

משרד הכלכלה והתעשייה

בטיחותם של העובדים ובריאותם

תקציר

רקע כללי

במקומות העבודה עלולים העובדים להיחשף לסיכונים בטיחותיים ובריאותיים שונים. ההגנה על בטיחותם של העובדים ובריאותם היא חובה יסודית ששורשיה נטועים הן בדין הכללי והן בעקרונות המשפט העברי. מעת חקיקת חוקי היסוד וחיזוק ההגנה על כבוד האדם, גופו וחייו, הרי שיש לראות בחובה זו אף חובה חוקתית. האחריות להבטחת בטיחותם של העובדים ובריאותם מוטלת בראש ובראשונה על המעסיק ועל המחזיק במקום העבודה. הפעילות המוסדית בתחום הבטיחות והגיהות התעסוקתית¹ נחלקת בין כמה גופים ממלכתיים שהעיקריים שבהם הם מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - המינהל) והמוסד לבטיחות ולגיהות (להלן - המוסד). המינהל הוא הגוף המאסדר העיקרי בתחום והמוסד הוא הגורם הממלכתי העיקרי העוסק בהסברה, בהדרכה ובהכשרה של כוח אדם בתחום הבטיחות והגיהות. גופים אלו משלימים במידה רבה האחד את פעילותו של משנהו. גופים מרכזיים נוספים הנוגעים לנושא הם משרד הבריאות שבין היתר מאסדר את שירותי הרפואה התעסוקתית לעובדים, קופות החולים המספקות את רוב השירותים האלה והמוסד לביטוח לאומי האחראי לפיצוי נפגעים מתאונות עבודה וממחלות מקצוע, ומתקציבו ממומן המוסד לבטיחות וגיהות.

מנתוני המוסד לביטוח לאומי (להלן - ביטוח לאומי) עולה כי בשנים 2013-2014 נפגעו בכל שנה יותר מ-50,000 עובדים בתאונות עבודה. לפי נתוני המינהל, בכל אחת מהשנים האלה נהרגו בתאונות עבודה 62 עובדים, כ-50% מהם עבדו בענף הבניין. על פי הערכות של ביטוח לאומי ושל המינהל, הפגיעה הכלכלית שמקורה בתאונות עבודה בישראל, הכוללת את הנזק הכלכלי הישיר² ואת הנזק העקיף³,

- 1 גיהות תעסוקתית (Occupational Hygiene) - חיזוי, הכרה, הערכה, בקרה ומניעה של גורמי סיכון בסביבת העבודה ושל תנאי חשיפה המשפיעים על בריאות העובד.
- 2 נתון זה מתייחס לתאונות עבודה כהגדרת ביטוח לאומי. הנתון כולל תשלום גמלאות גם לנפגעי עבודה משנים קודמות.
- 3 אבדן פריון למשק הבא לידי ביטוי גם באבדן ימי עבודה, בצמצום התפוקה, בעלות גיוס עובדים מחליפים, בהפסקה זמנית או מוחלטת של פעילות מפעלים קטנים שבעליהם נפגעו ובנזקים לציוד ולמבנים.

נאמדת בכ-15 מיליארד ש"ח בשנה. צמצום נזקים אלה עשוי לסייע לחיזוק חוסנו הפיננסי של ביטוח לאומי, החיוני להבטחת יכולת תשלום הגמלאות, וכן יכול להגדיל את הפריזון ובכך לסייע בהפחתת יוקר המחיה.

במרץ 2011 מינה שר התמ"ת דאז מר שלום שמחון ועדה ציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל בראשותו של האלוף (מיל') אודי אדם (להלן - ועדת אדם). על הוועדה היה לבחון היבטים מערכתיים ולהמליץ על מדיניות ממלכתית לאומית בתחום זה. באפריל 2014 הגישה הוועדה לשר הכלכלה דאז מר נפתלי בנט דוח שכלל המלצות לתיקון המצב הקיים ולקידום הנושא (להלן - דוח אדם).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים לבטיחותם של העובדים ולבריאותם, ובהם אופן יישום המלצות דוח אדם והאפקטיביות של פעולות המינהל והמוסד בתחום הבטיחות והגיהות בעבודה, וכן היבטים בתחום הממשל התאגידי במוסד ובתחום הבריאות התעסוקתית. הבדיקות נעשו במשרד הכלכלה והתעשייה⁴ (להלן - משרד הכלכלה), במוסד לבטיחות ולגיהות, במשרד הבריאות ובמוסד לביטוח לאומי.

הליקויים העיקריים

ליקויים ביישום המלצות ועדת אדם

יישום ההמלצות העיקריות בדוח אדם היה אמור לשנות מהיסוד את אופן הטיפול של המדינה בתחום הבטיחות בעבודה. אולם ממועד אישור התכנית ליישום המלצות דוח אדם עד מועד סיום הביקורת, במהלך כשנה ושלושה חודשים, פעלו משרד הכלכלה ומשרד הבריאות, שחלק מההמלצות נוגעות גם לו, בעצלתיים לקידום יישומן של ההמלצות האמורות. משרד הכלכלה הגדיר כמה מההמלצות המרכזיות של דוח אדם כמשימות בתכנית העבודה השנתית, אך עד מועד סיום הביקורת הוא טרם החל בפועל ביישומן.

4 בנובמבר 2015 החליטה הממשלה לשנות את שם המשרד ממשרד הכלכלה למשרד הכלכלה והתעשייה (החלטה מס' 783).

פעילות דלה של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בתחום הפיקוח והאכיפה

פעילותו של המינהל בתחום הפיקוח והאכיפה במקומות עבודה הייתה דלה, ולמעשה הוא לא מילא את תפקידו העיקרי - פיקוח על מקומות עבודה ואכיפה בהם כדי להבטיח שהמעסיקים עושים את הפעולות הדרושות להגנה מרבית על בטיחותם של העובדים ובריאותם. תדירות ביקורי הפיקוח של מפקחי המינהל במקומות עבודה הייתה נמוכה - תדירות של ביקור אחת לארבע שנים בשנים 2011-2013 ואף נמוכה יותר בשנת 2014. בשנים 2009-2014 מפקחי המינהל ביקרו בפחות מ-50% מאתרי הבנייה שהיו מוכרים למינהל באותה עת. כמו כן, המינהל לא הטיל כמעט קנסות מינהליים על מעסיקים שהפרו הוראות הקבועות בחוקים הרלוונטיים - בשנת 2013 כלל לא הוטלו קנסות ובשנת 2014 הוטלו עשרה קנסות בלבד. פעילותו לאכוף על מפעלים את חובתם להקים ועדת בטיחות הייתה דלה - בשנים 2013-2014 פנו בכתב מפקחי המינהל לשישה מפעלים בלבד בדרישה להקים ועדת בטיחות והוציאו רק 14 צווים למפעלים לתיקון הפרות בעניין זה.

פעילות לא אפקטיבית של המוסד לבטיחות ולגיהות

פעילותו של המוסד בתחומי ההדרכה והגיהות אינה מבוססת על מדיניות המנחה אותו, כגוף ממלכתי, באילו תחומים עליו להתמקד, והלכה למעשה הוא מייחד חלק ניכר מפעילותו (כ-30%) לפעולות בתחומים אלה, שאת רובן ככולן מציעים גם גופים פרטיים המתחרים עמו, ואף ההוצאות של המוסד בגינן גדולות מהכנסותיו מהן. לעומת זאת, פעילותו הייתה מועטה יחסית דווקא בתחומים חיוניים שהשוק הפרטי אינו מציע אותם, למשל בתחום המחקר או בעידוד הקמה והפעלה של ועדות בטיחות במפעלים.

המוסד לא פעל באופן יזום כדי לאתר מקומות עבודה שלא פעלו בהם באופן סדיר ועדות בטיחות, והיה מעורב בפעילותן של ועדות בטיחות בפחות מ-10% מהמפעלים החייבים בהקמת ועדה כזו. יתרה מזאת, שיעור המפעלים הקטנים ואתרי הבנייה שהמוסד ביקר בהם, מתוך כל מקומות העבודה האלה המוכרים למינהל, היה מצומצם ואף קטן באופן ניכר משיעור המפעלים הגדולים שביקר בהם, וזאת אף על פי שדווקא במפעלים קטנים ובאתרי בנייה הסיכון לתאונות עבודה גדול יותר.

ליקויים בתפקוד מועצת המוסד לבטיחות ולגיהות ומינהלתו

בכל הנוגע להסדרת פעילותו של המוסד והפיקוח עליו, תפקודן של מועצת המוסד ושל מינהלתו לקה בחסר רב. מועצת המוסד, שמנתה בתקופת הביקורת כ-40 חברים, לא קיימה דיון מהותי בתקציב המוסד, לא קבעה סדרי עבודה לוועדות שמינתה ולא קיימה את דיוניה בתדירות הנדרשת. מינהלת המוסד לא קבעה את סדרי דיוניה ואת סדרי עבודתה וגילתה אזלת יד בכל הנוגע להסדרת פעילותה של ועדת הכספים.

משרד הכלכלה לא קבע תקופות כהונה לחברי המועצה; נכון לתקופת הביקורת כיהנו במועצה שני חברים לפחות 25 שנה. גם בוועדת הכספים של המוסד כיהנו שלושה חברים במשך שנים רבות. מועצת המוסד או מינהלתו לא הגבילו גם את משך כהונתם של רואה החשבון המבקר ושל היועץ המשפטי החיצוני שהמוסד מעסיק במשך שנים רבות - 28 שנה ו-23 שנה, בהתאמה.

היבטים בנושא הבריאות התעסוקתית

הועלה כי הפעולות של משרד הבריאות ורשם המחלות התעסוקתיות⁵ שנועדו להגביר את הדיווחים על מחלות תעסוקתיות היו מועטות. בקרת האיכות של הרשם על דיווחים שהתקבלו מהמראות התעסוקתיות של קופות החולים, שמטרתה להביא לידי שיפור הדיווח, נעשתה רק בחלק מהקופות.

משרד הבריאות, שמחובתו להבטיח מתן טיפול רפואי איכותי לציבור, טרם החל להפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה סדירים על שירותי הרפואה התעסוקתית שקופות החולים מספקות לעובד.

ביטוח לאומי ורשם המחלות התעסוקתיות לא הסדירו ביניהם כראוי את נושא העברת הנתונים מביטוח לאומי לרשם, וכפועל יוצא טרם התאפשר לרשם שימוש במידע שהוא מצא אותו חיוני לעבודתו. ביטוח לאומי גם לא עדכן את רשימת מחלות המקצוע שעל פיה הוא מעניק זכויות לאלה שחלו בהן.

ההמלצות העיקריות

על משרד הכלכלה להחיש את טיפולו ביישום ההמלצות של ועדת אדם, ובעיקר לקדם ללא כל דיחוי החלטת ממשלה שתאפשר לשפר מהיסוד את אופן הטיפול של המדינה בתחום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית, ובייחוד את אופן תפקודם של המינהל ושל מערכת הבריאות, וכן תוביל לשינוי מעמדו הסטטוטורי של המוסד כתאגיד עצמאי ולשילובו עם המינהל, כפי שהמליצה ועדת אדם.

5 יחידה במשרד הבריאות שייעודה מעקב אחר התחלואה התעסוקתית בישראל ומניעתה באמצעות ניטור מגמות ומתן התראות, וזאת באמצעות איסוף שיטתי ומתמשך של נתונים על מקרי תחלואה, ניתוחם, פירושם והפצתם לגורמים הרלוונטיים.

עד ליישום המלצותיה של ועדת אדם בנוגע למוסד, ראוי שהמוסד, כגוף ממלכתי, ימקד את פעולותיו בתחומים שבהם יש "כשל שוק", דהיינו בתחומים שגופים פרטיים אינם עוסקים בהם ובייחוד באלה שנקבעו לו בחוק; למשל, ניהול פעולות הסברה, עריכה ופרסום של מחקרים וסיוע בבחירת נאמני בטיחות והקמתן של ועדות בטיחות, הדרכתם ועידודם בפעולתם.

על שר הכלכלה להסדיר בהקדם את פעילות המוסד ואת הגופים המנהלים אותו, ללא תלות ביישום המלצותיה של ועדת אדם, תוך תיקון הליקויים שפורטו בדוח זה. בכלל זה, ראוי שעל מועצת המוסד יוחלו עקרונות תזכיר חוק התאגידיים הציבוריים, התשע"ג-2013.⁶

סיכום

בשנים האחרונות נפגעו בישראל כ-50,000 עובדים מתאונות עבודה בשנה, ובהם יותר מ-60 הרוגים. לצורך קידום נושא הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל הוקמה ועדת אדם שהגישה את המלצותיה באפריל 2014 לשר הכלכלה דאז. ממצאי דוח זה מלמדים כי לאחר כשנה וחצי מהגשת דוח אדם השתנה מעט מאוד המצב בכל הנוגע לקידום הבטיחות והבריאות התעסוקתית.

משרד הכלכלה ומשרד הבריאות, שחלק מההמלצות נוגעות גם לו, פעלו בעצלתיים לקידום יישומן של ההמלצות העיקריות בדוח אדם. הגופים הממלכתיים העיקריים בתחום הבטיחות והגיהות בעבודה - מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית שבמשרד הכלכלה והמוסד לבטיחות ולגיהות - לא היו אפקטיביים דיים. המינהל, המשמש זרוע הפיקוח והאכיפה של המדינה, מפעיל פיקוח ואכיפה במקומות עבודה בשיעור זניח ביותר. המוסד, שמטרתו לקדם את תנאי הבטיחות בעבודה והגיהות המקצועית במקומות עבודה, מייחד חלק ניכר מפעילותו לתחומים שגם גופים פרטיים עוסקים בהם; מנגד, פעילותו מועטה יחסית דווקא בתחומים חיוניים שאין להם מענה בשוק הפרטי. תפקודם של גופי הניהול של המוסד, ובעיקר של מועצת המוסד, בכל הנוגע להסדרת פעילותו של המוסד ולפיקוח עליו לקה בחסר רב עד כדי גילוי אזלת יד. אשר לתחום הבריאות התעסוקתית, משרד הבריאות טרם הסדיר את פיקוחו על שירותי הרפואה התעסוקתית שקופות החולים מספקות, ולא עשה די כדי להגביר את הדיווח על מחלות מקצוע. כמו כן, נמצאו ליקויים בפעולותיו של רשם המחלות התעסוקתיות לאיסוף נתונים על תחלואה תעסוקתית ובשיתוף הפעולה בינו לבין המוסד לביטוח לאומי בנושא זה.

6 תזכיר חוק מוצע שנועד ליצור חוק מסגרת לתאגידיים הציבוריים, לצד חוקים המקימים את התאגידיים הציבוריים ומעניקים לכל תאגיד ותאגיד אופי ייחודי.

שיפור מצב עגום זה מחייב שידוד מערכות כולל. על משרד הכלכלה להחיש את טיפולו ביישום ההמלצות של ועדת אדם, ובעיקר לקדם ללא כל דיחוי החלטת ממשלה שתאפשר לשפר מהיסוד את אופן הטיפול של המדינה בתחום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית, ובייחוד את אופן תפקודם של המינהל ושל מערכת הבריאות, וכן תוביל לשינוי מעמדו הסטטוטורי של המוסד כתאגיד עצמאי ולשילובו עם המינהל, כפי שהמליצה ועדת אדם. בד בבד, ללא כל תלות ביישום המלצותיה של ועדת אדם, על שר הכלכלה להסדיר בהקדם את פעילותו של המוסד ואת הגופים המנהלים אותו, תוך תיקון הליקויים האמורים.

יש לראות בחיוב את נכונותו של המוסד לבטיחות ולגיהות לקבל חלק ניכר מהערותיו של משרד מבקר המדינה בדוח זה ולפעול לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות. עם זאת, הוא נושא בחובת ההוכחה, לכן עליו לגבש תכנית עבודה ייעודית כוללת ולעקוב אחר יישומה.



מבוא

1. במקומות העבודה עלולים העובדים להיחשף לסיכונים בטיחותיים ובריאותיים שונים. ההגנה על בטיחותם של העובדים ובריאותם היא חובה יסודית ששורשיה נטועים הן בדין הכללי והן בעקרונות המשפט העברי.⁷ מעת חקיקת חוקי היסוד וחזוק ההגנה על כבוד האדם, גופו וחיי, הרי שיש לראות בחובה זו אף חובה חוקתית. האחריות להבטחת בטיחותם של העובדים ובריאותם מוטלת בראש ובראשונה על המעסיק ועל המחזיק במקום העבודה. אחריות זאת מעוגנת בעיקר בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954 (להלן - חוק ארגון הפיקוח), בפקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970 (להלן - פקודת הבטיחות) ובתקנות וצווים שהותקנו מכוחם.

הפעילות המוסדית בתחום הבטיחות והגיהות התעסוקתית נחלקת בין כמה גופים ממלכתיים שהעיקריים שבהם הם מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה⁸ והמוסד לבטיחות ולגיהות. המינהל הוא הגוף המאסדר העיקרי בתחום, ופעילותו נועדה להבטיח שהמעסיק עושה את הפעולות הדרושות להגנה מרבית על בטיחותם של העובדים ובריאותם; וזאת בין היתר באמצעות יזום חקיקה ותקינה, פיקוח ואכיפה של הוראות החוקים השונים והתקנות השונות בתחומים אלה וחקירת תאונות עבודה ומחלות מקצוע⁹. המוסד הוא תאגיד סטטוטורי שהוקם מכוח חוק ארגון הפיקוח ומטרתו לקדם את תנאי הבטיחות בעבודה ואת הגיהות המקצועית, והוא הגורם הממלכתי העיקרי העוסק בהסברה, בהדרכה ובהכשרה של כוח אדם בתחום הבטיחות והגיהות. גופים אלה משלימים במידה רבה האחד את פעילותו של משנהו. גופים מרכזיים נוספים הנוגעים לנושא הם משרד הבריאות שבין היתר מאסד את שירותי הרפואה התעסוקתית לעובדים, קופות החולים המספקות את רוב השירותים האלה והמוסד לביטוח לאומי האחראי לפיצוי נפגעים מתאונות עבודה וממחלות מקצוע, ומתקציבו ממומן המוסד לבטיחות ולגיהות.

2. מנתוני המוסד לביטוח לאומי עולה כי בשנים 2013-2014 נפגעו בכל שנה יותר מ-50,000 עובדים בתאונות עבודה¹⁰. לפי נתוני המינהל, בכל אחת מהשנים האלה נהרגו מתאונות עבודה 62 עובדים. פילוח מספר ההרוגים לפי ענפי תעסוקה עיקריים מעלה כי בשנים אלה כ-50% מהם עבדו בענף הבניין (32 ו-31 הרוגים, בהתאמה), וכ-27% עבדו בענף התעשייה (16 ו-18 הרוגים, בהתאמה).

7 להרחבה ראו: מיכאל ארדעי ויובל סיני, חיוב מעביד בנזקים שנגרמו לעובדיו, מתוך אתר המכללה האקדמית נתניה; מיכאל ויגודה, תרומת המקורות היהודיים לחקיקת העבודה (2002), מתוך האתר "דעת - לימודי יהדות ורוח"; אביעד הכהן, "כבוד העובד וחירותו - הצעת החוק למניעת התנכלות תעסוקתית, התשע"ה-2015", שו"ת ועוד 8, עמ' 4 (2016).

8 המינהל הוא שירות הפיקוח על העבודה על פי חוק ארגון הפיקוח.

9 מחלות שמקורן בסביבת העבודה. ראו להלן.

10 המינהל וביטוח לאומי מגדירים באופן שונה את המונח "תאונת עבודה". המינהל מכיר בתאונות עבודה שאירעו רק במהלך העבודה ואינן תאונות דרכים, ואילו ביטוח לאומי מכיר בתאונות עבודה שאירעו גם במקום העבודה וגם בתאונות דרכים שאירעו במהלכה, בדרך אל מקום העבודה וממנו. מספר הנפגעים מתאונות עבודה כאן בדוח הוא מספר מקבלי דמי פגיעה מביטוח לאומי מתאונות עבודה כהגדרת המינהל, דהיינו מתאונות במהלך העבודה שאינן תאונות דרכים. דמי פגיעה משולמים לעובד כפיצוי על אבדן שכר או הכנסה ובתנאי שעקב תאונת העבודה הוא אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת.

השוואת הנתונים לשיעור ההרוגים ל-100,000 מועסקים¹¹ ב-29 מדינות באירופה מעלה כי השיעור בישראל נמוך אמנם משיעורו ברוב המדינות האמורות, אך יש לסייג זאת בכך ששיטות המדידה וההגדרות אינן אחידות בין המדינות.

הנוק הכלכלי הישיר מתאונות עבודה, לרבות תאונות דרכים בדרך אל מקום העבודה וממנו¹², הוא תשלום גמלאות לסוגיהן¹³ בידי ביטוח לאומי. בשנת 2014 שולמו גמלאות בסך של כ-4.35 מיליארד ש"ח (עלות זו כוללת גמלאות לנפגעי עבודה משנים קודמות וכן תשלומים לבני משפחה של מי שתאונת עבודה גרמה למותם). הנתונים הנוגעים להערכת הנוק הכלכלי העקיף הנגרם בעטיין של תאונות עבודה הם חלקיים (אבדן פריון למשק המתבטא בין היתר באבדן ימי עבודה - יותר משני מיליון ימי עבודה בשנה - בצמצום התפוקה, בעלות גיוס עובדים מחליפים, בהפסקה זמנית או מוחלטת של פעילות מפעלים קטנים שבעליהם נפגעו ובנזקים לציוד ומבנים). אולם על פי הערכות של ביטוח לאומי ושל המינהל, הפגיעה הכלכלית שמקורה בתאונות עבודה בישראל, הכוללת את הנוק הכלכלי הישיר ואת הנוק העקיף, נאמדת בכ-15 מיליארד ש"ח בשנה¹⁴. צמצום נזקים אלה עשוי לסייע לחיזוק חוסנו הפיננסי של ביטוח לאומי, החיוני להבטחת יכולת תשלום הגמלאות, וכן יכול להגדיל את הפריון ובכך לסייע בהפחתת יוקר המחיה.

3. במרץ 2011 מינה שר התמ"ת דאז מר שלום שמחון ועדה ציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל בראשותו של האלוף (מיל') אודי אדם. הוועדה הוקמה על רקע הבנה של משרד התמ"ת דאז (כיום משרד הכלכלה) כי דרכי הפעולה הקיימות מוצו והן אינן אפקטיביות עוד, וכי כדי להביא לידי שיפור של ממש בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית יש להציג בפני הממשלה הצעה למדיניות כוללת. על הוועדה היה לבחון היבטים מערכתיים ולהמליץ על מדיניות ממלכתית לאומית בתחום זה. באפריל 2014 הגישה הוועדה לשר הכלכלה דאז מר נפתלי בנט דוח שכלל המלצות לתיקון המצב הקיים ולקידום הנושא.

בחודשים פברואר-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים לבטיחותם של העובדים ולבריאותם, ובהם אופן יישום המלצות דוח אדם והאפקטיביות של פעולות המינהל והמוסד בתחום הבטיחות והגיהות בעבודה, וכן היבטים בתחום הממשל התאגידי במוסד ובתחום הבריאות התעסוקתית. הבדיקות נעשו במשרד הכלכלה, במוסד לבטיחות ולגיהות, במשרד הבריאות ובמוסד לביטוח לאומי.

- 11 נתון זה משקף את הסיכון של עובד להיהרג כתאונת עבודה. השיעור מחושב לפי מספר ההרוגים חלקי מספר המועסקים במשק. המדד מחושב כדי "לנרמל" את השינויים במספר המועסקים במשק.
- 12 יצוין כי בשנת 2014 כ-70% מהנפגעים מתאונות עבודה על פי הגדרת ביטוח לאומי נפגעו מתאונות עבודה על פי הגדרת המינהל.
- 13 גמלאות נכות לנפגעי עבודה, הוצאות ריפוי, דמי פגיעה, גמלאות תלויים, הוצאות שיקום.
- 14 המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון ומינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, תאונות עבודה בישראל 2010-2014, סקרים תקופתיים 270, 2015, עמ' 7.

תמונת המצב בתחום הבטיחות בעבודה

דוח אדם הציג תמונת מצב של הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל על בסיס נתונים משנת 2011 שהוצגו בפני ועדת אדם ופורטו בדוח שהגישה. להלן יפורטו הנתונים העדכניים והמגמות המסתמנות¹⁵.

נפגעים מתאונות עבודה ואבדן ימי עבודה למשק

להלן בלוח 1 נתונים בנוגע לנפגעים מתאונות עבודה, דהיינו מקבלי דמי פגיעה¹⁶ (לפי מספר ושיעור ל-100,000 מועסקים), ובנוגע לימי אי-כושר¹⁷ (לפי מספר הימים והממוצע לנפגע):

לוח 1

נפגעים מתאונות עבודה וימי אי-כושר

מספר ימי אי-הכושר לנפגע	מספר ימי אי-הכושר	מקבלי דמי פגיעה ל-100,000 מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	השנה
36.4	1,719,081	1,342	47,174	2011
36	1,748,215	1,329	48,589	2012
36.2	1,856,122	1,365	51,239	2013

על פי נתוני מינהל המחקר והתכנון בביטוח הלאומי, יולי 2015.

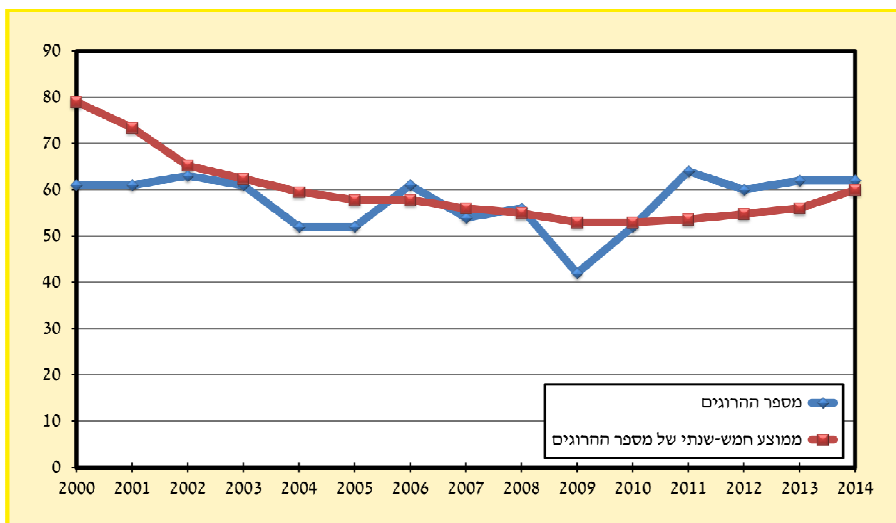
השוואה בין הנתונים העדכניים של ביטוח לאומי לשנת 2013 לנתונים שהיו בידי ועדת אדם מראה על המשך מגמת הגידול במספר מקבלי דמי פגיעה (כ-9%) ובמספר ימי אי-כושר (כ-8%).

הרוגים בתאונות עבודה

להלן בתרשים 1 נתונים בנוגע להרוגים בתאונות עבודה בשנים 2000-2014, לפי מספר ההרוגים השנתי וממוצע חמש שנתי:

- 15 הנתונים והמגמות נוגעים לתאונות העבודה על פי הגדרת המינהל, דהיינו לא כולל תאונות דרכים.
- 16 מספר מקבלי דמי פגיעה מביטוח לאומי מתאונות עבודה לפי הגדרת המינהל. דמי פגיעה משולמים לעובד שעקב תאונת העבודה הוא אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת.
- 17 מספר הימים שבהם הנפגעים מתאונות עבודה לא היו מסוגלים לעבוד בעבודתם או בעבודה מתאימה אחרת, והיה קשר סיבתי בין הפגיעה שהוכרה כתאונת עבודה לאי-הכושר לעבודה בתקופה הרלוונטית.

תרשים 1
הרוגים בתאונות עבודה בשנים 2000-2014

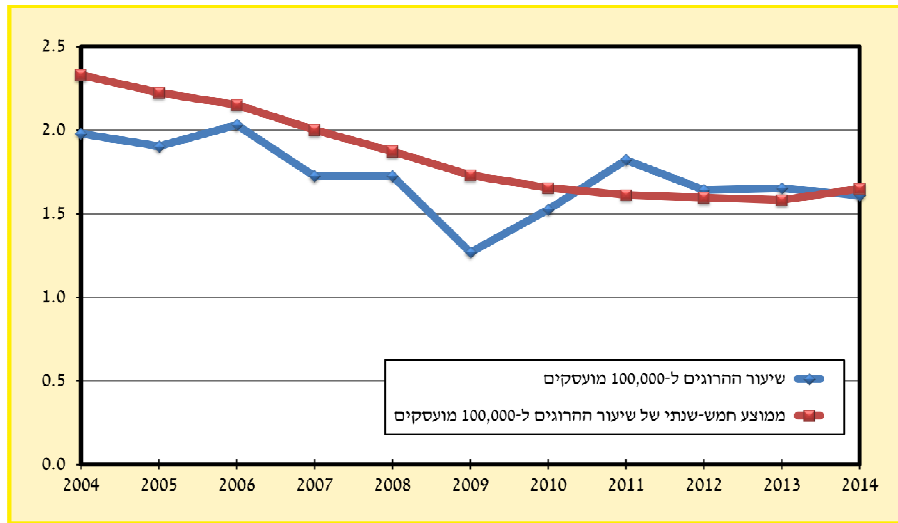


על פי נתוני המינהל בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משנת 2011 מספר ההרוגים השנתי מתאונות עבודה גדול מ-60 (למעט שנת 2012 שבמהלכה נהרגו 60 עובדים). משנת 2004 ירד מספר ההרוגים השנתי אל מתחת ל-60 ובשנת 2009 אף ירד ל-42 הרוגים בשנה. אולם משנת 2011 חזר המצב לקדמותו, כלומר יותר מ-60 הרוגים בשנה. בהתאם, לאחר ירידה בממוצע החמש שנתי של הרוגים בתאונות עבודה בשנים 2000-2009 נרשמה משנת 2010 מגמת עלייה בממוצע האמור, והוא הגיע בשנת 2014 לכדי 60 הרוגים בשנה.

להלן בתרשים 2 נתונים בנוגע לשיעור ההרוגים בתאונות עבודה ל-100,000 מועסקים בשנים 2004-2014, לפי שיעור שנתי וממוצע חמש שנתי:

תרשים 2
שיעור ההרוגים בתאונות עבודה ל-100,000 מועסקים בשנים 2004-2014



על פי נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית שבמשרד הכלכלה ומינהל המחקר והתכנון שבביטוח לאומי בעיבוד משרד מבקר המדינה. הנתונים בנוגע למספר המועסקים במשק מבוססים על נתונים של החשבונאות הלאומית ושל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שיעור ההרוגים ל-100,000 מועסקים¹⁸ בשנים 2012-2014 נמוך ביחס לשיעור האמור בשנים 2004-2008, ומשנת 2012 התייצב על 1.6-1.65 הרוגים. לאחר ירידה בממוצע החמש שנתי של שיעור ההרוגים בתאונות עבודה ל-100,000 מועסקים בשנים 2004-2013 עד לכדי 1.58 הרוגים בשנת 2013, חלה עלייה במדד זה בשנת 2014 והוא הגיע ל-1.65 הרוגים.

ההשוואה בין תמונת המצב בתחום הבטיחות בעבודה שהציגה ועדת אדם ובין תמונת המצב העדכנית, בהתבסס על הנתונים לעיל, מעלה כי בתחום תאונות העבודה לא חל שיפור.

ליקויים ביישום המלצות ועדת אדם

כאמור, באפריל 2014 הוגש דוח אדם לשר הכלכלה. ההמלצות העיקריות בדוח היו לפעול לשינויי חקיקה שיאפשרו אכיפה אפקטיבית, ליצור תמריצים כלכליים למעסיקים להשקיע בנושא בטיחות

18 נהוג להציג את מספר ההרוגים בתאונות עבודה כמספר ההרוגים ל-100,000 מועסקים במשק. נתוני מדד זה המוצגים כאן לשנים 2009-2011 שונים מנתוני מדד זה שהוצגו עבור שנים אלה בדוח אדם, משום שנתוני המועסקים מתעדכנים באופן שוטף גם עבור השנים הקודמות.

העובדים, לארגן מחדש את שירותי הבריאות התעסוקתית ולהקים רשות לאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית שתיבנה על בסיס איחודם של המינהל והמוסד. עוד המליצה הוועדה כי המלצות הדוח יעובדו להחלטת ממשלה.

עם הגשת הדוח ציינו שר הכלכלה דאז מר נפתלי בנט ומנכ"ל משרד הכלכלה מר עמית לנג כי המלצות הדוח יישמו בסיס לבניית מדיניות כוללת בתחום. הם הוסיפו כי בכוננת המשרד לבחון את המלצות הוועדה ולהכין תכנית ליישומן. הכנת התכנית הוטלה על המינהל.

ביולי 2014 הגיש המינהל למנכ"ל משרד הכלכלה את התכנית שהכין ליישום המלצות דוח אדם (להלן - תכנית היישום). התכנית כללה את רוב המלצות הוועדה והמינהל דירג אותן על פי מידת חשיבותן ושימונתן. מנכ"ל המשרד אישר את התכנית וקבע כי המינהל ישא באחריות להובלתה. עוד קבע המנכ"ל כי יש להטמיע בתכנית העבודה של המשרד לשנת 2015 (להלן - תכנית העבודה של המשרד) את המשימות שמידת חשיבותן ושימונתן היא הגבוהה ביותר. נוסף לזה, על המינהל להכין, בתיאום עם הלשכה המשפטית של המשרד ועם משרדי ממשלה רלוונטיים, הצעה להחלטת ממשלה בנדון שתוגש לממשלה באוקטובר 2014.

1. הכנת הצעה להחלטת ממשלה: כאמור, לפי החלטת המנכ"ל היה על משרד הכלכלה להגיש לממשלה, באוקטובר 2014, הצעה להחלטת ממשלה בנוגע להמלצות ועדת אדם. הצעה זו נועדה לכלול בראש ובראשונה את ההמלצות שבהן נדרש היה להטיל משימות על משרדי ממשלה וגופים אחרים רלוונטיים.

הביקורת העלתה כי בחלוף כשנה מהמועד שנקבע, טרם הגיש משרד הכלכלה לממשלה הצעה בנדון. נכון למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2015 (להלן - מועד סיום הביקורת), הוא גיבש טיוטה ראשונית בלבד שטרם תיאם אותה עם יתר משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים, כנדרש.

בתשובתו מדצמבר 2015 מסר משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה כי ההצעה להחלטת ממשלה תוגש בקרוב לאישורם של מנכ"ל המשרד והשר.

2. ביצוע שינויי חקיקה: החקיקה בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית מושתתת על חקיקה ראשית משנות החמישים והשבעים. ועדת אדם מצאה כי חקיקה זו לא עודכנה באופן מהותי במשך שנים רבות, לכן הנורמות בתחום אינן ברורות למעסיקים ולעובדים רבים ואינן מותאמות לחידושים הטכנולוגיים וללקחים מתאונות עבודה; מכאן, מנגנון האכיפה מיושן ולא אפקטיבי. לצורך טיפול בבעיה המליצה ועדת אדם בין היתר על עדכון ועיצוב מחדש של מבנה החקיקה הקיים בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית ועל הוספת כלים משפטיים חדשים, דהיינו קודים מקצועיים לבטיחות¹⁹ המאגדים הנחיות פרטניות וטכניות של נוהלי עבודה מקובלים המתעדכנים באופן תדיר.

19 "קוד מקצועי לבטיחות" או "נוהל תפעול והתנהגות - נת"ת" (C.O.P - Code of Practice) הם פעמים רבות הנחיות פנימיות בארגונים היכולות לשמש נהלים מומלצים. אם גוף רשותי מקצועי מאשר אותם הם יהפכו ל"קוד מקצועי רשמי לבטיחות" או ל"נוהלי תפעול והתנהגות מאושרים" (A.C.O.P - Approved Code of Practice).

הביקורת העלתה כי הלכה למעשה טרם קודמה המלצה זו. לצורך עדכון ועיצוב מחדש של מבנה החקיקה החליט המינהל כי נדרש תחילה למפות את החקיקה הקיימת, והמפוי ייעשה רק בשנת 2016 והוא ישמש בסיס עתידי ליישום ההמלצה. בנוגע להמלצה בדבר הוספת קודים מקצועיים החליט המינהל כי עד סוף ספטמבר 2015 היא תוטמע במסגרת קול קורא של המשרד. אולם המינהל טרם עשה זאת, כמו גם את פעולות ההכנה הנדרשות לשם כך.

בתשובתו מסר משרד הכלכלה כי המינהל הוביל הכנה של שלושה קודים מקצועיים ופנה למוסד כדי שהוא יכין שניים נוספים בשנת 2016. הוא הוסיף כי בהמשך בכונתו להרחיב פעילות זו.

3. ארגון מערך הבטיחות הממלכתי : ועדת אדם ציינה כי כיום אין בישראל גוף מרכזי הקובע מדיניות כוללת בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית. לכן, פעולותיהם של הגופים הממלכתיים הפועלים בתחום נעשות ללא כל תיאום ביניהם וללא קביעת סדר עדיפויות הנגזר ממצב הבטיחות והבריאות התעסוקתית בענפים ובמגזרים למיניהם במשק. הוועדה המליצה על שינוי מבני של מערך הבטיחות, ובמרכזו הקמת רשות לאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית שתיבנה על בסיס איחודם של המינהל והמוסד.

בהקשר להמלצה זו יצוין כי כבר בשנת 1979 הוגש דוח של ועדה לבדיקת נושא הבטיחות בעבודה בישראל (להלן - ועדת גונן), ובו רוב חברי הוועדה המליצו להקים רשות ממלכתית לבטיחות, בריאות וגיהות בעבודה, שתאגד בתוכה את כל הפעילות של הגופים הממלכתיים העוסקים בנושא הבטיחות והגיהות. ועדת אדם ציינה כי היא מצאה "את אבחונה של ועדת גונן כמו גם את כיווני הפתרון שהתוו בזמנו, נכונים ורלוונטיים".

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי "בתקופת כהונת השר דרעי כשר הכלכלה התקיים [ביולי 2015] דיון... ביחס ליישום ההמלצות והשר קבע כי יש להביא את נושא ארגון מערך הבטיחות הארצי בפני הממשלה".

הביקורת העלתה כי הנושא האמור לא שולב בתכנית העבודה של המשרד אלא רק בטיטת ההצעה להחלטת ממשלה. אולם הצעה זו כאמור טרם גובשה סופית וטרם תואמה עם גורמים רלוונטיים אחרים.

4. יצירת תמריץ כלכלי להשקעה של מעסיקים בנושא בטיחות העובד : ועדת אדם ציינה כי העלויות החלות על המעסיק עקב תאונת עבודה של עובד הן בעיקר עלויות עקיפות והמעסיקים אינם מטמיעים אותן בחישוביהם. נוסף לכך, ברוב המקרים, תשלומי הביטוח²⁰ אינם משקללים בתוכם מדדים בתחום הבטיחות והגיהות, ובעצם למעסיקים לא ניתן תמריץ כלכלי כלשהו להשקיע בנושא בטיחות העובדים. ההמלצה העיקרית של ועדת אדם הייתה לשנות את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), בנוגע להשתתפות המעסיקים בדמי הפגיעה באופן שתיווצר זיקה חזקה בין רמת הבטיחות שהמעסיק מספק במקום העבודה ובין התשלום שהוא נושא במקרה של תאונת עבודה. בד בבד המליצה הוועדה להעניק תמריץ חיובי למעסיק המשקיע בנושא בטיחות העובד.

20 תשלום ביטוח פרטי, תשלום דמי ביטוח למוסד לביטוח לאומי ותשלום דמי פגיעה לעובד בימי היעדרות הראשונים שלו לאחר תאונת העבודה.

בתכנית היישום ציין המינהל כי משרד האוצר הוא הגורם המוביל בעניין זה, וביטוח לאומי ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים שותפים למהלך. בספטמבר 2014 נפגשו נציגי המינהל עם מנכ"ל ביטוח לאומי שאימץ את ההמלצה ליצירת תמריץ כלכלי, אך הדגיש כי עמדה זו טעונה אישור של מועצת המוסד לביטוח לאומי ואישור של שר הרווחה והשירותים החברתיים. בעקבות זאת, המינהל ציין בתכנית העבודה של המשרד כי המשימה מותנית באישורו של שר הרווחה למהלך. אולם בסופו של דבר החליט המינהל, בגלל עיכובים שחלו בין היתר בגין הבחירות לכנסת העשרים, לכלול את ההמלצה בטיטוטת ההצעה להחלטת ממשלה שכאמור טרם הוגשה.

5. ארגון שירותי הרפואה התעסוקתית: ועדת אדם ציינה כי את שירותי הרפואה התעסוקתית מקבל העובד בקופת החולים שהוא מבוטח בה; עקב חוסר שיתוף פעולה בין קופות החולים היכולת להעריך את התחלואה שמקורה בתנאי עבודה במפעל מסוים נפגעת, ומידע חיוני אינו מזוהה. לצורך הטיפול בסוגיה זו היא המליצה על רפורמה בשירותי הבריאות התעסוקתית, הכוללת הנגשה של השירותים המחויבים על פי חוק לכל מקום עבודה באמצעות ספק שירותים אחד.

נמצא כי לצורך קידום הנושא, שהשותף העיקרי לו אמור להיות משרד הבריאות, קבע משרד הכלכלה בתכנית העבודה שלו כי יש להקים צוות בנדון ולקיים פגישת התנעה עם מנכ"ל משרד הבריאות, עד סוף ספטמבר 2015. נכון למועד סיום הביקורת הוא טרם עשה זאת. נוסף לכך, הנושא נכלל גם בטיטוטת ההצעה להחלטת ממשלה (על פעולותיו של משרד הבריאות בנדון ראו להלן בפרק "היבטים בנושא הבריאות התעסוקתית").

בנוגע להמלצות הנוגעות ליצירת תמריץ כלכלי להשקיע בנושא בטיחות העובד ובנוגע לשינוי מערך שירותי הרפואה התעסוקתית מסר משרד הכלכלה בתשובתו "כי ללא החלטת ממשלה בנושא, לא ניתן להניע את המשרדים האחראים לביצוע השינויים". כאמור לעיל מסר משרד הכלכלה כי ההצעה להחלטת ממשלה תוגש בקרוב לאישורם של מנכ"ל המשרד והשר.

6. שיפור הבטיחות בענף הבניין: ועדת אדם הקדישה פרק מיוחד לנושא הבטיחות בענף הבניין שבו הסיכון לתאונות עבודה הוא גבוה מאוד. המלצותיה העיקריות כללו: הרחבת הידע של מנהלי עבודה באתרי בנייה לרבות בנושא עבודה בגובה²¹, התקנת תקנים חדשים לפיגומים מסוג מסוים ולגידור אתרי בנייה וכן הגברת האכיפה בתחום. כל ההמלצות האלה נכללו בתכנית היישום.

נמצא כי בחלוף יותר משנה וחצי מהגשת דוח אדם יישם המינהל רק באופן חלקי את ההמלצות האמורות. המינהל תכנן להכשיר בהדרגה בשנים הקרובות 7,000 מנהלי עבודה לעבודה בגובה; עד ינואר 2016 הוכשרו כ-1,100 מנהלי עבודה. כמו כן טרם תוקנו תקנות חדשות לגידור אתרים. בנוגע להגברת האכיפה מסר המינהל למשרד מבקר המדינה בפברואר 2016 כי הוא "מבצע עתה הגברת האכיפה תוך הסבת יחידת החקירות ומיקודה בנושא זה... יחד עם זאת, פועל המינהל לבחינה ולקביעה של דרכים ושיטות יעילות יותר להגברת האכיפה".

21 נפילה מגובה היא הסיבה המרכזית לתאונות עבודה קטלניות ובפרט בענף הבניין.

יישום ההמלצות העיקריות בדוח אדם היה אמור לשנות מהיסוד את אופן הטיפול של המדינה בתחום הבטיחות בעבודה. ניתן היה לצפות כי משרד הכלכלה יפעל באופן נמרץ לקידום יישום ההמלצות האלה, בייחוד לנוכח היעדר שיפור בתחום. אולם בדיקת השתלשלות העניינים ממועד אישור תכנית היישום עד מועד סיום הביקורת העלתה כי יותר משנה פעל משרד הכלכלה בעצלתיים וטרם קידם באופן משמעותי את יישום המלצותיה העיקריות של ועדת אדם.

פעילות דלה של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בתחום הפיקוח והאכיפה

המינהל פועל מכוח חוק ארגון הפיקוח ומכוח פקודת הבטיחות. פעילותו נועדה כאמור להבטיח שהמעסיקים עושים את הפעולות הדרושות להגנה מרבית על בטיחותם של העובדים ובריאותם. מנגנון המינהל מורכב בעיקר ממפקחי עבודה ששר הכלכלה ממנה²², מתוכם הוא ממנה מפקח עבודה ראשי (להלן - מפע"ר) העומד בראש המינהל. בשנת 2014 עמד תקציב המינהל על כ-27.5 מיליון ש"ח.

יצוין כי משנת 2009 עד המחצית הראשונה של 2015 עלה באופן ניכר מספר מקומות העבודה המצויים בפיקוח המינהל (עלייה של יותר מ-60% לכ-83,000 מקומות עבודה). יתרה מזאת, במהלך השנים האחרונות הוטלו על המינהל משימות נוספות שאינן בליבת עיסוקו, כגון אחריות על אישור מתקני ספורט ופיקוח על הבטיחות באירועים המוניים²³, אך מנתוני כוח האדם של המינהל לשנת 2015 עולה כי כ-16% ממשורות המפקחים וכ-27% ממשורות החוקרים במינהל לא היו מאוישות (11 מתוך 66 ו-3 מתוך 11, בהתאמה).

בביקורת נבדקו כמה היבטים מרכזיים בפעילותו של המינהל ונמצא כי פעילותו בתחום הפיקוח והאכיפה במקומות עבודה הייתה דלה. יודגש כי תמונת מצב דומה הועלתה גם בדוחות מבקר מדינה קודמים²⁴ ואף בדוח אדם.

פיקוח חסר על מקומות העבודה

התפקיד המרכזי של מפקחי העבודה הוא לבצע ביקורי פיקוח שוטפים במקומות העבודה (להלן - ביקורי פיקוח). בביקורים אלה אמורים המפקחים לאתר כשלי בטיחות, להנחות את המעסיקים

- 22 עד 1977 השר הממנה היה שר העבודה, בשנים 1977-2003 - שר העבודה והרווחה, בשנים 2003-2013 - שר התמ"ת ומשנת 2013 - שר הכלכלה.
- 23 דוח אדם, עמ' 42-43.
- 24 מבקר המדינה, דוח שנתי 2002, 2002, "שירות הפיקוח על העבודה - הטיפול בתאונות עבודה", עמ' 751-771; דוח שנתי 2004, 2004, ממצאי מעקב - "שירות הפיקוח על העבודה - הטיפול בתאונות עבודה", עמ' 857-862.

בדבר האמצעים שעליהם לנקוט להסרתם כדי למנוע תאונות במהלך העבודה ולנקוט צעדים כנגד מעסיקים מפרי חוק.

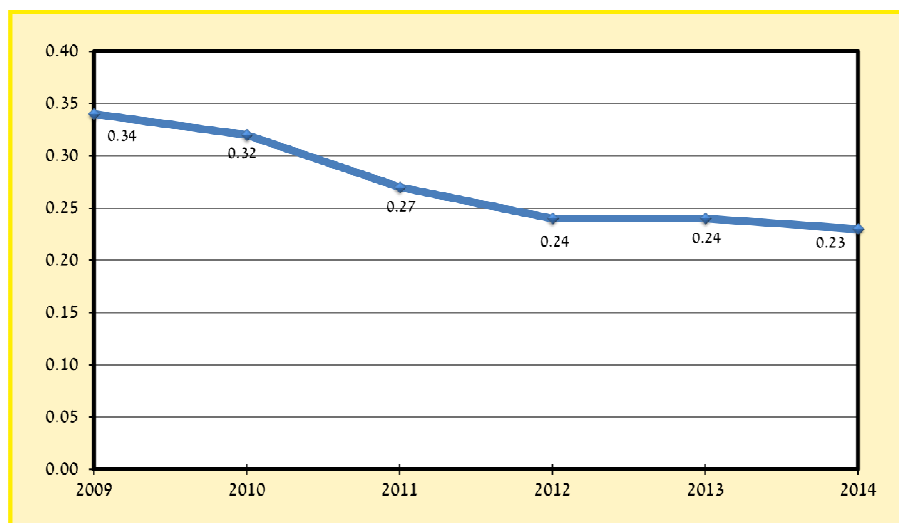
בעבר הצביע משרד מבקר המדינה על אולת ידו של המינהל במילוי תפקיד זה. ברוח שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2002 (להלן - הדוח משנת 2002)²⁵ נבדקה בין היתר תדירות הביקורים של מפקחי המינהל במקומות עבודה שבהם אירעו תאונות עבודה שנחקרו על ידם²⁶. הביקורת דאז העלתה כי בחלק ניכר ממקומות העבודה האמורים (כ-24%) לא ביצעו מפקחי העבודה ביקורי פיקוח שוטפים במהלך שלוש השנים שקדמו למקרים של תאונות העבודה.

גם ועדת אדם ציינה 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".

להלן בתרשים 3 נתוני המינהל בנוגע למספר ביקורי פיקוח במוצע לשנה במקום עבודה, בשנים 2014-2009:

תרשים 3

מספר ביקורי הפיקוח הממוצע לשנה במקום עבודה, 2014-2009



על פי נתוני המינהל בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2014-2009 ירדה תדירות ביקורי הפיקוח במקומות עבודה; בשנים 2010-2009 - ביקור אחד אחת לכשלוש שנים; בשנים 2013-2011 - ביקור אחד אחת לכארבע שנים, ובשנת 2014 ירדה התדירות אף יותר.

25 מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2002), בפרק "שירות הפיקוח על העבודה - הטיפול בתאונות עבודה", עמ' 751-771.

26 בביקורת דאז נבדק מדגם של 50 דוחות של חקירות שנערכו בשנים 1995-2000 וכן נבדקו כל פרטי החקירות וממצאיהן של 64 תאונות עבודה שאירעו בשנת 1998 והסתיימו במקרי מוות.

אשר לביקורי הפיקוח באתרי בנייה²⁷, להלן בלוח 2 היחס בין מספר אתרי הבנייה שהיו מוכרים למינהל באותה עת ובין מספר ביקורי הפיקוח באתרים אלה:

לוח 2

מספר אתרי הבנייה שהיו מוכרים למינהל ומספר ביקורי הפיקוח באתרים אלה, 2014-2009

השנה	מספר אתרי הבנייה המוכרים למינהל	מספר הביקורים בשנה באתרי בנייה	היחס בין מספר האתרים למספר הביקורים
2009	12,018	5,509	2.18
2010	13,430	5,549	2.42
2011	15,532	5,569	2.64
2012	17,089	6,335	2.69
2013	14,696	6,209	2.36
2014	15,440	6,736	2.29

המקור: המינהל

מהנתונים בלוח 2 עולה כי בשנים 2009-2014 היחס בין מספר האתרים למספר הביקורים שערכו מפקחי המינהל נע בין ביקור פיקוח אחד לכל 2.18 אתרי בנייה לביקור פיקוח אחד לכל 2.69 אתרי בנייה. משמע, מפקחי המינהל ביקרו בפחות מ-50% מאתרי הבנייה שהיו מוכרים למינהל באותה עת.

תדירות נמוכה של ביקורי פיקוח פוגעת באפקטיביות של הפיקוח ועלולה גם להקשות על המינהל במעקב אחר תיקון ליקויים שאותרו בעבר. לנוכח דברים אלה, על המינהל להעלות את תדירות ביקורי הפיקוח.

ליקויים בחקירת תאונות עבודה

על פי חוק ארגון הפיקוח, מפקחי העבודה מוסמכים לחקור ולברר את סיבותיהן ואת נסיבותיהן של תאונות עבודה; הכול כדי להפיק לקחים שיאפשרו לצמצם את סיכויי הישנותן וכדי להביא לידי מיצוי הדין עם מעסיקים שעברות הבטיחות שעברו גרמו להתרחשותן; מיצוי דין שיש בו די כדי להגביר את יסודות המניעה וההרתעה. כדי לחקור או לברר בנוגע לתאונת עבודה, על מפקח העבודה להגיע לביקור במקום העבודה שבו אירעה התאונה.

בדוח משנת 2002 הצביע משרד מבקר המדינה על אזלת ידו של המינהל גם בנושא זה. שיעור החקירות שהמינהל ערך ביחס למספר הדיווחים על תאונות עבודה שקיבל הגיע בתקופה שנבדקה רק לכ-3% בממוצע לשנה.

27 50% מההרורים בתאונות עבודה בשנת 2014 עבדו בענף הבנייה אף שבאותה עת רק כ-5% מכלל המועסקים במשק עבדו בענף זה.

בביקורת הנוכחית נמצא כי לא חל כל שיפור בתחום זה. על פי נתוני המערכת הממוחשבת של המינהל, בשנים 2009-2014 ביקרו מפקחי המינהל, לאחר קבלת דיווח על תאונת עבודה, בפחות מ-2% ממקומות העבודה שבהם אירעו תאונות (בשנים אלה ביקרו מפקחי המינהל, בעקבות תאונות עבודה, ב-242 מקומות עבודה במוצע לשנה בעוד המינהל קיבל דיווחים על כ-14,000 תאונות עבודה במוצע שנתי). יצוין כי ועדת אדם ציינה כי הדיווחים המתקבלים במינהל מקיפים רק כ-33% ממספר תאונות העבודה המדווחות לביטוח לאומי²⁸.

לדעת משרד מבקר המדינה מדובר בשיעור זעום של ביקורים המעלה ספק בדבר יכולתו של המינהל להפיק לקחים מתאונות שאירעו כדי למנוע הישנותן בעתיד, ובדבר יכולתו למצות כראוי את הדין עם האחראים האפשריים להתרחשות של תאונות עבודה.

בתשובתו מסר משרד הכלכלה כי הנתונים ביחס לשיעור הביקורים של מפקחי המינהל במקומות העבודה שבהם אירעו תאונות, אינם משקפים את כל הפעילות של המפקחים בעקבות תאונות, משום שחלק גדול מהפעילות של המפקחים נעשה במסגרת ביקורי הפיקוח ולא רק במסגרת של חקירות ובידורים, ו"התיעוד אינו נערך בצורה מלאה במערכת". הוא הוסיף כי בשל העומס הגדול המונח על כתפיהם, המפקחים בודקים את כל הדיווחים על תאונות עבודה המגיעים למינהל, והם מטופלים לפי חומרת התאונה; באופן הזה ניתנת עדיפות לטיפול בתאונות קשות יותר או בכאלה היכולות להצביע על כשל חמור הדורש את התערבות המינהל. לעניין מיצוי הדין עם מפרי חוק ציין המינהל כי הוא מגביר את האכיפה באמצעות יחידת החקירות שלו שעל פי התכנון "תבצע חקירות פליליות שמטרתן גיבוש כתבי אישום נגד מפרי חוק בתחום, על מנת להעמידם לדין".

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל כי ראוי שמפקחיו יקפידו על רישום מלא של פעולותיהם בכלל ושל פעולות הנוגעות לבידור נסיבות של תאונות עבודה בפרט, וזאת כדי למצות את האפשרות להפיק לקחים מתאונות שקרו.

שימוש מועט בכלי אכיפה יעילים

על פי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, ותקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - בטיחות בעבודה), התשנ"ו-1995, עברות על חלק מההוראות שנקבעו בחוק ארגון הפיקוח ובחוקים נוספים המנויים בתקנות אלה, הן עברות שבגינן ניתן להטיל קנס בדרך מינהלית (להלן - קנס מינהלי). הקנס המינהלי הוא כלי אכיפה שמטרתו להביא לידי הגברת הציות של ציבור המפוקחים הכפוף להוראות חיקוקים. הוא נחשב אמצעי קל להפעלה, יעיל ומהיר העשוי לשמש כלי הרתעה הולם שיביא לידי צמצום שכיחותן של עברות מהסוג הזה. למרות זאת, בדוח משנת 2002 העיר משרד מבקר המדינה כי מספר הקנסות המינהליים שהטיל המינהל היה זעום (כ-50 קנסות במוצע לשנה).

28 תאונות עבודה על פי הגדרתו של המינהל.

בביקורת הנוכחית נמצא כי בשנים האחרונות לא הטיל כמעט המינהל קנסות מינהליים על מעסיקים שהפרו הוראות הקבועות בחוקים האמורים. בשנת 2013 כלל לא הוטלו קנסות ובשנת 2014 הוטלו עשרה קנסות בלבד. לנוכח מיעוט הקנסות שהוטלו, על המינהל לבחון מחדש את הפעלת הקנס המינהלי כדי להשימושו ככלי הרתעה הולם.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי המספר הנמוך של הקנסות המינהליים שהמינהל הטיל נובע מ"הוראות מחמירות ביותר באשר לאופן הטלת הקנס המינהלי. בדיון שהתקיים לאחרונה במשרד המשפטים... סוכם כי יעשה תחילה פיילוט במסגרתו ישוב המינהל להפעיל כלי זה".

טיפול לקוי בנושא ועדות בטיחות

חוק ארגון הפיקוח קובע כי "מפעל^[29] שמעסיקים בו 25 עובדים לפחות תהיה בו ועדת-בטיחות", שבין יתר חובותיה וסמכויותיה "לברר סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות העבודה במפעל ולהמליץ על אמצעים למניעתן" ו"לעמוד על תנאי הבטיחות והגיהות, להמליץ על שיפורים ולייעץ בקביעת כללי בטיחות". עוד קובע החוק כי על מזכיר ועדת הבטיחות, שהוועדה מינתה מבין חבריה, להודיע למינהל על הקמת ועדת בטיחות (ובכלל זה את שמותיהם של היושב בראשה, של המזכיר ושל חבריה) ועל כל שינוי בפרטים שנמסרו בהודעה על הקמתה. כמו כן, עליו לשלוח למינהל את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה או למצער את תמציתם.

על פי נתוני המינהל, במועד סיום הביקורת היו 5,862 מפעלים ברחבי הארץ שחלה עליהם החובה להקים ועדת בטיחות. אולם למינהל היו נתונים על קיומה של ועדת בטיחות רק בכ-1,800 מפעלים. דהיינו, למינהל לא היה כל מידע בנוגע לקיומן או להיעדרן של ועדות בטיחות בכ-70% מהמפעלים החייבים בהקמתן, וממילא לא היו בידו נתונים אם הן ממלאות את תפקידן ובאיזו מידה.

יתר על כן, במכתב למוסד ממאי 2014 ציין המינהל כי בשנים 2009-2013 הוא קיבל רק 41 דיווחים על מינויים של יושבי ראש חדשים לוועדות בטיחות, ולהערכתו מספר הוועדות הפעילות גדול יותר ממספר הדיווחים האמור. עוד ציין המינהל כי "מספרים ספורדיים אלו נמוכים מאוד ביחס לצפוי וביחס למספר מקומות העבודה הנדרשים בקיום ועדות בטיחות על פי חוק". במכתב האמור התייחס המינהל גם לחובתם של מזכירי ועדות הבטיחות להעביר למינהל פרוטוקולים של ישיבות הוועדה או למצער את תמציתם, וציין כי להערכתו קיים "תת דיווח ואי מילוי ההוראה בחלק גדול מן המקומות בהם פועלת ועדת בטיחות" ו"ברור לכל" כי רישומי המינהל "אינם מלאים ואינם מייצגים".

29 לפי חוק ארגון הפיקוח, מפעל הוא "מקום שחלה עליו פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970, כולה או חלקה".

בנוגע לפעולות שהמינהל נקט כדי לאכוף על המפעלים להקים ועדת בטיחות נמצא כי פעילותו הייתה דלה. בשנים 2013-2014 פנו בכתב מפקחי המינהל לשישה מפעלים בלבד בדרישה להקים ועדת בטיחות והוציאו רק 14 צווי שיפור למפעלים לתיקון הפרות בעניין זה.³⁰

בתשובתו מסר משרד הכלכלה כי הוא מקבל את הערתו של משרד מבקר המדינה בנושא זה וקבע לתת לנושא עדיפות בתכנית העבודה לשנת 2016.

מכל האמור עולה כי פעילותו של המינהל בתחום הפיקוח והאכיפה במקומות עבודה הייתה דלה, ולמעשה הוא לא מילא את תפקידו העיקרי - פיקוח ואכיפה במקומות עבודה כדי להבטיח שהמעסיקים עושים את הפעולות הדרושות להגנה מרבית על בטיחותם של העובדים ובריאותם.

פעילות לא אפקטיבית של המוסד לבטיחות ולגיהות

על פי חוק ארגון הפיקוח, מטרתו של המוסד לבטיחות ולגיהות היא "לקדם את תנאי הבטיחות בעבודה והגיהות המקצועית". בשנת 2014 תקציב המוסד היה כ-43.5 מיליון ש"ח³¹ כאשר 58% ממנו יועדו להוצאות שכר עבודה³². במועד סיום הביקורת עבדו במוסד 114 עובדים.

על פי חוק ארגון הפיקוח, "תקציבו של המוסד יכוסה מהקצבת אוצר המדינה, ומהקצבת ארגוני עובדים ומעבידים שיש להם נציגים במועצה. כן רשאי המוסד לקבל תרומות והכנסות מארגון שוחריו ומפרסומים ומפעולות אחרות". על פי חוק הביטוח הלאומי, ביטוח לאומי רשאי ליתן הענקות, במסגרת תקציבו, למוסד לבטיחות ולגיהות או לכל תאגיד או גוף אחר העוסקים בקידום פעולות בנושא הבטיחות בעבודה.

הוצאות המוסד בשנת 2014 הסתכמו בכ-48.5 מיליון ש"ח. מקורות ההכנסה העיקריים היו תקציב שוטף מביטוח לאומי (31.1 מיליון ש"ח) ופעולות הדרכה (כ-8.6 מיליון ש"ח).

בתחום קידום הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשק ניתן להבחין בין מוצרים שגופים עסקיים פרטיים רבים מספקים, למשל קורסים לבעלי תפקידים בתחום הבטיחות וביצוע פעולות בתחום הגיהות (ראו להלן), ובין מוצרים ציבוריים ופעולות כגון מחקר, הסברה, פעילות מניעה וסיוע למפעלים, שגופים פרטיים אינם מציעים בדרך כלל עקב חוסר כדאיות כלכלית. המוצרים הציבוריים

- 30 צו שיפור הוא אחד האמצעים העומדים לרשות מפקח כדי לאכוף על מעסיק לתקן ליקוי המעיד על הפרה לכאורה של חיקוקים בנושאי בטיחות מצדו. הצו מחייב את מקבלו לנקוט צעדים עד המועד שנקבע בו למילוי הוראת חוק שעניינה בטיחות בעבודה, ללא הטלת מגבלות על המשך הפעילות השוטפת עד למילוי הוראות הצו. בנוגע לוועדות הבטיחות הוצאו צווי השיפור בין היתר עקב הפרות האלה: אי-הקמת ועדת בטיחות, אי-העברת הודעה על הקמתה ואי-העברת פרוטוקולים של ישיבותיה.
- 31 התקציב לא כלל כספים מביטוח לאומי (באמצעות קרן מנוף, על הקרן ראו להלן) וממשרד הכלכלה (באמצעות היחידה לפעולה מונעת ומחקר בבריאות ובבטיחות בעבודה) לפרויקטים מסוימים שביצועם מותנה בקבלת התקציב הייעודי עבורם.
- 32 תחשיב זה אינו כולל עלות שכר של כתשע משרות שאינן תקניות הממומנת מתקציב "רכישת שירותים" ומתקציב פרויקטים.

חיוניים למשק משום שהתועלת הכוללת המופקת מאספקתם (מניעת תאונות ומחלות מקצוע בכל ענפי המשק) אמורה להיות רבה מעלותם, וללא מעורבות ממשלתית הם לא יסופקו.

לפיכך, מתבקש היה כי המוסד, שהוא גוף ממלכתי ועיקר הכנסתו מתקציב המדינה, יקדיש חלק נכבד מתשומותיו למרכיבים בתחום הבטיחות שבהם יש "כשל שוק", דהיינו מרכיבים שגופים פרטיים אינם עוסקים בהם עקב חוסר כדאיות כלכלית. כך גם עולה מחוק ארגון הפיקוח הקובע כי המוסד יעסוק במרכיבים כגון ניהול פעולות הסברה, עריכה ופרסום של מחקרים, סיוע בבחירת נאמני בטיחות והקמתן של ועדות בטיחות, הדרכתם ועידודם בפעולתם.

אולם נמצא כי פעילותו של המוסד בתחומי ההדרכה והגיהות אינה מבוססת על מדיניות המנחה אותו, כגוף ממלכתי, באילו תחומים עליו להתמקד, והלכה למעשה הוא מייחד חלק ניכר מפעילותו (כ-30% מהוצאותיו) לפעולות בתחומים אלה, שני תחומים שבהם הוא מתחרה, במימון כספי מדינה, בגופים פרטיים המציעים למעסיקים שירותים דומים. לעומת זאת, פעילותו של המוסד מועטה יחסית דווקא בתחומים חיוניים שהשוק הפרטי אינו מציע אותם, למשל בתחום המחקר או בעידוד הקמה והפעלה של ועדות בטיחות. להלן הפרטים:

הקצאת משאבים לפעילות המתחרה בשוק הפרטי

1. פעולות הדרכה

תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999, מטילות על המחזיק במקום עבודה³³ חובה לקיים הדרכה לעובדים בדבר מניעת סיכונים והגנה מפניהם, באמצעות בעל מקצוע מתאים, ולחזור ולקיים הדרכה כאמור לפי צורכי העובדים ולפחות פעם אחת בשנה. עוד קובעות התקנות האלה כי ההדרכה למנהלי עבודה ולעובדי תחזוקה תינתן באמצעות המוסד לבטיחות ולגיהות או מוסד או אדם אחר שהמפע"ר אישר לצורך זה. נוסף לכך, לפי תקנות ארגון הפיקוח (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996, ולפי התקנות מכוח פקודת הבטיחות הקובעות הוראות שעניינן הכשרת עוסקים בעבודות מסוימות³⁴, הוסמכו מוסדות הכשרה שונים, ובהם המוסד לבטיחות ולגיהות, לקיים הדרכות והכשרות בתחום הבטיחות בעבודה.

הגורם האחראי במוסד לפעולות ההדרכה הוא מינהל ההדרכה הכפוף למנכ"ל המוסד. במועד סיום הביקורת עבדו במינהל ההדרכה 15 עובדים. במהלך 2014 ארגנו מינהל ההדרכה וחלק מעובדי מחוזות המוסד 834 קורסים וימי השתלמות שהפיקו הכנסות למוסד, ובהם השתתפו כ-17,000 משתלמים. זאת ועוד, בשנה זו העביר המוסד כ-1,500 הרצאות בודדות שהפיקו אף הן הכנסות למוסד, ובהן השתתפו כ-13,000 משתלמים.

33 בתקנות אלה המחזיק במקום עבודה הוא בין היתר כל אחד מאלה: המעסיק, בעל מקום העבודה, המנהל בפועל את מקום העבודה או מי שבהשגחתו או בפיקוחו פועל מקום העבודה.

34 למשל, תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), התשס"ז-2007, ותקנות הבטיחות בעבודה (עגורנאים, מפעילי מכונות הרמה אחרות ואתרים), התשנ"ג-1992.

נמצא כי ההוצאה של המוסד על כל פעולות ההדרכה שהוא מקיים גדולה מההכנסה מהן. בשנת 2014 הסתכמה ההוצאה (כולל הוצאות כוח האדם של מינהל ההדרכה ולא כולל הוצאה להפעלת ניידות הדרכה) בכ-10 מיליון ש"ח וההכנסה הייתה כ-8.6 מיליון ש"ח. דהיינו, מקורות ההכנסה האחרים של המוסד (בעיקר התקציב השוטף המתקבל מביטוח לאומי) מימנו פער של כ-1.4 מיליון ש"ח בין ההוצאה להכנסה. יצוין כי הוצאות כוח האדם שצוינו לעיל אינן כוללות את הוצאות כוח האדם במחוזותיו של המוסד (חיפה, ירושלים, תל אביב ובאר שבע) על פעולות ההדרכה, ולפיכך הפער בפועל גדול אף יותר. בשנת 2013 היה הפער בין ההוצאות להכנסות של המוסד בתחום ההדרכה אף גדול יותר ועמד על כ-1.7 מיליון ש"ח.

זאת ועוד, במשק פועלים כאמור גופים פרטיים רבים העוסקים בהדרכה והכשרה של כוח אדם בתחום הבטיחות בעבודה. יצוין שגופים אלה, המצויים בתחרות עסקית ביניהם ועם המוסד לבטיחות ולגיהות, מציעים כמעט את כל היצע הקורסים שהמוסד מספק, ומתוך כל הקורסים שהוא מציע מספר הקורסים שהוא מקיים באופן בלעדי זניח.

על היעדר ייחודיות בפעילות ההדרכה של המוסד ניתן ללמוד גם מהעובדה שאת רוב הפעילות (קורסים, ימי השתלמות והרצאות בודדות) מעבירים מרצים שאינם עובדי המוסד³⁵ וחלק ניכר מהם מרצים גם בקורסים מטעם מוסדות הכשרה פרטיים. למשל, בקורסים להכשרת ממוני בטיחות בעבודה³⁶, שערך המוסד בשנים 2014-2015, 31% מהמרצים (19 מתוך 61) שהוא רשם כמרצים בקורסים האלה נרשמו גם על ידי שבעה מוסדות הכשרה פרטיים.

2. פעולות בתחום הגיהות

תקנות הבטיחות בעבודה (ניטור סביבתי וניטור ביולוגי של עובדים בגורמים מזיקים), התשע"א-2011, קובעות כי במקום עבודה שבו נעשה שימוש בגורם מזיק טעון ניטור³⁷ יערוך המעסיק בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות שבאמצעותן ייקבע אם נמצא במקום העבודה עובד החשוף לגורמים מזיקים טעוני ניטור³⁸. הבדיקות יכללו גם סקר מקדים³⁹ ולפי ממצאיו יערוך ניטור סביבתי של גורמים מזיקים. תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובריאות העובדים ברעש), התשמ"ד-1984, קובעות כי המעסיק במפעל או במקום עבודה שבו עובדים ברעש מזיק⁴⁰ או שיש יסוד סביר להניח שעובדים בו ברעש מזיק, יערוך בדיקות סביבתיות-

- 35 72% משעות ההוצאה שקיים המוסד במסגרת פעולות הדרכה מינואר 2010 עד יוני 2015 הועברו בידי מרצים שלא היו עובדי המוסד.
- 36 הקורס להכשרת ממוני בטיחות בעבודה הוא קורס מרכזי בתחום הבטיחות. על פי חוק ארגון הפיקוח, השר רשאי להורות למעסיק על מינוי אדם מאומן כראוי להיות הממונה על הבטיחות במפעל כדי שעיקר תפקידו יתמקד בכך. לעניין זה, ראו גם את תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996.
- 37 גורמים מזיקים הם גורמים כימיים ופיזיקליים מזיקים הנמצאים במקום העבודה והעובדים עלולים להיחשף אליהם בזמן העבודה. הגורמים המזיקים טעוני הניטור מפורטים בתוספת הראשונה לתקנות האמורות.
- 38 את הבדיקות האלה יבצע אך ורק בודק מעבדה מוסמך (עובד מעבדה בעל הסמכה תקפה מהמפעל לערוך בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות במקומות עבודה) ובמעבדה מוסמכת (מעבדה בעלת הסמכה תקפה מהמפעל לערוך בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות במקומות עבודה).
- 39 סקר מקדים הוא סקר שיטתי הנערך במקום העבודה לצורך זיהוי, הערכה ותיעוד של גורמים מזיקים.
- 40 רעש מזיק הוא רעש שמפלסו גבוה מהערכים המותרים בתקנות אלה, העלול לגרום נזק בריאותי לעובד החשוף לו במקום העבודה.

תעסוקתיות של מפלסי הרעש לסוגיו⁴¹. על פי תקנות אלה ולפי תקנות נוספות מכוח פקודת הבטיחות הקובעות הוראות לדיגום גורמים מזיקים מסוימים (למשל עופרת וכספית) הסמיך המפע"ר כמה מעבדות לצורך זה, ועמן נמנה גם המוסד.

לפעולות בתחום הגיהות אחראית מחלקת הגיהות שבמוסד. את הפעולות האלה עושים עובדי המחלקה ומדריכי הגיהות במחוזות, ורובן גם הפיקו הכנסות למוסד. במועד סיום הביקורת עבדו במחלקה שבעה עובדים ובמחוזות המוסד עבדו שמונה מדריכי גיהות.

נמצא כי גם ההוצאה של המוסד בגין פעולות בתחום הגיהות גדולה מההכנסה מהן. בשנת 2014 הסתכמה ההוצאה (כולל הוצאות כוח אדם של מחלקת הגיהות של המוסד) בכ-2.9 מיליון ש"ח וההכנסה הייתה כ-1.6 מיליון ש"ח. דהיינו, מקורות ההכנסה האחרים של המוסד (ובעיקר התקציב השוטף המתקבל מביטוח לאומי) מימנו פער של כ-1.3 מיליון ש"ח בין ההוצאה להכנסה. יצוין כי הוצאות כוח האדם שצוינו לעיל אינן כוללות את הוצאות כוח האדם במחוזות בגין פעולות בתחום הגיהות, ולפיכך הפער בפועל גדול אף יותר.

זאת ועוד, כמו בתחום ההדרכה, גם בתחום הגיהות פועלים במשק גופים פרטיים המקיימים אף הם את כל הפעולות שהמוסד עושה בתחום זה. בעניין זה יצוין כי מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מהמינהל⁴² עלה כי "נתח השוק" של המוסד בפעולות בתחום הגיהות קטן מ-20%.

יוצא אפוא כי כספי ביטוח לאומי, דהיינו כספי ציבור, מממנים למעשה פעילות של המוסד לבטיחות ולגיהות בתחום ההדרכה ובתחום הגיהות, שכאמור אינה ייחודית למוסד ורובה ככולה מתחרה בפעילותם של גופים פרטיים בתחומים אלה.

יתרה מזאת, פעילות ההדרכה והגיהות של המוסד לבטיחות ולגיהות אינה מבוססת על מדיניות המנחה אותו, כגוף ממלכתי, באילו תחומים עליו להתמקד.

בתשובתו מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה טען המוסד לבטיחות ולגיהות כי לדעתו יש להפחית מהוצאות ההדרכה כמה מרכיבים, והפחתה זו, לפי חישוביו, מלמדת שפעילותו בתחום אינה גירעונית. עוד מסר בתשובתו כי פעילות ההדרכה שלו "תיבדק על מנת למצוא את הנוסחה המתאימה שתועיל ליצירת ענף מקצועי מחד אך ללא פגיעה בשוק הפרטי מאידך". בכל הנוגע לפעולות בתחום הגיהות ציין המוסד כי שירותי הגיהות שהוא מעניק כוללים "ניטורים ופעולות התערבות ייחודיות" שהם "מעבר לביצוע סקר מקדים ובדיקות סביבתיות גרידא", כך ש"יש יתרון בביצוע פעולות הגיהות התעסוקתית... במימון ציבורי ועל ידי גוף ממלכתי".

41 את הבדיקות יבצע בודק מעבדתי מוסמך - בודק מעבדתי בעל הסמכה תקפה מהמפע"ר לערוך בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות של מפלס הרעש במקום עבודה שבו עובדים ברעש. מעבדה מוסמכת היא מעבדה שהמפע"ר הסמיכה לערוך את הבדיקות האמורות.

42 יצוין כי על פי תקנות הבטיחות שעניינן ניטור כימי וניטור רעש, על עורכי הסקרים המוקדמים ודוחות הניטור להעביר עותקים של מסמכים אלה למינהל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא קיבל את טענת המוסד בנוגע להוצאות ההדרכה, וגם אילו קיבל אותה עדיין אין זה ראוי שכספי מדינה יממנו פעילות של המוסד המתחרה בשוק הפרטי, בזמן שדווקא פעילותו הייחודית בתחומים שהוטלו עליו בחוק דלה, כמפורט בהמשך.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמוסד ימפה את התחומים שבהם קיים "כשל שוק", דהיינו תחומים שגופים פרטיים אינם נותנים להם מענה, וימקד את פעולותיו בתחומים אלה, בשים לב לנדרש בחוק ארגון הפיקוח.

טיפול מועט במקומות עבודה קטנים ובאתרי בנייה

פעולות המוסד כוללות ביקורים של מדריכיו במקומות עבודה לצורך הדרכת בעלי התפקידים בתחומי הבטיחות והגיהות (להלן - ביקורי ייעוץ) וביצוע פעולות מפיקות הכנסה למוסד הכוללות פעולות הדרכה פנים-מפעילות ופעולות בתחום הגיהות. יצוין כי גם ביקורי ייעוץ, שהמוסד מציע בחינם, מוצעים כיום מטעם הגופים הפרטיים למפעלים היכולים לשלם עבורם.

כאמור, המינהל והמוסד משלימים במידה רבה האחד את פעילותו של משנהו. בשנים האחרונות המינהל מתקשה למלא את תפקידו בתחום הפיקוח והאכיפה על מקומות עבודה. לנוכח קושי זה עולה חשיבות פעילותם של מדריכי המוסד לצורך קידום הבטיחות במקומות העבודה, בייחוד במקומות עבודה קטנים המתקשים לממן בעצמם פעילות כזו. יתרה מזאת, מומחים מעריכים כי שיעור תאונות העבודה במפעלים ובבתי מלאכה קטנים, המעסיקים פחות מ-25 עובדים (להלן - במ"קים), גבוה יותר משיעור תאונות העבודה במפעלים גדולים יותר⁴³. לפיכך, ניתן היה לצפות כי המוסד ימקד את מאמציו במגזר הבמ"קים שבו לכאורה קיים "כשל שוק" עקב קשיי המגזר לממן הדרכות לקידום הבטיחות.

להלן בלוח 3 מספר מקומות העבודה שהיו בטיפול המוסד⁴⁴ בשנת 2014 ושיעורם ממקומות העבודה המוכרים למינהל:

- 43 דוח אדם, עמ' 51-52 והמוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מקבלי דמי פגיעה בשנת 2004 (יוני 2005), עמ' 22.
- 44 טיפול המוסד הוא לפחות ביקור אחד של מדריך המוסד בשנה.

לוח 3

מספר מקומות העבודה שהיו בטיפול המוסד בשנת 2014 ושיעורם ממקומות העבודה המוכרים למינהל

שיעור המקומות שבטיפול המוסד	מספר המקומות בטיפול המוסד	מספר המקומות המוכרים	
43%	2,496	5,862	מפעלים המעסיקים 25 עובדים ויותר
12%	5,391	44,056	מפעלים המעסיקים פחות מ-25 עובדים*
9%	2,179	23,492	אתרי בנייה

על פי נתוני המינהל והמוסד בעיבוד משרד מבקר המדינה. * מספר הבמ"קים בטיפול המוסד כולל את הבמ"קים שהיו חלק מפרויקט במ"קים שבו השתתף המוסד בסיוע מימון מקרן מנוף⁴⁵.

מהנתונים עולה כי שיעור המפעלים הקטנים ואתרי הבנייה שהמוסד ביקר בהם, מתוך כל מקומות העבודה האלה המוכרים למינהל, היה מצומצם ואף קטן באופן ניכר משיעור המפעלים המעסיקים 25 עובדים ויותר שביקר בהם, וזאת אף על פי שדווקא במפעלים קטנים ובאתרי בנייה הסיכון לתאונות עבודה גדול יותר.

לעומת זאת, בין המפעלים המעסיקים יותר מ-25 עובדים, שבהם מדריכי המוסד עורכים ביקורים, ובכללם גם ביקורי ייעוץ ללא תשלום, נכללים עשרות תאגידים שהכנסותיהם מסתכמות בעשרות מיליוני ש"ח בשנה; למשל, בשנים 2014-2015 ביקרו מדריכי המוסד בין היתר בכמה חברות שההכנסות של כל אחת מהן בשנת 2014 היו יותר ממיליארד ש"ח.

בנוגע לטיפולו במפעלים קטנים מסר המוסד בתשובתו כי הוא מקבל את הערתו של משרד מבקר המדינה בעניין זה, ובתכנית העבודה לשנת 2016 הוא מתכוון להגביר ב-30% את פעילותו במפעלים קטנים, וזאת בשיתוף פעולה עם המינהל. בנוגע לטיפולו באתרי בנייה מסר המוסד כי בשנת 2016 הוא מתכנן לטפל ב-2,300 אתרי בנייה.

אשר לאתרי בנייה, משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר בתוספת של 120 אתרים לעומת השנה הקודמת. התוספת האמורה היא שיפור זעום ביחס להיקף אתרי הבנייה הגדול פי עשרה בערך ממספר האתרים שבהם מתוכננים ביקורי ייעוץ. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הסיכון הגדול יותר לתאונות במקומות העבודה הקטנים ובאתרי הבנייה ראוי שהמוסד יגביר את טיפולו בהם באופן ניכר יותר.

45 קרן בניהולו של ביטוח לאומי המממנת, מכוח סעיף 149 לחוק הביטוח הלאומי, פעולות המיועדות למניעת תאונות עבודה במפעלים או במקומות עבודה אחרים.

פעילות מחקרית מועטה

על פי חוק ארגון הפיקוח, אחד מתפקידי המוסד הוא כאמור לערוך ולפרסם מחקרים. על חשיבותם של מחקרים בתחום הבטיחות והגיהות עמדה ועדת אדם כשציינה כי "מחקרים חדשניים עדכניים ובעלי אופי יישומי... חיוניים לשיפור מתמיד" בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית, ובעולם המערבי נמצא מתאם גבוה בין פיתוח המחקר להורדת שיעורי הפגיעה מתאונות עבודה. עוד ציינה הוועדה כי ההיקף הנוכחי של הפעילות המחקרית בישראל "אינו עונה על הצרכים".

הביקורת העלתה כי על אף חשיבות המחקר ואחריותו של המוסד לעסוק בו על פי החוק, המשאבים שהקצה לכך היו דלים ופעילותו בנושא היתה מועטה. הגורם האחראי לפעילות המחקר במוסד היא מחלקת המחקר המונה עובד אחד בלבד המועסק בחצי משרה. ההוצאה של המחלקה בשנת 2014 (בניכוי שכרו של העובד) הסתכמה בכ-30,000 ש"ח שהם פחות מעשירית האחוז מהוצאות המוסד באותה שנה, והיקף פעילותה היה מחקר אחד בממוצע לשנה⁴⁶. עוד נמצא כי את מחקריו המוסד עורך רק בתנאי שהוא מקבל מימון חיצוני, דהיינו הוא אינו מממן מחקרים מתקציבו, והם עוסקים רק בתחום הגיהות התעסוקתית ולא בתחום הבטיחות בעבודה.

המוסד מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הערתו של משרד מבקר המדינה בעניין זה והוא "יפעל להקמת מחלקה משמעותית של מחקר ופיתוח שתשמש מאגר איכותי לטובת כלל הגופים".

ליקויים בפעילות להקמת ועדות בטיחות ולעידוד נאמני בטיחות

פעילות מעטה להקמת ועדות בטיחות: חוק ארגון הפיקוח קובע כי המוסד לבטיחות ולגיהות "יסייע לבחירת נאמני בטיחות ולהקמתן של ועדות בטיחות, ידריכם ויעודדם בפעולתם". על מזכיר ועדת הבטיחות להודיע גם למוסד על הקמת הוועדה, לעדכן אותו בדבר כל שינוי בפרטי ההודעה שמסר ולהעביר לו פרוטוקולים משיבות הוועדה או למצער תמציתם. תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ועדות בטיחות ונאמני בטיחות), התשכ"א-1960, קובעות כי במפעל שבו אין ועד עובדים, ייבחרו נאמני הבטיחות או נציגי העובדים בוועדת הבטיחות "על ידי העובדים במפעל, באסיפה שתכונס לצורך זה, על ידי בא כוח המוסד". משמע, החוק והתקנות נותנים בידי המוסד כלים לנהל מאגר מידע בנוגע למפעלים שבהם הוקמה ופועלת ועדת בטיחות או בנוגע למפעלים החסרים ועדה כזאת, ולפעול באופן פרואקטיבי להקמת ועדות בטיחות במפעלים.

46 בסוף 2007 החל המוסד לערוך מחקרים. עד מועד סיום הביקורת הוא ערך שמונה מחקרים.

1. נמצא כי אף שהסיוע בהקמת ועדות הבטיחות הוא אחד מתפקידי של המוסד, הוא לא פעל באופן יזום כדי לאתר מקומות עבודה שלא פעלו בהם באופן סדיר ועדות בטיחות, אף שהם מחויבים על פי חוק בהקמה ובהפעלה של ועדה כזאת, כדי לעודד אותם ולסייע להם להקים ועדת בטיחות ולהפעילה.

יתרה מזאת, אף שבידי המינהל רשימה של מפעלים החייבים בהקמת ועדת בטיחות, לא פעל המוסד כדי לקבל מהמינהל את הרשימה לצורך עידוד הקמתן של ועדות בטיחות.

2. חוק ארגון הפיקוח קובע כי המוסד ישלח "לפי בקשת ועדת בטיחות או חלק מחבריה... במידת האפשר, נציג לשיבות הועדה", ונציג המוסד רשאי להשתתף בשיבות ועדת הבטיחות גם ביזמתו. תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ועדות בטיחות ונאמני בטיחות), התשכ"א-1960, קובעות כי חברי ועדת הבטיחות "יתמנו או ייבחרו לשלוש שנים, ומותר לחזור למנותם או לבחורם מחדש" ו"על ועדת הבטיחות להתכנס לפחות שמונה פעמים בשנה".

כאמור, 5,862 מפעלים ברחבי הארץ חייבים בהקמת ועדת בטיחות. נמצא כי בשנים 2013-2015 פעלו מדריכי המוסד להקמת ועדות בטיחות או השתתפו בשיבות של ועדות בטיחות רק ב-565 מפעלים. דהיינו, המוסד היה מעורב בפעילות של ועדות בטיחות בפחות מ-10% מהמפעלים שבהם חייבת לפעול ועדה כאמור.

בתשובתו מסר המוסד כי הוא "מקבל על עצמו שיש להרחיב ככל הניתן את הפעילות בתחום ועדות הבטיחות", והוסיף כי הוא יפעל עם המינהל "על מנת להקים מספר רב ככל הניתן של ועדות בטיחות במקומות עבודה... כפי שהחוק מחייב וככל שתקציבו מאפשר".

ליקויים בעידוד נאמני בטיחות: חוק ארגון הפיקוח קובע כי "מפעל שקיימת בו ועדת בטיחות, יהיו נציגי העובדים בוועדה, וכן עובדים אחרים שמינתה הועדה, הנאמנים לענייני בטיחות וגיהות באותו מפעל", וב"מפעל שאין בו ועדת בטיחות רשאים העובדים לבחור מביניהם או למנות נאמנים לענייני בטיחות וגיהות". עוד קובע החוק כי בין חובותיו וסמכויותיו של נאמן בטיחות "לעמוד על תנאי הבטיחות והגיהות ולפעול למען שיפורם", "להדריך את העובדים ולייעץ להם בכל הנוגע לשיפור הבטיחות והגיהות" ו"להודיע בכתב למעסיק... על ליקויים בשטח הבטיחות והגיהות". תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999, מטילות על המחזיק במקום העבודה להכשיר את נאמני הבטיחות ואת חברי ועדת הבטיחות לצורך מילוי תפקידיהם. עוד קובעות התקנות האמורות כי ההכשרה לנאמני הבטיחות ולחברי ועדת הבטיחות יינתנו באמצעות המוסד לבטיחות ולגיהות או מוסד או אדם אחר שהמפעל אישר לצורך זה.

לשם כך, המוסד לבטיחות ולגיהות ומוסדות אחרים נוספים מקיימים קורסים לנאמני בטיחות. בשנים 2012-2014 קיים המוסד כ-800 ימי הדרכה במסגרת קורסים לנאמני בטיחות (כ-15% מסך ימי ההדרכה בפעולות ההדרכה של המוסד באותן שנים) ובהם השתתפו כ-5,000 משתלמים (כ-10% מכל המשתלמים בפעולות ההדרכה של המוסד באותן שנים). ככלל, עלות שכר הלימוד בקורסים שהמוסד מקיים כוללת את ההוצאות הישירות על הקורס, כמו שכירת מקום, שכר מרצים, כלכלה וציוד הסברה, בתוספת תקורה.

נמצא כי המוסד מקיים אמנם קורסים להכשרת נאמני בטיחות אך הוא אינו מעודד מקומות עבודה להכשירם, למשל באמצעות תמחור קורסים אלה באופן אחר שיעודד מפעלים לשלוח עובדים לקורסים אלה. בפועל הוא מתמחר קורסים אלה כפי שהוא מתמחר את הקורסים האחרים.



יוצא אפוא כי כספי ציבור, דהיינו כספי ביטוח לאומי, מממנים פעולות של המוסד הניתנות ממילא גם בשוק הפרטי, בעוד פעולות אחרות, שאין גוף אחר מלבד המוסד המקיים אותן, נדחקו הצדה למרות חשיבותן הניכרת לקידום הבטיחות בעבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עד יישום המלצות ועדת אדם בנוגע למוסד, וכדי שפעילותו תהיה אפקטיבית, ראוי שהמוסד, כגוף ממלכתי, ימקד את פעולותיו בתחומים שבהם יש "כשל שוק", דהיינו תחומים שגופים פרטיים אינם עוסקים בהם, ובייחוד באלה שנקבעו לו בחוק ארגון הפיקוח; למשל, ניהול פעולות הסברה, עריכה ופרסום של מחקרים, סיוע בבחירת נאמני בטיחות והקמתן של ועדות בטיחות, הדרכתם ועידודם בפעולתם. יצוין כי גם ועדת אדם ציינה כי במסגרת הבחינה של אפקטיביות הפעולות של הגופים הממלכתיים העוסקים בבטיחות "ראוי לבחון ולהעריך מחדש מהו תמהיל העיסוקים הנכון למוסד כדי שימקד את משאביו לאותן פעילויות שאין לגורמים אחרים יכולות או סמכויות לבצען".

ליקויים בתפקוד מועצת המוסד לבטיחות ולגיהות ומינהלתו

בעקבות משברים בשוקי ההון בעולם וקריסתן של חברות ציבוריות בין-לאומיות, גם בשווקים המובילים והמוסדרים ביותר, עלתה ההכרה הבין-לאומית בחשיבות הפעלתם של מנגנוני ניהול ופיקוח בחברות ציבוריות, ועל רקע זה התפתח המושג "ממשל תאגידי"⁴⁷. בשנת 1999 אף פרסם ארגון OECD עקרונות לממשל תאגידי ראוי במדינות החברות בו, ורבות מהמדינות המפותחות אימצו עקרונות אלה והנהיגו על פיהם כללים לממשל תאגידי ראוי בתאגידים וברשויות ציבוריות⁴⁸. המוסד הוא כאמור תאגיד ציבורי שהוקם מכוח חוק ארגון הפיקוח. ככלל, הפיקוח החיצוני של יחידות המטה ושל גורמי האכיפה הממשלתיים על התאגידים הציבוריים מוגבל ומצומצם יותר מהפיקוח על משרדי הממשלה ועל החברות הממשלתיות, וזאת בעטיו של היעדר יחידת מטה

47 ממשל תאגידי (Corporate Governance) הוא שם כולל לעקרונות המחייבים יצירת מנגנוני פיקוח ראויים על אופן ניהולן של חברות ציבוריות. מנגנוני הבקרה והפיקוח נועדו להבטיח כי החברה תתנהל כיאיות ותפעל בשקיפות ועל פי כללי דיווח ובקרה ראויים, והמנהלים וגורמי הפיקוח יישאו באחריות למעשיהם.

48 מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2013), "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי", עמ' 75-98.

ממשלתית שתפקידה לפקח עליהם. לכן, הדבר מעצים את חשיבותם של מנגנוני הניהול והפיקוח של המוסד שנקבעו בחוק.

יצוין כי בינואר 2013 פרסם משרד המשפטים את תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013 (להלן - תזכיר חוק התאגידים). תזכיר החוק המוצע נועד ליצור חוק מסגרת לתאגידים הציבוריים, לצד החוקים המקימים את התאגידים הציבוריים המעניקים לכל תאגיד ותאגיד אופי ייחודי (למשל, חוק ארגון הפיקוח במקרה של המוסד). בתזכיר החוק מוצע לקבוע כי חוק המסגרת יחול על כל תאגיד ציבורי, אך תחולתו תסויג אם קיימת בחוק המקים הוראה מפורשת לעניין מסוים הסותרת הוראה מהוראות החוק המוצע. במצב כזה תחול ההוראה שבחוק המקים. החוק החדש בא אפוא להוסיף על החוקים המקימים ולא לשנותם.

חוק ארגון הפיקוח קובע כי "הרשות העליונה של המוסד היא מועצת המוסד (להלן - המועצה), שחבריה יהיו נציגי העובדים והמעסיקים שווה בשווה, נציגי הממשלה ונציגי מוסדות, שהם, לדעת שר העבודה [כיום שר הכלכלה], נוגעים בדבר". כמו כן, "המועצה רשאית למנות, מבין חבריה או שלא מבין חבריה, ועדות קבועות או זמניות" (להלן - ועדות). עוד קובע החוק כי "המוסד יתנהל על ידי מינהלה שחבריה יהיו נציגי הממשלה במועצה... ונציגי עובדים ומעסיקים במועצה שווה בשווה".

ליקויים בדיוני המועצה

1. חוק ארגון הפיקוח אינו קובע את מספר חברי מועצת המוסד. בתזכיר חוק התאגידים מוצע כי "מספר חברי מועצה לא יעלה על שלושה עשר, ובהם היושב ראש", ובדברי ההסבר לתזכיר נכתב כי הגבלת מספר החברים נועדה "להבטיח כי גודלה של המועצה יאפשר התכנסות ודיונים יעילים". דהיינו, מספר כזה של חברים מאפשר מצד אחד מגוון דעות וייצוג מגוון שונים, ומצד אחר הגבלתו תאפשר יכולת לנהל דיונים אפקטיביים כדי לממש את האחריות לפיקוח ובקרה על הנהלת התאגיד. יודגש כי הוראה דומה נקבעה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ביחס לדירקטוריון בחברה ממשלתית שבה המדינה ממנה את כל הדירקטורים⁴⁹.

נמצא כי בתקופת הביקורת מנתה מועצת המוסד כ-40 חברים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם בפורום רחב כל כך ניתן לקיים דיון אפקטיבי שבמהלכו חברי המועצה יכולים להביע דעה במסגרת זמן סבירה ולקבל החלטות באופן ענייני ומושכל.

בתשובתו מסר המוסד כי מועצת המוסד היא "הגוף הריבון במוסד והיא דומה יותר לאסיפת בעלי מניות בחברה מאשר לדירקטוריון". הוא הוסיף כי במהלך 2016 יצומצם מספר החברים במועצה ל-28 חברים.

2. מחוק ארגון הפיקוח עולה כי תפקידה העיקרי של המועצה הוא לדון בהצעת התקציב של המוסד ולהעבירה לאישורו של שר הכלכלה, בצירוף הערותיה והמלצותיה. תקציב המוסד הוא

49 סעיף 17(ג) לחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975, קובע כי "בחברה שהמדינה ממנה בה את כל הדירקטורים, למעט דירקטורים חיצוניים, או שבידיה זכות כאמור, לא יעלה מספרם הכולל של חברי דירקטוריון החברה, לרבות דירקטורים חיצוניים, על 12 חברים".

המסמך המרכזי הקובע את ניהול ההוצאות וההכנסות של המוסד, והוא מפרט כיצד המוסד מתכוון ליישם הלכה למעשה את מדיניותו ואת סדרי העדיפויות שהוא רואה לפעולותיו. דיון בתקציב המוסד מאפשר למועצת המוסד לבחון את מדיניותו ואת סדרי העדיפויות לפעולותיו. באמצעות דיוני התקציב, המועצה אף יכולה לפקח על פעולות המוסד ולבקר אותן ולוודא שהוא אכן פועל על פי המוטל עליו על פי החוק. נוסף לכך, בתקופת הביקורת הנוכחית, בין נציגי הממשלה במועצת המוסד היו שלושה נציגים של ביטוח לאומי שהוא כאמור מקור ההכנסות העיקרי של המוסד לבטיחות ולגיהות. מאחר שבמינהלת המוסד ובוועדת הכספים שלו אין נציגים מביטוח לאומי⁵⁰, על נציגיו במועצת המוסד מוטלת אחריות גדולה יותר לבחון בקפידה יתרה, במסגרת הדיונים על התקציב, כיצד המוסד מקצה את כספיו.

בדיקת הפרוטוקולים של ישיבות המועצה שהתקיימו ממאי 2009 עד מועד סיום הביקורת העלתה כי על אף האמור, התשומות שהמועצה מקדישה לתפקידה זה מועטות. מדי שנה הציג אמנם מנכ"ל המוסד למועצה את התקציב, אך למעט כמה שאלות הבהרה שחבריה שאלו מפעם לפעם בנוגע למוצג לפנייהם, לא נמצא שהמועצה קיימה דיון בסוגיות מהותיות הנוגעות לתקציב (כגון מהם סדרי העדיפויות באופן הקצאתו ואם וכיצד הוא מביא לידי מימוש את תפקידי המוסד על פי חוק). יוצא אפוא שהתקציב אושר כלשונו וללא הערות או המלצות כלשהן של חברי המועצה ובהם גם נציגי ביטוח לאומי שכאמור פעילות המוסד לבטיחות ולגיהות ממומנת מכספיו.

בתשובתו מדצמבר 2015 מסר ביטוח לאומי למשרד מבקר המדינה כי לדעתו, "מן הראוי... לשקול מחדש את אופן תקצובו של המוסד לבטיחות ולגיהות", וזאת משום שהמוסד לבטיחות ולגיהות שהיה בעבר גוף באחריותו של משרד העבודה והרווחה (כתוארו אז), נמצא כיום באחריותו של משרד הכלכלה. נציגי ביטוח לאומי במועצת המוסד מסרו בין היתר כי הרכב המועצה ותדירות התכנסותה אינם מאפשרים פיקוח אפקטיבי על המוסד, והפיקוח של המועצה "צריך להתבצע באמצעות ועדות שייבחרו מתוך חברי המועצה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי כל עוד ביטוח לאומי הוא הגורם המתקצב את המוסד ראוי שנציגיו יהיו חברים גם בגופים המפקחים על פעילותו השוטפת, כגון ועדת הכספים וועדת הביקורת.

3. סעיף 34 לחוק ארגון הפיקוח קובע כי "תקציבו של המוסד יכוסה מהקצבת אוצר המדינה, ומהקצבת ארגוני עובדים ומעבידים שיש להם נציגים במועצה".

הביקורת העלתה כי במשך שנים המוסד אינו מקבל הקצבה מארגון המעסיקים ומארגון העובדים, שנציגיהם יושבים במועצת המוסד - התאחדות התעשיינים בישראל (להלן - התאחדות התעשיינים) והסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות), בהתאמה. יתר על כן, במהלך השנים המוסד לא פעל כדי לקבל מארגונים אלה את ההקצבה האמורה, והמועצה והמינהלה אף לא דרשו ממנו לעשות זאת.

50 יו"ר ועדת הכספים של המוסד שכיהן בתקופת הביקורת היה עובד של ביטוח לאומי עד פרישתו לגמלאות במאי 2002. עד 2000 הוא כיהן כנציג ביטוח לאומי במועצת המוסד לבטיחות ולגיהות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 טענה ההסתדרות כי היא "לא מחוייבת להעביר כספים למוסד לבטיחות ולגיהות. ודוק, סעיף 34 לחוק ארגון הפיקוח... המתייחס למקורות תקציב המוסד, מאפשר למוסד להסתמך בין היתר על הקצבות מארגוני עובדים... ובוודאי שלא מדובר בהוראה המחייבת דרישת תקציב כאמור" (ההדגשה במקור). ההסתדרות הוסיפה כי "ממילא תשלום כאמור יכול שיעשה אך לאחר הידברות והסכמות עם ההסתדרות בנושא".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המוסד להידרש לעניין זה, בשים לב ללשון החוק.

4. עיקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. כנדרש מכל גוף ציבורי, על המוסד לפעול בהגינות על פי שיקולים עניינים ובאופן שוויוני.

נמצא כי בשנים האחרונות המוסד מבצע עם התאחדות התעשיינים וההסתדרות, ללא קריטריונים ברורים וגלויים, פעולות על חשבוננו, בעיקר בתחום ההדרכה, שככלל מגופים אחרים הוא גובה עליהן תשלום. למשל, בשנים 2013-2014 הוא עשה עמך פעולות שאותן תמחר בכ-130,000 ש"ח.

בתשובתו מסר המוסד כי "מדובר בפעילות מקצועית לקידום הבטיחות באמצעות גופים יציגים", ובפעולות אלה "לוקחים חלק גם משתלמים שאינם משויכים לארגונים הנ"ל".

בתשובתה של התאחדות התעשיינים מנובמבר 2015 ובתשובתה של ההסתדרות נמסר כי את הפעולות האמורות המוסד אינו מקיים עבורן אלא עבור העובדים במקומות עבודה רבים כדי לקדם את הבטיחות בהם, כנדרש ממנו בחוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, בביצוע הפעולות האמורות על חשבוננו לא פעל המוסד לפי עקרון השוויון, שהוא מחויב לו כתאגיד ציבורי, משום שעשה אותן שלא על פי קריטריונים גלויים, ולא ביצע פעולות כאמור עם גופים דומים אחרים במשק⁵¹.

מועצת המוסד, שבאחריותה לדון מדי שנה בהצעת התקציב של המוסד, אשר בה מופיע בין היתר סעיף הנוגע לפעולות אלה, לא נתנה את דעתה לעניין זה וממילא לא העירה לו בדבר האי-תקינות שבפעולתו.

5. ככלל, תפקידה של מועצת תאגיד הוא בין היתר לפקח על פעילות התאגיד. לכן, כינוס תדיר של המועצה הוא תנאי הכרחי למילוי תפקידה זה. השר, ובהיעדרו מי שהתמנה מטעמו, יהיה יו"ר המועצה. על פי תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מועצת המוסד לבטיחות וגיהות), התשכ"ג-1963 (להלן - תקנות המועצה), יכנס יו"ר המועצה את המועצה לא יאוחר מארבעה חודשים לאחר ישיבתה האחרונה, כלומר על המועצה להתכנס לפחות שלוש פעמים בשנה.

נמצא כי מינואר 2009 עד מועד סיום הביקורת כינסו השרים או היו"רים של המועצה את מועצת המוסד תשע פעמים, כלומר אחת לשנה כממוצע, וזאת שלא על פי תקנות המועצה.

51 ארגונים נוספים בישראל המייצגים מעסיקים, כמו התאחדות המלאכה והתעשייה והתאחדות בוני הארץ, וארגונים נוספים המייצגים עובדים, כמו הסתדרות העובדים הלאומית וכוח לעובדים - ארגון עובדים דמוקרטי.

יצוין כי בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2013, לאחר שהמועצה אישרה ללא כל התנגדות את תקציב המוסד לשנת 2014, ציין אחד מחברי המועצה כי הוא נמנע בהצבעה משום שהרגיש קושי לאשר את תקציב המוסד, כאשר המועצה מתכנסת רק פעמיים בשנה לדיונים. הוא ביקש כי חברי המועצה ישותפו יותר בקבלת ההחלטות בנוגע למוסד.

המוסד מסר בתשובתו כי מועצת המוסד החדשה תתכנס בשנת 2016 לכל הפחות שלוש פעמים כמתחייב.

מכל האמור עולה כי מועצת המוסד אינה ממלאת באופן אפקטיבי את תפקידיה - דיון מהותי בתקציב המוסד מתוקף תפקידיה כמועצת המוסד, וכמועצת תאגיד גם פיקוח על פעילות התאגיד.

אי-קביעת סדרי עבודה למינהלת המוסד ולוועדות המועצה

חוק ארגון הפיקוח קובע כי "המינהלה תקבע את סדרי דיוניה ועבודתה במידה שלא נקבעו בתקנות" וכי המועצה רשאית למנות ועדות, לקבוע את תפקידיהן "ולהעביר להן מסמכיותיה". המינהלה וועדות המועצה⁵², ובהן ועדת הכספים, הן הגופים העומדים במרכז של עבודת המוסד והם המקבלים החלטות מהותיות. לכן, ישנה חשיבות רבה לכך שיקפידו על תקינות סדרי עבודה, ובכללם הכנת חומר רקע לדיונים, תיעוד תהליך קבלת ההחלטות ומעקב אחר יישומן.

נמצא כי מינהלת המוסד לא קבעה את סדרי דיוניה ואת סדרי עבודתה, ומועצת המוסד לא קבעה את סדרי הדיונים וסדרי העבודה של הוועדות שמינתה, ובהן ועדת הכספים העוסקת בין היתר במעקב שוטף אחר ביצוע התקציב.

אי-קביעת סדרי דיון עלולה להוביל לכך שגופי הניהול של המוסד לא ינהלו מעקב אחר יישום החלטותיהם שלהם; למשל, בישיבתה מאפריל 2014 החליטה מינהלת המוסד "להגדיר תפקיד ועדת הכספים", אך עד מועד סיום הביקורת, דהיינו כשנה וחצי לאחר מועד ההחלטה, לא הגדירו המועצה או המינהלה את תפקידי הוועדה.

תקופות כהונה ממושכות של חברים

משרד מבקר המדינה כבר עמד בעבר על כך⁵³ כי קביעה של פרק זמן מרבי לכהונת חברים בגופי ניהול של תאגיד מאפשרת רענון החשיבה המקצועית והניהולית והתמודדות של התאגיד עם השינויים המתמידים בתפיסות המקצועיות בתחום שהוא עוסק בו ובצורכי אוכלוסיית היעד.

52 בוועדות המועצה גם ועדות בנושאי תעשייה, חקלאות ובנייה.

53 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, עמ' 634.

אי-קציבת תקופות כהונה של חברים במועצת המוסד: חוק ארגון הפיקוח קובע כי חברי המועצה יתמנו על ידי השר והוא "קבע, בתקנות, הוראות בדבר תקופת כהונתה של המועצה". תקנות המועצה קובעות כי תקופת כהונתה של מועצת המוסד היא ארבע שנים. גם על עניין זה כבר עמד בעבר⁵⁴ משרד מבקר המדינה: "משלא הוגבלה תקופת כהונתה בחוק המקיים תאגיד ובהעדר הוראת חוק כללית בנדון, עלול, מצד אחד, להיווצר במועצת התאגיד מצב של 'כהונה לדורות'... ועלולה, מצד שני, להיות תחלופה מהירה מדי (כגון, בעקבות חילופי שרים), וזו אינה משרתת את טובת התאגיד. לדעת מבקר המדינה, הגבלתה של תקופת כהונה היא דבר רצוי לכלל התאגידים". יצוין כי בכמה תאגידים נקבעה תקופת כהונה כאמור; למשל, בחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006, הקובע כי "תקופת כהונתו של חבר המועצה תהיה שלוש שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה אחת נוספת" או בתקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958, הקובעות כי "ניתן לשוב ולמנות חבר המועצה לתקופת כהונה אחת נוספת רצופה של המועצה"⁵⁵.

הביקורת העלתה כי למרות האמור לא קבע משרד הכלכלה⁵⁶ תקופות כהונה לחברי המועצה. נמצא כי נכון לתקופת הביקורת כיהנו במועצה שני חברים (נציגי המעסיקים) לפחות 25 שנים - נציג א מכהן במועצת המוסד ובמינהלה מנובמבר 1986 ונציג ב מכהן במועצה מיולי 1990.

בתשובתו מסר המוסד כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה כי יש להגביל את משך זמן כהונתה של חברי המועצת המוסד, על כן החליט כי תקופת כהונתו של חבר במועצה תהיה ארבע שנים ותוגבל לשלוש כהונות. המוסד ציין כי מדובר "בספירת שנות החברות רטרו-אקטיביות ולא מכאן ואילך".

כהונה ממושכת בוועדת הכספים: בדומה לצורך בקציבת תקופות כהונה של חברי המועצה, ראוי שמועצת המוסד תקבע את תקופת כהונתה של חברי ועדותיה, ולכל הפחות תרענן מדי פעם בפעם את הרכבן.

בישיבת מועצה שהתקיימה ביולי 2013 אישרה המועצה את המלצת יו"ר המועצה דאז לקבל החלטה עקרונית לערוך שינויים בהרכב הוועדות של מועצת המוסד. היו"ר דאז ציין בישיבה כי ועדות המשנה של המועצה "פועלות לאורך שנים ארוכות, מבלי שנערך בהם רה-ארגון פנימי, שביטוי חילופי גברי של החברים באותן ועדות. אין צורך להרחיב במילים, מדוע המציאות הזו בעייתית. כל גוף, ארגון, מוסד או ועדה, נדרש מפעם לפעם לעבור תהליך של ריענון שורות, הן כדי להביא לידי ביטוי רעיונות חדשים, הפיסת עולם אחרת וכדומה והן לשם מניעת שחיקה, שהיא תוצר טבעי לסיטואציה".

54 מבקר המדינה, דוח ביקורת על תאגידים סטטוטוריים, התשנ"ו-1995, עמ' 26.
 55 יצוין כי חוק החברות, התשנ"ט-1999, קובע כי תקופת כהונתו של דירקטור חיצוני בדירקטוריון חברה תהיה שלוש שנים והחברה רשאית למנותו לשתי כהונות נוספות של שלוש שנים כל אחת. החוק קובע תנאים למינוי דירקטור חיצוני בחברה ציבורית לתקופת כהונה נוספת. חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע כי "דירקטור יתמנה לתקופה של לא יותר משלוש שנים מתחילת תוקף מינויו; דירקטור שחדל לכהן יכול להתמנות מחדש".
 56 בשנים 2003-2013 היה שמו משרד התמ"ת, בשנים 1977-2003 - משרד העבודה והרווחה ועד 1977 - משרד העבודה.

הביקורת העלתה כי למרות האמור, נכון למועד סיום הביקורת עדיין כיהנו בוועדת הכספים של המוסד שלושה חברים המכהנים בה כבר שנים רבות. יו"ר הוועדה מכהן בתפקידו זה משנת 1987, נציג המעסיקים חבר בוועדת הכספים לפחות משנת 1986 ונציג העובדים מכהן בוועדה משנת 1998.

בתשובתה מסרה ההסתדרות כי לדעתה בגוף המורכב מכמה חברים המגיע להחלטה המבטאת את הרצון הקולקטיבי של החברים שתמכו בה "יש יתרון בגיוון של החברים השונים, שבא לידי ביטוי בין היתר בוותקם של החברים, כאשר נציגים ותיקים יכולים לתרום מן הניסיון שצברו. לפיכך אין כל פסול בעובדה שפלוגי או אלמוני מכהן בוועדת הכספים במשך תקופה ארוכה. עם זאת, בכוונת ההסתדרות לבחון את סוגיית איושו של תפקיד נציג ההסתדרות בוועדת הכספים של המוסד".

התקשרות המוסד עם נושא משרה לביצוע עבודה

התקשרות של תאגיד עם חבר מועצת התאגיד עלולה ליצור חשש לניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה ובין עבודתו בשכר עבור התאגיד.

יצוין כי על פי תזכיר חוק התאגידים, "נושא משרה" בתאגיד הוא "חבר מועצה, המנהל הכללי, משנה או סגן למנהל הכללי, וכל ממלא תפקיד כאמור בתאגיד ציבורי, אף אם תוארו שונה, וכן מנהל אחר הכפוף במישרין למנהל הכללי". בתזכיר מוצע כי "תאגיד ציבורי לא יתקשר בעסקאות^[57] עם נושא משרה בו, למעט לעניין תנאי עבודתו או כהונתו בהתאם לכל דין".

נמצא כי המוסד התקשר עם חבר במועצת המוסד, ומכוח אותה התקשרות הוא החל להרצות בהדרכות של המוסד באוקטובר 2013. מדצמבר 2013 עד תחילת ספטמבר 2015 שילם לו המוסד כ-5,600 ש"ח עבור הרצאותיו.

בתשובתו מנובמבר 2015 מסר חבר המועצה למשרד מבקר המדינה כי המוסד הוא זה שפנה אליו, ומצדו "הכול נעשה בתום לב מתוך הנחה סבירה" שאם המוסד פנה אליו אין כל פגם בדבר. המוסד מסר בתשובתו כי איסור להתקשר עם חבר מועצה "עשוי להגביל אותנו בהתקשרות עם אנשים שחלקם מן המובילים בתחום". המוסד הוסיף כי הוא יגבש כללים בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המוסד לגבש את הכללים האמורים ברוח הוראות תזכיר חוק התאגידים בנדון, וזאת כדי למנוע היקלעות של נושאי משרה בתאגיד למצב של ניגוד עניינים.

57 הגדרתה של עסקה בתזכיר חוק התאגידים היא לפי הגדרתה בחוק החברות, התשנ"ט-1999 - "חווה או התקשרות וכן החלטה חד צדדית של חברה בדבר הענקת זכות או טובת הנאה אחרת".

העסקה ממושכת של יועץ משפטי ורואה חשבון חיצוניים

המוסד מעסיק יועץ משפטי ורואה חשבון חיצוניים שאינם נמנים עם עובדי המוסד.

בדוח משנת 2006⁵⁸ משרד מבקר המדינה עמד על כך כי "מקובל להניח, שאי-תלותו של רואה חשבון בתאגיד שהוא מבקר את דוחותיו הכספיים עלולה להיפגע... במיוחד כאשר התאגיד מעסיקו שנים רבות: הנהלת התאגיד עשויה להמשיך להעסיק את רואה החשבון מטעמי נוחות, ולרואה החשבון יש עניין בתאגיד כלקוח מעצם היותו מקור פרנסה מתמשך. כמו כן, מקובל בתחום העסקת רואי חשבון בחברות הממשלתיות, שאחת למספר שנים יש תחלופה של רואי חשבון מבקרים".

בדומה להעסקת רואי חשבון עמד משרד מבקר המדינה בעבר גם על הצורך בקציבת כהונתם של יועצים משפטיים חיצוניים. בדוח משנת 2001⁵⁹ קבע משרד מבקר המדינה כי לנוכח תקופת העסקה ממושכת של יועץ משפטי בתאגיד (שהועסק בתפקידו כעשר שנים), ראוי היה לשקול את הצורך ברוטציה כנהוג בחברות הממשלתיות. בדוח משנת 2007⁶⁰ עמד משרד מבקר המדינה על כך כי לקבלת שירותים משפטיים מאותו גורם במשך תקופה ארוכה יש אמנם יתרונות, אך גם חסרונות ידועים עבור הגוף המתקשר, ובהם החשש לתלות יתר שיפחת הגוף המתקשר ביועץ משפטי, לכן יש מקום לשקול לקצוב את תקופת ההתקשרות עמו⁶¹.

על הצורך בקציבת כהונה של יועץ משפטי ורואה חשבון חיצוניים ניתן ללמוד גם מתזכיר חוק התאגידים המציע להחיל על מינוי רואה חשבון בתאגיד ועל מינוי יועץ משפטי שאינו עובד התאגיד⁶² את הוראות הסעיפים הרלוונטיים בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (44 ו-47, בהתאמה). מכוח הסעיפים האלה קבעה רשות החברות כללים להעסקת רואי חשבון ויועצים משפטיים⁶³, המעלים את הצורך ברענון עבודתם ומגבילים את כהונתם - רואה חשבון עד שש שנים⁶⁴ ויועץ משפטי עד שלוש שנים⁶⁵.

לנוכח החסרונות האמורים ניתן היה לצפות כי המועצה או המינהלה יבחנו הגבלת משך הכהונה של רואה החשבון המבקר ושל היועץ המשפטי המועסקים בידי המוסד.

-
- 58 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), "העסקת רואי חשבון על ידי גופים שלטוניים", עמ' 138-139.
- 59 מבקר המדינה, דוחות ביקורת על איגודים, דוח מספר 2 (2001), "המועצה להסדר ההימורים בספורט", עמ' 57.
- 60 מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), "היבטים בניהול נכסי דלא נידי של האוניברסיטאות", עמ' 881.
- 61 מבקר המדינה, דוח שנתי 64 א (2013), עמ' 725; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007 (2008), עמ' 490-487.
- 62 תזכיר חוק התאגידים מציע כי מועצת תאגיד ציבורי תמנה יועץ משפטי שיהיה עובד התאגיד הציבורי. אולם רשות החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים רשאית לאשר כי לנוכח היקף פעילות התאגיד הציבורי, תפקידו וסמכותיו, ניתן להעסיק יועץ משפטי שאינו עובד התאגיד.
- 63 כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994, וכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992.
- 64 ניתן להאריך את המינוי בשנה אחת נוספת אם רשות החברות הממשלתיות סברה כי החלפת רואה החשבון עלולה לגרום לנזק ממשי לחברה או לבעלי מניותיה.
- 65 רשות החברות הממשלתיות רשאית לחזור ולאשר את מינוי היועץ המשפטי, ובלבד שכל אישור נוסף יהיה לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים.

אולם הביקורת העלתה כי לא זו בלבד שמועצת המוסד או המינהלה לא בחנו וממילא גם לא הגבילו את משך כהונתם של רואה החשבון המבקר ושל היועץ המשפטי, אלא שהלכה למעשה המוסד מעסיק את אותו משרד רואי החשבון מינואר 1988, דהיינו במשך יותר מ-28 שנה ברציפות, ואת היועץ המשפטי הוא העסיק ברציפות בשנים 1990-2013, דהיינו במשך 23 שנה, ושב להעסיקו בשנת 2015. במצב עניינים כזה עלולה להיפגע אי-תלותם של רואה החשבון ושל היועץ המשפטי, וכפועל יוצא עלול הדבר להשפיע גם על תפקודו התקיין של המוסד.

בתשובתו מסר המוסד כי הוא מקבל את העמדה שמשך זמן העסקתם של רואה החשבון ושל היועץ המשפטי ארוך מדי ונדרשת הגבלה במשך העסקתם. בהתאם, מינהלת המוסד החליטה כי תקופות הכהונה של רואה חשבון ושל יועץ משפטי, שייבחרו במכרז, יוגבלו לחמש שנים ולשלוש שנים, בהתאמה. את רואה החשבון ניתן יהיה להעסיק עד שתי תקופות כהונה ואת היועץ המשפטי עד שלוש תקופות כהונה.



מכל האמור עולה כי תפקודן של המועצה ושל המינהלה בכל הנוגע להסדרת פעילותו של המוסד והפיקוח עליו לקה בחסר רב. המועצה לא קיימה דיון מהותי בתקציב המוסד, לא קבעה סדרי עבודה לוועדות שמינתה ולא קיימה את דיוניה בתדירות הנדרשת על פי החוק. המינהלה לא קבעה את סדרי דיוניה ואת סדרי עבודתה וגילתה אזלת יד בכל הנוגע להסדרת פעילותה של ועדת הכספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה לקדם החלטת ממשלה שתוביל, לפי המלצות ועדת אדם, לשינוי מעמדו הסטוטורי של המוסד כתאגיד עצמאי ולשילובו עם המינהל. בד בבד, ללא תלות בכך, על שר הכלכלה להסדיר בהקדם את פעילות המוסד ואת הגופים המנהלים אותו, תוך כדי תיקון הליקויים שפורטו בדוח זה, באופן שפעילות המוסד אכן תקדם באופן אפקטיבי את תנאי הבטיחות בעבודה ואת הגיחות המקצועיות, כנדרש בחוק ארגון הפיקוח. בכלל זה, ראוי שעל מועצת המוסד יוחלו עקרונות תזכיר חוק התאגידים.

היבטים בנושא הבריאות התעסוקתית

כאמור, על המעסיק חלה האחריות לשמור לא רק על בטיחות העובד במקום העבודה אלא גם על בריאותו. פקודת הבטיחות והתקנות שהותקנו מכוחה קובעות הוראות שונות שעניינן חובות המעסיק כלפי העובד בשני אפיקים עיקריים: זיהוי וניטור של הסיכונים לבריאות העובד במקום העבודה ונקיטת אמצעים להגנה מפניהם ולמזעור החשיפה להם וכן הפניית העובד לשירותי הרפואה התעסוקתית לצורך בדיקות שעיקר תכליתן הוא זיהוי ומניעה של מחלות שמקורן בסביבת

העבודה בעטייה של חשיפה לגורמי סיכון כימיים, פיזיקליים, ביולוגיים, פסיכולוגיים ואחרים (להלן - מחלה תעסוקתית או מחלת מקצוע).

הזכות לשירותי רפואה תעסוקתית מעוגנת בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, והשירותים ניתנים בעיקר במרפאות תעסוקתיות של קופות החולים. נוסף לאלה, קיימות כ-35 מרפאות תעסוקתיות פרטיות מוסמכות, חלקן פנים-מפעליות שהוקמו בתוך מפעלים גדולים, וחלקן של ספקים חיצוניים שאת שירותיהם קונים המפעלים באופן פרטי. הסמכת שירותים אלה מצויה באחריותו של משרד הכלכלה בשיתוף משרד הבריאות.

שירותי הרפואה התעסוקתית המרכזיים כוללים בדיקות כניסה לעבודה שבהן נבדקת התאמתו הרפואית של המועמד לתפקיד, בדיקות תקופתיות של מצב בריאותו של העובד המחויבות מהתקנות השונות, שמטרתן לעקוב אחר מצבו של העובד ומידת חשיפתו לגורמי הסיכון, ובדיקות להערכת כושר עבודה של עובד שחלה. בהקשר זה ראוי לציין כי דוח אדם הצביע על כך שלמשרד הכלכלה, האחראי לפיקוח על ביצוע התקנות ואכיפתן, אין מידע מהימן בנוגע למספר הכולל של עובדים בישראל החייבים בבדיקות תקופתיות, וממילא הוא גם אינו מחזיק במידע על מספר העובדים שאינם נבדקים, לכן אין אפשרות להיערך נכונה בכל הנוגע לתכנון כוח האדם הנדרש לשירותי הרפואה התעסוקתית ולפיקוח עליה.

איסוף נתונים על תחלואה תעסוקתית באמצעות רשם המחלות התעסוקתיות

אחת הבעיות העיקריות שדוח אדם מעלה בנושא הבריאות התעסוקתית הייתה מחסור בנתונים ומידע על היקף החשיפה למחלות תעסוקתיות. בהקשר זה ציינה ועדת אדם לחיוב את הקמתה של יחידת רשם המחלות התעסוקתיות (להלן - הרשם) שייעודה מעקב אחר התחלואה התעסוקתית בישראל ומניעתה באמצעות ניטור מגמות ומתן התראות, וזאת באמצעות איסוף שיטתי ומתמשך של נתונים על מקרי תחלואה, ניתוחם, פירושם והפצתם לגורמים הרלוונטיים. את יחידת הרשם הקים מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ביוני 2011 בשיתוף משרד הבריאות. מהבחינה הארגונית, הרשם כפוף למרכז הלאומי לבקרת מחלות שבמשרד הבריאות, אך המינהל מממן אותו באמצעות היחידה לפעולה מונעת ומחקר בבריאות ובבטיחות בעבודה⁶⁶. מהבחינה המקצועית, את הרשם מלווה ועדת היגוי ובה יושבים נציגים ממשרדי הבריאות והכלכלה, מביטוח לאומי ומהמחלקת לרפואה תעסוקתית של קופות החולים. נכון לשנת 2015 מנתה יחידת הרשם שמונה עובדים ובראשם מנהל הרישום.

בסיס הנתונים של הרשם מבוסס על דיווחי רופאים על חשד למחלת מקצוע, הנעשים על פי סעיף 5 לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 (להלן - הפקודה), המחייב רופא המטפל בחולה לדווח למפע"ר על כל חשד למחלת מקצוע. דיווחים אלה מוזנים במערכת של המינהל והם נגישים גם לרשם. יצוין כי בפקודה ובתקנות שנקבעו מכוחה⁶⁷ מופיעה רשימת מחלות מקצוע אך חובת הרופא לדווח אינה מוגבלת לרשימה זו, והוא נדרש לדווח גם על חשד לקשר סיבתי בין תעסוקה למחלה שאינה מופיעה בהכרח ברשימה.

66 יחידה במינהל המממנת, מכוח סעיף 34 לחוק ארגון הפיקוח, פעולה מונעת ומחקר בתחום הבריאות והבטיחות בעבודה.

67 התוספת השלישית בפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945; תקנות מחלות מקצוע (חובת הודעה - רשימה נוספת), התש"ם-1980.

לפי נתוני הרשם, מאז הקמת היחידה ועד תחילת יולי 2015 הוא קיבל כ-6,500 דיווחים על מקרים של מחלות מקצוע, שכללו כ-7,800 אבחנות (לאדם יכולה להיות יותר מאבחנה אחת). המחלות שדווחו בשכיחות גבוהה בשנים 2012-2014 נמנו עם מחלות מערכת השמע, מחלות מערכת שריר-שלד, מחלות מערכת העצבים, מחלות מערכת הנשימה בכלל וצרידות בפרט ומחלות עור. אשר לסרטן על רקע תעסוקתי, להערכת הרשם קיים בנושא תת-דיווח משמעותי. ראוי לציין כי לפי נתוני הרשם חלה אמנם בשנים אלה עלייה בשיעור של כ-30% בשיעור הדיווח על מחלות תעסוקתיות אך ככלל, מחקרים מראים על הערכת חסר ניכרת של תחלואה תעסוקתית. לדעת גורמי מקצוע, תת-האבחון מקורו במידה רבה במודעות נמוכה לנושא בקרב כלל הרופאים.

מאחר שהאפקטיביות של הרשם תלויה בדיווחים שהוא מקבל על מקרים של חשד לתחלואה שמקורה בתעסוקה, ובשל החשש מדיווח חסר, אחד מתפקידיו החשובים הוא לפעול להגברת הדיווח על מחלות תעסוקתיות. ככל שהיה בידיו מידע רב יותר ביחס להיקפן של המחלות התעסוקתיות והקשר בינן לבין גורמי הסיכון, כך יוכלו משרדי הממשלה הרלוונטיים להשתמש במידע זה בבואם לקבוע מדיניות, להקצות משאבים ולהפעיל תכניות התערבות. מובן שלכל דיווח חשיבות גם ברמה הפרטנית, שכן בעקבותיו מתודע המינהל לסכנה אפשרית במפעל או בענף מסוים ונעשית בדיקה לשם איתור עובדים נוספים הנמצאים בסיכון.

הביקורת העלתה כי על אף האמור לא עשו די משרד הבריאות והרשם כדי להגביר את המודעות בקרב כלל הרופאים לחשיבות שבדיווח כנדרש. להלן הפרטים:

מודעות נמוכה של רופאים לחובת הדיווח על מחלת מקצוע

מאחר שבפועל עובדים רבים אינם נמצאים במעקב של רופא תעסוקתי, ומאחר שמחלות תעסוקתיות עלולות להתפתח גם כעבור שנים מהחשיפה הראשונה כאשר החולים נמצאים מחוץ למעגל העבודה וכבר אינם במעקב מסודר, ישנה חשיבות לאבחון מוקדם של מחלות מקצוע באמצעות רופאי משפחה ורופאים מומחים בקהילה ובבתי חולים. המועצה הלאומית לבריאות העובד⁶⁸ אף הגדירה את רופאי המשפחה כקהל המטרה הראשון בנושא ההסברה.

כאמור, הפקודה מטילה חובת דיווח על חשד למחלת מקצוע על כל רופא. חרף זאת, לפי נתוני הרשם, לפני 2012 לא דיווחו רופאים מומחים או רופאי משפחה על מחלות תעסוקתיות למעט מקרים בודדים, וכן כ-98% מן הדיווחים, נכון לסוף 2014, התקבלו מרופאים תעסוקתיים (שחובת הדיווח נלמדת במסגרת הכשרתם).

אחד הכלים לחידוד ולרענון של החובות והדרישות החלות על רופאים הוא חוזרים ונהלים שמשרד הבריאות מפרסם כגוף מנחה; למשל, בנושא חובת דיווח על נהגים המסוכנים לעצמם ולזולת פורסם חוזר מנכ"ל של משרד הבריאות המפנה את הרופאים לפקודת התעבורה ולקווים מנחים בדבר חובת הרופא המטפל באדם בעל רישיון נהיגה להודיע למכון הרפואי לבטיחות בדרכים על מצבי בריאות העלולים לסכן את הנהג או את הזולת.⁶⁹

68 מועצה לאומית שתפקידה לייעץ למשרדי הבריאות והכלכלה בנושא קידום ושיפור של בריאות העובדים במדינת ישראל.

69 סעיף 3א לחזור מנכ"ל 35/09 מיום 16.8.09 קובע כי "בהתאם לסעיף 12ב' לפקודת התעבורה 'רופא המטפל באדם... והוא מאבחן אצלו מחלה... ידווח על המחלה לרשות שקבע שר הבריאות'; סעיף 1 קובע כי 'מטרת חוזר זה היא להביא לידיעתכם קווים מנחים לגבי חובת הרופא המטפל באדם להודיע למכון הרפואי לבטיחות בדרכים'."

בהתאם, ובייחוד לנוכח המודעות הנמוכה בקרב הרופאים לחובת הדיווח על חשד למחלה תעסוקתית, מצופה היה שמשרד הבריאות יביא באופן דומה לידיעת הרופאים את הסעיף הרלוונטי בפקודה, אך לא נמצא שהדבר נעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות לשקול מתן הנחיה בנדון.

בתשובתו מ-25 בדצמבר 2015 מסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה בין היתר כי "המצב מורכב יותר בנושא חובת הדיווח על מחלה תעסוקתית. במקרה של מחלה תעסוקתית יש חובה לדווח כאשר הרופא חושב שיש קשר בין מחלתו של הנבדק והחשיפה התעסוקתית, כאשר בפועל אינו מכיר את הסטוריית החשיפות של הנבדק. עם זאת, המשרד מקבל את הערת המבקר ואנו נפעל לפרסם חוזר מנהל רפואה בנושא חובת הדיווח".

תגבור הידע אצל רופאים בעלי התמחויות שונות

1. המודעות של רופא שאינו רופא תעסוקתי לחובה החוקית לדווח על מחלת מקצוע היא חסרת משמעות כאשר חסר לו הידע הנדרש כדי לאבחן מחלת מקצוע שנגרמה בגלל חשיפה תעסוקתית. כבר בשנת 1979 העירה ועדת גונן בדוח שהוציאה מתחת ידה כי יש לבחון דרכים לקידום הידע בנושאים אלה בקרב רופאי משפחה, רופאים מומחים ורופאי חדר מיון, ובייחוד ליידעם בנוגע לסיכונים של תעשיות שבאזור פעולתם. יצוין כי פעילות לקידום דיווח מרופאים כלליים כבר נכללה בתכנית העבודה של הרשם לשנת 2012.

הביקורת העלתה כי בכל הנוגע לרופאים מומחים בתחומים רלוונטיים החל הרשם ב-2013 בפעילות של הסברה והדרכה בנדון, אך זו התמקדה עד כה בעיקר במכוני ריאה⁷⁰. אשר לתחומים רלוונטיים אחרים (עור ואונקולוגיה) הייתה הפעילות מועטה⁷¹. עוד נמצא כי הרשם טרם החל בפעילות בקרב רופאי משפחה אף שכאמור הם קהל מטרה חשוב בעניין זה.

בתשובתו מסר משרד הבריאות בין היתר כי "עבודה רבה הושקעה בניסיון להעלות את הדיווחים ממרפאות ריאה...ההשקעה הרבה הניבה עליה במספר הדיווחים אך לא במידה מספקת". עוד מסר כי ההדרכות לרופאי עור התקיימו במרכזים העיקריים שבהם עוסקים ברפואת עור הקשורה לחשיפות תעסוקתיות. אשר לרופאי המשפחה מסר משרד הבריאות כי התכנון היה לפנות אליהם בשלב מאוחר יותר ולהתמקד תחילה בהעמקת הדיווח מרופאים תעסוקתיים ומרופאים מומחים. המשרד הוסיף כי איגוד הרופאים התעסוקתיים, בשיתוף איגוד רופאי המשפחה, ערך בנובמבר 2015 כנס שנועד לרופאי משפחה, ובו הוצגה חשיבות הדיווח על מחלות תעסוקתיות. עוד מסר כי איגוד רופאי המשפחה נתן את הסכמתו לתיאום סדנה ראשונה לרופאי משפחה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הרשם להשלים את פעולות ההסברה וההדרכה במכוני ובמרפאות המומחים (ריאה, עור ואונקולוגיה) שטרם ביקר בהם, וכך בכך לפעול ביתר שאת בקרב רופאי משפחה שהם כאמור קהל מטרה חשוב בנדון.

70 תשע הדרכות.

71 שלוש הדרכות במרכזים לרפואת עור במהלך 2014 והדרכה אחת במכון אונקולוגיה בשנת 2015.

2. הכרת משלח היד של העובד חיונית לצורך אבחון תחלואה תעסוקתית. אמצעי תומך החלטה שבאפשרותו לשרת רופא (שאינו רופא תעסוקתי) בנושא זה הוא שדה משלח יד המופיע ברשומה הרפואית של המבוטח בקופות החולים. את נתוני משלח היד ניתן גם לרכז לצורכי בקרה ומחקר.

נמצא כי להערכת משרד הבריאות רק כ-10% מן הרופאים בקופות החולים ממלאים שדה זה ברשומה הרפואית.

בהיעדר מידע עדכני ובהיקף ניכר על משלח יד בבסיסי הנתונים של קופות החולים, לא ניתן להשתמש באופן יעיל בנתונים הקיימים ככלי עזר בידי הרופא המטפל לאבחון מחלה תעסוקתית, וככלי עזר לצורכי מחקר ולמידה על קשרים אפשריים בין תחלואה למשלח יד.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי "המשרד מסכים כי הכרת משלח היד של המטופל הינו חיוני, אך במסגרת עבודת מטה לבחירת נושאים... תועדפו נושאים חשובים אחרים... נושא הרקע התעסוקתי ידון בעתיד כאשר המדדים יעודכנו". עוד מסר כי בשנים 2013-2014 נפגש צוות המשרד עם אנשי מחשוב ורפואה תעסוקתית בכמה מקופות החולים "כדי לשכנעם להפוך את דיווח משלח היד לידידותי יותר לרופאים ו/או להפכו חובה. עבודת המטה בנושא טרם הסתיימה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל חיוניותו של משלח היד ככלי עזר לאבחון מחלות תעסוקתיות ראוי לקדמו ביתר שאת.

פעולות לשיפור הדיווח במרפאות התעסוקתיות

כאמור, הגורם העיקרי המדווח על מחלות תעסוקתיות הם הרופאים התעסוקתיים. אחד מתחומי הפעילות המרכזיים של הרשם הוא ביצוע בקרת איכות על פעילותן של המרפאות התעסוקתיות בנושא הדיווח על מחלות תעסוקתיות לשם העלאת המודעות לדיווח, בירור פרטני של מקרים שהיו אמורים להיות מדווחים אך לא דווחו, זיהוי טעויות בדיווח ועוד.

1. הביקורת העלתה כי על אף החשיבות הרבה שהרשם מייחס לבקרות אלה הוא ביצע אותן עד כה רק במרפאות התעסוקתיות של שירותי בריאות כללית ושל מכבי. בכל הנוגע לקופות החולים מאוחדת ולאומית נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת הוא טרם עשה זאת.

בנוגע לבקרות במרפאות תעסוקתיות פרטיות הועלה כי אף שהרשם זיהה כי לא התקבלו דיווחים מרובן במהלך השנים 2012-2013, ואף שתכנית העבודה של הרשם לשנת 2014 כללה בקרות בשלוש מרפאות כאלה, הלכה למעשה החל הרשם לבצע בהן בקרות רק בשנת 2015, ואף זאת באופן חלקי.⁷²

72 נכון לתחילת ספטמבר 2015 בוצעו בקרות ב-5 מתוך 34 מרפאות תעסוקתיות מוסמכות פרטיות.

בתשובתו ציין משרד הבריאות כי באוקטובר 2015, מועד סיום הביקורת, החל הרשם להעביר הדרכות גם בקרב צוותים רפואיים מקופות החולים מאוחדת ולאומית. עוד ציין כי הפנייה לשירותי הרפואה התעסוקתית הפרטיים נערכה באופן מצומצם עד כה, והוא מתעתד להעמיק את הקשר עם.

2. עוד העלתה הביקורת כי השימוש שהרשם עושה בממצאי הבקורות הוא פרטני בלבד, דהיינו כל מקרה נבדק לגופו והכשל מתוקן לפי הצורך, אך לא מעבר לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שלצד התיקונים הפרטניים של הכשלים שהתגלו במרפאות התעסוקתיות במסגרת הבקורות שלו, ירכז הרשם את נתוני כל הכשלים שנמצאו וינתחם לצורך הפקת לקחים ואיתור בעיות רוחב בנוגע לדיווחיהן.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי "החל מספטמבר 2015 השימוש שעושה הרשם בממצאי בקורות הוא מעבר לשימוש פרטני, ונערך תהליך הפקת לקחים ברמה מערכתית".

הממשק עם המוסד לביטוח לאומי

הרשם מייחס לביטוח לאומי חשיבות רבה כמקור מידע על מחלות תעסוקתיות, וזאת משום היותו הגוף המרכזי העוסק במתן פיצוי לעובד בגין תחלואה תעסוקתית, ובידיו נתונים על מחלות שבגינן הוגשו תביעות. בשנת 2014 הכיר ביטוח לאומי כ-5,145 מקרים של מחלה על רקע תעסוקתי. לעומת זאת, במינהל התקבלו דיווחים על 1,828 מקרים בלבד, כשליש ממספר המקרים שטופלו בביטוח לאומי.

יצוין כי הפגשת נתוני מחלות מקצוע המגיעים מביטוח לאומי עם נתוני מחלות מקצוע המגיעים למינהל ממקורות אחרים (רופאים, מעסיקים וממוני בטיחות בעבודה) יכולה לסייע באיתור מקומות עבודה שבהם נרשם ריבוי תביעות, או לחילופין לאיתור מקומות עבודה שאינם מקפידים לדווח כראוי.

1. קבלת נתונים בנוגע לתביעות שהוכרו: כבר ביוני 2009, כאשר יחידת הרשם הייתה בשלבי הקמה, החל משרד הבריאות במגע עם ביטוח לאומי בנוגע להעברת נתונים אלה לרשם והתקבלה הסכמה עקרונית בנושא. מהתכתובות עלה כי ביטוח לאומי מסר למשרד הבריאות כי המערכת הממוחשבת שלו תהיה מוכנה להעברת הנתונים במחצית השנייה של 2010, אך הסכמות קונקרטיות בדבר סוג המידע שיועבר ואופן העברתו סוכמו בין הרשם לביטוח לאומי רק בסוף 2012.

הביקורת העלתה כי רק בסוף אוקטובר 2013 העביר ביטוח לאומי לרשם קובץ ובו כ-4,000 רשומות בנוגע לתביעות משנת 2011 ואילך, וגם אז התברר שהנתונים שהועברו לא התאימו לצורכי הרשם. מגעים נוספים שהרשם קיים מאז עם ביטוח לאומי לא נשאו כל פרי.

בהקשר זה יש לציין כי הצורך בעיבוי בסיס הנתונים של הרשם בעזרת העברת נתונים מביטוח לאומי נדון כמעט בכל ישיבות ועדת ההיגוי של הרשם משנת 2012 ואילך, שבה כאמור חבר גם נציג של ביטוח לאומי.

יוצא אפוא כי בחלוף שש שנים מאז הועלה הצורך בהעברת נתונים מביטוח לאומי לרשם, טרם עלה בידי גורמים אלה להסדיר ביניהם כראוי את הדבר, וכפועל יוצא טרם התאפשר לרשם שימוש במידע שהוא מצא אותו חיוני לעבודתו.

2. קבלת דיווחים שוטפים: נוסף לנתונים בדבר תביעות שהוכרו העלה הרשם בישיבת ועדת ההיגוי בסוף 2014 את הצורך לקבל גם דיווחים שוטפים מרופאים של הוועדות הרפואיות של ביטוח לאומי, במקרים שבהם עולה בפניהם חשד למחלה תעסוקתית. בפברואר 2015 פנתה בנושא זה מנהלת המרכז הלאומי לבקרת מחלות למוסד לביטוח לאומי.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת טרם העביר ביטוח לאומי לרשם את תשובתו בנושא זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ביטוח לאומי כי "חובת הדיווח על מחלות תעסוקתיות חלה על רופאי ביטוח לאומי בדומה לחובה החלה על כל רופא אחר במדינת ישראל", "הדיווח צריך לכלול לא רק 'מחלות מקצוע' אלא 'תחלואה תעסוקתית'" ו"את הדיווח ראוי לערוך רק בסיום הדיון בוועדות הרפואיות". הוא הוסיף כי הלשכה הרפואית פועלת ביחד עם מינהל המחקר בביטוח הלאומי כדי לגבש תהליך ממוכן ורציף להעברת המידע הדרוש מביטוח לאומי למרכז הלאומי לבקרת מחלות, ו"אף כי טרם נפתרו כל הבעיות הטכניות, אנו סבורים שניתן יהיה להשיק תהליך ממוכן וזמין במהלך שנת 2016".

משרד מבקר המדינה מעיר לביטוח לאומי כי עליו לפעול ללא דיחוי נוסף להשלמת הטיפול בהעברת המידע ממנו למרכז הלאומי לבקרת מחלות, שבו החל כבר ביוני 2009, כלומר לפני יותר משש שנים.

דיווחים מתברות הביטוח

ניסיונות הרשם להעשיר את בסיס המידע שלו באמצעות שאיבת נתונים מגורמים שבידיהם מידע בנוגע למחלות תעסוקתיות כללו גם את הרופאים הנותנים שירותי ייעוץ לחברות הביטוח בנוגע למחלות תעסוקתיות אצל עובדים שפרשו מהעבודה ופנו לחברת הביטוח כדי לתבוע פיצויים. לצורך כך, במאי 2012 נפגש הרשם עם חברה המספקת בין היתר שירותי ייעוץ, אך רק במרץ 2014, דהיינו כעבור שנתיים, התקיימה פגישת המשך. בפגישה נמסר לרשם שחברות הביטוח, שהן לקוחות החברה, מסרבות לאשר לרופאים להעביר לו דיווחים. בעקבות זאת, ביולי 2014 קיים הרשם ישיבה בהשתתפות נציגים מיחידת ביטוח בריאות באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון שבמשרד האוצר ונציגים ממשרד הכלכלה. בישיבה סוכם כי בתוך חודש ימים יבדוק משרד האוצר את הנושא מול חברות הביטוח, לרבות בחינת ההיבטים המשפטיים, והרשם יברר את הנעשה בעולם בתחום זה, ולאחר מכן תיקבע פגישה נוספת בין הרשם לנציגי משרד האוצר.

נמצא כי הרשם ומשרד האוצר לא השלימו את בדיקותיהם, ומאז לא פעל שוב הרשם לקידום הנושא.

באוקטובר 2015 מסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי מבדיקה שעשה עם כמה חברות ביטוח עולה כי אין הוראה המונעת מהגופים המספקים להן שירותי ייעוץ למסור מידע רפואי מכוח הפקודה.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי "לאור חילופי כוח האדם ברשם, הנושא נמצא בלמידה ויטופל בהקדם".

עדכון רשימת מחלות המקצוע בתקנות ביטוח לאומי

מדינת ישראל מעניקה זכויות לנפגעי עבודה שחלו במחלות מקצוע המעוגנות בחקיקה. רשימת מחלות המקצוע מפורטת במסגרת התוספת השנייה לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח מפני פגיעה בעבודה), התשי"ד-1954.

הועלה כי רשימת מחלות המקצוע לא עודכנה משנות התשעים של המאה הקודמת, אף שמאז חלו שינויים בעולם התעסוקה ובחומרים המצויים בשימוש בתעשייה. לעדכון הרשימה תועלות בכך שהוא יאפשר לביטוח לאומי לקבל החלטות המשקפות נאמנה את מצבו הרפואי של התובע. נוסף לכך, הוא יקדם את האחידות והשוויון בהחלטות אלה בשל הישענות על מדדים מדידים ומוגדרים ביחס למחלות מקצוע מוכרות ויצמצם את הנטל הביורוקרטי הכרוך בתביעות המוטל על הנפגע.

בשנת 2010 הוציא ארגון העבודה הבינלאומי (ILO - International Labour Organization), שבו חברה גם מדינת ישראל, רשימה מעודכנת של מחלות תעסוקתיות. בהמשך לכך הקים ביטוח לאומי באותה שנה ועדה, בראשותו של המנהל הרפואי של ביטוח לאומי דאז, שמטרתה הייתה לגבש רשימה עדכנית של מחלות המקצוע שעל בסיסה יתוקנו התקנות. כמו כן, הוחלט שלאחר עדכון הרשימה תוקם תת-ועדה שתתכנס אחת לשנה לשם בחינת הצורך בעדכון שוטף. יש לציין כי בשנת 2012 הציג ביטוח לאומי את שינוי ספר הליקויים⁷³ ורשימת מחלות המקצוע כאחד הפרויקטים המרכזיים שלו.

הביקורת העלתה כי בשנים 2010-2011 קיימה הוועדה האמורה שלושה דיונים בנושא שבמסגרתם טרם גיבשה רשימה עדכנית. בשנים שלאחר מכן לא התכנסה עוד הוועדה והנושא לא טופל וממילא לא עודכנה הרשימה.

בספטמבר 2015 מסר ביטוח לאומי למשרד מבקר המדינה כי לאחרונה הוקמה לשם כך ועדה חדשה, ובתשובתו מנובמבר 2015 הוסיף כי היא כבר החלה בפעולתה. עוד מסר בתשובתו כי בכוונתו לסיים את עדכון חלקה הגדול של הרשימה במהלך 2016, למעט סוגיות קשות במיוחד שיובאו לדיון והחלטה בשנת 2017.

ליקויים בקידום המלצות ועדת אדם בנוגע למערך הבריאות התעסוקתית

כאמור, נוסף לנושא הבטיחות בחנה ועדת אדם את נושא הבריאות התעסוקתית. ההמלצות העיקריות בדוח אדם הנוגעות למערך הבריאות התעסוקתית היו כדלקמן: לארגן מחדש את שירותי הרפואה התעסוקתית, לגשר על מחסור ברופאים תעסוקתיים, לעדכן את התקנות בתחום ולמסד מערך נתונים על תחלואה תעסוקתית. עיקר ההמלצות בתחום הבריאות התעסוקתית נגעו לעבודתו

73 ספר הליקויים הוא רשימה של ליקויים, פגימות ומחלות מקצוע שבגינם ניתן להקנות זכויות לקצבת נכות מעבודה.

של משרד הבריאות. אשר לקידום תקנות שעניינן הוספת בדיקות רפואיות לעובד, הטיפול בנושא מצריך שיתוף פעולה בין משרדי הכלכלה והבריאות.

עד מועד סיום הביקורת נמצא שפעילותם של שני המשרדים בנוגע לקידום ההמלצות הייתה מועטה. להלן הפרטים:

ארגון שירותי הבריאות התעסוקתית

את שירותי הרפואה התעסוקתית לעובד מספקות בעיקר קופות החולים. כל עובד מקבל שירותי רפואה תעסוקתית בקופת החולים שהוא מבוטח בה. ועדת אדם העלתה את חסרונותיה של השיטה, ובהם חוסר אחידות ושוויוניות ברמת השירותים שעובדים שונים באותו מפעל מקבלים ופגיעה ביכולת ההערכה האפידמיולוגית של הרופא התעסוקתי על תחלואה שמקורה בתנאי העבודה, בשל פיצול המידע בין רופאי הקופות, כשכל רופא תעסוקתי בודק רק את העובדים המבוטחים בקופה הרלוונטית. הוועדה הצביעה על קשיים של מקומות העבודה להתנהל בעת ובעונה אחת מול כמה קופות ועל ליקויי יעילות הנובעים מכך. לפיכך, היא המליצה לבחון ארגון מחודש של שירותי הבריאות התעסוקתית על בסיס ספק שירותים יחיד לכל מקום עבודה, לפי בחירת המעסיק, תוך קיום מנגנון התחשבות בין הקופות.

בנובמבר 2014 התקיים דיון במשרד הבריאות בנושא המלצות ועדת אדם. בדיון הציג ראש המחלקה לבריאות העובד במשרד הבריאות⁷⁴, שייצג את משרדו בוועדה, את ההמלצות לפני מנכ"ל משרד הבריאות דאז פרופ' ארנון אפק והגורמים הבכירים הרלוונטיים לנושא במשרד. מסיכום הדיון עלה כי המלצת ועדת אדם בדבר ארגון מחודש של השירותים על בסיס ספק שירותים יחיד לא הייתה מקובלת על משרד הבריאות, ובמקום זאת החליט המשרד על ביצוע צעדים אחרים להסדרה ולשיפור של השירותים הניתנים באמצעות שירותי הבריאות התעסוקתית במדינה - כתיבת נוהל שינחה את הקופות בנוגע לתפקידן ולאחריותן לספק את שירותי הרפואה התעסוקתית (לרבות ביקורים במקומות עבודה) ויסדיר פיקוח ובקרה של המשרד עליהן שאינם נעשים כיום, כדי לוודא שהעובד אכן מקבל טיפול הולם. הכנת הנוהל הוטלה על המחלקה לבריאות העובד, ועל פי סיכום הדיון היה עליה לעשות זאת עד תחילת פברואר 2015.

יש לציין כי את הצורך בפיקוח על שירותי קופות החולים כבר העלה המינהל כמה פעמים במהלך 2014, כשהתריע בפני משרד הבריאות על פערים באיכות השירותים הניתנים באמצעות קופות החולים, כשלבדבריו רמת השירותים אינה מספקת.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת טרם השלים משרד הבריאות את הכנת הנוהל האמור, ובפועל, חרף חובתו להבטיח אספקת שירותים איכותיים לעובדים, הוא עדיין אינו מפעיל פיקוח ובקרה סדירים על שירותי הרפואה התעסוקתית שקופות החולים מספקות לעובד.

בתשובתו מסר משרד הבריאות כי הנוהל יופץ עד אמצע 2016. הוא הוסיף כי "בימים אלה מסיימים תהליך... ממנו תיגזר רשימת תיוג לבקורות בקופות החולים". עוד מסר כי "בימים אלו הצטרף רופא מומחה ברפואה תעסוקתית כראש אגף בריאות העובד במשרד. תוספת זו צפויה לתגבר את יכולת המשרד לבצע בקרה בקופות".

74 מחלקה הפועלת במסגרת שירותי בריאות הציבור שבמשרד הבריאות וייעודה שימור ושיפור של בריאות העובדים בישראל.

מחסור ברופאים תעסוקתיים

כוח האדם המקצועי בשירותי הבריאות הוא אבן יסוד ונדבך מרכזי בהפעלה יעילה של שירות⁷⁵. ועדת אדם הצביעה על מחסור ברופאים פעילים בישראל בתחום הרפואה התעסוקתית בהשוואה למדינות המערב. לפי דוח הוועדה, היחס בישראל בין מספר הרופאים התעסוקתיים למספר העובדים הוא 1:33,000 לעומת יחס של 1:4,500-1:1,550 באירופה ו-1:13,000 בארה"ב. הוועדה ציינה כי הדבר מושג באמצעות שילוב של רופאים מתחומי התמחות אחרים בתחום, למשל רופאי משפחה שעברו הכשרה מתאימה. לפיכך, היא המליצה לגשר על המחסור ברופאים תעסוקתיים באמצעות פתיחת מסלול הכשרה לרופאים בקהילה. עוד המליצה לבחון פתיחת מסלול התמחות ברפואה תעסוקתית במימון חלקי של המדינה.

בדיקת טיפולו של משרד הבריאות בהמלצות האמורות העלתה את הממצאים האלה:

1. נושא הכשרת רופאים בקהילה הועלה בדיון שהתקיים בנובמבר 2014 בנוגע להמלצות הוועדה, ובו סוכם כי המחלקה לבריאות העובד תקדם קורס ייעודי לנושא, שתוכנו יוצג תחילה ליו"ר המועצה הלאומית לבריאות העובד ואחר כך למועצה. בסיכום הדיון לא נקבע מועד לביצוע המטלה.

בהקשר זה ראוי לציין כי ביולי 2014 כבר הוצגו המלצות ועדת אדם למועצה הלאומית לבריאות העובד. מסיכום ישיבת המועצה עלה כי רוב חבריה לא תמכו בהכשרת רופאים בקהילה אלא בחיזוק מסלולי ההכשרה הקיימים. גם האיגוד הישראלי לרפואה תעסוקתית הביע התנגדות לרעיון להכשיר רופאים בהכשרה בסיסית ברפואה תעסוקתית, וציין כי ניסיונות קודמים להכשרת רופאים מורשים ברפואה תעסוקתית כשלו.

הועלה כי רק ביוני 2015 נפגש מנהל המחלקה לבריאות העובד עם יו"ר המועצה הלאומית לבריאות העובד כדי לדון על נושא הכשרת רופאי המשפחה. בפגישה סוכם לברר עם רופאי המשפחה את מוכנותם לעסוק בתחום זה ולהעביר אליהם שאלון בנדון. בהמשך לכך, ביולי 2015 נפגש מנהל המחלקה עם נציגי איגוד רופאי המשפחה. מסיכום פגישה זו עלה כי לא התקבלו בה החלטות אופרטיביות כלשהן. מנהל המחלקה לבריאות העובד ביקש להיפגש עמם שוב, וסוכם כי "יימשך הקשר כדי לפתח הכשרות לרופאי משפחה בנושא". נמצא כי מאז לא חלה כל התקדמות נוספת בנושא.

2. כאמור, המלצה נוספת של ועדת אדם בנושא הייתה לבחון פתיחת מסלול התמחות ברפואה תעסוקתית במימון חלקי של המדינה. נמצא כי משרד הבריאות לא דן בהמלצה זו.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר⁷⁶ כי אף שאין חובה לאמץ המלצותיה של ועדה ציבורית, על משרדי הממשלה שהנושאים שנבדקו נמצאים בתחום אחריותם וסמכותם, לדון בהמלצות הוועדה בכובד ראש ולנמק את החלטותיהם ביחס להמלצותיה. אי-קיום דיון בהמלצות ועדה ציבורית יש בו משום יחס בלתי ראוי כלפי עבודת המומחים שהשקיעו מזמנם כחברים בוועדה בלי שתוצריה זכו להתייחסות ראויה, ויש בו כדי למנוע קידום פתרון של הבעיות שבגינן הוקמה הוועדה. דברים אלה יפים גם לדוח זה.

75 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 ב (2009), "כוח אדם רפואי וסיעודי - תמונת מצב", עמ' 362-363.
76 מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011-התשע"ב, "ועדות בשירות המדינה", עמ' 17.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי "נושא [ה]מחסור ברופאים תעסוקתיים יכנס לתכנית [ה]עבודה לשנת 2016 של אגף משאבי אנוש ובמסגרת העבודה יתקיים דיון בהמלצות ועדת אדם" ו"מתקיימת עבודת מטה בנושא על מנת להחליט על הגישה הנכונה". עוד מסר כי בנובמבר 2015 הועבר שאלון לרופאי משפחה כדי להעריך את מוכנותם לעבוד בתחום, ומידע זה ישתלב בעבודת המטה שתתקיים בנושא. בקשר להמלצה בדבר פתיחת מסלול התמחות במימון חלקי של המדינה ציין כי "המשרד בחן זמני המתנה [לשירותי רפואה תעסוקתית] בקופות לאחרונה ואלו לא נראו ממושכים במיוחד. עם זאת, המשרד מתכנן לאמוד את הדרישה במספר דרכים: (1) סקר אינטרנטי של מנהלי משאבי אנוש באלפי חברות; (2) זיהוי מקומות עבודה החייבים בכדיקות פיקוח (אך אינם מקבלים שירותי רפואה תעסוקתית)".

אי-עדכון תקנות

הבדיקות הרפואיות שקופות החולים מספקות לעובד במסגרת סל שירותי הרפואה התעסוקתית מתבססות בעיקר על תקנות שנקבעו מכוח פקודת הבטיחות, האמורות לתת מענה לסיכונים השונים שהעובד חשוף להם. ועדת אדם מצאה כי למרות הידוע בדבר סיכונים שנוספו בעולם העבודה⁷⁷ לא הותקנה מאז 1994 כל תקנה חדשה בנושא. לפיכך, היא המליצה למשרדי הבריאות והכלכלה למפות את השירותים הכלולים בסל שירותי הרפואה התעסוקתית (לרבות שירותים שבוטלו או שאין בהם כל צורך) ולבנות מנגנון שיגרע בדיקות שאינן בשימוש ויוסיף בדיקות חדשות לפי הצורך.

נמצא כי בדיון שקיים על המלצות דוח אדם לא דן משרד הבריאות בהמלצה זו. עוד נמצא כי משרד הכלכלה קבע בתכנית העבודה שלו כי עד סוף ספטמבר 2015 יוקם צוות משותף לקידום הנושא, אך הדבר טרם נעשה. בד בבד שילב משרד הכלכלה את ההמלצה בטיזת ההצעה להחלטת ממשלה, שהיא כאמור טיוטה ראשונית בלבד שטרם תואמה עם משרד הבריאות.

יוצא אפוא כי במשך כשנה וחצי מאז הוגש דוח אדם לא קודם הטיפול בהמלצה זו קידום של ממש.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר כי ראוי שלנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות במשרדי הכלכלה והבריאות תעמוד העובדה שכבר לפני כעשור הוקם צוות משותף לשני המשרדים לצורך קידום הנושא⁷⁸, אך כפי שעלה מדוח אדם לא קודם הנושא בסופו של דבר.

77 למשל, תהליכים כימיים מסוכנים וחיפה לחומר הפורמלדהיד הנמצא בשימוש במכונים לפתולוגיה ובענף החקלאות.

78 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, "ממצאי מעקב - סל שירותי הבריאות", עמ' 489.

סיכום

בשנים האחרונות נפגעו בישראל כ-50,000 עובדים מתאונות עבודה בשנה, ובהם יותר מ-60 הרוגים. לצורך קידום נושא הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל הוקמה ועדת אדם שהגישה את המלצותיה באפריל 2014 לשר הכלכלה דאז. ממצאי דוח זה מלמדים כי לאחר כשנה וחצי מהגשת דוח אדם השתנה מעט מאוד המצב בכל הנוגע לקידום הבטיחות והבריאות התעסוקתית.

משרד הכלכלה ומשרד הבריאות, שחלק מההמלצות נוגעות גם לו, פעלו בעצלתיים לקידום יישומן של ההמלצות העיקריות בדוח אדם. הגופים הממלכתיים העיקריים בתחום הבטיחות והגיהות בעבודה - מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית שבמשרד הכלכלה והמוסד לבטיחות ולגיהות - לא היו אפקטיביים דיים. המינהל, המשמש זרוע הפיקוח והאכיפה של המדינה, מפעיל פיקוח ואכיפה במקומות עבודה בשיעור זניח ביותר. המוסד, שמטרתו לקדם את תנאי הבטיחות בעבודה והגיהות המקצועית במקומות עבודה, מייחד חלק ניכר מפעילותו לתחומים שגם גופים פרטיים עוסקים בהם; מנגד, פעילותו מועטה יחסית דווקא בתחומים חיוניים שאין להם מענה בשוק הפרטי. תפקודם של גופי הניהול של המוסד, ובעיקר של מועצת המוסד, בכל הנוגע להסדרת פעילותו של המוסד ולפיקוח עליו לקה בחסר רב עד כדי גילוי אולת יד. אשר לתחום הבריאות התעסוקתית, משרד הבריאות טרם הסדיר את פיקוחו על שירותי הרפואה התעסוקתית שקופות החולים מספקות, ולא עשה די כדי להגביר את הדיווח על מחלות מקצוע. כמו כן, נמצאו ליקויים בפעולותיו של רשם המחלות התעסוקתיות לאיסוף נתונים על תחלואה תעסוקתית ובשיתוף הפעולה בינו לבין המוסד לביטוח לאומי בנושא זה.

שיפור מצב עגום זה מחייב שידוד מערכות כולל. על משרד הכלכלה להחיש את טיפולו ביישום ההמלצות של ועדת אדם, ובעיקר לקדם ללא כל דיחוי החלטת ממשלה שתאפשר לשפר מהיסוד את אופן הטיפול של המדינה בתחום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית, ובייחוד את אופן תפקודם של המינהל ושל מערכת הבריאות, וכן תוביל לשינוי מעמדו הסטוטורי של המוסד כתאגיד עצמאי ולשילובו עם המינהל, כפי שהמליצה ועדת אדם. בד בבד, ללא כל תלות ביישום המלצותיה של ועדת אדם, על שר הכלכלה להסדיר בהקדם את פעילותו של המוסד ואת הגופים המנהלים אותו, תוך כדי תיקון הליקויים האמורים.

יש לראות בחיוב את נכונותו של המוסד לבטיחות ולגיהות לקבל חלק ניכר מהערותיו של משרד מבקר המדינה בדוח זה ולפעול לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות. עם זאת, הוא נושא בחובת ההוכחה, לכן עליו לגבש תכנית עבודה ייעודית כוללת ולעקוב אחר יישומה.

