

מסגרות לדרישות בטיחות בעבודת קבלנים

(חלק שני)

מאת מהנדס איתן סרי (M.Sc) וד"ר יוסף טירן

קבלנים ועובדיהם מכירים רק באופן שטחי את נוהלי הבטיחות בארגון שבו הם פועלים. עקב כך הם נחשפים, ואף חושפים את הארגון, לסיכונים בטיחות. המצב בארץ רחוק מלהשביע רצון, גם בהשוואה למדינות מערביות. התייחסות הולמת מצד גורמי הניהול בארגון לכל התקשרות עם קבלן יכולה להוביל לשיפור רמת הבטיחות

העסקת קבלנים כארגונים בישראל בהשוואה למדינות המערב

בסיס הפעילות בנושא הבטיחות בהעסקת קבלנים מוגדר במדינות המערביות בתקן ניהול הבטיחות הבריטי. התקן כולל הנחיה להגדרה ולתיחום של כל שלב בהעסקת הקבלן באמצעות משוב על הפעילויות – של הארגון ושל הקבלן. בישראל, נושא העסקת הקבלן במפעל מתמקד ב"תופס המפעל" (מנהל המפעל/ הארגון), המוגדר בפקודת הבטיחות בעבודה כמי שעליו חלה כל האחריות לבטיחותם של העובדים. האחריות הזאת חלה על כל מיגוון הפעילויות המתקיימות בארגון; על מיגוון הציוד והמערכות; מיגוון האישי של העובדים; ביצוע בדיקות ניטור סביבתיות; בדיקות רפואיות לעובדים; הדרכה ומסירת מידע (על הסיכונים והסכנות בפעילויות הארגון) ועל כל שאר נושאי הבטיחות והגיהות הכלולים בחקיקת הבטיחות והנגזרים ממנה.

המודעות של מנהלים בישראל, בנוגע לאחריות הכבדה לשלומם ובריאותם של העובדים, המוטלת עליהם על פי החוק, מחלחלת בארגונים אט-אט ומוטמעת בהם, וכיוונה הוא "חד סטרי" – המודעות הולכת וגוברת.

כל מנהל מפעל היה רוצה, באופן טבעי, להפחית את אחריותו בנושאי הבטיחות והגיהות. האחריות על בטיחות ובריאות העובדים כוללת גם היבטים מהתחום הפלילי ונושאי נזיקין.

אוכלוסיית "עובדי הקבלן" עדיין מבוססת על עבודה "זולה" – עובדים לא מקצועיים, עולים חדשים (קשי יום ועם קשיים בשפה); פלסטינים; עובדים זרים ועובדים אחרים, עונתיים, המועסקים לתקופות קצרות ולמועדים מוגבלים. מעובדי קבלן מצפים שהם יבצעו את המטלות, כך שלכל מה שאיננו קשור לפעילות עצמה – לא יוקדשו משאבים או מחשבה. כך, גם נושאי הבטיחות בעבודה נחשבים כזרים לפעילותם של עובדי הקבלן. לדוגמה: פגיעות בבריאות של עובדי/ עובדות ניקיון כתוצאה מערבוב בין חומרי ניקוי היוצרים ריאקציות כימיות; פגיעות באצבעות הידיים, עד לקטיעה של אצבעות, אצל עובדי גינון; פגיעות (בעיקר נפילות) בקרב עובדים של קבלני שירות למערכות מיזוג אוויר; תאונות נפילה ומקרי מוות רבים של עובדי בניין; מוות מהרעלת גזים ומחנק של עובדי ביוב, ועוד.

כל עוד היו הקבלנים הללו הנושאים והנותנים עם עובדיהם, בנוגע לפגיעות בעבודה ולתוצאותיהן, לא נקפו מנהלי הארגון אצבע בנושאי הבטיחות – מתוך המחשבה והגישה הבסיסיות שהאחריות על שלומם ובריאותם של עובדי הקבלן מוטלת על הקבלן כ"עיסקת חבילה", הכלולה בעבודה שקיבל.

אולם, בעקבות תביעות משפטיות שבהן היה מעורב המוסד לביטוח לאומי (אשר טרח לברר לגבי מקום התאונה שבה נפגעו עובדי קבלנים), גילו הנהלות של ארגונים את גודל האחריות שלהם לכל המתרחש ב"חצרים".

המנהלים מודעים לכך שעבירה בנושאי בטיחות, גם אם לא הובילה לפגיעה באף עובד, איננה מסתיימת בתשלום קנסות, שבהם יכולים המפעל וחברת הביטוח לעמוד. כאשר מדובר בבטיחותו של העובד ובסביבת העבודה, המנהל עשוי לשאת באחריות פלילית – מה שעלול לגרום, לעתים, לחיסול קריירה אישית ולכתם בקורות החיים, כתוצאה מאותה עבירה.

החשש מההיבטים הפליליים מול הצורך בביצוע המטלות במפעל, יוצרים מצב הנובע אמנם מהיבטים כלכליים, אך המגמה שאלה הוא מוביל, בסופו של דבר, היא הפחתת אחריותם של המנהלים על הבטיחות בפעילויות המתבצעות בארגון. מנהלי ארגונים מחפשים (ומוצאים) תחליפים לעובדים שכירים בארגון כשאחד הפתרונות הוא העסקת קבלנים.

נציגויות עובדים בארגונים מנעו, עד לא מכבר, את המגמה של העסקת קבלנים בארגונים.

רוב העובדים בארץ "מדירים את רגליהם" (נכון יותר: את ידיהם) מעיסוקים מסוימים, כגון עבודות שירות וניקיון. כך נוצר כר פורה להתארגנות מהירה של קבלנים לסוגיהם, כגון קבלני "חצר" וקבלנים "יחודיים", המבצעים עבודות ניקיון, גינון, בנייה, ביוב וכד'. קיומו של פתרון כזה נוח הן להנהלות הארגונים והן לעובדים בארגון.

הקבלנים ועובדיהם מועסקים בארגונים ובמפעלים גם במטלות שלביצוען לא נדרשות, בד"כ, הכשרה פורמלית והכוונה מקצועית. אולם, בכל עיסוק חייבים להיות מוטמעים נוהלי בטיחות ודרישות בטיחות הנוגעים בו.

איתן סרי וד"ר יוסף טירן הם מרצים ביחידה לניהול ולהנדסת בטיחות, אוניברסיטת בן-גוריון

ובנוסף, עליו לתת מענה לעובדי הקבלן מפני פגיעות שמקורן בעיסוקיו של הארגון.

מסקנות

הדוגמאות שהבאנו (הגישה של חברת דו-פונט, של ILO ושל ה-DOD) מציגות התייחסות להעסקת קבלנים במדינות המערב. לעומתן, הגישה של המשק הישראלי איננה ברורה דיה. כדי להתוות "מדיניות" כלשהי היא נתלית בפסקי דין שונים בנושא, ולאורם נוצרות - למעשה - מספר גישות, המוסיפות לאי הסדר הקיים ממילא.

אנו ממליצים לשלב בהעסקת קבלנים בארגון את הגישה הרווחת ברוב מדינות המערב, ולהטמיע אותה בתרבות הבטיחות בישראל. כך שכל התקשרות עם קבלן תכלול את המרכיבים השונים הנדרשים לשלבי ההעסקה של הקבלן בארגון:

מסמך ציפיות

גורמי הניהול והבטיחות בארגון יגדירו לעצמם את ציפיותיו של הארגון מהקבלן, בנושאי בטיחות וגיהות, עוד לפני ההתקשרות עם הקבלן. "מסמך ציפיות" כזה ייכתב עבור כל אחד מ-4 סוגי הקבלנים: קבלן כוח אדם, קבלן חצר, קבלן אורח וקבלן ייחודי. במסמך תוצג לקבלן דרישה לספק לארגון, לפני ההתקשרות איתו, מידע בנוגע לביצועים קודמים שלו בהיבטי הבטיחות והגיהות. הדרישה למידע הזה היא מסר לקבלן לגבי החשיבות הרבה שבה רואה הארגון את נושאי הבטיחות והגיהות, ואת מרכזיותם של התחומים - המהווים מרכיבים חשובים ביותר בהתקשרות עם גורם חיצוני - שעליהם יקום או יפול הקשר עם הארגון.



ודרישות הבטיחות של הארגון (שאת העיקריות מפרטים בחוזה); וכן הנחיות כלליות לקבלן, לגבי הגורמים השונים שאליהם הוא אמור לפנות באירוע בטיחות. את היבטי הבטיחות בעבודה מייצג, בד"כ, הממונה על הבטיחות בארגון. הקבלן ועובדיו אמורים לקבל מממונה הבטיחות הדרכה בנושאי הבטיחות והשמירה על בריאותם ולחתום אצלו על התחייבויות ואישורים שונים.

מנהלי הארגון מניחים שבחתימת החוזה בינם לבין הקבלן הם העבירו את האחריות על הבטיחות בעבודה אל הקבלן, וכי הוא זה שאחראי מאותו רגע על שלומם של עובדיו וגם על שלום עובדי הארגון, אשר עלולים להיפגע עקב פעילותו של הקבלן. אולם המצב שונה: הכנסת קבלן לעבודה בארגון מגדילה את תחום אחריותו של המנהל - על פי החוק, המנהל אחראי לבטיחותם של כל מי שנמצאים בתחומו, כולל פגיעה הנובעת מעיסוקיו של קבלן.

המצב החדש חייב את ההנהלות להתחיל "לנקוף את אצבעותיהן" בנוגע לאחריותו לנושאי הבטיחות בעבודתם של הקבלן ועובדיו, כשהם פועלים בתחומי הארגון.

שהות של קבלנים, מכל הסוגים, בתחומי ארגונים, יוצרת קשיים המתגלים במהלך העבודה, אך גם עם סיומה ולעתים אפילו לאחר זמן רב ממועד סיום פעילותו של הקבלן במקום. לדוגמה: רמת ביצוע ירודה משפיעה על בטיחות עתידית של ציוד ומוצרים.

בארגונים מסודרים, אשר נזקקים לשירותיהם של עובדי קבלן שונים (קבלן כוח אדם, חצר, אורח, ייחודי), מקובל שמנהל הרכש של הארגון הוא הגורם המקשר בין הארגון לקבלן. בהסכם ההתקשרות (חוזה, הזמנה וכד') נוהגים לשלב נספח בטיחות שבו מפורטים תחומי אחריותו של הקבלן וחובותיו - בנוגע לעמידה בדרישות החוקים ותקנות הבטיחות בעבודה, וקיום נוהלי הבטיחות

העסקת קבלן בארגון - השוואה בין המצב בישראל לבין מדינות מערביות

הנושא	בישראל	במדינות מערביות
התקשרות חוזית בין הארגון לקבלן	אין בדיקה מקדימה ל"רקע הבטיחותי" של הקבלן	נדרשת בדיקת "הרקע הבטיחותי" של הקבלן
המודעות של מנהל הארגון לאחריותו על הבג"ת של הקבלן ועובדיו	אין מודעות מספיקה לאחריותו על בג"ת הקבלן ועובדיו	קיימת מודעות. היחס לקבלן ולעובדיו זהה לזה הניתן לעובדי הארגון
הסיבה לנקיטת אמצעי בג"ת	כוונה להעביר את מלוא האחריות מהארגון אל הקבלן	שיתוף פעולה מלא בין הקבלן לארגון
גישה של "ראש הקטן"/"ראש הגדול"	גישת "ראש קטן": ככל שמנהל הארגון ידע פחות על ביצועי הבטיחות של הקבלן - ייטב לארגון	גישת "ראש גדול": מעקב רצוף אחר ביצועי הבטיחות של הקבלן, כולל מדידה, רישום והשוואה למיבדקים הקודמים
משוב על ביצועי הבטיחות של הקבלן ושל הארגון	לא קיים שום משוב. קיימת תביעה של הארגון מהקבלן לנקוט בצעדים לשמירה על הבג"ת. לא מבוצע משוב בין מנהל הארגון לקבלן בשום שלב של עבודת הקבלן	קיים משוב. המיפגשים בין מנהל הארגון לקבלן, הנערכים במהלך העבודה ובסיומה, מיועדים לטיפול בנושאי הבג"ת הטעונים שיפור בעבודת הקבלן ובארגון, לשיפור מתמיד של מערך הבטיחות.
סיום עבודת הקבלן והתקשרות מחודשת	אין נוהל לתיעוד ביצועי הקבלן מהיבטי הבטיחות, בעבודות קודמות בארגון; בחירה מחודשת של קבלן היא בעיקר משיקולים כלכליים	קיים תיעוד של ביצועי הבטיחות של קבלן. ההיסטוריה מהווה את אחד מהשיקולים העיקריים לבחירה מחודשת בקבלן
נושא הבג"ת בשיקולים הכלכליים של הארגון	היחס לבג"ת, במקרים רבים, הוא כאל עומס כלכלי נוסף על הארגון	הגישה: ביצועים כלכליים משתפרים כאשר רמת הבטיחות עולה

סיוור מקדים ומידע על הקבלן

יש לערוך עם הקבלן סיוור מקדים בארגון, להציג בפניו את אמצעי הבטיחות והגיהות ואת הנהלים, ולהדגיש בפניו את חשיבות הנושאים כך שהגישה הרצינית תופנם אצל הקבלן. בקשה להעברת מידע בנוגע לרקע הבריאותי של עובדי הקבלן תגן על הקבלן ועל הארגון מפני תביעות עקב פגיעות בבריאות במהלך העסקת עובדי הקבלן בארגון.

נטילת האחריות

גישה בסיסית לבטיחות בנושא העסקת קבלנים, היא נטילת האחריות על ניהול הבטיחות ע"י הארגון. הארגון "נוטל את המושכות" ומוביל את עגלת הבטיחות, כשהקבלן הוא רק עוד אחד מהמיטענים המונחים עליה. במצב כזה ה"עגלון" שולט על הבג"ת לאורך כל ה"מסע" (תקופת ההתקשרות עם הקבלן). מנהל ארגון המנווט ומנהל את הנושא, מבטיח שליטה והשפעה טובות על רמת הבטיחות – החל מהשלב המקדים להתקשרות, במהלך הפעילות וגם למשך זמן סביר מתום פעילותו של הקבלן בארגון.

הנחיות הבטיחות שנותנים מנהל הארגון (או נציגו) לקבלן, צריכות לשרת את הקבלן במהלך פעילותו, כך שע"י מילויין יהיה מוגן מפני תביעות של עובדיו.

פרטים נדרשים בחוזה

כל התקשרות תהיה מלווה בחוזה, שאליו יצורף גם מסמך בנושא הבטיחות, הכולל את הערכות הבטיחות והגיהות של הארגון לגבי הקבלן ועובדיו. ההערכות יכולות להיות מפורטות באמצעות השלבים הבאים:

- הצגה מפורטת של מדיניות הבג"ת בארגון, שהקבלן מהווה חלק ממנה בתקופת עבודתו בארגון והוא מחויב לקיים אותה. הארגון, מצידו, מתחייב לנהוג כלפי הקבלן ועובדיו כפי שהוא נוהג כלפי עובדיו;
- הקבלן מתחייב למלא את כל דרישות חקיקת הבטיחות, כולל הקפדה על העסקת עובדים/מנהלים בעלי הכישורים המקצועיים הנדרשים בנושאי הבטיחות, והתייחסות לנושאי הבריאות התעסוקתית של עובדיו בפעילויותיהם בארגון;
- הקבלן מתחייב להודיע לאגף הפיקוח על העבודה על פעילותו בארגון, ועל כך שפעילותו זאת מלווה ע"י מנהל עבודה המוסמך לכך.

הדרכה, בדיקות תקופתיות ופיקוח

● הדרכה לפני תחילת העבודה. הקבלן ועובדיו ישתתפו בפעולות הדרכה בנושאי בטיחות וגיהות אשר יעביר נציג הארגון. מימון עלויות ההדרכה חל על הקבלן,

אחריותה של חברת כוח אדם בתאונת עבודה או: חובותיו של מעביד ואחריותו לבטיחות

בית המשפט המחוזי בחיפה קבע, בעת האחרונה, כי חברת כוח אדם, אשר שלחה את אחד מעובדיה לעבוד במפעל, איננה חייבת באחריות נזיקית כלפיו, כאשר לא היתה לה כל זכות התערבות בנוהלי העבודה במפעל (ברקוביץ אלכסנדר נ' גדות תעשיות ביוכימיה בע"מ א01/368 'תקדין', התקליטור המשפטי).

המפעל טען כי חברת כוח האדם - כמעבידתו של התובע - אחראית לנזק, בכך שלא פיקחה על עבודתו של התובע. לטענת המפעל חלות עליה כל חובות הזהירות של מעביד כלפי עובדו, גם אם המעביד שולח את העובד לעבוד במקום אחר.

השופט לא נדרש לבחינת יחסי עובד-מעביד במישור דיני העבודה, אלא לבחינת היחסים במישור דיני הנזיקין - לפי מבחן המרות והפיקוח. אמנם קיימת חובת זהירות מושגית של חברת כוח האדם כמעסיק, כלפי עובדיה, אולם - המעביד בפועל הוא שקבע את הוראות העבודה, השיטה וכלי העבודה. התאונה לא אירעה בשל התרשלותה של חברת כוח האדם בבחירת העובד או המעביד, ולכן לא קמה חובת הזהירות הקונקרטית במקרה זה.

המקרה המתואר מאפיין מפעלים רבים, אשר מעסיקים עובדי קבלני כוח אדם, ומהווים עבור עובדים אלה "מעסיקים" (עפ"י דיני העבודה). מקרה זה גם מחזק את הדברים הנוגעים להיבטי החוק, בנושא התייחסות ארגונים לסוגי קבלנים שונים, כפי שהתפרסמו בחלקו הראשון של המאמר (בטיחות גליון 288, עמ' 7).

להשאל לקבלן כלי עבודה או ציוד השייכים לארגון - יש לקבל אישור לכך ממנהל הארגון או מנציגו. הפעלה ושימוש של כלי/ציוד של הארגון יהיו רק לאחר שעובד הקבלן האמור להשתמש בכלי נמצא כבעל הכישורים המתאימים להשתמש בציוד הזה, ונציג הארגון הדריך אותו לעבודה בשיטות בטיחותיות.

דיווח על אירוע חריג או תאונת עבודה

- במקרה של התרחשות אירוע חריג - תאונת עבודה או מקרה מסוכן - הקבלן יפסיק את עבודתו וידע, מיד, את נציג הארגון;
- לאחר הדיווח הפנימי (לארגון) הקבלן יזעיק גורמי הצלה (לפי הצורך, בתיאום עם הארגון), ידווח על האירוע לרשויות המתאימות (אגף הפיקוח על העבודה, המשרד לאיכות הסביבה וכו') ויעדכן את הארגון לגבי הדיווח הנ"ל. דיווח מסודר לרשויות עשוי להגביר את תחושת האחריות של הקבלן לאירוע, מה שיוביל אותו לאכיפה טובה יותר של הנחיות הבטיחות לאורך מהלך פעילותם של עובדיו בארגון.

דיווח על מהלך וסיום הפעילות

- מהלך פעילותו של הקבלן בארגון ילווה במסמך בטיחות, בו יפורט מצב הבג"ת בתקופת הפעילות שעברה והלקחים שהופקו, לשיפור הבטיחות בהמשך הפעילות;
- בסיום פעילות הקבלן יופק מסמך המסכם את נושאי הבג"ת. המסמך יהווה בסיס להתקשרות עתידית, נוספת, עם הקבלן ומקור לימוד והפקת לקחים לגבי התקשרות ועבודה עם קבלנים אחרים העתידים לעבוד בארגון. ■

והוא גם האחראי לכך שכל העובדים ישתתפו בהדרכה, ושכל עובד חדש המתווסף למצבת העובדים, יקבל גם הוא את ההדרכה. התנאי הזה עשוי לצמצם את התחלופה בקרב עובדי הקבלן ולשפר את הטמעת תרבות הבטיחות של הארגון בקרב עובדי הקבלן;

- הדרכות תקופתיות הניתנות לעובדי הארגון, תתקיימנה גם עבור עובדי הקבלן. כל פעילות הדרכה כזאת תהיה מלווה במבחן, וגם במעקב על יישום ההנחיות בשטח. ביצוע המעקב אחר ההדרכות יהיה ע"י הארגון וגם ע"י הקבלן;
- תוצאות של בדיקות ניטור סביבתיות תקופתיות שמבצע הארגון, תובאנה גם לידיעת הקבלן. הקבלן יחויב לבצע בדיקות רפואיות-תעסוקתיות תקופתיות לעובדיו, ולפעול על פי מימצאי הבדיקה. כמו כן, הוא ידווח לארגון על מצבם הבריאותי של עובדיו כנדרש בחוק (תקנות הבטיחות בעבודה והגיהות התעסוקתית). בנוסף, הארגון והקבלן ינהלו מעקב שוטף אחר התוצאות והמימצאים של הבדיקות הסביבתיות, והבדיקות הרפואיות-תעסוקתיות שעוברים עובדי הקבלן;
- אזור עבודת הקבלן יהיה מתוחם בצורה ברורה, ובאופן שימנע כניסה אקראית לאזור העבודה;
- נציג מטעם הארגון ילווה את עבודתו של הקבלן ויפקח עליה ויהווה "קצין קשר" בין הארגון לקבלן - להעברה דו-סטריית של מידע, מסרים ודרישות.

שימוש בציוד

הקבלן יקפיד להשתמש רק בכלים השייכים לו. עם זאת, כאשר מתכוונים