לקורס לרבות השכלה, ניסיון מקצועי, ניסיון בתחום, הצהרת המועמד, בדיקה רפואית ובחינת כניסה לקורס.
- עמידה בפני ועדת קבלה.
- השתתפות בקורס, בהתמחות מעשית ובמבחן מסכם.
- עמידה במבחן הסמכה.
- קבלת הסמכה.

יצוין כי הדרישות גבוהות וקפדניות וכוללות ניסיון רב שנים ומעבר בהצלחה של מבחנים קשים ברמה הנדסית אקדמית.

תפקידם של הבודקים המוסמכים ושל המעבדות המוסמכות הנו טכני בעיקרו. עליהם לבדוק תקינות ועמידה טכנית בדרישות התקנות והתקנים. החוק אינו מקנה לבודקים המוסמכים סמכויות לנקיטת אמצעי אכיפה, גם במקרים שבהם בדיקתם מעלה ליקויים ומחדלים. לבודקים המוסמכים גם אין סמכות לבצע חקירות בכלל וחקירת תאונות בפרט. הם אינם מוסמכים לברר הפרות חוק.

הבודקים המוסמכים חייבים לדווח למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית על בדיקותיהם באמצעות תסקירים. אם בדיקת הבודק העלתה ליקויים המהווים סכנה בטיחותית, מפקח עבודה מורה באמצעות מכתב או באמצעות צו את בעלי הכלי או המתקן הנבדק, לתקן את הליקויים הבטיחותיים. ביטול הצו הנו בסמכות מפקח עבודה אזורי לאחר שדווח על תיקון הליקויים.

מכל האמור עולה כי הבודקים המוסמכים מסייעים מאוד מבחינה טכנית, אך אינם רשאים לבצע פעולות מנהליות, פליליות ורגולטוריות, ומכאן שאינם מהווים תחליף לפיקוחה של המדינה.

נכון לינואר 2013 רשומים במשרד הכלכלה **קרוב ל- 530** בודקים מוסמכים (לכלים טעוני בדיקה), ומתוכם כ- 400 בודקים מוסמכים בעלי הסמכות תקפות. מרישומים אלה עולה כי הגיל הממוצע של הבודקים בעלי הסמכות תקפות הוא 53 שנים.

עיקרי הבעיות והפערים

1. מדי שנה מתרחשות תאונות קשות וקטלניות שבהן מעורבים כלים טעוני בדיקה (עגורני צריח, מעליות, מנופים, פיגומים ממוכנים וכיו"ב). מחדל או התרשלות של בודק מוסמך יחיד נושאים בחובם חומרה בטיחותית גבוהה ביותר ופוטנציאל קטלני.
2. יודגש - רוב רובם של הבודקים המוסמכים מקצועיים והגונים. יחד עם זאת, מתקבלות תלונות רבות על בודקים מוסמכים. חלק מהתלונות הן של לקוחותיהם הנבדקים, וחלק לא מבוטל של התלונות הוא של הבודקים אלה על אלה, ומניעם הוא עסקי-אישי. על מינהל הבטיחות מוטל לברר את התלונות.
3. שכר עבודתם של הבודקים המוסמכים משולם על ידי הגורמים הנבדקים (בדרך כלל הבדיקות יקרות), על כן קיימת תלות מובנת בין הבודק לנבדק. מכאן, אמינות הבדיקות תלויה ביושרו המקצועי של הבודק וביכולות הפיקוח של הרגולטור.
4. הפיקוח והבקרה על הבודק המוסמך מסובכים. עיקרי הסיבות לכך הן אלה:
 - א. עיתוי הגעתו של הבודק למתקן הנבדק אינו ידוע ואינו קבוע.
 - ב. לרוב הבודק המוסמך עובד בגפו.
 - ג. הבדיקות מורכבות ומקצועיות. גורם המבצע בקרה נדרש להיות בעל ידע ורמה מקצועית גבוהים יותר מהבודק המבוקר. אין די מפקחים כאלה במינהל הבטיחות.
 - ד. ללקוח הממוצע אין יכולת להתרשם ולעמוד על טיב ועל איכות השירות שקיבל מהבודק, כל עוד לא אירעה תקלה או תאונה.
 - ה. תסקירי הבדיקה כיום אינם מפורטים די הצורך, מותירים שיקול דעת רב לבודק ומאפשרים פרשנות ביחס לקביעותיו.
5. ביטוח - כמפורט בהרחבה לעיל (ראה סעיף 11 בפסקה הדנה בממונים) קיימת בעיה קשה של ביטוח אחריות מקצועית לבודקים המוסמכים. חברות ביטוח רבות אינן מעוניינות לבטח את הבודקים המוסמכים, ואלה שמוכנות, גובות עלות פרמיה גבוהה ביותר. מצב זה נובע בשל פוטנציאל הנזק הגדול העלול להיגרם בתאונה שבה מעורב מתקן טעון בדיקה, לרבות פגיעה ממשית בבני אדם, בציד, במתקנים ובמבנים, ועקב ריבוי התביעות המוגשות נגד בודקים מוסמכים, לעיתים תביעות חסרות כל בסיס.
6. חוסר קריטי בבודקים מוסמכים לעגורני צריח - הבנייה לגובה והבנייה המתועשת מביאות לגידול מתמיד בשימוש בעגורני צריח במדינת ישראל. כיום פועלים רק 6 בודקים מוסמכים לעגורני צריח, והם מופקדים על בדיקה של למעלה מ- 1,000 עגורנים פעילים. הסיבות לכך הן עלות הפרמיה לביטוח - כאמור בסעיף קודם, ובנוסף, הסיכון והמאמץ הפיזי הנדרש לביצוע בדיקה מקיפה לכל חלקיו של עגורן הצריח, שלעיתים קרובות עשוי להגיע לגובה של למעלה מ- 100 מטרים. חרף העובדה שמינהל הבטיחות ביצע פעולות משמעותיות על מנת להגדיל את מספר הבודקים, לרבות קיום קורסי הכשרה הממומנים במלואם על ידי המינהל, רק בודקים מעטים ביותר נוספו.

המלצות

תאגידי בדיקה – מעבדות מוסמכות

1. הוועדה סבורה כי השיטה הנכונה לבדוק כלים טעוני בדיקה ולאשרם הנה באמצעות תאגידי בדיקה שיאגדו בודקים מוסמכים שונים ויעסיקו אותם, זאת בניגוד למצב היום שבו הבדיקה מתבצעת באמצעות בודקים בודדים ובאופן אישי. שיטה זו נהוגה לגבי בדיקות בתחומי הגהות, בתחומי סיכונים כימיים וסיכונים פיזיקאליים. היתרונות בשיטה זו הם אלה:

- א. במסגרת תאגיד הכולל מגוון בודקים, ניתן להתאים את הבודק למשימותיו באופן שניסיונו המקצועי יהלום את מורכבות הבדיקה. בשיטה זו בדיקת מתקן מורכב ובעייתי תבוצע בידי בודק בעל ותק וניסיון רבים בבדיקת מתקנים דומים. לעומת זאת בדיקת מתקן פשוט יחסית תבוצע בידי בודק זוטא או בודק שקיבל את הסמכתו לאחרונה.
- ב. במסגרת התאגיד מתאפשרת חניכה, תמיכה והדרכה מקצועית לבודקים בעלי ניסיון מועט.
- ג. מנהל תאגיד הבדיקה הוא הנושא העיקרי באחריות וזה החותם על תסקירי הבדיקה, לפיכך הוא נדרש להיות בעל ניסיון מקצועי רב ועשיר כבודק מוסמך. משמעות הדבר - בקרה נוספת של מנהל התאגיד על עבודתו של הבודק. המנהל יבדוק ויאמת את מילוי כל הדרישות, ובמידת הצורך אף ידרוש השלמות בטרם יאשר את תסקיר הבדיקה ויגישו.
- ד. המדינה יכולה לבצע פיקוח, אכיפה ובקרה על תאגיד ביתר קלות מאשר על בודק יחיד, הן בשלבי ההסמכה וחידוש ההסמכה והן במסגרת העבודה השוטפת.
- ה. בנוסף לסיכונים הפליליים במקרה של מחדל או רשלנות לשלילת הסמכתה של מעבדה יש משמעות כלכלית כבדה מאוד. טמון בכך תמריץ נוסף וחשוב לקיומן הקפדני של הדרישות.
- ו. אנו מניחים כי בניגוד לבודק יחיד, תאגיד יוכל לרכוש ביתר קלות ביטוח אחריות מקצועית בשל חוסנו הכלכלי. הגדלת היקף העסקה והיכולת לערוך ביטוח קולקטיבי, לצד תהליכי פיקוח ובקרה פנימיים המקטינים את הסיכון, צפויות להוזיל את עלות הפרמיה.
2. בהתאם לאמור, הוועדה ממליצה לאמץ לגבי בדיקת כלים טעוני בדיקה את השיטה הנהוגה לגבי בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות, בדיקות קרינה ובדיקות רעש כלהלן:
- א. הוועדה ממליצה לאגד בודקים מוסמכים תחת מעבדות מוסמכות. תבטל האפשרות לבדיקה ואישור כלים טעוני בדיקה בידי בודק מוסמך יחיד, ובדיקות תוכלנה להתבצע רק במסגרת מעבדה מוסמכת.
- ב. מעבדה מוסמכת לכלים טעוני בדיקה תהא מעבדה בעלת הסמכה תקפה ממפקח העבודה הראשי לבצע בדיקות לכלים טעוני בדיקה. בדיקות אלה תבוצענה בידי בודק מעבדה מוסמך שהנו עובד מעבדה מוסמכת, בעל הסמכה תקפה ממפקח העבודה הראשי לערוך בדיקות וניסויים לפי הסימן לו הוסמך.
- ג. התנאים להסמכתה של מעבדה לרבות כישוריו של מנהל המעבדה, המספר המינימאלי של הבודקים המועסקים, מגוון הבודקים, ניסיונם, הכשרתם וכישוריהם, הצידוד הנדרש ועוד יוגדרו בידי הרגולטור.
- ד. הסמכת המעבדה בידי הרגולטור לצורך בדיקת כלים טעוני בדיקה תותנה בהסמכת המעבדה בידי הרשות להסמכת מעבדות לפי תקן הרלוונטי לעניינה.

מיסוד הבדיקה

3. הוועדה ממליצה לחייב כי בדיקתו של כלי טעון בדיקה תיערך על פי מפרט קבוע ומאושר. המפרט בציון תוצאות הבדיקה יהווה חלק בלתי נפרד מתסקיר הבדיקה.
4. מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בהתייעצות עם הגורמים המקצועיים המתאימים, יגבש מפרטי בדיקה לפי סוגי הכלים ויחייבם בהוראותיו ובהליו. בשונה מהמצב כיום שבו התייחסות הבודק מתמקדת בליקויים, יש לקבוע בכל מפרט רשימת בדיקות חובה, אותם חייב הבודק לסמן ולאשר בחתימתו כי אכן בוצעו, ולציין לצדן את אבחנתו.
5. יש למסד שיטת אבחון ורישום של ממצאי הבדיקה באופן אחיד, ברור וחד משמעי, לדוגמה:
- א. תקין – מותר לשימוש.

- ב. לקוי – מותר לשימוש, טעון תיקון ובדיקה לא יאוחר מתאריך _____, לאחר תאריך זה אסור לשימוש.
- ג. מושבת – אסור לשימוש.

ככל שיימצאו ליקויים בבדיקה, הבודק יוסיף ויפרט באופן ברור על גבי התסקיר את הפעולות שעל בעל הכלי לנקוט, לצורך תיקון הכלי או, לחלופין, לצורך השבתתו לצמיתות.

6. יש לשקול אפשרות לגביית אגרה לצורך מימון הבדיקות (בדומה לטסט לרכב), וזאת על מנת לצמצם את ניהול העניינים המובנה לנוכח העובדה שהנבדק משלם ישירות לבודק את שכר בדיקתו.

בקרה

7. מתוך כוונה לבצע בקרה על הבודק המוסמך ועל עבודתו באמצעות גוף אובייקטיבי ומקצועי, יזם מינהל הבטיחות פנייה למכון התקנים כדי להסתייע בו בביצוע בקרה מדגמית על פעילות הבודקים המוסמכים. מהלך זה קיבל אישור משרד המשפטים. מדיווח מינהל הבטיחות בשנת 2012 עולה כי הנושא מקודם, ובשלב ראשון הבקרה תיושם בתחום המעליות. מומלץ ליישם את הבקרה בהקדם ולהרחיבה לכל התחומים. בעתיד ניתן יהיה לבחון ביצוע הבקרה בידי הרשות להסמכת מעבדות כחלק מתהליך ההסמכה/חידוש ההסמכה.

בודקים לעגורני צריח

8. לנוכח כשל השוק המסתמן בתחום זה, ולנוכח הסיכון העצום הכרוך בכך, הוועדה ממליצה להעסיק כ- 15 בודקים מוסמכים ממשלתיים עד אשר יימצא פיתרון אחר. כדי שהמלצה זו תהיה ישימה, יש לייחד ולהתאים את רמת השכר של בודקים אלה למקובל בתחום זה במגזר הפרטי ולהעניק להם הגנה ביטוחית. שכרם של הבודקים ימומן מכספי אגרות שישולמו על ידי בעלי העגורנים.

מפקח הבטיחות (מפקח עבודה)

רקע

מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (אגף הפיקוח על העבודה) ומפקחיו פועלים מכוח חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954. ייעודו של המינהל בהתאם להגדרת החוק הנו טיפול בבטיחותם ובבריאותם של העובדים במקומות העבודה בישראל. לצורך מימוש האחריות הכבדה קובעות הגדרות תיאור התפקיד כי מפקחי הבטיחות יהיו מהנדסים, גהותנים או הנדסאים בעלי רקע וניסיון טכני מוכח, הכול לפי העניין המסוים והמוגדר.

מפקח עבודה משלב בעבודתו ידע משלושה תחומים לפחות:

- בתחום המקצועי – טכנולוגי (בנייה, חשמל, כימיה, מכאניקה וכיו"ב).
- בתחום הבטיחות ו/או הבריאות התעסוקתית.
- בתחום החקיקה והתקינה.

למפקחי העבודה השכלה טכנית, מרביתם מהנדסים ומקצתם הנדסאים. הם בעלי ניסיון קודם בתעשייה, בבנייה וכיו"ב. בנוסף, עוברים המפקחים הכשרה ארוכה החל מקורס להכשרת מפקחים וכלה בקורסים ייעודיים כגון: בטיחות בעבודה בגובה, קרינה מייננת, קרינת לייזר, גהות, חומרי נפץ, חקירות, חוק ומשפט ועוד.

מהנדסים שעלו ממדינות חבר העמים בסוף שנות ה-80 ובתחילת שנות ה-90, נקלטו באגף הפיקוח על העבודה דאז, וכיום הם מהווים חלק ניכר מהמפקחים הפעילים.

כיום פועלים כ- 100 מפקחי עבודה. גילם הממוצע הוא 54 שנים.

לאחר עשרות שנים שבהן האגף הצטמצם בתקנים חרף הגידול בהיקף ובמגוון משימותיו, הקצה בשנת 2010 משרד האוצר בתמיכת נציבות שירות המדינה 37 תקני כ"א חדשים בפריסה ל- 3 שנים לצורך רה-ארגון.

עיקרי הבעיות והפערים

1. ללא אנשים בעלי השכלה, כישורים והכשרה כאמור, לא ניתן לפקח על הבטיחות במדינה כנדרש. מדובר בקבוצת עובדים ייחודית בעלת השכלה גבוהה ומומחיות שאין רבים כמותם בשוק.
2. התפקידים הם תפקידי שטח המחייבים ניידות וזמינות בשעות שמעבר לשעות העבודה. מהנדסים המשמשים כמפקחים, משתכרים שכר יסוד אשר נע בין כ- 6000 ש"ח לבין כ- 9500 ש"ח אף בדרגת ניהול בכירה וללא רכב צמוד.
3. הביקוש למהנדסים בשוק גדול ביחס למספר המועמדים הראויים, ואין בידי השירות הציבורי להתמודד עם המגזר הפרטי ואף לא עם חברות ממשלתיות שבהן מוצע שכר הגבוה פי 2 ויותר מזה המוצע למפקח בטיחות בשירות המדינה.
4. מועמדים לתפקידים במינהל הבטיחות הסירו את מועמדותם וסרבו להתמנות לאחר שזכו במכרזים, מיד כאשר נודעו להם תנאי השכר.
5. מאחר שתנאי השכר אינם הולמים את עומס העבודה, את האחריות הרבה ואת השחיקה הנפשית הגלומה בתפקיד, מפקחי בטיחות פותו על ידי גורמים חיצוניים ועזבו את מינהל הבטיחות.
6. יודגש כי לתפקידי פיקוח אלה סמכויות נרחבות, ועל כן חל איסור משפטי להוציאם למיקור חוץ או להפריטם.
7. משכורות נמוכות המשולמות למפקחים בעלי סמכויות נרחבות, מגבירות את הסיכון למעידה.
8. בשנים הקרובות צפוי גל פרישה של מפקחים לרבות מקרב העולים מחבר העמים כמפורט לעיל.
9. ללא שיפור משמעותי של משכורות ושל תנאי המפקחים סבורה הוועדה כי לא ניתן יהיה לאייש את משרות הפיקוח, ולכך ישולם מחיר בחיי אדם ובנזקים כלכליים כבדים.

המלצות

הוועדה ממליצה לנציבות שירות המדינה לבחון אפשרות של גיוס מהנדסים/הנדסאים לתפקידי פיקוח על בטיחות בשירות המדינה, בחוזה שכר מומחים בהמשך למכתב השר בנספח ד'. כן ממליצה הוועדה להקצות לבעלי תפקידים אלה רכב צמוד אשר המפקחים זקוקים לו מתוקף עבודתם.

הרופא התעסוקתי

ראה התייחסותנו בפרק 7 – שיפורים במערך הבריאות התעסוקתית

הערה לגבי המונח "יועץ בטיחות"

המונח "יועץ בטיחות" מוזכר בהקשרים שונים ובמיוחד בדו"ח ועדת זיילר לעניין האסון באולמי ורסאי. המונח "יועץ בטיחות" מאוזכר אך אינו מוגדר בחקיקה, לא נקבע לו אופן הסמכה, ואין גורם בישראל המוסמך להסמיכו. במסגרת דיוני ועדה ציבורית זו הועלתה על ידי אחד המציגים הצעה לשנות את שם התפקיד "ממונה על הבטיחות" ל – "יועץ בטיחות".

כשמדובר בתפקיד על פי חוק, הוועדה סבורה ש"יועץ בטיחות" הוא שם בעל חסרונות מהותיים ביחס לשמות אחרים שהוצעו, כגון: "מורשה בטיחות", "קצין בטיחות" ואף "ממונה בטיחות" השגור כיום. החיסרון העיקרי טמון בכך שהמושג "יועץ בטיחות" אינו מקפל בתוכו אחריות וסמכות, נהפוך הוא – הייעוץ נבדל מההנחיה המחייבת. כשעוסקים בחיי אדם, עניין זה מהותי.

זאת ועוד, ככל שאנו מתעמקים בדבריו המלומדים של השופט זיילר, אנו מסיקים כי באזכרו את "יועץ הבטיחות" כיוון לבעל תפקיד הנושא בידע, במומחיות ובסמכות כשל "מהנדס הבטיחות" כפי שתואר קודם בפרקנו.

עמדתנו אם כן היא שתפקידי הבטיחות המוגדרים בחקיקה באמצעות קביעות ברורות של אחריות, סמכות, אופן הסמכה וכיו"ב, ישאו שמות המשקפים את התפקיד באופן ברור.

נדגיש כי אין אמירתנו באה לפסול את "יועץ הבטיחות" כעיסוק. בדומה לתחומים אחרים אין, לדעתנו, מניעה שאדם יעסוק ביועץ בבטיחות כל עוד הוא נושא בידע ובמומחיות בתחומים שבהם הוא מייעץ. לנוכח מציאות בעייתית השוררת כיום בתחום זה, הוועדה ממליצה בחום כי תיכתב ותאומץ אתיקה מקצועית ליועצי בטיחות ותישקל אסדרתו של עיסוק זה ע"י משרד הכלכלה.

פרק 10:

ניהול המידע, המחקר והידע בבטיחות ובבריאות תעסוקתית

ניהול הנתונים והמידע

רקע

נתונים עדכניים ומידע חיוניים לניהולו של כל תחום, קל וחומר לניהול הבטיחות והבריאות התעסוקתית ברמה הלאומית, בכלל זה אומדן האפקטיביות של המדיניות ושל האמצעים הננקטים, הערכת המגמות, היקפיהם ומאפייניהם של סיכונים ושל תאונות כמוסבר להלן:

- א. המערכת הממלכתית האחראית על בטיחות ועל בריאות תעסוקתית זקוקה לנתונים מפורטים ומעודכנים כדי לממש את אחריותה. כתוצאה מכך קביעת מדיניות כוללת הצבת יעדים נכונים ושימים, ובחירת הפעולות האפקטיביות ביותר לקידום המטרות שנקבעו, מחייבות בסיס נתונים מהימן לגבי סיכונים ולגבי תאונות. ניהול הבטיחות במקומות העבודה מחייב מערכים לאיסוף נתונים כדי לאפשר הערכה, שיפור, תיעוד ובקרה על בסיס פרמטרים מדידים.
- ב. הנתונים נדרשים להערכתה של רמת הסיכון של מפעלים, של ענפי יצור וכו' לצורך קביעת פרמיות הביטוח, להתמקדות במפעלים ובמגזרים בעייתיים ולחילופין לטיפול מצטיינים.
- ג. נתונים ומידע הם אבני היסוד למחקר (הנדסי, רפואי ופסיכולוגי) בנושאי הבטיחות לצורך הבנת גורמי התאונות ומחלות המקצוע ומהות הפגיעה, לתכנון אמצעים ולהפניית תקציבים לצמצום תאונות עבודה ומחלות המקצוע.
- ד. במעקב אחר שיעורי התכיפות והחומרה של התאונות ושל הנפגעים, טמונה חשיבות כלכלית כבדה לנוכח עלויות האובדן והנזק ולנוכח שיעבוד תקציבים לפיצוי ולשיקום על חשבון פיתוח ורווחה.
- ה. לנוכח העובדה שהמערכת פועלת תחת אילוצים שונים ובמשאבים מוגבלים, הנתונים והמידע משמשים להערכת היעילות והאפקטיביות של המערכת ושל הפעילויות להגברת הבטיחות המבוצעות בשטח, לאיתור נקודות תורפה ולקביעת קדימויות.
- ו. לניתוח הנתונים יש חשיבות לצורך פיתוח תכניות התערבות, הדרכה והכשרה, התמקדות באוכלוסיות בסיכון ותיעודן.
- ז. מצופה שההחלטות ברמה הממלכתית תתקבלנה בצורה אובייקטיבית וללא משוא פנים, ומכאן ההכרח לבססן על נתונים מעודכנים ומהימנים ככל הניתן.

בעולם המערבי מקיימות המדינות השונות במשך שנים מערכות לאיסוף מידע ולניתוח, כדוגמת OSHS בארה"ב ו-Eurostat באירופה. המידע נאסף על פי פרמטרים אחידים המאפשרים השוואה בינלאומית ושפה אחידה. איסוף מידע שיטתי שוטף, ניטור וניתוח נתוני מצב הבטיחות והבריאות התעסוקתית לצורך זיהוי התפתחות מגמות של סיכונים הנם חיוניים ביותר לפעילות האפקטיבית של מינהלי הבטיחות במדינות השונות. השימוש העיקרי בו הוא בתכנון פעילות האכיפה ומתן הדגשים הדרושים לכך.

תאור המצב הקיים

בישראל נאספים נתונים שונים בכל אחד מהגופים האמונים על ניהול תחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית, אולם לא מתקבלת תמונה מלאה ושלמה:

1. פקודת התאונות ומחלות משלח-יד (הודעה) 1945; מחייבת לדווח למינהל הבטיחות על כל תאונת עבודה שגרמה למותו של עובד או להיעדרות העובד מעבודתו למעלה משלושה ימים, בעיקר, לצורך חקירת התאונה ובדיקת אמצעי הבטיחות במקום העבודה בסמוך למועד האירוע.
2. מינהל הבטיחות מפרסם מעת לעת את הנתונים הסטטיסטיים, לרבות ניתוח מגמות לגבי תאונות קטלניות בלבד. המינהל מפעיל מערכת ממוחשבת (אפיי"ק) המרכזת נתוני פיקוח ואכיפה שוטפים. נכון לשנת 2011 צבורים במערכת נתונים אודות כ-57,000 מקומות עבודה שבפיקוח

- המינהל, כ-60,000 בעלי תפקידים ונותני שירות בבטיחות, אלפי דוחות ניטור סביבתיים, נתוני ציוד ומתקנים הטעונים בדיקות בטיחות ועוד. דא עקא, המערכת במהותה הנה מערכת תפעולית (ולא מערכת נתונים ומידע) שהגישה לנתונים מורכבת ולעיתים בלתי אפשרית. לפיכך יכולת השימוש בנתונים הנאגרים במערכת לצרכי מחקר וקביעת מדיניות, מוגבלת ולפיכך גם מועטת.
3. מערכת המידע של ענף נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי הנה מערכת לרישום תביעות לדמי פגיעה ולגמלאות בגין תאונות עבודה ומחלות מקצוע. בשנת 2011 הכיר הביטוח הלאומי בלמעלה מ-67,000 זכאים לדמי פגיעה. הענף אינו יכול לצפות בנתוני הגביה ממעסיקים לעניין דמי פגיעה, וגם לא בנתוני הגמלאות המשולמות לנפגע, וזאת בשל מגבלות של חיסיון ומידור הנתונים. ענף נפגעי עבודה מפרסם נתונים סטטיסטיים מדי שנה כחלק מהרבעון הסטטיסטי הכללי של המוסד לביטוח לאומי.
4. המוסד לבטיחות ולגהות מפעיל מרכז מידע לבטיחות המספק מידע לעובדים, למעסיקים ולציבור הרחב. נוסף לכך צובר המוסד נתונים ומידע בטיחותי במסגרת פעילותם של מדריכי המוסד במקומות העבודה. על אף חשיבותו של המידע לא נעשה בו שימוש לצרכי מחקר, הפצה ומניעה.
5. הרשם למחלות תעסוקתיות הוקם ביולי 2011. הרשם ממומן על ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית של משרד הכלכלה באמצעות הפעולה המונעת ומופעל במסגרת המרכז הלאומי לבקרת מחלות במשרד הבריאות, אשר מספק לו את הבסיס המקצועי והארגוני. הרשם מונחה מקצועית על ידי ועדת היגוי הכוללת את נציגיהם של שני המשרדים שהוזכרו לעיל ובנוסף את נציג המוסד לביטוח לאומי ואת נציגי המחלקות לרפואה תעסוקתית של קופות החולים. היעד העיקרי של הרשם הוא הספקת מידע עדכני, מהימן וזמין בנוגע למחלות תעסוקתיות בארץ. כל זאת תוך התאמת המידע ופירוטו בהתאם למשתמשים השונים, ביניהם מומחים בתחום הבריאות התעסוקתית ובריאות הציבור, מקבלי ההחלטות בתחומים האלה והקהל הרחב. בשלב זה אוסף הרשם נתונים מאנמנזות של רופאים תעסוקתיים. בהמשך מתוכננת הרחבה של איסוף מידע שיטתי ממקורות נוספים לגבי נושאי הבריאות בעבודה.
6. מידע רב על היפגעויות במהלך עבודה ועל מחלות מקצוע מצטבר בקופות החולים שאליהן פונים מרבית הנפגעים. מידע נוסף על היפגעויות ניתן להפיק מנתוני חדרי המיון והאשפוז בבתי החולים וממרכזי הרפואה הדחופה. הנתונים הנצברים בקרב גורמים רפואיים אלה אינם משמשים את גורמי המדיניות והאכיפה בשל חיסיון רפואי, למעט במקרים של זיהוי מחלת מקצוע על ידי הרופא התעסוקתי בקופה.
7. קיימים מוקדי ידע וגורמים נוספים העשויים לשפוך אור ולספק מידע משלים בתחום, כגון רשם הטרואומה, רשם הסרטן הלאומי, המרכז להרעלות, מגן דוד אדום, משטרת ישראל, חברות ביטוח וכו'. לצערנו, המידע הנצבר בהם אינו מרוכז ואינו מנותח באופן מערכתי לצורך מניעת תאונות עבודה ומחלות תעסוקתיות.

עיקרי הבעיות והפערים

1. **היעדר תמונת בטיחות לאומית כוללת**
אחת הבעיות המרכזיות בתחום היא היעדרו של מסד נתונים ממלכתי אחד כולל. שיתוף המידע בין הגופים מוגבל מאוד וכמעט שאינו קיים. הסיבות הרשמיות לכך הן אילוצים משפטיים ומגבלות טכניות, אך הסיבה השורשית נובעת מהעובדה שאין זהות מטרות בין הגופים. לכל גוף ישנם אינטרסים שונים ולפעמים אף מנוגדים זה לזה. היעדרה של תמונה כללית ברורה על מצב הבטיחות והבריאות במשק הישראלי מטיל חסם כבד על יכולת המדינה לזהות את התהליכים ולנהל את התחום בצורה אפקטיבית ומיטבית. גורמים נוספים למצב זה מפורטים בהמשך.
2. **היקף הדיווח**
קיומם של הנתונים ואיכותם והמידע המופק מהם, מותנים ברמת הדיווח על תאונות, על מחלות ועל אירועי בטיחות. מספר התאונות הקטלניות הוא כ-50-60 בשנה, והדיווח עליהן מלא. לעומת זאת הדיווחים על תאונות עבודה, המתקבלים במינהל, מקיפים רק כ-25% ממספר התאונות המדווחות לביטוח הלאומי (כ-33% ממספר התאונות המדווחות לביטוח הלאומי, כאשר מנפים מהן תאונות דרכים). התמריץ לדיווח על היפגעויות למוסד לביטוח לאומי הנו הרצון לקבלת תגמולים, בעוד שדיווח למינהל הבטיחות נטול תמריץ חיובי ונתפס בקרב מעסיקים ובקרב עובדים כפעולה שעלולה לסבך אותם עם הרשויות, ולפיכך בלתי כדאית.

3. **היעדר אכיפה על אי דיווח**
חרף דרישה מפורשת בחקיקה לדיווח על תאונות ועל מחלות תעסוקתיות ולמרות פירוט העונשים הקבועים בחוק, קיים תת דיווח מהותי לעניין תאונות עבודה ובנושאים נוספים. היעדר האכיפה כנגד מפירי החוק שאינם מדווחים על אירועי הבטיחות, מהווה חסם לאיסוף נתוני בטיחות.
4. **מערכות מידע מיושנות**
במהלך השנים פותחו בארגונים השונים מערכות תפעוליות שונות מתוך ראייה ארגונית צרה, הבוחנת צרכים מקומיים בלבד. בדרך זו נוצרו מגבלות מיחשוביות לאיסוף ולשיתוף הנתונים. למשל, במוסד לביטוח לאומי מופעלת מערכת מיחשוב תפעולית המוגבלת מבחינת הממשקים שלה עם מערכות פנים וחוץ ארגוניות.
5. **חוסר אחידות בממשקי מערכת**
המערכות לניהול המידע הבטיחותי בגופים השונים בנויות לפי סטנדרטים טכניים שונים, לכן הצלבת המידע שנצבר בהן קשה ולרוב אינו מתאפשר. יש חוסר אחידות של גישות באותם הכלים האלקטרוניים. אין סטנדרטיזציה שתאפשר זרימת מידע ועיבודו בקלות. לדוגמה, מעסיק/מפעל (ספציפי) מוגדר באופן שונה במערכות של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית מזה של המוסד לביטוח לאומי. ניסיונות חוזרים ונשנים לגשר על הפערים לא צלחו.
6. **הבדלי גישות**
הנהלת המוסד לבטיחות מאמינה כי יחסי האמון שיש למדריכי המוסד עם ציבור המעסיקים והעובדים ייפגעו אם יועבר מידע לגורמי האכיפה. מצב זה מהווה חסם להעברת מידע מהמוסד לבטיחות ולגהות למינהל הבטיחות.
7. **איכות הנתונים, טיפול בהם וטיובם**
חסרה סטנדרטיזציה בכל הנוגע לרישום ולסיווג הנתונים. קיימת חשיבות רבה להקפדה יתרה על תיעוד ועל סיווג נכון של נתונים על מנת שניתן יהיה לערוך סטטיסטיקה נכונה ולהסיק את המסקנות הנכונות. לדוגמה, יש למנוע מצב שבו פקיד במפעל מתכת שנפגע במשרדו, יקוטלג כעובד בענף המתכת. כיום אין הגדרה אחידה לתאונה. ישנם מקומות עבודה המגדירים כל פגיעה בעובד כתאונה (לרבות אלה ללא היעדרות), לעומת זאת קיימים מקומות עבודה המחשיבים רק תאונות שבעקבותיהן העובד נעדר ל-3 ימים ומעלה. בעיה נוספת היא ההתייחסות השונה לתאונות בדרך מ/אל העבודה בגופים הממלכתיים השונים.
8. **היעדר תמריצים לדיווח וללמידה מאירועי 'כמעט שנפגע'**
בעוד שמחד גיסא החקיקה דורשת דיווח על תאונות עבודה, ומאידך גיסא מעסיקים ועובדים כאחד אינם ששים לשתף מידע על מקרים כגון אלה, נפקד מקומו של הדיווח מאירועים מסוכנים, שלמרבה המזל לא נפגע בהם איש. למידע זה חשיבות רבה לצרכי מניעה. כמו כן ישנם גורמים תורמים אשר לא ניתן לעקוב אחריהם ללא רישום של אירועים מהסוגים הללו.
9. **כוח אדם**
בנייה, תחזוקה וניהול של מאגרי הנתונים דורש משאבי כוח אדם מקצועיים. לאור העובדה כי המערכות הממוחשבות מיושנות, נשקפת בעיה באיתור ובאיוש תפקידי ליבה במערכות הארגונים השונים.
10. **חיסיון והטלת מגבלות על העברת נתונים**
אין הסדרה ומיסוד לגבי אופן העברתם של נתוני בטיחות ושל נתוני הנפגעים בין גורמים ורשויות, לכן בקשות לשיתוף מידע ולהעברת נתונים נתקלות בסירוב אוטומטי או במבוכ בירוקרטי ומשפטי. כל בקשה נבחנת מחדש גם אם בעבר נבחנה ואושרה בקשה דומה. גם כאשר מתקבל, בסופו של דבר, אישור להעברת הנתונים, משך הזמן שאורך לכך לרוב הופך את הנתונים המבוקשים לבלתי עדכניים ולבלתי רלוונטיים.
11. **מחקר**
כמעט שלא נערך מחקר מובנה לניתוח נתוני הבטיחות הקיימים במערכות השונות. הן המוסד לביטוח לאומי והן מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית מפרסמים מספר תוצאות של ניתוח נתונים, אולם מדובר על פרסום מצומצם ביחס לנהוג בעולם המערבי. גם כאן לא מתקיים שיתוף מידע בין הגופים השונים.

ניהול הבטיחות מהרמה הממלכתית ועד לרמת המפעל מחייב כלים, יכולות ומיומנויות לתיעוד, לאיסוף נתונים ומידע בטיחותי לצורך הפיכתו לידע. הוועדה מצאה כי על אף חשיבותם המרכזית של הנתונים והמידע בתחום הבטיחות, השימוש בהם בישראל מוגבל ובלתי מספק. הוועדה ממליצה להשקיע בשיפורו של ניהול הנתונים והמידע.

המלצות

1. כדי להפיק את מלוא הידע והתועלת מתוך המידע הבטיחותי הרב המפוזר בין הגורמים השונים, הוועדה ממליצה להקים מאגר נתונים ומידע לאומי מאוחד לבטיחות ולבריאות תעסוקתית ולנהל אותו. במאגר לאומי זה ירוכזו הנתונים והמידע הרלוונטי לבטיחות ולבריאות תעסוקתית מהגורמים השונים במשק. מאגר הנתונים יהיה אמין ומקצועי, וישמש את קובעי המדיניות, את מקבלי ההחלטות, את הרשויות האוכפות, את הגורמים המקצועיים ואת הציבור הרחב. מאגר זה יסייע לשיפור רמת הבטיחות במשק הישראלי.
2. הוועדה ממליצה למשרד הכלכלה לפעול לשיפור נורמות הדיווח על תאונות עבודה ומחלות מקצוע ולאכוף ביתר שאת את דרישות החוק הנוגעות לכך.
3. בפרק 5 בדו"ח המליצה הוועדה על הקמת אגף מידע ומחקר במסגרת הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית המתוכננת המומלצת, שיהיה אחראי לריכוז המידע, לעיבוד הידע, למחקר ולפיתוח של מקצוע הבטיחות ולטיפול קשרים מקצועיים עם גופי ידע, מחקר ואקדמיה בארץ ובעולם. מומלץ כי מאגר נתוני הבטיחות הלאומי יופעל וינהל באגף המידע והמחקר ברשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית ויכיל נתונים של המוסדות הבאים: המינהל (כיום), המוסד לביטוח לאומי, המוסד לבטיחות ולגהות (כיום) ורשם המחלות התעסוקתיות. כמו כן מומלץ כי אגף זה ישמש כמוקד להפצת מידע לציבור (בהתבסס על תשתית מרכז המידע במוסד לבטיחות ולגהות).
4. מודגש בזאת כי לנוכח ההכרח בניהול הנתונים והמידע כמוסבר לעיל, הוועדה אינה מתנה את הקמתו של מאגר נתונים ומידע לאומי מאוחד לבטיחות ולבריאות תעסוקתית בהקמת הרשות הלאומית המומלצת.
5. המאגר יפותח באמצעות כלים מיחשביים עדכניים בעלי אופק שימוש ופיתוח ארוך טווח. יש לקבוע שלבי פיתוח וייצור וכן בקרה עבור כל שלב. ניתוח הנתונים במאגר ייערך באמצעות שיטות מחקר אפידמיולוגיות כמקובל.
6. הוועדה ממליצה למשרד הכלכלה להוביל מהלך לגיבוש פיתרון ממוסד בחקיקה לבעיית שיתוף המידע בבטיחות ובבריאות תעסוקתית. מאחר שלנתונים אלה השלכה מיידית וישירה על חיי אדם, אסור למנוע העברת הנתונים ושימוש בהם, אלא יש לאזן בין הערכים השונים ולמצוא דרכים נכונות להעברת הנתונים, לאחסונם ולשימוש בהם תוך שמירה נאותה על הפרטיות. בנוסף הוועדה סבורה כי יש לקבוע בחקיקה זו את החובה להעברת המידע הבטיחותי גם ממקורות שאינם ממלכתיים, כגון: בתי חולים, קופות החולים ועוד.
7. הוועדה ממליצה לפעול ל"יישור קו" עם העולם המערבי בכל הנוגע לשיטות לאיסוף, לקידוד, להערכה ולבקרה של נתוני בטיחות ובריאות תעסוקתית, כולל פיתוח מודלים להערכת חשיפה לסיכונים.
8. הוועדה ממליצה לקדם סטנדרטיזציה של הנתונים וממליצה שהרשות לבטיחות המומלצת, בשיתוף עם הגופים הרלוונטיים לרבות הביטוח הלאומי, משרד הבריאות ומשטרת ישראל, תפתח טופס אחיד לדיווח ולרישום נתוני בטיחות של פרטי תאונות העבודה/מחלות המקצוע.
9. הוועדה ממליצה למוסד לביטוח לאומי להוסיף לטופסי הדיווח על פגיעה בעבודה קוד עיסוק של הנפגע. כך ניתן יהיה להרחיב באופן משמעותי את הידע על מחלות מקצוע וסיכונים מקצועיים.
10. הוועדה ממליצה למוסד לביטוח לאומי לקדם פיתוח ושדרוג של מערכת המחשוב הארגונית, המרכזת את נתוני התאונות והנפגעים, באופן שתשתלב עם המערכת הממלכתית הכוללת ותועיל לה.
11. הוועדה ממליצה כי יפורסם לציבור, מדי שנה לפחות, שנתון סטטיסטי המתבסס על נתוני המאגר, אשר יציג את מצב הבטיחות הלאומי.
12. מומלץ כי אגף המידע והמחקר יבצע מדי שנה תחקירי עומק של תאונות עבודה, של מחלות תעסוקתיות ושל אירועי בטיחות, שמטרתן הנה הפקת לקחים והטמעתם. תחקירי העומק של תאונות העבודה תעסוקנה בהיבטים שונים, ביניהם שיטות לעבודה בטוחה, ניטור סביבת העובד,

התקני בטיחות והגנה, יעילות האכיפה, תרבות בטיחות והתנהגות בטוחה, חינוך לבטיחות ותוצאותיו, תרומתן של הרשויות המקומיות לבטיחות במקומות העבודה, פיתוח מדדי בטיחות, ניטור אוכלוסיות עובדים בסיכון ועוד.

13. רשות הבטיחות הלאומית המומלצת תהיה אחראית לפיתוח פרמטרים ומדדים שעשויים לסייע רבות לשיפור המאמץ הבטיחותי הכולל ולהרחבת בסיס הנתונים כגון: גיל הנפגע, ותק מקצועי, ותק במפעל, הכשרה בטיחותית, סוג העבודה, שימוש באמצעי מגן אישי, תאונות חוזרות לעובד, תאונות חוזרות במקום התאונה, גודל המפעל, מצבו הבטיחותי הכללי של המפעל, המצב הבטיחותי במקום התאונה וכיו"ב.

אין די בנתונים ובמידע. קידום הבטיחות ומניעה יעילה מבוססים על יכולת מקצועית גבוהה, ולכן האתגר האמיתי הוא הפיכת המידע לידע. כיום מופנה מאמץ רב להשגת המידע, אך בעידן של היצף מידע הבעיה טמונה לא רק בהשגתו, אלא בהשגת המידע הנכון בזמן הנכון, בניפוי נתונים בלתי רלוונטיים, בעיבוד מקצועי של המידע, בהסקת מסקנות נכונות, בגיבוש תובנות מועילות, בהפיכת המידע לידע ובהנחלתו לציבור. על כך בפסקה הבאה העוסקת במחקר ובניהול הידע.

הערה חשובה:

דיווח אמין הינו תנאי ליצירת מסד נתונים עדכני ומהימן, שבאמצעותו ניתן יהיה להפנות את מאמצי המניעה בצורה יעילה. יחד עם זאת, הוועדה מסיבה את תשומת הלב לתופעה ידועה כלהלן: עם שיפור הדיווח צפויה בשנים הראשונות עלייה בנתוני ההיפגעות מתאונות ומתחלואה תעסוקתית. מדובר בעליה מדומה, שכן הפגיעות מתרחשות כל העת אלא שכיום הן נסותרות מהעין ועם שיפור הדיווח בעתיד, הן צפויות להיחשף.

מחקר וניהול הידע בבטיחות ובבריאות תעסוקתית⁶⁹

רקע

המאבק בתאונות העבודה ובמחלות המקצוע הוא נושא שקיים לגביו עניין ציבורי מובהק למחקר ולניהול ידע. מחקרים חדשניים, עדכניים ובעלי אופי יישומי שופכים אור על נושאי הבטיחות והבריאות התעסוקתית והנם חיוניים לשיפור מתמיד, למניעה ולבקרה, לפיתוח אמצעי מיגון, לתכנון תכניות התערבות, לקידום מדיניות וחקיקה, למעקב אחר מגמות ולזיהוי בעיות הדורשות טיפול והתערבות.

המחקר בבטיחות הנו אינטר-דיסציפלינארי (רב תחומי) במהותו וכולל תחומי ידע רבים כגון: הנדסה, בריאות, רפואה, פסיכולוגיה, מדעי החברה, כלכלה, ניהול, סטטיסטיקה, משפט, תקינה והממשקים ביניהם. לפיכך יש לרתום למאמץ גם כוחות מחקריים מנוסים ובעלי יכולת מתחומים אחרים לתועלת העניין. האתגר העיקרי שעמו מתמודד המחקר בתחום הנו הגורם האנושי המאפיין אירועי בטיחות רבים. היות שעדיין יודעים אנו מעט מאוד על השפעות הגורם האנושי, המחקר הופך מורכב אף יותר.

למרבה הצער, בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית לא נוצרה עד כה בישראל תשתית מחקרית אקדמית המספקת את הצרכים הבערים בתחום. מכלול המרכיבים שחסרים כיום בישראל הם:

- א. בסיס מידע מקיף, עדכני ואמין;
- ב. פיתרונות, שיטות ואסטרטגיות שתוקפו באופן מדעי לאחר שנוסו בסביבת העבודה הישראלית;
- ג. יכולת תיעודף והחלטה על סדר עדיפות באופן מושכל על בסיס ניתוח סיכונים שיטתי וכמותי.

⁶⁹ בפסקה זו נעזרנו בסיכום עבודת צוות שמונה בשנת 2011 ע"י מנכ"לי משרדי התמ"ת והבריאות, לבחינת הקמתו של מכון מחקר לאומי לבטיחות ובריאות תעסוקתית. חברי הצוות: יורם אלעזרי, ד"ר טוני דואק, פרופ' רפי כראל, ד"ר לובה פושני, ד"ר אלי רוזנברג, ד"ר יהודית שחם.

לרוב, כאשר מתקבלת החלטה מערכתית לעריכת מחקר מסוים, מפורסם מכרז (או קול קורא) המופנה לכל מאן דבעי. אולם מחקר בבטיחות הוא נושא מקצועי המחייב תשתית אנושית של אנשי מקצוע שהתמחו בנושא, וכן תשתית פיזית של מעבדות ושל ציוד טכנולוגי. אי אפשר ליצור את היכולות האלה יש מאין. על מנת לקיים מחקר הולם, שישמש כבסיס לקבלת החלטות, יש לדאוג בראש ובראשונה להמשכיותו. יש ליצור מערכת של היזון חוזר בין המחקרים לבין תהליכי קבלת ההחלטות ובאופן זה להגדיל את הרלוונטיות של המחקרים. כדי להשיג מטרה זו מחקרים חייבים לזכות במימון ובתמיכה. בנוסף יש לספק את התנאים המתאימים לקיומו של המחקר בתחום, לפיתוחו כך שישמש את המערכת הממלכתית ולהטמעתו לטובת ציבור העובדים והמעסיקים.

מינהלי הבטיחות והבריאות התעסוקתית בעולם המערבי מקיימים מרכזי מחקר כחלק אינהרנטי ממערכיהם המאפשרים את התנאים הללו.

NIOSH - (NORA) National Occupational Research Agenda בארה"ב, National Research Centre for Occupational Health and Safety Regulation (NRCOHSR) באוסטרליה, וה- HSE בבריטניה הן דוגמאות מצוינות לכך. בנוסף במרבית מדינות ה- OECD פועל מכון מחקר לאומי / ממשלתי בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית.

תאור המצב הקיים

הפעילות המחקרית בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל מורכבת בעיקרה מיחסי הגומלין הבאים:

1. גופים מממני מחקר:

- א. **הפעולה המונעת ומחקר בבריאות ובבטיחות בעבודת⁷⁰** במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית פועלים בהיקף כספי של כ- 14 מיליון ש"ח בשנה (נכון ל-2011). היחידה מממנת פעולות התערבות, מחקר, פיתוח מידע, הסברה, הכשרה ועוד. מטרותיה, היקף תקציבה ותפקידיה מוגדרים בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד – 1954 ובתקנותיו, התשס"א – 2001. בהכוונת פעולותיה מסתייעת הפעולה המונעת בוועדה מייעצת שבה ייצוג לגופים ציבוריים ואחרים מתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית.
- ב. **קרן "מנוף"** מקרנות המוסד לביטוח לאומי פועלת בהיקף כספי של כ- 8.5 מיליון ש"ח בשנה (נכון ל-2011) ומממנת מחקר, פעולות התערבות, הסברה ועוד בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית. ועדת ההיגוי של הקרן מורכבת ממספר בעלי תפקידים בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומנציגי גופים ומשרדים שונים

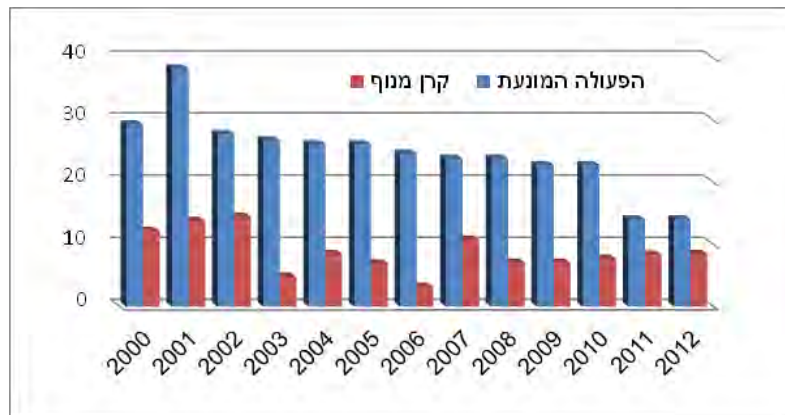
בחינה של היקפי תקציבים של הגופים המממנים מעידה כי חל צמצום חד בהשקעת המדינה במחקר בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית. בתרשים 1-11 ניתן לראות כי תקציב הפעולה המונעת והמחקר בבריאות ובבטיחות בעבודה ירד בעשור שחלף מ- 27 מיליון ש"ח בשנת 2002 ל- 14 מיליון ש"ח בשנת 2011 (ירידה של כ- 50%), ואילו תקציבה של קרן מנוף השתנה באופן תדיר, אם כי שמר על ממוצע של כ- 8 מיליון ש"ח.

⁷⁰ **הוועדה לפעולה מונעת ומחקר בבריאות בעבודה** הוקמה בעבר מתוקף חוק מס מקביל - שירותי בריאות בעבודה תשל"ג 1973. ב-1994 עמד תקציב הוועדה על סך של 40 מיליון ש"ח. בשנת 1997 עם ביטול מס מקביל התבטלה הקרן, התקציב אוחד עם תקציב משרד העבודה והרווחה, והנושא הוכפף לאגף הפיקוח על העבודה. תקציב זה עמד על כ-27 מיליון ש"ח בשנת 2002. פעילותה של היחידה מעוגנת בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, סעיף 34 ובתקנותיו (התשס"א-2001), ותקציבה מהווה חלק מתקציב משרד הכלכלה. התקנות מגדירות את יעדיה ואת נוהלי עבודתה.

תרשים 11-1: ירידת התקציב (במיליוני שקלים) לפי שנים של הגורמים הממנים מחקר -

הפעולה המונעת וקרן מנוף

(מקור: מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית)



2. גופי מחקר:

- א. **המכון הארצי לרפואה תעסוקתית וסביבתית** הוקם בשנת 1999 כאיחוד של שני מכונים: "המכון לבריאות תעסוקתית" ו- "המכון לבריאות העובד ושיקומו" אשר הוקמו עוד באמצע שנות ה-70. המכון פעל כעמותה משותפת לקופת חולים כללית ולאוניברסיטת תל אביב. בשיאו היקף כוח האדם עמד על כשמונים עובדים, ותקציבו השנתי היה מעל 18 מיליון ש"ח. המכון כלל חמש מחלקות מקצועיות (מלבד המנהלה), מעבדות וגוף יישום. המודל התפעולי-מימוני שלו התבסס בעיקר על מקורות המימון הבאים: הפעולה המונעת ומחקר בבריאות ובבטיחות בעבודה, מכירת שירותים וזכייה בקרנות מחקר. המכון ביצע מחקר, מיפוי וניטור מפגעים וגורמי סיכון במקומות עבודה, הדריך עובדים וסיפק שירותי ייעוץ ובדיקה למעסיקים ולעובדים. ביטול הפטור ממכרז וצמצום הזמנות המחקרים הובילו להפסקת פעילותו של המכון בשנת 2005 עם פירוק העמותה המנהלת.
- ב. **מרכז מחקר לבטיחות בעבודה והנדסת אנוש** הוקם בטכניון בשנת 1974. המרכז יועד לעסוק במגוון הנושאים ההתנהגותיים, הפיזיולוגיים, הרפואיים וההנדסיים של בטיחות וגהות האדם העובד. בתמיכתה של הפעולה המונעת ומחקר בבריאות ובבטיחות בעבודה הפעיל המרכז יחידה ליישום מחקרים עד לשנת 2009. היחידה ביצעה מספר רב של מחקרים שהתרכזו בעיקר בהיבטים ההתנהגותיים של העובד. מימון הפעילות הופסק בעקבות דרישות החשכ"ל באוצר למכרז הפעילות.
- ג. על אף הגדרת תפקידו במחקר בבטיחות בעבודה בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד – 1954, מיעט **המוסד לבטיחות ולגהות** לעסוק בכך עד כה והתרכז יותר בפיתוח הכשרה והדרכה בתחום. במוסד לבטיחות ולגהות נערכים סקרי בטיחות בתחומים שונים, חלקם בכוחות עצמאיים של המחלקה למידע ולהנדסת בטיחות, ועיקרם על ידי מומחים מבחוץ. לאחרונה הוקמה במוסד לבטיחות ולגהות יחידת מחקר קטנה שעוסקת במחקר בתחום הגהות.
3. נוסף לכך לאורך השנים מתבצעת פעילות מחקרית עצמאית של חוקרים שונים ממוסדות אקדמיים, מגופים ציבוריים, מגופים ממשלתיים, מגופים פרטיים ואחרים במחקר בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית, הממומנת על ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית והמוסד לביטוח לאומי. הפעילות חסרה מנגנון מרכזי לתיאום, הכוונה ותכנון אורך טווח להבאה ליישום ולהטמעה. לפיכך מחקרים ופעולות רבים הסתיימו בתור "דוחות על המדף".
4. יש לציין לטובה פעולות יישומיות חשובות שהתקיימו בעבר וממשיכות להתקיים גם כיום במימון הגופים המממנים. הוועדה התרשמה מהיקף השפעתו של 'פרויקט סיוע למקומות עבודה קטנים' של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, כמו גם מפרויקטי הדרכה באתרי בנייה ומשקים חקלאיים באמצעות ניידות הדרכה במימון קרן "מנוף". פעולות אלה אינן פעולות מחקריות גרידא, אולם הן מבוססות על מחקר ומלוות לרוב בבקרה מחקרית.

עיקרי הבעיות והפערים

מבלי להתעלם מקיומם של מחקרים ושל פעולות חשובות בתחום זה ניתן לסכם באופן כללי את הנעשה בתחום המחקר במספר מאפיינים:

1. ההיקף הנוכחי של הפעילות המחקרית אינו עונה על הצרכים. הנתונים בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית מעידים כי היקף ההיפגעות בתאונות עבודה מחייב צמצום, וכך גם לגבי מחלות המקצוע הנמצאות במגמת עלייה. יש לציין כי בעולם המערבי קיום המחקר בתחום ופיתוחו מצויים בקורלציה עם הורדת שיעורי ההיפגעות.
2. הפסקת פעילותם של גופי מחקר וצמצום משאבי מחקר הביאו לאורך השנים לפגיעה ביכולת המחקרית בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית, הן מבחינת תשתית אקדמית, פיתוח כוח אדם אקדמי והן מבחינת מתן מענה לבעיות שעל סדר היום. כך, למשל, המדינה מתקשה להתמודד עם מספר הנפגעים בענף הבנייה ולצמצם אותו. המחסור הקיים בתשתיות לקידום דור העתיד ולפיתוחו בתחום עלול לשמר מצב זה בשנים הבאות.
3. "השמיכה קצרה מדי", והתקציבים הקיימים אינם מאפשרים ביצוע מקביל של הסברה, מחקר ותמיכה באופן תדיר ומספק. הנפגע העיקרי ממצב זה הוא המחקר.
4. חסר בארץ גוף מוסמך המתכנן, יוזם, מארגן ומתקצב את הפעילות המחקרית בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית בראייה ציבורית כוללת. אין מדיניות מחקרית ממלכתית שתאטר ותגדיר בעיות ותחומים שיש לחקור אותם, תוך קביעת סדרי עדיפויות; כיום העברת המידע בין הגופים הממלכתיים והציבוריים האחראים לפיתוח פעולות מונעות והמחקר בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית מוגבלת מאוד.
5. אנו עדים להיעדרו של מסד נתונים ממלכתי אחד כולל. היעדרה של תמונה כללית ברורה על מצב הבטיחות והבריאות במשק הישראלי מטיל חסם כבד על יכולת המדינה לזהות את התהליכים ולנהל את התחום בצורה אפקטיבית מיטבית.
6. לא מופעלת מערכת עקרונות וכללים להבטחת יישום תוצאות המחקר לפעילות המונעת בתחומי הבטיחות והבריאות התעסוקתית; בדיקה להערכת הצלחתם של מחקרים שערך מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, העלתה כי בהיבט היישום התפוקות נעו בין הצלחה רבה לכישלון מוחלט. אחדות מהעבודות הפיקו הצלחה יישומית חלקית. עבודות אחרות סיימו את דרכן בתור "דוחות על המדף" מבלי שממצאיהן הגיעו לגורמים מקצועיים רלוונטיים או לידיעת קהל היעד הרלוונטי. גורם תורם לכך הוא מצוקה קשה במשאבי כוח אדם תומך מחקר. היערכות ארגונית מתאימה היא תנאי חיוני לשיפור היישום.
7. בהיעדר גורם ממלכתי רשמי המרכז את המחקר, גורמים מסחריים ובעלי עניין משפיעים על סדר היום הציבורי באמצעות נתונים ומחקרים מטעמם שאותם הם עורכים ומפרסמים ותוך גיוס התקשורת והפוליטיקאים. כך מקודמת חקיקה (חלקה פרטית) עתירת משאבים על חשבון צרכים חשובים יותר ובלי להתחשב בסדרי העדיפויות הלאומיים.
8. למצער, חברות הביטוח בארץ אינן שותפות או תומכות בנושא המחקר בבטיחות ובבריאות תעסוקתית, אף כי יש בידיהן מאגר נתונים ומידע עשיר ורלוונטי, והן עשויות להיות הנהנות העיקריות מפירות המחקרים.

מכל אלה התרשמה הוועדה שבדומה לנושא המידע, הפעילות המחקרית בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל מצומצמת, מוגבלת ואינה אפקטיבית. עם הגורמים המרכזיים למצב זה נמנים צמצום תקציבי הקרנות, הפסקת פעילותם של מרכזי המחקר והידע בבטיחות ובבריאות העובד, כפילות וחוסר תיאום בתמיכה של שני הגורמים המממנים (פעולה מונעת וקרן מנוף) והיעדר מנגנוני יישום והטמעה של המחקרים.

כדי להתמודד עם האתגרים יש לשוב ולהקים תשתיות מחקר במדינת ישראל, לפתח כיווני מחקר חדשים ובכך להידמות למתקנות שבאומות העולם.

המלצות

1. הוועדה ממליצה על הקמת מרכז למחקר בבטיחות ובבריאות תעסוקתית במסגרת האגף למידע ולמחקר ברשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית המומלצת.
2. מודגש כי הוועדה איננה מתנה את המלצתה להקמת מרכז המחקר בהקמתה של רשות לאומית לבטיחות. לדעתה של הוועדה, שילוב המרכז ברשות הנו מבנה נכון ואופטימאלי. יחד עם זאת הוועדה סבורה כי נדרש מרכז למחקר בבטיחות ובבריאות תעסוקתית בין אם תוקם רשות ובין אם לאו.

3. **תקציב המרכז למחקר :**

על פי הערכה ראשונית, שבוצעה באמצעות הצוות⁷¹ שמונה על ידי מנכ"ל משרד התמ"ת ועל ידי מנכ"ל משרד הבריאות לבחון את הנושא בשנת 2011, נדרש תקציב שנתי של כ- 3 מיליון ש"ח. תקציב זה יאפשר הקמת המרכז ותפעולו כפי שיפורט בהמשך. הצוות המליץ כי התקציב יוקצה בשווה על ידי שני משרדי הממשלה: הכלכלה והבריאות.

- א. הוועדה ממליצה לבסס את המרכז הלאומי למחקר בסיוע תקציבי המחקר הממלכתיים המוקצבים כיום לבטיחות ולבריאות תעסוקתית: מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (פעולה מונעת), משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי (קרן "מנוף").
- ב. מקורות מימון נוספים: כבכל מוסד מחקרי ראוי לשמו, החוקרים יגישו הצעות מחקר לקרנות בישראל ובחו"ל כדי לממן תכניות מחקר מעבר לתקציב הנ"ל. בנוסף המכון יפעל לגיוס תקציבי פיתוח כספיים ושווי כסף ממקורות חוץ-ממשלתיים שיש להם עניין ישיר בהפחתת ההיפגעות בעבודה, כגון התאחדות התעשיינים, ההסתדרות החדשה, חברות ביטוח ועוד.
- ג. הכנסות נוספות תגענה ממכירת שירותים מקצועיים בעתיד.
4. **מבנה המרכז למחקר :**
הוועדה ממליצה כי המרכז ימוסד עם גרעין עובדים אורגני מצומצם, ולצורך ביצוע מחקריו ירכוש המרכז את שירותיהם של חוקרים או של מוסדות מחקר בהתאם לתקציבי המחקר ולנושאים. התרחבות נוספת כפופה להשגת תקציבים חוץ-ממשלתיים. מומלץ כי הגרעין האורגני יורכב ממנהל המרכז, ממומחי תחום בתחומים חיוניים כגון: בטיחות והנדסה, רפואה תעסוקתית, גהות, אפידמיולוגיה, קידום בריאות/מניעה, הנדסת אנוש/ארגונומיה, ומתומכי מחקר ומדיניות (מידען, סטטיסטיקאי, כספים ותקציב).
5. מומלץ כי המרכז למחקר יהיה בעל סינוף אקדמי לאחת מהאוניברסיטאות בישראל, זאת על מנת שעבודת המרכז תקבל תיקוף אקדמי ותמשוך חוקרים בעלי שיעור קומה.
6. **תפקידי המרכז למחקר בבטיחות ובבריאות תעסוקתית :**
 - א. פיתוח ידע מקצועי באמצעות כלים מדעיים בתחומי הבריאות התעסוקתית ובריאות העובד, לרבות יזום מחקר יישומי ובסיסי וניהולו.
 - ב. קביעת המלצות לתקנים מקצועיים והספקת מידע לציבור בתחומים הבאים:
 - ג. זיהוי וניטור גורמי סיכון בעולם העבודה והערכת השפעתם על בריאות העובדים.
 - ד. בחינה ופיתוח של כלים ושיטות למניעת תחלואה תעסוקתית ולשיפור רמת הבטיחות במקומות העבודה, קידום בריאות ורווחת העובדים, טיפול בנפגעים ושיקומם במטרה להחזירם למעגל העבודה.
 - ה. המרכז יעסוק במחקר עצמאי ויעודד שיתוף פעולה עם אוניברסיטאות ועם מרכזי מחקר אחרים בישראל ובעולם, ובמקביל יאמץ המרכז ניתוח מחקרים מהעולם ומיצוי המידע הרלוונטי עבור המשק ועבור סביבת העבודה הישראלית.
 - ו. ניהול ידע ונתונים בתחומי הבריאות התעסוקתית ברמה הלאומית.
 - ז. פיתוח מידע שישמש בסיס לביצוע תחזיות, תכנון עתידי ולפעילות פרואקטיבית.
 - ח. ייעוץ ופיתוח כלים תומכי החלטה עבור קובעי מדיניות, רגולטורים, מנהלים ואנשי מקצוע במקומות העבודה.

⁷¹ פירוט הצוות בנספח ג'

- ט. פיתוח וטיפול חוקרים, אנשי אקדמיה, מהנדסים, רופאים וסטודנטים בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית והעלאת רמתם המקצועית.
- י. אספקת מגוון שירותי יעוץ מקצועי בתחום הרפואה התעסוקתית, קידום בריאות העובד, גהות ובטיחות העובד, חקרי כשל, תאונות ומחלות תעסוקתיות.
7. הרשם הלאומי למחלות תעסוקתיות יעבוד בשיתוף ובשילוב עם מרכז המחקר ויהווה מקור נתונים ומידע למרכז.
8. הוועדה מציינת כי קיימת חשיבות רבה לפיתוח מחקר בשיתוף עם חברות הביטוח בכל הקשור לשיטות להערכת סיכונים, לצמצום תאונות ותחלואה ולפיתוח תמריצים כלכליים.
9. **הגישה היישומית כגישה מחייבת:**
- א. הוועדה סבורה כי העיקרון המנחה שצריך להוביל את מקבלי ההחלטות בתחום הוא שמחקרים הנשענים על מקורות תקציב ציבוריים צריכים לחזור אל הציבור באמצעות יישומם של אותם מחקרים.
- ב. הוועדה מבקשת להדגיש כי 'יישום' הוא הטמעה מעשית ולא רק תודעתית. הדגש ביישום הוא על הגעה למצב של הטמעה רציפה ומתמשכת בפועל, יישום כמוצר מדף שיווקי, כלי הדרכה שימושי או עדכון חקיקה, תקנות, תקנים, קודים מקצועיים לבטיחות (COP) וכיו"ב. כל מה שנמצא לפני כן הוא רק "הכנה ליישום" (לדוגמה: המלצות, הרחבת תודעה, הכנת מודל ראשוני, אב טיפוס או תוכנה תשתיתית). כל עוד הממצאים אינם מגיעים לשימוש שוטף על ידי קהל היעד - אין יישום.
- ג. לשילוב מרכז המחקר ברשות המומלצת ישנו יתרון נוסף לאור היכולת ליישם את המחקרים באמצעות גורמים מקצועיים שונים שאינם החוקרים.

פרק 11:

המלצות לשיפור הבטיחות במגזר הערבי

תאור המצב הקיים

1. הערכת מצב הבטיחות בענפי התעסוקה השונים ביישובים הערביים

א. ענף התעשייה:

לרוב מדובר בתעשייה זעירה, בתי מלאכה כגון מוסכים, מסגריות, נגריות וכו', בבעלות משפחתית אשר ממוקמים מתחת לבתי מגורים, שבהם מועסקים עד 5 עובדים. חלק מבתי המלאכה לא מדווחים ולא מוכרים כלל לרשויות. התשתית בבתי מלאכה אלה לא ראויה מבחינת מבנים, חשמל וציוד. לפי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רק 2.4% מסך כל שטחי התעשייה בישראל נמצאים ביישובים הערביים. לרוב הציוד בבתי המלאכה הללו ישן ומאולתר, והתחזוקה שלו לקויה. מרבית הציוד החייב בבדיקה תקופתית על פי החוק (מתקני הרמה, קולטי אוויר וכו') לא נבדקת. ההכשרה המקצועית של העובדים בענף זה מתבצעת תוך כדי עבודה, ולא מתקיימת הדרכה בנושא בטיחות. עובדים מהמגזר הערבי, המועסקים במפעלי תעשייה מחוץ ליישובים הערביים, הם לרוב עובדים בלתי מקצועיים ומועסקים ברצפת הייצור, שמטבע הדברים החשיפה לסיכונים בתפקידים אלה גבוהה יותר.

ב. ענף הבנייה והבנייה ההנדסית:

הבנייה במגזר מאופיינת ברובה כבנייה פרטית/משפחתית, שנמשכת מספר שנים ללא דיווח על התחלת בנייה וללא מינוי קבלן ראשי, מנהל עבודה או כל גורם בתחום המקצועי או הבטיחותי (רק מבני ציבור מתוקצבים מדווחים). כפועל יוצא מכך, אתרי הבנייה אינם מפקחים על ידי הרשויות ולא מקבלים הדרכה או כל סיוע בנושא בטיחות. אתרי הבנייה במגזר הערבי מתקיימים ללא גידור, ללא פיגומים ומעקות תקינים, ונטולי התקני בטיחות אחרים. קיים פיקוח של מפקחים מטעם ועדות תכנון ובנייה ושל הרשויות המקומיות לצורך גביית ארנונה בסיום הבנייה, אך כמעט שאין פיקוח בתחום הבטיחות בעבודה. ההכשרה המקצועית מתבצעת תוך כדי עבודה, ואין הדרכה בנושא בטיחות. לדוגמה, מבוצעות עבודות בגובה ללא הכשרה וללא כל ציוד מגן אישי.

ג. ענף החקלאות:

חקלאות במגזר הערבי הפכה להיות תעסוקה משנית ולא עיקרית. לרוב זה עסק משפחתי שמטרתו לתת מענה לצרכים של המשפחה ולפעמים גם להשלמת הכנסה. אתרי החקלאות מסוג זה אינם מדווחים לרשויות, ומטבע הדברים גם לא מתבצע שום תהליך של פיקוח או של הדרכה בתחום הבטיחות. לרוב העובדים בענף החקלאות אינם עובדים מקצועיים, ההכשרה המקצועית שלהם מתבצעת תוך כדי עבודה, ולא ניתנת להם הדרכה בנושא בטיחות. הם חשופים לפגיעה ממיכון חקלאי כמו גם מחומרי הדברה.

ד. שירותים ומסחר:

רוב בתי העסק במסחר ובשירותים (מוערך בכ - 70%-80%) פועל ללא רישיון עסק, גם אלה שמקבלים רישיון עסק לא נבדקים מבחינת מצבם הבטיחותי, פרט לבטיחות אש שנבדקת על ידי מכבי אש. חלק ניכר מבתי העסק אינו מדווח ואינו מוכר לרשויות. ישנם מחסנים ושטחי מסחר מאולתרים, ולרוב הציוד מאולתר. ציוד שינוע והרמה, כמו מלגזות, מצוי ברמת תחזוקה נמוכה מאוד ללא כל בדיקה של גורם מוסמך.

ה. רשויות מקומיות:

אף על פי שתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996 בתוספת השנייה, מחייבות העסקת ממונה בטיחות ברשויות המקומיות, מעט מאוד רשויות במגזר הערבי מעסיקות ממונה בטיחות. גם כשקיים ממונה בטיחות, הוא מטפל בבטיחות של עובדי הרשות בלבד ואינו מטפל כלל בבטיחות של עובדי קבלן שמבצעים פרויקטים עבור הרשויות המקומיות או בבטיחות הקהילה (תאונות בית וסביבה). בטיחות במערכת החינוך הנה באחריות הרשויות, וקיים מנהל בטיחות מוסדות חינוך שמתקצב על ידי משרד החינוך, וישנו גם תקצוב לסילוק סיכונים במערכת החינוך.

2. סטטיסטיקה של תאונות קטלניות בישראל לשנת 2011

לא נמצא ניתוח סטטיסטי לגבי מצב הבטיחות במגזר הערבי בנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנתונים של מינהל הבטיחות. כמו כן לא נערך סקר מקיף למיפוי מצב הבטיחות במגזר הערבי. ההערכה היא שעובדים מהמגזר הערבי מעורבים בתאונות עבודה בשיעור גבוה יותר מיתר העובדים במשק.

3. תשומות בבטיחות במגזר הערבי

כיום מופנית לטובת המגזר הערבי משרה אחת של מדריך בטיחות מטעם המוסד לבטיחות ולגהות שמושקעת בתחום התעשייה. בנוסף מופנות 2-3 משרות של מפקחי בטיחות (עבודה) מטעם מינהל הבטיחות שמושקעות בתחום התעשייה ובחקירת תאונות. כמו כן פועלות מספר חברות פרטיות העוסקות בעיקר בתחום ההכשרה וההדרכה.

עיקרי הבעיות והפערים

מצטיירת תמונה קשה של מצב הבטיחות במגזר הערבי, שזו עיקרה:

1. לא קיימת מדידה וסטטיסטיקה לתאונות עבודה במגזר הערבי, ולא בוצע סקר מקיף למיפוי ולהערכת מצב הבטיחות.
2. המודעות לנושא הבטיחות בעבודה נמוכה. תאונות עבודה נחשבות כגזירה משמיים, וההשקעה בתחום הבטיחות נחשבת כנטל.
3. לא קיימת הכשרה מקצועית, לרוב לומדים מקצוע תוך כדי עבודה.
4. ברוב העסקים במגזר הערבי לא קיימת תשתית ראויה מבחינת מבנים, ציוד וחשמל, וההשקעה בתשתית נחשבת כנטל. כמו כן אין הפרדה ברורה בין מקום העבודה לבית מגורים ולסביבתו.
5. קיים חוסר תיאום בין הרשויות השונות בתחום האכיפה, בתחום החינוך ובנוגע להגברת המודעות.

המלצות

לנוכח האמור לעיל הוועדה ממליצה על פעולות לשיפור מצב הבטיחות במגזר הערבי בארבעה תחומים עיקריים: איסוף נתונים, חינוך לבטיחות, הכשרה מקצועית ותשתיות בטיחות.

1. **איסוף נתונים:** הוועדה ממליצה לערוך מיפוי ואיסוף נתונים שוטף ושיטתי לגבי מצב הבטיחות במגזר הערבי. הנתונים שייאספו יהיו בסיס לכל תכנית התערבות עתידית לקידום הבטיחות. ניתן לאסוף נתונים בשיתוף פעולה עם מגן דוד אדום, עם קופות חולים ועם חדרי מיון בבתי חולים. מובן כי איסוף הנתונים מותנה בפעולות לשיפור תרבות הדיווח.

2. **חינוך לבטיחות:** יש להגביר מודעות לנושא בטיחות ולהוביל תהליך לשינוי אמונות וערכים בנושא בטיחות (שינוי תרבות).

א. הוועדה ממליצה לערוך מסע הסברה תקשורית מטעם הממשלה בשילוב ארגונים קהילתיים (כמו פורום ראשי רשויות ערביות, רופאי משפחה, אנשי דת ועוד) כדי להטמיע בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל את האמונה שתאונות עבודה אינן גזירה משמיים, אלא הן ניתנות למניעה.

ב. הוועדה ממליצה על שיתוף פעולה עם משרד החינוך כדי להכין תכנית חינוך לבטיחות להטמעת ערכים בנושא בטיחות כבר מהגיל הרך ולהפעיל אותה, ובכך לפתח תרבות בטיחות בטווח הרחוק.

ג. ניתן להיעזר במתנדבים מהמגזר הערבי להובלת תהליך השינוי, ובעיקר במשפחות שאיבדו את יקיריהן בתאונות עבודה. כמו כן ניתן לרתום נפגעים בתאונות עבודה למשימה זו.

3. הכשרה מקצועית:

הוועדה ממליצה ליצור שיתוף פעולה בין כל הרשויות להעלתה של רמת הידע והמיומנות של עובדים מהמגזר הערבי על ידי הפעלת תכניות להכשרה מקצועית הכוללת את תחום הבטיחות.

- א. הוועדה ממליצה למשרד הכלכלה להקים בתי ספר להכשרה מקצועית, לדוגמה למקצועות הבנייה (הכשרה על פי מקצוע: טפסן, ברזלן, טייח, רצף, צבע וכו'), וכנ"ל לגבי ענפי תעסוקה אחרים כדי למנוע תופעת לימוד מקצוע תוך כדי עבודה ובצורה לא בטיחותית.
- ב. הוועדה ממליצה לגבש תכניות להסבה מקצועית של אקדמאים מהמגזר הערבי לתחום הבטיחות. כוח עבודה זה ישמש כגרעין להפעלת התכניות להכשרה המקצועית. תכניות אלה תכלולנה תמריצים כלכליים שיהיה בהם כדי למשוך אקדמאים מהמגזר הערבי לתחום הבטיחות.

4. שיפור התשתיות הבטיחותיות (מבנים וציוד):

- א. הוועדה ממליצה לבחון בשיתוף עם הרשויות המקומיות את פיתוחם של אזורי תעשייה זעירה הכוללים תשתית ראויה וסביבת עבודה בטוחה, כדי להתמודד עם תופעת בתי המלאכה המאולתרים, הפזורים מתחת לבתי מגורים ובכל פינה ביישובים הערביים. תכניות אלה תכלולנה תמריצים כלכליים שיהיה בהם כדי למשוך בעלי בתי המלאכה לעבור לאזורי התעשייה הנ"ל.
- ב. הוועדה ממליצה על הפעלת תכניות לגריטה של ציוד ישן ומאולתר תוך מתן תמריצים כלכליים על הפעלת מבצעים יזומים לבדיקה של ציוד החייב בבדיקה (מתקני הרמה, קולטי אור וכו') וכן על ניטור סביבתי לרעש ולחומרים כימיים.
- ג. הוועדה ממליצה למשרד הפנים ולרשויות המקומיות לפעול להגברת תהליך רישוי העסקים ולהתננייתו בקיומה של סביבת עבודה בטוחה.
- ד. הוועדה ממליצה על הגברת המעורבות של הרשויות המקומיות על ידי הרחבת סמכויות של הפיקוח העירוני/מחלקות הנדסה ברשויות/מתנדבים לאכיפת נושא הבטיחות באתרי בנייה בתחומי הרשויות.
- ה. הוועדה ממליצה על הגדרת תפקיד "מנהל בטיחות וגהות ברשות מקומית" שיכלול טיפול בבטיחות ובבריאות תעסוקתית של עובדי הרשות, של קבלנים המבצעים עבודות עבור הרשות, של מערכת החינוך ברשות ושל בטיחות הקהילה שגרה בתחום שיפוטה של הרשות.

חשוב לציין שתכניות התערבות חייבות להיות מותאמות למאפיינים החברתיים והתרבותיים של האוכלוסייה הערבית בישראל, ולא להוות תרגום, העתקה או הסבה של תכניות ממגזרים אחרים.

כמו כן חשוב לציין ששינוי תרבותי אינו יכול להתבצע בכפייה או על ידי גורמי חוץ, אלא הוא חייב להתבצע בשיתוף מנהיגות מהמגזר הערבי שתוביל תהליך זה.

פרק 12:

המלצות לשיפור הבטיחות בענף הבנייה

רקע

1. מספר ההרוגים בענף הבניין שומר לאורך השנים על שיעורו במספר ההרוגים הכללי כתוצאה מתאונות עבודה: ענף הבניין אחראי ליותר ממחצית מתאונות העבודה הקטלניות, וכפי שאפשר לראות בלוח 12-1, זהו הענף המסוכן ביותר. ענף התעשייה הוא השני במספר ההרוגים כתוצאה מתאונות עבודה. מתוך 653 עובדים שנהרגו בתאונות עבודה בשנים 2000-2011, 348 עובדים נהרגו בענף הבניין (53%).

לוח 12-1: נתונים על הרוגים בתאונות עבודה, 2000 – 2011

(מקור: דוח מרכז המידע והמחקר של הכנסת)

שנה	סה"כ תאונות עבודה עם הרוגים	הרוגים בתאונות עבודה – ענף הבניין	הרוגים בתאונות עבודה בשאר הענפים	שיעור התאונות הקטלניות בענף הבניין
2000	60	33	27	55%
2001	56	33	23	59%
2002	60	32	28	53%
2003	58	39	19	67%
2004	49	19	30	39%
2005	49	27	22	55%
2006	61	31	30	51%
2007	52	30	22	58%
2008	54	25	29	46%
2009	40	18	22	45%
2010	50	23	27	46%
2011	64	38	26	59%

2. נפילה מגובה היא הסיבה המרכזית לתאונות עבודה קטלניות כפי שניתן להתרשם מהנתונים בלוח 12-2. בשנת 2011 לדוגמה, 27 עובדים נהרגו ממנה (42% מההרוגים בתאונות עבודה). בענף הבניין נמצא כי 22 עובדים נהרגו מנפילה מגובה (58% מההרוגים בענף). 82% מכלל העובדים שנהרגו כתוצאה מנפילתם מגובה הם מענף הבניין.

3. בהתבוננות על מאפייניהם של ההרוגים בתאונות עבודה בלוח 12-3 נמצא כי 46 (72%) מכלל ההרוגים בשנת 2011, הם עובדים ישראלים ו-18 הרוגים (28%) הם עובדים זרים ועובדי השטחים. בענף הבניין 21 הרוגים (55%) הם עובדים ישראלים ו-17 הרוגים (45%) הם עובדים זרים ועובדי השטחים. יש לציין כי מכלל העובדים הזרים ועובדי השטחים שנהרגו, 17 מתוך 18 (95%) נהרגו בענף הבניין. חשוב לציין כי עובדים זרים ועובדי השטחים מהווים 15%–30% מהעובדים בענף בלבד.

לוח 2-12 : הרוגים בענף הבנייה כתוצאה מנפילה מגובה בהשוואה ליתר הגורמים

(מקור : מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית)

שנה	הרוגים בתאונות – ענף הבניין	הרוגים בענף הבניין - מנפילה מגובה	הרוגים בענף הבניין - מיתר הגורמים	שיעור התאונות הקטלניות בענף הבניין מנפילה מגובה
2000	33	23	10	70%
2001	33	14	19	42%
2002	32	16	16	50%
2003	39	22	17	56%
2004	19	12	7	63%
2005	27	13	14	48%
2006	31	19	12	61%
2007	30	16	14	53%
2008	25	13	12	52%
2009	18	10	8	56%
2010	23	13	10	57%
2011	38	22	16	58%

לוח 3-12 : חתך אוכלוסיות ההרוגים בענף הבנייה בהשוואה לכלל ההרוגים מתאונות עבודה

(מקור : מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית)

שנה	עובד ישראלי (כלל התאונות)	עובד זר/שטחים (כלל התאונות)	סה"כ (ענף הבניה)	עובד ישראלי (ענף הבניה)	עובד זר/שטחים (ענף הבניה)	סה"כ (ענף הבניה)
2000	50	11	61	24	9	33
2001	53	8	61	27	6	33
2002	45	18	63	17	15	32
2003	46	15	61	27	12	39
2004	45	7	52	15	4	19
2005	41	11	52	19	8	27
2006	54	7	61	24	7	31
2007	44	10	54	20	10	30
2008	45	11	56	18	7	25
2009	30	12	42	9	9	18
2010	36	16	52	11	12	23
2011	46	18	64	21	17	38

4. על-פי החוק, יש לדווח על כל תאונות העבודה למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית. בפועל אינו מתקיים דיווח מלא, ולכן אין בידי המינהל נתונים מדויקים לגבי מספר תאונות העבודה ככלל, אלא רק לגבי התאונות הקטלניות משום שאלה כן מדווחות. תאונות שיש בהן נפגעים, מדווחות בדרך כלל למוסד לביטוח לאומי לצורך הגשת תביעה לקבלת דמי פגיעה וימי אי-כושר עבודה. עם זאת, ייתכן שבמקרים של פגיעה קלה הנפגעים יעדיפו להשתמש בימי מחלה בודדים; במקרים של תאונת עבודה ללא פגיעה הדיווח אינו מתקיים כלל.

לוח 4-12: מקבלי דמי פגיעה (הוכרו כנפגעי תאונת עבודה בידי הביטוח הלאומי)

(מקור: דוח מרכז המידע והמחקר של הכנסת)

שנה	מקבלי דמי פגיעה סה"כ	מקבלי דמי פגיעה בענף הבניין	שיעור מקבלי דמי פגיעה בענף הבניין מכלל מקבלי דמי פגיעה	סה"כ ימי אי-כושר	ימי אי-כושר בענף הבניין	שיעור ימי אי-כושר בענף הבניין מכלל ימי אי-כושר	ממוצע ימי אי-כושר לנפגע
2006	64,296	6,076	10.40%	2,170,751	256,551	11.80%	42.2
2007	67,657	6,286	10.20%	2,291,149	282,935	13.4	42.9
2008	69,740	6,406	10.10%	2,408,514	289,055	13.7	45.1
2009	65,814	6,103	10.20%	2,306,267	279,331	13.90%	45.8
2010	67,633	6,146	9.20%	2,306,267	283,358	13.50%	46.2
2011	67,556	6,104	9.10%	2,405,938	284,454	11.90%	46.6

5. מנתוני המוסד לביטוח לאומי אפשר ללמוד כי ענף הבניין הוא אחד הענפים המרכזיים לעניין שיעור מקבלי דמי הפגיעה (לדוגמה, בשנת 2010 הוא היה הענף הרביעי בין הענפים בשיעור מקבלי דמי הפגיעה). כמו כן, הענף מוביל במספר ימי אי-כושר עבודה לנפגע בקרב השכירים.
6. לפחות 10% מהתאונות המדווחות מתרחשות בענף זה, אף על פי ששיעור העובדים בענף הבניין הוא רק 5.4% מכלל המועסקים במשק.

ניתוח הגורמים לתאונות בענף הבניין

אלו הם הגורמים העיקריים לתאונות בענף הבנייה:

- ענף הבנייה נחשב בכל העולם באופן מסורתי לענף ברמת סיכון גבוהה ביחס לענפים אחרים. אתר בנייה הוא סביבת עבודה דינמית המשתנה בכל עת, והסיכונים משתנים בהתאם. הסיכון העיקרי הוא נפילה מגובה – תאונה אשר גורמת למוות או לפציעה קשה – וכן השימוש בכלי הרמה, במנופים ובכלים רבים. באתר מטענים בעלי משקל רב, שמונפים מעל העובדים. יש שימוש במכשירים רבי עוצמה ואנרגיה, וכן מתקיימת באתרי הבנייה פעילות רבה ומורכבת. באתר בנייה עובדים ערב רב של בעלי מקצוע. חלק ניכר מהעובדים מגיע לאתר הבנייה לשם עבודה או התקנה מסוג מסוים ועובר לאתר אחר בסיומה. אתר הבנייה אינו מקום עבודתם הקבוע, ולפיכך הם אינם מכירים את הסיכונים הייחודיים לכל אתר ואתר. עבודת בנייה היא עבודה פיזית קשה, המבוצעת בתנאי מזג אוויר משתנים וקשים.
- ריבוי עובדים זרים בענף יוצר קשיים עקב אי-הבנת השפה: הן בעת ההדרכה וכמובן בעת מתן הוראות עבודה, בעיות של תיאום משימות בין העובדים ופערים ברמה המקצועית. נוסף על כך, הבדלים במנטאליות ובנורמות אישיות ומקצועיות משפיעים על מידת הזהירות הננקטת ואף על היחס לפגיעות ולחיי אדם. נוסף על העובדים הזרים החוקיים הענף מתאפיין בהעסקה בהיקף נרחב של עובדים זרים בלתי חוקיים, שחלק ניכר מהם אינו מקצועי בתחום הבנייה; לעובדים אלו לא ניתנות הדרכות בדבר הסיכונים ובדבר אמצעי המגן כחוק.
- אנו עדים להיעדר השגחה והקפדה של קבלנים ושל מנהלי עבודה באתרים על קיום חוקי הבטיחות וכלליה. האחריות לבטיחות מושתתת על מנהל העבודה, ואם זה אינו מקבל את הגיבוי ואת המשאבים מהקבלן, הוא מוגבל במימוש אחריותו זו. כמו כן, מנהל העבודה אינו נמצא בכל מקום באתר ובכל עת. נוסף על כך, רבים מהקבלנים וממנהלי העבודה אינם מדריכים את עובדיהם כנדרש בחוק.

4. ציוד לא תקין וצורת עבודה לא בטיחותית, לדוגמה קסדות ללא רצועות שנופלות מראש העובד בעת נפילה, או העובדה שבאתרים רבים מניחים חומרים על הפיגומים באופן שמקשה על העובד לנוע במקום ואף לרתום את עצמו. עובדי בניין רבים אינם מקבלים ציוד מגן אישי ואינם משתמשים בו. באתרים רבים חוסכים בהקצאת אמצעי בטיחות והתקני בטיחות. נעשה שימוש בציוד לא תקין, לא תקין וחסר, במיוחד פיגומים.
5. היעדר נוהג של תכנון משימות וניתוח סיכונים בעבודות הפיתוח והבנייה.
6. העבודה מהירה ונעשית בלחץ זמן; עובדים רבים עובדים במשך 12 – 13 שעות ביום ובקבלנות⁷², לכן הם ממהרים ומעוניינים להספיק עבודה רבה. נוסף על כך, כדי לחסוך בכוח אדם, במקרים רבים משימות המיועדות לשני עובדים מבוצעות בידי עובד אחד.
7. מחסור במנהלי עבודה מוסמכים בענף הבנייה.
8. עבודה לא מוסדרת של קבלנים לא רשומים.
9. יזמים המתמודדים על מכרזים, מוזילים את הצעותיהם באמצעות חסכון בהשקעות הנדרשות לבטיחות האתר ולעובדים.

אכיפה ומניעה בתחום הבטיחות והגהות בענף הבניין

1. האחריות לבטיחות באתר הבנייה מוטלת על המבצע ועל מנהל העבודה. עליהם למנוע אירועים ומצבים העלולים לגרום לפגיעה כלשהי בעובדים.
2. עולות טענות בדבר היעדר אכיפה ואכיפה לא יעילה ולא מרתיעה של משרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה), התורמים לכך שעבודה בהיקף נרחב יותר נעשית בניגוד לתקנות וכתוצאה מכך מתרחשות תאונות רבות יותר. השלכותיה של אכיפה לא יעילה מתבטאות בהיעדר התייחסות מצד יזמים וקבלנים מבצעים לנושא הבטיחות והגהות בעבודה, ומצד מנהלי העבודה באתרי הבנייה, שאחראים בפועל ליישום תקנות הבטיחות והגהות באתרי הבנייה.
3. קיימת תופעה נפוצה של ההעסקה בלתי-ישירה של עובדים באמצעות קבלני משנה. כך חברות הזוכות במכרזים אינן נדרשות לעמוד בסטנדרטים גבוהים של בטיחות, והן עצמן אינן משקיעות בציוד נדרש.
4. שני גורמים אחראים מטעם המדינה לאכיפה ולמניעה בנושאי בטיחות וגהות (בריאות תעסוקתית) על כלל מקומות העבודה בישראל, כולל ענף הבניין: מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה מבצע את האכיפה; המוסד לבטיחות ולגהות מקיים הדרכה והסברה כפעילות מניעה.
5. בתחום הפיקוח על הבנייה פעלו בשנת 2011 כ- 20 מפקחים בכל מדינת ישראל וביצעו פיקוח על כ- 10,000 אתרי בנייה.
6. בשנת 2011 ערך מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית 5,969 ביקורים באתרי בנייה, ובמהלכם הונפקו 625 צווים מסוגים שונים. כמו כן, במהלך שנה זו נפתחו 20 תיקים בגין עבירות בטיחות שאינן קשורות לתאונות עבודה. ברבעון האחרון של שנת 2011, ולאור הנתונים שהצטברו, פעל המינהל ביתר שאת באתרי בנייה וביצע אכיפה מנהלית ואכיפה פלילית מוגברת באמצעות אנשיו. כפי שעולה מליקויים שכיחים שנתגלו במבצע, ומדיווחים שכיחים על תאונות קטלניות, בלוח 5-12 מפורטים נתונים המלמדים על היקפי הליקויים (הנתונים מביקורות ברבעון האחרון של שנת 2011): ב-495 ביקורים בסך הכול התגלו 3,026 ליקויים באתרים השונים. הוצאו 287 צווים בסך הכול, ומהם 82 צווי הפסקת עבודה באתר.

⁷² קבלנות – צורת העסקה שבה התשלום נעשה לפי הספק.

לוח 5-12 : נתונים על ליקויים שנמצאו ברבעון האחרון של שנת 2011

(מקור : מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית)

הליקוי	מס' הליקויים	שיעור
פיגומים/משטחי עבודה/גידורים	1,009	33%
חשמל	358	12%
עבודה בגובה	330	11%
שימוש בציוד מגן אישי	323	11%
מסירת מידע והדרכת עובדים	338	11%
סולמות	197	7%
מינוי מנהל עבודה	149	5%
טפסנות	78	3%
עגורנים ומתקני הרמה	68	2%
חפירה	60	2%
אחר	116	4%
סה"כ	3,026	100%

7. במקביל לאכיפה המוגברת באתרי בנייה ערך המינהל מסע פרסום והסברה אשר הופנה לקבלנים ולמנהלי עבודה, שכלל פרסום בטלוויזיה, ברדיו, באינטרנט, בשלטי חוצות ובעיתונות היומית בעברית ובערבית.

8. בשנת 2011 ערכו מדריכי המוסד לבטיחות ולגהות כ-4,500 ביקורים ב-1,500 אתרי בנייה ברחבי הארץ. כמו כן, ניתנה הדרכה באמצעות ניידות ההדרכה של המוסד: שתי ניידות שמגיעות לאתרים ומפעילות מעבירים הדרכה לעובדים באמצעות ערכות בשש שפות (ובהן ערבית, סינית ורוסית). בשנת 2011 הועברו ההדרכות של הניידות ל-20,000 עובדים ברחבי הארץ. ביקורי המדריכים והניידות נעשים חינם. פעילויות הדרכה מסוימות בוצעו בשיתוף עם התאחדות הקבלנים ועם הקרן לעידוד ענף הבניין.

המלצות לשיפור בטיחות הבנייה

1. הוועדה ממליצה לקבוע השתלמות מורחבת מחייבת למנהלי עבודה בבנייה הכוללת תרגול והכרת הדרישות לעבודה בגובה.

2. הוועדה ממליצה לסיים בהקדם את הכנתו של תקן חדש לפיגומי זקפים ועל הכרזתו כתקן רשמי לאחר מתן זמן נאות למשק לצורך הערכות והצטיידות. תקן זה יבטיח יציבות ותקינות של הפיגום באופן שיקטין משמעותית את מספר התאונות הרבות הקשורות לפיגומים.

3. הוועדה ממליצה על שינוי תכנית הלימודים של בונה מקצועי לפיגומים ועל הכנסת תכנים נוספים שידועים כחסרים, כגון: הסמכה לכלל סוגי הפיגומים, בטיחות בעבודה בגובה, יציבות הפיגום ועוד, וכן עריכת השתלמויות תקופתיות כתנאי לחידוש ההסמכה מעת לעת, כפי שיקבעו גורמי האסדרה.

4. הוועדה ממליצה לקבוע במסגרת החקיקה העתידית כי הכניסה לכל אתר בנייה תותנה בהקמת גידור נאות ובכך כי רק עובדים שעברו הדרכה מתאימה ייכנסו לאתר לאחר ביצוע בקרה קפדנית כדוגמת העברת כרטיס עובד. כרטיס העובד יינתן רק לאחר עמידה בדרישות שנקבעו. מטרתה של המלצה זו הנה למנוע מצב שכח שבו קבלני משנה מביאים עובדים לאתר מבלי שעברו כל הדרכה בסיסית ומבלי שנבדק כי הם מצוידים בציוד מגן אישי. באתרי בנייה גדולים אין למנהל העבודה יכולת לדעת על קיומם של עובדים כאלה, במיוחד במצבים של תחלופה גבוהה.

5. עוד בטרם גיבוש החקיקה העתידית כמוצע בפרק 4, כבר עתה מומלץ לערוך שינוי בתקנות ממונים על הבטיחות וכן מומלץ לשקוד על השוואת הדרישות בענף הבנייה ליתר הענפים במשק, בכל הנוגע לחובת מינוי ממונה על הבטיחות בכל אתר שבו מספר העובדים עולה על 50. בדרך זו יקבל מנהל העבודה באתר סיוע נוסף בשיפור מצב הבטיחות באתר. דרישה מעין זו תהלו גם את הדרישות בתקנות תכנית לניהול הבטיחות.
6. מוצע למשרד הכלכלה לבחון אפשרויות להגברת האכיפה באמצעים מתקדמים המקובלים בתחומים אחרים, לרבות הסתייעות במשרדי חקירות פרטיים (בדומה לנעשה לצורך מעקב אחר מתחזים לנפגעים לצורך תשלומי הביטוח הלאומי).
7. הוועדה ממליצה לערוך אכיפה מוגברת של הדרישה בנושא ארגון בטיחותי של אתרי בנייה, בהתאם לתקנה 166 בתקנות בטיחות בנייה.
8. לנוכח ריבוי תאונות מסוג זה הוועדה ממליצה על פיתוח פתרונות המגנים מפני תאונות נפילה מפתחי תאורה בגגות ומגגות שבירים.
9. הוועדה מציעה לבחון קביעת סף מינימאלי (אחוזי) מעלות הפרויקט הכוללת שמתחתיו לא ניתן יהיה לצמצם את תקציב הבטיחות בפרויקט בנייה. מומלץ שסף זה ייקבע על ידי ועדה מקצועית ייעודית שתוקם בנושא.
10. מומלץ למינהל הבטיחות ליצור סינרגיות בפעולות המניעה והאכיפה באמצעות שיתוף הפעולה עם גורמים משפיעים במשק, כגון: התאחדות בוני הארץ וההסתדרות, וכן עם גורמי אכיפה נוספים, כגון: רשם הקבלנים, מינהל אכיפה והסדרה, משטרת ההגירה וכיו"ב.
11. מומלץ לחייב כל קבלן /קבלן משנה בכל תחומי העשייה באתר הבנייה להכשיר לפחות נאמן בטיחות אחד.
12. הוועדה ממליצה ליישם בהקדם עיצומים כספיים בענף הבנייה כמפורט בפרק 4.
13. הוועדה ממליצה לקבוע במסגרת החקיקה העתידית רמות שונות של הסמכות למנהלי עבודה בבנייה עם הקלה בנושא עבודות בהיקף מצומצם.
14. הוועדה ממליצה לבחון שינוי בתקנות כך שתוחל אחריות על מנהל אתר הבנייה בנוסף לאחריות הקיימת על מבצע הבנייה כהגדרתו.
15. ככל שהממשלה תיזום תכניות להאצת הבנייה ולעידודה, יש לשלב בהן מנהלת בטיחות ייעודית, שיועסקו בה מפקחים, מדריכי בטיחות וממוני בטיחות. מנהלת זו תלווה את פעולות הבנייה המואצות, ותפקח עליהן. בכל תכנית עתידית לעידוד הבנייה שתאושר, ושתתבסס על תגמול בעבור הישגים בבנייה, יש לקבוע כי התגמול לא יינתן אם אירעה תאונה קשה או קטלנית במהלך הבנייה.

פרק 13:

דעת מיעוט

(הדברים בפרק זה הובאו כלשונם וככתובם כפי שנמסרו ע"י כותביהם)

עמדת חברי הועדה: מנחם שוורץ, ד"ר סמי סעדי וצבי גוטוטר

כללי

מרכז הועדה והצוות שעל ידו עשו עבודה רבה ומופלאה בהצגת כל הנתונים האפשריים והבאת כל מי שיש לו נגיעה בבטיחות בעבודה במדינת ישראל להופיע בפני הועדה.

אנו מסכימים למרבית ההמלצות של חברי לוועדה. יחד עם זאת הננו במחלוקת משמעותית כמעט מימיה הראשונים של עבודת הועדה לגבי הדברים הבאים:

1. עובדות וניתוחן

הובאו בפני הועדה נתונים סטטיסטיים מהארץ ומהעולם. נתונים שאופן ניתוחם הביא לחלק ממסקנות והמלצות הועדה. ברם, יש מחלוקת עמוקה באשר למסקנות המתבקשות מן הנתונים הנ"ל.

הראשון שבהם הוא באשר למסקנה המתבקשת מהנתונים העובדתיים של כמות הנפגעים בישראל ובמדינות אחרות.

בשנת 1979 עת הוגש דו"ח ועדת גונן (שעסקה בדיוק בתחום בו עוסקת ועדת אדם). שם⁷³ נאמר כי מספר ההרוגים בתאונות עבודה עומד על "קרוב ל 200" (ממספר זה יש להוריד לצורך ההשוואה להיום את נפגעי התאונות בדרך לעבודה, בהנחה שמדובר בתאונות דרכים, ואז מדובר בכ 100 הרוגים). מה גם שמדובר במספרים מוחלטים בשוק עבודה שהיה כמחצית משוק העבודה של היום, ובכל זאת חל בישראל שיפור מתמיד וכיום עומד מספר ההרוגים בסביבות ה 50.

תרשים 2-4 מציג את שיעור ההרוגים בתאונות עבודה ל 100,000 מועסקים בשנת 2008 במדינות ה OECD שיש לגביהן נתונים השוואתיים. מתרשים זה עולה שישראל ממוקמת במקום השמיני (בצד החיובי). חברינו מציבים יעד: להגיע בתוך חמש שנים למקום 1 עד 5 במדינות ה OECD. כלומר להתקדם 3 עד 8 מקומות. כמו כן מציבים חברינו יעד של 42 הרוגים לכל היותר בתוך חמש שנים. דא עקא שיעד זה כבר הושג בישראל בשנת 2008.

חברינו מציבים יעד של 1.3 הרוגים ל 100,000 מועסקים. ב 2009 היו בישראל 1.38 הרוגים על כל 100,000 מועסקים. גם ביעד זה לא מדובר על צפי לשיפור דרמטי.

הפער שבין ישראל לקבוצת המדינות שהמצב בהן יותר טוב מראה שיש מה לשפר, יחד עם זאת לא נכון לחולל מהפכות. בידוע הוא שבעת שינוי דרמטי בתחום מסוים הסיכוי להצלחה כמוהו כסיכוי לכישלון. הועדה עמלה תקופה ארוכה כדי להביא לשיפור. השיפור לא יושג ויתכן גם כי תהיה התדרדרות אם תהיה הפיכת סדרי עולם בתחום הבטיחות.

טועים חברינו בכך שמנסים לתפוס את המרובה. וחוזרים על המלצות שהופיעו כבר בדו"ח גונן. המלצות אלו עלולות להביא גם את ההמלצות האחרות שלנו אל אותו מקום אליו הגיעו המלצות ועדת גונן (כלומר לא מומשו).

2. **ההמלצה להקמת רשות לאומית לבטיחות והעברת אגף הפיקוח על העבודה או מינהל הבטיחות והגיהות במשרד הכלכלה בשמו הנוכחי וכן המוסד לבטיחות וגיהות אל הרשות המומלצת.**

⁷³ דוח ועדת גונן פרק 2 סעיף 1

חוק ארגון הפיקוח על העבודה תשי"ד – 1954 הקים שני גופים נפרדים. את "שירות הפיקוח" ואת המוסד לבטיחות וגיהות. לשירות הפיקוח העניק המחוקק סמכויות לבדוק, לחקור, לגבות הודעה בעלת משמעות של "הודעה שנרשמה לפי סעיף 2 לפרוצדורה הפלילית"⁷⁴ להטיל קנסות ועוד. כל אלו פעולות בעלות אופי שיטורי ועל כן ניתנות לגוף שהינו חלק מהמערכת השלטונית.

במקביל הקים החוק תאגיד שתפקידו לעסוק בהדרכה, הסברה וכד' הוא המוסד לבטיחות וגיהות.

הכפפת שני גופים אלו תחת ניהול אחד יהיה שמו אשר יהיה הינה שגיאה קריטית שתגרום לכך שהמוסד לבטיחות וגיהות לא יוכל למלא את תפקידו.

אין מדינה בעולם שבה הפיקוח וגוף ההסברה/הדרכה דרים בכפיפה אחת. ניסיון שנערך בשבדיה להכפיף את כל המערכות השונות במסגרת אחת נכשל והמסגרת פורקה חזרה למרכיביה.

חבר הוועדה מנחם שורץ שהיה שנים רבות מנכ"ל המוסד לבטיחות וגיהות מעיד מניסיונו כי מעסיקים במפעלים בינוניים וקטנים המשתפים כיום פעולה עם מדריכי המוסד לבטיחות וגיהות ימנעו מכך אם המוסד יתפש בעיניהם כחלק מהפיקוח.

חבר הוועדה ד"ר סמי סעדי – מנהל המוסד לבטיחות וגיהות במחוז הצפון ועוסק רבות בבטיחות במגזר הערבי. ד"ר סעדי מציין כי יתרונו של המוסד לבטיחות וגיהות היום בקרב העובדים והמעסיקים במגזר הערבי בכך שאינו נתפס כחלק מהממסד השלטוני. ובאם יזוהה המוסד לבטיחות וגיהות עם הפיקוח (עקב שיוכם למסגרת משותפת) וכתוצאה כחלק מהממסד השלטוני, ימנעו גם כאלו המשתפים היום פעולה מלשתף פעולה עם מדריכי המוסד.

ביסוד ההמלצה להקמת רשות מצויה הנחה כי רשות תהיה בעלת גמישות תפעולית שאינה קיימת בשירות המדינה. הנחה זו הינה טעות. גם רשות כפופה לכל אותן מגבלות שמטיל המחוקק על גופים מתוקצבים.

לאור האמור אנו מתנגדים בתוקף רב להמלצה להקים רשות ולהעביר אליה את הפיקוח וגם את המוסד לבטיחות.

3. ההמלצה ליצירת תמריצים כלכליים לקידום הבטיחות

חברינו מציעים להשתמש בתשלומי הביטוח הלאומי כתמריץ לעידוד השקעות בבטיחות. המלצה זו נוגעת לבסיס המשמעות של ביטוח לאומי ומצריכה דיון עומק לגבי עתיד הביטוח הלאומי בישראל.

למרות השימוש במילה "ביטוח" יש הבדל עקרוני מהותי בין ביטוח לאומי לביטוח עסקי. יצירת מהלכים זוחלים המושכים את הביטוח הלאומי לכיוון הלך ההתנהלות של הביטוח העסקי, בעייתית ומסוכנת. וכאמור קודם לעשייתה יש לקיים דיון ציבורי נרחב ולאחריו דיון בבית המחוקקים אם לשנות או לא את תפיסת היסוד שבקיום הביטוח הלאומי.

תאונת עבודה ובוודאי תאונת עבודה חמורה גורמת לאובדן ימי עבודה, להשגת העבודה לאחר, לאובדן משאבים ולנזק כספי למעסיק. בדרך כלל נזק גדול משמעותית מהנטל הכלכלי עקב ה"תמריץ הכלכלי" לעידוד ההשקעה בבטיחות.

לאור אלו אנו מתנגדים ליצירת תמריץ כלכלי המחובר בדרך כל שהיא לביטוח הלאומי.

4. ההמלצה להקמת ועדת היגוי מיוחדת לצורך ניסוח הסכם מסגרת בין חברות הביטוח לעסקים פרטיים

ההמלצה לקידום עסקי של המגזר העסקי בענף הביטוח תוך המלצה לממשלת ישראל לסבסד את הענף (בדרך של הטבות מס ופרסום על חשבון המדינה) באצטלא של קידום הבטיחות אינה מקובלת ואני מצר על הכללתה בהמלצות הוועדה.

⁷⁴ חוק ארגון הפיקוח על העבודה תשי"ד – 1954 סעיף 3.

5. ההמלצה להפרטת חלק מפעולות מינהל הבטיחות והגהות במשרד הכלכלה

חברינו ממליצים "למפות את כלל הפעילויות והמשימות המבוצעות כיום על ידי מינהל הבטיחות ועל ידי המוסד לבטיחות.....בהתחשב בקיומם של גורמים חליפיים במשק היכולים לעסוק בו". (המלצה 13 עמוד 44). זו למעשה המלצה להפרטת פעילויות מינהל הבטיחות והמוסד לבטיחות.

הצעה זו אינה מקובלת עלינו ולהערכתנו ההסתדרות תפעל ככל שתוכל כנגד מימוש הצעה זו.

6. המלצה לשיפור מאגר המידע של הביטוח הלאומי – המלצה שחסרה בדו"ח

מירב המידע באשר לתאונות עבודה בישראל מצוי היום בידי הביטוח הלאומי. דע עקא שמסיבות היסטוריות הקשורות בהתפתחות המחשוב, אין ציון עיסוק ברשומות המוסד. המשק מחולק למספר ענפים ופגיעה בעבודה משויכת לענף אליו משתייך המפעל. לדוגמה, מנהל חשבונות שנופל מכיסאו במפעל לעיבוד שבבי נחשב לנפגע בענף המתכת.

מצב זה מונע את היכולת לזהות מוקדי סיכון בחתך רוחבי. למרות שנושא זה הועלה מספר פעמים במהלך דיוני הוועדה, ההמלצה שבהמשך אינה מופיע.

מוצע בזאת שהמוסד לביטוח לאומי יוסיף לטופסי הדיווח על פגיעה בעבודה קוד עיסוק של הנפגע. דבר זה יאפשר לשפר את הידע על מחלות מקצוע וסיכונים מקצועיים משמעותית.

עמדת חבר הוועדה עמירם בראלי - התאחדות התעשיינים

1. כאמור במכתבו של נשיא התאחדות התעשיינים ויו"ר לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים אליך מיום 15/11/2012. התאחדות התעשיינים מוכנה לשתף פעולה באופן נמרץ כדי לקדם ולשפר את הבטיחות והבריאות בעבודה, שכן המעסיקים רואים בעובדים כמשאב היקר ביותר שלנו וכנגזר מכך המעסיקים מאמינים כי הדאגה לבטיחותו ובריאותו של העובד מהווים מרכיב חשוב בצמיחת התעשייה, המגזר העסקי והמשק.

2. הדרך הנכונה לשיפור וקידום הבטיחות, הבריאות התעסוקתית וצמצום תאונות עבודה במהלך העבודה צריכה להיות באמצעות תמריצים חיוביים, חינוך והדרכה והסברה ולא באמצעות הטלת קנסות והגדלת עלויות נוספות על המעסיקים ומקומות העבודה. עלויות נוספות וקנסות אלה יפגעו בכושר התחרות של התעשייה הישראלית, המגזר העסקי והמשק.

3. כל תכנית או שינוי שמטרתם קידום בטיחות ובריאות בעבודה, צריכה לקחת בחשבון כי התעשייה הישראלית בפרט והמגזר העסקי בכלל, הם מנוע הצמיחה המרכזי של המשק הישראלי ולכן על כל הגורמים כולל הממשלה, לפעול יחד כדי לשפר את כושר התחרות ולא להשית, כפי שמוצע בטיוטת ההמלצות, עלויות נוספות על המעסיקים.

4. לצערנו, הנחת היסוד העומדת מאחורי מרבית ההמלצות המופיעות בטיוטת ההמלצות האחרונה לפיה הכבדת הנטל הכלכלי, הגדלת העלויות למעסיק, הטלת סנקציות ועיצומים כספיים על המעסיקים יביאו לשיפור הבטיחות מוטעה ביסודה ומעיקרה ולכן אנו מתנגדים לכל ההמלצות שמשמעותן בפועל היא הגדלת והכבדת הנטל הכלכלי והוספת עלויות על המעסיק.

5. לדעתנו, הדרך האפקטיבית והיעילה לקידום הבטיחות והבריאות התעסוקתית היא באמצעות השקעה נוספת ואפקטיבית בהדרכה, חינוך והסברה, תוך שיתוף פעולה בין הממשלה, המוסד לבטיחות וגהות, המעסיקים והעובדים ותוך יצירת תמריצים חיוביים שיתמרוצו מעסיקים לפעול לקידום הבטיחות וצמצום תאונות העבודה כגון המלצתנו בדבר הפחתת מספר דמי הפגיעה הראשוניים המוטלים על מעסיק שיפעל לצמצום ומניעת תאונות עבודה במקום העבודה.

6. לצערנו עיקר ההמלצות המופיעות בטיוטת הדו"ח מתעלמות מההשפעות שלהן על הצמיחה, כושר התחרות של התחרות הישראליות והתעסוקה ולכן אנו מתנגדים להן.

7. יתר על כן, החוק, התקנות, כולל תקנות ניהול הבטיחות שנחקקה לאחרונה ושצפויה להיכנס לתוקף ב- 1/8/2014, יש בהן די והותר כדי לשפר ולקדם את הבטיחות במקומות העבודה באופן אפקטיבי ויעיל ולכן, אין צורך בסנקציות הכבדות כלכליות והשתת תוספת עלויות על המעסיקים, כפי שמוצע בטיטוט ההמלצות. אם לדעת כותבי טיטוט ההמלצות יש צורך בשיפור וארגון מחדש ו/או להוסיף משאבים למינהל האכיפה במשרד הכלכלה, מעבר ל-20 המפקחים החדשים שנוספו ונקלטו לאחרונה, יש לעשות זאת נפרד, ובתקצוב ממשלתי ישיר, ולא באמצעות הכבדת הנטל על התעשייה והמגזר העסקי.
8. כפי שאמרנו בעבר, אנו תומכים בהקמת רשות סטטורית במתכונת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים שתוביל את האסטרטגיה והמדיניות הלאומית לבטיחות ובריאות בעבודה, כאשר רשות זו תפעל בפיקוח של מועצת רשות ושהרכבה יהיה שליש נציגי ממשלה ומוסדות רלוונטיים (כמו המוסד לבטיחות, המוסד לביטוח לאומי, מכון התקנים) שליש נציגי מעסיקים ושליש נציגי עובדים. תפקיד הרשות יהיה:-
- א. להתוות את המדיניות וקווי הפעולה של הרשות.
- ב. להנחות את מנהל הרשות ולפקח על ביצוע המדיניות ופעילותה השוטפת.
- ג. בניית תמריצים חיוביים לעידוד פעילות בטיחות בעבודה.
- לצערנו, מתכונת הרשות המוצעת בהמלצות הוועדה היא שונה מהותית בהרכבה ובמבנה המוצע שלה ולכן אנו מתנגדים להמלצה זו.
9. טיטוט הדו"ח מתעלמת ואינה משקפת בפועל את העלויות הישירות והעקיפות של המעסיק בגין בטיחות ובריאות תעסוקתית במקום העבודה. כך למשל אין בטיטוט הדו"ח התייחסות כלשהי לעלויות הכרוכות בהשקעת המעסיקים בהגנה על בטיחות ובריאות התעסוקתית של העובד כגון: הדרכת והכשרת העובדים, רכישת ציוד מגן אישי, בניית וניהול תוכנית בטיחות, העלויות למעסיק הנגזרות מהצורך בעמידה בתקני בטיחות, רישוי ציוד בטיחותי, השקעה במיכון ותהליכים בטיחותיים, השקעה בארגונומיה, פעילות גופנית, תזונה נכונה, העסקת ממונה בטיחות ועוד.
10. כן מתעלמת טיטוט הדו"ח מחקיקה שהתקבלה בכנסת ושבמסגרתה הוגדלו ההפרשות של המעסיקים לענף נפגעי עבודה במהלך 3 שנים, החל משנת 2013 בסדר גודל של כ-2 מיליארד ₪, דבר שהגדיל את עלויות העבודה המוטלות על המעסיק באופן משמעותי. כנגזר מהתעלמות של כותבי הדו"ח מנתון זה, גם הגרעון של ענף נפגעי עבודה המוצג בדו"ח הינו שגוי ואינו תואם את המציאות. כך גם שגויים כל הנחות היסוד וההסברים המתלווים בטיטוט הדו"ח למשמעויות הגרעון.

עמדת חבר הוועדה ד"ר אלי רוזנברג – משרד הבריאות

1. **ספק שירותים אחד**
- ברוב המוחלט של מקומות העבודה בישראל מבוטחים העובדים ביותר מקופת חולים אחת. זאת בשונה מהמצב ששרר לפני החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. אז ניתנה השירות ע"י ספק יחיד (קופ"ח כללית) לכלל העובדים והרופא התעסוקתי בקופה שימש "רופא מפעל" לנושאים מניעתיים/קידום בריאות העובדים. כתוצאה מפיצול הביטוח/השירות, הרופאים התעסוקתיים בקופות החולים כבר אינם חשים חובה להתייחס לתנאי לסביבת העבודה ולקדם בריאות העובדים מול ההנהלה מתוך ראיית עולם רחבת אופקים. כתוצאה, נפגע היכולת לקדם בריאות העובדים ולמנוע תחלואה כללית ותעסוקתית. הוחלט לבחון ארגון של שירותי הרפואה התעסוקתית כך שכל מקום עבודה יקבל את שירותי הרפואה התעסוקתית המחויבים על פי חוק, על ידי ספק אחד. מעסיק יוכל לבחור ספק שירותים אחד המועדף עליו, ויתקיים מנגנון התחשבות בין קופות החולים.
2. **הקמת רשות לאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית**
- בטענת שהפיצול הקיים בין גופים העוסקים בתחום הבטיחות והבריאות גורם לחוסר יעילות, הציעה ועדת אדם לאחד את מינהל הבטיחות והבריאות במשרד הכלכלה יחד עם המוסד לבטיחות וגהות ולהוסיף להם גוף מחקר וכך ליצור רשות לאומית. עיון בדוח הוועדה אינה

משכנעת שזה הפתרון הרצוי לסוגיה. נראה שנוכח לטפל בדרכים אחרות, ביניהן שיפור תיאום תכניות העבודה, הנהלים ויישומם בין הגופים הנ"ל הכפופים שניהם למשרד הכלכלה, שיתוף פעולה מוגבר בין משרד הכלכלה והמוסד לביטוח לאומי וכדו'. הקמת גוף מחקר ברשות המוצעת אינה צפויה לתת מענה לצרכים של המדינה ואינו הולם את המלצות הגופים המקצועיים שבחנו את סוגיית הקמת מכוון לאומי לבריאות ולבטיחות העובד. איננו תומכים בהקמת הרשות.

3. **הקמת מכוון לאומי לבריאות ולבטיחות העובד**

הצורך במכוון נדון בעבר ואושר. כפי שמשמע מהסעיף הקודם, איננו תומכים בהקמת המכוון במסגרת הרשות. הוצגו שתי חלופות להקמתו:

- א. הקמת מכוון עצמאי עם משרד הכלכלה במסגרת מרכז מצוינות אוניברסיטאי
 - ב. הקמת מכוון מחקר במסגרת המוסד לבטיחות ולגהות עם ממשק למרכז מצוינות אוניברסיטאי יחד עם המוסד לביטוח לאומי (ועם משרד הכלכלה ושותפים אחרים אם ירצו). שתי החלופות נשענות על תמיכה של 1.5 מ"ח/שנה מצד משרד הבריאות.
- לאור התשתיות הקיימות והיכולות המופגנות ע"י המוסד לבטיחות ולגהות וכן לאור הפוטנציאל המדעי-יישומי המשתקף מהתכניות ומשיתופי הפעולה שהוצגו לנו על ידי המוסד, נבחרה חלופה ב'.

נספחים

נספח א'

פירוט חברי הועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל

כתוארם ותפקידיהם במועד מינויים לוועדה לפי סדר א-ב

האלוף (במיל.) אודי אדם - יו"ר הועדה

מנהל הקריה למחקר גרעיני נגב - קמ"ג.

בעל תואר שני בלימודים אסטרטגיים מטעם בית הספר למלחמה בפריז. תואר ראשון בפסיכולוגיה וסוציולוגיה. שימש בעברו כ: ראש אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה בצה"ל, אלוף פיקוד הצפון, נשיא חברת "קו פרויקט" יעוץ הנדסי - דירקטור באפריקה ישראל תעשיות.

יורם אלעזרי - חבר הוועדה

ר' מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקח עבודה ראשי, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה. בעל תואר שני בניהול והנדסת בטיחות-אוניברסיטת בן גוריון. תואר ראשון בהנדסת אלקטרוניקה ומחשבים-אוניברסיטת בן גוריון.

שימש בעברו כ: מנהל יחידת הבטיחות ואיכות הסביבה במכון ויצמן למדע, ראש ענף אלקטרו-אופטיקה ביחידת הניסויים ואבטחת איכות של צה"ל, ראש מינהל הבטיחות בעבודה של צה"ל.

אבי אקהאוס - חבר הוועדה

מנכ"ל משותף באגוז סוכנויות ביטוח בע"מ

בעל תואר שני בניהול אוניברסיטת פוליטכניק ניו יורק, תואר ראשון בהנדסת חומרים אוניברסיטת בן גוריון. שימש בעברו כ: מנכ"ל הפניקס פנסיה וגמל בע"מ, מנכ"ל ספרינג ניהול קרן פנסיה בע"מ, מנהל מחוז הדר חברה לביטוח, מנהל אגף ביטוח חיים – דולב.

יהודה ארד ז"ל - חבר הוועדה נפטר ביום 2.3.2012

סמנכ"ל גלובלי לבטיחות ואיכות הסביבה בחברת טבע.

בעל תואר שני במינהל עסקים-אוניברסיטת בן גוריון, תואר ראשון בהנדסת מכונות מהפוליטכניק איסטיטיוט של ניו יורק.

שימש בעברו כ: מנהל אחזקה (בתרכובות ברום רמת חובב וברותם אמפרט נגב) - מנהל מפעל (ברותם אמפרט נגב. תרכובות ברום רמת חובב) - סמנכ"ל טכני (בדשנים וחומרים כימיים ובתרכובות ברום וחברת הברום) - סמנכ"ל בכיר לניהול חברת רותם אמפרט נגב.

ישראל בוכריץ - חבר הוועדה

מנהל סניף הביטוח הלאומי - מחוז ירושלים.

בעל תואר שני במינהל עסקים, תואר ראשון מהנדס אלקטרוניקה, בעל תעודת הוראה. שימש בעברו כ: סגן ראש מועצה מקומית שוהם - מנהל מחלקת ניהול איכות בחברת תקשורת - טלרד.

עמירם בראלי - חבר הוועדה

מנהל בטיחות גיהות ואיכות הסביבה, הסמכת תהליכים ואיכות ואבטחת מידע טכנולוגי במפעל חישולי הכרמל.

בעל תואר ראשון בכימיה-הטכניון, ממונה בטיחות ובוגר השתלמויות בתחומי הבטיחות והאיכות. שימש בעברו כ: מנהל מחלקת איכות הסביבה והנדסת תהליך בתו"פ הנדסה וכימאי ראשי במפעלי קניאל.

צבי גוטוטר - חבר הוועדה

מ"מ יו"ר ההסתדרות החדשה. יו"ר דירקטוריון משען בע"מ (חל"צ), יו"ר סיעת עוז בהסתדרות.

בעל תואר מהנדס אווירונאוטיקה מהטכניון. לקראת סיום לימודי משפטים.

שימש בעברו כ: מהנדס בתעשייה האווירית בפרויקטים שונים. ר' מינהל מכירות ושירות לקוח - מפעל אביזרים בבדק מטוסים.

עו"ד חלי גיא-אלדר - חברת הוועדה

עוזרת ראשית בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) במשרד המשפטים. עוסקת בדיני עבודה, חקיקה שוויון ובטחון סוציאלי. בעלת תואר ראשון במשפטים ותואר ראשון בניהול. שימשה בעברה כ: עוזרת משפטית בועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, מנהלת בכירה במשרד יחסי ציבור מוביל.

נילי זרחין - חברת הוועדה

ממונת בטיחות ביולוגית ומרכזת נושאי הבטיחות באוניברסיטת בר-אילן. בעלת תואר שני בביולוגיה (פיסיולוגיה של המוח). בעלת תעודת הוראה בביולוגיה, ממונה על הבטיחות. שימשה בעברה כ: יו"ר ארגון הממונים על הבטיחות והגיהות בישראל, עובדת מעבדה בכירה במעבדה לחקר המוח, אוניברסיטת בר-אילן.

פרופ' רפאל כראל - חבר הוועדה

ראש המגמה לבריאות סביבתית ותעסוקתית בבית"ס לבריאות הציבור באוניברסיטת חיפה. בוגר בית"ס לרפואה של האוניברסיטה העברית ובעל מומחיות בבריאות הציבור וברפואה תעסוקתית, בעל תואר PHD מאוניברסיטת ג'והנס הופקינס, בית"ס לבריאות הציבור. שימש בעברו כ: מנהל המחלקה לרפואה תעסוקתית של כללית שרותי בריאות במחוז הדרום, פרופ' באוניברסיטת בן-גוריון.

חגי לוין - חבר הוועדה

כלכלן בכיר ואחראי של תחום התעסוקה במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה. בעל תואר שני בכלכלה מהאוניברסיטה העברית. שימש בעברו כ: מרכז הוועדה הבין משרדית לבחינת מדיניות התעסוקה, הועדה הבין משרדית לנושא עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי.

ד"ר סאמי סעדי - חבר הוועדה

מנהל מחוז חיפה והצפון במוסד לבטיחות ולגיהות בעל תואר שני ושלישי במינהל עסקים עם התמחות בתחום הבטיחות, תואר ראשון בהנדסה כימית. שימש בעברו במוסד לבטיחות ולגיהות במגוון תפקידים: סגן מנהל מחוז חיפה והצפון, מנהל הדרכה במחוז הצפון, מדריך בטיחות במחוז הצפון, מדריך בטיחות מחוז ירושלים.

השופטת (בדימוס) עליה פוגל - חברת הוועדה

שופטת (בדימוס) בית הדין לעבודה בתל-אביב. בעלת תואר ראשון L.L.B. במשפטים מהאוניברסיטה העברית. שימשה בעברה כ: נשיאת בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב, סגנית נשיא בית הדין לעבודה בתל-אביב, שופטת בבית הדין לעבודה בתל-אביב, יועצת משפטית במוסד לביטוח לאומי.

זיוה פתיר - חברת הוועדה

סמנכ"ל גלובלית בחברת Better Place. תואר שני בכימיה מטעם מכון ויצמן למדע. שימשה בעברה כ: יו"ר האיגוד הישראלי לאיכות, מנכ"ל מכון התקנים הישראלי, סגנית נשיאה ויו"ר ההנהלה הטכנית של ארגון התקינה הבינלאומי ISO, יו"ר הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

פרופ' יאיר קסוטו - חבר הוועדה

פרופ' (אמריטוס) באוניברסיטת בן גוריון בנגב, יועץ בתחומי הבטיחות בעבודה. University of California at Riverside Ph.D שימש בעברו כ: ממקימי היחידה לניהול והנדסה בטיחות באוניברסיטת בן גוריון ועמד בראשה, חוקר בתחום פיזיולוגיה ובטיחות.

ד"ר אלי רוזנברג - חבר הוועדה

מנהל המחלקה לבריאות העובד ומתאם ארצי של יוזמת לעתיד בריא 2020, משרד הבריאות.

MD. MPH

שימש בעברו כ: יועץ בכיר למניעה במשרד הבריאות, מנהל מחלקת בטיחות קלינית, חברת טבע, מגוון תפקידים בתחום הרפואה ובטיחות גורמי אנוש בחיל האוויר.

רן רידניק - חבר הוועדה

רפרנט תעסוקה באגף התקציבים במשרד האוצר.

בלימודים לתואר שני בכלכלה פיננסית מטעם האוניברסיטה העברית, בעל תואר ראשון מהאוניברסיטה העברית במסלול תלת-חוגי: כלכלה, פילוסופיה ומדע המדינה.

שימש בעברו כ: רפרנט בלשכת מנכ"ל משרד האוצר, עוזר מחקר במחלקת מחקר בבנק ישראל, תחום שוק עבודה, שליח הסוכנות היהודית וארגון "הילל בינלאומי" בדיוויס, קליפורניה.

מנחם שוורץ - חבר הוועדה

יועץ בתחומי הבטיחות בעבודה.

בעל תואר שני בבריאות תעסוקתית, תואר ראשון בהנדסה חקלאית מגמת מכונות.

שימש בעברו כ: מנכ"ל המוסד לבטיחות ולגיהות, מגוון תפקידי ניהול בתעשייה: רבלון ישראל, אוסם תעשיות מזון, החברה הישראלית לקופסאות פח (כיום קניאל), נציג ציבור בבית הדין הארצי לעבודה.

סגל הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל

לפי סדר א-ב

ברק גרנות - דובר הועדה

ראש תחום הסברה ויח"צ במשרד.

לימודים לתואר שני לחקר וניהול סכסוכים בינלאומיים ויישובם, תואר ראשון בפוליטיקה, ממשל ותקשורת מאוניברסיטת בן גוריון בנגב.

שימש בעברו כ: דובר לח"כ יוליה שמאלוב ברקוביץ' (קדימה), מנהל שיווק ורישום בשדולת ידידי ישראל באירופה - יועץ תקשורת בבן חורין ובאלכסנדרוביץ'.

אברהם לוי - ניהול וארגון הועדה

מנכ"ל ובעל חברת "בוב - בטיחות ובטחון".

בוגר המכללה לפיקוד ומטה - צה"ל.

שימש בעברו כמנהל מכללה טכנולוגית להכשרת מבוגרים, ראש מדור בתי ספר מקצועיים במטה חיל האוויר.

רחל מלנקי - מנחת הועדה

מנכ"לית חברת אמירים בריאות וסביבה בע"מ.

תואר שני בבריאות תעסוקתית ב"ס לרפואה אוניברסיטת ת"א, תואר שני במינהל עסקים Polytechnic

University N.Y עם התמחות בניהול משאבי אנוש.

שימשה בעברה כמנכ"לית עמותת מטב לשרותי סיעוד וטיפול באוכלוסיה המבוגרת.

נועם רענן - מתאם הועדה

מנהל תחום מחקר ומידע, אגף הפיקוח על העבודה, משרד התמ"ת.

בעל תואר שני במדעי החיים מהאוניברסיטה העברית, תואר ראשון במדעי החיים ואיכות הסביבה.

שימש בעברו כממונה תכנון ובקרה בפעולה המונעת והמחקר בבריאות ובטיחות בעבודה, באגף הפיקוח על העבודה.

רשימת המציגים בפני הוועדה

לפי סדר הופעתם

1. ד"ר אבי גריפל – יועץ בטיחות
2. מר מנחם שוורץ – חבר הוועדה – יועץ בתחומי הבטיחות בעבודה
3. מר יורם אלעזרי – חבר הוועדה – ר' מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקח העבודה הראשי
4. גב. ורדה אדוארדס – סגנית ר' מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקח העבודה הראשי
5. מר בוריס סולטנוביץ – ס. מפקח עבודה איזורי ירושלים (סיור שטח)
6. מר מירון עינבר – מנהל משאבי אנוש ובטיחות, חברת דניה סיבוס (סיור שטח)
7. מר ישראל שרייבמן – מנכ"ל המוסד לבטיחות ולגהות
8. הגב' אסתר דומיניסיני – מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי
9. מר צביקה כהן – ראש אגף נפגעי עבודה בביטוח הלאומי
10. מר יהודה אביצור – יו"ר ארגון ממוני הבטיחות
11. ד"ר אשר פרדו – PhD מדעי הרפואה, מרכז מידע של המוסד לבטיחות ולגהות.
12. ד"ר בני מלנקי – יו"ר האיגוד הישראלי לגהות תעסוקתית
13. ד"ר לובה פושנוי – רופאה תעסוקתית ראשית – משרד הכלכלה (התמ"ת)
14. ד"ר חיים כהן – יו"ר איגוד הרפואה התעסוקתית
15. פרופ' דוד קטושבסקי – ר' היחידה לניהול והנדסת בטיחות באוניברסיטת בן גוריון
16. ד"ר אמיר פרי ומר מרק לוגסי – אגודת מהנדסי הבטיחות בישראל
17. אינג' אלון שמש ואינג' יעקב טל – בודקים מוסמכים
18. אינג' יגאל ריזל – מומחה לניהול הבטיחות, בטיחות מערכתית וניהול סיכונים
19. הגב' אורלי סילבינגר – מנכ"לית ארגון "בטרם"
20. מר יהודה ארד ז"ל – חבר הוועדה – סמנכ"ל גלובלי לבטיחות ואיכות הסביבה בחברת טבע
21. פרופ' יאיר ליפשיץ ומר אייל לוי – האגודה הישראלית לארגונומיה
22. השופט (בדימוס) סטיב אדלר – נשיא בית הדין הארצי לעבודה לשעבר
23. עו"ד מיכאל אטלן – יועמ"ש משרד הכלכלה (התמ"ת)
24. עו"ד קובי ניר – חב' א. לביא ייעוץ וניהול בע"מ – COP
25. מר נתן צור – יו"ר איגוד הממונים על הבטיחות ברשויות המקומיות
26. מר רותם זהבי – ממונה בטיחות ארצי – משרד החינוך
27. ד"ר אלי רוזנברג – חבר הוועדה – מנהל המחלקה לבריאות העובד במשרד הבריאות
28. עו"ד דן כרמלי – סמנכ"ל ליחסי כנסת ממשל וחקיקה באיגוד לשכות המסחר
29. מר מוטי כידור – מנכ"ל התאחדות בוני הארץ
30. פרופ' רפאל כראל – חבר הוועדה – ראש המגמה לבריאות סביבתית ותעסוקתית באוניברסיטת חיפה
31. ד"ר סאמי סעדי – חבר הוועדה – מנהל מחוז חיפה והצפון במוסד לבטיחות ולגהות ונציג המגזר הערבי

32. גב' רייצ'ל ברנר שלם - יועצת כלכלית לוועדה
33. מר צביקה אורן - נשיא התאחדות התעשיינים וראש לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים
34. מר צבי גוטווטר – חבר הוועדה- מ"מ יו"ר ההסתדרות החדשה
35. מר שרון קדמי – מנכ"ל משרד התמ"ת
36. מר אייל בן סימון – משנה למנכ"ל הפניקס חברה לביטוח
37. מר יוסי לבנה – סוקר ראשי – הפניקס חברה לביטוח
38. פרופ' רוני גמזו – מנכ"ל משרד הבריאות
39. מר אבי ניסנקורן – יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות
40. פרופ' יאיר קסוטו – חבר הוועדה - פרופ'. אמריטוס) באוניברסיטת בן גוריון בנגב
41. מר דניאל חדד – המנכ"ל החדש של המוסד לבטיחות ולגיהות (הציג בפני יו"ר הוועדה)

צוותים מקצועיים ויועצים

צוות שינוי החקיקה ושיפורה בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית

שופטת (בדימוס) עליה פוגל	חברת הוועדה
עו"ד חלי גיא - אלדר	חברת הוועדה
ורדה אדוארדס	מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
עו"ד טליה לוי	הלשכה המשפטית - משרד הכלכלה
יורם אלעזרי	חבר הוועדה
נועם רענן	מתאם הוועדה

צוות ארגון מערך הבטיחות והבריאות התעסוקתית הממלכתי

האלוף (במיל.) אודי אדם	יו"ר הוועדה
זיוה פתיר	חברת הוועדה
חגי לוי	חבר הוועדה
ורדה אדוארדס	מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
יורם אלעזרי	חבר הוועדה
נועם רענן	מתאם הוועדה

צוות לגיבוש מדיניות לאומית לבטיחות ובריאות תעסוקתית

האלוף (במיל.) אודי אדם	יו"ר הוועדה
זיוה פתיר	חברת הוועדה
יורם אלעזרי	חבר הוועדה
נועם רענן	מתאם הוועדה

צוות תמריצים כלכליים לניהול הבטיחות

רן רידניק	חבר הוועדה
אבי אקהאוס	חבר הוועדה
ישראל בוכריץ	חבר הוועדה
צביקה כהן	הביטוח הלאומי
יורם אלעזרי	חבר הוועדה
רייצ'ל ברנר שלם	יועצת כלכלית לוועדה
נועם רענן	מתאם הוועדה

צוות שיפורים במערך הבריאות התעסוקתית

פרופ' רפאל כראל	חבר הוועדה
ד"ר אלי רוזנברג	חבר הוועדה
ורדה אדוארדס	מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
ד"ר לובה פושני	מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
ד"ר חיים כהן	האיגוד הישראלי לרפואה תעסוקתית
ד"ר בני מלנקי	האיגוד הישראלי לגהות תעסוקתית
רייצ'ל ברנר שלם	יועצת כלכלית לוועדה
יורם אלעזרי	חבר הוועדה
נועם רענן	מתאם הוועדה

צוות שיפורים במערך המקצועי

יורם אלעזרי	חבר הוועדה
יהודה אביצור	ארגון הממונים על הבטיחות
ד"ר חיים כהן	האיגוד הישראלי לרפואה תעסוקתית
ד"ר בני מלנקי	האיגוד הישראלי לגהות תעסוקתית
ד"ר אשר פרדו	המוסד לבטיחות ולגיהות
ד"ר אמיר פרי	אגודת מהנדסי הבטיחות
זאב דיבסק	מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
נועם רענן	מתאם הוועדה

צוות פיתוח מסלול למהנדס הבטיחות

יורם אלעזרי	חבר הוועדה
שרון בן גל	מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
משה שבת	יועץ ומהנדס בטיחות עצמאי
עו"ד יעקב דוידזון	עו"ד ומהנדס בטיחות עצמאי
אלעד חסידי	צה"ל
מאיר כהן	אלתא-תעשיה אווירית
גדעון מאור	שטראוס

צוות שיפור ניהול המידע, הידע והמחקר בבטיחות ובבריאות תעסוקתית

נועם רענן	מתאם הוועדה
יורם אלעזרי	חבר הוועדה

וועדת ההיגוי להקמת מכון לאומי לבטיחות ובריאות תעסוקתית

(מונתה ע"י המנכ"לים של משרדי התמ"ת והבריאות ופעלה במקביל לוועדה)

ד"ר אלי רוזנברג	חבר הוועדה
פרופ' כראל	חבר הוועדה
ד"ר לובה פושנוי	מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
ד"ר יהודית שחם	משרד הבריאות
יורם אלעזרי	חבר הוועדה

צוות הטמעת הבטיחות באמצעות חינוך

יורם אלעזרי	חבר הוועדה
פרופ' (אמריטוס) יאיר קסוטו	חבר הוועדה
ד"ר איציק תומר	משרד החינוך
נילי זרחין	חברת הוועדה
צבי גוטטר	חבר הוועדה
מיכל קליין	בטרם
מיכל כרמל	מעונות יום - משרד הכלכלה
אמיל מלול	הכשרה מקצועית - משרד הכלכלה
דליה זילכה	הכשרה מקצועית - משרד הכלכלה
ד"ר סמי סעדי	חבר הוועדה
רחל מלנקי	מנחת הוועדה
נועם רענן	מתאם הוועדה

צוות שיפור הבטיחות במגזר הערבי

ד"ר סמי סעדי	חבר הוועדה
סוהיר שוקור	מעונות יום - משרד הכלכלה
וליד מנסור	מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
נאסים עאסי	ארגון בטרם
האשם חוסיין	משרד רוה"מ
חסן שולי	מנהל עבודה ממונה בטיחות במגזר
אסמא אגרביה זחלקה	ארגון מען
נועם רענן	מתאם הוועדה

צוות שיפור הבטיחות בענף הבנייה

זאב דיבסק	מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
יונה שמר	חברת ארנסון
בנצי משולם	חברת שיכון ובינוי
מירון עינבר	חברת לבטח איירון
יורם אלעזרי	חבר הוועדה

יועצים לוועדה

ד"ר אבי גריפל	בטיחות ובריאות בתעסוקה בישראל 2011 – סקירת מצב סקירה בינלאומית (פינלנד, אנגליה, גרמניה)
---------------	---

רייצ'ל ברנר שלם	יעוץ כלכלי לוועדה מודלים לתמריצים כלכליים בבטיחות ניתוח נתונים מספריים וסטטיסטיקה ניתוח עלויות רפואה תעסוקתית
-----------------	--

אדקיט ישראל בע"מ - דרור הלוי - גלעד באום שירן ירוסלבסקי	בטיחות בתעסוקה רגולציה וחקיקה סקירה והשוואה בינלאומית, עקרונות מדיניות לאומית בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית
---	--

שי סולברג ייעוץ בע"מ - עו"ד שי סולברג-מירי רוזנברג	המלצות למבנה ארגוני ממשלתי לטיפול בבטיחות והבריאות התעסוקתית
---	---

פניית שר התמ"ת בנושא גיוס מהנדסים לתפקידי פיקוח

(בהתייחס לסעיף 3.3 עמ' 39)



י"ז אב תשע"ב
יום ראשון 05 אוגוסט 2012
שוטף שר



עו"ד משה דיין
נציב שירות המדינה

לכבוד
מר יובל שטייניץ
שר האוצר

שלום רב,

הנדון: גיוס מהנדסים/הנדסאים לתפקידי פיקוח על בטיחות בחוזה שכר מומחים

בפנייתי זו אבקשך לסייע בקידום חוזה שכר מיוחד לאוכלוסיית המהנדסים והמהנדסאים המשמשים כמפקחי בטיחות בשירות המדינה, תוך הקצאת המשאבים הנדרשים כמוסבר להלן.

מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (אגף הפיקוח על העבודה) הוקם מתוקף חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954. ייעודו של המינהל בהתאם להגדרת החוק לטפל בבטיחותם ובריאותם של העובדים במקומות העבודה בישראל. לצורך מימוש האחריות הכבדה, קובעות הגדרות תיאור התפקיד כי מפקחי הבטיחות יהיו מהנדסים, גיהותנים או הנדסאים בעלי רקע וניסיון טכני מוכח, הכל לפי העניין. ללא אנשים עם כישורים אלה לא ניתן לפקח על הבטיחות במדינה כנדרש, ולכן יש מחיר בחיי אדם ובנזקים כלכליים כבדים. מדובר בקבוצת עובדים ייחודית בעלת השכלה גבוהה ומומחיות שאין רבים כמותם בשוק. מנגד, היצע המשרות בשוק גדול ביחס למספר המועמדים הראויים, ואין בידינו להתמודד עם המגזר הפרטי ואף לא עם חברות ממשלתיות המציעים שכר הגבוה פי 2 ויותר מזה המוצע למפקח בטיחות בשירות המדינה.

מבנה האגף לא הותאם מיום הקמתו ולאחר עשרות שנים בהן האגף הצטמצם בתקנים חרף הגידול בהיקף ובמגוון משימותיו, הקצה בשנת 2010 משרד האוצר בתמיכת נציבות שירות המדינה - 37 תקני כ"א חדשים בפריסה ל 3 שנים, לצורך רה-ארגון. **מהלך חשוב מאוד ומבורך.**

אך אליה וקוץ בה. בשל רמת השכר הנמוכה והיעדר תנאים כגון רכב צמוד איננו מצליחים לאייש את התקנים החדשים (בכלל זה משרות בכירות ברמת ממונה ומנהל תחום). הנה כי כן, גם העלאת מתח הדרגות לא הועילה. נדגיש שהתפקידים הם תפקידי שטח המחייבים נייחות וזמינות בשעות שמעבר לשעות העבודה. מהנדסים המשמשים כמפקחים משתכרים שכר יסוד אשר נע בין כ 6000 ₪ לכ 9500 ₪ אף בדרגת ניהול בכירה. **פירוט דוגמאות בנספח א'.**

מועמדים לתפקידים במינהל הבטיחות, הסירו את מועמדותם וסרבו להתמנות לאחר שזכו במכרזים, מיד עם היוודע להם תנאי השכר. יודגש כי מועמדים אלה מצאו עניין אישי ומקצועי במשרות ואף נאבקו להתקבל אליהן במסגרת המכרז. **פירוט דוגמאות בנספח ב'.**



משרד התמ"ת
השר



ב 4 השנים האחרונות אימצנו גישה פרגמטית: במשרות רבות בהן באורך מסורתי השכלה הנדסית היוותה תנאי סף, התפשרנו והורדנו את הדרישות ממהנדסים להנדסאים בתקווה שהמהלך יניב יותר מועמדים. גם צעד זה לא שיפר את האיוש אך מנגד חלה ירידה ביכולת המקצועית. יודגש כי לתפקידי פיקוח אלה סמכויות נרחבות ועל כן חל איסור משפטי להוציאם למיקור חוץ או להפריטם.

נוסיף ונציין - מאחר ותנאי השכר אינם הולמים את עומס העבודה, האחריות הרבה והשחיקה הנפשית הגלומה בתפקיד, מפקחי בטיחות פונו על ידי גורמים חיצוניים ועזבו את מינהל הבטיחות.

משכורות כה נמוכות המשולמות למפקחים בעלי סמכויות נרחבות מגבירות את הסיכון למעידה.

נמחיש את חומרת הבעיה באמצעות דוגמה: משרדנו נדרש לפקח על הבטיחות בתעשייה הפטרוכימית באזור חיפה והצפון. תעשייה זו נרחבת ועתירת סיכונים בטיחות. בנובמבר 2010 אף אירעה תאונה חמורה בבז"ץ שבה קיפחו את חייהם 3 עובדים. למרות מאמציו, לא עלה בידינו לגייס לשורות הפיקוח בצפון - מהנדס כימיה. יוצא אפוא שאין כיום מפקח בצפון בעל השכלה רלוונטית להבנת הסיכונים הייחודיים לתעשייה הכימית ומיגורם. טמונה בכך סכנה גדולה.

לאחרונה הזהיר היועץ המשפטי של משרדנו שאין אפשרות לגבות את חוקיות הפעילות של מינהל הבטיחות ללא תוספת פעולות אכיפה משמעותיות לפחות בשני תחומים: קיום מערך של פיקוח על הבודקים המוסמכים (שהם אנשים פרטיים המבצעים פעולות פיקוח) וחקירות פליליות בעבירות שבאחריות התמ"ת (להבדיל מסיוע למשטרה בחקירות תאונות ועבירה של גרם מוות ברשלנות) כגון הפרת צווי בטיחות.

מאחר והיקף אוכלוסיית המפקחים בתחום הבטיחות מצומצם ועומד על כ 100 איש, אנו מעריכים כי ניתן להקצות להם תנאי שכר משופרים ביחס לעובדי המדינה ברמות משרה דומות וזאת בדומה לאוכלוסיות מומחים אחרות שאותן המדינה שואפת לגייס ולשמר. בהתאם לכך נבקש שיפור התנאים כלהלן:
אפשרות גיוס מהנדסים/הנדסאים לתפקידי פיקוח על בטיחות **בחווה שכר מומחים**.
הקצאת **רכב צמוד** לרבות גילום זקיפה או לחילופין מתן חזר נהיגה עצמית.
מתן **תוספת סיכון** לנוכח העובדה שמפקחי בטיחות מעצם תפקידם מצויים במקומות מסוכנים בהם תנאי הבטיחות והבריאות התעסוקתית ברמה ירודה וכך הם עצמם חשופים לסיכונים אלה.

נודה להתייחסותכם בהקדם.

בברכה,

שלום שמחון

שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

העתקים:

מר **בנימין נתניהו** - ראש הממשלה

מר **שרון קדמי** - מנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה

מר **משה לביאן** - סמנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה

מר **יורם אלעזרי** - ר' מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

בניין גנרי, רחוב בנק ישראל 5, קריית הממשלה, ירושלים 91036
טל' 02-6662251/2, פקס 02-6662908/9, lishka.sar@moital.gov.il

נספח א' – דוגמאות לשכר מפקחי בטיחות

דרוג ומתח דרגות	דרגה	השכלה	ותק השכלה (שנים)	ותק (שנים)	שכר ברוטו	הערות
מהנדסים 40-42	+42	תואר שני	32.75	32.9	9457.94 ₪	
מהנדסים 38-40	+40	תואר שני	18.25	18.6	6387.03 ₪	
מהנדסים 38-40	+40	תואר שני	24.50	24.6	7221.35 ₪	
מהנדסים 38-40	+41	תואר שני	34.25	34.3	8186.11 ₪	
מהנדסים 39-41	42	תואר שני	28.25	28.3	8802.62 ₪	
הנדסאים 37-39	39א	תואר ראשון			6526.11 ₪	חוזה חדש
מהנדסים 39-41	40	תואר ראשון			6597.12 ₪	חוזה חדש
מהנדסים 37-39	39	תואר ראשון			5969.40 ₪	חוזה חדש

נספח ב' – דוגמאות לחוסר יכולת לאייש תפקידים ולהסרת מועמדות

תפקיד	רמת משרה	טווח שכר למשרה (הדרגה נקבעת בהתאם לנתוני העובד)		המועמד שזכה והסיר את מועמדותו	הערות
		דרגה	שכר		
מרכז בטיחות	דירוג מהנדסים, 38-40	38 39 40	5590 ₪ 5969 ₪ 6597 ₪		נקלט לעבודה בתחום הבטיחות במכון התקנים עם משכורת כפולה ורכב
מנהל תחום בטיחות בספורט	דירוג מהנדסים, 40-42	40 41 42	6597 ₪ 7330 ₪ 8465 ₪		הסיר עקב השכר הנמוך ואי קבלת רכב צמוד
מנהל תחום גיהות תעסוקתית	דירוג מהנדסים, 40-42	40 41 42	6597 ₪ 7330 ₪ 8465 ₪		ממשיך בעבודתו בבי"ח אסף הרופא. לדבריו משכורתו יותר מכפולה למרות שדרגתו נמוכה מהמשרה בה זכה. ראה מכתב מצורף
ממונה בקרה פעולה מונעת	דירוג מהנדסים, 39-41	39 40 41	5969 ₪ 6597 ₪ 7330 ₪		הסיר מועמדותו ובהמשך להשאיר בצבא
מפקח בטיחות (עבודה)	דירוג מהנדסים, 37-39	37 38 39	5463 ₪ 5590 ₪		הסירה עקב השכר הנמוך ואי קבלת רכב צמוד מקבלת 16.500 ₪

בחיפה		ש"ה 5969 ש"ה		בחוף
מנהל/ת תחום בטיחות בבנייה	דירוג מהנדסים, 40-42	40 41 42	4 סבבים של מכרזים (2 פנימי ו 2 פומבי) נסגרו ללא מועמדים	מועמד חיצוני יחיד הסיר מועמדות עוד בטרם התקיימה ועדה
מרכז בטיחות ספורט	דירוג מהנדסים, 38-40	38 39 40	2 סבבים של מכרזים (פנימי ופומבי) נסגרו ללא מועמדים	
מפקח בטיחות (עבודה) בירושלים	דירוג מהנדסים, 37-39	37 38 39	2 סבבים של מכרזים (פנימי ופומבי) נסגרו ללא מועמדים	
מרכז בכיר מעליות ובודקים מוסמכים	דירוג מהנדסים, 39-41	39 40 41	2 סבבים של מכרזים (פנימי ופומבי) נסגרו ללא מועמדים	

29 מאי 2012

לכבוד
מר יורם אלעזרי
מפקח עבודה ראשי
מינהל הבטיחות והבריאות תעסוקתית
משרד התמ"ת
ירושלים

מר אלעזרי הנכבד,

הנדון: הסרת מועמדותי לתפקיד מנהל המעבדה לגהות תעסוקתית

1. בתאריך 13 מאי 2012 השתתפתי במכרז לתפקיד שבנדון. באותו יום בשעות אחה"צ נמסר לי ע"י גב' אריאלה ממח' משאבי אנוש במשרד התמ"ת על זכייתי בתפקיד.
2. באותה שיחה ביקשתי לברר מה יהיו תנאי העסקתי ביניהם מה תהיה משכורת. גב' אריאלה ענתה שסכום המשכורת יהיה כ-10.000 ₪ עם אפשרות שיגיע לעוד אלף שקל בהתאם לתוספות מקובלות בשירות המדינה כגון אחזקת רכב וכדומה.
3. בשיחת הכרות מוקדמת שהתקיימה במשרדך כחודשיים לפני פרסום המכרז, בה השתתפה הגב' ורדה אדוארדס, ציינת בפני שהמשכורת המצופה לתפקיד אליו אוכל להתמודד לא תהיה גבוהה כמו זו שאני מקבל כיום במשרד הבריאות.
4. התייחסותי לנאמר הייתה שבשל העניין המקצועי אני מוכן לרדת ברמת השכר. אני חייב לומר ששערת שאלץ לשם כך לרדת בכ-10% ברמת השכר אך לא ביותר 50% כפי שגב' אריאלה הציגה בפניי.
5. למרות רצוני לעבוד בתחום מקצועי בו התמחתי לאורך שנים והאתגר שראיתי להצטרף לדרך שהיך מוביל במינהל, לצערי אין ביכולתי לרדת ברמת ההכנסה שלי בצורה כה דרסטית.
6. מבקש להודות לך על האמון שנתת בי ומקווה שבעתיד יזדמן לי לעמוד לרשותך.

בכבוד רב,



נייד 7346328 - 057

3001

Civil Service Commissioner's
Bureau



לשכת נציב שירות המדינה



ירושלים, י"ז באלול התשע"ב
4 בספטמבר 2012

נצ 2012-382

תיק

לכבוד
מר שלום שמחון
שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

שלום רב,

הנדון: חוזה העסקה מיוחד למהנדסים בשירות המדינה
מכתב מיום 5 באוגוסט 2012

במענה למכתבך שבסימוכין לאחר עיון באמור בפנייתך ובחינת הנושא, להלן התייחסותנו:

נציבות שירות המדינה שותפה לעמדתכם באשר לצורך האמיתי המתואר במכתבכם למתן תגמול מיוחד למהנדסים בשירות המדינה, ובכללם מהנדסי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד התמי"ת.

בימים אלה, הוועדה לבחינת אופן העסקת מהנדסים בשירות המדינה, בראשות מנכ"ל משרד התשתיות האנרגיה והמים, מר שאול צמח, מסיימת עבודתה ומגישה המלצותיה שכוונתן שיפור מעמדם ושכרם של המהנדסים כחלק מתהליך כולל של גיוס כוח אדם איכותי ושימורו בשירות המדינה.

עם קבלת המלצות הוועדה נפעל בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר (אגף התקציבים והממונה על השכר) לבחינת ההמלצות ואימוצן.

משרד
משה זיין

- העתק: - ד"ר יובל שטייניץ - שר האוצר
- מר שרון קדמי - המנהל הכללי, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
- מר מוטי אהרונ - סגן נציב שירות המדינה (משרדי הממשלה ויחידות הסמך), נש"מ
- מר משה לביאן - סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש, משרד התמי"ת
- מר יורם אלעזרי - ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד התמי"ת

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91919 מען למכתבים: ת.ד. 34076 מיקוד: 91340 טל: 02-6705495 פקס: 02-6705496
3 Kaplan St. Hakirya, Jerusalem Israel 91919 P.O.B. 34076 Zip Code: 91340 Tel: 972-2-6705495, Fax: 972-2-6705496
naziv@civil-service.gov.il

NO. 091 P. 1

6 SEP. 2012 7:47

נספח ה'

הכרת הממונה על הבטיחות כמקצוע מכתבם של מפקח עבודה ראשי ומנהל האגף להכשרה מקצועית



כ"ג חשוון תשע"ב
20/11/2011
מספר מסמך: 348086

לכבוד

מר יהודה אביצור – יו"ר ארגון הממונים על הבטיחות
חברי הנהלת אגודת הממונים על הבטיחות

הנדון: הכרת ממונה על הבטיחות כמקצוע

1. בתאריך 4.9.2011 הוזמנתי לשיבת הנהלת ארגון הממונים על הבטיחות ובה העליתם בפני בקשה לפעול להכרת ממונה הבטיחות כמקצוע. בהמשך לכך הפנתם אלי ב 11.9.2011 מסמך מפורט בנושא, לרבות נימוקים.
2. בהתאם לפנייתכם פעלתי מול גורמי האגף להכשרה מקצועית, ובישיבה שנערכה ב 30.10.2011 שוכנע מנהל האגף, מר שלום בן משה, כי הממונה על הבטיחות עומד בכל הקריטריונים על מנת להיחשב כמקצוע.
3. בעקבות זאת, הפנה מנהל האגף להכשרה מקצועית את המכתב המצורף בזאת למנכ"ל שירות התעסוקה.
4. אבקש להביא לידיעתך כל מקרה של ממונה בטיחות אשר פנה ללשכת תעסוקה והסמכתו כממונה לא הוכרה כמקצוע.
5. אני שמח כי סוגיה חשובה זו באה על פתרונה ומבקש להודות לכם על פנייתכם ויוזמתכם.
6. אנא העבירו מכתבי זה, לידיעת כלל הממונים על הבטיחות.

בכבוד רב

יורם אלעזרי

ראש המינהל
ומפקח עבודה ראשי

העתק: נתן צור, יו"ר איגוד הממונים על הבטיחות ברשויות המקומיות



**האגף להכשרה מקצועית
ופיתוח כח אדם**

משרד התמ"ח
לשכת מנהל האגף

ה' בחשוון תשע"ב
2 בנובמבר 2011
679

לכבוד
מר יוסי פרחי
המנהל הכללי
שירות התעסוקה

הנדון: הכרת ממונה על הבטיחות במקצוע

הובא לידיעתנו על ידי מפקח עבודה ראשי מר יורם אלעזרי כי היו מקרים, אולי בודדים של בעלי הסמכה של "ממונה בטיחות" שלא קיבלו הכרה כבעלי מקצוע בלשכת התעסוקה, על אף שמדובר במקצוע בעל כל המאפיינים של מה שקרוי מקצוע מוכר ובעיקר שהוא נגזר מהוראת "תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות) התשנ"ו 1996 והוא מהייב הכשרה מקצועית רצינית כתנאי מוקדם להסמכה.

מיותר לציין כי מדובר בתפקיד בעל חשיבות עליונה בתעשייה ובמשק בכלל מבחינת הדאגה והשמירה על בריאות העובדים.

אגף הפיקוח על העבודה מנהל קובץ מסודר של בעלי מקצוע.

קרוב לוודאי שמדובר באי הבנה, על כן אודה לך אם תשלח חזר לכל לשכות התעסוקה בצירוף דוגמה של העודה על מנת להסיר את הספק.

בכבוד רב,

שלום בן משה
שלום בן משה

מנהל אגף בכיר הכשרה ופיתוח כ"א

הערות: מר יורם אלעזרי - מפקח עבודה ראשי
מר אמיל מלול - מנהל תחום פדגוגיה



מדינת ישראל