

השפעתם של שינויים במאפייני שוק העבודה על בטיחותם ובריאותם של עובדים

מאת שירי ספקטור בן-ארי

הכותרת היא חוקרת במרכז המחקר והמידע של הכנסת

המאמר נכתב במרץ 2011
והוגש לוועדה המשותפת
של ועדת הפנים והגנת
הסביבה וועדת העבודה,
הרווחה והבריאות לנושא
סביבה ובריאות.

המסמך נכתב לבקשתו
של חה"כ דב חנין, יו"ר
הוועדה המשותפת,
לקראת ישיבת הוועדה
שכותרתה "השפעת
ההפרטה על בטיחות
עובדים".

חלקיות וזמניות, העלייה בשימוש במיקור חוץ ובקבלני משנה, וה"קיצוץ" החוזר ונשנה של כוח-האדם בחברות בתחומים שונים. תהליכים אלה הגבירו את חוסר היציבות התעסוקתית והובילו לשינויים באופי העבודה, לדוגמה: עלייה בעומס, ריבוי משימות וריבוי מיומנויות לכל עובד (בניגוד לתופעת ההתמחות בעבודה). מחקרים מראים שיש כיום גידול מובהק בעבודה לא יציבה במדינות אירופה, צפון אמריקה ואוסטרליה, ועם השפעותיו נמנות הירידה בשיעור המשרות הקבועות בהיקף מלא והגידול בשיעורן בשוק של העבודות הכרוכות במשמרות או בעבודות לילה, העבודות החלקיות, העבודות הנוספות מעבר לעבודה העיקרית והעבודות מהבית. מחקרים רבים בוחנים כיצד קיצוצים בכוח-אדם ואי-יציבות תעסוקתית משפיעים על בטיחות העובדים ובריאותם במקום העבודה (Occupational Safety - OSH Health) בחלקם הגדול של המחקרים נמצא כי לאי-יציבות תעסוקתית השפעה שלילית ניכרת על הבטיחות והבריאות של עובדים. מסקירה של 73 מחקרים אשר נערכה בשנת 2009 עולה כי ב-85% מהמחקרים התגלתה השפעה שלילית של אי-יציבות תעסוקתית על הבטיחות והבריאות; ב-8% מהמחקרים נמצאו השפעות מעורבות, וב-1.2% מהמחקרים (מחקר אחד) נמצאה השפעה חיובית. יש לציין כי ההשפעה השלילית נמצאה גם במחקרים אשר בחנו מדדי בריאות אובייקטיביים (ערכי לחץ דם, נתוני פציעות רשמיים ועוד), וגם במחקרים שהתבססו על מדדים סובייקטיביים (לדוגמה דיווח עצמי על פציעות).

העבודה ובהסדרי התעסוקה הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי. במסמך של מינהל חברה וכלכלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום משרד הכלכלה) שכתרתו "שינוי חוקי המשחק בעולם העבודה" מתוארת המהפיכה שהביאה הכלכלה החופשית לשוק העבודה, ובין היתר נכתב: "הממשלה מקטינה את הסקטור הציבורי באמצעות הקטנת התמיכה בו, ובאמצעות הפרטה ומעבר להתנהלות אוטונומית על בסיס עסקי. ארגונים מכל הסוגים נאלצים לבנות את עצמם לא רק במבנים ובתהליכים גמישים, אלא גם באמצעות כוח-אדם גמיש. גמישות המאפיינת את היקף שעות העבודה, מיקום העבודה, גמישות בתקופות ועונות העבודה, גמישות בחוזה העבודה ושיטת השכר, גמישות בתפקידים וגמישות גיאוגרפית. במקביל הארגונים עוברים להעסיק עובדים שאינם חברי הארגון כגון עובדי קבלן, עובדים כקבלני משנה, מומחים, משרות ייחודיות, יועצים וחוקרים חיצוניים".

הקשר בין שינויים במאפייני שוק העבודה לבטיחות העובדים ובריאותם

בשנים האחרונות חלו שינויים מהותיים בסביבת העבודה במיגון רחב של תחומים, לדוגמה: זמן העבודה, מספר שנות ההעסקה במקום עבודה אחד, כוחה של התארגנות עובדים, סוגי ההתקשרות בין עובד למעביד ותנאי העבודה. דוגמאות לשינוי כזה הן העלאת גיל הפרישה, הארכת שעות העבודה, הגידול בשיעור עבודות

עד סוף שנות ה-70 היו רוב הממשלות במדינות העולם מעורבות במידה ניכרת ובאופן ישיר בפעילות הכלכלית בתחומן. את הסיבות למעורבות זו אפשר לתלות, בין השאר, במשבר הכלכלי הגדול בשנת 1929, אשר יוחס במידה רבה לכשלים המובנים בשוק החופשי, ובדומינטיות של הגישה הכלכלית הקיינסיאנית, אשר קראה למעורבות הממשלה בכלכלה. בחלק מהמדינות המתועשות שלטה המדינה בשירותי התקשורת והחשמל, ברכבות, בשדות התעופה ואף בבנקים. במדינות אמריקה הלטינית, באסיה ובאפריקה היו הממשלות מעורבות עוד יותר בכלכלה, בין השאר בשל הלאמת חברות ותעשיות שהיו בעבר בשליטה אירופית. במדינות הקומוניסטיות נשלטה הכלכלה כמעט לחלוטין על-ידי המדינה.

מסוף שנות ה-70 החלו כלכלנים לקרוא תיגר על הכלכלה הקיינסיאנית, והאידיאולוגיה הכלכלית הניאו-ליברלית - אשר דגלה בצמצום מעורבות המדינה בכלכלה - הפכה לעמדה נפוצה בקרב מקבלי החלטות. ממשלות אשר דגלו בתפיסה הניאו-ליברלית עלו לשלטון בארצות-הברית (מימשל רייגן) ובאנגליה (מימשל תאצ'ר). בשנים אלה חלו תהליכי הפרטה נרחבים בארצות-הברית ובאנגליה, והתפשטו למדינות אחרות. תהליך ההפרטה הוא רכיב אחד בשורה ארוכה של שינויים מבניים שחלו בשוקי

המאמר מבוסס על מקורות מידע מהימנים. ניתן למצוא את המסמך, כולל מראי מקום מדויקים, באתר מרכז המחקר והמידע של הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/mmm/heb/index.a>

השפעת העלייה בעומס בעבודה על בטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית

שינויים בסביבת העבודה, ובכללם קיצוצים חוזרים ונשנים בכוח-האדם, עשויים להוביל לעלייה בעומס המוטל על העובד. עלייה בעומס העבודה מתבטאת בין השאר בשעות עבודה לא קבועות, שעות נוספות לא מתוכננות, עבודה בימי מנוחה, עבודה בשעות הלילה ועוד. במחקרים נמצא כי עבודה בשעות לא קבועות, בייחוד עבודה במשמרות ועבודה בלילות, גורמת בטווח הארוך לעייפות כרונית ולפגיעה במקצבי השעון הביולוגי. נוסף על כך, מחקרים רבים מצאו שיש קשר בין העלייה בעומס העבודה לבין הגברת תחושת הלחץ בקרב עובדים. הגברת תחושת הלחץ בעבודה עלולה לתרום להיווצרותן של תופעות בריאותיות שליליות: לחץ דם גבוה, הפרעות בפעילות ההורמונליות, השמנה, כיב (אולקוס) במערכת העיכול, מחלות לב ועוד.

חשוב לציין שיש בעיה מתודולוגית בבחינת ההשפעה של קיצוצים בכוח-האדם על בריאות העובדים, משום שפיטורי העובדים הם על-פי רוב סלקטיביים, וסביר שהעובדים שימשיכו בעבודתם הם הצעירים והבריאים יותר. עובדה זו עשויה להטות את תוצאות המחקרים.

עוד נמצא כי העלייה בעומס העבודה ובתחושת הלחץ בקרב עובדים משפיעה על שיעור תאונות העבודה ועל חומרתן. כמה מחקרים מראים כי שיעור תאונות העבודה גבוה יותר בקרב קבוצות העובדים האלה:

- עובדי משמרות, אם זמן המנוחה בין המשמרות אינו קבוע ואינו מספיק;
- עובדי לילה;
- עובדים הפועלים בתנאי לחץ;
- עובדים שמועסקים שעות נוספות או שעות עבודה ארוכות.

לדוגמה: מחקר משנת 2006 מראה כי הסיכון לתאונות עבודה גבוה ב-13% בקרב עובדים המועסקים במשמרות של 10 שעות, וב-28% בקרב עובדים המועסקים במשמרות של 12 שעות. מחקר משנת 2005 הראה עלייה של 23% בשיעור התאונות בקרב העובדים יותר מ-60 שעות שבועיות. חשוב להדגיש כי יכולתם של עובדים לשלוט בקצב העבודה שלהם נקשרת בספרות באופן מובהק בשיפור במצב בריאות העובד. זאת ועוד, נטען כי הגדלת מרחב שיקול הדעת של העובד והגיוון בעבודה מקטינים את מספרן וחומרתן של תאונות הנובעות משעמום.

כאמור, הקטנת מצבת כוח-האדם מצריכה לעתים קרובות גיוס של עובדים בעלי מיומנויות בסיסיות מרובות, כדי שיוכלו לבצע מגוון רחב של משימות. גיוס כוח-אדם לא מיומן והכשרתו המהירה עלולים להוביל לליקויים בהכשרת העובד בנוגע ליישום תהליכי עבודה מסודרים, הפעלת טכנולוגיה חדשה והיכרות עם הוראות בטיחות במיגוון נקודות העבודה.

עוד יש להוסיף כי בכמה מחקרים נמצא קשר בין קיצוצים בכוח-האדם לבין התגברות האלימות או ההתנהגות האגרסיבית במקום העבודה. לדוגמה, מחקרים אחדים הראו כי תהליכי הפרטה במערכות בריאות שהיו בהם הקטנה של מצבת כוח-האדם, סגירת מחלקות, ועוד, השפיעו השפעה ניכרת על ריבוי מקרי האלימות במקום העבודה.

השפעת הסדרי העסקה על בטיחות ובריאות תעסוקתית

אחד מהשינויים המרכזיים אשר חלו בעשורים האחרונים בשוק העבודה במדינות המתועשות הוא גיוון בסוגי העסקה והסתמכות גדולה יותר על עובדים במיקור חוץ ועל קבלנות משנה. השימוש בדגמי העסקה אלה גבר הן בתעשיות שבהן קבלנות המשנה היתה נפוצה, כגון בנייה וסלילת כבישים, והן בתחומים שבהם התופעה היא חדשה יחסית, כגון שירותי מזכירות ותחזוקה. נוסף על כך, מיקור חוץ הוא גורם מרכזי לעלייתו מחדש של דפוס העבודה מהבית.

יש לציין כי רוב המחקרים אשר בחנו את ההשפעה של מיקור חוץ וקבלנות משנה על הבטיחות והבריאות של העובדים, התמקדו בתעשיות הנשלטות על-ידי גברים (תעשיות פטרוכימיות, כרייה ובנייה), אף-על-פי ששנים הן חלק ניכר מכלל העובדים במיקור חוץ ובעבודות קבלן, כולל עבודה מהבית ועבודה מרחוק (telework), בתחומים כגון תיווך, פקידות, שירותים ומידע, טיפול בילדים, ניקיון ותחזוקה וטקסטיל.

מיקור חוץ

מיקור חוץ מוגדר כהעברתן לידי עובדים חיצוניים של משימות כדוגמת תחזוקה או ייצור, אשר נעשו במקור בתוך הארגון (החברה האם או המפעל). השימוש במיקור חוץ משנה את היחסים

בין הארגון לבין העובדים המבצעים את המשימות ואף משנה את התנהלות הארגון עצמו (תזמון המשימות, מאפייני מערך התגמול לעובדים ועוד). משתנים גם יחסי הכוחות במקום העבודה, ואלה משפיעים, בין השאר, על תנאי ההעסקה של קבוצות עובדים ועל ניהול העבודה והפיקוח עליה, ובכלל זה הפיקוח בנושא בטיחותם ובריאותם של העובדים.

מחקרים מראים כי השינויים בשוק העבודה הקשורים במיקור חוץ משפיעים לרעה על הבטיחות והבריאות של העובדים. לדוגמה, במחקר אשר נערך באוסטרליה ב-1999 הושוו מדדי בטיחות ובריאות בקרב עובדי טקסטיל המועסקים במפעל לבין "עובדי חוץ", התופרים בגדים בביתם במיקור חוץ. מימצאי המחקר הראו כי דיווחי עובדי החוץ על פציעות היו פי שלושה מדיווחי עובדי המפעל.

עורכי המחקר מסבירים את ההבדלים באופן תגמול העובדים, שכן עובדי החוץ מתוגמלים על-פי הספק (מספר פריטי לבוש), לעומת עובדי המפעל המתוגמלים על-פי זמן העבודה. בחלק מהמפעלים מקבלים תגמול נוסף על-פי הספק. ממחקר זה עלה גם כי עובדי מפעל אשר תוגמלו על סמך הספק עבודתם בלבד דיווחו על יותר פציעות ותחלואה מאשר עובדי מפעל אשר תוגמלו על-פי זמן עבודתם.

בתחילה הופעה שיטת מיקור החוץ בעיקר במגזר הפרטי, אולם בשנים האחרונות אומצה שיטה זו גם על-ידי ממשלות רבות, ולשם כך שונו תקנות מס, תקנות בנושא מכרזים ועוד. יש לציין כי ממשלות אשר אימצו את מנגנון ההעסקה כמעט לא התייחסו להשפעתו על הבטיחות והבריאות של העובדים.

במחקר המצוטט לעיל נטען כי למרבה האירוניה, ההכרה בסכנות הבריאותיות הנובעות מעבודתן של נשים בסביבה הביתית, על-ידי מומחים לבטיחות וגיהות ועל-ידי מקבלי החלטות, היתה נרחבת יותר לפני 100 שנה לעומת המצב כיום.



ההשפעה של סוגי העסקה, כגון קבלנות משנה על בריאות ובטיחות של עובדים, נבדקה במחקרים רבים בשנים האחרונות. לדוגמה, במחקר אשר בחן את תעשיית הכרייה בשבדיה נמצא כי עובדי הקבלן עסקו במשימות מסוכנות יותר ממשומות העובדים הישירים של החברה, זכו לתנאי העסקה שונים והיו מעורבים הן במספר רב יותר של תאונות והן בתאונות בדרגת חומרה גבוהה יותר.

מחקר נוסף אשר עסק בתעשיית הכרייה בארצות-הברית מצא כי אף שעובדי הקבלן היו 10% מעובדי הכרייה במדינה, הם היו 17% מההרוגים בתאונות הקטלניות בתחום זה. מחקרים הראו נתונים דומים בהתייחס לתעשייה הפטרוכימית בארצות-הברית.

נציבות הבריאות והבטיחות הלאומית באוסטרליה מימנה מחקר על השפעות מיקור החוץ וקבלנות המשנה על הבריאות והבטיחות של עובדים בתעשיות שונות, כגון בנייה, סלילת כבישים, אירוח, טיפול בילדים ונהיגה במונית. המחקר השווה בין העובדים במפעל או בחברה העוסקים בתחומים אלה לבין אלו העובדים במיקור חוץ. בתוצאות המחקר פורטו שלושה גורמים המשפיעים על בטיחות העובדים ובריאותם:

1. **לחץ כלכלי:** מחקרים מצאו קשר בין תחושת אי-יציבות תעסוקתית (לדוגמה, פחד מפני פיטורים, חוסר ביטחון כלכלי) לבין הנכונות להסתכן במהלך העבודה. עובדים המתוגמלים על-פי הספק בלבד עלולים לאמץ שיטות עבודה המתעלמות משמירה על בטיחות ובריאות, כגון שעות עבודה ארוכות והגעה לעבודה על אף היתר להיעדרות בשל "נסיבות מקלות" (מחלה, אבל ועוד).

נוסף על כך, התחרות בין קבלני המשנה מובילה לעתים קרובות לתת-תמחור במכרזים ולהורדת מחירים על חשבון תגמול העובדים והשקעה בתנאי בטיחות. יש להוסיף כי העסקה במיקור חוץ מביאה לעתים קרובות לעבודה ביחידות קטנות יותר, שחסרים בהן המשאבים להשקעה במנגנוני בטיחות ושמירה על הבריאות. בחלק מהמקרים, הרחקתם של תהליכי עבודה מסוכנים מפיקוחו הישיר של המעסיק נעשתה במכוון, בניסיון להימנע מהוצאות הנובעות מיישום תקנות בטיחות וגיהות.

2. **נוכחותם של קבלני משנה יוצרת לעתים**

קרובות סביבת עבודה מורכבת ומבנה ניהולי אשר תורמים לחוסר ארגון. לדוגמה, ייתכן שקבלנים לא יהיו מודעים להנחיות בטיחות או להשפעת עבודתם על עובדים אחרים במערכת. חוסר הארגון עלול לפגוע בתהליך קביעת הנחיות הבטיחות, בהכשרת העובדים על סוגיהם בתחום הבטיחות ובפיקוח על יישום ההנחיות. יש לציין כי מחקרים אחדים בלבד עסקו בהשפעת חוסר הארגון על בטיחותם ובריאותם של העובדים.

3. **כשלים רגולטוריים:** תקנות בטיחות וגיהות מתמקדות בדרך כלל בעובדים קבועים במקומות עבודה גדולים. לעתים קרובות, אין בתקנות התמודדות מספיקה עם תופעת קבלנות המשנה ועם יחידות הייצור הקטנות, ובשל כך הפיקוח על יישומן של הוראות בטיחות לקוי.

בדוח של הסוכנות האירופית לבטיחות ובריאות בעבודה נמצא כי עובדים זמניים ועובדים במשרה חלקית זוכים למידה פחותה של הדרכה בתחום הבטיחות, ולכן הם חשופים יותר לסכנת תאונות.

נוסף על כך, התברר כי ציוד מגן לעתים זמין יותר לעובדים קבועים מאשר לעובדים זמניים. יש לציין כי סוגים שונים של העסקה אינם באים לידי ביטוי בתקנות הבטיחות. לדוגמה, באוסטרליה אין פיקוח על סביבת עבודתם של עובדי חוץ בענף הטקסטיל העובדים מביתם במיקור חוץ.

חוסר הפיקוח עשוי להוות בעיה במקרה זה, שכן הסביבה הביתית אינה תמיד מותאמת לסוגי עבודה שונים, ונדרשת היערכות מיוחדת כדי שתהיה לסביבה בטוחה ובריאה עבור העובד.

סיכום

בשנים האחרונות חלו שינויים מהותיים בסביבת העבודה במיגוון רחב של תחומים, כגון זמן העבודה, מספר שנות ההעסקה, כוחה של העבודה המאורגנת, סוגי ההתקשרות בין עובד למעביד ותנאי העבודה.

מחקרים רבים מראים שהשינויים במבנה שוק העבודה משפיעים על דפוסי ההיפגעות והתחלואה בקרב עובדים. מחקרים שונים, אשר את חלקם הצגנו במסמך זה, מראים כי לתעסוקה לא יציבה, המתבטאת בין השאר בתגמול על-פי תפוקה, הסדרי עבודה זמניים, חשש מפיטורים ועוד, וכן לעלייה בעומס העבודה בסביבת תעסוקה תחרותית, יש השפעה שלילית ניכרת על בטיחותם ובריאותם של עובדים. ■