

10/05/2023

י"ט אייר תשפ"ג

הנדון: הערות קו לעובד – טיוטת תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות) (תיקון), התשפ"ג-2023 (להלן: "טיטת התקנות").

ביום 16/4/2022 התפרסמו להערות הציבור "טיטת תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות) (תיקון), התשפ"ג-2023" (להלן: "טיטת התקנות"). להלן התייחסות קו לעובד לטיטת תקנות אלו:

1. ראשית כל, הליך בחינת השפעות הרגולציה לטיטת התקנות כבר התפרסם בשנת 2022 (להלן: "הדו"ח המסכם"), ובעקבותיו פורסם הדו"ח המסכם להפחתת הנטל הרגולטורי בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (להלן: "תקנות ממוני בטיחות בעבודה"). הדו"ח המסכם נתן את המלצותיו בהתאם להליך שיתוף הציבור שנערך באותה עת – ולא הייתה בו כל התייחסות למסלול הכשרה נוסף למתן אישור כשירות הממונה בטיחות בעבודה לפי סעיף 3(א).

2. יתרה מזאת, מסמך ההנמקה החדש שבוחן את השפעות הרגולציה ופורסם במקביל לפרסום התקנות בחודש אפריל 2023 (להלן: "דו"ח ה-RIA החדש") מתייחס לתזכיר חוק אסדרת העיסוק במקצוע מורשה בטיחות באירועים מרובי קהל, התשפ"ב-2022 (להלן: "תזכיר מורשה בטיחות"), כמניע מרכזי להוספת מסלול נוסף למתן אישור כשירות כממונה בטיחות בעבודה לסעיף 3(א) לתקנות ממוני בטיחות בעבודה.

3. מדובר בשיקול שלא הופיע בדו"ח המסכם משנת 2022, ולתוספת הזו לא התקיים הליך שיתוף ציבור ראוי. כפי שמציין דו"ח ה-RIA החדש, הליך שיתוף הציבור לפתיחת מסלול כשירות חדש לפי סעיף 3(א) לתקנות ממוני בטיחות בעבודה בוצע באמצעות הליך השיתוף בתזכיר חוק מורשה בטיחות, ולא במסגרת הליך שיתוף ציבור בתקנות ממוני בטיחות בעבודה. מדובר בפגם חמור באופן ניהול הליך שיתוף הציבור שקדם לפרסום טיוטת התקנות.

4. מעבר לפגם הפרוצדורלי בקיום הליך שיתוף ציבור לשינוי תקנות ממוני הבטיחות במסגרת הליך שיתוף בחקיקה אחרת (תזכיר מורשה בטיחות), מדובר בפגם מהותי אשר גרם לכך שארגונים רלוונטיים לבטיחות ובריאות תעסוקתית הודרו מהליך שיתוף הציבור, ועמדתם לא נשקלה בעת פיתוח ההצעה להוספת מסלול אישור כשירות לפי סעיף 3(א) לתקנות ממוני הבטיחות בעבודה. בהערות הציבור שכבר התקבלו לטיטת התקנות עולה ביקורת קשה, בין היתר מטעם ארגון הממונים על הבטיחות ופורום הממונים על הבטיחות ברשויות המקומיות, על אופן ניהול ההליך, ועל ההשלכות הפוטנציאליות של פתיחת מסלול הכשרה שאינו מאפשר עמידה בתנאי סף מקצועיים.

- לפיכך, יש לבצע מחקר והליך שיתוף ציבור חדש לגבי הצורך בפתיחת מסלול כשירות חדש לפי סעיף 3(א) לתקנות ממוני בטיחות בעבודה, ולאפשר לגורמים הרלוונטיים לקחת חלק בגיבוש ההצעה. זאת, על מנת להבטיח את שימור הכשירות המקצועית של הממונים על הבטיחות בעבודה והבטחת הגנה על עובדים מפגיעה במקום עבודתם.

5. שנית, בהתאם לסעיף 4 לתקנות ממוני בטיחות בעבודה חובת מינוי ממונה על הבטיחות בעבודה חלה על מחזיק במקומות עבודה שחלה עליהם פקודת הבטיחות או שמנויים בתוספת השנייה לתקנות, ויש במקום העבודה מעל 50 עובדים, מבצע בנייה המעסיק באתרי הבנייה (ישירות או באמצעות קבלני משנה) מעל 100 עובדים לפחות בו זמנית, ועל מעסיק שמעסיק בחקלאות 50 עובדים לפחות בו זמנית. מבנה החקיקה הקיים במהותו מדייר אוכלוסיות עובדים ועובדות רבות, למרות שהיקף החשיפה לגורמי סיכון לתאונות עבודה או למחלות תעסוקתיות אינם תלויים בגודל מקום העבודה. מבנה החקיקה הקיימת היום מוביל לכך שרק במקומות בהם יש ממונה בטיחות תהיה כתובת ערנית יותר שתפקידה הוא לדאוג לבטיחות העובדים ולבריאותם התעסוקתית.

- לפיכך, יש לתקן את סעיף 4 לתקנות ולחייב מינוי של ממונה הבטיחות בעבודה בהתאם למטריצה שתיקח בחשבון את גורמי הסיכון במקום העבודה, מידת חשיפת העובדים לסיכון מעל הרמה המותרת, מספר העובדים שחשופים לסיכון במקום העבודה, והתקנות אשר חלות (או שאינן חלות) במקום העבודה כדי להבטיח את מוגנותם של העובדים.

6. שלישית, תחומי העיסוק עליהם אמונים ממונים על הבטיחות במסגרת סעיף 10 לתקנות ממוני בטיחות בעבודה אינם תואמים את הכשרתם המקצועית ומקיפים נושאים רבים (אשר רק הולכים ומתרחבים). כך למשל, ממוני בטיחות אמונים גם על הבריאות התעסוקתית והגיהות והנדסת אנוש. כפי שעולה

ממאמר אשר התפרסם לאחרונה, ישנם פערים רבים במומחיות של ממוני הבטיחות בתחומים אלו, אשר מחייבים התמקצעות ייחודית וייעודית¹. לא ייתכן שממוני בטיחות, יהיו אמונים על עשרות נושאים בעלי קשר ישיר ומיידי לבטיחותם ובריאותם התעסוקתית של עובדים, בהיעדר השכלת יסוד בסיסית מתאימה ובהתאם לתנאי הסף הנדרשים לעיסוק בתחומים אלה (כגון לימודי רפואה, תואר II בבריאות תעסוקתית-סביבתית, קורס בודקים מוסמכים וכו'). אף טכנאים והנדסאים אינם בעלי השכלה זו.

7. כפי שעלה בדו"חות עבר כגון דו"ח ועדת אדם², ישנם גורמי מקצוע נוספים שנדרשים במקומות עבודה, וממוני הבטיחות אינם יכולים להיות מומחים בכלל תחומי המקצוע השונים שמצופים מהם. כך למשל, מקצוע הגהותן דורש יידע במדעים מדויקים כמו כימיה, פיסיקה, מדעי הרפואה וכד', ופעמים רבות תארים מתקדמים להשלמת ההסמכה. כפי שנכתב בדו"ח ועדת אדם, **הפערים בהשכלה הבסיסית בין ממונה הבטיחות לגהותן "לא ניתנים לגישור על ידי הכשרה נוספת."** כמו כן, תחום הארגונומיה והנדסת אנוש דורש הכשרה מיוחדת, הבנה בתקנים הבין-לאומיים שאומצו בישראל, ולהתייחס לצדדי מניעה נדרשים אשר דורשים מומחיות והתמקצעות שלא ניתן לרכוש בימי הכשרה בודדים.

- לפיכך, **על משרד העבודה לפעול להסדרת מקצועות כמו גהותן, ארגונום ומקדמי בריאות, ולהעביר את סמכויות מממונה הבטיחות בתחומי הגיהות, הארגונומיה והבריאות התעסוקתית לגורמי מקצוע מוסמכים.** זאת גם על מנת לצמצם את פערי הידע המקצועי שמוצע למקומות עבודה בתחומים אלו, וגם במטרה להפחית את הנטל שמוטל על ממוני הבטיחות. לחלופין, ולכל הפחות, יש לחייב את ממוני הבטיחות להתייעץ עם גורמי מקצוע אלו טרם מתן ייעוץ למעסיקים לפי סעיף 10 לתקנות ממוני בטיחות בעבודה, כדי למנוע פגיעה בעובדים לאור הפערים בידע.

8. מעבר לכך, ככל שהרגולטור יתקדם עם הליך החקיקה הנוכחי, ומבלי לגרוע מדרישותינו לעיל, להלן התייחסותנו למספר סעיפים ספציפיים:

התיקון המבוקש	סעיף
- יש לבטל את החלופה.	סעיף 1(ב) לטיטת התקנות: "הנדסאי הרשום בענף בטיחות ובמדור בטיחות שהשלים 700 שעות לפחות בהתנסות מעשית בתחום הבטיחות והגיהות התעסוקתית על פי תכנית שאישר מפקח עבודה ראשי או הנדסאי שלאחר רישומו בענף בטיחות במדור בטיחות צבר ניסיון של שנה אחת לפחות בתחום הבטיחות והגיהות התעסוקתית ועמד בהצלחה במבחן בפני ועדה שמינה מפקח העבודה הראשי"
רציונל:	
- כפי שמציין דו"ח ה-RIA החדש, לתוספת הזו לא התקיים הליך שיתוף ציבור ראוי. בהערות הציבור שכבר התקבלו, בין היתר מטעם ארגון הממונים על הבטיחות ופורום הממונים על הבטיחות ברשויות המקומיות, על אופן ניהול ההליך, ועל ההשלכות הפוטנציאליות של פתיחת מסלול הכשרה שאינו מאפשר עמידה בתנאי סף מקצועיים.	
- יתרה מזאת, בין תחומי האחריות של ממוני הבטיחות מופיעות חובות בנושא הבטחת הגהות במקום העבודה. חובות אלו מחייבות מומחיות ויידע במדעים מדויקים כמו כימיה, פיסיקה, מדעי הרפואה, וכפי שנכתב בדו"ח ועדת אדם, הפערים בהשכלה הבסיסית בין ממונה הבטיחות לגהותן "לא ניתנים לגישור על ידי הכשרה נוספת." כך למשל:	
- "הנהגת סדרי בטיחות וגיהות נאותים במפעל, בתהליכי העבודה, במיתקנים, במבנים, בציוד ובחומרים ובכל שינוי בהם";	

¹ ד"ר בורוכוב גרינברג, פרופ' כראל, ד"ר כהן, "שיפור בריאות העובדים בישראל באמצעות שיפור החקיקה בתחום הגהות בישראל", **רפואה ומשפט**, 53 (2022), עמ' 40.

² דו"ח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), מרץ 2014.

- "להכין הוראות בטיחות וגיהות ותמצית בכתב של מידע על הסיכונים בעבודה, פרסומן ועדכון. להשגיח על ביצוע הוראות בטיחות וגיהות ולדווח למעביד על כל מקרה של הפרתן";
- "לוודא ביצוע ביקורת ומעקב על המצב התקין של התקני בטיחות וגיהות, ציוד מגן אישי, של כלי עבודה ושל ציוד החייב בדיקות תקופתיות על פי דין, על פי הוראות היצרן ולפי כללי מקצוע מקובלים";
- "ולהורות על הפסקת העבודה כאשר נשקפת סכנה מיידית לחייו או בריאותו של עובד, ולדווח על כך מיד למעביד או לנציגו במקום העבודה."

תוכנית ההתנסות המעשית שקיימת היום אמנם מקיפה 700 שעות לימוד, אך אינה כוללת תכני יסוד חשובים כמו גיהות או הנדסת אנוש, ומחייבים השכלת יסוד בסיסית. לכן, הפקדת תחומי אחריות אלו בידי גורם הנעדר את הכשירות המקצועית וההשכלה לביצועם, עלול להוביל לפגיעה בעובדים הרלוונטיים, במקום לספק להם הגנה ותחושת ביטחון. **לאור זאת, יש לבטל את החלופה המוצעת בתקנות.**

- להשאיר את היקף ימי ההשתלמויות על שמונה ימי השתלמויות מדי שנה.

- לאחר "בשמונה ימי השתלמויות לפחות", יבוא "בתחומים הנוגעים לעבודת הממונה על הבטיחות בענף הרלוונטי"

סעיף 1(2) לטיטת התקנות:

"בתקנת משנה (ב), במקום "מדי שנה, בשמונה ימי השתלמויות" יבוא "מדי שלוש שנים, בשנים עשר ימי השתלמויות" והמילים "וידווח מדי שנה למפקח העבודה הראשי על ההשתלמויות שבהן השתתף בשנה החולפת"- יימחקו."

רציונל:

- למרות שאנו מסכימים שיש היגיון בהעברת הנטל לדווח על ביצוע ימי ההשתלמויות לכתפי הגוף המבצע את ההשתלמות, אנו מתנגדים להפחתת ימי ההשתלמות ל-12 השתלמויות על פני 3 שנים (או 4 בשנה בממוצע).
- סקר מיפוי עומסים שמוצג בדו"ח המסכם, 86% מהמשיבים אכן היו בעד הפחתת מספר ההשתלמויות ל-6 ומטה. עם זאת, לא ברור מדוע טיטת התקנות מציעה להפחית את מספר ההשתלמויות השנתי למספר נמוך אף יותר (4 השתלמויות בשנה בממוצע או 12 ב-3 שנים). המספר הנמוך עומד גם בניגוד לעמדת אנשי המקצוע וארגון הממונים על הבטיחות ופורום הממונים על הבטיחות ברשויות המקומיות.
- לא זו אף זו, ההצעה להפחתת מספר ימי ההשתלמויות אמנם נותנת מענה לרצון להפחית את היקף ימי ההשתלמויות, אך **מתעלמת מהעובדה שהביקורת על מספר ימי ההשתלמויות הגבוה נבעה מחוסר הרלוונטיות שלהן לתחומי העיסוק של ממוני הבטיחות בעבודה בפועל.**
- כפי שעולה מהדו"ח המסכם, רבים הלינו בסקר מיפוי העומסים על הנטל הבירוקרטי לכאורה שכרוך בריבוי ימי השתלמויות שהרלוונטיות שלהם לעבודתם במרבית המקרים היא נמוכה, וטענו ששיטת האשכולות אינה משיגה את מטרתה לשפר את הידע וההבנה של ממונה הבטיחות במגוון תחומים. מדוע שממונה בתחום הבנייה יעבור הכשרה בחקלאות? מעבר לכך שמדובר בניצול לא יעיל של משאבים, חיוב בהכשרות לא רלוונטיות פוגע ביעילותם של ימי ההשתלמויות ובמוטיבציה של הממונים לנכוח בהשתלמויות. לאור זאת, על ימי ההשתלמות להיות מותאמים לתחום העיסוק של ממונה הבטיחות בפועל.
- ההפחתה המוצעת תוריד עוד יותר את רמת הכשירות המקצועית שבידי ממוני הבטיחות ועלולה לסכן את חיי העובדים במקומות העבודה שהם אמונים עליהם. **לאור זאת, יש להמשיך לחייב ב-8 ימי השתלמויות בשנה, ולהוסיף חובה לבצע השתלמויות בהתאם לתחום העיסוק של הממונה.**

בכבוד רב ובברכה,

דיאנה בארון

מנהלת מדיניות ציבורית ומחקר
קו לעובד