

בטיחות וגהות

הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

1. כללי

- 1.1 עיריית בת ים הינה ארגון גדול, המעסיק כאלף עובדים. בעירייה מבוצעות פעולות שונות ומגוונות, הן על ידי עובדי העירייה והן על ידי קבלנים חיצוניים.
- 1.2 פעולות אלו כרוכות לעיתים בסיכון חיי אדם, ולפיכך הן מחייבות בשמירה והקפדה על תקנות והוראות בטיחות וגהות, וזאת בכדי לשמור על חיי העובדים ובריאותם.
- 1.3 בהתאם לנדרש בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על בטיחות וגהות), התשנ"ו-1996, מינתה העירייה ממונה בטיחות וגהות ב- 27/07/2000.
- 1.4 האחריות לקיום ההוראות בדבר בטיחות וגהות, ושמירה על בריאות העובדים בעירייה, בהתאם לחוקים והתקנות הרלוונטיים, מוטלת על מנכ"ל העירייה, בלשון החוק: "המחזיק במקום העבודה".
- 1.5 האחריות היא לכך שכול הפעילות, המתקיימת במקום העבודה, תיעשה באופן המבטיח את בטיחותם ובריאותם של העובדים במקום.

2. תכנית הביקורת

- 2.1 הביקורת התמקדה בשנים 2010-2015, ובדקה את הנושאים הבאים:
 - 2.1.1 פעילות הממונה על הבטיחות.
 - 2.1.2 ניהול ועדת בטיחות.
 - 2.1.3 עריכה ויישום של תכנית לניהול הבטיחות.
 - 2.1.4 ניהול מערך הבטיחות בעירייה.
 - 2.1.5 הדרכות לעובדים.
 - 2.1.6 הטיפול בתאונות עבודה.
- 2.2 במהלך הביקורת לא נבדקו תחומים שאינם באחריותו של הממונה על הבטיחות, ביניהם:
 - 2.2.1 בטיחות בגנים הציבוריים.
 - 2.2.2 בטיחות במוסדות החינוך.

3. סיכום הביקורת

- 3.1 הביקורת נפגשה עם הממונה על הבטיחות בעירייה, מנהל מחלקת פרויקטים הנדסיים, המשמש כמנהלו הישיר של הממונה, ועם מנהל אגף משאבי אנוש בעירייה, על מנת ללמוד על תהליכי העבודה הקיימים בעירייה, מההיבטים הסטטוטוריים, התפעוליים והכספיים.
- 3.2 בתום הביקורת, נדונו ממצאיה עם מנכ"ל העירייה, מנהל אגף משאבי אנוש, מנהל מחלקת הפרויקטים והממונה על הבטיחות בעירייה, לצורך קבלת התייחסותם לממצאי הביקורת.
- 3.3 הביקורת מציינת בחיוב כי לאורך כול שלבי העבודה היה שיתוף פעולה מלא של כול הגורמים המעורבים עם הביקורת.

ממצאי הביקורת העיקריים:

4. כללי

- 4.1 באופן כללי ניכר כי הנושא אינו מקבל את תשומת הלב הראוייה. למרות חשיבותו הרבה, אין גורם בכיר הממונה על הנושא. הממונה אינו מועסק במשרה מלאה בתפקיד זה, כך שאינו יכול למלא את תפקידו באופן מלא. בנוסף לתפקידו זה, הממונה משמש כמנהל פרויקטים במחלקת הפרויקטים ההנדסיים.
- 4.2 ממצאי הביקורת המפורטים בדוח מעלים מספר נושאים בהם העירייה אינה ממלאת את דרישות החוק, וכן נושאים בהם היא פועלת ללא נהלים או מדיניות ברורה. לאור חשיבות הנושא וחיוניותו, מדובר בממצאים חמורים ביותר.
- 4.3 מנהל אגף משאבי אנוש מסכים עם הצורך בשינוי סדרי העדיפויות. הוא מקבל את ממצאי הביקורת ויפעל על מנת ליישם את ההמלצות.
- 4.4 הביקורת מדגישה כי הממונה על הבטיחות עתיד לפרוש לגמלאות בתקופה הקרובה, וכי על העירייה לתת את הדעת למציאת מחליף אשר יפעל על פי דרישות החוק, ויהיה אמון על יישום ההמלצות העולות מהדוח.
- 4.5 מנכ"ל העירייה מדגיש כי נושא הבטיחות והגהות, בשל השפעתו על חיי אדם, אמור להגדיר את היקף האחריות של הממונה על הבטיחות, מהותה ועוצמתה.
- 4.6 מנכ"ל העירייה קבע כי יש לוודא, באופן מיידי, שהעירייה עומדת בכול חובותיה הסטטוטוריות בנושאי הבטיחות והגהות. על מנת לעשות כן נדרשת עבודת מטה מקיפה, אשר בסופה יוקם מערך בטיחות חדש ומקיף. על מנהל אגף משאבי אנוש להכין תכנית עבודה לצורך הקמת המערך האמור.

5. ההיבט החוקי

- 5.1 נושא הבטיחות והגהות בעבודה מעוגן במערכת רחבה של חוקים, תקנות, פקודות, צווים, תקנים ונהלים, המקיפים את מגוון התחומים להם יש נגיעה לנושא.
- 5.2 הביקורת הסתמכה בבדיקתה בעיקר על החוקים הבאים:
- 5.2.1 חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.
- 5.2.2 תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ועדות בטיחות ונאמני בטיחות), התשכ"א-1960.
- 5.2.3 פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970.
- 5.2.4 תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ח-1984.
- 5.2.5 תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות) התשנ"ו-1996.
- 5.2.6 פקודת העיריות (נוסח חדש), ובפרט סעיף 241 העוסק במלאכות מסוכנות.

6. עיקרי הממצאים

6.1 הממונה על הבטיחות

- 6.1.1 הביקורת מצאה כי הממונה על הבטיחות מונה לתפקידו, באופן זמני, בחודש יוני 2000, משום שבעת המינוי הוא טרם החל את הכשרתו לתפקיד בקורס הממונים על הבטיחות, המהווה תנאי סף למינוי זה. הממונה על הבטיחות סיים את הכשרתו ב- 18/06/2001, כשנה לאחר המינוי הזמני. הביקורת לא מצאה כול הודעה של העירייה למפקחת על העבודה בדבר סיום ההכשרה של הממונה, ועמידתו בתנאי הסף למינויו כממונה על הבטיחות באופן קבוע.
- 6.1.2 אישור המינוי על ידי משרד העבודה והרווחה ניתן לממונה על הבטיחות רק ב- 30/05/2002, כשנה לאחר סיום הכשרתו.
- 6.1.3 הביקורת איתרה מכתב ממרכזת הרישוי של מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, ממנו עולה כי מיום 31/12/2005 ועד 03/03/2015 לא היה לממונה על הבטיחות אישור כשירות בתוקף. לדברי הממונה על הבטיחות הוא לא ערך בקרה אחר רציפות המינוי.
- 6.1.4 הביקורת מסיקה כי לא נערכו בקרות אחר הסטאטוס של הממונה על הבטיחות, לא על ידו ולא על ידי אגף משאבי אנוש. היעדרן של הבקרות בלט הן בנושא המינוי והן בנושא רציפות אישורי הכשירות.
- 6.1.5 הביקורת בדקה את תרשימים המבנה הארגוני של העירייה, הקיים מ- 04/2011, שהוא המעודכן ביותר הקיים באגף משאבי אנוש.

בטיחות וגהות

תרשים זה אינו כולל את תפקיד הממונה על הבטיחות. בנוסף, שינויים רבים חלו במבנה הארגוני של העירייה משנת 2011, כך שתרשים זה למעשה אינו מעודכן.

6.1.6 בהתאם לדרישות תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות והגהות), הממונה על הבטיחות ערך תכנית שנתית לניהול בטיחות וגהות באמצעות יועץ חיצוני. על פי התכנית, הממונה על הבטיחות כפוף באופן ישיר למשנה למנכ"ל, למרות שבפועל, כתוצאה מתפקידו הנוסף, הוא כפוף באופן ישיר למנהל מחלקת פרויקטים הנדסיים.

6.1.7 אולם, על פי הגדרת תפקיד הממונה על הבטיחות, כפי שהיא נוסחה על ידי מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים, הוא אמור להיות כפוף לראש הרשות המקומית או למנכ"ל הרשות. מפקחת העבודה הראשית בפועל וראש מנהל הבטיחות במשרד הכלכלה, בהנחיות למפקחים האזוריים הנחתה כי מאחר שהממונים על הבטיחות ברשויות המקומיות נושאים באחריות רבה ומגוונת על פני שטח מוניציפאלי גדול, לא יאושר מינוי חדש של ממונה על הבטיחות בכפיפות לבעל תפקיד אחר ברשות המקומית, זולת ראש העיר או מנכ"ל העירייה.

6.1.8 הביקורת מצאה כי בשנים 2010-2015, הממונה על הבטיחות בעירייה השתתף בהשתלמויות, על פי ההנחיות, אך בשנת 2013 היו חסרים לממונה על הבטיחות שלושה ימי השתלמות. לדברי הממונה על הבטיחות, ימים אלו הושלמו בשנת 2014, באישור המפקח האזורי. הביקורת לא קיבלה אישור כאמור בכתב.

6.1.9 הביקורת מצאה כי ההחלטה על נושאי ההשתלמויות בהן משתתף הממונה על הבטיחות היא החלטה של הממונה בלבד. מבחינת הנושאים בהם השתלם הממונה עולה כי חלקם אינם רלוונטיים לרשות מקומית בכלל, ולעיריית בת ים בפרט. כמו כן, חלקם בתחומי עיסוק שאינם כלולים במסגרת תפקידו של הממונה על הבטיחות (בהתאם להנחיות מפקחת העבודה הראשית בפועל וראש מנהל הבטיחות במשרד הכלכלה, מיום 15/12/2013). לדוגמה: תרבות הבטיחות במפעל, חידושים בתקן 18001, בטיחות באירועים המוניים וכד'. הביקורת לא קיבלה הסבר מניח את הדעת להשתתפות בהשתלמויות אלו.

6.1.10 הביקורת מצאה כי את מרבית ההשתלמויות השתלם הממונה על הבטיחות במוסד לבטיחות וגהות, וכי לא נדרשו הצעות, ובכללן הצעות מחיר מגורמים נוספים המבצעים הדרכות, ימי עיון והשתלמויות.

6.1.11 הביקורת בדקה את תפקידיו בפועל של הממונה על הבטיחות, הלכה למעשה, ומצאה כי הם לא מבוצעים בהלימה מלאה להגדרות החוק (ראה פירוט בפרק א', סעיף 5). הביקורת קובעת כי כיום הממונה על הבטיחות אינו ממלא את כול המשימות הנדרשות על פי החוק.

בטיחות וגהות

6.1.12 כאמור, הממונה על הבטיחות אינו עוסק בבטיחות במשרה מלאה. לדבריו, תפקידו בתחום הפרויקטים ההנדסיים ממלא חלק נכבד מהיקף משרתו, ובפועל ניהול הבטיחות מהווה פחות מ- 50% מזמן העבודה המוקדש לנושא. הביקורת סבורה כי ריבוי המשימות והאחריות הנגזרות מתפקיד הממונה אינם אפשריים לביצוע על מנת שיוכל למלא את כול חובותיו הסטטוטוריות. אי לכך, יש להתאים את היקף המשרה של הממונה על הבטיחות למשרה מלאה, זאת בהתאם להנחיות החוק.

6.1.13 הביקורת מדגישה כי בהתאם לתקנה 8(א)(4) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), המפקח האזורי רשאי לפסול מינוי ממונה על בטיחות אם הוא ממלא תפקיד נוסף, שלדעת המפקח עלול להפריע לו במילוי תפקידו.

6.1.14 הממונה על הבטיחות צפוי לפרוש בחודשים הקרובים. לאור חשיבותו של התפקיד, יש לפרסם בהקדם מכרז לגיוס ממונה על הבטיחות.

6.2 ועדת הבטיחות ונאמני הבטיחות

6.2.1 על פי התקנות, על ועדת הבטיחות להתכנס לפחות 8 פעמים בשנה. כינוס הוועדה וקביעת סדר היום שלה הוא באחריות הממונה על הבטיחות. הביקורת מצאה כי כיום אין בעירייה ועדת בטיחות פעילה. הוועדה האחרונה התכנסה ב- 18/05/2009, לפני יותר מ- 7 שנים!

6.2.2 הביקורת מצאה כי ב- 03/2014 מנהלת תחום תכניות העבודה התריעה במייל על כך ששנתיים וחצי לא התקיימה ועדת בטיחות וכי אין לה יו"ר. מייל זה הובא לידיעת המשנה למנכ"ל (אשר פרש מתפקידו), לסמנכ"ל הפיתוח לשעבר המשמש כיום מנהל אגף משאבי אנוש ומנכ"ל העירייה.

6.2.3 הביקורת סקרה את רשימת שמות חברי הוועדה, ומצאה כי חלקם, לרבות יו"ר הוועדה, אינם עובדי עירייה כיום, כך שבפועל לא ניתן לכנס ועדת בטיחות עד שייבחרו חברים חדשים.

6.2.4 הביקורת מציינת כי יו"ר הוועדה הינו מנהל מחלקה, ולא מנהל בכיר ברשות. הביקורת מדגישה כי במספר רשויות דומות יו"ר הוועדה הוא סגן ראש עיר. הדבר מצביע על החשיבות המיוחסת לנושא.

6.3 תכנית לניהול הבטיחות והגהות

6.3.1 בהתאם לתקנות, הממונה על הבטיחות יכול להכין את התכנית לניהול הבטיחות והגהות כמתחייב בחוק, במידה שבמסגרת ימי ההשתלמות השתלם בתחום ניהול סיכונים. הביקורת מצאה כי הממונה על הבטיחות בעירייה לא השתלם בהשתלמות האמורה, ולכן היא הוכנה על ידי יועץ חיצוני, אשר עבד בתיאום עם הממונה על הבטיחות. עלות הכנת התכנית עומדת על כ- 10,000 ₪ בתוספת מע"מ כחוק לשנה.

בטיחות וגהות

- 6.3.2 התכנית המעוכנת הקיימת כיום היא התכנית לשנת 2015, אשר הוגשה ב- 01/03/2015. למרות שהיא ממוענת למנכ"ל העירייה, מנכ"ל העירייה לא קיבל עותק ממנה, והממונה על הבטיחות כלל לא דן בה עם המנכ"ל או עם המשנה למנכ"ל.
- 6.3.3 הביקורת סקרה את התכנית לניהול הבטיחות והגהות של העירייה ומצאה כי התכנית כוללת התייחסות לכול הפרקים כפי שנקבע בתקנה 5 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), אך קיימים בה אי דיוקים רבים בנוגע למציאות הקיימת בעירייה. אי דיוקים אלו מפורטים בגוף הדוח.
- 6.3.4 כאמור התכנית לא הובאה לידיעתו של מנכ"ל העירייה, ולכן לא אושרה על ידו. כתוצאה מכך, הקצאת המשאבים למימושה לא אושרה, כול זאת בניגוד לתקנות (תקנה 3(ב)).
- 6.3.5 התכנית לא הובאה לידיעת בעלי התפקידים בתחום הבטיחות והגהות. לדוגמה: כאשר הביקורת תשאלה עובדים, המוגדרים כנאמני בטיחות בתכנית, הם כלל לא מודעים להיותם נאמני בטיחות, לחובות והאחריות הנגזרות מתוקף תפקידם זה.
- 6.3.6 התכנית כוללת יעדים ומדדים כלליים לשנת 2015. הביקורת מצאה כי לא נערכה בקרה אחר העמידה ביעדים המוגדרים בה, ולא ברור אם יעדים אלו הושגו. בנוסף, קיימים בתכנית יעדים כלליים שלא ניתנים למדידה, כגון: העסקת עובדים בעלי כישורים.
- 6.3.7 לסיכום, הביקורת סבורה כי לא נעשה בתכנית שימוש אמיתי, למרות שעל פי החוק התכנית אמורה להוות כלי עבודה לניהול הבטיחות והגהות בעירייה.
- 6.3.8 במסגרת התכנית לניהול הבטיחות והגהות, על העירייה לערוך ניתוח של גורמי הסיכון הקיימים בתהליכי העבודה ובמתקנים השונים, ולנהל את הסיכונים הקיימים. הביקורת מצאה כי התכנית לניהול הבטיחות והגהות כוללת תכנית להפחתת הסיכון, המנתחת את גורמי הסיכון, ומגדירה את הבקורות הדרושות לניתורן ותדירותן, אך קיימים מקרים רבים בהם לא מבוצעים מרכיבי התכנית להפחתת הסיכון, כך שפעולות לניתור הסיכונים כלל לא מבוצעות.
- 6.3.9 במסגרת התכנית לניהול הבטיחות והגהות, נערך סקר מפגעי בטיחות, בריאות תעסוקתית ואש בעיריית בת ים. הסקר בוצע לבקשת הממונה על הבטיחות, באמצעות היועץ שערך את תכנית הבטיחות והגהות במטרה לחשוף את הנהלת העירייה למפגעי הבטיחות הקיימים, שיש לטפל בהם על מנת למנוע מעובדים אירועי בטיחות, שעלולים להסתיים בתאונת עבודה ו/או במחלת מקצוע, בהתאם לדרישות החוקים והתקנות במדינת ישראל.

בטיחות וגהות

- 6.3.10 הביקורת מדגישה כי טיפול נכון בליקויים ימנע אף נזקים כספיים מהעירייה, בשל כשלים של חוסר טיפול במערכות חיוניות כמו מערכות גילוי אש, ציוד כיבוי אש, בדיקת ארונות חשמל וכד'.
6.3.11 הסקר שנעשה הצביע על הסיכונים הקיימים, והמליץ המלצות לטיפול וצמצום הסיכונים. כמו כן, הסקר הגדיר את לוחות הזמנים לעריכת בקרת ביצוע אחר ממצאי הסקר וצמצום החשיפה לסיכון.
6.3.12 הביקורת מדגישה כי הסקר לא כלל ניתוח של כלל המתחמים הרלוונטיים. לדוגמה: אגף הרווחה ברחוב נגבה, השירות הפסיכולוגי ברחוב החשמונאים וכדומה. הביקורת סבורה כי יש להרחיב את הסקר לכול המתחמים בהם קיימים עובדים הנמצאים באחריותה של העירייה.
6.3.13 במתחמים שנבדקו קיימים 162 המלצות לטיפול בליקויים, שהיו אמורים להיות מוסדרים עד חודש מיום הגשת הסקר. הסקר הוגש לממונה על הבטיחות בחודש פברואר 2015, אולם למרות שחלפה כשנה, חלק גדול מההמלצות טרם יושמו.
6.3.14 הביקורת מעירה בחומרה כי על העירייה לפעול ולתקן את הליקויים המפורטים בסקר על פי דרגת הסיכון והחשיפה הקיימת בהתאם ללוחות הזמנים המוגדרים.

6.4 ניהול מערך הבטיחות והגהות בעירייה

- 6.4.1 הנוהל העירוני, על פיו פועל הממונה על הבטיחות, הוא נוהל בטיחות וגהות בעבודה מס' 3.07.6, אשר מטרתו לפרט את הפעולות בתחום הבטיחות והגהות שבהן נוקטת העירייה בפעילותם של עובדיה וקבלני החוץ שהיא מעסיקה, אך מערך הבטיחות והגהות בעירייה כולל תחומים רבים נוספים שאינם כלולים בנוהל זה, השייכים מנהלית ליחידות שונות נוספות. נושא הבטיחות והגהות בתחומי פעילות אלו מצוי במספר רב של נהלים. הביקורת מצאה כי לחלקם הממונה על הבטיחות כלל לא מודע.
6.4.2 נוהלי העירייה והוראות העבודה כוללים נושאים רבים להם אמורה להיות חפיפה או ממשק עם מערך הבטיחות והגהות בעירייה. הביקורת מצאה כי למעט בנוהל בטיחות וגהות (3.07.6), הממונה על הבטיחות אינו חלק מתהליך איתור וניתור ליקויי בקרה בפירוט תהליכי העבודה, כפי שהם באים לידי בטוי בנהלים. כמו כן, בנהלים שנבדקו, אין חובת דיווח לממונה על הבטיחות על תאונות וליקויי הבטיחות המאותרים. הביקורת מדגישה כי הממונה על הבטיחות מחוייב על פי חוק לרכז את כול תחום הבטיחות והגהות בעירייה, ולהנחות את רכזי הבטיחות והגהות באופן מקצועי. המסקנה היא כי הממונה על הבטיחות אינו עומד בדרישות החוק.

בטיחות וגהות

6.4.3 נוהל בטיחות וגהות עודכן לאחרונה ב- 04/11/2008, לפני יותר משש שנים! הנוהל, המגדיר את הסמכויות ותחומי האחריות בהתאם לחוקים ולתקנות הרלוונטיים, אינו מעודכן שכן, בשנים האחרונות נוספו תקנות נוספות אשר אינן באות לידי ביטוי באופן מלא בנוהל.

6.4.4 אחד מתפקידיו על הממונה של הבטיחות הוא לרכז את כול המידע הרלוונטי הקשור בבטיחות והגהות בעירייה, גם אם התחום לא נוגע באופן ישיר לתחום אחריותו, כמו בטיחות במבני חינוך, בטיחות באש וכד'. על הממונה לזמן את הגורמים האחראיים על תחומים אלו לוועדת הבטיחות, כך שהדיונים בה יהיו, עד כמה שניתן, אופרטיביים, וישלימו את התמונה על מצב הבטיחות והגהות בעירייה, ויתנו את האפשרות לקבל החלטות מושכלות.

6.4.5 בנוסף, על הממונה על הבטיחות להכין הוראות בטיחות וגהות בכתב, הכוללות מידע על הסיכונים בעבודה, לפרסמן ולדאוג לעדכון. הביקורת מצאה כי קיים תיק הוראות בטיחות פיזי, הכולל צילומים ישנים של הוראות, רובן שייכות לרשויות מקומיות אחרות. ההוראות ישנות ולא בהכרח מעודכנות, ולא ברור כיצד כלל העובדים יכולים להתעדכן בהוראות אלו. תיק זה לא יכול לשמש תחליף לדרישות החוק. יש לערוך באופן מיידי הוראות בטיחות וגהות מעודכנות, אשר יפורסמו בפורטל עיריית בת ים, בו מאוגדים כלל נוהלי העירייה והוראות העבודה. על הממונה על הבטיחות להגדיר אלו הוראות רלוונטיות לכול אחד מהמקצועות ובעלי התפקידים הקיימים בעירייה.

6.4.6 התקן לניהול הבטיחות והגהות (OHSAS 18001), המגדיר את הבסיס לניהול הבטיחות והגהות של העובדים והקובע דרישות למערכת ניהול בטיחות וגהות בעבודה אומץ על ידי ארגונים רבים, לרבות אירגונים ציבוריים ורשויות מקומיות רבות. בבת ים התקן לא אומץ, למרות המבנה המורכב של מערך הבטיחות והגהות בעיריית בת ים, והתחומים הרבים בהם יש חפיפה באחריות על הבטיחות והגהות. יישום התקן יכול לסייע להנהלת העיר ולממונה על הבטיחות בניהול מערך הבטיחות והגהות העירייה, לדוגמה:

א. זיהוי, הערכה ובקרת הסיכונים הקיימים לעובדי העירייה, תוך נקיטת פעולות למזעורם.

ב. הגדרת תהליכי הטיפול והמניעה בצורה עקבית ושיטתית.

ג. הגדרת יעדי הבטיחות והבריאות, וכן בניית תכנית להשגתם.

ד. התאמת נושא הבטיחות והגהות ביחידות העירייה לדרישות החוק והתקנות הרלוונטיות.

ה. שיפור בתהליכי העבודה, בהיבטי בטיחות וגהות (אשר יובילו לצמצום תאונות ומחלות מקצוע).

6.5 הדרכת עובדים

6.5.1 אחד מתפקידיו של הממונה על הבטיחות הוא לפעול לקיום הדרכות לעובדים. במסגרת התכנית לניהול הבטיחות והגהות נערכה רשימת ההדרכות הללו בבטיחות ובבריאות, לפי עיסוקים, תפקידים וצרכים. הרשימה הקיימת קובעת את ההדרכות השונות, התדירות לביצוען ואת האחראיים לביצוען. פירוט לדרישות מפורט בגוף הדוח.

6.5.2 הביקורת מצאה כי חלק מההדרכות המתוכננות בתכנית כלל לא בוצע, וכן לא נערך מיפוי של רשימות העובדים וחלוקתם על פי תכנית ההדרכות. בנוסף, תכנית ההדרכות לא כוללת את כלל העובדים בעירייה.

6.5.3 על פי התקנות, יש לקיים הדרכות בדבר מניעת סיכונים והגנה מפניהם, **לכלל** העובדים, בהתאם לתפקידם ולסיכונים אליהם הם חשופים, לפחות אחת לשנה. הביקורת מצאה כי בפועל, רק כ- 50 עובדים מתוך כאלף עובדי העירייה קיבלו הדרכה. כמות עובדים מזערית ביחס לדרישת החוק.

6.5.4 על פי התקנות, יש לנהל פנקס הדרכה הכולל את שמות העובדים, מועד מתן ההדרכה, סוג ההדרכה, נושא ההדרכה, שם המדריך וכשירותו. הביקורת מצאה כי לא לכול אישור הדרכה שבוצעה, צורפו שמות העובדים שקיבלו אותה, אלא רק כמות העובדים שנכחה. אי לכך תיעוד ההדרכות, כפי שהוא נעשה כיום, אינו בהתאם לדרישות החוק.

6.5.5 התכנית לניהול הבטיחות והגהות מגדירה כי מנהל המחלקה, רכזת משאבי אנוש והממונה על הבטיחות אחראיים לביצוע הדרכה לכול עובד המתחיל את עבודתו בעירייה, ללא קשר למחלקה אליו הוא שייך. בפועל הביקורת מצאה שרק עובדי המשק החדשים מקבלים הדרכה כאמור.

6.6 תאונות עבודה

6.6.1 הביקורת בדקה ומצאה כי הנוהל היחיד המתייחס לתאונות עבודה הוא נוהל בטיחות וגהות בעבודה (3.07.6). מעיון בנוהל עולה כי הוא אינו מגדיר את התהליך מקרות אירוע הבטיחות או תאונת העבודה. הנוהל מתייחס רק לשלב חקירת אירועי הבטיחות ותאונת העבודה, ולא ברור ממנו:

א. מי ואו למי יש לדווח במקרה בו מתרחש אירוע בטיחות, תאונת עבודה או מחלת מקצוע.

ב. אילו טפסים יש למלא.

ג. מהם הדוחות והדיווחים שיש להגיש לביטוח הלאומי.

ד. הגדרת תהליכי העבודה של הממונה על הבטיחות עם אגף משאבי אנוש ומנהלי המחלקות, בכול הקשור לתאונות העבודה.

בטיחות וגהות

- 6.6.2 הביקורת סבורה כי הנוהל צריך לכלול את תהליך העבודה ואת הבקורות הנחוצות בתהליך החל מקרות אירוע בטיחות, תאונת העבודה או מחלת המקצוע, לרבות החובה לדווח לממונה על הבטיחות בקרות כול אירוע כאמור ויחסי הגומלין של הממונה על הבטיחות עם היחידות השונות בעירייה ומשאבי אנוש.
- 6.6.3 על פי התקנות, תפקידו של הממונה על הבטיחות בתחום תאונות העבודה ומחלות המקצוע הוא לבצע חקירת עומק כפי שפורט בגוף הדוח. הביקורת מצאה כי בפועל, לאחר קרות תאונת עבודה, הממונה על הבטיחות מרכז רק את התיעוד הקשור לתאונות העבודה ומחלות המקצוע שארעו ביחידות העירייה, ואינו מקיים את הוראות התקנות במלואן.
- 6.6.4 הממונה על הבטיחות אינו מבצע תחקירים לבירור סיבותיהם ונסיבותיהם של תאונות העבודה, לא עורך סיכומים בכתב ולא נעשים צעדים לצורך הפקת לקחים. בנוסף, הביקורת מצאה כי לא נעשות הדרכות לעובדים באשר לנסיבות התאונות ומחלות מקצוע.
- 6.6.5 ניתוח של פילוח תאונות העבודה בשנת 2014 מראה כי קיימות תאונות עבודה גם במחלקות שבהן לא נערכות הדרכות באופן תדיר.

7. הביקורת ממליצה:

- א. לפרסם מכרז באופן מיידי. ניתן להיעזר בהגדרת תפקיד לממונה על הבטיחות שפירסם מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים, ובה גם הצעה לנוסח מכרז לתפקיד הממונה על הבטיחות, ולהוסיף לדרישות הסף, או להגדיר כיתרון בתנאי המכרז, השתלמות בניהול סיכונים בהתאם לתקנה 4(א)(1) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות והגהות), על מנת שהממונה יוכל להכין את תכניות ניהול הבטיחות והגהות של העירייה.
- ב. לבנות באופן מיידי תרשים של המבנה הארגוני, ולהתאים את מיקומו של ממונה הבטיחות החדש במבנה הארגוני, לדרישות משרד הפנים ומשרד הכלכלה, כך שהוא יוכפף ישירות למנכ"ל העירייה.
- ג. לבנות תכנית עבודה להקמת מערך בטיחות ולהגישה למנכ"ל העירייה. על התכנית לכלול התייחסות לכתובת נוהלי העבודה, הגדרות תפקיד רלוונטיות, תכנית עבודה שנתית, דוחות ביצוע ודיווח, השתלמויות לעובדים, תיעוד תאונות עבודה וכד'. ניתן להסתייע ביועץ חיצוני לצורך הכנת התכנית. חשוב לבחון תוכנת מחשב אשר תסייע לממונה על הבטיחות בניהול מערך הבטיחות העירוני.
- ד. להפעיל בקרות אחר סטטוס הממונה על הבטיחות באגף משאבי אנוש בנושא אישור מינוי ורציפות הכשירות. ניתן שבקרות אלו תהיינה מוטמעות במערך כוח האדם, ויתריעו באופן אוטומאטי בעת הצורך בחידוש אישור הכשירות.
- ה. לערוך תכנית הדרכות רב שנתית להכשרתו של הממונה על הבטיחות אשר תתאים לצורכי העירייה, ממנה תיגזר התכנית השנתית, ולהקפיד כי ההשתלמויות אותן עורך הממונה על הבטיחות יתאימו לתכנית זו.
- ו. לקבל הצעות אלטרנטיביות של מוסדות נוספים המורשים לבצע הכשרות לממונה על הבטיחות, מתוך תפישה שניתן לחשוף את הממונה על הבטיחות לימי עיון מגוונים ולהעשיר את הידע, ואולי אף להפחית את העלויות להכשרות אלו.
- ז. להציב את מיקומו של הממונה על הבטיחות במבנה הארגוני, כך שהוא יהיה כפוף למנכ"ל העירייה, כמתחייב על פי החוק.
- ח. לקבוע את היקף משרתו של הממונה על הבטיחות כמשרה מלאה, על מנת שיוכל למלא את כול חובותיו הסטאטוטוריות, לרבות בטיחותם של כלל עובדי העירייה.
- ט. לפעול באופן מיידי למינוי ועדת הבטיחות והגהות, כך ש:
- (1) ימונה לה מנהל בכיר כיו"ר. הדבר יצביע על החשיבות המיוחדת לנושא ונחיצותו הרבה של התפקיד.
- (2) מספר חברי ההנהלה בוועדה יהיה שווה למספר עובדי העירייה.
- (3) יוקפד לכנסה לפחות 8 פעמים שנה, כפי שמוגדר בחוק.

בטיחות וגהות

- י. להקפיד על כתיבת פרוטוקולים בוועדות, כך ש:
- (1) יינתן מידע באשר לנוכחים בדיונים: האם חבר הוועדה הוא נציג ההנהלה או נציג העובדים, והאם הנוכח בישיבה הוא חבר ועדה, משקיף, או גורם שאמור לספק מידע לדיון, לצורך קבלת ההחלטה.
 - (2) יפורטו הדיונים ויצורף כול מידע התורם למהות הדיון כנספחים לפרוטוקול, על מנת שקורא הפרוטוקול יקבל מידע והפרוטוקול יהווה עבורו כלי עבודה.
 - (3) ייעשה רישום מלא להחלטות המתקבלות בוועדה, תוך ציון אופן ההצבעה של כול אחד מחברי הוועדה (בעד/נגד/נמנע).
- יא. לפרסם את הפרוטוקול במועד הקרוב ביותר ליום הישיבה, לצורך מעקב ובקרה אחר הדיונים וההחלטות שהתקבלו.
- יב. לקבוע גורם שיהיה אחראי למעקב אחר ביצוע החלטות הוועדה, בעדיפות לממונה על הבטיחות. במהלך דיוני הוועדה יוגדרו ההחלטות, האחראיים לביצוען, היעד לביצוען וסטאטוס הביצוע. מידע זה יוצג בתחילת כול ישיבת ועדה, על מנת לדווח לחבריה על ההתקדמות ביישום ההחלטות.
- יג. לשלב בתכנית ההדרכות השתלמות בניהול סיכונים בהתאם לתקנה 4(א)(1) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), על מנת שהממונה יוכל להכין את תכניות ניהול הבטיחות והגהות של העירייה.
- יד. להכין נוהל המפרט תהליך עבודה על פיו ימונו רכזי בטיחות בכול יחידות העירייה, אשר יעמדו בקשר מתמיד עם הממונה על הבטיחות.
- טו. לקיים דיונים בתדירות רבעונית לפחות, בפורום שיכלול את כלל גורמי הבטיחות בעירייה, בהם ידונו ליקויי הבטיחות והגהות שאותרו, תאונות העבודה, אירועי הבטיחות והגהות, סטיות ואי התאמות, בהתאם לנוהל הבטיחות והגהות. דיונים אלו ינוהלו על ידי הממונה על הבטיחות והמסקנות מהן יוצגו בוועדת הבטיחות.
- טז. לעדכן את נוהל הבטיחות והגהות (3.07.6), כך שהוא יכלול גם:
- (1) פירוט תהליך העבודה המלא, הכולל את כלל ההיבטים הרלוונטיים לשמירה על הבטיחות והגהות בכול התחומים בעירייה. על הנוהל להיות מערכתית, על מנת לכלול את כלל הממשקים בהם קיימת נגיעה לבטיחות וגהות ולהגדיר את האחראי בכול אחד מהתחומים.
 - (2) החוקים והתקנות אשר נוספו עם השנים.
 - (3) התפקידים והסמכויות של הממונה.

בטיחות וגהות

(4) פירוט תהליך הבירור לסיבותיהן ולנסיבותיהן של תאונות העבודה ומחלות המקצוע, במגמה להפיק לקחים, לרבות **עריכה בכתב** של ממצאים ומסקנות מהבירור, הצעה לממונים על צעדים מתאימים למניעת הישנות התאונות ומחלות המקצוע (גם במקרים של אירוע בטיחות), ווידוא קיום הדרכה לעובדים והלקחים שהופקו למניעתן.

יז. לערוך רשימת הוראות בטיחות וגהות בכתב, הכוללות מידע על הסיכונים בעבודה ולהטמיע את ההוראות בפורטל הנהלים של העירייה, כדי שיהיה נגיש לכלל עובדי העירייה. הממונה על הבטיחות יעדכן את ההוראות באופן שוטף ויערוך בקרה פעם בשנה כי כול הוראות הבטיחות והגהות בתיקייה מעודכנות.

יח. להגדיר בתהליך קליטת עובד חדש, שאחת התחנות תהיה הדרכה של הממונה על הבטיחות, אשר יקבע אלו הוראות רלוונטיות לעובד שנקלט. לאחר שהעובד קרא את הוראות הבטיחות והגהות הרלוונטיות, הממונה על הבטיחות יאשר בכתב את קבלת ההדרכה. באופן זה יידע העובד מהן הוראות הבטיחות והגהות הרלוונטיות עבורו. מנהל אגף משאבי אנוש הוסיף כי במסגרת קליטת העובד, העובד יידרש לחתום על הצהרה כי הוא קיבל את ההדרכה, ומכיר את נוהלי הבטיחות. הצהרה זו תהיה חלק מנוהל קליטת העובד.

יט. הממונה על הבטיחות יערוך בקרות אשר יבחנו את ההלימה בין תכניות העבודה של הגורמים השונים בעירייה, האחראיים על תחומים הקשורים לבטיחות וגהות, לתיקון הליקויים המובאים בסקר סיכוני הבטיחות והגהות שנערך בעירייה.

כ. להעביר לממונה על הבטיחות, ממנהל אגף משאבי אנוש, רשימה שמית של כול אחד מהעובדים, וסיווגו בהתאם לתכנית הבטיחות והגהות, בתחילת כול שנה, על מנת שהממונה על הבטיחות יוכל למפות את הצרכים ולתכנן את ההדרכות על פני כול השנה.

כא. להעביר לממונה על הבטיחות, ממנהל אגף משאבי אנוש מידע באשר לגיוס של עובד חדש, על מנת לשלבו בתכנית ההדרכות העירונית, בהתאם לנדרש.

כב. הממונה על הבטיחות ינהל פנקס הדרכה הכולל את שמות העובדים, מועד מתן ההדרכה, סוג ההדרכה, נושא ההדרכה, שם המדריך וכשירותו, בהתאם לדרישות בחוק.

כג. הממונה על הבטיחות ינהל את נושא ההדרכות במערכת יעודית אשר תשאב את נתוני מצבת העובדים מאגף משאבי אנוש, ולכול עובד, עם קליטתו, תוגדר תכנית ההדרכות המינימאלית השנתית. המערכת תתריע כאשר קיים עובד אשר לא עבר את ההדרכה השנתית.

פרק א' - הממונה על הבטיחות

1. כללי

- 1.1. הממונה על הבטיחות בעבודה הוא תפקיד בעל מעמד סטאטוטורי. קביעה זו בחוק נועדה להדגיש את חשיבותו המיוחדת של התפקיד בהירארכיה של הארגון.
- 1.2. תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996, אשר תוקנו מכוח חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.
- 1.3. התקנות מתייחסות גם לחובת הדיווח של העירייה למפקח העבודה הראשי על המינוי.

2. מינוי ממונה על הבטיחות

- 2.1. בהתאם לתקנות, קיימת חובה על העירייה למנות ממונה על הבטיחות. הממונה חייב לקבל את אישור מפקח העבודה הראשי, בדבר קיום הכישורים המאפשרים לו לשמש ממונה בטיחות (אישור כשירות), בהתאם לתבחינים המוגדרים בתקנה 3(א)(2):
 - 2.1.1. טכנאי או הנדסאי בעל ניסיון של 3 שנים לפחות.
 - 2.1.2. עבר בהצלחה קורס ממונים על הבטיחות.

2.2. כתב המינוי לממונה על הבטיחות

- 2.2.1. הביקורת מצאה כי הממונה על הבטיחות מונה לתפקידו, באופן זמני, בחודש יוני 2000. בעת המינוי הוא טרם החל את קורס הממונים על הבטיחות, המהווה תנאי סף למינוי.
- 2.2.2. הביקורת מצאה כי ב- 27/07/2000, נשלחה למפקחת על העבודה הודעת מינוי זמני בה צויין כי הממונה נרשם לקורס, ועם סיום ההכשרה הוא יקבל מינוי קבוע. הביקורת לא מצאה מכתב התייחסות למינוי הזמני ממשד העבודה.
- 2.2.3. הביקורת מצאה כי הממונה על הבטיחות סיים את הכשרתו ב- 18/06/2001, כשנה לאחר המינוי הזמני. הביקורת לא מצאה שום הודעה שהועברה למפקחת על העבודה בדבר סיום ההכשרה של הממונה, ועמידתו בתנאי הסף למינויו כממונה על הבטיחות באופן קבוע.
- 2.2.4. אישור המינוי על ידי משרד העבודה והרווחה ניתן לממונה על הבטיחות רק ב- 30/05/2002, כשנה לאחר סיום הכשרתו של הממונה.

2.3. רציפות המינוי של הממונה על הבטיחות

- 2.3.1. הביקורת מצאה כי לממונה על הבטיחות קיים אישור בתוקף מ- 30/03/2015 ועד 30/03/2018.

בטיחות וגהות

2.3.2 הביקורת איתרה מכתב ממרכזת הרישוי של מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, ממנו עולה כי מיום 31/12/2005 ועד 03/03/2015, לא היה לממונה על הבטיחות אישור כשירות בתוקף. לדברי הממונה על הבטיחות, הוא לא ערך בקרה אחר רציפות המינוי.

2.4. הביקורת מעירה כי לא נערכה בקרה אחר הסטאטוס של הממונה על הבטיחות, לא על ידו ולא על ידי אגף משאבי אנוש. ההערה נכונה הן בנושא המינוי והן בנושא רציפות אישורי הכשירות.

3. כפיפות הממונה על הבטיחות

3.1. הביקורת בדקה את המבנה הארגוני הקיים מ-04/2011. מבנה ארגוני זה הוא המעודכן ביותר הקיים באגף משאבי אנוש. הביקורת מסבה את תשומת הלב לשינויים הרבים שחלו במבנה הארגוני משנת 2011, כך שהמבנה הארגוני הקיים, למעשה אינו מעודכן. בנוסף, הביקורת מצאה כי המבנה הארגוני הקיים אינו כולל את תפקיד הממונה על הבטיחות.

3.2. בהתאם לדרישות תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), הממונה על הבטיחות ערך תכנית שנתית לניהול בטיחות וגהות באמצעות יועץ חיצוני, בה מופיע תרשים המתאר את המבנה הארגוני של מערך הבטיחות והגהות של עיריית בת ים.

3.3. על פי התרשים, כפי שהוא בא לידי ביטוי בתכנית לניהול הבטיחות והגהות, הממונה על הבטיחות כפוף באופן ישיר למשנה למנכ"ל, למרות שבפועל, כתוצאה מתפקידו הנוסף של הממונה, הוא כפוף למנהל מחלקת פרויקטים הנדסיים.

3.4. בנוסף, על פי הגדרת תפקיד הממונה על הבטיחות, כפי שהיא נוסחה על ידי מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים, הוא אמור להיות כפוף לראש הרשות המקומית או למנכ"ל הרשות.

כמו כן, מפקחת העבודה הראשית בפועל וראש מנהל הבטיחות במשרד הכלכלה, בהנחיות למפקחים האזוריים הנחתה כי מאחר והממונים על הבטיחות ברשויות המקומיות נושאים באחריות רבה ומגוונת על פני שטח מוניציפאלי גדול, לא יאושר מינוי חדש של ממונה על הבטיחות בכפיפות לבעל תפקיד אחר ברשות המקומית, זולת ראש העיר או מנכ"ל העירייה.

3.5. הביקורת סבורה כי עם קליטתו לעבודה של ממונה בטיחות חדש, יש להתאים את מיקומו במבנה הארגוני לדרישות משרד הפנים ומשרד הכלכלה, כך שהוא יוכפף ישירות למנכ"ל העירייה.

4. השתתפות בהשתלמויות

4.1 תקנה 3(ב) קובעת כי ממונה בעל אישור כשירות חייב להשתתף מדי שנה בשמונה ימי השתלמויות לפחות, במסגרות שיאושרו על ידי מפקח העבודה האזורי. הביקורת מצאה כי בשנים 2010-2015, הממונה על הבטיחות בעירייה אכן השתתף בהשתלמויות.

4.2 להלן פירוט ההשתלמויות בהם השתתף הממונה :

מועד ההשתלמות	נושא ההשתלמות	ימים	סך הכל
21/12/2015	בדיקת יוד מגן לעבודה בגובה	1	8
14/12/2015	אסרטיביות ככלי תקשורת של הממונה על הבטיחות	1	
18/11/2015	שיטות מיגון הנדסי בתעשייה	1	
21/10/2015	ארגונומיה תעשייתית	1	
27/04/2015	הפחתת סיכוני בריאות העובד ברמת הגורם האנושי	1	
20/04/2015	תחזוקה ובדיקת תקינות של מערכות וציוד כיבוי אש	1	
13/04/2015	הצגת תקציב לבטיחות בפני ההנהלה	1	
25/03/2015	ניתוח הכשלים בבטיחות כתוצאה מהגורם האנושי	1	
29/12/2014	ניהול בטיחות במערכות חשמל	1	8
15/12/2014	פסקי דין מובילים בנושא בטיחות וגהות	1	
08/12/2014	הממונים על הבטיחות כמובילים בנושא ועדת בטיחות פנים ארגונית	1	
24/11/2014	עבודה וחילוץ בחללים מוקפים	1	
07/07/2014	בטיחות באירועים המוניים בניהול קהל	1	
30/06/2014	בטיחות כחלק בלתי נפרד מבריאות העובד	1	
26/06/2014	קידום מניעת השימוש בסמים ואלכוהול במקומות עבודה	1	
19/05/2014	ממשק עבודה בין הממונה ובין נאמני הבטיחות	1	
07/04/2014	אסטרטגיה לקביעת דרגת סיכון גיהתי	1	
24/03/2014	היבטים משפטיים עם דגש להכנת תכנית ניהול הבטיחות	1	
10/03/2014	שיטות לשיפור בטיחות, איכות ויעילות E.I.C.I.	1	
23/12/2013	אחריות משפטית של הממונה על הבטיחות	1	5

בטיחות וגהות

סך הכל	ימים	נושא ההשתלמות	מועד ההשתלמות
	1	גיליונות בטיחות SOS	16/12/2013
	1	ניהול ומדידה של בטיחות בארגון	25/11/2013
	1	בטיחות במעלית	18/11/2013
	1	מיגון מכונות	11/11/2013
	3	מיומנויות וכלים להתמודדות מיטבית של הממונים עם הגורם האנושי	03/09/2012
	1	קריאת תכנית בטיחות אש	09/07/2012
	1	חשיבה יצירתית שיטתית לפתרון בעיות בעיות בטיחות	21/05/2012
8	3	השתלמות יעודית לממונים על בטיחות ברשויות מקומיות	12/03/2012
8	8	השתלמות להכשרת יועצי בטיחות לאירועים המוניים	07/03/2011
	3	תרבות הבטיחות במפעל	20/12/2010
	1	חידושים בתקן 18001 לניהול בטיחות	13/12/2010
	1	איך להגביר את השפעת הממונה על הבטיחות	06/12/2010
8	3	השתלמות לממונים ברשויות מקומיות	08/03/2010

4.3. הביקורת מצאה כי בשנת 2013 היו חסרים לממונה על הבטיחות שלושה ימי השתלמות. לדברי הממונה על הבטיחות ימים אלו הושלמו בשנת 2014, והמפקח על הבטיחות אישר זאת. הביקורת לא קיבלה אישור כאמור בכתב.

4.4. הביקורת בחנה את המסגרות בהן נערכו ההשתלמויות ומצאה כי כול ההשתלמויות נעשו במסגרות מאושרות, ועבור כול השתלמות ניתן אישור השתתפות, אותו הממונה על הבטיחות שומר, לצורך חידוש אישור הכשירות.

נושאי ההשתלמות

4.5. הביקורת ניתחה את ההשתלמויות שנעשו על ידי הממונה על הבטיחות, ומצאה כי חלקן אינן רלוונטיות לרשות מקומית בכלל ולעיריית בת ים בפרט. לדוגמה: תרבות הבטיחות במפעל, חידושים בתקן 18001 וכד'. לא התקבל הסבר מניח את הדעת להשתתפות הממונה בהשתלמויות אלו.

4.6. מבדיקת הביקורת עולה כי החלטה על נושאי ההשתלמויות בהן משתתף הממונה על הבטיחות היא החלטה של הממונה בלבד.

בטיחות וגהות

4.7. מפקחת העבודה הראשית בפועל וראש מנהל הבטיחות במשרד הכלכלה, בהנחיות מיום 15/12/2013, פירטה תחומי עיסוק שאינם כלולים במסגרת תפקידו של הממונה על הבטיחות:

4.7.1. בטיחות במוסדות חינוך.

4.7.2. בטיחות בארועים המוניים.

4.7.3. בטיחות בתיאטראות והיכלי תרבות.

4.7.4. בטיחות באולמות ספורט.

4.7.5. בטיחות בדרכים ובתעבורה.

4.7.6. בטיחות מתקני משחקים.

4.7.7. כיבוי אש.

4.8. הביקורת מצאה כי למרות זאת, הממונה על הבטיחות עבר השתלמויות בנושאים שעל פי ההנחייה אינם באחריותו, כמו תחזוקה ובדיקת תקינות של מערכות וציוד כיבוי אש, בטיחות באירועים המוניים בניהול קהל. הביקורת מדגישה כי ההשתלמויות נעשו לאחר הפצת הנחיית המפקחת.

4.9. הביקורת סבורה כי ההחלטה על ההשתלמויות בהן על הממונה על הבטיחות להשתתף צריכה להתקבל בשיתוף עם הגורם האחראי עליו, תוך בחינת הצרכים ותכנית העבודה השנתית.

ספק ההשתלמויות

4.10. הביקורת מצאה כי את מרבית ההדרכות השתלם הממונה על הבטיחות במוסד לבטיחות וגהות. הביקורת לא מצאה כי נדרשו הצעות, ובכללן הצעות מחיר, מגורמים נוספים המבצעים הדרכות, ימי עיון והשתלמויות, למרות שקיימים מספר רב של מוסדות המוכרים על ידי מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה לעניין זה.

4.11. הביקורת סבורה כי קיימת חשיבות רבה לבחינת אלטרנטיבות להכשרות, מתוך תפישה שבדיקה וחיפוש במוסדות אחרים יוכלו לחשוף את הממונה לימי עיון נוספים ולהעשיר את הידע, ובנוסף להפחית את העלויות.

5. תפקידי הממונה על הבטיחות

5.1. תקנה 10 מגדירה את תפקידיו וסמכויותיו של הממונה על הבטיחות. בנוסף, מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים פירסם הגדרת תפקיד לממונה על הבטיחות.

5.2. להלן פרוט תמצית מתפקידיו וסמכויותיו של הממונה על הבטיחות כפי שקובעות התקנות:

5.2.1. לייעץ לעירייה בכול הנוגע לחוקים, תקנות ותקנים בענייני בטיחות.

בטיחות וגהות

5.2.2. לסייע לאנשי צוות הניהול והתכנון בעירייה בנוגע לבטיחות, גהות, הנדסת אנוש ובריאות תעסוקתית של העובדים בעירייה.

5.2.3. לקדם את התודעה בנושאים הבאים :

- (1) לאתר מפגעי בטיחות וגהות ולהודיע עליהם למנהלים.
- (2) לוודא קיום תקני בטיחות וגהות נאותים בעירייה.
- (3) לדרוש הנהגת סדרי בטיחות וגהות נאותים בעירייה, בתהליכי העבודה, במתקנים, במבנים, בציוד ובחומרים.
- (4) לבנות תכנית הדרכה לעובדים, ולעדכנה כאשר עולה הצורך.
- (5) לוודא סימון חומרים, ציוד ותהליכי עבודה מסוכנים, התקנת שילוט, והדרכה לשימוש בציוד מגן אישי.
- (6) לוודא ביצוע ביקורת ומעקב על המצב התקין של התקני בטיחות וגהות, ציוד מגן אישי, כלי עבודה וציוד החייב בבדיקות תקופתיות על פי דין, על פי הוראות יצרן ולפי כללי מקצוע מקובלים.
- (7) לקבוע הסדרים שיבטיחו תנאי בטיחות וגהות נאותים בהעסקתם של קבלני חוץ.
- (8) לשתף פעולה עם ועדת הבטיחות ולמסור לה את כול המידע הנדרש לפעילות השותפת.

5.3. הביקורת בחנה את נאותות יישום הוראות התקנה, ומצאה כי בעיריית בת ים לא קיימת הגדרת תפקיד מסודרת לממונה על הבטיחות, ואין גורם אשר הגדיר לממונה על הבטיחות את משימותיו, בהתאם להגדרת החוק את התפקיד.

5.4. הביקורת בדקה את תפקידיו בפועל של הממונה על הבטיחות, הלכה למעשה, ובחנה את הלימתם להגדרות החוק :

5.4.1. איתור מפגעי בטיחות וגהות והודעה למנהלים

תואם חלקית את החוק. איתור המפגעים נעשה בחטיבת שפע בלבד, בעיקר במתחם המשק, ואין התייחסות לבטיחות ביחידות העירייה האחרות.

הממונה על הבטיחות ציין כי לא היה סיור יזום במתחמים שברחוב נגבה וברחוב החשמונאים כשנה וחצי.

5.4.2. לוודא קיום תקנים/הוראות בטיחות וגהות

הביקורת מצאה כי קיימות הוראות בטיחות בתיק הבטיחות של הממונה, אך לא כול ההוראות מותאמות לנעשה בעיריית בת ים. חלקן לקוחות מרשויות מקומיות אחרות, ואינן תואמות למבנה הנהלים/הוראות העבודה הקיים בעירייה.

בטיחות וגהות

כמו כן, התקנים הקיימים אינם בפורטל העירייה, ולכן אינם נגישים לעובדים (ראה פרק ה' סעיף 3). בנוסף, קיימים נהלים והוראות בטיחות בתכנית העבודה, אשר לא אושרו ולא הובאו לידיעת המנהלים ומנכ"ל העירייה, וכן, לא הופצו ולא הובאו לידיעת עובדי העירייה הרלוונטיים.

5.4.3 הנהגת סדרי בטיחות נאותים בתהליכי העבודה, במבני העירייה, בציוד

ובחומרים

עבור מרבית עובדי העירייה, במיוחד עבור פקידות ועובדי מנהלה, תהליך העבודה אינו כרוך בסיכונים מיוחדים, אך גם עבורם קיימת חשיבות להגדרת סיכונים, כגון: טיפוס על סולם, עבודה מול מחשב, תאורה נכונה, סכנת התחשמלות וכד'.

הביקורת לא מצאה בנהלים ו/או בהוראות העבודה התייחסות לסדרי בטיחות נאותים. כמו כן, בשיחות שקיימה הביקורת עם כ- 10 עובדי מנהלה, הם ציינו כי הם לא קיבלו בשנים האחרונות הסבר או מסמך המתיחס לסיכונים הכרוכים בעבודתם המשרדית.

קיימים תהליכי עבודה בהם קיימת חשיבות רבה להגדרת תהליך עבודה מונע סיכון, הנהגת סדרי בטיחות וגהות וכד'. הביקורת מצאה כי אין הגדרות ותהליכי עבודה כתובים, והממונה על הבטיחות מסתפק בהדרכות הניתנות לעובדים.

5.4.4 ארגון הדרכות לעובדים

על פי החוק, אחת לשנה יש לקיים הדרכות לכלל עובדי העירייה. הביקורת לא מצאה תכנית הדרכה מעודכנת לכלל עובדי העירייה, על פי מקצועות, אשר כוללת גם פקידות, סייעות, וכד'.

בפועל נמצא כי הדרכות שנתיות נעשות לעובדי המשק בלבד, אך אין בקרה על כך שהם עובדים בעבודות הנחשבות מסוכנות.

5.4.5 לודא סימון ציוד, תהליכי עבודה מסוכנים, התקנת שילוט והדרכה

לשימוש בציוד מגן אישי

הממונה על הבטיחות מסייר במתחם המשק ומוודא סימון ציוד ושילוט. אולם, אין בעירייה נאמני בטיחות או גורם בעירייה שאמון על בדיקת מתחמים אחרים, כך ששילוט וסימון ציוד לא נבדקים בשאר מבני העירייה ברחבי העיר.

בסיור אותו ערכה הביקורת עם ממונה הבטיחות במשק, ביום 14/02/2016, לאחר צמצום שטחי הפעילות במתחם, בעקבות מעבר מחלקת המשק לכתובת אחרת, עולה כי ציוד מיגון נמצא בעמדות העבודה של הנגרייה והמסגרייה. אולם, קיים שילוט אזהרה חלקי, בשל המעבר.

בטיחות וגהות

הביקורת סבורה כי יש להעביר את השילוט שנוטר בבתי המלאכה הישנים, לפני שייהרס כליל, ולהתקינו בהתאם להנחיות, גם כאשר מדובר באופן זמני.

5.4.6. עריכת ביקורת ומעקב אחר תקינות של ציוד מגן אישי וכלי עבודה

תכנית העבודה השנתית מפרטת את התדירות בה על הממונה לערוך ביקורת ומעקב אחר תקינות של ציוד מגן אישי וכלי עבודה, תוך התייחסות לציוד אותו חייבים לבדוק תקופתית. לדברי הממונה, הוא עורך את הבקורות האמורות אחת לשנה, תדירות נמוכה יותר משמעותית מהתדירות בתכנית העבודה. כמו כן, הביקורת לא ראתה תיעוד לביקורות או מעקב שנעשה אחר תקינות הציוד האישי וכלי העבודה, לא על ידי הממונה ולא על ידי גורם אחר.

5.4.7. הבטחת תנאי בטיחות וגהות נאותים בהעסקת קבלני חוץ

הביקורת מצאה שקבלני חוץ מקבלים הדרכה מהממונה על הבטיחות בטרם התחילו את עבודתם. הממונה על הבטיחות הוא אחד הגורמים המאשרים לצורך קבלת היתר עבודה.

5.5. הביקורת מדגישה כי אין לממונה על הבטיחות פגישות עבודה תקופתיות עם הממונים בכול הנוגע לחוקים, תקנות ותקנים בענייני בטיחות, זאת בניגוד לאמור בתקנות. כיום, במסגרת תפקידו, הממונה לא מסייע לאנשי צוות הניהול והתכנון בעירייה בנוגע לבטיחות, גהות, הנדסת אנוש ובריאות תעסוקתית של העובדים בעירייה.

5.6. בנוסף, לדעת הביקורת, אחד מתפקידיו על הממונה על הבטיחות לרכז את כול המידע הרלוונטי הקשור בבטיחות ובגהות בעירייה, גם אם התחום לא נוגע באופן ישיר לתחום אחריותו, כמו: בטיחות במבני חינוך, בטיחות באש וכד'.

5.7. לסיכום, לאור הממצאים המפורטים בסעיפים לעיל, הביקורת מסיקה כי הממונה על הבטיחות אינו ממלא את תפקידו, כנדרש על פי החוק.

6. היקף משרת הממונה על בטיחות

6.1. הביקורת מצאה כי הממונה על הבטיחות אינו עוסק בבטיחות במשרה מלאה. הוא כפוף למנהל מחלקת פרויקטים הנדסיים בחטיבת שפע, ובנוסף להיותו ממונה בטיחות הוא מסייע בניהול וריכוז פרויקטים במחלקה (ראה סעיף 7).

6.2. לדבריו, העיסוק בפרויקטים הנדסיים ממלא חלק נכבד מהיקף משרתו, ובפועל, ניהול הבטיחות מהווה פחות מ- 50% מזמן העבודה המוקדש לנושא.

בטיחות וגהות

- 6.3. הביקורת מדגישה כי בהתאם לתקנה 8(א)4 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), המפקח האזורי רשאי לפסול מינוי ממונה על בטיחות אם הוא ממלא תפקיד נוסף, שלדעת המפקח עלול להפריע לו במילוי תפקידו.
- 6.4. הביקורת סבורה כי ריבוי המשימות והאחריות הנגזרת מתפקיד הממונה על הבטיחות אינם אפשריים בחלקיות משרה. אי לכך, יש לוודא כי הממונה על הבטיחות יעסוק במשרה מלאה, אך ורק בתחומים הנודעים לתפקיד זה, על מנת שיוכל למלא את כול חובותיו הסטאטוטוריות.

7. מכרז לאיוש המשרה של הממונה על הבטיחות

- 7.1. הממונה על הבטיחות צפוי לפרוש בחודשים הקרובים, ולכן, לאור חשיבותו של התפקיד, יש לפרסם מכרז לאיוש המשרה של הממונה על הבטיחות בהקדם.
- 7.2. הביקורת מדגישה כי בהתאם לתקנה 4(2) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), תפקיד הממונה על הבטיחות הוא תפקיד חובה בכול רשות מקומית המונה מעל 50 עובדים.
- 7.3. מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים פירסם הגדרת תפקיד לממונה על הבטיחות, ובה גם הצעה לנוסח מכרז לתפקיד הממונה על הבטיחות. הביקורת סבורה כי יש להוסיף לדרישות הסף במכרז השתלמות בניהול סיכונים, בהתאם לתקנה 4(א)1 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), על מנת שהממונה יוכל להכין את תכניות ניהול הבטיחות של העירייה (ראה פרק ג').

פרק ב' - ועדת בטיחות ונאמני בטיחות

1. כללי

- 1.1. ועדת בטיחות הינה גוף פריטטי פנימי, המורכב מנציגי ההנהלה ומנציגי העובדים, שתפקידה לקדם את ענייני הבטיחות והגהות בארגון.
- 1.2. ההנחיות באשר למינוי ועדת בטיחות, חבריה, תפקידיה וסמכויותיה, מופיעות בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ועדות בטיחות ונאמני בטיחות), התשכ"א-1960, אשר תוקנו מכוח חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.
- 1.3. התקנות מתייחסות גם למינוי נאמני בטיחות, כך שחברי ועדת הבטיחות יהיו נאמני הבטיחות של העירייה.
- 1.4. ועדת בטיחות הינה גוף פריטטי פנימי, המורכב מנציגי ההנהלה ומנציגי העובדים, שתפקידה לקדם את ענייני הבטיחות והגהות בארגון. הוועדה מוקמת מתוקף חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954. הוועדה פועלת ומתנהלת בהתאם לתקנון המצורף כנספח לחוק.

2. כינוס ועדת הבטיחות

- 2.1. תקנה 5א' קובעת כי על ועדת הבטיחות להתכנס לפחות 8 פעמים בשנה. כינוס הוועדה וקביעת סדר היום שלה הינו באחריות הממונה על הבטיחות.
- 2.2. הביקורת מצאה כי כיום אין בעירייה ועדת בטיחות פעילה. הוועדה האחרונה התכנסה ב- 18/05/2009, לפני יותר מ- 7 שנים! כמו כן, נמצא כי בשנים בהם היא היתה פעילה, היא התכנסה פחות מ- 8 פעמים בשנה, התדירות המינימלית על פי החוק.
- 2.3. הביקורת מצאה כי ב- 05/03/2014, פנתה מנהלת תחום תכניות העבודה למנהל מחלקת הפרויקטים ההנדסיים, והתריעה על כך ששנתיים וחצי לא התקיימה ועדת בטיחות וכי אין לה יו"ר. ב- 20/03/2014, הועבר מייל זה למשנה למנכ"ל (אשר פרש מתפקידו) ולסמנכ"ל הפיתוח לשעבר המשמש כיום בתפקיד מנהל אגף משאבי אנוש. מייל זה הועבר גם לידיעתו של מנכ"ל העירייה.
- 2.4. הביקורת סקרה את רשימת שמות חברי הוועדה, ומצאה כי חלקם, לרבות יו"ר הוועדה, אינם עובדי עירייה כיום, כך שבפועל לא ניתן לכנס ועדת בטיחות עד שייבחרו חברים חדשים.
- 2.5. הביקורת מציינת כי יו"ר הוועדה הינו מנהל מחלקה, ולא מנהל בכיר ברשות. הביקורת סבורה כי עם כינון ועדה חדשה, כדאי לשקול למנות מנהל בכיר כיו"ר.

בטיחות וגהות

הדבר יצביע על החשיבות המיוחסת לנושא. הביקורת מדגישה כי במספר רשויות דומות יו"ר הוועדה הוא סגן ראש עיר.

2.6. יש למנות באופן מיידי ועדת בטיחות חדשה, ולוודא כי תתכנס לפחות 8 פעמים בשנה.

3. חברי ועדת הבטיחות

3.1. המטרה הכללית בהקמת ועדת הבטיחות היא יצירת מעורבות עובדים והנהלה בפיתוח וקידום הבטיחות והגהות בעיר, בשמירה עליהן ובמניעת תאונות. בוועדה חברים נציגי ההנהלה ונציגי העובדים, אשר בתחום הבטיחות אין ביניהם ניגוד אינטרסים, ושניהם מעוניינים לקדם את המטרות הללו.

3.2. על פי תקנות 1 ו-2, נציגי העובדים בוועדה יתמנו על ידי העובדים. בין נציגי העובדים יהיה חבר ועדה, שהוא נציג הוועד. כמו כן יהיה שיוויון בין מספר נציגי העובדים ומספר נציגי ההנהלה בוועדה.

3.3. מעיון בפרוטוקול הוועדה שהתכנסה ב-18/05/2009, ניתן לראות כי היו בוועדה 20 חברים. לא צויין בפרוטוקול מי מחברי הוועדה היו חברי הנהלה ומי מהם נציגי העובדים.

3.4. הביקורת ממליצה כי בנוהלי העירייה יוגדר תהליך מינוי חברי ההנהלה. ההחלטה על מינוי חברי ועדת הבטיחות החדשה תיקח בחשבון כי מספר המנהלים בוועדה יהיה שווה למספר נציגי העובדים בעירייה. כמו כן, בהתאם לתקנה 4, במינוי חבר ועדה יש לקחת בחשבון את ותק העובד בעירייה ובתפקיד, והבנתו בנושא הבטיחות.

4. תקופת כהונת ועדת הבטיחות

4.1. על פי תקנה 5, חברי ועדת הבטיחות והנאמנים ייבחרו לשלוש שנים. התקנה מאפשרת לחזור למנותם או לבחור בהם מחדש.

4.2. כאמור, כיום לא מכהנת ועדת בטיחות.

5. חובות וסמכויות הוועדה

5.1. סעיף 14 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, מגדיר את תפקידיה וסמכויותיה של ועדת הבטיחות:

5.1.1. לברר סיבות ונסיבות של תאונות עבודה ולהמליץ על אמצעים למניעתן.

5.1.2. לעמוד על תנאי הבטיחות והגהות, להמליץ על שיפורים וליעץ בקביעת כללי הבטיחות.

בטיחות וגהות

- 5.1.3. לקבל דין וחשבון מנאמני הבטיחות, לבקר ולתאם את פעולותיהם.
- 5.1.4. להיתלוות למפקח מטעם משרד העבודה בביקוריו.
- 5.1.5. להמליץ על אמצעים משמעותיים נגד עובד שאינו מקיים את כללי הבטיחות.
- 5.2. למרות שבפועל לא קיימת ועדה, הביקורת בחנה את נאותות פעילותה בתקופה בה היא היתה פעילה, ובדקה האם היא מילאה את חובותיה וסמכויותיה על פי החוק. הביקורת מוצאת לנכון להעיר שהוועדה היתה בעיקרה אינפורמטיבית. ניכר מהפרוטוקלים כי הוועדה לא דנה בנסיבות לתאונות, לא המליצה על פעולות אופרטיביות למניעה, לא בחנה אפשרויות לשיפור הבטיחות וכד'.
- 5.3. לדעת הביקורת, על מנת שהדיונים בוועדת הבטיחות יהיו, עד כמה שניתן, אופרטיביים, שלמים ויתנו למקבלי ההחלטות את התמונה המערכתית המלאה, על הממונה על הבטיחות לזמן לוועדה את כול הגורמים האחראיים על תחומי בטיחות וגהות בעירייה, כגון: מבני חינוך, אש, גינות ציבוריות, אירועים המוניים וכד'.

פרק ג' - התכנית לניהול הבטיחות והגהות

1. כללי

- 1.1 תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), התשע"ג-2013, מכוח חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, קובעות, שלארגון תהיה תכנית לניהול הבטיחות בו.
- 1.2 מטרת העל של כול המאמצים המושקעים בשיפור מצב הבטיחות והגהות בעירייה הינה לצמצם ככול שניתן את הפגיעה בבריאות העובדים.
- 1.3 התכנית לניהול הבטיחות היא תכנית שנתית, המתעדכנת מדי שנה, במטרה להוות כלי יישומי להגשמת היעדים. התכנית מאופיינת בנקיטת יוזמה ותכנון מראש. מטרת התכנית, בין היתר, היא:
 - 1.3.1 מניעת תאונות ומחלות מקצוע.
 - 1.3.2 צמצום הסיכונים.
 - 1.3.3 מילוי אחר דרישות החקיקה בנושאי בטיחות ובריאות תעסוקתית.

2. הכנת התכנית

- 2.1 בהתאם לתקנות, הממונה על הבטיחות יכול להכין את התכנית במידה שבמסגרת ימי ההשתלמות השתלם גם בתחום ניהול סיכונים.
- 2.2 הביקורת מצאה כי הממונה על הבטיחות בעירייה לא השתלם בהשתלמות האמורה, ולכן היא הוכנה על ידי יועץ חיצוני, אשר עבד בתיאום עם הממונה על הבטיחות.
- 2.3 התכנית הקיימת כיום היא התכנית לשנת 2015, אשר הוגשה ב- 01/03/2015. למרות שהיא ממוענת למנכ"ל העירייה, מנכ"ל העירייה לא קיבל עותק ממנה, והממונה על הבטיחות כלל לא דן בה עם המנכ"ל או המשנה למנכ"ל.
- 2.4 הביקורת סקרה את התכנית לניהול הבטיחות והגהות של העירייה ומצאה כי התכנית כוללת התייחסות לכול הפרקים כפי שנקבע בתקנה 5 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), אך קיימים בה אי דיוקים רבים לגבי המציאות בעירייה.
- 2.5 להלן רשימה חלקית:
 - 2.5.1 המבנה הארגוני של מערך הבטיחות והגהות המוצג בדוח אינו תואם את המצב בפועל. הממונה על הבטיחות, על פי התרשים, כפוף למשנה למנכ"ל, למרות שבפועל הוא כפוף למנהל מחלקת פרויקטים הנדסיים.

בטיחות וגהות

- 2.5.2 קיימת בתכנית רשימה שמית של חברי ועדת בטיחות, אשר אינה תואמת את הרשימה הקיימת אצל הממונה על הבטיחות. בפועל, ועדת הבטיחות אינה פעילה.
- 2.5.3 רשימת מגישי העזרה הראשונה מעודכנת ל- 17/01/2012.
- 2.5.4 היקף המועסקים בעירייה- הטבלה המפרטת את כמות העובדים על פי היחידות השונות בה נותרה ריקה.
- 2.5.5 גני הילדים- התכנית מציגה רק 109 גני עירייה עירוניים, למרות שבעיר קיימים כ- 140 גני ילדים.

3. יישום התכנית

- 3.1 על פי תקנה 3(ב), האחריות והחובה על יישום התכנית חלות על מנכ"ל העירייה. המנכ"ל אמור לאשר את התכנית, להחליט באשר להקצאת המשאבים הדרושים ליישומה, ולפרסם זאת. הביקורת מצאה כי אישור התכנית והקצאת המשאבים למימושה לא מולאו ולא אושרו, זאת בניגוד לתקנות. יתרה מכך, התכנית כלל לא הובאה לדיון אצל מנכ"ל העירייה, אליו היא ממוענת.
- 3.2 הביקורת מצאה כי התכנית לא הובאה לידיעת בעלי התפקידים בתחום הבטיחות והגהות. לדוגמה: כאשר הביקורת תישאלה עובדים, המוגדרים כנאמני בטיחות בתכנית, הם כלל לא היו מודעים להיותם נאמני בטיחות ולחובות והאחריות הנגזרות מתוקף תפקידם זה.
- 3.3 הביקורת מציינת כי התכנית מגדירה את החובות והאחריות של בעלי תפקידים שונים בעירייה, בתחום הבטיחות והגהות. התכנית מגדירה תפקידים בתחום הבטיחות והגהות עבור מנכ"ל העירייה, סמנכ"לים, מנהלי אגפים, ועדת הבטיחות, מנהלי מחלקות, עובדים, מנהל אגף משאבי אנוש וכד'. חשוב כי עובדים אלו יידעו את אחריותם וחובותיהם בתחום הבטיחות והגהות, במסגרת עבודתם השוטפת. ללא זאת, לא ניתן לצפות כי יבצעו את תפקידם כהלכה.
- 3.4 התכנית כוללת יעדים ומדדים כלליים לשנת 2015:
- 3.4.1 ירידה במספר תאונות העבודה עם נפגעים ב- 20%, בהשוואה לשלוש השנים האחרונות.
- 3.4.2 ירידה בשיעור ימי ההיעדרות בעקבות תאונת עבודה ב- 20%, בהשוואה לשלוש השנים האחרונות.
- 3.4.3 הטמעת נוהלי בטיחות וגהות פנים ארגוניים בחציון הראשון של שנת 2015.
- 3.4.4 העסקת עובדים בעלי כישורים והסמכות הנדרשות לביצוע העבודות.

בטיחות וגהות

3.4.5 שימוש מלא באמצעי מיגון אישיים, הנדרשים בעבודות השונות על ידי כול העובדים.

3.4.6 ביצוע של 80% מתהליכי זה"ב (זיהוי, הערכה, בקרה) לכול עמדת עבודה, בהתאם לסקר הסיכונים.

3.4.7 ביצוע תחקירים מתועדים לאירועי בטיחות עם נפגעים, אשר התרחשו.

3.4.8 הדרכת עובדים חדשים טרם תחילת עבודתם, הן על ידי הממונה על הבטיחות והן על ידי הממונה הראשי, ותיעוד ההדרכות שניתנות.

3.5 הביקורת מצאה כי לא נערכה בקרה אחר העמידה ביעדים המוגדרים לעיל, ולא ברור אם יעדים אלו הושגו. כמו כן, קיימים יעדים כלליים שמדידתם בכלים הקיימים מורכבת ולעיתים לא אפשרית למדידה, כגון: העסקת עובדים בעלי כישורים.

3.6 לסיכום, הביקורת סבורה כי לא נעשה בתכנית שימוש אמיתי, למרות שעל פי החוק התכנית אמורה להוות כלי עבודה לניהול הבטיחות והגהות בעירייה.

4. ניתוח גורמי הסיכון וניהול הסיכונים בהתאם לתכנית

4.1 במסגרת התכנית לניהול הבטיחות והגהות, על העירייה לערוך ניתוח של גורמי הסיכון הקיימים בתהליכי העבודה ובמתקנים השונים, ולנהל את הסיכונים הקיימים. הביקורת מצאה כי התכנית לניהול הבטיחות והגהות כוללת תכנית להפחתת הסיכון, המנתחת את גורמי הסיכון, ומגדירה את הבקורות הדרושות לניתורן ותדירותן.

4.2 להלן חלק ממרכיבי התכנית:

נושא הסיכון	מרכיבי התכנית	תדירות	אחריות ביצוע	האם בוצע
חשיפה לרעש מזיק	סקר שנתי למדידת רעש מזיק במסגרייה, בנגרייה, עובדי גננות, עובדי תיקון ציוד תברואה.	פעמיים בשנה	ממונה הבטיחות ומנהל המחלקה.	(2)
	הדרכות לעובדים ברעש.	פעם בשנה	ממונה הבטיחות ומנהל המחלקה.	בוצע.
	קיום ותקינות ציוד מגן אישי לעובדים ברעש.	רבעונית	ממונה הבטיחות ומנהל המחלקה.	לא תועד (1)
	בדיקות שמיעה לעובדים.	פעם בשנה	ממונה הבטיחות ומנהל המחלקה.	לא בוצע.
התחשמלות	סקר קיום ותקינות ויזואלית של כלי עבודה חשמליים ידניים מטלטלים, ועמידה בדרישות על פי דין חוק החשמל.	פעמיים בשנה	חשמלאי מוסמך.	לא בוצע.

בטיחות וגהות

נושא הסיכון	מרכיבי התכנית	תדירות	אחריות ביצוע	האם בוצע
	סקר לתקינות מפסק פחת התחשמלות.	פעם בחודש	חשמלאי מוסמך.	לא בוצע.
	הדרכות לעובדים על סיכוני התחשמלות	פעם בשנה	הממונה על הבטיחות. ההדרכה תהיה על ידי מדריך בטיחות.	בוצע.
חשיפה לגורמים מזיקים באוויר (נדיפים, אבק עץ ועשן ריתוך)	סקר שנתי למדדית ריכוזים של חומרים באוויר. ייעשה עם כניסת תהליך עבודה חדש או שינוי בתהליך.	פעם בשנה	הממונה על הבטיחות באמצעות מעבדה מוסמכת.	לא בוצע.
	קיום ותקינות ציוד מגן אישי.	רבעונית	הממונה על הבטיחות ומנהל המחלקה.	לא תועד (1)
	מבדק שימוש ותקינות מערכת יניקת עשן הלחמה/ריתוך.	פעם בחודש	הממונה על הבטיחות ומנהל המחלקה.	לא תועד (1)
עיבוד עם כלי יד	בדיקה של תקינות הכלי + מיגון נדרש.	פעם ביום	העובד	לא תועד (1)
	בדיקה יסודית של תקינות כלי היד והמיגון הנדרש.	פעם בחודש	מנהל המחלקה.	לא תועד (1)
	הדרכה לעבודה עם כלי יד	פעם בשנה	הממונה על הבטיחות ומנהל המחלקה.	בוצע.
	בדיקה יזומה לתקינות.	לפני שימוש	העובד.	לא תועד (1)
	הדרכה לעבודה נכונה בסולמות- לכלל העובדים.	פעם בשנה	הממונה על הבטיחות ומנהל המחלקה.	לא בוצע.
	הדרכה לעבודה בגובה בסולמות	פעמיים בשנה	הממונה על הבטיחות ומנהל המחלקה.	בוצע.

(1) הבדיקות שעורך הממונה על הבטיחות אינן יזומות על פי התדירות המומלצת בתכנית להפחתת הסיכון. לדבריו, הוא מסייר במשק ועורך את הבדיקות, אך לא מתעד אותן.

בטיחות וגהות

(2) מדידת רעש מזיק לא נעשה בשטח המשק. הביקורת מציינת כי בנושא זה ניתן להיעזר ביחידה לאיכות הסביבה בעירייה, שכן מנהלת היחידה היא בודקת רעש מוסמכת.

- 4.3 לסיכום, הביקורת מצאה מקרים רבים בהם לא מבוצעים מרכיבי התכנית להפחתת הסיכון, כך שפעולות לניתור הסיכונים לא מבוצעות.
- 4.4 בנוסף, התכנית מגדירה תכנית לביקורת פנים ארגונית ומבדקים לפיקוח על מילוי הוראות הבטיחות והגהות. הממונה על הבטיחות אמור לערוך את המבדקים בהתאם לתדירות הקבועה בתכנית, ולתעד את בדיקותיו. הביקורת מצאה כי מבדקים אלו לא נעשו כלל.

5. סקר סיכוני בטיחות

- 5.1 במסגרת התכנית לניהול הבטיחות והגהות, נערך סקר מפגעי בטיחות, בריאות תעסוקתית ואש בעיריית בת ים. הסקר בוצע לבקשת הממונה על הבטיחות, באמצעות היועץ שערך את תכנית הבטיחות.
- 5.2 מטרת הסקר היא לחשוף את הנהלת העירייה למפגעי הבטיחות והגהות הקיימים, שיש לטפל בהם על מנת למנוע מעובדים אירועי בטיחות וגהות שעלולים להסתיים בתאונת עבודה ו/או במחלת מקצוע, בהתאם לדרישות החוקים והתקנות במדינת ישראל.
- 5.3 הביקורת מדגישה כי טיפול נכון בליקויים ימנע אף נזקים כספיים מהעירייה, בשל כשלים של חוסר טיפול במערכות חיוניות כמו מערכות גילוי אש, ציוד כיבוי אש, בדיקת ארונות חשמל וכד'.
- 5.4 הביקורת מצאה כי הסקר שנעשה הצביע על הסיכונים הקיימים, והמליץ המלצות לטיפול וצמצום הסיכונים. כמו כן, הסקר הגדיר את לוחות הזמנים לעריכת בקרה אחר ביצוע ממצאי הסקר וצמצום החשיפה לסיכון.
- 5.5 הסקר המליץ על לוחות הזמנים לתיקון הליקויים, בהתאם לרמת הסיכון מהליקוי שנמצא, וכן בהתאם לזמן הסביר שניתן לטפל בבעיה. הסקר הגדיר ארבע רמות סיכון:
- 5.5.1 מייד- תיקון הליקוי יתבצע באותו השבוע בו אותר הליקוי.
- 5.5.2 דחוף- תיקון הליקוי יתבצע בחודש בו אותר הליקוי.
- 5.5.3 בהקדם- תיקון הליקוי יתבצע חודשיים מיום איתור הליקוי.
- 5.5.4 בהמשך- תיקון הליקוי יתבצע עד ארבעה חודשים מיום איתור הליקוי.
- 5.5.5 הביקורת ניתחה את ממצאי הסקר, ומיפתה את הליקויים בסקר על פי רמת הסיכון שלהם:

בטיחות וגהות

רמת הסיכון	מיידי	דחוף	בהקדם	בהמשך
מתחם שפע ברחוב אהוד קינמון:				
מחסני אחזקה	3	6	4	1
מתחם המסגרייה	9	21	3	1
מתחם הנגרייה	2	14	8	3
מתחם טיפול ברכב			2	2
מתחם אלומיניום	2	5		
מתחם פחי אשפה	5	5	1	
מחסן עץ ופרספקט				1
סככות (כללי)				1
מחסן ראשי	2	8	5	2
גננות	2	10	4	
מחסן רעלים וחומרי הדברה		4	1	
מבנה משרדים ראשי		6		1
סככת משאיות אשפה	1	1	4	
כניסה ראשית ועמדת השומר	1	4	1	1
חצר אחורית		1		
בניין העירייה ברחוב נורדאו:				
כללי	1	6	3	2
קרקע	2	4	6	3
קומה 1		2		2
קומה 2		4	3	
בניין אגף ההנדסה ברחוב סטרומה:				
קרקע	1		5	1
קומה 1	1	2		
קומה 2	2	3		
מתחם בית המשפט		5		2
מקלט	1	3	3	3

בטיחות וגהות

רמת הסיכון	מידי	דחוף	בהקדם	בהמשך
בניין אגף החינוך והפיקוח ברחוב החשמונאים:	1	10	1	1
קרקע		6		
קומה 1	1	4	1	1
סך הכל	36	126	52	29

- 5.6 לא כול המתחמים הרלוונטיים נבדקו במסגרת הסקר. לדוגמה: אגף הרווחה ברחוב נגבה, השירות הפסיכולוגי ברחוב החשמונאים וכדומה. הביקורת סבורה כי חשוב להרחיב את הסקר לכול המתחמים בהם עובדים הנמצאים באחריותה של העירייה.
- 5.7 הביקורת מצאה כי במתחמים שנבדקו קיימות 162 המלצות לטיפול בליקויים, שהיו אמורים להיות מוסדרים עד חודש מיום הגשת הסקר. הסקר הוגש לממונה על הבטיחות בחודש פברואר 2015, וחלק גדול מההמלצות טרם יושמו למעלה משנה.
- 5.8 הממונה על הבטיחות ציין כי חלק מהליקויים הנמצאים במתחם המשק לא תוקנו בשל צמצום ופינוי שטחים ומתחמים בחצר המשק. לאחרונה, הזמין הממונה את יועץ המעבר לצורך בדיקת התקדמות הטיפול בממצאי הסקר.
- 5.9 להלן דוגמאות לליקויים שיש לתקנם באופן מיידי:
- 5.9.1 קיים ארון חשמל מעץ בקומה השנייה באגף ההנדסה. ארון זה אינו תקני ויש להחליפו באופן מיידי לארון חשמל תקני, על ידי חשמלאי מוסמך.
- 5.9.2 קיים שקע 220 וולט שבור במקלט באגף ההנדסה. יש לתקן שקע זה על ידי חשמלאי מוסמך מיידי.
- 5.9.3 בחלל הפנימי של קומת הקרקע בבניין העירייה אין פתחי יציאת עשן או מערכת שאיבת עשן. יש להתקין פתחי יציאת עשן באופן מיידי על פי ההנחיות.
- 5.9.4 חדר החשמל הראשי בבניין העירייה משמש גם חדר מנוחה לעובדות הניקיון וקיים בחדר ציוד אישי שלהן, חבילות נייר וארוניות. על החדר להיות נעול, והכניסה אליו צריכה להיות רק לחשמלאי מוסמך.
- 5.9.5 בקפיטריה, המופעלת בבניין העירייה על ידי זכיון, קיימים ליקויי חשמל רבים, לרבות שקעי חשמל שבורים, מגעים חשופים וכד'. במקום סכנות התחשמלות רבות ויש לתקן מיידי על ידי חשמלאי מוסמך.
- 5.9.6 ארון החשמל הראשי בסככת משאיות האשפה מורכב מקופסאות חשמל ואינו תקני. יש להחליפו באופן מיידי לארון חשמל תקני על ידי חשמלאי מוסמך.

בטיחות וגהות

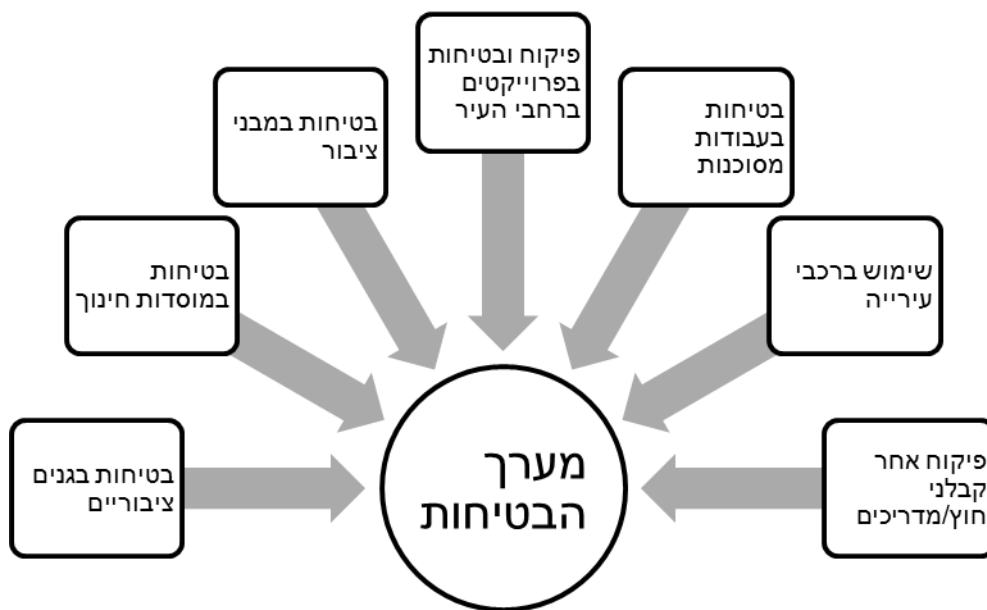
5.10 טרם התקבלה התייחסות לסטטוס הטיפול בליקויים, ואלו הסיבות לכך שהם טרם תוקנו.

5.11 הביקורת מעירה בחומרה כי יש לפעול ולתקן את ליקויי הסקר על פי דרגת הסיכון והחשיפה הקיימת, בהתאם ללוחות הזמנים המוגדרים.

פרק ד' - ניהול מערך הבטיחות והגהות בעירייה

1. מורכבות מערך הבטיחות והגהות

1.1 מערך הבטיחות והגהות בעירייה כולל תחומים רבים, הכפופים מנהלית ליחידות שונות. להלן תרשים הממחיש את מורכבות המערך:



1.2 הממונה על הבטיחות אחראי רק על חלק מהתחומים הללו.

1.3 נוהלי העירייה והוראות העבודה כולל נושאים רבים להם חפיפה או ממשק עם מערך הבטיחות והגהות בעירייה. להלן חלק מהנהלים ומהוראות העבודה הרלוונטיים:

מספר הנוהל/ הוראת העבודה	שם הנוהל/ הוראת עבודה	האחראי
2.1.10	קליטת עובד חדש (הדרכות).	מנהלי האגפים/מחלקות.
3.7.05	תיאום קבלה ואישור עבודות קבלנים.	מנהל מחלקת תיאום ובקרה.
3.07.06	בטיחות וגהות.	מנהל מחלקת תיאום ובקרה.

בטיחות וגהות

מספר הנוהל/ הוראת העבודה	שם הנוהל/ הוראת עבודה	האחראי
5.5.4.01	הזמנה ושימוש בכלי רכב למשימות קבועות ומזדמנות.	מנהל מחלקת המשק.
5.6.2.6.01	תחזוקת מוסדות חינוך.	מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך. ממונה על בטיחות (סייעות).
5.7.4	ביקורת מניעת דלקות.	מנהל מחלקת הביטחון.

1.4 מעיון בנהלים המובאים לעיל עולה כי למעט בנוהל בטיחות וגהות (3.07.6), הממונה על הבטיחות אינו חלק מתהליך איתור וניתור ליקויי בקרה. כמו כן, בנהלים שנבדקו, אין חובת דיווח לממונה על הבטיחות על תאונות וליקויי הבטיחות והגהות המאותרים.

1.5 הביקורת מדגישה כי הממונה על הבטיחות מחוייב על פי חוק לרכז את כול תחום הבטיחות והגהות בעירייה, להוציא חריגות אותן הגדירה מפקחת העבודה הראשית במשרד הכלכלה (ראה פרק א' סעיף 4.7). הממונה על הבטיחות אמור להנחות את רכזי הבטיחות באופן מקצועי. בפועל, הממונה על הבטיחות אינו עומד בדרישות החוק.

1.6 יש לערוך תהליך עבודה, על פיו מנהלי הבטיחות בתחומים השונים ביחידות העירייה יעמדו בקשר מתמיד עם הממונה על הבטיחות, ולפרט אותו בנוהל עבודה. הביקורת ממליצה לקיים דיונים שינוהלו על ידי הממונה על הבטיחות ויכללו את כלל הפונקציות הנוגעות לבטיחות, בתדירות רבעונית לפחות, בהם יידונו ליקויי הבטיחות והגהות שאותרו, תאונות עבודה, אירועי בטיחות, סטיות ואי התאמות, בהתאם לנוהל הבטיחות והגהות. דיונים אלו יסייעו לכול הנוגעים בדבר להעלות את רמת הבטיחות והגהות בעירייה.

2. נוהל והוראות עבודה בתחום הבטיחות והגהות

2.1 כפי שמוצג לעיל, הביקורת מצאה כי נושא הבטיחות והגהות בתחומי הפעילות השונים של העירייה בא לידי ביטוי בנהלים רבים. לחלק מהנהלים, הממונה על הבטיחות כלל לא מודע.

בטיחות וגהות

- 2.2 הנוהל העירוני, על פיו פועל הממונה על הבטיחות, הוא נוהל בטיחות וגהות בעבודה 3.07.06, אשר מטרתו לפרט את הפעולות בתחום הבטיחות והגהות שבהן נוקטת העירייה בפעילותם של עובדיה וקבלני החוץ שהיא מעסיקה.
- 2.3 הביקורת מצאה כי הנוהל עודכן לאחרונה ב- 04/11/2008, לפני יותר משש שנים, והוא מגדיר את הסמכויות ותחומי האחריות של הממונה על הבטיחות בהתאם לחוקים ולתקנות הרלוונטיים. יש לעדכן את הנוהל, שכן בשנים האחרונות נוספו תקנות נוספות אשר אינן באות לידי ביטוי באופן מלא בנוהל.
- 2.4 הביקורת סקרה את תפקידיו וסמכויותיו של הממונה על הבטיחות בהתאם לתקנה 10 בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996, ובחנה את הימצאותם בנוהל.
- 2.5 להלן פירוט התפקידים והסמכויות שחסרים בנוהל:
- 2.5.1 לסייע למנהלים בעירייה בנושאי בטיחות, גהות, הנדסת אנוש ובריאות בעבודה.
- 2.5.2 לאתר מפגעי בטיחות וגהות, ולהודיע עליהם להנהלה.
- 2.5.3 לוודא קיום התקני בטיחות וגהות נאותים ביחידות העירייה.
- 2.5.4 לדרוש הנהגת סדרי בטיחות וגהות נאותים ביחידות העירייה, בתהליכי העבודה, במתקנים, במבנים, בציוד ובחומרים, ובכול שינוי שנעשה באחד מהם.
- 2.5.5 לוודא הכנת תכנית בטיחות וגהות ועדכונה כנדרש בתקנות.
- 2.5.6 לוודא ביצוע הוראות תכנית בטיחות וגהות שהוכנה בעירייה והכללת דרישות בטיחות וגהות בהוראות עדכניות לשימוש, הפעלה, תחזוקה, אחסון בטוח של ציוד, חומרים, ותהליכי העבודה בעירייה.
- 2.5.7 להכין הוראות בטיחות וגהות הכוללים תמצית בכתב של מידע על הסיכונים בעבודה, פירסומן ועדכון.
- 2.5.8 להשגיח על ביצוע הוראות הבטיחות והגהות ולדווח למעביד על כול מקרה של הפרתן.
- 2.5.9 לוודא סימון חומרים, ציוד, תהליכי עבודה מסוכנים, והתקנת שילוט הדרכה לשימוש בציוד מגן אישי, במחלקות הרלוונטיות.
- 2.5.10 לקבוע הסדרים שיבטיחו תנאי בטיחות וגהות נאותים בהעסקתם של קבלני חוץ. קיים חלקית. הממונה הינו חלק מתהליך מתן היתר עבודה לקבלני חוץ. ההתייחסות בנוהל היא לעבודות הנדסיות בלבד.
- 2.5.11 לוודא קיום שגרת בדיקות רפואיות לעובדים שלגביהם קיימת דרישה לעריכת בדיקות אלה.

בטיחות וגהות

- 2.5.12 לוודא ביצוע בדיקות סביבתיות תעסוקתיות על ידי מעבדות מוסמכות (רלוונטי לפעילויות במשק). יש לתעד את ממצאי הבדיקות ולהביא לידיעת ההנהלה והעובדים את השלכותיהם והאמצעים שיש לנקוט.
- 2.5.13 להורות על הפסקת העבודה כאשר נשקפת סכנה מיידית לחייו או בריאותו של עובד, ולדווח על כך מייד להנהלת העיר.
- 2.5.14 לדווח למפקח עבודה אזורי, על פי דרישתו, על פעולותיו להעלאת רמת הבטיחות והגהות ומניעת סיכונים במתחם.
- 2.5.15 להילוות אל מפקחי עבודה בביקורי הפיקוח בעירייה, אם הוא יידרש לכך.
- 2.6 על פי הנוהל, על מנהל מחלקת תיאום ובקרה הנדסי ליזום הדרכות לעובדים בהתאם לתקנות, ולהכין תכנית להדרכת עובדים. בפועל, ובהתאם לתקנות, עושה זאת הממונה על הבטיחות. יש להתאים את הנוהל לקבוע בתקנות.
- 2.7 על פי הנוהל, על הממונה על הבטיחות לברר את סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות עבודה ומחלות מקצוע, במגמה להפיק לקחים. כמו כן, עליו לערוך בכתב ממצאים ומסקנות מהבירור ולהציע לממונים צעדים מתאימים למניעת הישנות התאונות (גם במקרים של אירוע בטיחות), ולוודא הדרכה לעובדים באשר לנסיבות התאונות ומחלות המקצוע והלקחים שהופקו למניעתם. בפועל, הממונה על הבטיחות מרכז את דוחות תאונות העבודה, אך הביקורת לא מצאה כי נעשתה חקירה של תאונות, נותחו הממצאים או הוסקו המסקנות בכתב לגבי התאונות.
- 2.8 הביקורת סבורה כי יש לכתוב בנוהל את תהליך העבודה המלא הכולל את כלל ההיבטים הרלוונטיים לשמירה על הבטיחות והגהות בכול התחומים בעירייה. על הנוהל להיות מערכתי, על מנת שיכלול את כלל הממשקים בהם יש נגיעה לבטיחות ולגהות ויגדיר את האחראי בכול אחד מהתחומים.

3. הוראות בטיחות

- 3.1 אחד מתפקידיו של הממונה על הבטיחות הוא להכין הוראות בטיחות וגהות בכתב, הכוללים מידע על הסיכונים בעבודה. בנוסף, עליו לפרסמן ולדאוג לעדכון.
- 3.2 הביקורת מצאה כי קיים תיק הוראות בטיחות פיזי, הכולל צילומים ישנים של הוראות, רובן שייכות לרשויות מקומיות אחרות. ההוראות ישנות ולא בהכרח מעודכנות, ולא ברור כיצד כלל העובדים יכולים להתעדכן בהוראות.
- 3.3 הביקורת סבורה כי תיק זה לא יכול לשמש תחליף לדרישות החוק. יש לערוך באופן מידי הוראות בטיחות, אשר יפורסמו בפורטל הנהלים של עיריית בת ים. על הממונה על הבטיחות להגדיר אילו הוראות רלוונטיות לכול אחד מהמקצועות הקיימים בעירייה.

4. התקן לניהול הבטיחות והגהות

- 4.1 התקן לניהול הבטיחות והגהות (OHSAS 18001), מגדיר את הבסיס לניהול הבטיחות והגהות של העובדים וקובע דרישות למערכת ניהול בטיחות וגהות בעבודה.
- 4.2 התקן אומץ על ידי ארגונים רבים, לרבות ארגונים ציבוריים ורשויות מקומיות רבות. בבת ים תקן זה לא אומץ.
- 4.3 לאור המבנה המורכב של מערך הבטיחות והגהות בעיריית בת ים, והתחומים הרבים בהם קיימת חפיפה באחריות על הבטיחות, הביקורת ממליצה לקבוע מדיניות בנושא הבטיחות, ולשקול לאמץ את התקן בעיריית בת ים ובתאגידיה. אימוץ התקן יכול לסייע להנהלת העיר ולממונה על הבטיחות בניהול מערך הבטיחות והגהות בעירייה, לדוגמה:
- 4.3.1 זיהוי הערכת הסיכונים ובקרתם הקיימים לעובדי העירייה, תוך נקיטת פעולות למזעורם.
- 4.3.2 הגדרת תהליכי הטיפול והמניעה בצורה עקבית ושיטתית.
- 4.3.3 הגדרת יעדי בטיחות ובריאות, וכן בניית תכנית להשגתם.
- 4.3.4 התאמת נושא הבטיחות והגהות ביחידות העירייה לדרישות החוק והתקנות הרלוונטיות.
- 4.3.5 שיפור בתהליכי העבודה, בהיבטי הבטיחות והגהות (אשר יובילו לצמצום תאונות ומחלות מקצוע).

פרק ה' - הדרכת עובדים

1. כללי

1.1 אחד מתפקידיו של הממונה על הבטיחות הוא לפעול לקיום הדרכות לעובדים, באמצעות תכנית להדרכת עובדים, זאת בהתאם לתקנה 10 א.4 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על בטיחות), התשנ"ו-1996 ולתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט - 1999, המסדירות את הנושא באופן מפורט.

1.2 ההדרכות צריכות לכלול התייחסות למניעת הסיכונים וההגנה מפניהם, ובנוסף, יש למסור לעובדים מידע בדבר סיכוני הבטיחות והבריאות הנובעים משימוש בציוד, חומר, תהליך, או כול גורם אחר במקום העבודה.

2. תכנית הדרכות

2.1 הביקורת מצאה כי במסגרת התכנית לניהול הבטיחות והגהות נערכה רשימת ההדרכות בבטיחות ובבריאות, לפי עיסוקים, תפקידים וצרכים, לעובדי העירייה. הרשימה הקיימת קובעת את ההדרכות השונות, התדירות לביצוען ואת האחראיים לביצוען. להלן בטבלה:

אחראי ביצוע	תדירות	הדרכות נחוצות	עיסוק/ תפקיד/ צורך
<ul style="list-style-type: none"> מנהל מחלקה. משאבי אנוש. הממונה על הבטיחות 	<ul style="list-style-type: none"> עם הקליטה ולפני תחילת העסקתו. 	<ul style="list-style-type: none"> סיכונים בטיחותיים ובריאותיים. הוראות והנחיות ספציפיות וכלליות. ציוד מגן אישי. תחקירי תאונות רלוונטיים. 	עובד חדש
<ul style="list-style-type: none"> מנהל מחלקה. הממונה על הבטיחות. 	<ul style="list-style-type: none"> עם הקליטה ולפני תחילת העסקתו. 	<ul style="list-style-type: none"> סיכונים בטיחותיים ובריאותיים. הוראות והנחיות ספציפיות וכלליות. ציוד מגן אישי. תחקירי תאונות רלוונטיים. גליונות בטיחות. 	קבלן חיצוני
<ul style="list-style-type: none"> הממונה על הבטיחות. 	<ul style="list-style-type: none"> על פי תכנית הדרכה שנתית (*) 	הדרכה כללית בבטיחות.	מנהל עבודה/ מחלקה

בטיחות וגהות

אחראי ביצוע	תדירות	הדרכות נחוצות	עיסוק/ תפקיד/ צורך
<ul style="list-style-type: none"> מנהל מחלקה. הממונה על הבטיחות. 	<p>על פי תכנית הדרכה שנתית (*)</p>	<ul style="list-style-type: none"> סיכונים בטיחותיים ובריאותיים. הוראות והנחיות ספציפיות וכלליות. ציוד מגן אישי. תחקירי תאונות רלוונטיים. הרצאות בטיחות רלוונטיות לעיסוק. 	<ul style="list-style-type: none"> כלל העובדים על פי מקצועות
<p>הממונה על הבטיחות.</p>		<ul style="list-style-type: none"> סיכונים בטיחותיים ובריאותיים. הוראות והנחיות ספציפיות, ועל פי הוראות יצרן. שימוש בציוד מגן אישי. הסמכת העובד על הציוד. גיליונות בטיחות. 	<ul style="list-style-type: none"> קליטת ציוד חדש/ תהליך חדש/ פיתוח אמצעים חדשים

(*) תכנית ההדרכה השנתית מגדירה את נושאי ההדרכה, משך ההדרכה, המקצועות אליהם ההדרכה מתייחסת, מועד הביצוע, הגדרת המדריך, והאחראי לבקרה אחר הוצאתה אל הפועל.

2.2 הביקורת מצאה כי תכנית ההדרכה השנתית של עיריית בת ים כוללת נספח ונושאי הדרכה, על פי הפירוט הבא:

2.2.1 בטיחות כללית לעובדי תחזוקה.

2.2.2 הדרכה בת 3 שעות, בנושאים שונים, לרבות: רעש מזיק ומניעה, סיכונים בעבודה עם חשמל ומניעת התחשמלות, שימוש בציוד מגן אישי, שימוש נכון בכלי עבודה ידניים, הרמה נכונה וטלטול משאות, מניעת מעידות, החלקות ונפילות, כיבוי אש, שימוש בחומרים מסוכנים ודליקים, הגנת מכוונות וידיים, שימוש נכון בכלי עבודה חשמליים ידניים מטלטלים, שימוש נכון במקדחות עמוד, שימוש נכון במשחזת שולחנית.

2.2.3 ההדרכה מיועדת למסגרים, נגרים, עובדי אלומיניום, חשמלאיים, עובדי תברואה ותיקון פחים, ועובדי בור הטיפול ברכבים, וניתנת על ידי מדריך מוסמך.

2.2.4 ריתוך חשמל בגז

הדרכה בת שעה, בנושא ריתוך חשמל בגז Co₂- הסיכונים, מניעת תאונות וכללי הבטיחות בשימוש בגז. ההדרכה מיועדת למסגרים ולעובדי בור הטיפוליים ברכב, וניתנת על ידי מדריך מוסמך.

2.2.5 מכונות הנגרים

הדרכה בת שעה, בנושא מכונות הנגרים- הסיכונים, מניעת תאונות וכללי הבטיחות בשימוש במכונות. ההדרכה מיועדת לנגרים, וניתנת על ידי מדריך מוסמך.

2.2.6 טיפול ברכבים

הדרכה בת שעה, בנושא בטיחות בטיפוליים ברכב- טעינת מצברים ושימוש בג'ק להרמת רכב. ההדרכה מיועדת לעובדי בור הטיפוליים ברכב, וניתנת על ידי מדריך מוסמך.

2.2.7 בטיחות כללית לעובדי תחזוקה כללית (אב בית) במוסדות חינוך

הדרכה בת 3 שעות, בנושאים שונים, לרבות: סיכונים בעבודה עם חשמל ומניעת התחשמלות, שימוש בצידוד מגן אישי, שימוש נכון בכלי עבודה ידניים, הרמה נכונה וטלטול משאות, מניעת מעידות, החלקות ונפילות, שימוש בחומרים מסוכנים ודליקים, שימוש נכון בסולמות ניידים עד גובה של 2 מטרים, סיכונים ומניעת תאונות בסביבה עם ילדים.

ההדרכה מיועדת לעובדי תחזוקה ואבות בית במוסדות חינוך, וניתנת על ידי מדריך מוסמך.

2.2.8 עובדי משרדים

הדרכה בת שעתיים, בנושא בטיחות בעבודה במשרד, לחצים בעבודה וכיבוי אש. ההדרכה מיועדת לעובדי המשרדים, וניתנת על ידי מדריך מוסמך.

2.2.9 הדרכה לנאמני בטיחות

הדרכה בת 3 שעות, לצורך ריענון בטיחות כללית, תקנות חדשות וחידושים בבטיחות.

ההדרכה היתה אמורה להיות מועברת על ידי הממונה על הבטיחות. על פי התכנית ההדרכה היתה אמורה להתקיים בחודש אוגוסט, אך לא התקיימה.

בטיחות וגהות

2.3 הביקורת מצאה כי תכנית ההדרכות לא כוללת את כלל העובדים ולממונה על הבטיחות אין תכנית הדרכות שמית מלאה. עיקר המשאבים והתכנית שיוצאת אל הפועל היא במחלקת המשק, שכן עובדי המתחם עוסקים בעבודות המסוכנות (סעיף 3.2).

2.4 לדעת הביקורת, על מנת לבנות תכנית הדרכות אפקטיבית, על כול מנהלי המחלקות בעירייה להעביר לממונה על הבטיחות, בתחילת כול שנה, רשימה שמית של כול אחד מהעובדים, וסיווגו בהתאם לתכנית. כך, יוכל הממונה על הבטיחות למפות את הצרכים ולתכנן את ההדרכות על פני כול השנה, בהתאם לצורך.

3. קיום הדרכות

3.1 על פי התקנות, יש לקיים הדרכות בדבר מניעת סיכונים והגנה מפניהם, לכול העובדים, בהתאם לתפקידם ולסיכונים אליהם הם חשופים, לפחות אחת לשנה. כמו כן, יש לוודא כי ההדרכה הוטמעה בקרב העובדים והם פועלים על פיה.

3.2 הביקורת בדקה את התיעוד הקיים להדרכות שבוצעו בשנים 2013-2015. להלן טבלה המפרטת את ההדרכות שנעשו בשנים 2013-2014:

השנה	הנושא	כמות העובדים
2013	הדרכת בטיחות בעבודה בגובה	20
	הפעלת מלגזות	אין פירוט
	מסגרות/נגרות/תשתיות/מוסך/ מחסן/גיזום/תחזוקה	אין פירוט
2014	הדרכת עובדי תברואה	26
	הדרכת עובדי מוסך	2
	הדרכת עובדי מחסן	3
	הדרכת עובדי תברואה- משאית דחס	8
	תחזוקת מוסדות חינוך- עבודה בגובה	10

3.3 הביקורת טרם קיבלה לידייה את התיעוד להדרכות שבוצעו בשנת 2015.

3.4 על פי התקנה יש לנהל פנקס הדרכה, הכולל את שמות העובדים, מועד מתן ההדרכה, סוג ההדרכה, נושא ההדרכה, שם המדריך וכשירותו. הביקורת מצאה כי הממונה על הבטיחות אינו עורך פנקס הדרכות כאמור, אלא, הוא מתעד את אישורי ההדרכות שבוצעו. הביקורת מצאה כי לא כולל האישורים כוללים את שמות העובדים, אלא, רק את שמות העובדים שנכחה בהדרכות. תיעוד ההדרכות, כפי שהוא נעשה כיום, אינו בהתאם לדרישות החוק.

בטיחות וגהות

3.5 הביקורת מצאה כי בניגוד לאמור בחוק, רק כ- 50 עובדים מתוך מאות העובדים בעירייה מקבלים הדרכה באופן שוטף. כמות עובדים מזערית ביחס לדרישת החוק, על פיו כול העובדים צריכים לקבל הדרכה.

3.6 הביקורת ממליצה, שהממונה על ההדרכות ינהל את נושא ההדרכות במערכת יעודית, אשר תשאב את נתוני מצבת העובדים מאגף משאבי אנוש, ולכול עובד, עם קליטתו, תוגדר תכנית ההדרכות המינימאלית השנתית. המערכת תתריע כאשר קיים עובד אשר לא עבר את ההדרכה השנתית.

4. הדרכת עובד חדש

4.1 הביקורת מדגישה כי התכנית לניהול הבטיחות והגהות כוללת גם התייחסות להדרכות שיש לערוך עם קליטת עובד חדש, או עם הקמת יחידת עבודה חדשה.

4.2 על פי התכנית, מנהל המחלקה, רכות משאבי אנוש והממונה על הבטיחות אחראיים לביצוע הדרכה לכול עובד המתחיל את עבודתו בעירייה, ללא קשר למחלקה אליו הוא שייך, למרות שבפועל רק עובדי המשק החדשים מקבלים הדרכה כאמור.

4.3 הביקורת ממליצה כי נוהל קליטת עובד חדש יכלול התייחסות להדרכות הבטיחות והגהות שכלל עובדי העירייה אמורים לקבל, וכי במהלך הקליטה יקבל העובד החדש הדרכה הנוגעת לסיכונים הבטיחות והגהות הרלוונטיים אליו. ההדרכה יכולה להיות בדרך של הסבר פרונטאלי או בדרך של מייל עם הנחיות, בהתאם לחשיפה של העובד לסיכון. על מנת ליישם את ההמלצה יש לוודא כי הממונה על הבטיחות יקבל מידע על כול עובד חדש שנקלט בעירייה, ותחום עיסוקו, על מנת לגזור את הוראות הבטיחות והגהות הרלוונטיות לעבודתו. בנוסף, על הממונה על הבטיחות לשלב את העובד בתכנית ההדרכות העירונית השנתית, בהתאם לנדרש.

4.4 מנהל אגף משאבי אנוש ציין כי במסגרת קליטת העובד, העובד יקבל את ההדרכות הנחוצות, ויחתום על הצהרה כי הוא קיבל את ההדרכה, ומכיר את נוהלי הבטיחות. הצהרה זו תהיה חלק מנוהל קליטת עובד.

פרק ו' - תאונות עבודה

1. כללי

1.1 על פי נתוני מנהל הבטיחות והבריאות בעבודה עולה כי בשנים 2010-2013 התרחשו 278,251 תאונות עבודה בישראל, על פי ההתפלגות הבאה:

אחר	תאונות בדרך לעבודה		תאונות בעבודה			סך הכל	השנה
	בדרך בלי רכב	בדרך עם רכב	תאונות דרכים	תאונות קטלניות	במהלך העבודה		
1,010	4,165	10,994	4,574	52	47,423	68,166	2010
1,039	4,250	11,162	4,763	64	47,844	69,058	2011
969	4,771	11,115	4,779	60	48,002	69,636	2012
1,206	5,370	11,654	4,401	62	48,760	71,391	2013
4,224	18,556	44,925	18,517	238	192,029	278,251	סך הכל

1.2 מתוך הנתונים ניתן לראות כי ברמה הארצית מספר תאונות העבודה עולה עם השנים, כמו כן גם מספר התאונות הקטלניות. נתונים אלו ממחישים את ההכרח לחתור ללא לאות למען קיומה וביסוסה של סביבת עבודה בטוחה ובריאה.

2. נוהל תאונות עבודה

2.1 הביקורת בדקה ומצאה כי הנוהל היחידי המתייחס לתאונות עבודה הוא נוהל בטיחות וגהות בעבודה (3.07.6). מעיון בנוהל עולה כי הוא אינו מגדיר את התהליך מקרות אירוע הבטיחות או תאונת העבודה. הנוהל מתייחס רק לשלב החקירה של אירועי הבטיחות ותאונות העבודה, ולא ברור ממנו מי ו/או למי יש לדווח במקרה בו מתרחש אירוע בטיחות, תאונת עבודה או מחלת מקצוע, אילו טפסים יש למלא, מה הדוחות והדיווחים לביטוח הלאומי, וכך הגדרת יחסי העבודה של הממונה על הבטיחות עם אגף משאבי אנוש ומנהלי המחלקות, בכול הקשור לתאונות עבודה.

2.2 הביקורת סבורה כי הנוהל צריך לכלול את תהליך העבודה ואת הבקורות הנחוצות בתהליך, החל מקרות אירוע הבטיחות, תאונת העבודה, או מחלת מקצוע, לרבות החובה לדווח לממונה על הבטיחות, בקרות כול אירוע כאמור ויחסי הגומלין של הממונה על הבטיחות עם היחידות השונות בעירייה ואגף משאבי אנוש.

3. טיפול הממונה בתאונות עבודה

- 3.1 על פי התקנות, תפקידיו של הממונה על הבטיחות בתחום תאונות העבודה הם :
- 3.1.1 לברר את סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות העבודה ומחלות המקצוע, על מנת להפיק לקחים.
- 3.1.2 לערוך בכתב ממצאים ומסקנות מבירור המקרים.
- 3.1.3 להציע להנהלת העיר צעדים מתאימים למניעת הישנות התאונות.
- 3.1.4 לוודא כי נעשות הדרכות לעובדים באשר לנסיבות התאונות ומחלות מקצוע.
- 3.1.5 לרכז את המידע והתיעוד הקשור לתאונות העבודה ומחלות המקצוע שאירעו ביחידות העירייה.
- 3.2 הביקורת מצאה כי בפועל, לאחר קרות תאונת העבודה, הממונה על הבטיחות מקבל עותק מדוח התאונה מאגף משאבי אנוש. למעשה, הממונה רק מרכז את התיעוד הקשור לתאונות העבודה ומחלות המקצוע שאירעו ביחידות העירייה, ואינו מקיים את הוראות התקנות במלואן.
- 3.3 הביקורת מצאה כי הממונה על הבטיחות אינו מבצע תחקירים לבירור סיבותיהם ונסיבותיהם של תאונות העבודה, לא עורך סיכומים בכתב, ולא נעשים צעדים לצורך הפקת לקחים. בנוסף, הביקורת מצאה כי לא נעשות הדרכות לעובדים באשר למסקנות העולות מנסיבות התאונות ומחלות המקצוע.
- 3.4 הביקורת סבורה כי קיימת חשיבות רבה לתחקור הנסיבות והסיבות של תאונות העבודה או מחלות המקצוע. זו אחת הדרכים החשובות מהן העובדים יכולים ללמוד ולהפיק לקחים, ולהימנע מסיכונים ממשיים הקיימים בעבודתם.

4. טיפול הממונה באירועי בטיחות

- 4.1 על פי נוהל הבטיחות, אירוע בטיחות מוגדר כאירוע שעלול לגרום לתאונת עבודה, לרבות מקרים של "כמעט ונפגע", או של "מקרה מסוכן".
- 4.2 הביקורת מצאה כי הממונה על הבטיחות מתייחס רק למקרים בהם אירעה תאונת עבודה, ואירועי הבטיחות האחרים אינם מדווחים. לדבריו, התרבות הארגונית גורמת לעובדים לחשוש מדיווח על אירועי בטיחות.
- 4.3 הביקורת בחנה את התנהלות הממונה בקרות תאונת עבודה קשה, בה נפל עובד מגובה, והפך לנכה. הממונה על הבטיחות ציין כי עם קרות המקרה הוא סר למתחם מחלקת המשק, על מנת לבדוק את נסיבות קרות המקרה. כמו כן, בשל חומרת המקרה, הממונה נחקר על ידי המשטרה. הביקורת **לא קיבלה** לידייה מסמכים המעידים על התנהלות גורמי העירייה עם קרות האירוע.

בטיחות וגהות

4.4 הביקורת מדגישה כי נכון להעלות את המודעות והחשיבות של דיווח על אירועי הבטיחות לממונה, שכן אירועים אלו, שקרו ולא היו בהם נפגעים, יכולים לאתר כשלים ומקומות בהם ניתן לשפר תהליכים ולמנוע פגיעות בנפש.

4.5 חשוב שחלק מהדיונים של ועדת הבטיחות יכללו ניתוחים של אירועי בטיחות, דרכים למניעת פגיעות בנפש וניסיונות לזיהוי כשלים בתהליכי העבודה, כאלו ששיפורם יעלה את רמת הבטיחות של העובדים.

5. התפלגות תאונות העבודה

5.1 הביקורת לא בדקה את התפלגות תאונות העבודה ואובדן ימי המחלה בשנים 2012 - 2015, משום שלמחלקת משאבי אנוש ולממונה אין את הנתונים על התפלגות תאונות העבודה בין המחלקות השונות בעירייה, ומספר ימי העבודה שהחסיירו עובדים בגין תאונות העבודה. למעשה, הממונה על הבטיחות לא יכול לעשות ניתוח השוואתי של תאונות העבודה, אובדן ימי עבודה וכד'.

5.2 הביקורת בדקה את הפילוח של תאונות העבודה בשנת 2014, בהתאם לדוחות תאונות העבודה שהועברו לממונה על הבטיחות. להלן טבלה המפרטת את הממצאים אותם ריכזה הביקורת מהניתוח שנעשה:

שנת 2014		היחידה
שיעורן	מספר התאונות	
7%	4	וטרינר
12%	7	חוף הים
12%	7	חינוך
2%	1	חנייה
5%	3	כספים
2%	1	מוקד
2%	1	מחשוב
2%	1	מים
3%	2	משק
2%	1	ספרייה
26%	15	פיקוח
22%	13	תברואה
3%	2	תחזוקה
100%	58	סך הכל

בטיחות וגהות

5.3 מתוך הטבלה ניתן לראות כי תאונות עבודה קיימות בכל מחלקות העירייה. במחלקת הפיקוח ובמחלקת התברואה, אשר לעובדיהן לא נערכות הדרכות באופן תדיר, שיעור תאונות העבודה הוא גבוה משמעותית משאר יחידות העירייה.