



דוח הפחתת נטל רגולטורי

תקנות הבטיחות בעבודה (גהות תעסוקתית ובריאות העובדים ברעש)

טיוטה להערות הציבור

יוני 2021

הדוח נערך על ידי מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית

אישור: הודיה הומינור רוזנבלום ורון גילרן, מנהלי תחום מדיניות רגולציה, אגף (בכיר) אסטרטגיה ותכנון מדיניות,
זרוע העבודה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

תוכן העניינים

3	 רקע כללי
4	 חלק א – פעילות הרגולטור
9	 חלק ב – מיפוי עומסים
12	 חלק ג - תכנית המשרד להפחתת נטל
19	 חלק ד' - לו"ז ואבני דרך

רקע כללי

בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118, מתאריך 22.10.14, שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', נדרשים כלל משרדי הממשלה לבצע תכניות להפחתת הנטל הרגולטורי. מסמך זה מציג את עיקרי הנושאים שעלו בתהליך ואת תכנית משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים להפחתת הנטל על הציבור בתחום עבודה ברעש מזיק.¹

עבודה ברעש מזיק יוצרת שורה של **סיכונים** :

- סיכון רפואי לעובד – מסיכונים בטיחותיים, עבור בפגיעה בשמיעה ועד איבוד כליל ;
- סיכון משפטי וכלכלי למעסיק – תביעות משפטיות, עלויות הרחקת עובדים ;
- סיכון כלכלי לרגולטור – שיפוי כלכלי ע"י המדינה לעובדים שנפגעו.

האינטרס הציבורי שהתקנות נועדו להגן עליו הוא בראש ובראשונה שמירה על בריאות העובד. אינטרס אחר שיש להביא בחשבון הוא חשש לפגיעה לא מידתית בחופש העיסוק שלו ובפרנסתו במקרה של הרחקה. יובהר, כי האינטרס העליון הוא בריאות העובד. מטרת הרגולטור היא לייצר רגולציה יעילה ואפקטיבית אשר מוצאת, עד כמה שניתן, את האיזון הנכון והיחסי בין האינטרסים הללו, תוך צמצום הסיכונים והנזקים הרפואיים והכלכליים לעובד, למעסיק ולרגולטור.

נושא העבודה ברעש מזיק מוסדר, בעיקרו, באמצעות תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובריאות העובדים ברעש). מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית עמל על תיקון התקנות במהלך העשור האחרון, מתוך מטרה להתאימן לשינויים הטכנולוגיים, הרפואיים, המקצועיים, הגהותיים והאחרים שחלו בשוק מאז התקנתן בשנת 1984 (תיקונים מסוימים לתקנה נעשו בשנת 2000)

לאורך התקופה האמורה, נבחנו לעומק כמה שינויים אפשריים בתקנות ע"י שתי ועדות מקצועיות. במקביל, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, בשיתוף אגף אסטרטגיה בזרוע העבודה, ביצע בשנתיים האחרונות בחינה של תהליך הפחתת הנטל (בין היתר בהתבסס על ממצאי הוועדות המקצועיות) שעיקריו מובאים בזאת לעיון הציבור בכלל, ולציבור בעלי העניין בפרט.

¹ יובהר כי עבודת המטה נערכה בתקופת ממשלת מעבר.

חלק א – פעילות הרגולטור

א. אינטרס ציבורי ועיקרי הפעילות של הרגולטור בתחום

הרגולטור

מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית שבמשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "מינהל הבטיחות" ו"המשרד" בהתאמה) אחראי לקידום הליכי חקיקה וקביעת מדיניות להשגת סביבה עבודה בטוחה, מניעת תאונות עבודה ושמירה על בריאותם של העובדים. בנוסף אחראי מינהל הבטיחות על קביעת התנאים והדרישות להסמכה של גורמים מקצועיים הפועלים בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית והוא שמעניק את ההסמכות. עוד אחראי המינהל על מתן היתרים ואישורים לפעילויות שונות (כדוגמת: היתר לאחסון דלק וגז, היתר לשימוש בחומר נפץ, היתר לעבודה בהתזת חול, ועוד) ומבצע את הפיקוח והאכיפה בנושאים שתחת אחריותו. מלבד אלו, מעודד מינהל הבטיחות מחקרים ופעילויות המבוצעים ע"י גורמים שונים במשק, שמטרתם קידום הבטיחות במקומות העבודה ומניעת סיכוני בריאות.

גורמי הסיכון התעסוקתיים שבטיפול מינהל הבטיחות, נחלקים לגורמים כימיים (כדוגמת חומרים מזיקים הנפלטים בתהליכי ייצור), גורמים פיסיקליים (כגון רעש, קרינה מסוגים שונים, תנאים סביבתיים של טמפרטורה, לחות) ועוד.

המעבדה הארצית לגיהות תעסוקתית שבתוך מינהל הבטיחות (להלן: "המעבדה הארצית") אחראית על מגוון היבטים הקשורים להערכת החשיפה של כלל העובדים בישראל לגורמים מזיקים בעבודה, ובכללם - רעש.

מסמך זה יתמקד בצמצום ומניעת חשיפה לרעש מזיק במקום העבודה.

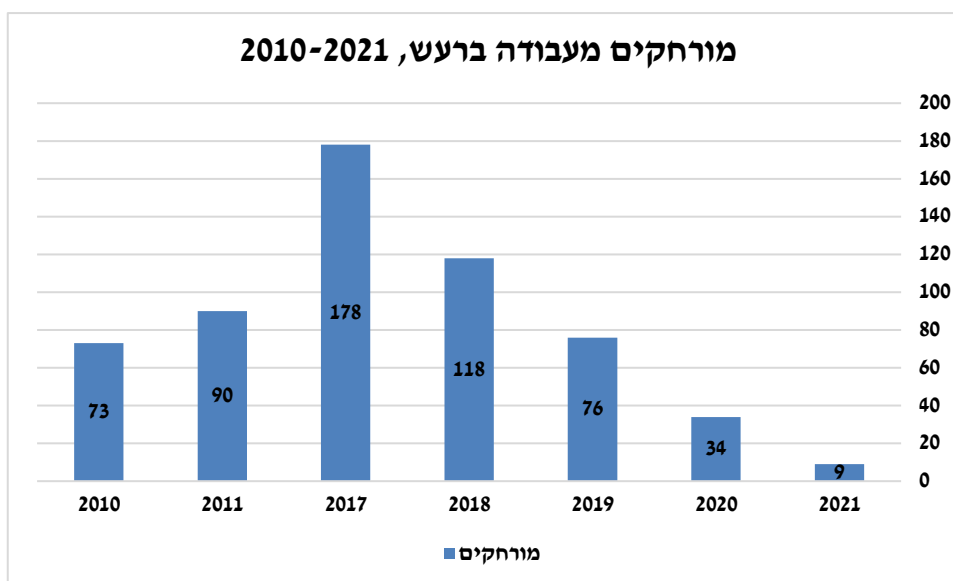
רעש מזיק

רעש מזיק הינו רעש שמפלסו גבוה מהערכים המותרים בתקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובטיחות העובדים ברעש) העלול לגרום נזק בריאות לעובד החשוף לו במקום עבודתו, תשמ"ד-1984 (להלן: "התקנות"). חשיפה לרעש מזיק הוא פונקציה של שני משתנים - **מפלס הרעש ומשך החשיפה** לאותו הרעש. רמת החשיפה המותרת ביום עבודה בן 8 שעות היא 85 דציבלים (85 d B[A]).

חשיפה לרעש מזיק עלולה לפגוע באוזן הפנימית ולהביא לירידה בשמיעה, לחירשות מקצועית ולפגיעה במערכות נוספות בגוף (כדוגמת מערכת שיווי המשקל), וכפועל יוצא - להביא להגבלת כושר העבודה עד כדי הפסקת העבודה.

מפעלים אשר מעסיקים עובדים ברעש מזיק חייבים לנקוט רשימת פעולות הנקובות בתקנה לשם שמירת שמיעה של העובדים. בין הפעולות הנדרשות – ביצוע בדיקות סביבתיות תדירות לשם מדידת רמת החשיפה של עובדים לרעש. לפי נתוני המעבדה הארצית לגיהות, בשנת 2020 בוצעו ב-1,600 מפעלים בדיקות רעש, על אוכלוסייה של כ-27,000 עובדים מהם נמצאו חשופים לרעש מזיק קרוב ל-12,000². על פי נתונים של שנת 2017 מספר העובדים הנמצאים במעקב של בדיקות שמיעה מוערך בכ-106,000.

² הערכת המינהל היא כי קיים דיווח חסר ומספר העובדים החשופים לרעש מזיק במקום העבודה הינו גבוה מהמדווח על ידי המפעלים. עוד יצוין כי בשנת 2020 חלה ירידה מסוימת בהיקף המפעלים שביצעו את בדיקות הרעש, ככה"נ בשל מגפת הקורונה.



נתונים שהפיק מינהל הבטיחות מראים כי מאז שנת 2017 חלה ירידה ניכרת בדיווח על מספר המורחקים מעבודה. יש להדגיש כי (ממגוון סיבות) **קיים מחסור בנתונים וניתוחם לעניין מספר הנבדקים הכולל בכל אחת מהשנים החל משנת 2018, כך שקשה להעריך האם הירידה הנומינלית במספר המורחקים היא גם ירידה ריאלית.** השנה האחרונה עבורה יש נתון לגבי מספר הנבדקים היא כאמור 2017, שם נבדקו כ-106,000 עובדים. שיעור המורחקים באותה שנה היה אפוא מזערי, ועמד על 0.17%.

אף על פי כן, בהתאם לנתוני רישום מחלות המקצוע של משרד הבריאות³, גורם הסיכון השכיח ביותר במקום העבודה הינו רעש מזיק. אחוז הפגיעות במערכת השמע, מבין כלל המחלות התעסוקתיות שדווחו בשנים 2012-2016 נע בין 51.6% ל- 64%. בשנת 2017 נרשמה ירידה בדיווח והוא עמד על 46% (871 דיווחים) אולם עדיין עמד בראש רשימת המחלות מקצוע המדווחות. יוצא אפוא כי קיים פער לא מבוטל בין מספר הדיווחים על מורחקים לבין מספר המקרים המדווחים של מחלות מקצוע בתחום.

לתחלואות עובדים ישנן משמעותיות כלכליות משמעותיות המתגלגלות על כתפי העובד, המעסיק והמדינה, והכוללות הוצאות רפואיות הקשורות בשיקום ובקצבאות, בצורך להכשיר עובד חלופי ובירידה בפריון והרווחים של העובד עצמו.⁴

עיקרי הדרישות החלות על מקומות עבודה הפועלים ברעש מזיק לפי התקנות הקיימות

תקנה 1 לתקנות מגדירה "עובד ברעש מזיק" כאחד משני אלה: (1) אדם שעובד בעבודה/בתהליך עבודה המוזכר בתוספת הראשונה לתקנות, או לחלופין - (2) אדם שחשוף במקום עבודתו לרעש מזיק כהגדרתו בתקנות. משמע: תהליך עבודה שמופיע בתוספת הראשונה לתקנות מגדיר אוטומטית את מי שעובד בו כעובד החשוף ל"רעש מזיק", ללא התחשבות בקיומה של חשיפה בפועל, עוצמתה ומשכה.

³ <https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/OccupationalDiseases2017.pdf> עדכון נתוני 2019 - פרסום 387, אפריל 2019.

⁴ על פי הערכת OSHA, העלות הכוללת של תחלואה בגין ירידה בשמיעה בישראל עומדת על כ- 330 מיליון דולר כאשר מתוכם, כ-70 מיליון דולר (21%) מושגים על המעסיק (עלות מחזור עובדים ואימון עובדים חדשים, עלות התדיינות משפטית ועוד), כ- 92 מיליון דולר (28%) מוטלים על המדינה (קצבאות, שירותים רפואיים, אובדן הון אנושי וכו'), וכ-170 מיליון דולר (51%) הם הוצאות העובד עצמו (עלות שיקום והוצאות רפואיות, הפסד רווחים עתידי ועוד (מתוך אתר משרד הבריאות, הוסר מהאתר).

מפעלים חדשים נדרשים להודיע למפקח עבודה אזורי על תחילת עבודה ברעש מזיק חודש מראש, בטרם יתחילו את העבודה במקום.

המעסיק עובד ברעש מזיק נדרש לבצע הדרכות בכתב ובעל פה, אחת לשנה, על הנזק הבריאותי הנגרם מרעש מזיק ועל האמצעים שיש לנקוט לשם הגנה מפניו.

לאור הסיכונים, ובמטרה לצמצם את חשיפת העובדים לרעש מזיק, מחייבות התקנות שימוש באמצעים הנדסיים וניהוליים להפחתת הרעש במקור ולצמצום חשיפת העובדים לרעש⁵. במקום עבודה או בתהליך עבודה, שבו נמצאו מפלסי רעש הגבוהים מהחשיפה המרבית המותרת, מחויב המחזיק (המעסיק) לנקוט במגוון של פעולות על מנת שהחשיפה לרעש תהיה בטוחה המותר: שימוש באמצעים טכניים והנדסיים; שימוש באמצעים ארגוניים (כגון צמצום נוכחות עובדים באזור) באופן שרק העובדים החיוניים לתהליך יימצאו במקום, וגם אלו - למשך זמן מינימלי כך שהחשיפה תהיה בטוחה החשיפה המרבית המותר; אספקת מגני אוזניים (באופן זמני בלבד, עד הפחתת הרעש לערך המותר); והגברת מודעות העובדים – באמצעות חובת שילוט קבוע ובולט שיזהיר על חשיפה לרעש מזיק ויבהיר כי יש לעשות שימוש במגני אוזניים ולבצע בדיקות רפואיות.

במקום בו עובדים ברעש מזיק, או במקום שיש יסוד סביר להניח שעובדים בו ברעש מזיק – יש לקיים בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות, המורכבות מסקר מקדים (הבוחן את סביבת העבודה בכללותה ואת גורמי הסיכון באופן כללי), וניטור של רמות הרעש בפועל בתחנות הרלוונטיות, בהתאם לממצאי הסקר המקדים⁶. הבדיקות (לפחות להלכה), כוללות בדיקה של מפלסי הרעש סביב המכונה (מיפוי טופוגרפי), וכן בדיקה של מפלסי הרעש סמוך לאוזני העובדים. את הבדיקות סביבתיות-תעסוקתיות יש לקיים לכל הפחות אחת לשנתיים, וכן בעת שינוי בתהליכי העבודה או בצידוד⁷. המעסיק נדרש לפרסם את תוצאות הבדיקות הסביבתיות לידיעת העובדים בתחנות העבודה השונות. בנוסף נדרש המעסיק לשלוח העתקים של תוצאות הבדיקות לגורמים נדרשים, למפקח עבודה אזורי, ולשמור את תוצאות הבדיקות במשך 20 שנים. נזכיר כי מטרת הבדיקות לספק למעסיק חיווי לגבי רמות הרעש המפעל, ובהתאם לקבוע מה הם הצעדים שעליו לנקוט לשם הגנה על בריאות העובד, וגם איזה עובדים לשלוח לפיקוח שמיעתי. בנוסף, מדובר בכלי ראייתי עבור העובד והמעסיק כאחד במקרה של פגיעה בשמיעה.

המעבדה המוסמכת והבודק המוסמך המבצעים את הבדיקות נדרשים לשלוח תוצאות הבדיקות למעבדה הארצית לגאות תעסוקתית במינהל הבטיחות. בנוסף חלה חובת שמירה של התוצאות במשך 20 שנה.

על המעבדה הארצית (ראה תקנות ניטור 2011) מוטלת חובה להעביר תוצאות הבדיקות הסביבתיות התעסוקתיות לשירות רפואי מוסמך. אופן העברת המידע נעשה על ידי הרגולטור בסיכום מול כל קופה. פעולה זו מצריכה מקופות החולים לאסוף ולהזין את תוצאות הבדיקות לתיק המפעל.

בטרם יחל עובד את עבודתו ברעש מזיק, הוא נדרש לעבור בדיקה רפואית ראשונית הכוללת בדיקה רפואית קלינית כללית ובדיקה אודיומטרית. את הבדיקה הראשונית יש לבצע כחודש לפני תחילת העבודה. בנוסף, על העובד לעבור בדיקה רפואית חוזרת מידי שנה. כמו כן, נדרש המעסיק להחזיק בפנקס בריאות של העובד כל עוד העובד מועסק אצלו. הגורם האחראי על קביעת הבדיקות הוא המעסיק, כשעליו לתאם אותן מול קופות החולים אליהן משתייכים העובדים, או מול שירות רפואי מוסמך (פרטי).

⁵ פירוש המונח "ניהוליים" בהקשר זה- נקיטת אמצעים הקשורים בניהול עבודת העובדים, כך שתצטמצם חשיפתם לרעש מזיק לזמן המינימלי הנדרש, ולכמות העובדים המינימלית הנדרשת, לביצוע העבודה.

⁶ הוראות בדבר אופן ביצוע הבדיקה מופיעות בנוהל בדיקות של המינהל, ולא בתקנה עצמה.

⁷ אף שדרישה זו אינה מופיעה במפורש בתקנות רעש מזיק, המפוקחים ערים לה. עם זאת, מפוקחים עמם נועץ המינהל ציינו כי בדיקות שכאלה בד"כ אינן מבוצעות, היות והמפעל בודק את הצידוד או התהליך החדש במסגרת הבדיקות הדו-שנתיות, כפי שדורשת התקנה.

השירות הרפואי המוסמך נדרש לנהל רישום בדיקות רפואיות לגבי כל עובד. על הרישום לכלול פרטים בנוגע לעובד, למפעל, לסיכוני הרעש, את ממצאי הבדיקות ואת חוות הדעת של הרופא המורשה הבודק. כמו כן, השירות נדרש להנפיק לעובד פנקס בריאות ובו סיכום על כשירותו לעבודה ברעש מזיק. בין חובותיו של שירות רפואי מוסמך למסור את פנקסי הבריאות למעסיק אשר נדרש לשמור עליהם בכל תקופת העסקת העובד.

משנמצא ע"י רופא מורשה כי עובד אינו מתאים יותר לעבוד ברעש מזיק, נמסרת הודעה על כך למפקח העבודה האזורי, וזה מעביר למעסיק התראה בדבר איסור המשך העסקת העובד ברעש מזיק, כמפורט בתקנות. מלבד זאת, מפקח העבודה האזורי נדרש לחקור את הנסיבות שגרמו לחשיפת יתר לרעש מזיק ועליו לדרוש תיקון הליקויים לפי הצורך. העובד לא יוכל לחזור לעבודה ברעש מזיק, אלא אם כן יעבור בדיקה רפואית נוספת בידי רופא מורשה ויאושר לו מחדש להמשיך ולעסוק ברעש מזיק.

פעולות פיקוח ואכיפה

פעולות הפיקוח והאכיפה בתחום הרעש המזיק מתבצעות באמצעות מפקחי הבטיחות/העבודה שפועלים מטעם מינהל הבטיחות. במהלך שנת 2019 הוכשרו עשרות מפקחים נוספים, וכיום ישנם כ-80 מפקחים (עבודת הפיקוח מתפרשת על מכלול התחומים שבאחריות המשרד (בטיחות, תעשייה, חקלאות, גדות תעסוקתית, ועוד).

סמכויות האכיפה כוללות הוצאת "צו בטיחות" או "צו שיפור" בהתאם לעניין. בתחום רעש מזיק עיקר הצווים הניתנים הם צווים מסוג "צו שיפור", במסגרתם מחויב המעסיק לנקוט בצעדים הנדרשים לקיומה של הוראת החוק בתוך פרק הזמן הקבוע בצו. הסנקציות בגין הפרת הצו כוללות עיצום כספי בסכומים שבין 20,000 ₪ ל- 35,000 ₪ לכל ליקוי או הגשת תביעה משפטית.

בין השנים 2017-2021 הוצאו 500 צווי שיפור, עם מגמת עלייה משמעותית בעיקר בין 2019 ל-2020.⁸

לצד פעולות האכיפה, המעבדה הארצית לגדות תעסוקתית במינהל הבטיחות ובריאות התעסוקתית מרכזת שורת פעולות במטרה למנוע ולצמצם את החשיפה של עובדים לגורמים מזיקים ביניהם כורמים כימיים ורעש, ובכללן: איתור ויישום פתרונות רוחביים לשם מניעת החשיפה לגורמים מזיקים במקום העבודה; הכשרות והשתלמויות של מפקחים; הכשרת והסמכת בודקים ומעבדות (כיום קיימות 16 מעבדות לרעש, המעסיקות כ-50 בודקים); כתיבת נהלים והנחיות; איסוף וניתוח מידע בנוגע לחשיפות עובדים לגורמים מזיקים בעבודה; ניהול מאגר נתונים לאומי של בדיקות סביבתיות תעסוקתיות; וביצוע בקרת איכות על אותן בדיקות המבוצעות ע"י מעבדות מוסמכות ובודקים מוסמכים.

ב. הבסיס החוקי לפעילות

מינהל הבטיחות פועל מכח חוק ארגון הפיקוח על העבודה, 1954 – התשי"ד ומכח פקודת הבטיחות בעבודה, 1970 – התש"ל. באופן **ספציפי**, ישנם מספר חוקים, תקנות ונהלים המתייחסים לעניין רעש מזיק במקום העבודה:

- תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובריאות העובדים ברעש), תשמ"ד-1984
- תקנות הבטיחות בעבודה (ניטור סביבתי וניטור ביולוגי של עובדים בגורמים מזיקים), תשע"א-2011.
- הנחיות אגף הפיקוח על העבודה לרופאים תעסוקתיים (הקריטריונים לפסילת עובדים מלהתחיל/להמשיך לעבוד ברעש מזיק) מתאריך 11.19.2007.

⁸ נתונים של מינהל הבטיחות התעסוקתית: בשנת 2017 – 57 צווי שיפור; 2018 – 48; 2019 – 52; 2020 – 190; 2021 – 153.

- נוהל ביצוע בדיקה סביבתית תעסוקתית לרעש, מיום 25.12.16.
- נוהל תכנון וניטור רעש תעסוקתי, מיום 25.12.2016.

ג. רגולציה ורגולטורים משיקים

- משרד הבריאות – מוסמך להסמך שירותים רפואיים מוסמכים ורופאים מורשים לצורך ביצוע בדיקות שמיעה של עובדים.
- הביטוח הלאומי – קובע תקנות על ליקויים בריאותיים במחלות מקצוע וקביעת קריטריונים להכרה לצורך מתן פיצויים לנפגעים במחלות מקצוע (מכח חוק ביטוח הלאומי ותקנות ביטוח לאומי (ביטוח מפני פגיעה בעבודה) תשי"ד-1954.
- בנוסף, בהתאם לקבוע בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו 1996 (בסעיף 4 שם), מפעלים בהם 50 עובדים ומעלה נדרשים למנות ממונה על בטיחות, אשר אחראי ליעץ למעסיק בכל הנוגע לחוקי הבטיחות ולסייע בביצועם ובהעלאת המודעות לבטיחות במפעל.
- להשלמת התמונה יצוין, כי ישנם רגולטורים מקבילים העוסקים בהגנה מפני רעש מזיק שאינו במקום העבודה, ואלו הם: המשרד להגנת הסביבה, רשות הנמלים, משרד התחבורה ומשטרת ישראל.

ד. זיקה לרגולציה בינלאומית

במסגרת עבודת הצוות המקצועי, נבחנו הסטנדרטים הרגולטוריים הבינלאומיים, ובייחוד אלה המעוגנים בדירקטיבה האירופית, ביחס להתמודדות וצמצום הפגיעה מרעש מזיק במקום העבודה, וזאת בהשוואה לסטנדרטים בישראל. להלן עיקרי הממצאים:

מפלס הרעש המותר והאמצעים להשגתו:

ה- Directive 2003/10/EC – noise (להלן: "הדירקטיבה") מגדירה, כי ערך חשיפה נמוך הינו 80 דציבלים, וכי 85 דציבלים זהו ערך חשיפה מותר עליון.

הדירקטיבה מתייחסת לשלושה מצבים בתוך טווח החשיפה המותר: חשיפה לרעש לערך נמוך מ 82 דציבל - אין צורך לנקוט בפעולה מיוחדת; מ- 82 עד 85 - אפשר, אבל לא חובה, לספק מגני שמיעה; בין 85 עד 87 - נדרשת ביצוע פעולה להפחתת החשיפה אל מתחת ל-85. הפחתת חשיפה יכולה להיות בשיטות רבות, למשל: הפחתת רעש במקור או אספקת מגני שמיעה; מעל 87 לאחר הפחתה של הגנה של מיגון שמיעה - החשיפה אסורה.

בדירקטיבה, כמו בישראל, החובה הראשונה היא להפחית את החשיפה לרעש אל הרמה המותרת באמצעים הנדסיים וניהוליים,⁹ ואספקת מגני שמיעה מתבצעת רק כחלופה זמנית עד לביצוע דרישה זו, או במידה ואי אפשר להפחית את עוצמת הרעש באמצעים אחרים. במידה ומקום העבודה לא הצליח להפחית את עוצמת הרעש ציוד המגן האישי נשאר כחלופה יחידה, ובתנאי שהרמת החשיפה תהיה עדיין מתחת לרמה המותרת, בהתחשב במקדם ההנחתה (שיעור ההפחתה של החשיפה לרעש) של ציוד המגן.

⁹ המונח "ארגוני" בהקשר זה משמעו- צמצום משך החשיפה של העובד לרעש המזיק, למשל: הגבלת עבודתו בסביבת רעש מזיק ל-4 שעות במקום 8 שעות.

בעוד בדירקטיבה רף המקסימום לחשיפה לרעש הוא 87 דציבל לאחר ההפחתה באמצעות מגן אישי, בישראל רף ההפחתה הינו 85.¹⁰

תדירות בדיקות השמיעה לעובדים החשופים לרעש מזיק בעבודה:

תדירות בדיקות השמיעה בעולם נעה בין בדיקה אחת ל-5 שנים לבדיקה אחת ל-10 שנים. לעומת זאת בישראל הדרישה הקיימת כיום היא לביצוע בדיקות שמיעה פעם בשנה. בהקשר זה, יצוין כי בחו"ל קיימים רכיבים אחרים במשטר הפיקוח, המאפשרים תדירות נמוכה יותר של בדיקות. כך למשל, ישנה הקפדה על ביצוע בדיקות חשיפה לרעש בעקבות שינויים במפעל, ביצוע מדידות בהתאם, דיווח על שינויים במידת החשיפה לרעש, ותהליכי בקשה נוספים על קיום תכנית שימור השמיעה.¹¹

עדכון תקני ביצוע מדידות מפלסי הרעש:

התקנות בישראל נשענות על תקני הוועדה הבינלאומית לאלקטרוטכניקה (IEC), המתארכות לאופן ביצוע מדידת רעש ולציוד למדידת רעש. בחלוף השנים מאז תוקנו התקנות (ב-1984), עברו תקני ה-IEC שינויים ניכרים, ובכללם: הגדרות רעש, חשיפה ומדידה. במסגרת תיקון התקנות, מתוכנן להתאים את המונחים והגדרות היסוד שבתקנות למונחים המקובלים כיום ב-IEC, כמו גם לשיטות ולכלים המקובלים ב-IEC להערכת החשיפה לרעש. הגדרות הרעש נעשו רחבות ומורכבות יותר במהלך השנים, וכוללות הגדרות השונות מן ההגדרות שהיו קיימות עד היום (רעש קבוע, מתמשך והתקפי) וגם הציוד הנדרש למדידה השתנה והשתכלל, ולכן חשיבות הצורך בהישענות על תקנים עדכניים.

חלק ב – מיפוי עומסים

א. סיכום הפעילות שבוצעה במשרד

מאז הותקנו התקנות בישראל, לפני כארבעים שנה (1984), חלו תמורות רבות. מלבד הידע הרב שנצבר, חלה התפתחות טכנולוגית משמעותית, פותחו כלים ואמצעים טכנולוגיים שהגדילו את האפשרות לצמצם את הרעש במקור, פותחו שיטות מהימנות יותר להערכת החשיפה לרעש ולמדידת ערכי ירידת השמיעה, וכן פותחו מתודולוגיות לניהול בטיחות במקומות עבודה. כל אלו קיבלו ביטוי גם בתקינה בישראל ובתקינה הבינלאומית שגם בהם חל שינוי בחלוף השנים, אך מבלי שעודכנו בתקנות.

בשים לב לכל אלו, הוקמו על ידי מנהל הבטיחות שתי ועדות לבחינת התקנות וההסדרים הקיימים: ועדת מומחים בתחום הרפואה, וועדת מומחים בתחום הגהות התעסוקתית שמונתה ע"י מפקחת עבודה ראשית. הוועדות פעלו בשנים 2007-2008 ופעם נוספת בשנים 2015-2016.

ועדת המומחים בתחום הגהות התעסוקתית מנתה שישה חברים (בודקים מוסמכים, אקוסטיקאים), וכללה נציגים מטעם המינהל, המוסד לבטיחות ולגהות, חברת חשמל ומעבדות רעש פרטיות. הוועדה הרפואית מנתה אף היא שישה חברים, וכללה נציגים מטעם משרד הבריאות, המוסד לבטיחות ולגהות, רופא תעסוקתי, רופא אף אוזן גרון, מפקח רפואי ראשי ונציג צה"ל.

¹⁰ הסיבה לכך נעוצה בעובדה שציוד מגן אישי אינו פתרון בטוח ולא ניתן לכמת במדויק מה גובה עוצמת הרעש שאכן מופחת באמצעותו.

¹¹ המידע הועבר ע"י חבר בוועדה המקצועית, אורי ארבל.

תוצרי הוועדה היו הצעה לשינוי התקנות שבמרכזה עדכון התקינה למדידת החשיפה לרעש בהתאם לסטנדרט הבינלאומי, ועדכון הליך הבדיקה והמעקב הרפואי. ההמלצות וההצעה פורסמו לציבור להתייחסות.

במסגרת תהליך העבודה הפנים משרדי לתיקון התקנות וטיוב הרגולציה, נערכה פגישה של מינהל הבטיחות והאגף לאסטרטגיה ותכנון מדיניות, ובתהליך עבודה משרדי בוצע מיפוי של החקיקה הרלוונטית והפעולות הנובעות ממנה, נבחנו העומסים העיקריים שזוהו ע"י הצוותים המקצועיים במינהל לצד הצעותיהם להקלת הנטל הרגולטורי. בנוסף, בוצעה פניה נוספת בכתב לבעלי עניין וכוונס שולחן עגול (ראו להלן). לבסוף, נעשתה הערכה של עלויות הרגולציה והחיסכון הצפוי כתוצאה מהשינויים המתוכננים.

פניה לבעלי העניין :

בנוסף לפרסום שבוצע להצעת הוועדות להתייחסות הציבור, בוצעה פניה יזומה למקומות עבודה ומפעלים (גדולים ובינוניים-קטנים) שבהם מצויים תהליכי עבודה ברעש ; במפעלים המונים מעל ל-50 עובדים הפניה הייתה לממוני הבטיחות. בנוסף בוצעה פניה לכלל השירותים הרפואיים, למספר רופאים תעסוקתיים פרטיים, ול-20 בודקים/מעבדות מוסמכות. הפניה נעשתה באמצעות המייל.

הנמענים התבקשו להתייחס לעומסים המרכזיים המושתים עליהם ברגולציה להגנה על העובדים מפני רעש מזיק, ולצעדים שלדעתם יוכלו ליעל את הדרישות ולהפחית מהנטל הרגולטורי. בנוסף התבקשו להתייחס לעלויות הכלכליות של יישום הוראות הדין (בהיבט הכספי ובהיבט כ"א). מעבר לכך, התבקשו המפעלים (ממוני הבטיחות או בעלי המפעל, לפי העניין) להתייחס לשאלה האם קיימת אצלם כיום התייחסות להגנה על עובדים מפני רעש מזיק כבר בשלב תכנון המבנה והאם לדעתם התייחסות כזו יכולה לצמצם את עלויות העמידה בדרישות הרגולציה ו/או את מספר העובדים הנפגעים מרעש מזיק.

התקבלו תשובות ממספר מפעלים גדולים, משירותים רפואיים ומבודקים מוסמכים. בהמשך בוצעו שיחות ישירות עם כמה מבעלי העניין שהשיבו, לצורך הבהרות והשלמת נתונים.

שולחן עגול ופגישות עם בעלי עניין :

בעקבות סוגיות מהותיות שהתעוררו עם התקדמות התהליך, מינהל הבטיחות וצוות טיוב רגולציה שבאגף אסטרטגיה בזרוע העבודה כינסו ישיבה נוספת בהשתתפות רופאים תעסוקתיים, גהותנים, ממוני בטיחות, נציגי המוסד לבטיחות וגיהות ונציגי הביטוח הלאומי – על מנת ללבן סוגיות שכיווני הפעולה לגביהן טרם הוכרעו. בעקבות הישיבה קיים צוות טיוב רגולציה פגישות נוספות נפרדות עם ממוני הבטיחות ועם ביטוח לאומי, וכן בוצע שיח משלים במייל ובטלפון עם בעלי העניין. טרם הפגישות הועברו למשתתפים שאלות לדיון והתקבלו מחלקם מספר התייחסויות משלימות בכתב.

ב. סיכום עומסים

מודל ההתערבות הקיים בתקנות הינו משולש : הוא מטיל חובות על **מקומות העבודה והמפעלים** העובדים ברעש מזיק ; על **השירותים הרפואיים המוסמכים** לבצע בדיקות רפואיות ; ועל **המעבדות והבודקים המוסמכים** לבצע בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות במקומות עבודה העובדים ברעש מזיק. הממשק מול הרגולטור מתקיים אף הוא בשלושה צמתים : טרם תחילת העסקתו של העובד - עדכון על תחילת עבודה ברעש מזיק או ברעש העלול להיות מזיק ; במהלך ההעסקה - חובת משלוח תוצאות הניטור הסביבתי-תעסוקתי ; ובסופה - במקרה בו נמצא בבדיקה

רפואית שעובד אינו מתאים יותר להמשיך לעבוד ברעש מזיק, או אז הרגולטור יתערב כמפורט בתקנות (תקנה 12). כמובן שעל קיום הדרישות מהמעסיק מתקיים פיקוח ואכיפה על ידי מפקחי המנהל. משום כך, מרכז הכובד של התקנות עוסק בדרישות, ומיעוטן - בבירוקרטיה.

בעת מיפוי העומסים נמצאו עומסים המוטלים בעיקר מקומות עבודה ועל השירות הרפואי המוסמך, אשר יש מקום לבצע בהם שינויים. לצד שינויים להפחתות נטל והקלת עומסים, במסגרת התהליך התעורר צורך לעדכן חלק מהרגולציה באופן שלעתים אינו משפיע על הנטל הרגולטורי, ובמקרים אחרים עשוי להכביד את הנטל הרגולטורי ברכיבים ספציפיים. אשר על כן, להלן פירוט התכנית להפחתת הנטל ובהמשך התייחסות לעדכוני רגולציה והכבדות נטל.

עומסים המוטלים על מקומות עבודה המעסיקים עובדים ברעש מזיק:

1. הנחת "עובד ברעש מזיק" בעבודות/תהליכי העבודה המנויים בתוספת הראשונה לתקנות (עומס במישור הדרישות): במסגרת הערות הציבור עלה כי הרשימה המופיעה בתוספת הראשונה לתקנות הינה מיושנת, אינה תואמת לתהליכי העבודה, למכונות ולציוד בהם נעשה שימוש בימינו, וכי הדבר יוצר מצב שבו בדיקות רבות מתבצעות לעובדים שכלל אינם חשופים בפועל לרעש מזיק, או שחשופים לרעש גבוה במסגרת תהליכי עבודה המנויים בתוספת אך בתדירות נמוכה מאד שאינה עולה כדי 'רעש מזיק' כהגדרתו בתקנות.

2. הודעה מוקדמת (עומס במישור הבירוקרטיה): מפעלים חדשים רבים הנכללים בגדר הוראה זו אינם מדווחים על התחלת עבודה ברעש מזיק. כמו כן בטרם תחילת העבודה לא ידוע בהכרח שהעבודה צפויה להיות ברעש מזיק, ויחד עם זאת, קיימים מנגנונים אחרים שבאמצעותם מקבל מינהל הבטיחות מידע אודות התחלת עבודה ברעש מזיק (פיקוח שוטף ע"י מפקחי המינהל; מידע המועבר על ידי הרשות המקומית במסגרת הוצאת רישיון עסק וחיידושו; תוצאות בדיקות ניטור הנשלחות למינהל עפ"י הוראות הדין). יוצא אפוא שההודעה מיותרת.

3. ביצוע בדיקות רפואיות לעובד (עומסים במישור הדרישות והבירוקרטיה):

3.1. בעלי העניין העירו כי אין הצדקה רפואית לתדירות הנוכחית של בדיקות רפואיות, קרי, אחת לשנה. החובה מטילה עומסים רבים בהיבטי זמן עבודה, כסף, וכוח אדם ויכולת הניטור של שינויים בשמיעה בתקופה קצרה כזו הינה נמוכה.

3.2. עוד עלה משיתוף הציבור (הן מצד מעסיקים והן מצד שירותי רפואה מוסמכים) כי תיאום הבדיקות עצמן דורש אף הוא זמן ומשאבים רבים. בהקשר זה המעסיקים הציפו את הנטל הכרוך בתיאום בדיקות מול מספר קופות חולים (בהתאם לקופה אליה משתייך העובד), ואילו הרופאים התעסוקתיים העירו בדבר הקושי לתאם את מועדי הביקור לצורך ביצוע בדיקות במפעלים.

3.3. עומס נוסף נעוץ בהיקף הבדיקה הראשונית לעובד ברעש מזיק – הכוללת בדיקה גופנית קלינית מקיפה.

3.4. חובת קיום הבדיקה הרפואית הראשונה חודש לפני תחילת העבודה בפועל. החובה יוצרת כמה בעיות ברמה המעשית. למשל, לא אחת המעסיק כלל אינו יודע חודש לפני תחילת ההעסקה האם העובד יועסק בתחנת עבודה שבה יהיה חשוף לרעש מזיק. בנוסף, הקושי בתיאומים עלול לעכב מועד הבדיקה, ומשכך גם את מועד תחילת העבודה. עומס זה בא לידי ביטוי ספציפית בתקופת הקורונה, שעה שלא הייתה אפשרות לתאם בדיקות כלל.

4. ביצוע בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות (עומסים במישור הדרישות והבירוקרטיה): בעלי העניין הציפו כמה היבטים של עומסים רגולטורים הקשורים בחובה לקיים בדיקות סביבתיות תעסוקתיות:

- 4.1. ראשית, נטען כי התדירות של הבדיקות גבוהה מדי (אחת לשנתיים וכל אימת שינוי תהליך או ציוד חדש במפעל¹²); גם בעולם תדירות הניטורים הינה נמוכה באופן משמעותי (אם כי הדבר מאוזן ע"י דרישות אחרות, בעיקר מעקב הדוק יותר אחר שינויים. ראו לעיל בפרק הסקירה הביני"ל).
- 4.2. שנית, הבדיקות לא מבוצעות כל אימת שחל שינוי בתהליך או נכנס למפעל ציוד חדש; במצב זה, תהליכים שהשתנו ו/או ציוד חדש נבדקים במסגרת הבדיקה הקבועה אחת לשנתיים בלבד, כך שיכול לעבור זמן רב שבמהלכו לא ברור אם השינוי/ציוד חדש יצרו חשיפה חריגה לרעש וסיכון לעובד.
- 4.3. שלישית, נטען כי אין הצדקה להמשיך ולבצע את חובת הבדיקות מדי שנתיים ללא אינדיקציה לשינוי שחל בציוד או בתהליך שכבר נבדקו ונקבע לגביהם כי קיימת עבודה ברעש מזיק.
- 4.4. רביעית, נטען כי תיאום הגעת בודק מוסמך ומעבדה מוסמכת למפעל כרוכים בזמן ובמאמצי תיאום, וכן בעלויות גבוהות.

עומסים המוטלים על השירות הרפואי המוסמך (על ביצוע בדיקות רפואיות לעובד):

5. ניהול מאגר נתונים על מפעלים העובדים ברעש על ידי קופות החולים (עומס במישור הבירוקרטיה): השירותים הרפואיים הצביעו על עומס זה כעומס שגזול מהם משאבים של זמן וכ"א. על מנת לחסוך זמן ומשאבים, התבקש על ידי הקופות להתחבר למאגר המידע הדיגיטלי שכבר מנוהל על ידי מעבדת מנהל הבטיחות, והכולל את המידע מהמעבדות המוסמכות על תוצאות הבדיקות הסביבתיות-תעסוקתיות במפעלים.

עומסים המושתים על כלל הגורמים המעורבים (מעסיקים, שירותים רפואיים, ומעבדות מוסמכות):

6. ניתוח העומסים שביצע המינהל וכן הליך שיתוף הציבור הציפו שורת עומסים בירוקרטיים הנובעים מחובות שונות הנקובות בתקנות, למשל: הן המעבדה המוסמכת והן המעסיק מחויבים להודיע למפעל"ז על תוצאות הבדיקות; דרכי הפרסום של תוצאות הבדיקות מוגבלות לפרסום בתחנת העבודה בלבד; פנקס הבריאות לעובד הינו בעותק קשיח; מפעל"ז נדרש להודיע למעסיק על תוצאות בדיקות בדואר רשום; ועוד.

חלק ג - תכנית המשרד להפחתת נטל

א. הפחתות הנוגעות לעומסים שתוארו בחלק ב' לעיל

1. הנחת "עובד ברעש מזיק" בעבודות/תהליכי העבודה המנויים בתוספת הראשונה לתקנות (עומס במישור הדרישות):

במסגרת עבודת המטה שקל המנהל שלוש חלופות להתמודדות עם עומס זה:

א. **ביטול** התוספת הראשונה לתקנות, אשר כוללת רשימת עבודות/תהליכי עבודה בהם העובד נחשב אוטומטית כ"עובד ברעש מזיק", תוך הותרת הגדרת "עובד ברעש מזיק" בהתאם למפלסי הרעש אליהם חשוף העובד ומשכס. כלומר – מעתה והלאה הגדרת עובד ברעש מזיק תנבע מעמידה בקריטריונים ספציפיים של מפלס

¹² ראו, שוב, לעניין זה, הערת שוליים 7 לעיל.

ומשך חשיפה, ולא תהיה תלויה בעבודה בסוג מסוים של פעילות או מקום עבודה (למשל: "מסגרות ופחחות").

ב. **עדכון** התוספת הראשונה לתקנות, כך שחלק מתהליכי העבודה והעבודות המנויות בה יוסרו, וכבר לא יחשבו למפרע עבודה ברעש מזיק.

ג. התרת התוספת הראשונה על כנה, תוך הבהרה כי **חזקה** על המחזיקים במקומות העבודה המנויים בתוספת כי הם עובדים ברעש מזיק, ועליהם להוכיח לרגולטור כי הם אינם עובדים ברעש מזיק (אפשרות שכיום לא מוכרת במסגרת התקנות).

אנו סבורים כי מבין החלופות שנשקלו, חלופה (א) היא הטובה ביותר. היא מפחיתה את הנטל הרגולטורי באופן משמעותי, ועולה בקנה אחד עם הנטייה הגוברת להגדיר את המפוקחים באמצעות כללים אוניברסליים (מפלס ומשך החשיפה לרעש), להבדיל מקטגוריות סגורות וספציפיות המשתנות עם השנים. כמו כן, כבר כיום ישנם מקומות עבודה אשר לא כלולים בתוספת וככל שהם עובדים ברעש מזיק הרי שהם כפופים לחובות והדרישות המנויות בתקנות. כלומר, מנגנון ההחלה של החובות במקרה של רעש מזיק בפועל כבר קיים. חלק מבעלי העניין שהיו מעורבים בתהליך ציינו כי עצם קיומה של הרשימה מהווה תמריץ מעין-פסיכולוגי להקפדה על התקנות באותם מקומות ותהליכי העבודה הכלולים בתוספת; ואולם, לא הובאו בפנינו נתונים אמפיריים התומכים בהשערה זו.

2. הודעה מוקדמת (עומס במישור הבירוקרטיה):

בשל הימצאותם של מנגנונים חלופיים, וכדי למנוע כפל רגולציה, הוחלט לבטל את הדרישה לשליחת הודעה מוקדמת למפקח עבודה אזורי בטרם תחילת עבודה במפעל חדש הפועל ברעש מזיק.

3. ביצוע בדיקות רפואיות לעובד (עומסים במישור הדרישות והבירוקרטיה):

3.1. תדירות הבדיקות: הוועדות המקצועיות מצאו כי יש מקום לערוך שינוי בתדירות הבדיקות החוזרות, כך שהן תערכנה אחת לשנתיים במקום אחת לשנה. שינוי התדירות לא יחול במקרים הבאים:

- תקופת החשיפה הראשונה של העובד (כלומר, בשנות העבודה הראשונות, עדיין ייבדק אחת לשנה. מספר השנים המדויק יקבע בהמשך בדיונים מקצועיים);
- בעבודה בחשיפות לרעש הגבוהות במיוחד, למשל 100dB(A) בשקלול יומי (נדיר יחסית);
- עובדים החשופים לחומרים אוטוטוקסיים – כמפורט ע"י ה-ACGIH¹³.

עוד הוחלט כי תינתן לרופא התעסוקתי הסמכות לקבוע כי ניתן לבצע את הבדיקה במועד שונה מהמועד הנקוב בתקנות (לרבות במועד מאוחר יותר; כשבמצב הנוכחי הרופא יכול רק להקדים את מועד הבדיקה). יצוין כי גם בדיקה רפואית אחת לשנתיים שונה מסטנדרט תדירות הבדיקות המקובל בעולם (שבחלק מהמדינות מרווח יותר); ואולם, בנושא זה התגלעו מחלוקות בקרב הצוות המקצועי. הוסכם אפוא כי בשלב ראשון תופחת התדירות ב-50% (מאחת לשנה – לאחת לשנתיים); ועם הצטברות מידע אמפירי מספק בדבר

¹³ קיימת מחלוקת מקצועית בשאלת מידת ההשפעה של עבודה בחומרים אוטוטוקסיים על השמיעה. הסוגיה תלויה ע"י גורמי המקצוע עד לשלב התקנת התקנות.

השלכות השינוי – ככה"נ תוך 5 שנים¹⁴ - תיבחן מחדש האפשרות לרווח את תדירות הבדיקות עוד יותר. מועד הבחינה ומתן המלצות בנושא יעוגנו בתקנות.

3.2. היקף ואופי הבדיקות: הוסכם יש כי יוסר רכיב הבדיקה הגופנית (קלינית כללית) מרשימת הבדיקות הנדרשות בבדיקה הראשונית, בטרם תחילת העסקת העובד ברעש מזיק. ועדת המומחים שדנה בתקנות מצאה כי ניתן להסיר רכיב זה. לתפיסת המשרד, בשים לב לתכלית התקנות, לא נמצא צורך רפואי אשר מצדיק הטלת חובה גורפת לביצוע הבדיקה הקלינית הכללית, זאת ועוד, אין בהסרת הדרישה כדי למנוע מרופא לבצע את הבדיקה הקלינית הכללית במקרה ויש צורך בכך, שכן התקנה כוללת "סעיף סל" המותיר לרופא שיקול דעת לבדוק כל בדיקה נוספת שנראית לו נחוצה.

3.3. הבדיקה הראשונית תתבצע מחודש לפני ועד חודש אחרי תחילת עבודתו של העובד (להבדיל מחודש לפני תחילת עבודתו, כנדרש במצב הנוכחי). ההנחה בהצעה זו, אשר הייתה מקובלת על הצוות המקצועי והרופאים התעסוקתיים, היתה כי בתקופת זמן קצרה זו לא תפגע עדיין שמיעתו של העובד באופן שלא ניתן לאבחנו ושפוגע ביכולת לייצר נקודת ייחוס של איכות שמיעתו של העובד בעת תחילת העבודה ברעש. הצעה זו נותנת גם מענה חלקי לבעיית התאומים של מועדי הבדיקה ומאפשרת הארכת המועד לביצוע הבדיקה ב-עד חודשיים.

4. ביצוע בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות (עומסים במישור הדרישות והבירוקרטיה):

4.1. תדירות הבדיקות: מטרת הבדיקות הסביבתיות הינה לתת כלי בידי המעסיק ולעובדים תמונה על מידת החשיפה לרעש, וכן משמש ככלי ראיתי בידיהם בעת שיהיו מעוניינים להגיש תביעה בגין פגיעה בשמיעה. תוצאות הבדיקות מוות בסיס לבנית וקיום תכנית שמירת שמע של העובדים. אנשי המקצוע הסכימו כי בעת הנוכחית, ששינוי תדירות גדול מדי של חובת ביצוע בדיקות סביבתיות עלול לפגוע במידת הבקרה על החשיפות לרעש, וכן לגרום נזק ראיתי לעובדים המעוניינים להגיש תביעה.

כפי שהוסבר לעיל, במקומות אחרים בעולם, לא נקבעה תדירות קבועה, או שהיא נקבעה לטווח שבין 3 ל-5 שנים. מכל מקום, העיקרון המנחה בקביעת התדירות הוא ידיעה על קיום שינויים בתנאי החשיפה לרעש, ובנוסף במדינות שנסקרו¹⁵ הערכת חשיפה לרעש היא רכיב אחד בלבד, ולא עיקרי, בדרך להשגת הפחתת הסיכון (ראו לעיל בפרק ההשוואה הבינ"ל).

בשלב זה הוסכם אפוא כי יש להותיר את תדירות הבדיקות על כנה, קרי, אחת לשנתיים, דבר שגם עולה בקנה אחד עם תדירות הבדיקות הרפואיות ועל כן יש בו רב; ואולם, הוסכם גם כי ייקבעו בנוהל קריטריונים סדורים שעמידה בהם (באופן עצמאי או מצטבר כפי שיקבע) תהווה הצדקה למתן אפשרות לריווח של תדירות הניטורים, וביניהם: **מקומות עבודה בעלי אופי סטטי מובהק (כלומר – ללא שינוי)¹⁶**; מקומות עבודה שידגימו סטטיות ומפלסי רעש קבועים ללא יכולת מעשית להפחתתם באמצעים הנדסיים סבירים; קיום מאמצים הנדסיים של מקום העבודה להפחתת חשיפות; סוגים מסוימים של מקומות

¹⁴ כדי להצביע על מגמה יש צורך בבחינה של לפחות שלוש נקודות על פני רצף הזמן: נקודה אחת לפני הריווח (למשל, 2021); נקודה נוספת לאחר הריווח (למשל, 2023); ונקודה נוספת לאחר הריווח (למשל, 2025).

¹⁵ הסקירה הועברה ע"י חבר בועדה המקצועית, אורי ארבל.
¹⁶ אנשי המקצוע עמם נועץ הרגולטור המליצו לנתח את בסיס הנתונים של המעבדה הארצית לגהות על מנת לבסס את מקצת הקריטריונים המוצעים על מידע אמפירי שנאסף. יחד עם זאת, עבודה שכזו עשויה לארוך חודשים רבים. לכן הוסכם בשלב זה להתמקד בקריטריונים שניתן להסכים עליהם באופן כללי.

עבודה; היעדר הרחקות; היעדר עדויות לפגיעה בשמיעת העובדים; ואף באמצעות 'מנגנון מפצה' פנים-מפעלי כלשהו, בכפוף להחלטת המינהל בסעיף 4.3. להלן. מכל מקום, לא יתאפשר רידוד תדירות הבדיקות במקומות עבודה שהחשיפה בהם היא למעלה מ- dB100 בשקלול יומי – גבול שחצייתו עלולה לסכן את העובד. יצוין כי חשיפה ברמות אלה אינה שכיחה.

4.2. היקף ותדירות הבדיקות הסביבתיות:

התקנות הנוכחיות קובעות כי יש לבצע בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות לכל הפחות אחת לשנתיים, או בכל מועד אחר עליו יחליט מפע"ר. הדרישה לבצע את הבדיקות גם בעת שינוי מהותי בתהליך קיים או עם כניסת ציוד חדש אינה מופיעה בתקנות רעש מזיק במתכונתן הנוכחית, אם כי בתקנות הניטור, שאינן חלות על תחום הרעש באופן ספציפי. אף על פי כן, הדרישה לבצע בדיקה בעת שינוי תהליך או כניסת ציוד חדש מוכרת לבעלי העניין, גם אם בפועל מיושמת לעתים רחוקות.

על מנת למנוע מצב שבו תחלופה שנתיים בטרם תיבדק סביבת העבודה בתחנה חדשה שיש בה חשש לעבודה ברעש מזיק, ומצד שני להקל בנטל הרגולטורי הכרוך בביצוע הבדיקות, מוצע לשנות את היקף הבדיקות כדלקמן:

- עם שינוי של תהליך עבודה, ו/או כניסת ציוד חדש, לא תידרש בדיקה סביבתית-תעסוקתית כוללת (סקר מקדים + ניטור), אם כי ניטור בלבד, סמוך לאוזני העובדים, בתחנה הספציפית שבה חל השינוי. במידה והתוצאה מעידה על חריגה בחשיפה לרעש – התחנה נכנסת ל'מסלול רעש', וחובות התקנה חלות עליה; אם התוצאה תקינה – החובות הנקובות בתקנה אינן חלות על התחנה הספציפית (ובלבד שלא חל בה שינוי).
- ככל ומדובר במפעל קיים אשר כבר נמצא ב"מסלול" בדיקות סביבתיות - הבדיקה הבאה תתקיים במועדה במסגרת החובה לבצע בדיקה אחת לשנתיים. ואולם, במידה ובבדיקה התקופתית עלה כי אין חריגות ברמת הרעש (באף אחת מן התחנות שבשטח המפעל), המפעל יוצא ממסלול הרעש והתקנה אינה חלה עליו – עד אשר תהיה אינדיקציה כי הוא שב לפעול ברעש מזיק. אינדיקציה שכזו עשויה להתקבל ממספר מקורות: מהמעסיק עצמו; בעת חידוש רישיון העסק; באמצעות ביקורים שוטפים של מפקחי המינהל; וכמובן באמצעות החובה לבצע "הערכת חשיפה ראשונית" לרעש בתהליך/שינוי/ציוד חדש, כמפורט לעיל.
- ככל ומדובר במפעל חדש: במסגרת מתן הרישיון יבקר מפקח של מינהל הבטיחות במקום; הוא רשאי להציב תנאים ודרישות למתן הרישיון, ובכלל זה דרישות המופיעות בתקנות הרעש המזיק.

5. עדכון והתאמת המונחים בתקנות לטכנולוגיות ולשיטות העבודה הקיימות כיום, כמו גם למקובל במדינות ה-OECD. במסגרת זו, דרך החישוב של חשיפה לרעש מזיק תוכל להיעשות לא רק בחישוב יומי, אלא גם בחישוב שבועי. דרך חישוב זה תאפשר למעסיקים גמישות נוספת בדרכי ההעסקה של עובדים ברעש מזיק (למשל: להאריך את החשיפה מעבר ל-8 שעות ביום נתון, על חשבון חשיפה מינימלית או העדר חשיפה כלל ביום אחר במהלך השבוע). בנוסף, הצוות המקצועי המליץ על הפחתת הדרישה למיפוי טופוגרפי כחלק מבדיקת הרעש כיון שכיום מבנה הבדיקה השתנה ובדיקת מפלס הרעש סמוך למכונות אינה נדרשת עוד כאשר אינה מהווה חלק מבדיקות חשיפת עובדים לרעש.

6. בירוקרטיה (מושתת על המעסיק, על השירות הרפואי המוסד, ועל המינהל):
- 6.1. כפילות בחובות הדיווח על תוצאות הבדיקות: מוצע כי רק המעבדה תהיה אחראית לדווח על תוצאות הבדיקות הסביבתיות-תעסוקתיות למפקח עבודה אזורי, ולבטל את הדרישה מהמפעל עצמו מחמת כפל רגולציה.
 - 6.2. תוצאות בדיקות סביבתיות תעסוקתיות יישמרו על ידי המעסיק במשך 20 שנה, אך יהיה ניתן לשמור אותן באמצעים דיגיטליים.
 - 6.3. חלף דרישות הפרסום של תוצאות בדיקות סביבתיות בתחנות העבודה, יתאפשר פרסום לעובדים בכל דרך.
 - 6.4. תומר הנפקת פנקס בריאות על ידי שירות רפואי מוסמך לעובד שנבדק ולמעסיק בטופס מידע רפואי שניתן להעבירו באמצעים דיגיטליים.
 - 6.5. הודעה מאת מפעל"ז למעסיק על תוצאות בדיקות – תוכל להתבצע בדרכים דיגיטליות ותבוטל החובה לעשות שימוש בדואר רשום.
 - 6.6. הודעה על אי הופעה של עובד לבדיקה רפואית תישלח למעסיק בלבד, ותבוטל החובה לשלוח עותק גם למפעל"ז.
 - 6.7. תבוטל הדרישה להחתמת המעסיק על פנקס הבריאות של העובד.
- ב. שינויים ועדכונים אחרים בתקנות שאין בהם משום הפחתת נטל
1. התאמת מונחים והוראות בתקנות להוראות משיקות/מקבילות ליצירת הרמוניזציה בהוראות הדין.
 2. פירוט תוכן ההדרכות הנדרש מן המעסיק – לטובת מניעת אי בהירויות ולשם הבטחת העברת מלוא המידע הנדרש לעובדים על הסיכונים ועל אמצעי ההגנה מפניהם, התקנות יפרטו את תוכן ההדרכות הנדרש בטרם ביצוע העבודה ברעש מזיק על ידי העובד. הוראה זו נדרשת לצורך התאמת התקנות לדרישות הקבועות לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), תשנ"ט-1999.
 3. דרישה לתיעוד התכנית לניהול ההגנה על השמיעה – בשל ריבוי הכלים לניהול ההגנה על השמיעה, ובשל הצורך להציג תכנית מסודרת להגנה על העובדים, נדרש המעסיק לתעד את פעולותיו לשם הגנה על שמיעת העובדים. דרישת התיעוד הייתה מעוגנת במקורות נורמטיביים אחרים (כחלק מדרישות כלליות לניהול בטיחות בתחומי בטיחות שונים) וכעת תרוכז בצורה מסודרת במסגרת תקנות הרעש.
 4. יובהר כי הגורם בעל הסמכות החוקית להרחיק עובד ממקום עבודה ברעש מזיק בשל פגיעה חמורה בשמיעה הינו מפקח עבודה אזורי, ולא הרופא התעסוקתי; זאת, מאחר והסמכות לפגיעה בחופש העיסוק צריך שתהיה בידי רשות מנהלית.
 5. יובהר במפורש כי האחריות לתיקון ליקויים בטיחותיים בתחום הרעש המזיק, ככל שיימצאו, חלה על המעביד, וכי עליו לנקוט צעדים כדי להסיר את הליקויים והסיכונים שהתגלו, אם התגלו.
 6. תעוגן ההוראה ולפיה במצב של היסט שמיעה משמעותי, פסילת עובד מלהמשיך ולעבוד תבוצע אך ורק במכון אודיולוגי. הוראה זו נכנסה לתוקפה עם פרסום [הנחיות אגף הפיקוח על העבודה לרופאים תעסוקתיים \(הקריטריונים לפסילת עובדים מלהתחיל/להמשיך לעבוד ברעש מזיק\)](#) מתאריך 11.19.2007, אך טרם קיבלה ביטוי בתקנות.
 7. התראה לפני הרחקה – סעיף 12(ב)(1) לחוק יתוקן כך שבמכתב ההתראה למעסיק יבהיר מפעל"ז למעסיק כי באפשרותו להמשיך ולהעסיק את העובד שלא בסביבת רעש-מזיק, והכל לפי חו"ד השירות הרפואי המוסמך.
 8. הרחבת האפשרויות העומדות בפני המחזיק במקום עבודה כדי להפחית את הרעש במקור:

סעיף 4 לתקנות מונה את הצעדים שחובה על המעסיק לנקוט כל אימת שנמצאה רמת חשיפה גבוהה מן המותר בתקנות. בהקשר זה נשקלו שלוש חלופות:

- (א) צירוף שלושה צעדים נוספים שעל המעסיק לנקוט לשם הפחתת הרעש – לשם עדכון הצעדים בהתאם למציאות המתקדמת: שימוש בשיטות, מתקנים, כלים, מכונות ותהליכים יוצרי מפלסי רעש מזעריים; שימוש בשיטות עבודה אוטומטיות ובהפעלה מרחוק; והתקנת חדרים אקוסטיים באזורי רעש גבוה.
- (ב) ביטול רשימת הפעולות שעל המעסיק לנקוט, ולהחליפן בחובה כללית שתחול על המעסיק לנקוט באמצעים שיביאו להפחתת הרעש אל רמה שהיא מתחת לרמה האסורה עפ"י התקנות; בצורה זו תתאפשר גמישות למעסיק בדרך בה יגיע אל התוצאה הרצויה – הפחתת רמת החשיפה לרמה המותרת.
- (ג) הפיכת את רשימת הפעולות (לרבות אלה שהוזכרו בסעיף (א) לעיל) לרשימה לא סגורה של פעולות ולצידן, להותיר למעסיק שיקול לדעת בדבר הפעלת כל אמצעי אחר אשר יביא לתוצאה של הפחתת מפלסי הרעש אל מתחת לרמה האסורה בתקנות. בצורה זו גם תהיה הכוונה למעסיק באילו צעדים עליו לנקוט, וגם ככל וישנם כלים נוספים המביאים לתוצאה הרצויה – ניתן יהיה לנקוט בהם.

על מנת להגביר את הגמישות בקרב המעסיקים, ובד בבד לפרוס בפניהם את קשת הפעולות האפשריות המומלצות, החלופה שנבחרה היא חלופה ג'.

ג. עדכונים והכבדת נטל רגולטורי

במסגרת עבודת המטה על תיקון התקנות, ובהתאם לממצאי הוועדות המקצועיות אשר ליוו אותה, מצא המשרד כי בצד הפחתות הנטל, נדרש לעדכן חלק מן הדרישות והחובות באופן שעלול להכביד את הנטל הרגולטורי. חלק מן החובות האמורות הינן הכבדות נטל בטווח הזמן הקצר, שיש בהן כדי לחסוך בעלויות לטווח הזמן הרחוק. חלקן האחר נובע ממקורות נורמטיביים אחרים (למשל, עמידה בתקינה בינ"ל ועמידה בהוראות דין לצורך חידוש רישיון עסק).

עיקרי התיקונים שעלולים להכביד את הנטל הרגולטורי:

1. הוספת דרישה לפיה כבר בעת בניה, שינוי, חידוש ורכישה של מתקן ציוד או מכונה, ישקלו שיקולים המתייחסים לתכנון אקוסטי, במטרה שמפלס הרעש לא יחרוג מהמותר. דרישה זו תואמת לגישה הרווחת כיום בעולם, ובמדינות ה-OECD בפרט, ולפיה האסטרטגיה הטובה ביותר להתמודדות עם מפגעים הינה באמצעות מניעה במקור. קיימות אינדיקציות לכך שרבים מהמפעלים מקיימים דרישה זו כבר היום על מנת להתאים לתקנים בינלאומיים וכך גם עלה מתוך שיתוף הציבור שהתקיים; על כן דרישה זו עשויה להוות תוספת עלות בטווח הקצר במקומות בהם לא יושמה, אך יכולה להפחית עלויות בטווח הרחוק, שכן תחסוך את הצורך בהשקעת תשומות להפחתת הרעש, ובכלל זה - את עלויות האמצעים הטכניים וההנדסיים שיידרשו (בדעיבד) להפחתת מפלסי הרעש כך שיתאים למפלס המרבי המותר בתקנות. יודגש כי מדובר בהוספת שיקול במסגרת שיקול הדעת הכללי הנוגע לבחירה במתן או ציוד, הכולל גם שיקולים נוספים של עלות, מקצועיות ועוד. **בשלב זה קשה להעריך את עלויותיו של רכיב זה בשינוי התקנות.**
2. מגני אוזניים - לעובדים ברעש מזיק, הגבוה מ-85 דציבל, יוצעו לבחירה לפחות שני סוגים של מגני אוזניים. כמו כן - כמקובל בדירקטיבה, גם אם עובד לא נמצא חשוף לרעש מזיק, הוא יהיה זכאי לקבל מגני אוזניים לבקשתו, וזאת בהינתן שרעש הוא גורם משתנה.
3. שלטים התלויים בתחנות עבודה יכללו איורים על מנת להבטיח כי תכנם מובן לכל.

ד. כימות עלויות

חישוב העומסים התבסס על הנתונים המצויים כיום בידי המינהל, מקורות מידע אחרים שאותרו לרבות התייחסויות שהתקבלו בשיתוף הציבור, הערכות של מומחי המינהל העוסקים בתחום ושל מומחים חיצוניים, וכן בהתבסס על מדריך המדידה של משרד ראש הממשלה. **החישוב הינו חישוב בחסר (אלא אם נאמר אחרת), כיון שאין בידי המנהל נתונים מלאים על מלוא המפעלים הנכללים בגדר תקנות הרעש, ככל שאינם מציינים.** עוד יצוין כי בשל מחסור בנתונים התחייבה הנחת הנחות מסוימות, על מנת לנסות ולאמוד את היקפי העלויות הקיימות ואת החיסכון הצפוי בהם.

בנוסף, חשוב להדגיש כי קיים שוני גדול בעלויות עבור מפעלים בסדרי גודל שונה ובהתאם לאופי עבודתם, על כן מלאכת המיצוע היא כללית מאוד ומתבססת על הערכות בלבד.

הטבלה הבאה מציגה את הערכת העלויות והחיסכון לגבי רכיבי העלות (כסף, זמן, כ"א), כפי שחושבו על ידי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות שבזרוע העבודה:

דרישות	לפני ההפחתה	אחרי ההפחתה	חסכון	חסכון באחוזים
דרישות	45,975,250	37,964,450	8,010,800	17%
בירוקרטיה	573,500	58,450	515,050	90%

הפחתת נטל על פי התכנית שגובשה:

- הפחתת הנטל הבירוקרטי הינה 90% מהנטל (בסך מוערך של 515,050 ₪).
- הפחתת נטל הדרישות הינו 17% מהנטל (בסך מוערך של 8,010,800 ₪)
- הפחתת נטל הדרישות והבירוקרטיה, במונחי זמן, הינה של 30% (שהם 25,284 ימי עבודה).
- אם נלקח בחשבון גם אם ביטול תקופת ההמתנה של חודש ימים בין ביצוע הבדיקה הרפואית הראשונית לתחילת עבודה בפועל, הרי שהפחתת הנטל במונחי זמן הינה של 88% (שהם 445,166 ימי עבודה).

לפירוט חישובי העלויות, ראו נספח א'.

הכבדת הנטל על פי התכנית שגובשה

- ישנן עלויות הכרוכות בשקילת שיקולים של הפחתת רעש בשלב מקדמי (תכנונים אקוסטיים / רכישת ציוד מותאם מלכתחילה וכיו"ב) אשר לא נכללו בחישוב, לנוכח השונות הגדולה בין המפעלים והתהליכים וכן קושי לכמת בצורה כספית את משמעות שקילת שיקול זה בין יתר השיקולים הנשקלים. עם זאת, בטווח הארוך דרישה זו צפויה לייצר חיסכון לכלל המשק בשל צמצום בהיקף החשיפה לרעש מזיק מלכתחילה, ובהתאמה- את העלויות הרבות הכרוכות בתחלואת עובדים בגין רעש מזיק.
- בשל הוספת האפשרות לקבל מגני אוזניים לפי בקשת עובד גם בעבודה ברעש מתחת ל-85 דציבל, צפויה עליה מינורית בלבד בביקוש ובעלויות שוליות. שינוי זה גולם בתחשיב הפחתות הנטל שהוצג לעיל.

- עדכון קריטריון ההרחקה צפוי להביא לעלייה במספר העובדים המורחקים מעבודתם מסיבה זו. יהיה צורך לשנות בהתאמה את הקריטריונים לקביעת נכות שמיעה של המוסד לביטוח לאומי לעניין פגיעות בעבודה, כדי לא ליצור "לקונות" של עובדים שמורחקים מעבודתם, אך אינם זכאים לפיצוי¹⁷.

חלק ד' - לו"ז ואבני דרך

תכנית המשרד לתיקון תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובריאות העובדים ברעש), התשמ"ד-1984, כפופה לחזרת הכנסת לפעילות סדירה. אבני הדרך המתוכננות בתהליך הינן כדלקמן:

- הכנת טיוטת תקנות ופרסומן לציבור – עד סוף רבעון 4, 2021
- כתיבת נוהל ריווח בנושא תדירות בדיקות רפואיות-תעסוקתיות – עד סוף רבעון 4, 2021
- הגשת הצעת התקנות לכנסת לצד דו"ח הפחתת נטל סופי – עד סוף רבעון 1, 2022

במקביל, מתבצעת עבודה על תיקון תקנות הסמכת מעבדות ובודקים מוסמכים. טרם נקבעו לוחות זמנים להפצת התקנות.

¹⁷ כמו כן, יש לצפות לתביעות של עובדים כאלה נגד מעסיקיהם ואולי גם נגד זרוע העבודה כדי לקבל פיצוי על הפגיעה בבריאותם ובכושר ההשתכרות שלהם בעקבות הרחקתם. יהיה צורך לצאת במסע הסברה ולהעביר את האינפורמציה למעסיקים, לעובדים, לרופאים וקלינאיות התקשורת, וכמובן לכלל השירותים המוסמכים לעניין בריאות תעסוקתית.

נספח א' – חישובי עלויות

בטבלה שלהלן מוצגים אך ורק רכיבים המופיעים בתכנית המשרד להפחתת הנטל

הפעולה	דרישות/ בירוקרטיה	הסבר והערות על רכיבי הפחתת הנטל	לפני ההפחתה		לאחר ההפחתה		חסכון עלויות	חסכון שעות
			סה"כ עלות (ש"ח)	סה"כ עלות שנתית (שעות)	סה"כ עלות שנתית (ש"ח)	סה"כ עלות שנתית (שעות)		
הודעה מוקדמת למפקח אזורי על תחילת עבודה	בירוקרטיה	שליחת ההודעה המוקדמת תבוטל, היות ולרגולטור יכולת להיות מיודע בדרכים אחרות	500,000	5,000	-	-	500,000	5,000
בדיקה רפואית ראשונית לעובד	דרישות	תתאפשר המרה של הנפקת הפנקס לטופס דיגיטלי יורד סעיף הבדיקה הקלינית הגופנית הכוללת יהיה ניתן לבצע את הבדיקה עד חודש לאחר תחילת העבודה, ותבוטל תקופת ההמתנה של 30 יום טרם תחילת העבודה	2,610,000	3,656,500	1,305,000	66,200	1,305,000	3,590,300
בדיקה רפואית חוזרת לעובד	דרישות	תדירות הבדיקות תרווח מאחת לשנה לאחת לשנתיים - חסכון בעלויות ישירות (לגבי שירותים רפואיים שאינם קופ"ח); וכן עלויות זמן וכ"א	12,901,250	267,250	6,800,625	143,625	6,100,625	123,625
בדיקות סביבתיות	דרישות	ביטול התוספת הראשונה לתקנות קביעת קריטריונים ברורים ואחידים לריווח בהיתן קיומם של תנאים מסוימים (סטטיות מובהקת למשל)	12,136,000	192,600	8,495,200	134,820	3,640,800	57,780
רישום תוצאות ביומן מעקב+פרסום תוצאות בדיקות סביבתיות	דרישות	תינתן האפשרות לפרסם את תוצאות הבדיקות בדרכים חלופיות פרט לתלייתן בתחנה; תבוטל החובה לשלוח את תוצאות הבדיקות למפעל"ז (מאחר ומבוצע ע"י המעבדות) חסכון בזמן עבודה וכ"א בשל צפי לריווח הבדיקות (ראו סעיף לעיל)	140,000	4,000	79,100	2,260	60,900	1,740
נקיטת אמצעים להפחתת חשיפה לרעש מזיק	דרישות	הערכת עלות שימוש יומי באטמי אוזניים לכמחצית מהעובדים. מעריכים כי עם שינוי התקנות תגדל במעט ההסתברות לשימוש בהן.	6,545,500	-	9,818,250	-	-3,272,750	-

5,375	188,125	5,375	188,125	10,750	376,250	ההודעה צריכה להישלח למעסיק בלבד ולא למפעא"ז	דרישות	שליחת הודעה על אי הופעה של עובד לבדיקה למעסיק ולמפעא"ז
90	3,150	10	350	100	3,500	ביטול החובה לשלוח את ההודעה באמצעות דואר רשום	בירוקרטיה	הודעה מאת מפעא"ז למעסיק על אי התאמה לעבודה ברעש

נספח ב' – עומסים שלא ניתן להם מענה שלם במסגרת התכנית להפחתת הנטל

1. משיתוף הציבור (אך גם מצד מעסיקים ושירותי רפואה מוסמכים) עלה כי תיאום הבדיקות הרפואיות עצמן דורש זמן ומשאבים רבים. המעסיקים הציפו את הנטל הכרוך בתיאום בדיקות מול מספר קופות חולים (בהתאם לקופה אליה משתייך העובד), ואילו הרופאים התעסקותיים העירו בדבר הקושי לתאם את מועדי הביקור לצורך ביצוע בדיקות במפעלים.

בשלב זה התכנית המשרדית להפחתת הנטל אינה כוללת פתרון ייעודי לעומס זה, וזאת בשל קשיים יישומיים ותקציביים. בעבר נוסה פיילוט במסגרתו האחריות לביצוע הבדיקות התחלקה בין הקופות על בסיס גיאוגרפי, שאחת הקופות הייתה מבצעת את כלל הבדיקות התעסוקתיות הנדרשות באזור מסוים. הפיילוט נחל הצלחה אך הופסק בשל קשיי מימון וסיבות אחרות. המינהל סבור כי הפחתת תדירות הבדיקות הרפואיות (למעט חריגים) מאחת לשנה לאחת לשנתיים יהווה מענה חלקי לעומס הרגולטורי הגלום בתיאומי הבדיקות.

2. כפי שצוין בגוף הדו"ח (עמ' 12 לעיל), השירותים הרפואיים הצביעו על ניהול מאגר הנתונים של מפעלים העובדים ברעש מזיק זה כעומס שגוזל מהם משאבים של זמן וכ"א. על מנת לחסוך זמן ומשאבים, התבקש על ידי הקופות להתחבר למאגר המידע הדיגיטלי שכבר מנוהל על ידי מעבדת מנהל הבטיחות, והכולל את המידע מהמעבדות המוסמכות על תוצאות הבדיקות הסביבתיות-תעסוקתיות במפעלים.

כפי שצוין לעיל, הרגולטור ציין כי קיימת בעייתיות במתן גישה למידע המנוהל במאגר המידע לגופים שאינם ממשלתיים, על כן מנהל הבטיחות מבצע עבודה להרחבת השיתוף של מאגר המידע ויתכן שיתאפשר בעתיד. הנושא ייבדק מול רשות התקשוב בחודשים הקרובים תוך כדי העבודה על תיקון התקנות. נראה כי שיתוף המאגר יוכל להוות הפחתת נטל ביורוקרטי משמעותי ביותר עבור השירותים הרפואיים המוסמכים.

3. עדכון קריטריון ההרחקה, שאינו מאוזן:

במסגרת הדיונים המקצועיים שקיים המינהל עם איגוד הרופאים התעסוקתיים בהסתדרות הרפואית, עלה כי קריטריון ההרחקה הקבוע היום בתקנות אינו מאפשר בפועל להגן על בריאותם של עובדים ברעש מזיק, ששמיעתם נפגעה: סעיף 11(ב) לתקנות קובע: "יראו עובד כמי שאינו מתאים להמשיך לעבוד ברעש מזיק, אם בבדיקה החוזרת נמצא אצלו אחד מאלה: (1) ירידה בכושר השמיעה התחושית-עצבית, בשתי האוזניים מעל ל-30 דציבל בממוצע, בתדירויות של 1000, 2000, 3000 ו-4000 הרץ, הנוטה להחמרה מבדיקה חוזרת אחת לקודמתה...". יוצא אפוא כי רמת הירידה בשמיעה צריכה להיות גם מאד גדולה (ירידה של 30 דציבל בממוצע של 4 תדרים) וגם מאד מהירה (ירידה משמעותית בכושר השמיעה שהופיעה בפרק זמן של שנה¹⁸) על מנת להצדיק הרחקה.

ואולם, המציאות הביולוגית אינה עולה בקנה אחד עם דרישות אלה: על פי רוב, הידרדרות כה משמעותית בשמיעה אינה מתרחשת בפרק זמן קצר של שנה, כך שקיום הבדיקות באינטרוולים של שנה אינן מאפשרות להגיע לקריטריון ההרחקה. כך, לא משרתת התקנה את מטרתה הבסיסית ביותר, שמירה על בריאות העובדים ברעש מזיק.

¹⁸ שנה – מאחר ובמצב הנוכחי זהו פרק הזמן הנדרש בין בדיקה אחת לשנייה.

לפי המידע שנמסר לרגולטור, את מיעוט ההרחקות ניתן להסביר באמצעות אי ההתאמה בין קריטריון ההרחקה המופיע בתקנה למהלך הפגיעה התעסוקתית בשמיעה: אין הצדקה חוקית להרחקת עובדים שזוהתה אצלם פגיעה משמעותית בשמיעה, מאחר והם לא עומדים בקריטריון ההרחקה הנוכחי. למשל: בחמש השנים מאז שהחלו לעבוד חלה הידרדרות משמעותית בשמיעתם, אך ההידרדרות מאז הבדיקה האחרונה – שבוצעה (לפי התקנות) לפני שנה – אינה גדולה דיה. מאחר והרחקה משמעותית בדרך כלל פגיעה בכושר ההשתכרות של העובד ולשון התקנה חד משמעית באשר לקריטריונים ה"לגיטימיים" להרחקה מעבודה מסיבה זו, אין לרופאים שיקול דעת אמתי ברצותם להרחיק מעבודה את המטופלים האלה, אף שהעמדה המקצועית, המגובה גם בנתונים שנאספו בארץ, אינה מתיישבת עם התקנה כלל.

זאת ועוד, רופאים המרחיקים עובד מעבודתו, לפי השיקול המקצועי העומד בסתירה לקריטריון ההרחקה בתקנה, עלולים להיתבע בשל החלטתם, על ידי עובד שהורחק וירצה לקבל פיצוי על הפגיעה בהכנסתו עקב ההרחקה ה"לא חוקית". היות והביטוח המכסה את הרופאים בקופות החולים ובגופים מקבילים, כולל כיסוי לעניין רשלנות רפואית ולא לעניין תביעה על נזק ממוני – כל עוד לא תוקנו התקנות, עלול להיווצר מצב של תמריץ שלילי להרחקת העובד.

נדרש אפוא לעדכן את קריטריון ההרחקה, באופן שיאזן בין זכותו של העובד להמשיך לעבוד ולהתפרנס (מניעת הרחקה שלא לצורך), לבין שמירה על בריאותו ושמירה על כושר ההשתכרות שלו בעבודה אחרת בהמשך חייו התעסוקתיים (הרחקה בשלב מאוחר מדי משמעותה המעשית היא התחרשות, המקשה מאוד על הישארות בשוק העבודה, ובמקרה הרע משמעה פרישה לחיים של ליקוי תפקודי).

תיקון חלקי למצב זה צפוי בעקבות תיקון ההגדרות בתקנה לרמות הפגיעה בכושר השמיעה המחייבות הרחקה וריווח תדירות הבדיקות הרפואיות לעובדים ברעש, בשלב הראשון מבדיקה אחת לשנה לבדיקה אחת לשנתיים. כאמור, בהמשך, יהיה צורך במעקב אחר המשמעויות של שינוי ההגדרות בתקנה בפועל, כדי להשיג את האיזון המיטבי בין המטרות המצוינות לעיל.