

הנדון: הצעות קו לעובד – קול קורא לשיתוף הציבור בעיצוב מדיניות לצמצום תאונות עבודה ושיפור תהליכים בגמלת נפגעי עבודה

ביום 23/1/2024 התפרסם קול קורא לשיתוף הציבור בעיצוב מדיניות לצמצום תאונות עבודה ושיפור תהליכים בגמלת נפגעי עבודה. להלן התייחסות והצעות קו לעובד:

1. מניעת פגיעה באמצעות שינוי רגולציה

א. **הקמת רשות לאומית לבטיחות ובריאות תעסוקתית.** בבסיס כלל ההמלצות המפורטות לעיל עומדת ההמלצה החשובה ביותר, שהועלתה על ידי ועדת אדם כבר בשנת 2014 על הקמת רשות לאומית לבטיחות ובריאות תעסוקתית שתיבנה על בסיס איחודם של המוסד, המינהל ובסיוע תקציבי הפעולה המונעת וקרן "מנוף", אך עדיין לא אומצה. יש להקים לאלתר את הרשות הלאומית לבטיחות ובריאות תעסוקתית, ולגבש תוכנית לאומית להתמודדות עם מצב החירום הבריאותי שאנו ניצבים בפניו;

ב. **היעדר שומרי סף פנימיים לבטיחות וגיהות.** נדרש לעדכן את חוק ארגון הפיקוח על העבודה, ה'תשי"ד-1954 שמסדיר את "שומרי הסף" הפנימיים במקומות העבודה כדי שיתאים למבני העסקה גם בענף הבנייה (הקמת ועדות בטיחות עם עובדי קבלני המשנה, יותר ממוני בטיחות, הגדרת גהותנים והסדרת מקצוע הגהותן ומוביל ארגונומיה). בהיעדר מספיק שומרי סף אשר אמונים על בטיחות העובדים ובריאותם התעסוקתית, אין הרתעה פנימית של מבצע הבנייה או של קבלני המשנה מהפרת הבטיחות, וההרתעה מסתמכת רק על יכולת ההרתעה החיצונית של המינהל. מקומות עבודה שלא מחויבים בשומרי סף פנימיים לפי חוק ארגון הפיקוח נמצאים בסיכון מוגבר לפגיעה בעובדים (למשל מקומות עבודה קטנים, ענפי הבנייה והחקלאות). לפיכך, אין מספיק הרתעה פנימית באתר הבנייה מהפרת הוראות הבטיחות, וההרתעה מסתמכת רק על יכולת ההרתעה החיצונית (והמוגבלת) של המינהל;

ג. **הסדרה מיושנת של חקיקת הבטיחות והגיהות מפספסת את העובדים בענפי הבנייה והחקלאות.** רשימת מחלות המקצוע, מנגנון הדיווח על תאונות ומחלות מקצוע, ותקנות הגהות לבדיקות כניסה ופיקוח, נבנו בעיקר על ענף התעשייה ועל ההנחה של עובדים מאוגדים שמועסקים בהעסקה ישירה, מה שמוביל לעיוותים בנתונים. רוב המחלות ברשימת מחלות המקצוע משויכות לגורמי סיכון בענף התעשייה; רוב בדיקות הכניסה והפיקוח בתקנות הבטיחות והגיהות הן בגורמי סיכון בענף התעשייה; רוב התביעות לדמי פגיעה ונכות מעבודה הן מענף התעשייה כי אלו עובדים יותר חזקים ומאוגדים שמודעים לזכויותיהם; רוב הדיווחים ממעסיקים על תאונות עבודה מגיעות מענף התעשייה כי הם מעסיקים את העובדים בהעסקה ישירה. בנוסף להסדרה הלקויה שמפספסת את ענפי הבנייה והחקלאות, ההעסקה הקבלנית של עובדי הבנייה, והיעדר התאגדות בענפי הבנייה והחקלאות מוסיפים לתת-דיווחים ותביעות על פגיעה בעבודה;

ד. **ביטוח דיפרנציאלי.** בהתאם להמלצות ועדת אדם, החלטת ממשלה 3382 מיום 11/1/2018 הציעה מנגנון לביטוח דיפרנציאלי, שיעודד מעסיקים להשקיע בבטיחות תמורת פרמיה דיפרנציאלית שלוקחת בחשבון את מידת הסיכון במקום העבודה. בעקבות זאת נחקק סעיף 149א לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995, שקבע את מנגנון הביטוח, אך היה מותנה בהתקנת תקנות שלא נקבעו, ובשנת 2023 בוטל בחוק ההסדרים. יש לקבוע מנגנון חלופי לשינוי התמריצים הקיימים למעסיקים, בדגש על ענף הבנייה, כדי לתת למעסיקים גם תמריצים חיוביים לעידוד יותר השקעה בבטיחות וגיהות, ולא רק בנייה מהירה ומסוכנת;

ה. **קביעת תנאי בטיחות בהיתרי הבנייה שניתנים על ידי רשויות מקומיות.** בהתאם לסעיף 236(א) שבפקודת העיריות [נוסח חדש], מוטלת על העירייה אחריות ומחויבות לדאוג לנושאי בטיחות ביחס לפעולות בנייה המתבצעות בשטחה. למרות זאת, כפי שהמינהל התריע בעבר בכתב מיום 28/3/2017, הרשויות המקומיות אינן קובעות תנאי בטיחות בהיתרי הבנייה, ואינן מפקחות על עמידה בהם. על המרכז לשלטון מקומי להנחות רשויות מקומיות לדרוש במסגרת היתרי בניה תנאי בטיחות בסיסיים כמו הצבת שלט עם פרטי הקבל המבצע ומנהל העבודה, ולהודיע למפקח עבודה אזורי על התחלת בנייה.

ו. **התקנת חובת הכשרות בעבודות הרטובות בענף הבנייה.** יש לשפר את כשירותם המקצועית של כלל העוסקים בענף הבנייה. על כן, יש לקבוע חובת הכשרות לכלל העובדים בעבודות הרטובות בענף הבנייה. כמו כן, יש לוודא שההכשרות כוללות גם נושאי בריאות תעסוקתית, גורמי סיכון, ציוד מגן ושמירה עליו. יש לוודא שההכשרות מותאמות לאוכלוסיית העובדים בענפים השונים, ולמבני ההעסקה הייחודיים של עובדים פלסטיניים ומהגרי עבודה, המשפיעים על מידת הסיכון שהעובדים חשופים לה.

2. מניעת פגיעה באמצעות דיגיטציה וטיוב איסוף מידע למען גיבוש רגולציה מושכלת מבוססת נתונים

א. **דיגיטציה ופרסום נתוני תאונות בזמן אמת.** המינהל אינו מפרסם נתונים הידועים לו בדבר מספר תאונות העבודה במדינה – למרות שאלו מדווחות למינהל מכוח פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945. דיגיטציה בתהליך הדיווח עשויה לסייע לפרסם את הנתונים באופן שוטף. אי-פרסום הדיווחים על התאונות בזמן אמת, כמו גם שמות המעסיקים, גורם לכך שמצבים מסכני חיים הידועים למינהל נשמרים הרחק מעיני העובדים – אותם קורבנות בפרטנציה העלולים לשלם על כך בחייהם או בשלמות גופם. אי-

פרסום התאונות בזמן אמת מסכן גם תושבים ועוברי אורח, במיוחד כשעסקינן בתאונות באתרי בניה הממוקמים בלב מתחם עירוני או בבניינים בהם מתגוררים דיירים – כמו בפרוייקטים של תמ"א 38.

ב. **דיגיטציה ופרסום נתוני מחלות תעסוקתיות.** גורמי המקצוע ומעסיקים אשר חושדים במחלה תעסוקתית מחויבים בדיווח לפי פקודת תאונות ומחלות משלח-יד. עם זאת, למרות החובה בדין, רשם המחלות התעסוקתיות מקבל מעט מאוד דיווחים, בין היתר מכיוון שהדיווח לא יעיל ומועבר **פיזית** בפקס/בדואר למינהל הבטיחות על ידי רופא בקופה, המינהל מוסיף נתונים, ומעביר את הדיווח לרשם. לפי הערכות הרשם **מאות מהדיווחים הולכים לאיבוד כבר בשלב הראשון**. בהתאם, רשם המחלות התעסוקתיות פרסם עד היום רק 7 דו"חות, כשהאחרון, לשנת 2019 התפרסם בסוף שנת 2023. פרסום הנתונים באיחור של 4-5 שנים פוגע ברלוונטיות שלהם, ולא מאפשר לקיים שיח ציבורי יעיל על הנתונים או על המלצות הרשם.

ג. **סנכרון נתוני המוסד לביטוח לאומי עם נתוני רשם המחלות התעסוקתיות.** הנתונים שמפרסם הרשם, על פי כלל ההערכות, אינם משקפים את המציאות בשל תת דיווח על מקרים בענפי החקלאות והבנייה. **על פי הערכות כ-1,200 עובדים מתים בכל שנה בישראל בכלל הענפים, כתוצאה מתחלואה שמקורה בתנאי העבודה¹, ושיעור העובדים שנפגעים בגין חשיפתם לגורמי סיכון בעבודתם עומד על 100,000 מקרים חדשים בשנה.** קיומו של מאגר נפרד ושונה בידי המוסד לביטוח לאומי, שלא מסונכרן עם הנתונים שיש בידי הרשם, הגוף שאמון על רישום מחלות תעסוקתיות בישראל, מונע קבלת תמונת מצב שלמה ומקיפה.

ד. **קו חם – על מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית להקים "קו חם" ייעודי להגשת תלונות עובדים.** "קו החיים", שפועל תחת המוסד לבטיחות וגיחות אינו מהווה תחליף והמינהל מחויב, על פי ההסכם עם ההסתדרות החדשה משנת 2018, ובתור הגוף שאמון על פיקוח ואכיפת הוראות הבטיחות, לגבש מדיניות אכיפה ורגולציה מבוססת דיווחים ונתוני אמת. הקמת מוקד לקבלת פניות עובדים בשפות שונות אשר כפוף ישירות למינהל הוא הכרחי להצלת חיים.

3. שיפור אכיפה ופיקוח וטיפול

א. **הקמת מחלקת מודיעין.** בהתאם לקריטריונים הבסיסיים שגיבש ה-OECD לאכיפה מדינתית יעילה, צריך לוודא שהאכיפה המדינית נעשית בצורה יעילה ותוך הקצאת המשאבים למקומות הכי נזקקים – על בסיס מחקר ומידע מוסדי שיכווין את מפקחי המינהל. **נוסף על הגדלת מספר המפקחים, המלצות ה-OECD קובעות שפיקוח ואכיפה צריכים להתבצע בדגש על מניעה, זיהוי סיכונים מראש, מיפוי מעסיקים ברמת סיכון גבוהה ועובדים פגיעים להפרת זכויותיהם ולפגיעה בבטיחותם.** כך למשל, על המינהל לקבל מידע מוסדי מגורמים ממשלתיים אחרים כמו רשויות מקומיות, CIMI, מינהל הסדרה ואכיפה וגם גופי חברה אזרחית, כדי לזהות מעסיקים בעלי סכנה גבוהה להפרת הוראות הבטיחות, ועובדים פגיעים להפרת בטיחותם, ולעשות שימוש בכלי פיקוח ואכיפה שונים כדי לבצע פעולות מניעתיות במקומות אלו;

ב. **היעזרות במפקחי רשויות מקומיות.** למרות העולה מסעיף 236(א) לפקודת העיריות, עמדת השלטון המקומי היא שסעיף זה אינו בתוקף לכאורה. על משרד המשפטים להביע עמדה משפטית בסוגיה, ועל שר הפנים ושר העבודה לפעול לשילוב כוחות במאמצי האכיפה בדגש על אתרי בניה הממוקמים בלב מתחם עירוני או בבניינים בהם מתגוררים דיירים – כמו בתמ"א 38 אשר שם הסכנה היא גם לעובדים וגם לציבור. ממשק עבודה תקין בין הרשות המקומית למחוז הרלוונטי של המינהל יכול להכווין את המינהל בפעולות האכיפה שנקטות על ידו.

ג. **מחסור ברופאים תעסוקתיים מונע טיפול ראוי בנפגעי העבודה.** נכון ל-2023, ישנן בקופות החולים פחות מ-80 משרות של רופאים תעסוקתיים, עבור משק של כ-4.5 מיליון מועסקים: בכללית יש 45.7 משרות לרופאים תעסוקתיים, במכבי שירותי בריאות יש 17.8 משרות, במאוחדת יש 11 משרות ובקופת חולים לאומית יש 4 משרות בלבד. הרופאים התעסוקתיים הם גורם משמעותי בדיווח על מחלות תעסוקתיות, ומספרם הנמוך משליך על הקשיים באיסוף הנתונים. היעדר הרופאים פוגע גם בטיפול בעובדים החולים. הנזק הכלכלי שנגרם כתוצאה מכך הוא רב בגין היעדרויות בשל מחלה, אובדן ימי עבודה, אובדן כוח אדם מיומן והסבה למקצועות אחרים, הפחתה בפרייון, הגברת הנטל על כלל ציבור משלמי המיסים בשל תשלום דמי פגיעה או אובדן כושר עבודה בביטוח הלאומי, עלויות למערכת הבריאות וכיוצ"ב.

לסיום, תמונת המצב העגומה ושיתוף הפעולה הלקוי בין משרד הבריאות, משרד העבודה והמוסד לביטוח לאומי מחייבים גיבוש תוכנית לאומית להתמודדות עם ריבוי התאונות ומחלות המקצוע. לאור השינויים המתוארים לעיל אשר נדרשים להפחתת פגיעה בעבודה, **נדרש גם שמדינת ישראל תאמץ את אמנות היסוד מס' 155 ו-187 של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO)**, אשר מנחות כיצד יש לקדם תרבות בטיחות ובריאות מניעתית ברמה הלאומית, לרבות הסדרת פרוצדורות לתיעוד דיווחים על תאונות עבודה ומחלות משלח-יד, ויצירת מנגנון לפרסום סטטיסטיקה שנתית, בין היתר באמצעות דיאלוג בין המדינה, וארגוני העובדים והמעסיקים השונים.

בכבוד רב ובברכה,
דיאנה בארון, עו"ד
מנהלת מדיניות ציבורית ומחקר

¹ "סקר בריאות תעסוקתית ישראל 2022", ד"ר לליב אגוזי, המוסד לבטיחות וגיחות.