

## מנחה למערכות ניהול הבטיחות והבריאות בתעסוקה פירסום של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO)

מאת **o. משידה**

**o. משידה (Seiji Machida)**, מהנדס בטיחות ביחידת הבטיחות, הבריאות התעסוקתית ואיכות הסביבה בארגון העבודה הבינלאומי (ILO), ג'נבה

נערך עפ"י הרצאה בקונגרס הבינלאומי ה-16 לבטיחות ובריאות בעבודה מאי 2002

**ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) פירסם בשנת 2001 מנחה למערכות ניהול הבטיחות והבריאות בתעסוקה (בב"ת) כדי לתת תנופה למאבק בתאונות העבודה ומחלות המקצוע, הגורמים למקרי מוות רבים ולנפגעים רבים עוד יותר, בכל המדינות בעולם**

להערכת ארגון העבודה הבינלאומי (ILO), תאונות עבודה ומחלות מקצוע מהוות בעיה רחבת היקף. בכל שנה מדווחים כ-2 מיליון מקרי מוות של עובדים ב-270 מיליון תאונות. ידועים 160 מיליון מקרי מחלה הקשורים לעבודה ובכל שנה יורדים לטמיון 4% מהתוצר הלאומי הגולמי העולמי.

ההכרה בחשיבותה של הגישה המערכתית לבטיחות ולבריאות בעבודה התבססה כבר בראשית שנות ה-80 ומדינות רבות נקטו ביוזמות לקידומה של הגישה בתחומיהן. סידרת תקני ISO-9000 לניהול האיכות ותקני ISO-14000 לניהול איכות הסביבה, שזכו להצלחה ולפופולריות בראשית שנות ה-90, הובילו את ארגון התקינה הבינלאומי ליזום פיתוח של תקנים דומים גם בתחומי הבטיחות והבריאות בעבודה ולערוך תוכנית ממוקדת לבטיחות ולבריאות בעבודה ובסביבה.

### מגיבוש הרעיון ועד לפירסום המדריך

קבוצת הדיון הבינלאומית, שהתכנסה ב-1996, הגיעה למסקנה שהארגון העבודה הבינלאומי ILO הוא המסגרת המתאימה לפיתוח התקן בנושא ניהול הבטיחות במקום העבודה, זאת הודות למחויבותו המוצהרת של הארגון להגנת העובד, הניסיון שהצטבר בו במשך השנים והמבנה הארגוני שלו, משולש בו מיוצגים 3 גורמים חיוניים: הממשלות, המעסיקים והעובדים.

על רקע זה (ולאחר שבארגון התקינה הבינלאומי ISO לא הצליחו לגבש רוב להכרזה על תקן, ולאחר שהצביעו שם על ILO כגוף המתאים לגבש את המנחה בתחום. המערכת) ערך ILO (ב-1998) בשיתוף עם האיגוד הבינלאומי לגיהות תעסוקתית, סקירה של התקנים וההנחיות הקיימים ברחבי העולם בנושא מערכות ניהול בטיחות ובריאות בעבודה. על בסיס הסקירה הוכנה טיוטה למדריך. הטיוטה הסופית הוצגה, לאחר מספר הליכי התייעצויות, למומחים מ-3 מיגזרי המשק (ממשלה, מעסיקים ועובדים) במפגש שהתקיים באפריל 2001 ואושרה ביוני 2001 על ידי הגוף המנהל של ILO. המנחה **ILO-OSH 2001** פורסם בדצמבר 2001 ב-3 מהדורות: אנגלית, צרפתית וספרדית. בהמשך הוא פורסם גם בצ'כית, יפנית, קוריאנית, פולנית וויטנאמית. כבר נערכו תרגומים לגרמנית ולפורטוגזית ובדרך: תרגומים לפינית, לרוסית, להינדי ולתאילנדית. במדריך באים לידי ביטוי המבנה הארגוני של ILO, (שותפות של הממשלות, המעסיקים והאיגודים המקצועיים של העובדים), ערכיו והעקרונות שהותוו לעתיד בתחום הבטיחות והבריאות בעבודה.

### ייחודו של המנחה (קווים מנחים)

מערכת ניהול בטיחות ובריאות בעבודה בארגון מיועדת לכינון מנגנון יעיל לשיפור מתמיד. המנחה של ILO הוא מודל בינלאומי ייחודי למערכות ניהול בב"ת (Occupational Safety & Health) אשר תואם למערכות ניהול אחרות. המנחה 'ILO-OSH 2001' מתאר את מערכת הניהול באמצעות 5 יסודות/מרכיבים עיקריים: מדיניות; ארגון; תכנון; ביצוע; הערכה ופעולה לשיפור.

גישה מערכתית מהסוג של "תכנן-עשה-בדוק-פעל" יש ליישם על בסיס מדיניות, מוגדרת וברורה, של בטיחות ובריאות תעסוקתיים ושל אחריות כוללת, מצידם של כל הנוגעים בדבר.

המרכיבים העיקריים של מערכת ניהול בב"ת כוללים איתור וזיהוי סיכונים והערכתם; מניעה ובקרה על בסיס תוצאות ההערכה; הערכת אמצעי המניעה ופעולות המניעה; ביקורת של המערכת ופעולות לשיפור. הפעילויות צריכות להתבסס על מדיניות מוגדרת וברורה של היבטי הבטיחות והבריאות בתעסוקה (בב"ת) לתיפקוד יעיל של המערכת נדרשים מחויבות של ההנהלה הבכירה ושיתוף העובדים.

## שיתוף העובדים

במנחה של ILO מודגשת החשיבות של שיתוף העובדים במהלכים ליישום ולשיפור מערכת ניהול הבב"ת. בנושא זה יש הבדל משמעותי בין המדריך 'ILO-OSH 2001' לבין תקנים והנחיות אחרים. שיתוף העובדים חיוני לתכנון ולביצוע יעילים של כל מערכת ניהול. יש להבטיח את ההתייעצות עם העובדים והשתתפותם של העובדים בכל שלבי הביצוע, כולל גיבוש המדיניות. מדריך ILO מפרט את הצורך בהתייעצות עם העובדים בקביעת מדיניות הבב"ת, בנוסף למחויבות הברורה של ההנהלה – שעליה מבוסס יישום כל מדיניות. זהו בסיס חיוני לשיתוף פעולה של ההנהלה והעובדים. גם התיפקוד היעיל של ועדת הבטיחות והבריאות חשוב להבטחת שיתוף פעולה טוב עם העובדים.

## התעדה

התעדה היא אחד הנושאים החשובים ביישום תקנים לניהול הבטיחות והבריאות בעבודה, כמו שהיא מהווה מרכיב מרכזי ועיקרי בתקן האיכות ISO-9000. העלות הגבוהה הכרוכה בהתעדה היתה אחת הסיבות להתנגדותם של ארגוני מעסיקים רבים להקים ולמסד מערכת ניהול בב"ת באמצעות הכלים של ISO. בנוסף, הניסיון להשגת התעדה של ISO מתמקד לעיתים מזומנות בהיבט הרשמי של קבלת התעודה, במקום במאמצים מתמשכים לשיפור. מנחה ILO מבהיר שיישום מערכת ניהול בב"ת, המבוססת על מנחה ILO, אין צורך בהתעדה. המיבדק לא חייב להתבצע על ידי צד שלישי או גורם זר. התנאי היחיד הוא שהאדם אשר מונה כמבקר של המערכת צריך להיות עצמאי מול היחידה העומדת לביקורת. ב-'ILO-OSH 2001' מושם דגש, על הבטחת הבטיחות והבריאות בעבודה לעובדי קבלן (אשר ברוב המקרים הם העובדים הפחות מוגנים), ועל אחריותה של הנהלת המפעל/הארגון בהבטחת הבטיחות והבריאות של כלל העובדים (זאת לאור העובדה שקיימת נטייה של הנהלות להטיל את האחריות על המומחים לבטיחות ולבריאות התעסוקתיות).

## שילוב בין הבטיחות, הבריאות ויעדים עסקיים

תיפקוד יעיל של מערכת ניהול הבב"ת, ואפשרות לשיפור ממשי של התנאים במקום העבודה, כרוכים בשילוב הבטיחות והבריאות בעבודה עם יעדים עסקיים וניהוליים אחרים - כמו תפוקה, איכות והגנת הסביבה. שילוב כזה צריך להיות גמיש, בהתאם לגודל הארגון/המפעל ולאופיו.

## הקמת מסגרת לאומית

כדי ליצור מסגרת לאומית של ניהול בטיחות ובריאות תעסוקתיות, נדרש לכוון מדיניות לאומית עבור מערכת ניהול הבטיחות והבריאות בעבודה, ולפתח מדריך לאומי והנחיות ייחודיות - המותאמות במיוחד למיגון עיסוקים ומנגנונים - לתמיכה ביישום ובביצוע מערכת הניהול הזאת. המדריך הלאומי וההנחיות הייחודיות מיועדים להתאמת התנאים והנהלים הלאומיים, ולמענה על צרכים של קבוצות מיוחדות - במיוחד על צורכיהם של העסקים הקטנים. למרות זאת, ניתן ליישם את המלצות 'מדריך ILO' ישירות על ידי המפעלים והארגונים, גם מבלי לחכות למדריכים הלאומיים/או להנחיות הייחודיות.

## החשיבות בהכרה רשמית כלשהי

בעקבות ההכרה העולמית ביעילות גישת הניהול עפ"י הנחיות ILO, שילבו מדינות רבות את מערכת ניהול הבב"ת במדיניות הלאומית שלהן בנושא ובתכניות הבטיחות והבריאות התעסוקתיות. מכיוון שמערכת ניהול הבב"ת עפ"י ILO מבוססת על פעולה "התנדבותית" של ההנהלה והעובדים, יש צורך לבחון את תפקיד מפקחי עבודה לגבי דרכי האכיפה (בחינת אופן היישום ומידת ההטמעה). הקמת רשת של שירותי בטיחות ובריאות בעבודה יכולה לספק לארגונים ולמפעלים תמיכה ביישום ובהטמעת מערכת ניהול בב"ת. יש חשיבות רבה למערך הכשרה מתאימה, מיוחדת, למי שעוסקים בהערכת סיכונים ולמי שעוסקים במבדקים. הכרת הנהלים של מערכת ניהול הבב"ת, על ידי הנוגעים בדבר, היא מרכיב חיוני בהטמעה מוצלחת של המערכת ובשמירה על יישומה הנאות. ניתן להשיג זאת באמצעות תמריצים. התעדה היא אחד מאמצעי ההמרה. למרות ש'מנחה ILO' מדגיש שיישום המלצותיו אין צורך בהתעדה – הוא איננו מונע שילוב צעדים רשמיים, כמו התעדה, אם וכאשר תוכרז המסגרת הלאומית (אשר תוקם בשיתוף פעולה בין הממשלה, המעסיקים והעובדים).

## דוגמאות למסגרות לאומיות במספר מדינות מערביות

- במספר מדינות כבר ננקטו גישות שונות ליישום מערכות לניהול הבב"ת ברמה הלאומית:
- נורבגיה ושבדיה אכפו את החקיקה המחייבת יישום של מערכת ניהול, בשם 'Internal Control';
  - סינגפור חייבה להכניס מערכות לניהול בטיחות באתרי בנייה ובמבדוקי אניות גדולים, עם דרישה למיבדקים על ידי צד שלישי;
  - בפולין ובקוריאה - עודדו את הארגונים להטמיע מערכות לניהול בב"ת בעזרת ההכרה בהתעדה;
  - בריטניה ויפן קידמו את מערכת ניהול הבב"ת ללא שימוש באמצעי תחיקה/או רישוי. בבריטניה - באמצעות מדריך BS 8800 HSE ובין - באמצעות מדריך ממשלתי;

- מספר מדינות יזמו פעולה לפיתוח מסגרת לאומית המבוססת על 'ILO-OSH 2001':
- בסין פירסמה אחת הרשויות (בדצמבר 2001) מדריך לאומי בהתאם להנחיות 'ILO-OSH 2001', וגם כוננה מנגנונים לרישוי;
- גרמניה מפתחת מסגרת לאומית ומדריך לאומי.
- פעולות דומות ננקטות, בשיתוף פעולה עם ILO, גם בברזיל, בהודו, במלזיה ובתאילנד.

#### **לסיכום**

מערכת ניהול בטיחות ובריאות בעבודה היא כלי יעיל לאכיפת פעולות לקידום בטיחות ובריאות תעסוקתיים ולהבטחת שיפור מתמיד בתנאי העבודה. יש לקדם יישום נרחב של המערכת, כולל בעסקים קטנים. ליישום לאומי של המדריך למערכות ניהול בטיחות ובריאות של ILO תידרש סקירה של התכנית הלאומית לבטיחות ולבריאות בעבודה, בהיבט של קשר אפשרי בין הפיקוח לבין שירותי הבטיחות והבריאות התעסוקתיים. מחויבות ההנהלה ושיתוף העובדים הם מרכיבים חיוניים להצלחת היישום והביצוע.