



# רויזיה בת"י 18001, התקן

בעשורים האחרונים אנו עדים לחיפוש דרכים אלטרנטיביות לרגולציה ולאכיפה ממלכתית של תקנים בתחום הבטיחות והבריאות בתעסוקה. מה הם הגורמים להתארגנות העולמית הרחבה לקידום תקנים וולונטריים בתחומים אלה? מדוע יש צורך בתקן וולונטרי, כשלכאורה הוא מוסדר היטב בחקיקה מפותחת ובפסיקה?

מאת מהנדסת ורדה אדוארדס

– מתוך הרצאה שנשאה הכותבת בכנס מת"י שנערך ב-24 בפברואר 2010.

**ב**אוגוסט 1997 הודיע מפקח עבודה ראשי על כוונת אגף הפיקוח לפתח וליצור תקן ניהול בטיחות בדומה לתקני ISO 9000. במכתב הכוונות שלו הודיע המפקח, כי "התקן ישמש כלי עבודה עבור מקומות העבודה כדי לארגן ולהפעיל מערכות פנים-מפעליות לקיום הוראות הבטיחות ולהחזירן בדרגי הניהול השונים בארגון". הכרזה זו של מפקח העבודה הראשי באה על רקע אי-נחת ממידת האפקטיביות של דרכי הפיקוח המסורתיות, ותחושה גוברת והולכת שיש להעביר את כובד המשקל מרגולציה ממשלתית כופה המבוססת על צווים ופיקוח, לרגולציה וולונטרית, כלומר לאימוץ מרצון של נורמות פעולה והתנהגות הנקבעות מחוץ לכותלי הממשלה, על ידי החברות השונות. תחושה דומה הייתה קיימת מזה שנים במדינות רבות אחרות ובתחומים רבים. כבר בתחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת קבע רובנס (Robens), שנתמנה בבריטניה לבדוק את מצב הבטיחות והבריאות בעבודה, כי "There was too much law" (המסגרת החוקית צריכה להיות על ידי תקנות ספציפיות ותקנים וולונטריים) (Framework law should be supported by specific regulations, codes of practice and guidelines. Voluntary standards would form the next tier in this scheme). בעקבות הדוח שפורסם על ידו הונהגה

הכותבת היא סגנית מפקח עבודה ראשי באגף הפיקוח על העבודה, משרד התמ"ת

שבדק את עמידתו בהתחייבויות שנטל על עצמו, אולם קיימים תחומים ברגולציה הוולונטרית בהם פועלים גופי בדיקה והתעדה.

הרגולציה הוולונטרית התפתחה בתחומים רבים ושונים, כמו משפט העבודה בכלל, דיני צרכנות, איכות הסביבה, דיני תאגידים ועוד. קיימות דוגמאות רבות ושונות לרגולציה וולונטרית שהתפתחה בכל התחומים הללו. לצורך ההדגמה אזכיר את התקן לניהול יחסי עבודה SA 8000 של ארגון Social Accountability - SAI. ניתן להזכיר בהקשר זה גם את Responsible Care, קוד וולונטרי של ענף הייצור הכימי לניהול איכות הסביבה, שאומץ על ידי תעשיות הכימיה ביותר מ-40 מדינות, וכמובן את ת"י 14001, התקן הישראלי המבוסס על תקני ISO בסדרת 14000 וקובע עקרונות לניהול תחום איכות הסביבה.

## אחריות חברתית

בעשורים האחרונים אנו עדים לחיפוש דרכים אלטרנטיביות לרגולציה ולאכיפה ממלכתית. מה הם הגורמים להתארגנות העולמית הרחבה לקידום תקנים וולונטריים בתחום הבטיחות בתעסוקה? מדוע יש צורך בתקן וולונטרי בתחומים אלה כשלכאורה הם מוסדרים היטב בחקיקה מפותחת ובפסיקה?

בדוח מיוחד שנכתב מטעם ISO לקראת דיון בגיבוש תקן לאחריות חברתית, נכתב: "נראה כי התופעה המודרנית של אחריות חברתית תאגידית התפתחה עקב מה שנראה כחוסר יכולתן של ממשלות רבות לפעול ביעילות כדי לספק שירותים חברתיים ולאכוף את חוקיהן. הרגולציה הוולונטרית - כלומר תקינה, מסמכים מנחים, אמנת שירות וכד', התפתחה עקב מה שנראה כחוסר יכולת

בבריטניה רפורמה ברגולציה של נושא הבטיחות בתעסוקה, שהתבססה במידה רבה על Codes of Practice, מסמכים שאינם מחייבים ושהציות להם הוא וולונטרי.

בארצות הברית, כבר ב-1970 הכריז הקונגרס כי יש לעודד מעסיקים ועובדים לפתח תוכניות שיספקו תנאי עבודה בטוחים ובריאים. הכרזה זאת באה על רקע האבחנה הברורה כי OSHA, הרגולטור הממשלתי, שאמור להסדיר את התחום, אינו מצליח להתמודד באופן משביע רצון עם מצב הבטיחות במקומות העבודה הרבים, וכי יש להפוך את מקומות העבודה לשותפים למאבק, ולא לתפוס אותם כנמצאים מן הצד האחר של המתרס. בעקבות הכרזה זו פותחה בארה"ב תוכנית Voluntary - VPP Protection Program, עליה הוכרז באופן פורמלי ב-1982. התוכנית קובעת אמות מידה ביצועיות למערכות הבטיחות והבריאות במקומות העבודה. היא מאומצת באופן וולונטרי על ידי מקומות העבודה ונחשבת לסיפור הצלחה. בעקבותיה פותחו בארצות הברית תוכניות ניהול בטיחות וולונטריות נוספות המיועדות למגזרים ולתחומים שונים. עם זאת, רק בספטמבר 2005 פורסם בארצות הברית תקן ANSI/AIHA Z10 2005, המבוסס על עקרונות תקני הניהול של ISO 9000 ו-ISO 14000. תקן זה מספק גישה למערכות ניהול בטיחות, תוך שימת דגש על שיפור מתמיד ועל הפחתה שיטתית של הסיכונים.

## מהי רגולציה וולונטרית?

הרגולציה הוולונטרית, או אכיפה עצמית, כוללת מסמכים למיניהם, תקנים, אמנות והוראות, שביצועם נתון לרצונו של מי שלוקח על עצמו לקיימם. אין הוא חייב לפעול על פי ההוראות, אלא עושה זאת מרצונו הטוב. במקרים רבים אין מי



# הישראלי לניהול בטיחות

עושה צדק עם בעלי העסקים. העיונות יכולה להביא להתנגדות ואף למאבקים משפטיים נגד ניסיונות האכיפה. קיימים תחומים בהם הגורם האוכף נחות מבחינה מקצועית מול אנשי המקצוע בגוף העסקי, מה שיכול לגרום לזלזול בו, ובמקרים חמורים יותר אף לתופעה המכונה השתלטות, שבה שני הגורמים, המפקח והמפוקח, מפתחים אינטרס משותף לאכיפה מזערית ככל האפשר.

מטעם כל הסיבות שמנית, אני סבורה כי ניתן בהחלט להבין את החשיבות שאנו מייחסים לת"י 18001, התקן הישראלי שהיום אנו משיקים את הגירסה המעודכנת שלו. התקן מבוסס על התקן הבריטי BS8800 שפורסם בבריטניה ב-1996, ומטרתו הייתה לשפר את הביצועים בתחומי הבטיחות והבריאות בתעסוקה בארגונים על בסיס אינטגרציה של ניהול נושאים אלה בתוך ניהול אספקטים אחרים של הארגון - ניהול האיכות וניהול איכות הסביבה. הגירסה הנוכחית של התקן מבוססת על OHSAS 18001 2007 שפותח על ידי קבוצת פרויקט OHSAS Project Group, שכללה בתוכה 43 ארגונים מ-28 מדינות, בין השאר גופי תקינה לאומיים, גופים מתעידים, ארגוני בטיחות ובריאות ויועצים.

להשלמת התמונה בנוגע לפעילות הוולונטרית בתחום, אני מבקשת להזכיר כי ארגון העבודה הבינלאומי כתב את ה"קווים המנחים למערכות ניהול בטיחות ובריאות בתעסוקה", שפורסמו ב-2001 וקובעים את הדרישות הבסיסיות לפיתוח וליישום מדיניות ועקרונות ברמת המדינה וברמת הארגון. זהו מסמך שאומץ על ידי גופים שחיפשו בסיס ניהולי בלתי מחייב, ושאינו כרוך בהתעדה. במדינת ישראל הוקם במסגרת המוסד לבטיחות ולגיהות, במיזם משותף עם אגף הפיקוח, מוסד מורשה העוסק בהטמעת הקווים המנחים.

כדאי אולי להזכיר גם כי אגף הפיקוח יזם כתיבת שני מסמכי COP ראשונים במדינת ישראל, המצטרפים למערך המסמכים הוולונטריים, ואני מקווה כי יהיה המשך לפעילות זו בכתיבת COP נוספים בתחומים בהם יוכלו להיות לתועלת. ■

כזה יכול להביא גם לחשיבה חדשנית ולפתרונות יצירתיים.

● **התאמה למציאות משתנה:** גם בהיבט זה יש יתרון לקודים הוולונטריים על פני הדרישות השלטוניות, שהן בדרך כלל מפגרות אחר המציאות המשתנה, לפעמים פיגור קריטי. נזכיר לדוגמה את התקנות לעבודה בתהליכים כימיים מסוכנים, שהתחלנו לעבוד עליהן ב-1996 והן טרם התפרסמו. תקנים וולונטריים יכולים להשתנות ביתר קלות.

● **גלובליזציה:** זהו היבט נוסף שעיו מתקשה הרגולציה השלטונית להתמודד. לרגולטור הפועל במדינה מסוימת קשה להתמודד עם תאגידים בינלאומיים ורב-לאומיים ולהגביל את פעולתם. בעיה נוספת היא תופעת מיקור החוץ, כלומר שימוש נרחב בקבלנים ובקבלני משנה, שבמקרים רבים בסיס הפעולה שלהם הוא בכלל במדינה אחרת. לרגולטור קשה גם להתמודד עם האיום של בעלי עסקים להעתיק את עסקיהם למדינות העולם השלישי אם וכאשר יקפידו לאכוף עליהם דרישות כמו רמת שכר מינימלית, רמת בטיחות מינימלית וכד'.

● **יעילות:** אנו עדים היום למצב שבו גם מי שרוצה לציית לחוק לא תמיד יודע את הנדרש ממנו בשל ריבוי חוקים ותקנות. העובדה כי קיימים מפרי חוק שהרגולטור אינו מגיע אליהם ואינו כופה עליהם את קיום החוק, גורמת לזילות החוק. כמו כן, הרגולטור מתמודד בעיקר עם הפרות חוק, כלומר מטפל בנושא לאחר שנגרם הנזק, ואינו פנוי די הצורך לביצוע פעולות מניעה. אין טיפול אמיתי בתהליכים אלא התמקדות בתוצאות הנגרמות. אכיפה וולונטרית הצומחת מתוך הארגונים יכולה להתאים יותר לטיפול מערכתי ולאיתור התהליכים הבעייתיים, ובכך לבנות מערך של מניעה ופעילות פרואקטיבית.

● **לגיטימציה:** ההיבט האחרון על פיו ניתן להשוות בין שני סוגי הרגולציות הוא הלגיטימציה. האכיפה הממשלתית מעוררת הרבה אי-נחת ולפעמים אפילו עוינות מצד הגופים הנאכפים, בעיקר מפני שהיא אקראית, נקודתית, בלתי שוויונית וסלקטיבית, ונראה שאינה הוגנת ואינה

של ממשלות להתמודד עם בעיות חברתיות וסביבתיות גואות".

בעולם שבו מתעצמות המגמות הניאור-ליברליות ומצטמצמת מדיניות הרווחה, אין אנו מופתעים במיוחד מקביעה כזו. להיפך. במקרה שלנו אנו רואים כי הרגולטור עצמו היה גורם יזם, מעודד ומשתתף בפיתוח התקן הוולונטרי שישלים את כלי הפיקוח והאכיפה שבידו.

## יתרונות וחסרונות

במאמר מצוין, המנתח את היחסים בין אכיפה שלטונית לבין קודים וולונטריים בתחומי האחריות החברתית, בוחנים עו"ד **מיכאל אטלן**, היועץ המשפטי של משרד התמ"ת, ועו"ד **גלי גלזר**, את היתרונות והחסרונות היחסיים של הרגולציה השלטונית מול הרגולציה הוולונטרית, או במילים אחרות: את הסיבות למגמה ההולכת וגוברת של הסדרים וולונטריים שתי"י 18001 הוא חלק מהם. הם מעלים סיבות רבות ומגוונות:

● **תקציבים וכוח אדם:** האכיפה השלטונית נתקלת במגבלות קשות של תקציב וכוח אדם. המשאבים העומדים לרשות הגופים הממשלתיים אינם גדלים בהתאמה לגידול בפעילות המשקית. כך ניתן לראות, לדוגמה, כי אגף הפיקוח על העבודה, למרות הגידול המשמעותי בפעילות המשקית, מונה היום פחות אנשים מכפי שמנה לפני 30 ו-40 שנה. ההקצאה של המדינה לטובת פעולות האכיפה נמוכה בהרבה מן הנדרש. לעומת זאת, הרגולציה הוולונטרית אינה דורשת הוצאה ממשלתית ישירה, אלא מטילה את הנטל על הארגונים העסקיים. בנוסף, חברות רבות הכירו בכך שהשקעה ברגולציה עצמית עשויה למנוע מהן הפסדים או לחסוך להן הוצאות בעתיד. מילוי דרישות של תקן דוגמת 18001 או COP יכול להוות "תעודת כשרות" לארגון, שתגן עליו מפני "הטרדות" של הרגולטור ואף לסייע במקרה של תביעות נגדו בבתי המשפט. השקעה כזו יכולה לתרום גם לשמו הטוב, ולפתוח בפניו אפשרויות שיווקיות כמו גם חיזוק המוטיבציה של העובדים בארגון. יש המרחיקים לכת וטוענים כי מהלך