

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



המשרד להגנת הסביבה

**אכיפה בתחומי
הגנת הסביבה -
ביקורת מעקב**



אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

רקע

מדינת ישראל היא מדינה מפותחת, ובדומה למדינות המפותחות היא מאופיינת בנתוני תוצר מקומי גולמי (תמ"ג) לנפש ובנתוני צריכה לנפש גבוהים (51,430 דולר אמריקאי לשנת 2021, 74,334 ש"ח לשנת 2020 בהתאמה)¹, בשטח גיאוגרפי קטן², בגידול אוכלוסין ובשיעור גדול של תעשייה מזהמת. נתונים אלו מחייבים מערך אכיפה יעיל של דיני הגנת הסביבה בישראל (דיני הג"ס), אשר יתמודד עם האתגרים הסביבתיים בישראל, ובכלל זאת יסייע בהטמעת נורמות סביבתיות בקרב הציבור והתעשייה, יצמצם נזקים סביבתיים הכרוכים בפיתוח מואץ וישמר את משאבי המדינה. הנזקים הסביבתיים בישראל כוללים מגוון תחומים ובהם זיהום האוויר, זיהום מקורות המים, זיהום הקרקע, רעש, פגיעה במערכות אקולוגיות, מינים פולשים, קרינה ועוד, והם נאמדו בשנת 2017 בסך 31.52 מיליארד ש"ח (לפי נתוני שנת 2014). המשרד להג"ס לא פרסם נתונים מעודכנים בעניין מאז, אולם בשנת 2021 הוא פרסם נתונים בתחום נזקי פליטות לאוויר (מזהמים וגזי חממה), והעריך את הנזקים מפליטות לאוויר לבדם בסך 31 מיליארד ש"ח (לפי נתוני שנת 2018). המשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס או המשרד) נושא באחריות לניסוח מדיניות סביבתית ארצית משולבת וכוללת, ופועל לשמירה על הסביבה באמצעות קידום חוקים תקנות ותקנים, פיקוח על יישומם ואכיפתם (אכיפה סביבתית). המשרד הוא הגוף העיקרי, אם כי לא היחיד, האחראי לאכיפת דיני הג"ס בישראל, ופועלים בו ארבעה גורמים עיקריים, המשולבים בהליכי האכיפה: (א) המחוזות; (ב) הלשכה המשפטית; (ג) יחידות באשכול אכיפה במטה המשרד; (ד) המשטרה הירוקה. הפיקוח והאכיפה הם אחת מאבני היסוד המרכזיות בפעילות המשרד.

1 בשנת 2021 היה התמ"ג לנפש 51,430 דולר אמריקאי בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD שהיה 42,098 דולר אמריקאי, ולממוצע העולמי שהיה 10,936 דולר אמריקאי. לפי נתוני הלשכה הלאומית לסטטיסטיקה, בשנת 2020 ההוצאה לצריכה פרטית לנפש הייתה 74,334 ש"ח לשנה.
2 לפי נתוני הלמ"ס, שטחה של מדינת ישראל הוא 22,072 קמ"ר.

נתוני מפתח

מ-5,680
ל-3,182
(כ-44%)

הירידה במספר הפקוחים
("ביקורים") של המשרד
להג"ס במפעלים בכל
המחוזות בשנים 2018 - 2021

מ-497
ל-1,179
(137%)

הגידול במספר המפגעים
שתועדו בשנת 2021
לעומת מספרם בשנת
2013

5,199

מספר המפגעים הסביבתיים
המתועדים במערכות המידע
של המשרד בשנים 2018 -
2022 (עד יוני 2022)

60%

שיעור המפגעים הסביבתיים
המהותיים (מפגעים שאינם
מסווגים כקלים) המתועדים
שלא ננקטו לגביהם פעולות
אכיפה (2,203 מפגעים)

31
מיליארד ש"ח

האומדן הכלכלי של נזקי
הפליטות לאוויר של
מזהמים ושל גזי חממה
לבדם, לפי נתוני 2018

9

מספר התקנים המאושים
בתחום הפיקוח והאכיפה בכל
מחוזות המשרד להג"ס מתוך
16 תקנים שאושרו בשנת
2017. מספר זה לא שונה
מאז, למרות עלייה של 250%
במספר החיקוקים

פעולות הביקורת

בשנת 2019 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "אכיפה בתחומי הגנת הסביבה" (הדוח הקודם). ביקורת זו נעשתה במשרד להג"ס, ובמסגרתה בדק משרד מבקר המדינה בין היתר היבטים שונים של אכיפה בתחומי הגנת הסביבה, לרבות היבטים הנוגעים לביצוע אכיפה מינהלית ואכיפה פלילית והיבטים הנוגעים לבקרה על יעילותן (הביקורת הקודמת). המשרד להג"ס מסר את תגובתו על הממצאים שצוינו בדוח הקודם למשרד מבקר המדינה ולמשרד ראש הממשלה בדצמבר 2018, בדצמבר 2019 ובמרץ 2021 בהתאמה (תגובת המשרד על הדוח הקודם). בחודשים אפריל עד אוגוסט 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין תיקון ליקויים ויישום המלצות לגבי חלק מהנושאים שצוינו בדוח הקודם. כמו כן נבדקו היבטים נוספים הקשורים לתחום האכיפה של המשרד להג"ס לרבות הזיקות וקשרי הגומלין למערכים אחרים במשרד שלא נדונו בדוח הקודם. נוסף על כך נבדק מצב עבודת התביעה הפלילית של המשרד. הביקורת נעשתה באשכול אכיפה, במשטרה הירוקה ובמחוזות מרכז ודרום של המשרד להג"ס ובלשכה המשפטית של המשרד, ובדיקות השלמה נעשו ברשות ניירות ערך, ברשות התחרות וברשות לאכיפה



במקרקעין במשרד האוצר (ביקורת המעקב). בדוח ביקורת זה מובאים ממצאי ביקורת המעקב.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



נתוני האכיפה המינהלית והעדפת השימוש בכלי האסדרה - בדוח הקודם נמצא כי נגד רוב המפגעים המתועדים לא מתבצעות פעולות אכיפה מינהלית או אכיפה פלילית (כ-59% מכלל המפגעים הסביבתיים המדווחים המתועדים), והם מטופלים, אם בכלל, באמצעות הסדרה³, וללא כללים אחידים לגבי אופן יישומה. כחצי מהמפגעים המהותיים⁴ (שהם מפגעים שאינם מסווגים כקלים) (שיעור של 49% מהם) אף הם אינם נאכפים ומטופלים על דרך ההסדרה, אף שהם מסווגים כרגילים או חמורים, ונוהלי המשרד קובעים כי נדרשת אכיפה בגינם. שיעורים אלו אף גבוהים יותר במחוז דרום (כ-63% מהמפגעים המהותיים); במחוז חיפה (כ-53%); במחוז ירושלים (כ-57%); ובמחוז מרכז (כ-50%).

בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**, וכי מסתמנת ירידה בשיעור האכיפה של המפגעים הנאכפים: נמצא כי ב-60% מהמפגעים המהותיים (2,203 מתוך 3,674) בתקופה הנבדקת (החל ב-2018 עד יוני 2022) לא ננקטו כלל אמצעי אכיפה (בהליך מינהלי או פלילי), ואם הם טופלו, הדבר בוצע באמצעות הסדרה המוזכרת בנוהל אכיפה אולם אינה מוגדרת ואינה כפופה לכללים אחידים. הדבר משקף עלייה של 11% בשיעור מפגעים מהותיים הנותרים ללא אכיפה מאז הדוח הקודם (שהיה אז 49%); עוד נמצא כי כ-70% מכלל המפגעים (המהותיים ושאינם מהותיים) המדווחים המתועדים (3,674 מתוך 5,199) אינם עוברים הליך אכיפה מינהלי או פלילי - נתון המשקף עלייה של 11% מאז הדוח הקודם (שהיה אז 59%). במצב זה נוצר תחום פעולה המנקז אליו, בשיעורים הולכים וגדלים, את מרבית המפגעים, והם מטופלים על ידי המשרד, אם בכלל, באמצעות הסדרה שאינה מתועדת כנדרש, אינה כפופה לכללים אחידים ואינה נמצאת במתחם האכיפה הרשמי המתריע לפני כל הגורמים המעורבים על הפרה או מפגע סביבתיים ועל קיומה של אכיפה ראויה נגדם. כמו כן נתוני האכיפה של המפגעים המהותיים בכל המחוזות מוסיפים להיות נמוכים בכל אחד משלבי האכיפה או כמעט בכל אחד מהם. בהשוואה לנתוני הדוח הקודם: (א) במחוז דרום נרשמה ירידה של 33% במספר ההתראות (הוא הפיק התראות ב-12% [114] מכלל המפגעים המהותיים בהשוואה ל-18% בביקורת הקודמת), וכן נרשמה בו ירידה של 58% במספר השימועים (הוא קיים שימועים ב-5% [46] מהמפגעים המהותיים לעומת 12% בביקורת הקודמת); (ב) במחוז מרכז נרשמה ירידה של 38% בשיעור המפגעים שבגינם הופקה התראה (הוא הפיק התראות בכ-21% [27] מכלל המפגעים המהותיים בהשוואה ל-34% בביקורת הקודמת), נרשמה בו ירידה של 31% במספר השימועים (הוא קיים שימועים בכ-13% [170] מהמפגעים המהותיים לעומת 19% בביקורת הקודמת) והוא

3 נהל האכיפה המשרדי אינו מגדיר מהי אותה הסדרה, אך לפי הדוח הקודם עולה כי עיקרה של ההסדרה הוא צמצום המפגע הסביבתי או הסרתו באמצעות הנחיות הנקבעות על ידי עובד המשרד להג"ס, וביצועם על ידי הגורם המפגע.

4 בדוח הקודם צוין כי בשל דיווח בשיעור גבוה על מפגעים קלים (שנותרו קלים) במחוז מרכז, וכדי לספק תמונת מצב מאוזנת בנושא הטיפול במפגעים מהותיים יותר, ניתח הדוח הקודם את נתוני המפגעים הסביבתיים ללא מפגעים שנרשמו קלים במקור ושנותרו קלים גם במועד הפקת המידע עליהם, וקרא להם - מפגעים מהותיים.



מפיק כיום צווים בשיעור של 1% (19) מהמפגעים המהותיים לעומת 4% בביקורת הקודמת, ירידה של 75%; (ג) לעומתם מחוזות חיפה וירושלים שיפרו את שיעורי האכיפה המינהלית בכל אחד מהשלבים, ונרשם בהם גידול של 100% ויותר ובמחוז ירושלים אף נרשם גידול של 375%.

שימוש בצווים מינהליים - בדוח הקודם עלה כי צו סגירה מינהלי הוא אמצעי האכיפה המחמיר ביותר שבסמכות המחוזות, והנתונים מראים כי המחוזות נמנעים כמעט לחלוטין מהפעלתו. בכל המחוזות הופקה כמות מצרפית של 114 צווים מינהליים, שיעור של 3.2% בלבד מכלל המפגעים המהותיים (ו-2.5% בלבד מכלל המפגעים המדווחים).

בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**: נמצא כי מחוזות חיפה ודרום הפיקו יחד 20% מכלל הצווים שהופקו במחוזות: מחוז חיפה שבו מצויים 17% ממפעלי A (67) ו-12% ממפעלי B (1,180) הפיק 11% מהצווים, ומחוז דרום שבו מצויים 37% ממפעלי A (142) ו-23% ממפעלי B (2,269) הפיק 9% מהם⁵. עוד נמצא כי שיעור הצווים המינהליים שהופקו בכלל המחוזות היה 4.19% מכלל המפגעים המדווחים (218 מתוך 5,199), ושיעור הצווים מהמפגעים המהותיים היה 5.93% (218 מתוך 3,674). כמו כן, מהנתונים מסתמנת מגמה של הפקת צווים בעיקר כנגד מפגעים ויזואליים גלויים (שאינם דורשים מומחיות מדעית-טכנולוגית), ועל פניו הם קלים יותר לאכיפה (53%), וכך המשרד להג"ס ומחוזותיו כמעט שאינם עושים שימוש בצו סגירה מינהלי - הכלי המחמיר ביותר הנמצא בסמכותם לצורך צמצום מספר המפגעים הסביבתיים (0.29% מכלל המפגעים; 0.4% מהמפגעים המהותיים).

נתוני החקירה הפלילית - בדוח הקודם עלה כי רובם המכריע של תיקי החקירה בשנים 2014 עד יוני 2018 (כ-77%) נסגרו ללא הגשת כתב אישום, ובפחות מרבע מהם הוגש בפועל כתב אישום - שיעור של כ-1.7% בלבד מכלל המפגעים המהותיים שהתרחשו בשנים אלו.

בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**: הנתונים מצביעים על אכיפה פלילית בשיעור נמוך בכללותה ועל שיעור של 0.4% מפגעים מהותיים שבהם ממוצים ההליכים הפליליים עד תום ומוגש בהם כתב אישום. עוד עלה כי סך המפגעים אשר נפתח בגינם תיק חקירה בשנים 2013 עד 2017 (4 שנים מתוך 4.5 שנים שנבדקו בדוח הקודם) היה 586, ומספר המפגעים בתקופה הנבדקת (בשנים 2018 עד 2021) היה 546, כך שהחל בשנת 2017 מסתמנת מגמת עלייה מסוימת במספר המפגעים המגיעים לכדי חקירה פלילית, אולם החל במשנת 2019 עד 2021 חלה ירידה של כ-43% במספר זה. מנתונים נוספים של המשרד להג"ס עולה עוד שעד יוני 2022 נפתחו תיקי חקירה בגין 22 מפגעים סביבתיים. עוד נמצא כי מנתונים נוספים של המשטרה הירוקה עולה כי סך הכול נפתחו 472 תיקי חקירה בתקופה הנבדקת (2018 עד יוני 2022); 6, כי כ-40% (228) מכלל החקירות נפתחו ביוזמת המשטרה הירוקה; וכי בשנת 2021 חלה ירידה של 56% (39 לעומת 69) במספר

5 מפעלי A - בעלי השפעה הסביבתית הגדולה ביותר; מפעלי B - בעלי השפעה סביבתית בינונית.

6 יש להבחין בין נתונים העוסקים במפגעים לבין נתוני המשטרה הירוקה המדברים על מספר תיקי חקירה שנפתחו בתקופה הנבדקת. לפיכך, יש מקרים שבהם תיק חקירה אחד כולל מספר מפגעים ועבירות סביבתיים, ואף ייתכן כי תיק חקירה יכלול מפגעים שאירעו לפני התקופה הנבדקת.



תיקי החקירה שפתחה המשטרה הירוקה בהשוואה לשנת 2020, המספר הקטן ביותר של תיקים שנפתחו בעשור האחרון.

התביעה הפלילית במשרד להגנת הסביבה - נכון לאפריל 2022 המשרד מעסיק 11 משרדי תובעים חיצוניים המונחים על ידי הלשכה המשפטית במשרד.

- נמצא כי האכיפה נשענת כולה על תובעים חיצוניים, בניגוד לגופים מקצועיים נוספים העוסקים באכיפה פלילית של תיקים מורכבים כמו רשות התחרות שלה 15 תובעים פנימיים, ורשות ניירות ערך שגם לה 15 תובעים פנימיים היושבים בפרקליטות מיסוי וכלכלה. עלה כי משנת 2018 עד מועד סיום הביקורת שילם המשרד כ-6.5 מיליון ש"ח לתובעים חיצוניים שמטפלים בתיקי חקירה (לא כולל תיקי ברירות משפט).

- הביקורת העלתה כי קיימת מגמה של ירידה משמעותית (לא קבועה) של כ-30% במספר התיקים שבטיפול הלשכה המשפטית והתובעים החיצוניים בשנים 2011 - 2022. עוד עולה כי בשנים 2020 - 2022 חלה ירידה במספר התיקים החדשים שהעבירו גורמי החקירה במשרד להג"ס ללשכה המשפטית (בשיעור של 35%), אך אף על פי כן, בשנים 2014 - 2022 גדל ב-336% מספר תיקי מב"ד (תיק אשר "ממתין לביור דין" והכרעה אם להגיש בו כתבי אישום) שהצטברו בלשכה המשפטית ואצל התובעים החיצוניים, דבר המעיד על היווצרות עומס אצלם בטיפול בתיקים פליליים. מהנתונים גם עולה כי בשיעור התיקים המגיעים לשלב הסופי של ההליך הפלילי במשרד להג"ס - הגשת כתב אישום וניהול משפט - חלה ירידה הדרגתית - משיעור של 14.2% (73 תיקים שבהם הוגשו כתבי אישום מתוך כלל התיקים בטיפול התביעה) בשנת 2011, לשיעור של 8.6% מהתיקים (31 תיקים שבהם הוגשו כתבי אישום) נכון לסוף נובמבר 2022.

- נתוני הלשכה המשפטית על 42 תיקים שהגיעו לטיפול הלשכה המשפטית וקיבלו פסק דין בשנים 2017 עד 2021 מלמדים שהטיפול בתשעה מהם נמשך יותר משנתיים וחצי, הטיפול ב-19 מהם נמשך בין שנה וחצי לשנתיים וחצי, הטיפול ב-11 תיקים נמשך בין חצי שנה לשנה וחצי, והטיפול בשלושה תיקים נמשך פחות מחצי שנה.

הפיקוח במפעלים - נמצא כי משנת 2018 הסתמנה מגמת ירידה כללית ומתמדת במספר הביקורים שמחוזות המשרד קיימו במפעלים. בסך הכול הסתכמה הירידה במספר הביקורים בכל המחוזות בשנים 2018 עד 2021 בכ-44% (מ-5,680 ל-3,182 ביקורים). הירידה הניכרת ביותר הייתה בשנים 2018 עד 2019, לפני פרוץ מגפת הקורונה, והיא המשיכה במהלך השנים 2020 עד 2021. מן החלוקה למחוזות עולה כי הירידה החדה ביותר נרשמה במחוז צפון - ירידה בשיעור של כ-75% בשנים 2018 עד 2021 (מ-1,011 ל-257 ביקורים); אחריו מחוז ירושלים עם ירידה של 55% בביקורים (מ-970 ל-432 ביקורים); ואחריו מחוזות דרום ומרכז עם ירידה של 43% (מ-1,292 ל-737 ביקורים) ו-42% (מ-1,334 ל-770 ביקורים). בסך הכל הסתכמה הירידה במספר הביקורים בכל המחוזות בשנים 2018 עד 2021 בכ-44% (מ-5,680 ל-3,182 ביקורים). על אף הירידה במספר הביקורים, בביקורת המעקב עלה שמספר המפגעים המתועדים בשנים 2013 עד 2021 גדל ב-137%.

תורת אכיפה - בדוח הקודם צוין כי המשרד להג"ס פועל ללא תורת אכיפה סדורה ושלמה.



בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**: נמצא שנושא גיבוש תורת האכיפה נמצא על סדר היום של המשרד משנת 2003. עם זאת, אף שבמהלך השנים מונו צוותים בעניין, והאחרון שבהם מונה בשנת 2019, נכון ליולי 2022 ובחלוף חמש שנים מאז הדוח הקודם המשרד נמצא עדיין בשלבים ראשוניים של גיבוש תורת אכיפה שתסדיר את פעולותיו בנושא הפיקוח והאכיפה. כמו כן, תוצרי הליך גיבוש תורת האכיפה צפויים לעסוק פחות בסוגיות יסוד מבוניות, זאת אף שבעת הקמתו קבע הצוות כי תורת האכיפה תהיה מסמך אב עקרוני המכיל בין היתר שאלות יסוד עקרוניות, כגון מה הם הנושאים שפעולות הפיקוח והאכיפה יתמקדו בהם; מהם יחסי הגומלין בין המטה למחוזות; שאלות בנוגע לשינוי מבני במשרד; מי מקבל החלטה על פתיחת תיקי חקירה פלילית; והוא צפוי לעסוק בניסוח ובהשלמה של מסמכי המדיניות לפי תחומים קונקרטיים. חשיבות העיסוק בסוגיות יסוד אלו עולה ביתר שאת בנקודת זמן זו שבה תחום הגנת הסביבה עומד בפתחה של רפורמה גולטורית (רפורמת הרישוי המשולב) שצפויה לשנות את תהליכי מתן ההיתרים והרישיונות הן במהות והן בתדירות, כך שחלק מהם יינתנו אחת לעשור. נמצא כי תחום האכיפה לא עבר בדיקה מחדש לצורך התאמה של האכיפה לרפורמה זו. נתון זה, נוסף על הנתונים על הירידה של 44% בפיקוח על מפעלים בשנים האחרונות, דורשים כי תבוצע התאמה של מערכות הפיקוח והאכיפה של המשרד להג"ס על כל יחידותיו לשינוי הצפוי.

לוחות הזמנים לטיפול במפגעים - בדוח הקודם עלה כי לוחות הזמנים לביצוע שלבי האכיפה המוגדרים בנוהלי האכיפה אינם מתאימים לצורכי האכיפה של המשרד להג"ס ואינם מוגדרים בהתאם למהות המפגע ולחומרתו. עוד העלה הדוח הקודם כי אף לא אחד מהמחוזות מסווג מפגעים כחמורים שכן מערכות המידע במשרד להג"ס כלל אינן מאפשרות הזנת מפגעים חמורים ותיעודם ככאלה, והם מתועדים ומטופלים בהתאם למסלול האכיפה של מפגע רגיל; זאת מפני שהמחוזות מתקשים בעמידה בלוחות הזמנים המזורזים שהוגדרו לטיפול במפגע חמור.

בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**: לוח הזמנים הנוכחי שבנוהל האכיפה, הקובע את לוחות הזמנים של כל שלבי פעולת האכיפה לגבי מפגעים קלים ורגילים, עודכן מעט ושונה בדצמבר 2020 ואולם לא תוקף על אף חלוף כשנתיים מאז גיבושו, ולפיכך עלה כי גורמי האכיפה במשרד מתקשים לעמוד בלוחות הזמנים הקבועים בנהלים - כך שביוני 2022, מתוך כ-790 מפגעים שהיו פתוחים במערכת, הטיפול ב-483 מפגעים (61%) חרג מלוח הזמנים הנוכחי שנקבע בנוהל האכיפה הנוכחי (מהם 343 בהליך המינהלי ו-140 בהליך הפלילי).

אכיפה בויקה לניהול סיכונים - בדוח הקודם עלה כי המשרד להג"ס לא השלים את הליך הפחתת הסיכונים המשרדיים שמיפה בשנת 2011 בסקר סיכונים תפעוליים שעשה המשרד. בנושא סיכונים קריטיים, ובהם היעדר קביעת סדר עדיפויות משרדי הנגזר מהסיכונים הסביבתיים ומהקשיים בביצוע האכיפה, ההליך כלל לא התחיל. מאז לא עשה המשרד להג"ס סקר סיכונים נוסף, ולא מונה מנהל סיכונים תפעוליים משרדי כנדרש. לפיכך תוכניות העבודה של אשכול אכיפה, לרבות המשטרה הירוקה, וכן של המחוזות - אינן מבוססות על מדרג של סיכונים סביבתיים.

בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**: נמצא שבחלוף חמש שנים מהדוח הקודם ו-11 שנים מאז סקר הסיכונים האחרון, המשרד להג"ס לא עשה סקר סיכונים משרדי בכלל



ובנושא פיקוח ואכיפה בפרט; כך שתוכניות העבודה של אשכול אכיפה, המשטרה הירוקה והמחוזות אינן מבוססות על מדרג סיכונים סביבתיים משרדי מתוקף.

השימוש במחשבי לוח (טאבלטים) ובמערכת הביקורים - נמצא כי השימוש ב"אפליקציית הביקורים" לצורך תיעוד בזמן אמת במהלך הביקור אינו מוטמע באופן מלא בעבודת כלל גורמי הפיקוח: מתוך כ-4,500 ביקורים שנעשו על ידי המחוזות בשנת 2019, רק 1,506 ביקורים (כ-33%) תועדו באמצעות מערכת הביקורים. במחוזות דרום, מרכז ותל אביב המעיטו במיוחד להשתמש בה בשנה זו. זאת על אף המטרה שביסוד השקתה: שיפור ויעול של תיעוד הביקורים ומתן אפשרות לקבל מידע רחב ואחוד על כלל ביקורי הפיקוח שנעשו אצל מפוקח.

תיעוד מפגעים סביבתיים - בדוח הקודם עלה כי נוהלי המשרד להג"ס מציינים במקומות שונים את החובה לתעד מפגעים סביבתיים במערכות המידע של המשרד. נמצא כי ניכרים פערים בין המחוזות במספר המפגעים המדווחים אצלם ובסיווגם לפי דרגת חומרתם, והמחוזות אינם מתעדים כנדרש את היקף המפגעים, למעט מחוז מרכז. שיעור המפגעים הגבוה המדווח במחוז מרכז מעיד על תיעוד מעמיק ומקיף יותר של מפגעים מאשר בשאר המחוזות, ולא דווקא על מפגעים רבים יותר.

בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**: נמצא כי בתקופה הנבדקת (ינואר 2018 עד יוני 2022) תועדו במערכות המידע של המשרד 5,199 מפגעים, ובכלל זה פגיעות ונזקים סביבתיים או הפרות של רגולציה סביבתית, אך יש סוגי מפגעים שאינם מתועדים בה כמו פסולת, אסבסט, שפכים והדברה. עוד נמצא שהפערים בתיעוד בין מחוז מרכז ויתר המחוזות גדלו: בדוח הקודם הפער נע בטווח של בין 158% ל-500%; ובדוח הנוכחי פער זה נע בטווח שבין 195% ל-1,382%. כיוון שהמחוזות אינם מתעדים את כל מפגעי הסביבה, הרי שמסד הנתונים הלאומי בעניין זה חסר ונותן תמונה חלקית של מצב המפגעים הסביבתיים בישראל. כפועל יוצא מכך הגורמים הרלוונטיים במשרד, לרבות הנהלת המשרד, מקבלים מידע חסר על היקף המפגעים ועל סוגי המפגעים וחומרתם בבואם להחליט על תיעודן הטיפול במפגעים ובאילו סוגי מפגעים יש למקד את הפיקוח והאכיפה.

הפרדה בתחומי האחריות בתפקידי הרכזים המקצועיים במחוזות והכפיות המקצועית של רכזי תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות - בדוח הקודם עלה כי לא התקיימה הפרדה בין הכובע האסדרתי של הרכזים במחוז ובין תפקידי הפיקוח והאכיפה שלהם.

בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**: נמצא כי הניוד החופשי בין תפקידי אסדרה, פיקוח ואכיפה במחוזות אינם מאפשרים את הפרדה התפקודית, ובפועל האכיפה נפגעת לטובת האסדרה. שימור הסטטוס קוו בעניין עירוב התפקידים במחוזות והיעדר הטיפול של הנהלת המשרד לאורך השנים בקשיים שנוצרו בשל כך עשויים להסביר את היקף האכיפה הנמוך במשרד להג"ס. ביקורת המעקב העלתה עוד כי אף שגורמים באשכול אכיפה ובמחוזות סבורים שהרכזים המקצועיים במחוזות אינם צריכים לעסוק בזמנית ברגולציה, פיקוח ואכיפה, המשרד לא נקט פעולות שיביאו להפרדה בעניין. עוד נמצא כי בפועל אין בידי אשכול אכיפה, אשר לו סמכויות הפיקוח והאכיפה, סמכות מקצועית בנוגע לרכזי הפיקוח והאכיפה במחוזות, אשר פועלים כמעט באופן בלעדי לפי הנחיות מנהלי המחוזות.



מצב זה יוצר פער בין הכפיפות הפורמלית של רכזי הפיקוח והאכיפה לאשכול אכיפה לכפיפות בפועל, שאינה מתקיימת.

קו **כוח אדם במחוזות** - בדוח הקודם עלה כי מחסור בכוח אדם הקשה על המחוזות לעמוד במשימות האכיפה הנתונות באחריותם. להלן הממצאים שעלו בביקורת המעקב:

- **הרכיבים המקצועיים במחוזות** - בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**: נמצא כי על הרכיבים המקצועיים במחוזות הועמסו תחומים מקצועיים נוספים ללא תוספת תקינה. כך למשל במחוז מרכז אין תקן לתחומי האסבסט, זיהום אוויר מתחבורה, חירום ושלטון מקומי. העמסה נוספת זו על הרכיבים, הנושאים בתפקידי רגולציה ופיקוח וגם בתפקידי אכיפה מינהלית, הביאה להכבדה ניכרת בעבודתם וגרמה באופן כללי לדחיקת תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות, וזאת בניסיון לעמוד ביעדים בתחום הרגולציה. בחלק מהמקרים הדבר גורם לקשיים ביכולת המחוז לבצע פעילות של פיקוח ואכיפה. כניסתה לתוקף של רפורמת הרישוי המשולב צפויה להחמיר את המצב הזה בשל תוספת 46 תקנים לרישוי ופיקוח ללא הגדלה מקבילה של התקנים לאכיפה.

- **המרכזים בתחום הפיקוח והאכיפה במחוזות** - בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**: נמצא כי מאז הוקם תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות לא השתנה מספר התקנים המצרפי בו - 16 תקנים ששבעה מהם אינם מאוישים, וכי חלוקת התקנים בין המחוזות אינה מתבצעת בהלימה להיקף המשימות במחוזות; כך למשל, במחוז דרום, שבו ריכוז מפעלי A (142) ו-B (2,269) הוא הגבוה ביותר, מספר מתקני הפסולת שבו הוא הגדול ביותר והוא בעל השטח הגדול ביותר מבין המחוזות (יותר מ-60% משטח המדינה), יש שלושה תקנים - פחות מהמחוזות חפה, מרכז וצפון. הדבר מקשה על מחוז דרום לבצע כראוי את תפקידו בתחום הפיקוח והאכיפה. עוד עלה כי במחוזות דרום וחפה, אף שקיימים רשמית תקנים מאוישים בתחום הפיקוח והאכיפה, בפועל חלק מהעובדים המאיישים תקנים אלו עובדים בו-זמנית גם עבור תחומים אחרים במחוז, לרוב בתחום הרגולציה, על חשבון פעילות הפיקוח והאכיפה. עוד עלה כי במחוז ירושלים ותל אביב לא הוקם תחום פיקוח ואכיפה.

קו **כוח אדם במשטרה הירוקה** - אף שתחומי האכיפה שבאחריות המשטרה הירוקה התרחבו מאוד עם חקיקתם של חוקים סביבתיים חשובים בעשור האחרון, ואף שהאתגרים הסביבתיים גברו, לא הייתה הלימה בין היקף התחומים והמשימות שהוספו לאחריותה של המשטרה הירוקה ובין כוח האדם שהוקצה לביצוע המשימות.

בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**: נמצא כי הפער בין הצרכים והמשאבים עודנו משמעותי: בשל חקיקתם של חוקים סביבתיים, תחומי האכיפה שבאחריות המשטרה הירוקה התרחבו מאוד, בין היתר בשל עלייה של 250% בחקיקה הסביבתית משנת 2000; כמו כן נרשם גידול בהיקף אוכלוסיית ישראל של יותר ממיליון תושבים משנת 2015 (יותר מ-12%); וכן נרשם גידול של 58% (מ-748 ל-1179) במספר המפגעים הסביבתיים המתועדים ובמשימותיה של המשטרה הירוקה משנת 2015 - כל אלו הביאו לכך שהאתגרים שעמם מתמודדת המשטרה הירוקה גדלו בהיקפם ובמורכבותם. עם זאת, נמצא שהתקנים שהוקצו למשטרה הירוקה בשנים 2015 עד 2022 לא אוישו במלואם (בשיעורים שנעים בין כ-20% לכ-15%); וכי תקינת המפקחים במשטרה הירוקה קטנה בשנים אלה בתקן (מ-53 ל-52).



הכישורים המקצועיים הנדרשים מהמפקחים במשטרה הירוקה - בדוח הקודם עלה כי המשטרה הירוקה, שלמעטים מעובדיה השכלה בתחומים המדעיים הרלוונטיים הנדרשים, תלויה ביכולותיהם המקצועיות של רכזים מקצועיים במחוזות בכל הנוגע לחקירת מפגעי מפעלים, ועל כן היא תלויה בשיתוף פעולה מצד המחוז ובהסכמתו להעביר את המפגע למסלול אכיפה פלילי. במצב זה ההחלטה אם לפתוח בחקירה בעניין מפגע סביבתי שמקורו בתעשייה נתונה הלכה למעשה בידי מנהלי המחוזות. עוד נמצא כי מעיון בדוחותיה השנתיים של המשטרה הירוקה עולה כי היא המשיכה לאכוף בעיקר עבירות מתחום הפסולת - מפגעים ויזואליים בעיקר בקטגוריית פסולת בניין שאינם מורכבים ודורשים מיומנות מקצועית בתחום האכיפה הסביבתית, ששיעורם בשנים 2013 עד 2017 היה 27% עד 35% מכלל תיקי החקירה וכלל כמה עשרות תיקים.

בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**: מביקורת המעקב עולה כי לתפקיד מפקח במשטרה הירוקה וכן לתפקיד ניהולי של מרכז במשטרה הירוקה לא נדרשת השכלה אקדמית. עוד נמצא כי שיעור תיקי החקירה שטופלו על ידי המשטרה הירוקה בגין מפגעי פסולת - שהן עבירות ויזואליות שאינן דורשות מיומנויות מדעיות מקצועיות וטכנולוגיות רבות - עלה כי לעומת הדוח הקודם, שבו נמצא כי בשנים 2013 עד 2017 (תקופה של חמש שנים כאמור) כשליש מתיקי החקירה נפתחו בגין מפגעי פסולת (152 תיקים), בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2018 עד 2022 (תקופה של ארבע שנים) עלה מספרם של תיקי הפסולת ל-259 (כ-59%). יצוין כי בשנת 2020 וכן בשנת 2021 שיעור התיקים בגין מפגעי פסולת היה גבוה יחסית לממוצע בתקופה הכוללת - 63% בכל אחת מהשנים.

השוואה מוסדית בהיבטי הפיקוח והאכיפה - היבטי כוח אדם - מההשוואה עולה כי בערכים מוחלטים כוח האדם העוסק בפיקוח ובאכיפה במשרד להג"ס קטן יותר בהשוואה לגופי האכיפה האחרים - 57 עובדים - זאת בשיעור הנע בין 19% ל-33% (ברשות לאכיפה בדיני מקרקעין 82 עובדים, ולרשות ניירות ערך כ-70 עובדים, ולמעט רשות התחרות - בה כ-56 עובדים בתחומי הפיקוח). כוח האדם בתחום הפיקוח והאכיפה במשרד להג"ס קטן אף יותר כשמדובר בכוח אדם בעל השכלה אקדמית, זאת בשיעור שנע בין 61% ל-74% בהשוואה לגופי האכיפה שנבדקו. עוד עולה שדרישות הסף לתפקידי פיקוח ואכיפה במשרד להג"ס נמוכות משמעותית מדרישות הסף לתפקידים בעלי תחומי אחריות מקבילים ברשויות האחרות.

אכיפת מפגעי פסולת במחוז דרום - נמצא כי על אף ריבוי מפגעי הפסולת שעלו בדוחות קודמים של מבקר המדינה⁷, בתקופה הנבדקת (מינואר 2018 עד יוני 2022) הופקו במחוז דרום רק ארבעה צווים מינהליים בגין מפגעי פסולת וניקיון (מתוך 15 צווים שהוצאו), מהם שניים ליישובים בדואיים (לקיה ותל שבע), ונפתחו כ-74 תיקי חקירה, מרביתם ביוזמת המשטרה הירוקה.

אכיפה בשטחי יהודה ושומרון - פעילות האכיפה העיקרית שנעשית באזור יהודה ושומרון (למעט ביישובים הישראליים) מבוצעת על ידי יחידת דוד, ואולם פעילות זו מוגבלת לאכיפה בתחום הפסולת במעברים. נוסף על כך המינהל האזרחי לא הציג לפני משרד מבקר המדינה מידע המלמד על פעולות אכיפה ממשיות מצידו בנוגע

7 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2021**, "הטיפול בפסולת בניין", עמ' 805 - 902; מבקר המדינה, **דוח הביקורת השנתי 2022**, "נושאים מערכתיים - היבטי משילות בנגב", עמ' 21 - 288.





לשורה של מפגעים סביבתיים אחרים או מידע לגבי היקף המפגעים הסביבתיים המצוי באזור יהודה ושומרון וסוגיהם. כמו כן המשרד להג"ס מקבל מידע על פעולות אכיפה שמבצע קצין מטה איכות הסביבה ויחידת דוד ואולם אין בידיו מידע כולל על כל פעולות האכיפה הסביבתית של המינהל האזרחי באזור, ובפרט על פעולתה של יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי.





מערך המודיעין במשטרה הירוקה - בביקורת המעקב נמצא כי למערך המודיעין במשטרה הירוקה הוקצו ארבעה תקנים, וכי הליקוי תוקן באופן מלא.


עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ כי המשרד להג"ס יגבש מתווה פעולה להעלאת פעילותו בתחום האכיפה (המינהלית והפילילית) באופן שיביא למיצוי מרבי של תפקידו. 

על המשרד להג"ס לנקוט את הצעדים הדרושים להסדרת פעולותיו בתחום הטיפול במפגעים סביבתיים והאכיפה המינהלית לרבות: הגדרה ברורה וסדורה של שלבי הטיפול, ובפרט של שלב ההסדרה (הסרת המפגע או תיקון ההפרה תוך "שיח" עם המפוקח, ללא נקיטת אמצעי אכיפה מינהלית או פלילית), קביעת אמות מידה לצורך ניתוב הטיפול למסלול המתאים והקפדה על תיעוד מלא של כלל הפעולות שננקטו לטיפול בכל מפגע ללא קשר למסלול הטיפול (מינהלי או פלילי). 

מוצע כי המשרד להג"ס יבחן את הצורך בהגברת השימוש בצווים מינהליים תוך מתן הדעת על אפקטיביות פעולות האכיפה מצד אחד ועל מידתיות מצד שני. 

לאור השינויים הרגולטוריים הצפויים בעבודת המשרד להג"ס במסגרת רפורמת רישוי משולב, ולנוכח הזמן הרב שחלף מאז בוצעו שינויי עומק בתחום האכיפה במשרד, מוצע שהמשרד ישקול מחדש את המתווה המתגבש של תורת האכיפה באופן שיתאים גם לרפורמת הרישוי המשולב המתגבשת, יאיץ את פעילותו בנושא ויקבע עקרונות יסוד לאכיפה אשר ינחו את פעילותו, כך שהאכיפה תתבצע באפקטיביות ובאופן שוויוני ואחיד. כמו כן מומלץ כי המשרד יקבע עקרונות שיבהירו את הממשקים שבין רגולציה, פיקוח ואכיפה. 

מומלץ כי המשרד להג"ס יבצע את הפעולות האלה: בחינה מקיפה של תהליך הטיפול לצורך איתור חסמים שגורמים לעיכובים ולחריגות מלוחות הזמנים; מיפוי שלבי הטיפול הקיימים והרצויים; קביעת לוחות זמנים בהתאם לסוגי המפגעים, הערכת הסיכונים, שלבי הטיפול הנדרשים ויכולת השימוט; והשלמת תיקופו של לוח הזמנים המטויב. 

מומלץ כי המשרד יבצע סקר סיכונים משרדי מעודכן, מקיף ומקצועי, שיעשה מתוך גישה צופה פני עתיד ויכלול זיהוי סיכונים חדשים או מתפתחים לצד הפיקוח והאכיפה השוטפים של הסיכונים הקיימים, יתקף אותו ויעדכנו באופן שוטף. עוד מומלץ כי תוכניות העבודה בנושא האכיפה יתבססו גם על סקר הסיכונים שיבוצע. כמו כן, מומלץ כי המשרד ינקוט 



פעולות שיסייעו לנהל את הסיכונים ברמה הארגונית, ובמסגרת זו ימונה מנהל סיכונים משרדי אשר ינהל את התחום.

על המשרד להגביר את פעולות הפיקוח והאכיפה שלו ולשפר את דרכי תיעודן כך שיאפשרו לבצע ניטור רצוף של מפגעים סביבתיים ולעקוב אחר מידת הציות של המפוקחים לדיני הג"ס. במסגרת זו מומלץ כי המשרד ישקול את הרחבת מספר הביקורים, לרבות באמצעות קביעת יעדים למחוזות, ובקרה אחר עמידתם ביעדים אלו.

על רקע העמדה העקבית של משרד המשפטים בדבר הצורך בהתכנסות התביעה פנימה במשרד להג"ס, ולאור הנתונים האמורים ומשמעויותיהם, וכדי לחזק את מערך האכיפה הסביבתית ואת האפקטיביות שלה - מוצע כי המשרד להג"ס יבחן עם משרד האוצר ונציבות שירות המדינה חלופות שונות לפתרון הבעיה, לרבות האפשרות לקדם את ההצעה הדו-שלבית של פרקליט המדינה להתכנסות התביעה בהדרגה באמצעות הקצאת משרות תקן ראשונות לתובעים במשרד, ויחדיו יפעלו ליישומה של החלופה שתיבחר.

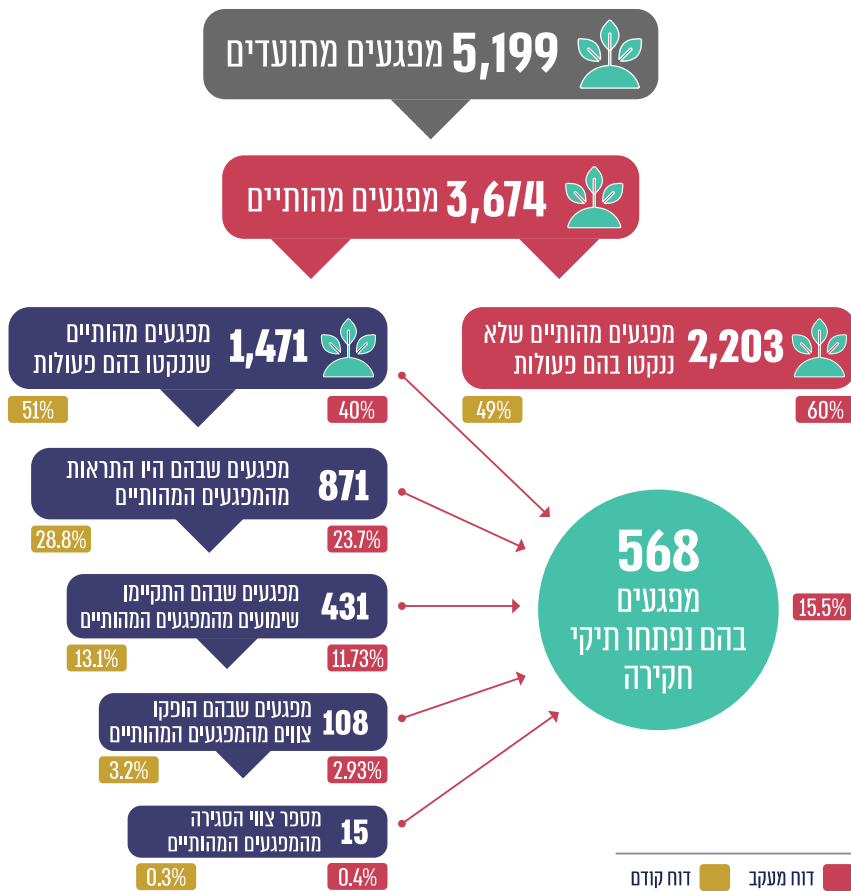
מוצע כי הנהלת המשרד תורה למחוזות לקיים כנדרש את הנחיות הנהלים בנוגע לתיעוד כלל ההפרות והמפגעים ולקיים על כך בקרה; עוד מומלץ למשרד לנקוט פעולות כדי להבטיח שתהיה לו מערכת מחשוב מתאימה שתאפשר תיעוד של כל סוגי מפגעי הסביבה הקיימים כדי שההחלטות בעניין זה ואופן הטיפול בהן ייקבעו על בסיס מידע מלא. כן מומלץ כי המשרד יבצע מיפוי על היקף השימוש באפליקציית הביקורים ויבחן את הצורך בביצוע שינויים ושרוגים במערכת כדי לפשט ולייעל את השימוש בה, כדי לעודד את המפקחים והרכיזים להשתמש בה באופן מלא וכדי לקדם את האחידות בעבודת הפיקוח והבקרה ואת יעילות איסוף המידע.

מומלץ כי הנהלת המשרד להג"ס: (א) תבחן מחדש את חלוקת משאבי כוח האדם במשרד ואם חלקו של תחום והאכיפה תואם את חשיבותו בהשוואה לתחומי הרגולציה של המשרד; (ב) תבחן את נושא הכפפתם של רכזי הפיקוח במחוזות לאשכול האכיפה ושהמשרד ישמש גורם מתכלל בהיבט הניהולי והמקצועי. עוד מומלץ שההפרדה הנדרשת בין תפקידי האסדרה ותפקידי הפיקוח והאכיפה של הרכיזים המקצועיים במחוזות תידון על ידי המשרד להג"ס ותגובש מתכונת להבטחת פעולות אכיפה מיטבית. לצורך כך מומלץ כי המשרד יבחן, בין במסגרת גיבוש תורת האכיפה, בין במסגרת גיבוש מנגנון הפיקוח העדכני ובין באופן אחר, את הקשיים שנוצרים בשל הטשטוש התפקודי בין תחומי הרגולציה, הפיקוח והאכיפה. לצורך מתן מענה לקשיים אלו מומלץ כי המשרד יבחן את החלופות המבניות האפשריות בעניין זה, יגבש מענה אשר יפתור את המתח התפקודי האמור ויצמצמו למינימום, ויקצה לכך את המשאבים הנדרשים. במסגרת בחינה זו, מומלץ לשתף בהליך את כל הגורמים הרלוונטיים במשרד לנושא הרגולציה, הפיקוח והאכיפה (המינהלית והפילילית). עוד מומלץ כי בעת קיום הבחינה ובחירת החלופה המתאימה יביא המשרד בחשבון פרקטיקות, נורמות ועקרונות מקובלים בנושא, למשל אצל רגולטורים מקצועיים אחרים בישראל; המלצות לפרקטיקה מיטבית של פיקוח ואכיפה רגולטורית ב-OECD; ועקרונות הנהוגים בשיטת המשפט הישראלית בנושא מניעת ניגוד עניינים מוסדי; (ג) תבחן את צורכי המחוזות בשים לב להיקף משימותיו ולפערים מול התחומים במטה ותווסת את משאביו בהתאם. מומלץ כי המשרד להג"ס ימפה את הפערים הקיימים בתחום תקינת כוח האדם ותנאי הסף הנדרשים לתפקידי הפיקוח והאכיפה הסביבתית, לרבות בתחום ההשכלה הרלוונטית וידיעת שפות נוספות נדרשות, ויביאם לדיון משותף עם אגף



התקציבים והממונה על השכר במשרד האוצר וכן עם נציבות שירות המדינה לבחינת הצורך בהתאמת המשאבים הדרושים למשרד להג"ס כדי שיוכל למלא את תפקידיו ולעמוד במשימותיו. לעניין זה מוצע כי משרד האוצר ונציבות שירות המדינה ייתנו דעתם גם על הפערים שעלו אל מול רשויות אכיפתיות אחרות (רשות ניירות ערך, רשות התחרות והרשות לאכיפה בדיני מקרקעין). כמו כן, מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל לאיוש מלא של התקנים (שישה) שכבר הוקצו.

נתוני האכיפה לפי שלבי האכיפה של המפגעים המתועדים בתקופה הנבדקת, ינואר 2018 - יוני 2022





על פי דוחות הפעילות השנתיים של מצ"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				פרק הביקורת	הליקוי בדוח הביקורת הקודם
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
				תורת אכיפה	המשרד להג"ס פועל ללא תורת אכיפה סדורה ושלמה, והוא לא השלים את הפעולה שיזם כבר בשנת 2003 לגיבוש תורת אכיפה. נוהל אכיפה סביבתית, שהוצג כתורת האכיפה המשרדית, הוא נוהל מסגרת בלבד, מתמקד בהיבטים מצומצמים ביותר של מדיניות אכיפה ואינו משקף כלל תורת אכיפה ראויה, מלאה ומפורטת, כנדרש מגורם אכיפה המוביל את הטיפול בתחום הגנת הסביבה.
				מערך הנהלים	לוחות הזמנים לביצוע שלבי האכיפה המוגדרים בנוהלי האכיפה אינם מתאימים לצורכי האכיפה של המשרד להג"ס ואינם מוגדרים בהתאם למהות המפגע ולחומרתו. עוד העלה כי אף לא אחד מהמחוזות מסווג מפגעים כחמורים; נמצא כי מערכות המידע במשרד להג"ס כלל אינן מאפשרות הזנת מפגעים חמורים ותיעודם ככאלה, והם מתועדים ומטופלים בהתאם למסלול האכיפה של מפגע רגיל; זאת מפני שהמחוזות מתקשים בעמידה בלוחות הזמנים המוזרים שהוגדרו לטיפול במפגע חמור, ולפיהם יוגש כתב אישום נגד מבצע המפגע לכל היותר 72 ימים ממועד הדיווח על המפגע.
				אכיפה בזיקה לניהול סיכונים	המשרד להג"ס לא השלים את הליך הפחתת הסיכונים המשרדיים שמיהפ שערך המשרד. ההליך כלל לא התחיל בנושא סיכונים קריטיים, וביניהם היעדר קביעת סדר עדיפויות משרדי הנגזר מסיכונים סביבתיים ובקשים בביצוע אכיפה. מאז לא ערך המשרד להג"ס סקר סיכונים נוסף, ולא מונה מנהל סיכונים תפעוליים משרדי כנדרש. לפיכך תוכניות העבודה של אשכול אכיפה, לרבות המשטרה הירוקה, וכן של המחוזות - אינן מבוססות על מדרג של סיכונים סביבתיים, שעליו הוא היה אמור להחליט בעקבות סקר סיכונים מקיף ומקצועי.



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
				המחוזות מתעדים באופן חסר את המפגעים הסביבתיים. ניכרים פערים בין המחוזות במספר המפגעים הסביבתיים המדווחים אצלם ובסיווגם לפי דרגת חומרתם, והמחוזות אינם מתעדים כנדרש בנוהלי המשרד את היקף המפגעים, למעט מחוז מרכז. שיעור המפגעים הגבוה המדווח במחוז מרכז מעיד על תיעוד מעמיק ומקיף יותר של מפגעים מבשאר המחוזות, ולא דווקא על מפגעים רבים יותר.	תיעוד מפגעים סביבתיים
				נגד רוב המפגעים המתועדים לא מתבצעות פעולות אכיפה מינהלית או אכיפה פלילית (כ-59% מכלל המפגעים הסביבתיים המדווחים המתועדים) והם מטופלים, אם בכלל, באמצעות הסדרה, וללא כללים אחידים לגבי אופן יישומה. כחצי מהמפגעים המהותיים (שיעור של 49% מהם) אף הם אינם נאכפים ומטופלים על דרך ההסדרה, למרות שהם ברמת חומרה רגילה או חמורה, ונוהלי המשרד קובעים כי נדרשת אכיפה בגינם. שיעורים אלו אף גבוהים יותר במחוז דרום (כ-63% מהמפגעים המהותיים); במחוז חיפה (כ-53%); במחוז ירושלים (כ-57%) ובמחוז מרכז (כ-50%).	נתוני אכיפה מינהלית
				צו סגירה מינהלי הוא אמצעי האכיפה המחמיר ביותר שבסמכות המחוזות, והנתונים מראים כי הם נמנעים כמעט לחלוטין מהפעלתו. בכל המחוזות הופקה כמות מצרפית של 114 צווים מינהליים, שיעור של 3.2% בלבד מכלל המפגעים המהותיים (ו-2.5% בלבד מכלל המפגעים המדווחים).	שימוש בצווים מינהליים
				רובם המכריע של תיקי החקירה בשנים 2014 עד יוני 2018 (כ-77%) נסגרו ללא הגשת כתב אישום, ובפחות מרבע מהם הוגש בפועל כתב אישום - שיעור של כ-1.7% בלבד מכלל המפגעים המהותיים שהתרחשו בשנים אלו.	נתוני אכיפה פלילית



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
				<p>1. הרכזים המקצועיים, המשמשים זרוע האכיפה של המחוזות, מקיימים קשרי עבודה שוטפים ופתוחים המבוססים על שיתוף פעולה עם המפוקחים ועל דו-שיח ביניהם, בהיותם הגורם האחראי מטעם המשרד לקיום אסדרה שוטפת הכוללת מתן היתרים ורישוי סביבתי. בו-זמנית בתפקיד הפיקוח, וביתר שאת בתפקיד האכיפה, נדרשים הרכזים המקצועיים לנקוט כנגד המפוקחים פעולה נחושה ואף לעומתית. ביצוע שני תפקידים אלו, הנבדלים זה מזה במאפייני הקשר מול המפוקחים, בעת ובעונה אחת מעלה את החשש כי הרכזים מתקשים באכיפה בקרב גורמים שהם מקיימים עימם קשרי עבודה שוטפים שנוצרו בהיותם רגולטורים של הגורמים המפוקחים, ואף נמנעים ממנה.</p> <p>2. במשרד להג"ס שבה ועלתה הטענה כי יש להנהיג הפרדה ברורה בין תפקיד הרגולטור לבין תפקידי הפיקוח והאכיפה, ואף הוקם תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות, שאמור היה ליצור את ההפרדה הזו; אך היא לא בוצעה בפועל. עלה כי ריבוי תפקידים זה אף עוגן בשנת 2017 בנוהלי המשרד ובסמכויותיהם. נוהלי המשרד גם מקבעים את שילוב התפקידים, אף ששילוב זה יוצר קשיים המתווספים ליתר הגורמים המביאים לאכיפה מצומצמת של המשרד להג"ס. היעדרה של הפרדה בין תפקיד הרגולציה ובין הפיקוח והאכיפה אינו מתיישב עם עקרון מניעת ניגוד העניינים המוסדי. כמו כן תחום הפיקוח והאכיפה הוקם בארבעה מתוך ששת המחוזות של המשרד (למעט מחוזות ירושלים ותל אביב).</p>	<p>הפרדה בין תחומי האחריות בתפקידי הרכזים המקצועיים במחוזות המקצועיים במחוזות</p>
				<p>מחסור בכוח אדם הקשה על המחוזות לעמוד במשימות האכיפה הנתונות באחריותם.</p>	<p>כוח אדם במחוזות</p>



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
				<p>אף שתחומי האכיפה שבאחריות המשטרה הירוקה התרחבו מאוד עם חקיקתם של חוקים סביבתיים בעשור האחרון, ואף שהאתגרים הסביבתיים גברו גם הם עם הגידול באוכלוסייה והתרחבות התעשייה, לא טופלו צורכי המשטרה הירוקה באופן מספק להתאמת כוח האדם הנדרש למציאות זו. מספר המשרות הכולל במשטרה הירוקה נותר כמעט ללא שינוי במשך שבע שנים, והוא אף צומצם בשנת 2018 בשני עובדים. המשרד להג"ס אינו מקצה משרות חדשות למשטרה הירוקה, והעובדים בו מבצעים תפקידים נוספים על תפקידם, זאת, בין היתר, בשל החלטת המשרד להקצות תחילה ליחידות אחרות לצורך קידום תחומים אחרים שבסמכותו לפני קידום תחום האכיפה ולעיתים על חשבוננו, אף שאיתר, כדבריו, כשלים רבים באכיפה.</p>	כוח האדם במשטרה הירוקה
				<p>הצורך במיסוד עבודת המשטרה הירוקה על מערך מודיעין שיאפשר ניהול מבוסס מודיעין בתחום הפיקוח והאכיפה הכלל-משרדי, חזר ועלה מאז הוחלט על הקמתו של מערך זה בשנת 2012. הועלה כי רק בשנת 2018, כשש שנים לאחר מכן, החל המשרד להקים מערך מודיעין ולגבש תורת מודיעין, אולם מערך זה מושתת על תקן חדש נוסף אחד, ואת רוב הפעילות המעשית בנושא מבצעים עובדי המשטרה הירוקה, נוסף על תפקידם, ולדברי מנהל המשטרה הירוקה, אגב פגיעה במערך המבצעי שלה.</p>	מערך המודיעין במשטרה הירוקה



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
				<p>1. המשטרה הירוקה, שלמעטים מעובדיה השכלה בתחומים המדעיים הרלוונטיים הנדרשים, תלויה ביכולותיהם המקצועיות של רכזים מקצועיים במחוזות בכל הנוגע לחקירת מפגעי מפעלים, ועל כן היא תלויה בשיתוף פעולה מצד המחוז ובהסכמתו להעביר את המפגע למסלול אכיפה פלילי. במצב זה ההחלטה אם לפתוח בחקירה בעניין מפגע סביבתי שמקורו בתעשייה נתונה הלכה למעשה בידי מנהלי המחוזות.</p> <p>2. מעיון בדוחותיה השנתיים של המשטרה הירוקה מהשנים האחרונות עולה כי במהלך היא המשיכה לאכוף בעיקר עבירות מתחום הפסולת - מפגעים וזואליים שאינן מורכבים ודורשים מיומנות מקצועית בתחום האכיפה הסביבתית. בשנים 2013 עד 2017 היה שיעור האכיפה בקטגוריית פסולת בניין 27% עד 35% מכלל תיקי החקירה וכלל כמה עשרות תיקים; שאר התיקים התפלגו על פני 13 עד 19 סוגים אחרים של מפגעים.</p>	<p>הכישורים המקצועיים הנדרשים מהמפקחים במשטרה הירוקה</p>



סיכום

מערך הפיקוח והאכיפה של המשרד להג"ס הוא אחת משלוש אבני היסוד המרכזיות בפעילות המשרד. הדוח הקודם, שממצאיו פרסמו במאי 2019, הצביע על פערים משמעותיים בתשומות, במשאבים ובתפוקות של מערך זה. הגם שבתגובתו לממצאי הביקורת הקודמת של המשרד, ולפיה נושא האכיפה הסביבתית "חשוב מאין כמוהו... וכי המשרד להג"ס לוקח אחריות מלאה על השלמת המהלך", ליישום התוכנית לשיפור פעולות הפיקוח והאכיפה שעליה הוחלט בשנת 2015, ממצאי ביקורת המעקב מלמדים כי לא חל שינוי ניכר בתמונה שעליה הצביע הדוח הקודם וכי מרבית הליקויים לא תוקנו. על אף מודעות המשרד להג"ס והנהלתו למצב הדברים, החולשות המרכזיות במערך הפיקוח והאכיפה נותרו בעינן - ירידה בפיקוח במפעלים, מיעוט פעולות אכיפה מינהליות ובעיקר פליליות באופן שעלול לפגוע בהתרעה נגד מעוולים סביבתיים; היעדר תשתית תורתית מתוקפת שתהווה בסיס לפעילות המשרד להג"ס בתחום הפיקוח והאכיפה; מבנה תפקודי שמעורר קושי בביצוע תפקידי הפיקוח והאכיפה באופן מיטבי; פערים ניכרים בין היקף משימות הפיקוח והאכיפה ובין כוח האדם הממונה על ביצוען.

מאז הביקורת הקודמת הלכו והתעצמו האתגרים והסיכונים הטמונים בטיפול במפגעים סביבתיים, והם צפויים אף לגבור בשנים הבאות. דיני הג"ס מטילים בראש ובראשונה על המשרד להג"ס אחריות לאכיפה סביבתית בישראל, ומכאן גם החובה לנקיטת פעולות אקטיביות ונרחבות לשיפור מערך הפיקוח והאכיפה. כדי לשכלל את הטיפול הציבורי באכיפה הסביבתית על המשרד להג"ס לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת מעקב זו, לרבות גיבוש תורת אכיפה משרדית אשר תיתן מענה לבעיות הקיימות; לשפר את תהליכי עבודת גופי האכיפה במשרד; ולקדם את האכיפה המינהלית ואת האכיפה הפלילית. מומלץ כי המשרד גם יקיים בקרה שוטפת על הטמעת עקרונות העבודה שבתורת האכיפה - במחוזות, במשטרה הירוקה וביחידות המשרד הרלוונטיות - וכן לקיים הליך סדור של הפקת לקחים כדי לטייב ככל האפשר את הליכי עבודתו בתחום. נוכח הממצאים שעלו בדוח בנוגע לסוגיות מבניות ולסוגיות כוח אדם עלה כי רק סוגית האיוש במערך המודיעין במשטרה הירוקה תוקנה. בשים לב לייחודיות הפעילות של המשרד להג"ס באכיפת דיני הג"ס, מוצע כי המשרד להג"ס, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה יפעלו בשיתוף פעולה כדי לבחון את הפערים הקיימים בתחומי כוח אדם ואת הדרכים לצמצום באופן שיאפשר למשרד להג"ס לעמוד במשימותיו ולמלא את תפקידיו במלואם.

הפערים שעלו בביקורת המעקב עולה ביתר שאת בנקודת זמן זו, שבה תחום הגנת הסביבה עומד בפתחה של רפורמה רגולטורית משמעותית - רפורמת הרישוי המשולב. במסגרת חוק חדש, יתוקנו הסדרי הרישוי וההיתרים הקיימים, באופן שהליכים אלו יאוחדו, כך שיינתן היתר סביבתי אחד לפעילות בעלת פוטנציאל לגרום להשפעה סביבתית ניכרת. תיקון הליקויים חיוני אפוא להשגת היעדים בתחום האכיפה הסביבתית ולהתמודדות ראויה עם האתגרים הסביבתיים לסוגיהם שעיינו מתמודדת המדינה ואשר צפויים להחמיר בעתיד.



אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מבוא

מדינת ישראל היא מדינה מפותחת, ובדומה למדינות המפותחות היא מאופיינת בנתוני תוצר מקומי גולמי (תמ"ג) לנפש ובנתוני צריכה גבוהים⁸, בשטח גיאוגרפי קטן⁹, בגידול אוכלוסין ובשיעור גדול¹⁰ ובתעשייה מזהמת. נתונים אלו מחייבים מערך אכיפה יעיל של דיני הגנת הסביבה בישראל (להלן - דיני הג"ס), אשר יתמודד עם האתגרים הסביבתיים בישראל, ובכלל זאת יסייע בהטמעת נורמות סביבתיות בקרב הציבור והתעשייה, יצמצם נזקים סביבתיים הכרוכים בגידול אוכלוסין ובפיתוח מואץ וישמר את משאבי המדינה. הנזקים הסביבתיים בישראל כוללים מגוון תחומים ובהם זיהום האוויר, זיהום מקורות המים, זיהום הקרקע, רעש, פגיעה במערכות אקולוגיות, מינים פולשים, קרינה ועוד, והם נאמדו בשנת 2017 בסך 31.52 מיליארד ש"ח (לפי נתוני שנת 2014). המשרד להג"ס לא פרסם נתונים מעודכנים בעניין מאז, אולם בשנת 2021 הוא פרסם נתונים בתחום נזקי פליטות לאוויר (מזהמים וגזי חממה), והעריך את הנזקים מפליטות לאוויר לבדם בסך 31 מיליארד ש"ח (לפי נתוני שנת 2018).

המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס או המשרד) נושא באחריות לניסוח מדיניות סביבתית ארצית משולבת וכוללנית, ופועל לשמירה על הסביבה באמצעות קידום חוקים, תקנות ותקנים, פיקוח על יישום ואכיפתם (להלן - אכיפה סביבתית). המשרד הוא הגוף העיקרי, אם כי לא היחיד, האחראי לאכיפת דיני הג"ס בישראל, והמטה שלו בנוי מכמה אשכולות מקצועיים, ובהם אשכול תעשיות, אשכול משאבי טבע ואשכול פיקוח ואכיפה (להלן - אשכול אכיפה). במשרד פועלים ארבעה גורמים עיקריים, המשולבים בהליכי האכיפה: (א) שישה מחוזות: צפון, חיפה, תל אביב, מרכז, ירושלים ודרום (להלן - המחוזות)¹¹; (ב) הלשכה המשפטית; (ג) היחידות

8 בשנת 2021 התמ"ג לנפש עמד על 51,430 דולר אמריקאי בהשוואה למוצע מדינות ה-OECD שעמד על 42,098 דולר אמריקאי, ולמוצע העולמי שעמד על 10,936 דולר אמריקאי. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), בשנת 2020 ההוצאה לצריכה פרטית לנפש עמדה על 74,334 ש"ח לשנה, והיא מצויה במגמת עלייה רציפה משנת 1950.

9 לפי נתוני הלמ"ס, שטחה של מדינת ישראל הוא 22,072 קמ"ר.

10 לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון ל-31 בדצמבר 2022 אוכלוסיית ישראל מנתה 9.9.656 מיליון תושבים. בסוף שנת 2024 מספר התושבים בישראל צפוי להגיע ל-10 מיליון, ובשנת 2048 ל-15 מיליון.

11 נוסף על כך פועלת ביהודה ושומרון יחידה של המינהל האזרחי (קמ"ט איכות הסביבה בשטחי יהודה ושומרון) המונחית בהיבטים מקצועיים על ידי המשרד להג"ס.



באשכול האכיפה במטה המשרד; (ד) המשטרה הירוקה. הפיקוח¹² והאכיפה¹³ הם אחת מאבני היסוד המרכזיות בפעילות המשרד.

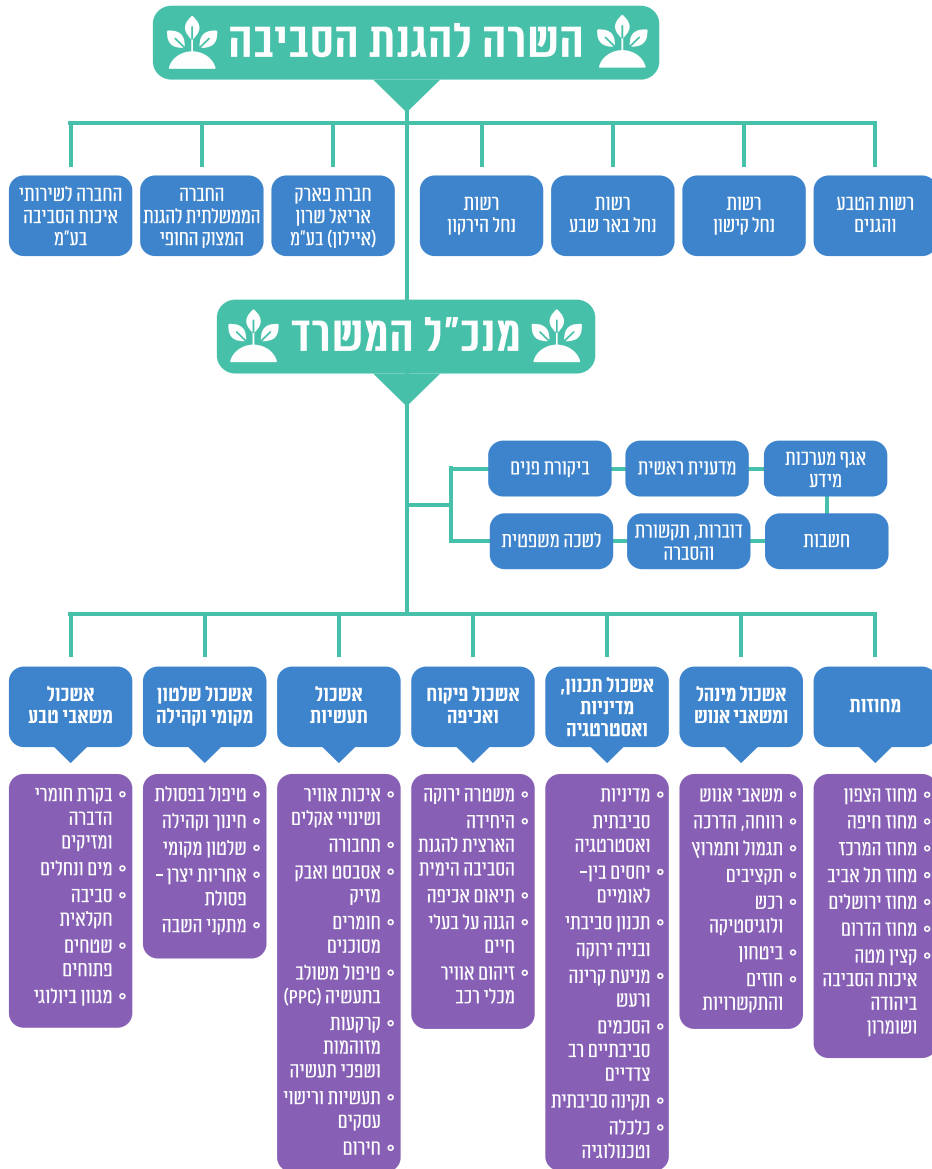
ההגנה על הסביבה חשובה לבריאות האדם, החי והצומח, לאיכות החיים, לשמירה על משאבי הטבע ולכלכלת המדינה. בתחילת שנות האלפיים הייתה בישראל תנופת חקיקה בתחום הסביבתי הודות למודעות הגוברת בקרב הציבור לנושא זה, ובכלל זה נחקקו דיני הג"ס העוסקים בשמירה על משאבי המים הים, החופים, הקרקע והאוויר; בפניו פסולת וחומרים מסוכנים; בשמירת ערכי הטבע; ובסוגיות הנוגעות לפיתוח מול שמירה על הסביבה. תנופה זו הביאה להגדלת אחריותו של המשרד להג"ס לתחומי אכיפה חדשים, להרחבת תחומים קיימים, להגדלת מספר המקרים הניתנים לאכיפה ואף לשימוש בכלי אכיפה חדשים כמו עיצומים כספיים.

חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008, נועד בין היתר "להגן ולשמור על איכות נאותה של הסביבה ולשפרה, למנוע פגיעה בסביבה או בבריאות הציבור ולשלול את הכדאיות הכלכלית שבפגיעה בסביבה, בין השאר באמצעות ענישה המתחשבת בשווי הנזק שנגרם, בטובת ההנאה שהושגה או ברווחים שהופקו תוך ביצוע עבירות", בין היתר, באמצעות הטלת קנס תוך התחשבות בנזק הכלכלי שנגרם לסביבה או בטובת ההנאה שהושגה או ברווחים שהופקו תוך ביצוע עבירה. בדברי הסבר לחוק זה נכתב ש"במצב הנוכחי רווחי העבריינים הפוטנציאליים גבוהים במידה ניכרת מן הקנסות... הדבר מביא לכך שלמעשה אין הרתעה של ממש שתמנע את ביצוע העבירות ואת הזיהום כתוצאה מכך. נוצר מצב שבו משתלם וכדאי מבחינה כלכלית לבצע עבירות סביבתיות ולשלם בשל כך קנסות מאשר לעמוד בתקנים הקבועים לפי חוק. הדרך היעילה להתמודדות בכך היא להטיל קנסות כבדים על המזהמים, ועל ידי כך להביא למצב שבו העונש המוטל שולל את הכדאיות הכלכלית בביצוע העבירה"¹⁴. להלן בתרשים 1 המבנה הארגוני של המשרד.

- 12 מכלול הפעולות שמבצע המאסדר הסביבתי מול הגורם המפוקח, שמטרתן בדיקה, הנחיה, בקרה וניטור על בסיס שגרתי, הכול לצורך יודא הציות לדרישות דיני הג"ס.
- 13 מכלול הפעולות שמבצע המאסדר הסביבתי מול הגורם המפוקח, והן מתאפיינות בהפעלת סמכויות, לעיתים כוחניות, לרבות הוראות וצווים, וכן בהפעלת הסמכות על פי הדינים הפליליים, הכול לצורך יודא הציות לדרישות דיני הג"ס בצירוף מיצוי הסמכויות ליצירת הרתעה.
- 14 הצעת חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (דרכי ענישה) (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2007, עמ' 217.



תרשים 1: המבנה הארגוני של המשרד



על פי אתר המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הפעילות של כל מחוז מתבצעת באמצעות ענפים מקצועיים, המקבילים ליחידות המטה של המשרד, ובראשם עומדים רכזים מקצועיים ובהם רכזים בענפי האוויר, המים, החומרים המסוכנים, התשתיות, השפכים, הפסולת והאכיפה. כל אחד מהרכזים המקצועיים במחוז כפוף

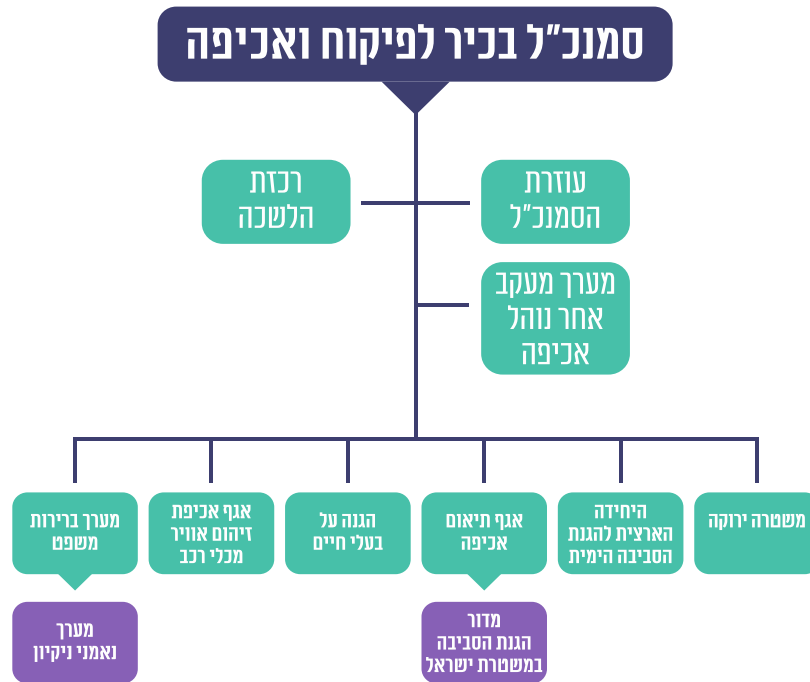


מהבחינה המקצועית ליחידת המטה הרלוונטית לתחומי ומהבחינה המינהלתית למנהל המחוז. המחוזות מטפלים בין השאר בנושאים האלה: הליכים אסדרתיים של ניסוח דרישות והתניות סביבתיות ברשימות עסק והיתרים, מעורבות בתהליכי התכנון הפיזי, ליווי והדרכה של הרשויות המקומיות בדבר אחריותן הסביבתית, פיקוח ואכיפה של חוקי איכות הסביבה ברשויות המקומיות, ליווי והכוונה של היחידות הסביבתיות וייזום פרויקטים סביבתיים במחוזות וקידום. בארבעה מהמחוזות פועלות גם יחידות הקרויות "תחום הפיקוח והאכיפה", העוסקות בפיקוח ובאכיפה בנוגע לכל הענפים המקצועיים (להלן - תחום הפיקוח והאכיפה). המחוזות פועלים על פי המאפיינים והצרכים הסביבתיים הייחודיים של היישובים שבתחום אחריותם ליישום המדיניות הסביבתית-לאומית כפי שנקבע במטה המשרד.

אשכול פיקוח ואכיפה, שבראשו עומד סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה (להלן - סמנכ"ל פיקוח ואכיפה), כולל את יחידות הפיקוח והאכיפה האלה: המשטרה הירוקה, היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, אגף תיאום אכיפה, אגף הגנה על בעלי חיים ואגף זיהום אוויר מכלי רכב. אשכול זה אחראי להנחיית המחוזות בעבודת הפיקוח והאכיפה; לקיום הכשרות; לביצוע בקרה על תוכנית העבודה וליישום הפיקוח והאכיפה המינהלית והפילילית. סמנכ"ל פיקוח ואכיפה אחראי לביצוע תוכנית העבודה הכוללת של המשרד בתחומי הפיקוח והאכיפה. נוסף על כך, האשכול אחראי גם להטלת הקנסות עקב ביצוע עבירות לפי דיני הג"ס כמו חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן - חוק למניעת מפגעים) בנושא מניעת רעש, תנאים תברואיים בתחנות דלק, זיהום אוויר מכלי רכב בדרך ועוד. להלן בתרשים 2 המבנה הארגוני של אשכול אכיפה.



תרשים 2: המבנה הארגוני של אשכול אכיפה במשרד להג"ס



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי אשכול אכיפה מסתייע בפעולות האכיפה ביחידת "עיטם" שתפקידה אכיפת דיני הג"ס חופית בכינרת, וכן ביחידת "דוד" האחראית מטעם המשרד למניעת העברות לא חוקיות של פסולת מישראל לשטחי יהודה ושומרון, ופעילותה מתבצעת בשיתוף יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי.

הפיקוח הוא מנגנון איסוף המידע על אופן יישום דרישות האסדרה והעמידה בהן, ובמשרד להג"ס מבצעים אותו בעיקר המחוזות באופן שוטף, יזום או במסגרת הליך קבלת רישיון או היתר, באמצעות הרכזים המקצועיים והרכזים בתחום הפיקוח והאכיפה. האכיפה היא השלב שבמסגרתו מוציאים לפועל את הוראות האסדרה באמצעות ענישה, בהתאם למידע שנאסף בתהליך הפיקוח. בכל מחוז פועל במסגרת תחום פיקוח ואכיפה רכו אכיפה האחראי לריכוז הליך האכיפה במחוז ולקידומו, אף על פי שאת צעדי האכיפה יכולים לנקוט גם הרכזים המקצועיים.

האכיפה מתבצעת כאשר מפגע גורם בפועל נזק סביבתי או כאשר מפעל, עסק, רשות מקומית או אדם מפירים כללים סביבתיים או הנחיות אסדרתיות¹⁵ שהם אמורים לעמוד בהם, אף אם

15 כמו תנאים סביבתיים הרשומים בתנאי הרישיון והאסדרה למשל ברישיון העסק, בהיתר פליטה, בתקנות ובחוק.

טרם נגרם נזק סביבתי (להלן - מפגע או הפרה סביבתית). הוראות הדין מעניקות לגורמי האכיפה סמכויות לביצוע שני סוגים של אכיפה סביבתית: (א) אכיפה מינהלית, שמטרתה העיקרית למנוע נזק סביבתי באמצעות הסדרת מפגעים סביבתיים והסרתם באופן יעיל ומהיר; (ב) אכיפה פלילית, שמטרתה לחזק את הענישה ואת ההרתעה מפגיעה בסביבה¹⁶. אופן יישומה של האכיפה המינהלית נתון לשיקול דעתם של גורמי האכיפה יותר מהליך האכיפה הפלילית.

את האכיפה הסביבתית מבצעים גורמי אכיפה שהוסמכו לכך על פי חוק, לרבות גורמים במשרד להג"ס ומחוץ לו, וגורמים ברשויות המקומיות המחזיקים בסמכויות אכיפה מוגדרות בתחום ההגנה על הסביבה. חלק מגורמים אלו אחראים גם להיבטים בפיקוח. להלן בתרשים 3 הגופים העיקריים שלהם סמכויות פיקוח ואכיפה על מפגעים סביבתיים במשרד להג"ס ומחוץ לו.

תרשים 3: הגופים העיקריים שלהם סמכויות פיקוח ואכיפה על מפגעים סביבתיים לאחר התרחשותם או למניעתם



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.



מטרת האכיפה המינהלית היא ליצור הרתעה, מניעה והפסקה של העבירה והסרת המפגע, ומבצעים אותה בדרך כלל צוותי המשרד להג"ס הפועלים במחוזות. אלה שולחים התראות, מקיימים שימועים ומוציאים צווים מינהליים, ובהם צו הפסקת פעילות, צו ניקוי, צו סילוק מפגע סביבתי וצו פינוי רעלים (להלן - צו מינהלי). דוגמה נוספת לענישה מינהלית היא הטלת עיצום כספי, ואותה מבצעים גורמי מטה במשרד להג"ס.

האכיפה הפלילית, יכולה להתבצע נגד אדם פרטי, חברה פרטית, חברה ציבורית, רשות מקומית או נושא תפקיד בהן, והיא מורכבת משלושה שלבים: (א) פיקוח ובקרה רציפים על העמידה בתנאים השונים של האסדרה הסביבתית; (ב) פתיחה בחקירה פלילית במקרה שבו פעולות הפיקוח והבקרה חושפות מפגעים והפרות חוק המצדיקים חקירה כזאת. את החקירה הפלילית מבצעת לרוב המשטרה הירוקה; (ג) הכנת תיק תביעה וניהול הליכים פליליים נגד נאשמים. בהתאם לסעיף העבירה, הגורמים המנהלים את שלב התביעה יכולים להיות הלשכה המשפטית של המשרד להג"ס (גם באמצעות תובעים במיקור חוץ), תובעים ברשויות המקומיות ובעיריות. התביעה מגישה כתב אישום ומנהלת הליכים פליליים בבתי משפט בערכאות שונות, לרבות בבתי משפט לעניינים מקומיים במקרה שהתובעת היא הרשות המקומית. יש לציין כי גם אזרחים וארגונים סביבתיים יכולים לבצע אכיפה אזרחית הנוגעת לסביבה, זאת באמצעות תביעות נזיקיות או תובענות ייצוגיות, למען תועלת הציבור.

פעולות הביקורת

בשנת 2019 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "אכיפה בתחומי הגנת הסביבה" (להלן - הדוח הקודם)¹⁷. ביקורת זו נעשתה במשרד להג"ס, ובמסגרתה בדק משרד מבקר המדינה, בין היתר, היבטים שונים של אכיפה בתחומי הגנת הסביבה, לרבות היבטים הנוגעים לביצוע אכיפה מינהלית ואכיפה פלילית והיבטים הנוגעים לבקרה על יעילותן (להלן - הביקורת הקודמת). המשרד להג"ס מסר את תגובתו על הממצאים שצוינו בדוח הקודם למשרד מבקר המדינה ולמשרד ראש הממשלה בדצמבר 2018, בדצמבר 2019 ובמרץ 2021 בהתאמה (להלן - תגובת המשרד על הדוח הקודם)¹⁸.

בהתייחסותו לטיטוט הדו"ח הקודם, ציין מנכ"ל המשרד דאז, בין היתר, כי בטיטוט ניכרת הבנה "מעמיקה בנושא האכיפה לצד הבחנה מדויקת בפערים הגדולים הקיימים בתחום"; כי נושא האכיפה "חשוב מאין כמוהו"; וכי עם כניסתו לתפקידו בספטמבר 2015, קבע את נושא "שיפור הפיקוח והאכיפה כנושא מיקוד, לאור איתור כשלים רבים מאוד בתחום זה. אסטרטגית הוחלט כי התכנית לשיפור פעולות הפיקוח והאכיפה תבוצע באופן מדורג, וכי תחילה ישופר מערך הפיקוח ורק לאחריו מערך האכיפה... פעולות אלו לוקחות זמן רב, ואנו נתקלים בקשיים רבים ביישומן, אך כבר היום ניכר שיפור משמעותי וחסר תקדים בפיקוח המשרד... תחילת העבודה על שלב ב' של התכנית לשיפור פעילות הפיקוח והאכיפה, שייתן דגש על מערך האכיפה, יוכנס לתכנית העבודה [של המשרד] לשנת 2019".

17 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69ב** (2019), "אכיפה בתחומי הגנת הסביבה", עמ' 1634 - 1775.

18 תשובת המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה ניתנה בדצמבר 2019 ולמשרד ראש הממשלה במאי 2019 בהערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה ובדוח מעקב של אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במרץ 2021.



עוד ציין כי המשרד להג"ס לוקח "אחריות מלאה על השלמת המהלך ונעשה כל מה שביכולתנו להצליח במשימה חשובה זו. לצערי הרב, שדרוג כלל תהליכי הפיקוח והאכיפה במשרד להגנת הסביבה כמעט בלתי אפשרי היום בשל מספר חסמים משמעותיים שאינם בידי המשרד להגנת הסביבה וצוינו בחלקם" בטיטוט דוח הביקורת: מחסור אדיר בכוח אדם, התאמת כוח האדם למשימה, כלי אכיפה חסרים וחלשים, ומערכות מידע מסורבלות ומיושנות בתחום הפיקוח והאכיפה; וכי אף שחסמים אלה אינם בסמכות המשרד להג"ס, המשרד יעשה כל שביכולתו "להשפיע על תיקונם... ומחויב להמשיך בשיפור הפיקוח והאכיפה".

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין תיקון ליקויים ויישום המלצות לגבי חלק מהנושאים שצוינו בדוח הקודם. כמו כן נבדקו היבטים נוספים הקשורים לפעולות הפיקוח והאכיפה שהמשרד להג"ס עוסק בהם. הביקורת נעשתה באשכול אכיפה, במשטרה הירוקה ובמחוזות מרכז ודרום של המשרד להג"ס¹⁹, ובדיקות השלמה נעשו ברשות ניירות ערך, ברשות התחרות וברשות לאכיפה במקרקעין במשרד האוצר (להלן - ביקורת המעקב). בדוח ביקורת זה מובאים ממצאי ביקורת המעקב.

תורת האכיפה הסביבתית

תורת אכיפה

תורת אכיפה או מדיניות אכיפה מתווה עבור גופי האכיפה את פעילותם והיא כלי מרכזי ליצירת אכיפה הוגנת, שוויונית ואחידה (להלן - תורת אכיפה). תורת אכיפה קובעת עקרונות יסוד בתחום האכיפה בארגון, מסדירה את הממשקים בין הגורמים השונים, מגדירה את המבנה הארגוני ואת תחומי האחריות והתפקידים של כל גורם בשרשרת האכיפה, מגדירה את תפיסת האכיפה הארגונית ועוד. מדיניות האכיפה מכוונית את פעילות גוף האכיפה בשלבי האכיפה המעשיים בנוגע לכל תחום סביבתי, קובעת סדרי עדיפויות באכיפה, מסייעת במיקוד המשאבים העומדים לרשותו ומאפשרת בין היתר פעילות יזומה להגברת יעילות (אפקטיביות) האכיפה, תוך מתן משקל לאופיין של העבירות, חומרתן, מידת שכיחותן ורמת פגיעתן באיכות החיים והסביבה²⁰. רשות ציבורית צריכה לפרסם את הנחיותיה המינהליות ובמסגרת זו גם את מדיניות האכיפה שעונה להגדרה זו²¹. לאחר שנקבעת בגוף האכיפה מדיניות האכיפה, עליה להשתקף בתוכניות העבודה השוטפות שלו.

19 על המשטרה הירוקה ראו להלן בפרקים על מערך המודיעין במשטרה הירוקה ועל החולשה המקצועית של המשטרה הירוקה.

20 יובהר כי מדיניות אכיפה היא מסמך המתווה את הדרך אך אינו מחייב, והוא מאפשר בחינה מחודשת, עדכון וסטייה ממנו במקרים שיש לכך הצדקה. ההחלטה אם לנקוט פעולות אכיפה ובאילו כלים להשתמש לשם כך מצויה בידי בעל הסמכות ברשות בהתאם למכלול הנסיבות העומדות לפניו.

21 חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (סעיף 6); עמ' 125 (2000). הנחיית היועץ המשפטי לממשלה - הנחייה מספר 1.0002, לרבות עדכונה מינואר 2021, והדוח הקודם.



הדוח הקודם

הליקוי: המשרד להג"ס פועל ללא תורת אכיפה סדורה ושלמה, והוא לא השלים את הפעולה שזים בשנת 2003 לגיבוש תורת אכיפה. נוהל אכיפה סביבתית²², שהוצג כתורת האכיפה המשרדית, הוא נוהל מסגרת המתמקד בהיבטים מסוימים של מדיניות אכיפה ואינו משקף תורת אכיפה, מלאה, כנדרש מגורם אכיפה המוביל את הטיפול בתחום הגנת הסביבה. הנוהל אינו כולל מדרג של העבירות הסביבתיות הקיימות לפי הדין, אינו קובע סדרי עדיפויות בטיפול במפגעים ובאכיפת עבירות סביבתיות או מטרות ויעדים לטווח הארוך בתחום האכיפה; אינו קובע כיצד להכין תוכניות עבודה על בסיס סדרי עדיפויות, והוא מתמקד חלקית בהיבטים פרוצדורליים של סדרי פעולות האכיפה ולוחות הזמנים. יתרה מכך, הנוהל אינו כולל אמות מידה לבחירת מסלול האכיפה הרצוי או אמצעי האכיפה המתאים, אינו עוסק במבנה הארגוני של מערך האכיפה בתוך המשרד להג"ס ואינו מפרט את אופן הכשרתם של גורמי האכיפה השונים במשרד, את סמכויותיהם וכיצד יתנהלו הממשקים ביניהם כך שיווצר הליך אכיפה רציף.

ההמלצה: על המשרד להג"ס לפעול להשלמת תורת אכיפה משרדית מקיפה אשר תעסוק בכל שלבי האכיפה המינהלית והאכיפה הפלילית שלהם אחראי המשרד, ולפתח על בסיס תורה זו את נוהלי האכיפה המשרדיים הדרושים. על תורת האכיפה לבסס עקרונות ליישום הליך האכיפה ולכלול בו בין היתר את מדרג העבירות, את סדרי העדיפויות בטיפול במפגעים, את המטרות והיעדים בתחום האכיפה, אמות מידה אחידות לבחירת מסלול האכיפה הרצוי או את אמצעי האכיפה המתאים; את המבנה הארגוני של מערך האכיפה את סמכויות גורמי האכיפה. עוד הומלץ לכלול בתורת האכיפה מסגרת זמנים מטיובת לכל שלבי האכיפה. עם השלמתה, מומלץ לתקף את תורת האכיפה, להטמיעה בתהליכי העבודה של גורמי הפיקוח והאכיפה במשרד ולקיים בקרה על אופן יישומה, במיוחד במחוזות.

תגובת המשרד על הדוח הקודם: קיים נוהל אכיפה סדור, המתעדכן מפעם לפעם, אך חסרה תורה כוללת; כמו כן הוא מקבל את הערת מבקר המדינה כי טרם גובשה תורת אכיפה הכוללת את העקרונות, הזרימה התפעולית, תורת הלחימה ומדדי התפוקה כמסמך תורתי אחיד, וכי נדרש מסמך תורתי שיישא אופי של הנחיה ולא אוסף של סיכומי דיונים.

עוד ציין המשרד כי מונה צוות עבודה לצורך גיבוש תורת אכיפה ומסמך תורתי כאמור, והוא התכנס כמה פעמים והחל לדון בעניין וכן קיים כמה פגישות עם גורמים מומחים בעלי ניסיון בתחום האכיפה הסביבתית; כי העבודה על גיבוש תורת אכיפה העלתה שאלות כבדות משקל בנוגע לכמה עניינים, לרבות בשאלת מבנה המשרד ומבנה הליך האכיפה כולו; כי בשל היקף העבודה ולנוכח מגפת הקורונה שכפתה חופשות על עובדי משרד רבים, הוא לא הצליח לסיים את עבודתו; וכי בעשור האחרון נעשתה עבודת עומק לאפיון ולאיתור של מקרים ותגובות בהתבסס על ניסיון גורמי המקצוע במשרד, אנשי האכיפה ויועצים חיצוניים.

22 בדוח הקודם הוזכרו שני נהלים אשר עוסקים באופן הטיפול במפגעים סביבתיים. הראשון הוא נוהל אכיפה סביבתית מאפריל 2012, הנוהל השני הוא נוהל אכיפת מפגעים חמורים מדצמבר 2009 (ראו בהמשך בפרק הליקוי במערך הנהלים).



ביקורת המעקב

1. באפריל 2019 מינה סמנכ"ל פיקוח ואכיפה צוות משרדי לגיבוש תורת האכיפה (להלן - צוות תורת האכיפה) בראשות מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית (להלן - ראש צוות תורת האכיפה). במאי 2019 כתב ראש הצוות לסמנכ"ל פיקוח ואכיפה מכתב שכותרתו "הכנת מסמך תורת האכיפה למשרד להגנת הסביבה - כוונות ועקרונות", ובו פירט את מהות העבודה של צוות תורת האכיפה ומטרותיה (להלן - מכתב תכולת תורת האכיפה). לפי המכתב, מטרת עבודת הצוות הייתה "הכנת מסמך אב שיכיל את תורת האכיפה של המשרד להגנת הסביבה", כלומר מסמך עקרוני רחב, אשר יעסוק "לכל הפחות" בנושאים הבאים: סקירה של כלים אכיפתיים שונים - מינהליים ופוליטיים; מדיניות אכיפה סביבתית - סוגי ההפרות והעבירות וכלי האכיפה המצויים בדין בכל תחום סביבתי; נהלי אכיפה - איחוד, פישוט, צמצום ותיקוף; קביעת מדדי ביצוע והצלחה; שיתוף פעולה וממשקים עם גופים כמו משטרת ישראל, רשות המיסים, ורשויות מקומיות; והמלצות לביצוע. עוד נקבע שייבחן "הצורך בשינוי מבני ביחידות המשרד לצורך השגת מטרות הרגולציה הסביבתית לרבות השימוש בכלי פיקוח ואכיפה (משטרה ירוקה, יחידות פיקוח במחוזות, יחידות ייעודיות אחרות)".

במכתב תכולת תורת האכיפה ציין ראש הצוות גם כי "הנחת הבסיס בהכנת המסמך [היא] כי זו הזדמנות חד פעמית למשרד לבצע שינוי ותיקון תפיסתי באופן הפעלת הכח (אכיפה) מול המפוקחים על פי הדינים הסביבתיים בישראל" וכי במסגרת גיבוש תורת האכיפה יוגדרו מונחים כמו אכיפה, תורת אכיפה, מדיניות אכיפה, מדדי אפקטיביות האכיפה, אכיפה מינהלית, אכיפה פלילית ותוכנית עבודה משרדית. עוד צוין כי עבודת הצוות תימשך כשנה וחצי, וכי עד דצמבר 2020 תסתיים "כתיבת גרסה אחודה ונספח המלצות להטמעה וביצוע" של תורת האכיפה.

באפריל 2020 קיים מנכ"ל המשרד דיון בנושא תורת פיקוח ואכיפה, ובו פירט ראש צוות תורת האכיפה את הסוגיות שעלו לגבי היקף המסמך והנושאים שייכללו בו - מצמצם או רחב "ולפיכך האם מדובר ב'תורת פיקוח ואכיפה או תורת יישום הרגולציה". בישיבה מסר סמנכ"ל פיקוח ואכיפה כי העבודה מתעכבת בשל מגפת הקורונה וכי הצפי לסיום כתיבת תורת האכיפה הוא בתוך שנה וחצי (כלומר, עד אוקטובר 2021). המנכ"ל דאז סיכם ואמר שמדובר בנושא מהותי וחשוב, וכי הוא מקבל את ההליך שהציע ראש הצוות, וכי במהלך יוני 2020 תיקבע ישיבה להצגת תוכנית העבודה המעודכנת של האשכול, בדגש על קידום תורת האכיפה.

2. במהלך עבודת צוות תורת האכיפה התגלעו חילוקי דעות בקרב חברי הצוות בנוגע לגישות שונות בשאלת תכלית מסמך תורת האכיפה ואופן גיבושו. הגישה הראשונה בה נקט הצוות בראשותו של מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית (כמתואר לעיל), רואה תכלית רחבה ויסודית יותר לתורת האכיפה, והזדמנות לעסוק בשאלות יסוד עקרוניות מעבר למדיניות אכיפה כמו: מה הם הנושאים שפעולות הפיקוח והאכיפה יתמקדו בהם; מה הם יחסי הגומלין בין המטה למחוזות; שאלות בנוגע לשינוי מבני במשרד; מי מקבל החלטה על פתיחת תיקי חקירה פלילית - המשטרה הירוקה או המחוז, ועוד. הגישה השנייה מתמקדת בתכלית מצומצמת של תורת האכיפה והיא מימוש חובת הפרסום של מדיניות האכיפה



לציבור; ועיקרה טיוב סיכומי הדיונים של צוות ייעודי שהוקם בשנת 2007²³, לעדכן את הנהלים הקיימים ולנסח אותם מחדש כך שניתן יהיה לפרסמם (להלן - מסמכי המדיניות).

3. ביולי 2021 מונה מנהל המשטרה הירוקה לראש צוות תורת האכיפה תחת קודמ²⁴. הצוות שנטה כעת לגישה השנייה, קבע מחדש את מטרת-העל של פעילותו והיא "גיבוש תפיסת הפעלה ליישום האכיפה הסביבתית: בניית מנגנון שייצר ברירת מחדל לכלי האכיפה שיושם בתרחישים סביבתיים שונים, הפרות, מפגעים ועבירות, תוך השארת מרווח שיקול דעת למקבלי ההחלטות בהתבסס על נסיבות האירוע/הפרה/עבירה/השונות המובנית בין מאפייני המחוזות". הלו"ז שהוקצב לכך היה 15 חודשים²⁵, ובמסגרתו יבוצעו הפעולות להלן: (א) גיבוש מדיניות אחידה בהתבסס על מסמכי המדיניות הקיימים, טיובם והשלמתם; (ב) בחינה של תהליכים דומים שנעשו בגופים מקבילים; (ג) בחינת היבטים מחשביים למימוש מסמכי המדיניות בהתבסס על מדדי הצלחה ברורים, מדידים ומבוקרים.

בדוח הביקורת הקודם עלה שהמשרד להג"ס פעל ללא תורת אכיפה סדורה, מפורטת ושלמה. ביקורת המעקב העלתה שנושא גיבוש תורת האכיפה נמצא על סדר היום של המשרד משנת 2003. עם זאת, אף שבמהלך השנים מונו צוותים בעניין, והאחרון שבהם מונה בשנת 2019 בעקבות הדוח הקודם, נכון ליולי 2022 המשרד נמצא בשלבים ראשוניים של גיבוש תורת אכיפה שתסדיר את פעולותיו בנושא הפיקוח והאכיפה.

עוד עלה בביקורת כי משחידש צוות תורת האכיפה את עבודתו ביולי 2021, הוא מתמקד במטרה מצומצמת: ניסוח מחדש של מדיניות האכיפה הקיימת והשלמתה כדי לאפשר את פרסומה בציבור, כנדרש מגוף אכיפתי; זאת אף שבעת הקמתו קבע הצוות כי תורת האכיפה תהיה מסמך אב עקרוני המכיל, בין היתר, פרקים כמו מדדי ביצוע והצלחה, הסדרת הממשקים עם גופים אחרים, סוגיות מבניות וכיו"ב, עמדה שבה תמך בשנת 2020 מנכ"ל המשרד להג"ס. לפיכך, תוצרי הליך גיבוש תורת האכיפה צפויים לעסוק פחות בסוגיות יסוד מבניות ובשאלות כמו מדדי ביצוע, יחסי מחוז-מטה וכיו"ב, ויותר בניסוח ובהשלמה של מסמכי המדיניות לפי תחומים קונקרטיים.

משרד להג"ס בתשובתו לממצאי דוח מעקב זה בדצמבר 2022 (להלן - תשובת המשרד או תשובת המשרד להג"ס) כתב כי "הגישה השנייה²⁶ פרגמטית, ריאלית ומבוססת היתכנות לאור המציאות הארגונית הקיימת שהיא בגדר עובדה והפוטנציאל הקלוש לגיוס משאבי האכיפה הנדרשים", וכי זו גישה ש"התקבלה לאור ההבנה שלא הבשילו התנאים לעבודה

23 בראש הצוות עמדו היועצת המשפטית של המשרד וסמנכ"ל בכיר לאכיפה. נכון למועד הביקורת צוות תורת האכיפה הפיק 20 סיכומי דיונים העוסקים בנושאים שונים.

24 בצוות חברים כיום סגנית היועצת המשפטית של המשרד, שני מנהלי מחוזות וגורמי מקצוע רלוונטיים ממטה המשרד.

25 זמן ביצוע המשימה יתבסס על גיוס שירותי ייעוץ והשמתם בהתאם למפרט שירותים מוגדר.

26 יובהר כי הגישה השנייה של צוות אכיפה מתמקדת בתכלית מצומצמת של תורת האכיפה והיא מימוש חובת הפרסום של מדיניות האכיפה לציבור; ועיקרה טיוב סיכומי הדיונים של צוות ייעודי שהוקם בשנת 2007, לעדכן את הנהלים הקיימים ולנסח אותם מחדש כך שניתן יהיה לפרסמם.



כל כך רחבה שתבחן המלצות ארגוניות וכי יש חשיבות לכך שתגובש מדיניות אכיפה בכל התחומים הסביבתיים ושניתן יהיה לפרסמה לציבור".

4. כאמור, האכיפה במשרד מתבצעת על ידי גורמים רבים, לרבות אשכול אכיפה, גורמים מסוימים באשכולות אחרים במטה ומחוזות המשרד.

בביקורת עלה כי ריבוי הגורמים והיחידות העוסקים בפעילות האכיפה מצד אחד והיעדר תורת אכיפה ומדיניות אכיפה סדורות מצד שני יצר מערכת נהלים פנימיים ושונות בשיטות ההפעלה.

כך למשל: בחלק מהמחוזות יש נהלים פנים-מחוזיים בנוגע לנושאים שלגביהם החליט המחוז שיהיו במוקד הפיקוח והאכיפה; לדוגמה במחוז דרום קיים נוהל אכיפה שמטרתו קביעת סדרי עבודה שיאפשרו מעקב אחר מפגעים סביבתיים, תיעדופם וניהול התייעצות בנוגע לטיפול במפגעים מורכבים²⁷.

נוסף על כך, חלוקת תחומי האחריות בקרב המפקחים במחוזות (מנהלי התחומים הקרויים לעיתים "מרכזים מקצועיים", להלן - מנהל תחום או רכז מקצועי) מתבצעת באופן שונה. לעומת חלק מהמחוזות, כמו חיפה, שבהם מנהל תחום מסוים הוא גורם קבוע במפעלים שבתחום המחוז והוא אחראי ל"תיקי מפעלים" אלה ומפקח על מכלול הענפים הסביבתיים (למשל, אוויר נקי, חומרים מסוכנים, תשתיות וכיו"ב) באותם מפעלים, במחוזות אחרים של המשרד, כמו מחוז מרכז, הוחלט כי כל מנהל תחום יתמקצע בענף מסוים (למשל - אוויר נקי), ירכוש בו מומחיות ויפקח על כל המפעלים השייכים לענף זה.

היעדרה של מדיניות אכיפה כוללת אשר מתאמת ומסדירה את הממשקים בין גורמים אלו, ואשר על בסיסה נבנית תוכנית עבודה משרדית מערכתית המביאה בחשבון את הסיכונים הכלל-משרדיים, עשוי, ליצור חוסר אחידות וחוסר שוויון באכיפה של המשרד וכן לאפשר הבדלים מהותיים בעניין זה בעבודת המחוזות. הסוגיות שלעיל מדגימות מדוע נחוץ שהנהלת המשרד תיתן את הדעת על שאלות מהותיות בנוגע לאסטרטגיה המשרדית המתאימה לפיקוח ולאכיפה ולאופן "הפעלת הסמכות" בצורה רוחבית, ולא תותיר אותן לשיקול דעתם של המחוזות שכן הדבר משפיע על תוצרי הפיקוח והאכיפה המצרפיים של המשרד.

5. בתזכיר "חוק ליעול הליכי רישוי סביבתי (תיקוני חקיקה), תשפ"ב-2022", אשר אושר בוועדת השרים לענייני חקיקה, צפויים, לפי המשרד להג"ס, שינויים מרחיקי לכת באסדרה וברישוי סביבתיים החלים על מפעלים ועסקים מכל הסוגים. שינויים אלה יביאו לאיחודם תחת רישוי אחד, שיחודש אחת לעשור (להלן - הרפורמה האסדרתית או רפורמת הרישוי המשולב). תזכיר החוק האמור לא דן בהתאמת תהליכי הפיקוח והאכיפה למתווה האסדרתי החדש.

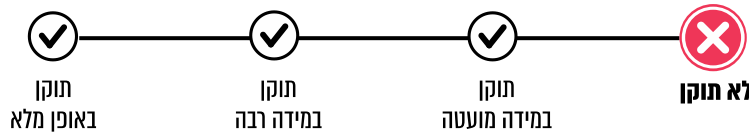
27 נוסף על נוהל האכיפה קיים גם נוהל שימועים המסדיר ומטייב את תהליך השימוע ומגדיר את לוחות הזמנים בהליך.



מומלץ שהמשרד ישקול מחדש את המתווה המתגבש של תורת האכיפה באופן שיתאים גם לרפורמת הרישוי המשולב המתגבשת, יאיץ את פעילותו בנושא ויקבע עקרונות יסוד לאכיפה אשר ינחו את פעילותו, כך שהאכיפה תתבצע באפקטיביות ובאופן שוויוני ואחיד. כמו כן מומלץ כי המשרד יקבע עקרונות שיבהירו את הממשקים שבין רגולציה, פיקוח ואכיפה.

במכתב שצורף לתשובת המשרד להג"ס ציינה מנכ"לית המשרד כי "לאחר עבודה מכינה המשרד [י]צא לגיבוש אסטרטגיה לתחום האכיפה והתביעה אשר תחל בשנת 2023. בכך נשלים את ההסתכלות על רישוי - פיקוח - אכיפה - תביעה". עוד נכתב כי "בימים אלה אנו עומדים להתקשר עם חברה שבמסגרת התוכנית האסטרטגית לפיקוח והאכיפה והתביעה יוסדר גם עניין תורת האכיפה".

מידת תיקון הליקוי



מערך הנהלים

נהלי עבודה מסייעים בהסדרת תהליכים ותורמים לסדר, לאחידות ולתיאום בין היחידות השונות בארגון. כמו כן הם תורמים לחיזוק מערך הבקרה והאכיפה הפנימית של הארגון ומייעלים את השירות ללקוח. הנהלים מאפשרים למרכיבים השונים של הארגון לפעול בתיאום מלא ולדעת מהו אופן הפעולה הרצוי מכל אחד ממרכיבי הארגון ומהן הציפיות מהם כך שיהיה קל יותר לפעול בתיאום למען קידום מטרות הארגון.

בדוח הקודם הוזכרו שני נהלים אשר עוסקים באופן הטיפול במפגעים סביבתיים:

1. הראשון הוא נוהל אכיפה סביבתית מאפריל 2012 (להלן - נוהל האכיפה), שמטרתו "יצירת נוהל מחייב לכלל גורמי המשרד על מנת ליצור אחידות ושוויוניות מרבית בהליכי האכיפה הכלל משרדיים לרבות הממשק בין האכיפה המינהלית לאכיפה הפלילית; הגברת יעילות מערך האכיפה לצורך סילוק מפגעים סביבתיים ו/או הסדרתם; הגדרת פעולות בהן יש לנקוט מרגע גילוי המפגע הסביבתי ועד להסדרתו [או סילוקו או מיצוי הדין], תוך קביעת לוחות זמנים". נוהל זה מונה שלושה שלבים בהליך האכיפה: (א) שלב זיהוי המפגע הסביבתי, אפיונו וסיווגו (קל, רגיל או חמור); (ב) שלב האכיפה המינהלית הכולל התראות, שימועים וצווים; (ג) שלב ביצוע האכיפה הפלילית. יצוין כי במקרים מסוימים הטיפול במפגע סביבתי משמעותי עשוי לעבור למסלול של אכיפה פלילית ללא ביצוע אכיפה מינהלית קודם לכן.



2. השני הוא נוהל אכיפת מפגעים חמורים מדצמבר 2009 (להלן - נוהל מפגעים חמורים), שמטרתו "הגדרת מפגעים חמורים שהטיפול בהם מחייב החמרה מנוהל האכיפה תוך פירוט סדר הפעולות שיש לבצע".

הדוח הקודם

הליקוי: לוחות הזמנים לביצוע שלבי האכיפה המוגדרים בנוהלי האכיפה²⁸ אינם מתאימים לצורכי האכיפה של המשרד להג"ס. המחוזות מתקשים לעמוד בלוחות זמנים אלה, בייחוד בטיפול במפגעים חמורים. חלק מגורמי האכיפה סבורים כי נוהל האכיפה הסביבתית של המשרד יומרני שלוחות הזמנים הנקובים בנוהלי האכיפה אינם סבירים או שהנהלים בכללותם אינם ישימים, ועל כן הם אינם פועלים על פיהם. במקרים אחדים מיהרו מנהלי מחוזות להעביר בקשה למשטרה הירוקה לפתיחה בחקירה פלילית אף שחומרי התיק לא היו מלאים, והמשטרה הירוקה מיהרה להעביר את תיק החקירה ללשכה המשפטית אף שהחקירה טרם מוצתה. כל זאת כדי שלא לחרוג מלוחות הזמנים שנקבעו בעניינים אלה.

עוד העלה הדוח הקודם כי מהמחוזות אינם מסווגים מפגעים כחמורים ובפועל הם מטופלים בהתאם למסלול האכיפה של מפגע רגיל; זאת מפני שהמחוזות מתקשים בעמידה בלוחות הזמנים המוזרזים שהוגדרו לטיפול במפגע חמור, ולפיהם יוגש כתב אישום נגד מבצע המפגע לכל היותר 72 ימים ממועד הדיווח על המפגע. במצב דברים זה, הנוהל בנושא אינו מקיים. עוד נמצא כי מערכות המידע במשרד להג"ס אינן מאפשרות הזנת מפגעים חמורים ותיעודם ככאלה.

ההמלצה: הומלץ לכלול בתורת האכיפה מסגרת זמנים מטיבת לכל שלבי האכיפה; הגדרה ברורה ומדידה ככל הניתן של סוגי המפגעים (קל, רגיל וחמור).

היעדר תיעוד והיעדר יישום נוהל מפגעים חמורים משקפים פער יסודי בתחום רגיש וליבתי המחייב פעולה מיידי של המשרד להג"ס. כחלק מהליך גיבוש תורת אכיפה, על המשרד לבחון מחדש את אופן ההגדרה של מפגע קל, רגיל וחמור בהתאם לאינדיקטורים מדידים ואחידים שעל פיהם יפעלו כל המחוזות, ואת לוח הזמנים לטיפול במפגעים חמורים, וככל הנדרש גם ברגילים. עד השלמת תורת האכיפה, על המשרד להורות לגורמים הרלוונטיים בו על אפיון ופיתוח של מערכת מידע שתאפשר להזין בה נתונים לגבי מפגע חמור, לתעד בה את מסלול האכיפה עם לוח זמנים בהתאם לנהלים ולקיים באמצעותה בקרה על אופן האכיפה במחוזות.

תגובת המשרד על הדוח הקודם: המשרד מסר כי נוהל הפיקוח ונוהל האכיפה המשרדיים מגדירים במפורש מדרג מפגעים על פי חומרתם, עם זאת הנוהל מאפשר למנהל מחוז להפעיל שיקול דעת בקביעת סדרי העדיפות בנוגע לאכיפה במחוז. הוא הוסיף כי הנושא יישקל בכובד ראש בעת כתיבת תורת האכיפה. עוד ציין המשרד כי נוהל האכיפה המשרדי נועד לעשות סדר בכל הליכי האכיפה שמבצעים גורמי האכיפה המשרדיים, ליצור אחידות בפעילות האכיפה ולקבוע לוח זמנים קצוב לכל הליך; וכי בנוהל נקבע גם שכל הפרה היא מפגע, והוא מסווג את רמת המפגע וקובע דרכי פעולה. עוד מסר המשרד כי בנוהל מפגעים חמורים נקבעו גם אמות מידה למפגעים חמורים, ומוגדר בו תהליך הטיפול במפגע חמור לרבות לוח זמנים (לוח זמנים קצר בהרבה מזה שנקבע לטיפול במפגע רגיל). קיימים שני נהלים מפורטים למפגעים חמורים

28 נוהלי האכיפה מתייחס - לשני הנהלים נוהל אכיפה סביבתית מאפריל 2012 ונוהל אכיפת מפגעים חמורים מדצמבר 2009.



שגובשו עד כה - הראשון לעניין זיהום אוויר ממקורות נייחים והשני לעניין מפגעים חמורים בתחום החומרים המסוכנים. המשרד ציין גם כי בימים אלה הוא פועל לגיבוש נוהל מפגעים חמורים בתחום התשתיות.

ביקורת המעקב

כאמור, נוהל האכיפה ונוהל מפגעים חמורים קובעים שלוש רמות של מפגעים: קל, רגיל וחמור. **מפגע קל** הוא מפגע סביבתי שאינו מהווה סיכון מידי לסביבה או הפרה טכנית פשוטה של חובה המצדיקים דחייה בהפעלת ההליך המינהלי הקבוע בנוהל. **מפגע חמור** הוא "מפגע שיש חשש כי יגרום לפגיעה חמורה בסביבה ו/או בחיי אדם". מנהלי יחידות האכיפה או ראש האגף הרלוונטי לסוג המפגע הם אלה הרשאים להגדיר מפגע כחמור, בכפוף לקריטריון אחד או יותר מהקריטריונים האלה: היות המפגע סכנה חמורה או מיידית לבריאות האדם, לחייו או לסביבה; היקף המפגע; היסטוריה סביבתית חמורה של גורם המפגע; מחשבה פלילית; פגיעה בזכותו של הציבור ליהנות ממשאב סביבתי; וחזות המפגע. כל יתר המפגעים מוגדרים **מפגעים רגילים** - מושג שאינו מוגדר בנהלי המשרד ובסיווג המפגעים, ומתייחסים אליו באופן שיורי, כלומר כל מפגע שאינו קל ואינו חמור יכונה מפגע רגיל (להלן - מפגע רגיל).

עלה כי בעקבות הדוח הקודם בוצע בדצמבר 2020 שינוי מזערי של הוספה או גריעה של ימים או שבועות בודדים בלוחות הזמנים לטיפול במפגעים מזה שהיה בדוח הקודם ועל פיו המשרד פועל בעת עריכת הביקורת (להלן - לוח הזמנים הנוכחי), שינוי שלדברי סמנכ"ל פיקוח ואכיפה לא שיפר את יכולתם של גורמי האכיפה לעמוד בזמנים. לוחות זמנים אלה מתייחסים לשלבים השונים של פעולת האכיפה לגבי מפגעים קלים ורגילים. כמו כן לדברי המנכ"ל, המשרד להג"ס פועל לשינוי נוהלי האכיפה ובמסגרתם גם שינוי לוחות זמנים. שינויים משמעותיים אלה טרם תוקפו ואושרו על ידי מנכ"לית המשרד (להלן - לוח זמנים העתידי).

הגאנט המעודכן מחולק לשני חלקים: החלק הראשון מתאר את ההליך המינהלי ומפרט שמונה שלבים, והחלק השני מתאר את תהליכי האכיפה הפליליים ומפרט חמישה שלבים, כמתואר להלן בלוחות 1 ו-2:



לוח 1: סדר הפעולות ולוחות הזמנים ליישום נוהל האכיפה לפי נוהל האכיפה הנוכחי, מול הנוהל המעודכן שטרם תוקף (לוח זמנים עתידי) והנוהל הקודם - ההליך המינהלי

שלב ביניים לבחינה ואיסוף חומרים נוספים		ההליך המינהלי				מפגע קל		
החזרה למחוז להשלמות (אופציונלי)	בחירת האפשרות לפתוח חקירה	בדיקת היעף המשפטי של המחוז (בקשה לחקירה או המלצה לעיצום כספי)	הסדרה או מעבר להליך הפלילי	שימוע או בירור מינהלי (אופציונלי)	אפיון מפגע רגיל, קביעת אבן דרך ראשונה להסדרת המפגע ויישומה	טיפול במפגע קל עד ההסדרה	זיהוי מפגע ואפיונו כמפגע קל או רגיל	
אין	אין	אין	3 חודשים	שבועיים	2 שבועות	3 חודשים	יומיים	לוח הזמנים הנוכחי
אין	איו	אין	חודשיים	1.5 חודשים	חודש	חודשיים + חודשיים נוספים (אופציונלי)	7 ימים	לוח הזמנים שהופי עבדוח הקודם
3 חודשים	2 חודשים	2 חודשים	4 חודשים	2 חודשים	1 חודש	2.5 חודשים 2.5+ חודשים נוספים (אופציונלי)	7 ימים	לוח הזמנים העתידי לא מתקף

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 2: סדר הפעולות ולוחות הזמנים ליישום נוהל האכיפה לפי נוהל האכיפה הנוכחי, מול הנוהל המעודכן שטרם תוקף (לוח זמנים עתידי) והנוהל הקודם - ההליך הפלילי

ההליך הפלילי						
אישור טיטות כתב האישום והעמדה לדין	דרישת השלמות וביצוען (אופציונלי)	החזרה למשטרה הירוקה להשלמות (אופציונלי)	בדיקה בלשכה המשפטית וטיפול התובע החיצוני או הטלת עיצום כספי	בדיקה בלשכה המשפטית והעברה למשטרה הירוקה	ניהול תיק חקירה	
אין	3 שבועות	3 שבועות	2 חודשיים	3 חודשים	שבועיים	לוח הזמנים הנוכחי
4 שבועות		6 שבועות*	2 חודשים	חודש	5 חודשים	לוח הזמנים בדוח הקודם
2 חודשיים	6 שבועות	6 חודשיים	6 חודשים	2 חודשיים	18 חודשים	לוח הזמנים העתידי לא מתוקף

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה * בדוח הקודם הייתה קטגוריה אחת שנקראה "דרישת השלמות מהמשטרה הירוקה וביצוען (אופציונלי)".

יצוין כי לוח הזמנים הנוכחי לא כלל שינויים בלוחות הזמנים שבנוהל מפגעים חמורים²⁹ שהיה תקף גם בתקופת הביקורת בדוח הקודם. במקרים שבהם מפגע הוגדר כחמור המשך הטיפול בו צריך להיעשות בלוחות זמנים קצרים ומהירים בהתאם לנוהל, כמתואר בתרשים 4 שלהלן.

29 דוא"ל מאת עוזרת סמנכ"ל פיקוח ואכיפה מיום 28.6.22; וכן דוא"ל מסמנכ"ל פיקוח ואכיפה מיום 1.8.22.



תרשים 4: תרשים זרימה של נוהל אכיפת מפגעים חמורים



המקור: המשרד להג"ס.

בדוח הקודם עלה כי לוחות הזמנים בנוהל האכיפה ובנוהל מפגעים חמורים אינם מותאמים ליכולת הריאלית של המחוזות לטפל במקרים ובפועל המחוזות לא פועלים על פיהם ולחלופין מסיימים את העיסוק בתיק מבלי שהטיפול מוצה, זאת כדי לא לחרוג מלוחות הזמנים. בביקורת המעקב עלה כי נהלים אלה, בנוסחם בעת הביקורת הקודמת, נמצאים בשימוש. עם זאת, עלה כי לוח הזמנים הנוכחי שבנוהל האכיפה, הקובע את לוחות הזמנים של כל שלבי פעולת האכיפה לגבי מפגעים קלים ורגילים, עודכן מעט ושונה בדצמבר 2020 כך שהוספו, ובעיקר נגרעו, ימים או שבועות אחדים בשלבי האכיפה השונים, וכי לוח זמנים עתידי (עם לוחות זמנים מטויבים) לא תוקף על אף חלוף כשנתיים מאז גיבושו, ולפיכך המשרד אינו פועל על פי לוחות זמנים מותאמים לצורכי האכיפה. כמו כן, לא בוצעו שינויים בלוחות הזמנים בנוהל מפגעים חמורים בכל הנוגע לטיפול גורמי האכיפה בהקשר למפגעים חמורים.



1. מנתוני מערכת המידע של המשרד להג"ס³⁰ עולה כי נכון ליוני 2022 מתוך כ-790 מפגעים שהיו פתוחים במערכת, הטיפול ב-483 מפגעים חרג מלוח הזמנים הנוכחי שנקבע בנוהל האכיפה הנוכחי (מהם 343 בהליך המינהלי ו-140 בהליך הפלילי).

להלן בלוח 3 פילוח של 343 המפגעים שבעיכוב בהליך המינהלי לפי השלב האכיפתי בו הם מצויים:

לוח 3: החריגות ממועדי הטיפול הקבועים בנוהל האכיפה הנוכחי בהליך המינהלי, יוני 2022

סה"כ	הסדרה או מעבר להליך הפלילי (חריגה מ-4 חודשים)	שימוע, צו או הסדרה (חריגה מ-1.5 חודשים)	אבן דרך ראשונה (חריגה מ-30 יום)	זיהוי המפגע ואפיונו (חריגה מ-7 ימים)	השלב באכיפה
343	26	86	229	2	מספר המפגעים שהטיפול בהם חרג מלוח הזמנים

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני מערכת המידע (שחלקם מוצגים בלוח 3) עולה כי מתוך סך המפגעים שהטיפול בהם חרג מלוחות הזמנים, כ-67% (229) מהמפגעים מצויים בשלב "אבן דרך ראשונה" והטיפול בהם חרג מ-30 יום שנקבעו לשלב זה בנוהל האכיפה; 25% (86) מהמפגעים שמתפללים בחריגה מלוחות הזמנים, העיכוב בטיפול היה בשלב "שימוע / צו / הסדרה" באופן שחרג מפרק זמן של חודש וחצי הקבוע בנוהל; ובכ-7.6% (26) מהמפגעים שהטיפול בהם התעכב הייתה חריגה מארבעה חודשים שהוגדרו לטיפול בשלב ההסדרה או בשלב ההחלטה אם להעביר את המפגעים לטיפול בהליך הפלילי.



לוח 4: החריגות ממועדי הטיפול הקבועים בנוהל האכיפה בהליך הפלילי, יוני 2022

סה"כ	תיק תביעה בהשלמות (חריגה מ-6 שבועות)	טיפול הלשכה המשפטית או התובע (חריגה מחודשיים)	ניהול תיק החקירה (בחריגה מ-5 חודשים)	בחינת אפשרות של חקירה (חריגה מחודש)	השלב באכיפה
140	6	107	18	9	מספר המפגעים שהטיפול בהם חרג מלוח הזמנים

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי 76% (107) מהמפגעים שהטיפול בהם חרג מחודשיים שהוא פרק הזמן הקבוע בעניין זה בנוהל האכיפה, החריגה הייתה בשלב "טיפול לשכה משפטית / תובע", ו-13% (18) מהמפגעים שהטיפול בעניינם חרג מחמישה חודשים שהוגדרו בשלב זה החריגה הייתה בשלב "ניהול תיק החקירה".

מבסיס הנתונים של המפגעים המתועדים במערכת המידע של המשרד להג"ס (מפגעים קלים ורגילים בלבד) וממסמכי הביקורת עלה שגורמי האכיפה במשרד מתקשים לעמוד בלוחות הזמנים הקבועים בנהלים - כך, שביוני 2022 כ-61% מכלל המפגעים הפתוחים היו בעיכוב בשלב כלשהו בהליך האכיפה. העיכובים המשמעותיים ביותר בהליך המינהלי נמצאו בשלב "קביעת אבן דרך ראשונה להסדרת המפגע" (67% מהמפגעים שטופלו בחריגה מזמנים) ובהליך הפלילי בשלב הטיפול על ידי הלשכה המשפטית או התובע (76% מהמפגעים שטופלו בחריגה מזמנים). אף שלוחות הזמנים לשלבי האכיפה עודכנו בימים או שבועות אחדים מאז הדוח הקודם, הדבר לא הביא לשינוי מהותי של המצב, ולוחות הזמנים המטויבים שנקבעו בעניין זה בדצמבר 2020 לא תוקפו - יותר משנה וחצי מאז גובשו באשכול אכיפה.

- לוחות הזמנים העומדים לרשות גורמי האכיפה נגזרים כאמור מחומרת המפגע. מפגעים קלים מטופלים במסגרת לוחות זמנים מרווחים יותר ולעיתים קרובות נסגרים ב"הסדרה" - קרי, תיקון המפגע או ההפרה ללא אכיפה מינהלית רשמית (למשל שימוע, צו או עיצום)³¹. גורמי האכיפה של אחד המחוזות ציינו לפני צוות הביקורת כי בשל העומס המוטל עליהם הם מביאים בחשבון את לוחות הזמנים המוגדרים לכל מפגע, והם מעדיפים לסווג מפגעים כקלים אף שאינם כאלו כדי להרוויח זמן ולעמוד בנוהל האכיפה. להלן בלוח 5 נתונים על שינוי סיווג מפגעים מ"רגיל" ל"קל" במחוזות השונים:

31 יצוין כי על פי הנוהל, מפגע קל ידווח במערכת המידע ככזה, ואם אינו מוסדר בתוך שלושה חודשים ממועד הדיווח הוא ידווח במערכת כמפגע "רגיל", כך שבבסיס הנתונים המפגע יתועד פעמיים - פעם אחת בסיווג "במקור", כפי שדווח ותועד בפעם הראשונה, ובפעם השנייה כמפגע "רגיל" המשקף את סיווגו בעת הפקת הנתונים במערכת.



לוח 5: סיווג מפגעים במחוזות, ינואר 2018 - יוני 2022

המחוז	סך המפגעים במחוז	סך המפגעים הרגילים במחוז	המפגעים שסווגו כקלים ושעברו לסיווג רגיל	
			השיעור מכלל המפגעים הרגילים	
צפון	476	449	15.8%	71
חיפה	666	533	6.3%	34
תל אביב	170	166	4.8%	8
מרכז	2350	1327	70.6%	937
ירושלים	335	287	36.2%	104
דרום	1202	912	52.6%	480

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מתוך כ-3,674 מפגעים אשר סווגו במהלך 2018-2022 כרגילים, כ-44% מהם סווגו בתחילה כמפגעים קלים. בפילוח הנתונים לפי מחוזות עולה כי בחלקם קיימת פרקטיקה של סיווג מחדש באופן הזה: במחוז מרכז כ-71% מהמפגעים הרגילים סווגו בהתחלה כקלים; במחוז דרום כ-53% סווגו כך; ובמחוז ירושלים כ-36% סווגו מחדש מקלים לרגילים. מהביקורת ומנתונים אלה עולה חשש כי הדבר נעשה מאחר והמחוזות מתקשים לעמוד בלוחות הזמנים שהוגדרו בנהלי המשרד לטיפול במפגע שסווג כרגיל, והדבר מקנה להם זמן נוסף. סיווג המפגע משליך על אופי הטיפול ודחיפותו ולא בכדי הבחין המשרד להג"ס בנהליו בין שלוש דרגות חומרה של מפגעים. על כן, שינוי סיווג משיקולים אחרים שאינם מתמקדים בחומרת המפגע עלול להוביל לטיפול לא מיטבי ומאוחר בהסרת המפגע.

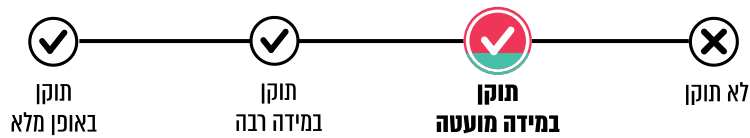
בתשובתו כתב המשרד להג"ס כי "בשל לויז' לא הגיוני ומצוקת כוח אדם, מרבית המפגעים מסווגים כקלים על אף שהם לא, על מנת לאפשר לעובדים זמן סביר לטפל בהם ולהישאר עם הראש מעל המים".

ביקורת המעקב גם העלתה כי מערכות המידע במשרד להג"ס אינן מאפשרות סיווג מפגעים חמורים, והמחוזות אינם מתעדים כלל מפגעים חמורים ככאלו - ובפועל נוהל מפגעים חמורים אינו מיושם. כך שהלכה למעשה, לוחות הזמנים שנקבעו כאמור בנהלי האכיפה לטיפול במפגעים אינם מיושמים, וכפועל יוצא מכך השגת מטרותיהם של הנהלים נפגעת.



כן העלתה ביקורת המעקב כי לוח זמנים העתידי המתוכנן כחלק משינוי מהותי בנוהלי האכיפה לא תוקף על ידי הנהלת המשרד. משרד מבקר המדינה ממליץ לבצע את הפעולות האלה: בחינה מקיפה של תהליך הטיפול לצורך איתור חסמים שגורמים לעיכובים ולחריגות מלוחות הזמנים; מיפוי שלבי הטיפול הקיימים והרצויים; קביעת לוחות זמנים בהתאם לסוגי המפגעים, הערכת הסיכונים, שלבי הטיפול הנדרשים ויכולת הישימות; השלמת תיקופו של לוח הזמנים המטויב.

מידת תיקון הליקוי



אכיפה בזיקה לניהול סיכונים

ניהול סיכונים הוא מיפוי הסיכונים שעלולים לפגוע בגוף מסוים והתאמת כלי ההתערבות לסיכונים הרלוונטיים. הערכת סיכון היא חישוב הסיכוי להתממשות הסיכון בהתאם לחומרת הנזק. את הסיכונים מדרגים לפי חומרתם, ובהתאם לדירוג מקצים משאבים, בראש ובראשונה לסיכונים החמורים ביותר. את ניתוח הסיכונים ואת ניהולם מומלץ לבצע בכל שלבי ההליך האסדרתי, לרבות בשלב קביעת מדיניות האסדרה ובעת אכיפתה.

במסמך שפרסם ארגון ה-OECD בשנת 2014 רוכזו 11 עקרונות לפרקטיקה מיטבית בתחומי הפיקוח והאכיפה האסדרתית (להלן - עקרונות ה-OECD לאכיפה אפקטיבית או עקרונות ה-OECD)³². לפי אחד העקרונות המפורטים בו, כיוון שקביעת סדרי העדיפויות לפיקוח ואכיפה היא מחויבת המציאות, חיוני עוד יותר לבסס את האכיפה על ניתוח הסיכונים הנובעים מכל מפוקה, תחום המפגע וחומרתו, שאותם היא מבקשת למגר. מסמך עקרונות ה-OECD קובע כי על כל גורם אכיפה אסדרתי לפתח קריטריונים לניתוח ולהערכה של סיכונים של מפוקחים ולדרגם; ליצור בסיסי נתונים על כל המפוקחים שיאפשרו לו לקבוע את מידת הסיכון הנובעת מכל אחד מהם; להקצות משאבים לפיקוח על בסיס מפת הסיכונים; לעדכן את מפת הסיכונים בהתאם למודיעין ולמידע המגיעים אליו (בין היתר, באמצעות הפיקוח); ולוודא כי מפוקחים בעלי רמת ציות גבוהה ידרגו ברמת סיכון נמוכה יותר. כמו כן על הממשלה בכל מדינה לקבוע כללים, ולפיהם גורמי האכיפה האסדרתיים יגבשו מדיניות אכיפה התואמת את מפת הסיכונים. במילים אחרות, אכיפה צריכה להתבסס על קביעת מיקוד סיכון ומידתיות, כלומר המשאבים המושקעים בפיקוח ובאכיפה צריכים להיות מידתיים לרמת הסיכון, ופעולות האכיפה צריכות להיות מכוונות להפחתת הסיכון הנגרם בפועל עקב אי-עמידה בדרישות האסדרה³³.

32 ראו את עקרונות ה-OECD לאכיפה אפקטיבית. יצוין כי המסמך איננו מחייב את החברות בארגון ה-OECD. OECD (2014), Best Practice Principles for Regulatory Policy- Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Publishing -<http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>

33 עקרונות ה-OECD, עמ' 27 - 31.



הדוח הקודם

הליקוי: המשרד להג"ס לא השלים את הליך הפחתת הסיכונים המשרדיים שמיפה בשנת 2011 בסקר סיכונים תפעוליים שעשה המשרד. בנושא סיכונים קריטיים, ובהם היעדר קביעת סדר עדיפויות משרדי הנגזר מהסיכונים הסביבתיים ומהקשיים בביצוע האכיפה, ההליך כלל לא התחיל. מאז לא עשה המשרד להג"ס סקר סיכונים נוסף, ולא מונה מנהל סיכונים תפעוליים משרדי כנדרש. לפיכך תוכניות העבודה של אשכול אכיפה, לרבות המשטרה הירוקה, וכן של המחוזות - אינן מבוססות על מדרג של סיכונים סביבתיים, שעליו הוא אמור להחליט בעקבות סקר סיכונים מקיף ומקצועי.

תגובת המשרד על הדוח הקודם: אגף הביקורת הפנימית ביצע ב-2019 "סקר סיכונים לצורך קביעת תכנית העבודה לאגף" בשנים הקרובות. הסקר הועבר להנהלת המשרד והוא יוכל לשמש גם להפחתת הסיכונים בכלל יחידות המשרד. במסגרת משאבי כוח אדם הקיים, וכן נוכח החוסרים, המשרד לא מוצא כי נדרש מנהל סיכונים תפעוליים משרדי, וגם אילו התקבל תקן נוסף הוא היה מיועד למשימות בנושאי הליבה של המשרד.

ביקורת המעקב

1. נמצא כי בשנת 2019 ביצע אגף הביקורת הפנימית במשרד להג"ס סקר סיכונים שנועד לתת תמונה מקיפה לגבי הסיכונים הגלומים בפעילויות המשרד (להלן - מפת סיכונים לצורכי פנים של ביקורת הפנימית). מטרת המפה היו קביעת תוכנית עבודה רב-שנתית לביקורת הפנימית והנחת "תשתית לניהול סיכונים כולל (ERM) של המשרד". עוד עלה כי לא מונה מנהל סיכונים במשרד.

במפת הסיכונים לצורכי פנים של ביקורת הפנימית אותרו 86 נושאים מרכזיים בפעילות המשרד, הוגדרו הסיכונים המרכזיים בדרגות סיכון שנעו בסולם ציונים שבין 1 (אין סיכון) ו-9 (סיכון הכי גבוה), וכן נקבעה רמת הסיכון השוויי³⁴ שלהם. אלו נבחנו לפי הפרמטרים האלה: הנזקים שעלולים להיגרם לאדם ולסביבה (שהם 45% ממרכיבי הסיכון); נזקים לפעילות המשרד כמו אי-עמידה ביעדי המשרד ואי-עמידה בהוראות הדין (שהם 40% ממרכיבי הסיכון); ומידת הנזק לאמון הציבור (15% ממרכיבי הסיכון). עוד נבחנו סבירות והערכת הנזק מהסיכון והגורמים המשפיעים על הסבירות להתממשות הסיכון כמו תדירות ביצוע הפעילות, השפעות חיצוניות (גורמים או אירועים שאינם בשליטת המשרד), תיאום בין היחידות השונות במשרד, רמת תמיכת מערכות המידע, מספר היחידות המעורבות בתהליך, מידת המורכבות התפעולית של הפעילות המבוצעת; וכן מידת ריכוז הסמכויות הנמצאות בידי האחראי לתחום.

34 סיכון שוויי (Residual Risk) - רמת הסיכון שאילו חשוף ארגון (במקרה זה המשרד להג"ס) בפועל, בהתחשב בביקורת הקיימות ובמאפיינים הייחודיים לארגון.



לוח 6: 15 הנושאים בעלי דירוג הסיכון השירי הגבוה ביותר (מתוך 86) ודירוגם במפת הסיכונים לצורכי פנים של ביקורת הפנימית

רמת הסיכון	הנושא
9	חוזים והתקשרויות
9	היקף המשימות מול מצבת כוח האדם
9	התגובה לאירועי חירום ומתן מענה לציבור
9	ביצוע פעולות פיקוח במטה ובמחוזות על מילוי הדרישות האסדרתיות
9	ריכוז מדיניות והטיפול במניעת זיהום מקורות מים משפכי תעשייה ומדלקים (אסדרה בתחום זה)
9	מיחזור פסולת והפחתת הטמנה
7.8	אכיפה מינהלית
7.8	שינויי אקלים (היערכות)
7.8	רישוי ורישום של תכשירי הדברה
7.8	רישוי, פיקוח והסמכה של מדברים
7.8	מניעת שריפות בשטחים פתוחים
7.8	הפחתת מפגעי מזיקים
7.2	החוק לטיפול בציוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, החוק לסילוק ולמיחזור צמיגים וחוק הפיקדון
7.2	כוח האדם והשדרה הניהולית במחוז
7.2	תיעוד נתונים ומידע ברמת המחוזות

על פי דוח הביקורת הפנימית של המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי נושאי הפיקוח והאכיפה כלולים ברשימת 15 הנושאים בעלי דירוג הסיכון הגבוה ביותר במפת הסיכונים לצורכי פנים של הביקורת הפנימית: נושא ביצוע פעולות פיקוח במטה ובמחוזות על מילוי הדרישות האסדרתיות דורג כבעל סיכון גבוה וקיבל 9 בציון השירי³⁵; והאכיפה המינהלתית קיבלה את הציון 7.8. נושאי אכיפה נוספים קיבלו ציונים גבוהים: ביצוע אכיפה נגד זיהום אוויר מכלי רכב באמצעות ניידות דיגום (7.8) ותיאום אכיפה (6.45).

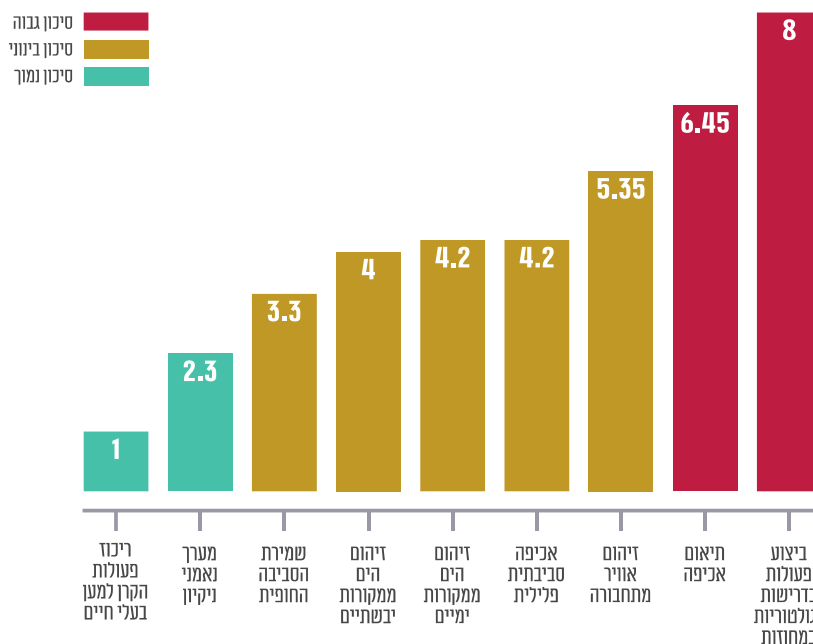
2. מפת סיכונים לצורכי פנים של הביקורת הפנימית נבחנו גם אשכולות המשרד בהתאם לתחומי אחריותם. בנוגע לנושאים הקשורים לאשכול אכיפה עלה כאמור שיכולתם של המטה והמחוזות בכל הקשור לביצוע פעולות פיקוח על מילוי הדרישות האסדרתיות

35 ככל שהציון גבוה יותר רמת הסיכון עולה.



ועמידה בתנאים הנדרשים של המפוקחים נמצאות בסיכון גבוה כך שיש סיכון שלא ניתן יהיה לקיים פיקוח או שיהיה פיקוח חסר; כתוצאה מכך מפגעים סביבתיים לא יטופלו ויישארו על כנם, דבר שיכול לגרום נזק שיסכן חיי אדם, יפגע בבריאותו ויביא לפגיעה חמורה בסביבה. להלן בתרשים 5 ששת הנושאים שבאחריות אשכול אכיפה והסיכון השיורי שלהם:

תרשים 5: הנושאים הנמצאים באחריות אשכול אכיפה והסיכון השיורי שלהם



על פי נתוני הביקורת הפנימית במשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שפעולות הפיקוח במטה ובמחוזות על מילוי הדרישות האסדרתיות והפעילות של אגף תיאום אכיפה מדורגות כנושאים בסיכון שיורי גבוה (הן קיבלו את הציונים 8 ו-6.45 בהתאמה); ופעולות האכיפה הסביבתית הפלילית דורגו כנושא בעל סיכון שיורי בינוני - כלומר נושאי הפיקוח והאכיפה ממוקמים בראש רשימת הסיכונים המשרדיים שבסקר הסיכונים שביצע אגף הביקורת הפנימית.

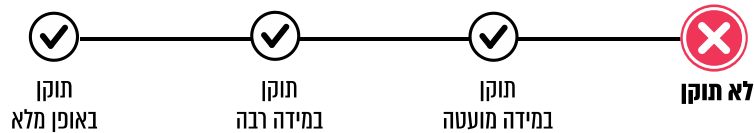
בהתייחס לתוכניות העבודה של אשכול אכיפה כתב באוגוסט 2022 סמנכ"ל פיקוח ואכיפה למשרד מבקר המדינה כי "תוכניות האכיפה של האשכול כפופים לנושאי המיקוד של המשרד ודרישות המחוזות. התוכניות משתנות מעת לעת. אנחנו גם מכינים תוכניות עצמאיות כמו שאנחנו מוצאים לנכון למשל נושא באחסנה של [חומרים מסוכנים] במושבים או נושאים בתחום הים צבא ועוד".



סקר סיכונים הוא כלי שמסייע בקביעת סדרי עדיפויות לביצוע פעולות פיקוח ואכיפה. בביקורת הקודמת נמצא כי סקר הסיכונים האחרון שביצע המשרד להג"ס היה בשנת 2011, כי עד מועד סיום הביקורת הקודמת לא בוצעו הליכים לניתוח סקר הסיכונים בתחום האכיפה וגזירת סדר עדיפויות וקביעת תכניות העבודה של אשכול אכיפה אינן מבוססות על סקר הסיכונים שבוצע ואף לא על מפת הסיכונים לתוכנית עבודה של ביקורת הפנים. בביקורת המעקב נמצא שבחלוף חמש שנים מהדוח הקודם המשרד להג"ס עדיין לא עשה סקר סיכונים משרדי בכלל ובנושא פיקוח ואכיפה בפרט; כך שתוכניות העבודה של אשכול אכיפה, המשטרה הירוקה והמחוזות אינן מבוססות על מדרג סיכונים סביבתיים משרדי מתוקף, שעליו היה אמור להחליט המשרד. הממצאים שפורטו בפרק זה בעניין קביעת סקר סיכונים בנושאי הפיקוח והאכיפה מחזקים את הצורך בביצוע הערכת סיכונים משרדית בהתאם למתודולוגיות מוכרות, שעליה יבסס המשרד את החלטותיו ויתעדף את פעולותיו.

מומלץ כי המשרד יבצע סקר סיכונים משרדי מעודכן, מקיף ומקצועי, שייעשה מתוך גישה צופה פני עתיד ויכלול זיהוי סיכונים חדשים או מתפתחים לצד הפיקוח והאכיפה השוטפים של הסיכונים הקיימים, יתקף אותו ויעדכנו באופן שוטף. עוד מומלץ כי תוכניות העבודה בנושא האכיפה יתבססו גם על סקר הסיכונים שיבוצע. כמו כן, מומלץ כי המשרד ינקוט פעולות שיסייעו לנהל את הסיכונים ברמה הארגונית, ובמסגרת זו ימונה מנהל סיכונים משרדי אשר ינהל את התחום.

מידת תיקון הליקוי





מפגעים ופעולות אכיפה - נתונים

נתונים על הפיקוח במפעלים

מספר הביקורים

כאמור, המשרד להג"ס מחזיק בשלוש קטגוריות עיקריות של סמכויות: אסדרה, פיקוח ואכיפה. כמאסדר הוא בעל הסמכות לקבוע תנאים במספר רב של תחומים סביבתיים ולתת היתרים לפעילות שיש בה כדי לפגוע בסביבה. כמפקח הוא אחראי לפיקוח על קיומם של החוקים, התקנות והתנאים שבהיתרים שהוא מנפיק בכובעו כמאסדר, ועל ניטור של הציות להם. הנדבך השלישי בעבודת המשרד הוא האכיפה של ההפרות המתגלות במהלך הפיקוח. תהליכי הפיקוח עשויים להוביל להליכי אכיפה מינהלית ו/או פלילית³⁶. יצוין כי הפיקוח על המפעלים מורכב משלוש תשומות: (א) פיקוח בשטח (סיורים ו"ביקורים" במפעלים); (ב) בדיקה משרדית של נתונים ודיווחים שמתקבלים אצלו בנוגע למפעלים או מהם כמו דיגומים וניטורים, דיווחי פליטות והעברות לסביבה (מפל"ס), ודיווחים על עמידה בתוכניות ודרישות; (ג) קבלת התראות מקוונות ממערכות גלאים המותקנות במפעלים שונים באופן דיגיטלי. חלק זה יתמקד בפיקוח בשטח במפעלים שונים.

במחוזות המשרד להג"ס מתקיים פיקוח על ידי שני גורמים: הרכזים המקצועיים והמפקחים ביחידות הפיקוח והאכיפה שאשכול פיקוח ואכיפה אחראי להנחיית המחוזות בתחום זה. כאמור לעיל, קיים שוני בין המחוזות בתחומי הפיקוח שהם מתמקדים בהם. כך למשל, במחוז מרכז מבצעים את הפיקוח על מפעלי A (כ-50 מפעלים בשטח) הפקחים בתחום תעשיות, ואת הפיקוח לפי תחומים (חומרים מסוכנים, אוויר, שפכים, ריח, רישוי, קרקעות ועוד) מבצעים הרכזים המקצועיים; את הפיקוח על מפעלי B (כ-160 מפעלים בשטח) מבצעים מפקחים מתחום הפיקוח. לעומת זאת במחוז חיפה כאמור, כל מפקח מקבל "תיק מפעל", והוא אחראי לביצוע הפיקוח במפעל שבאחריותו בכל הנושאים המקצועיים שיש לקיים עליהם פיקוח כמו אוויר, שפכים, תשתיות ועוד.

ביקורת המעקב העלתה כי בשנת 2020 הייתה ירידה מצטברת של 19% בביקורי הפיקוח במפעלים בכל המחוזות לעומת שנת 2019, ובשנת 2021 הייתה ירידה מצטברת של 32% בביקורים אלה במפעלים בכלל המחוזות לעומת שנת 2020.

להלן בתמונה מתחם המכיל כמות גדולה של שמן משומש ללא היתר רעלים, רישיון עסק ותשתיות מתאימות שאותר על ידי עובדי המשרד להג"ס בגליל המערבי.

36 נוהל פיקוח המשרד להג"ס - תאריך עדכון אחרון 2.4.21



תמונה 1: מכלי שמנים שהתגלו באחד הקיבוצים בגליל המערבי



המקור: אתר המרשתת של המשרד להג"ס.

להלן בלוח 7 שיעור השינוי בסיורי הפיקוח השנתיים בחלוקה למחוזות לשנים 2019 עד 2021:

לוח 7: שיעור השינוי בסיורי הפיקוח (ביקורים) השנתיים בחלוקה למחוזות, כפי שהציג תחום פיקוח ורישוי עסקים בינואר 2022³⁷

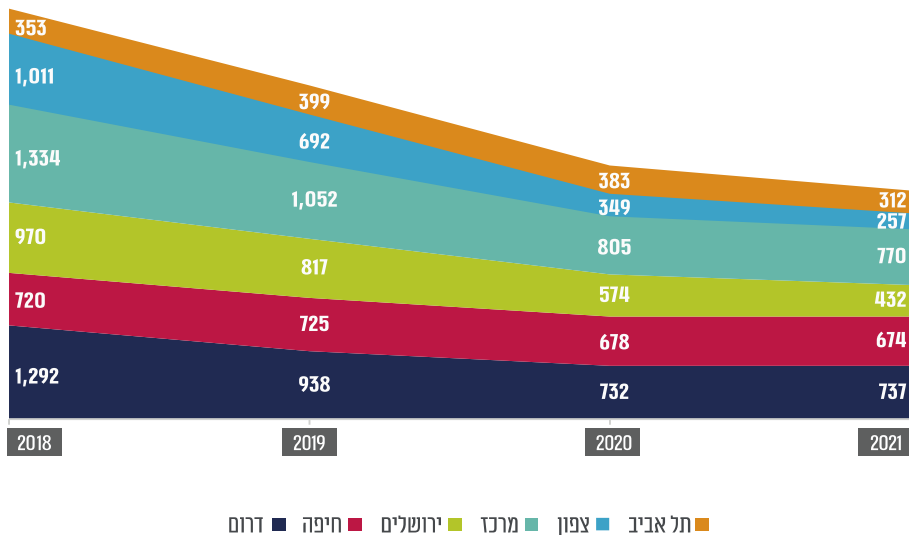
המחוז	שיעור השינוי מהשנה הקודמת	
	2021 - 2020	2020 - 2019
צפון	-31%	-48%
חיפה	-5%	-2%
תל אביב	-17%	-8%
מרכז	-7%	-22%
ירושלים	-28%	-32%
דרום	-8%	-5%
כללי	-14%	-21%

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מנתוני המשרד להג"ס עולה כי מינואר 2018 עד יולי 2022 התקיימו במחוזות 18,667 ביקורי פיקוח על המפעלים שבתחומם (להלן - הביקורים). יצוין כי מערכות המחשוב במשרד אינן תומכות בתיעוד של סיורי פיקוח באתרים שאינם טעוני היתר או רישוי, ולכן נושאי פיקוח כמו קרינה, מפגעים בשטחים פתוחים, שפכים ואסבסט אינם מתועדים במערכות המחשוב המרכזיות. נתוני הפיקוח שלהלן בתרשים 6 מתמקדים כאמור במפעלים ומציגים את התפלגות מספר הביקורים (לצורך פיקוח) שביצע כל מחוז בשנים 2018 עד 2021:

תרשים 6: מספר הביקורים במפעלים שהתבצעו בחלוקה למחוזות, 2021 - 2018



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שמשנת 2018 הסתמנה מגמת ירידה כללית ומתמדת במספר הביקורים שמחוזות המשרד קיימו במפעלים. הירידה הניכרת ביותר הייתה בשנים 2018 עד 2019, לפני פרוץ מגפת הקורונה, והיא המשיכה במהלך השנים 2020 עד 2021. מן החלוקה למחוזות עולה כי הירידה החדה ביותר נרשמה במחוז צפון - ירידה בשיעור של כ-75% בשנים 2018 עד 2021 (מ-1,011 ל-257 ביקורים); אחריו מחוז ירושלים עם ירידה של 55% בביקורים (מ-970 ל-432 ביקורים); ואחריו מחוזות דרום ומרכז עם ירידה של 43% (מ-1,292 ל-737 ביקורים) ו-42% (מ-1,334 ל-770 ביקורים). בסך הכול הסתכמה הירידה במספר הביקורים בכל המחוזות בשנים 2018 עד 2021 בכ-44% (מ-5,680 ל-3,182 ביקורים). על אף הירידה במספר הביקורים, בביקורת המעקב עלה שמספר המפעלים שתועדו בשנת 2021 גדל ב-137% לעומת מספרם בשנת 2013.

מנתונים שמסר המשרד להג"ס בתשובתו עולה שבשנת 2021 מספר סיורי הפיקוח היו נמוך יותר לעומת שנת 2020. להלן בלוח הנתונים כפי שנמסרו.



לוח 8: סיורי הביקורים (סיורי פיקוח) בשנים 2020 - 2021, מנתוני תשובת המשרד להג"ס

המחוז	2020	2021
דרום	666	611
חיפה	549	507
ירושלים	519	394
מרכז	680	661
צפון	374	307
תל אביב	305	254
סה"כ	3093	2734

המקור: המשרד להג"ס.

מהלוח עולה כי הנתונים שמסר המשרד בתשובתו נמוכים אף יותר בהשוואה לנתונים שבתרשים 6, אשר כאמור הופקו ממערכת המחשוב ונותחו על ידי צוות הביקורת - זאת למעט הנתונים של מחוז צפון בשנים אלו. הדבר עשוי להעיד על תיעוד חסר של פעולות פיקוח במחוז זה במערכת המחשוב המרכזית של המשרד.

בהתייחס לשנת 2022 ציין המשרד בתשובתו כי "הנתונים מראים על התאוששות במספר הביקורים לאחר הקורונה".

חלק ממטרות הפיקוח הן: תיעוד ואיסוף ראיות; חקר תקריות ואירועים; יצירת ממשק עבודה מול הגורמים המפוקחים לשיפור מצב הסביבה וכן מניעה והפחתה של זיהומים וסיכונים סביבתיים; בדיקת העמידה בדרישות האסדרה ובכלל זה קיום תנאי הרישיונות וההיתרים.

נוכח העובדה כי המידע שנאסף במסגרת פעולות הפיקוח מהווה תשתית לפעילות האכיפה, לירידה במספר ביקורי הפיקוח במפעלים עשויות להיות השלכות גם על היקף פעולות האכיפה שמבצע המשרד להג"ס ובכך לפגוע ביכולתו של המשרד לממש את סמכויותיו באופן מיטבי וביכולת ההרתעה שלו.

על המשרד להגביר את פעולות הפיקוח והאכיפה שלו ולשפר את דרכי תיעודן כך שיאפשרו לבצע ניטור רצוף של מפגעים סביבתיים ולעקוב אחר מידת הציות של המפוקחים לדיני הג"ס. במסגרת זו ראוי כי המשרד ישקול את הרחבת מספר הביקורים, לרבות באמצעות קביעת יעדים למחוזות, ובקרה אחר עמידתם ביעדים אלו.



רפורמת הרישוי המשולב צפויה לשנות את תהליכי מתן ההיתרים והרישיונות הן במהות והן בתדירות, כך שחלק מהם יינתנו אחת לעשור. נתון זה, נוסף על הנתונים על הירידה של 44% בפיקוח על מפעלים בשנים האחרונות, דורשים כי תבוצע התאמה של מערכות הפיקוח והאכיפה של המשרד להג"ס על כל יחידותיו לשינוי הצפוי. משרד מבקר המדינה ממליץ כי הנהלת המשרד להג"ס תמפה את המצב היום בתחום הפיקוח האכיפה, תעריך את השפעת השינויים הצפויים של החוק עליו; תפעל לביצוע ההתאמות הנדרשות בתהליכי הפיקוח והאכיפה כדי להבטיח את האפקטיביות שלהם; ולהקצאת המשאבים והקשב הניהולי הנדרשים ליישום התאמות אלו.

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי במהלך שנת 2022 "הוקם פורום פיקוח הכולל נציגי כל המחוזות ונציגי האשכולות המרכזיים, נוהל פיקוח משרדי עודכן, הטמענו את עבודת המשרד על מערכת ביקורים קידמנו את המשך פיתוח מערכת ביקורים, שילבנו את תחום הפיקוח במעגל התכנון השנתי". עוד כתב המשרד כי במהלך השנים האחרונות הוא מקדם "מספר תהליכים בתהליכי הליבה של המשרד החל משלב הרישוי דרך הפיקוח ועד האכיפה והתביעה... [1]מוביל רפורמה ברישוי סביבתי משולב אשר באה לידי ביטוי בהצעת חוק ומתייחסת לתפיסת ההפעלה של תהליכי הרישוי והפיקוח". כמו כן מסר המשרד כי "נקבעו עקרונות יסוד לפיקוח [1]מעודכן בימים אלו נוהל פיקוח לעסקים. נושא הפיקוח והסדרת התיאום והסנכרון בין המטה והמחוזות ובין המחוזות נכנסה לשגרת תכניות העבודה השנתית".

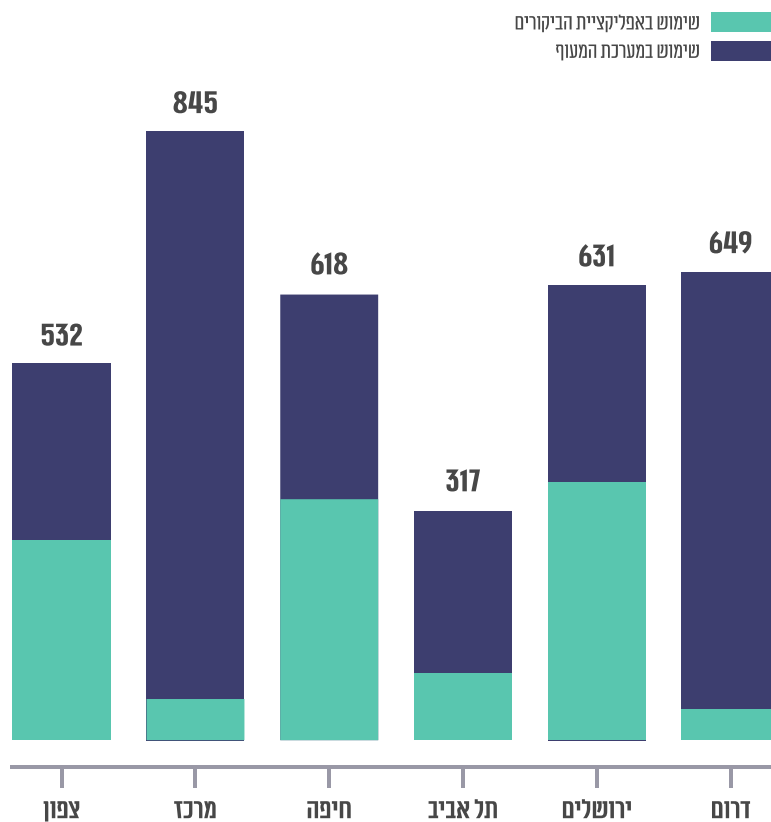
מומלץ כי המשרד ישלים ויטמיע את הפעולות שפירט בהתייחסויותיו לגבי הפעלת מערך הפיקוח; וגם יסדיר, את עקרונות ההפעלה של המערך למול התפקידים הרגולטוריים שנדרש המשרד למלא מחד, ואת תפקידיו בתחום האכיפה מאידך.

השימוש במחשבי לוח (טאבלטים) ובמערכת הביקורים

כדי לשפר ולייעל את תיעוד הביקורים, באמצע שנת 2017 השיק המשרד מערכת ביקורים שבה מתועדים הביקורים והסיוורים במפעלים בהתאם לדרישות הרגולטוריות של כל מפוקח, כך שלמעשה המערכת משמשת גם כלי פיקוח ומעקב לצורך קיום הוראות רגולציה (להלן - מערכת הביקורים). המערכת בנויה כך שקודם היציאה לביקור או לסיור המפקח נדרש להכין רשימת בדיקות מובנית ("צ'ק ליסט"), רשימה שאופיינה ונבנתה בהתאם לדרישות אגף רישוי עסקים במטה המשרד להג"ס). כמו כן ניתן להעלות ולצפות גם בסיכומי הביקורות הקודמות שבוצעו במפעל. בביקור עצמו נרשמים המפגעים שנמצאו בו, ונבדק אם יושמו דרישות האסדרה בהתאם לרשימה שהוכנה. לצורך השימוש במערכת במהלך הביקורים ניתנו למחוזות מחשבי לוח (להלן - טאבלט) ובהם יישומו, "אפליקציית ביקורים" שיסייעו לעבודת הפיקוח. דוח הביקור מוזן במחשב הלוח ונקלט מיד במערכת המחשוב המשרדית, ובכך מערכת הביקורים מאפשרת ביצוע פיקוח אחוד ותומכת בו; ובאמצעותה המפקח יכול לבדוק גם היבטים בסיסיים בנושאים שאינם בתחום מומחיותו, ואם נדרשת מומחיות מקצועית נוספת, יבקר במפעל גם מפקחים מהתחומים המקצועיים הרלוונטיים.

להלן בתרשים 7 נתונים על השימוש בשנת 2019 בטאבלטים וביישומון "ביקורים" במחוזות השונים (בענפי התשתיות והתעשיות), לעומת שימוש ישיר במערכת המעו"ף. כפי שעלה מדוח אגף הביקורת הפנימית בנושא משנת 2020 (להלן - דוח הביקורת הפנימית).

תרשים 7: השימוש במחשבי לוח וביישומון "ביקורים" במחוזות, 2019



המקור: דוח הביקורת הפנימית במשרד להג"ס.

מנתונים שהוצגו בדוח הביקורת הפנימית עולה כי מתוך כ-4,500 ביקורים שנעשו על ידי המחוזות בשנת 2019, רק 1,506 ביקורים (כ-33%) תועדו באמצעות מערכת הביקורים. במחוזות דרום, מרכז ותל אביב המעיטו במיוחד להשתמש בה בשנה זו.

במהלך ביקורת המעקב הועלו טענות מצד חלק מגורמי הפיקוח של המחוזות הפועלים בשטח לעניין התאמת מערכת הביקורים לצורכי העבודה ונוחות השימוש בה. בכלל זה נטען כי הדרישה



לתיעוד ושימוש באפליקציה ב"זמן אמת" במהלך הביקור מעמיסה ומקשה על גורמי הפיקוח להתמקד בביצוע מהות עבודתם - שיחות עם עובדי המפעל, איתור מפגעים בשטח; ממשק המשתמש במערכת לא אינטואיטיבי ולא נוח, בייחוד לעבודה בזמן הביקור; היעדר גמישות במערכת להוספת מפגעים שהתגלו תוך כדי הביקור ושאינם תולדה של רשימת הבדיקות המובנית שהזונה מראש. נוכח קשיים אלה מסרו כי יש במחוזות המשרד גורמי פיקוח ואכיפה, לרבות רכזים, שאינם משתמשים בטאבלט במהלך הביקור לצורך תיעוד בזמן אמת באפליקציית הביקורים, ובמקום זאת מסכמים בכתב את הממצאים שעלו בביקור ומזינים אותם ידנית למערכת הביקורים בדיעבד. בעניין זה מסר מחוז חיפה לצוות הביקורת כי "חלק מהמפקחים עושים שימוש בטאבלטים. לא לכולם זה נח ומתאים לכן לא מחייבים אותם". כמו כן, להערכת גורמי המקצוע באחד מהמחוזות, בעקבות השימוש במערכת הביקורים בשנים האחרונות חלה ירידה של כ- 30% עד 40% במספר דוחות הביקורים.

עלה כי השימוש ב"אפליקציית הביקורים" לצורך תיעוד בזמן אמת במהלך הביקור אינו מוטמע באופן מלא בעבודת כלל גורמי הפיקוח, ובחלק מהמחוזות אף כמעט אינה בשימוש על אף המטרה שביסוד השקתה: שיפור וייעול של תיעוד הביקורים ומתן אפשרות לקבל מידע רחב ואחד על כלל ביקורי הפיקוח שנעשו אצל מפוקח.

מומלץ כי המשרד יבצע מיפוי כדי לעמוד על היקף השימוש באפליקציית הביקורים ובמערכת ויבחן את הצורך בביצוע שינויים ושדרוגים במערכת כדי לפשט ולייעל את השימוש בה, כדי לעודד את המפקחים והרכזים להשתמש בה באופן מלא וכדי לקדם את האחידות בעבודת הפיקוח והבקרה ואת יעילות איסוף המידע.

בתשובתו המשרד להג"ס כתב כי הוא יזם רפורמת דיגיטל להקמת מערכת מחשוב המסדירה את תהליכי הרישוי, הפיקוח, האכיפה והתביעה, וכי "במסגרת שנת 2022 בוצעה עבודת פיתוח והטמעה של עבודה על מערכת ביקורים [פיקוח]. כלל הפיקוח על עסקים מבוצע כיום על [ב]מערכת ביקורים, מפותחת מערכת מעקב של תכנון מול ביצוע ונכנס לשיפור המערכת בהתאם לצרכים בשנת 2023".

תיעוד מפגעים סביבתיים

נוהלי המשרד להג"ס מציינים במקומות שונים את החובה לתעד מפגעים. נוהל פיקוח אחד ונוהל פיקוח תעשייה קובעים כי יש לתעד במערכת המידע של הפיקוח מקרים שבהם מופרים תנאי היתר או רישיון ואת חומרתם. נוהל אכיפה קובע כי יש להזין מפגעים סביבתיים במערכת מעוף³⁸.

הדוח הקודם

הליקוי: ניכרים פערים בין המחוזות במספר המפגעים המדווחים אצלם ובסיווגם לפי דרגת חומרתם, והמחוזות אינם מתעדים כנדרש את היקף המפגעים, למעט מחוז מרכז. שיעור

38 נוהל פיקוח על מפעלי תעשייה, תאריך עדכון אחרון 15.1.18; נוהל פיקוח, תאריך עדכון אחרון 2.4.21; ונוהל אכיפה סביבתית, תאריך עדכון אחרון אפריל 2015.



המפגעים הגבוה המדווח במחוז מרכז מעיד על תיעוד מעמיק ומקיף יותר של מפגעים מאשר בשאר המחוזות, ולא דווקא על מפגעים רבים יותר.

כאמור, אף אחד מהמחוזות לא תיעד מפגעים חמורים, אולם עלו פערים גם בתיעוד מפגעים קלים ורגילים. כך למשל, מחוז תל אביב לא דיווח על מפגעים קלים; מחוזות חיפה וצפון מיעטו לדווח על מפגעים קלים.

ההמלצה: תיעוד מדויק, אחיד ואמין של כלל המפגעים וסיווגם הנכון לפי חומרתם חיוניים לבירור היקף המפגעים הסביבתיים האמיתיים ומידת חומרתם, ועליהם יש לבסס את תוכנית האכיפה המשרדית. תיעוד כלל המפגעים וההפרות, בייחוד הפרות פרוצדורליות שהן בבחינת מפגע פוטנציאלי, חושף את רמת הציות של המפוקחים לרגולציה וגם מאפשר לאתר מגמות, חסמים או קשיים ביישום רגולציה. לפיכך, על הנהלת המשרד להורות למחוזות לקיים כנדרש את הנחיות הנהלים בנוגע לתיעוד כלל ההפרות והמפגעים ולקיים על כך בקרה.

הומלץ כי המשרד יוודא כי המחוזות מתעדים לא רק את קיומם של כלל המפגעים הסביבתיים, אלא גם את כל הפעולות וצעדי האכיפה שהם נוקטים בגינם לאורך כל הליך האכיפה.

תגובת המשרד על הדוח הקודם: נוהל הפיקוח וכן נוהל האכיפה המשרדיים מגדירים במפורש מדרג מפגעים על פי חומרתם, עם זאת הנוהל מאפשר למנהל מחוז להפעיל שיקול דעת בקביעת סדרי העדיפות לאכיפה במחוז. נושא סיווג המפגעים לפי דרגת חומרתם יישקל בכובד ראש בעת כתיבת תורת האכיפה.

ביקורת המעקב

כאמור, הפיקוח הוא מנגנון איסוף המידע על אופן יישום האסדרה והעמידה בה, המסייע בהבטחת ציות לנורמה. מחוזות המשרד מקיימים פיקוח על קיום הוראות דיני הסביבה על ידי המפעלים שבתחומם. הפיקוח נעשה באופן שוטף בין שמדובר בפיקוח יזום הנעשה כחלק מתהליכי האסדרה, כמו מתן היתר או רישיון לעשיית פעולה מסוימת ובין שמדובר בחלק מתהליך האכיפה במקרים שבהם יש הפרה של דיני הג"ס או הפרה של דרישות האסדרה שקבע המשרד.

כדי לבדוק את רמת התיעוד והסיווג של מפגעי הסביבה הפיק משרד מבקר המדינה ממערכת ה-BI (Business Intelligence) המשרדית לעיבוד נתונים של המשרד להג"ס (להלן - מערכת ה-BI)³⁹ נתונים על המפגעים הסביבתיים שדווחו ותועדו מינואר 2018 עד יוני 2022 (להלן - התקופה הנבדקת)⁴⁰.

סיווג עסקים על פי מידת השפעתם הסביבתית הוא אמצעי שנועד לקבוע סדרי עדיפות ואת אופן הטיפול בעניין ההסדרה והפיקוח הסביבתיים. המשרד להג"ס מסווג מפעלים לשלוש

39 מדובר במערכת QlikView, המספקת כלים ומידע תומך החלטה לארגון מתוך המידע הרב הנמצא בו. המידע נשאב מכלל המידע הקיים בתוך הארגון (בעיקר במערכות מעוף ומניפה) ומוזן על ידי העובדים ביחידות שונות. יצוין כי בשל המבנה המיושן של מערכת זו והפערים ברמות התיעוד של העובדים, נראה שמסד הנתונים אינו שלם או בלתי מדויק.

40 יצוין כי במהלך התקופה הנבדקת פרצה מגפת הקורונה. בפרק הזמן ממרץ 2020 עד פברואר 2021 הוכרוזו במדינת ישראל שלוש סגרים, אשר יש להניח כי השפיעו על עבודתם של חלק מגורמי האכיפה באותה עת.



קבוצות עיקריות על פי מידת השפעתם הסביבתית: מפעלי A - בעלי השפעה הסביבתית הגדולה ביותר; מפעלי B - בעלי השפעה סביבתית בינונית; מפעלי C - בעלי השפעה סביבתית מועטה ומקומית. המשרד פיתח מתודולוגיה לקביעת ציון מדד למפעלי A ו-B וכן כללי פיקוח אחידים ומחייבים בהתאם לציון שמקבל המפעל, והוא עוסק בעיקר בפיקוח ובאכיפה על מפעלי A ו-B; היחידות הסביבתיות ואיגודי ערים להגנת הסביבה מתמקדים במפעלים השייכים לקטגוריית C⁴¹. נכון לשנת 2022 היה מספר מפעלי A ו-B 10,137. להלן בלוח 9 נתונים על סוגי המפעלים בחלוקה למחוזות המשרד:

לוח 9: סוגי המפעלים (A ו-B) בחלוקה למחוזות⁴²

	צפון	חיפה	תל-אביב	ירושלים	מרכז	דרום	סה"כ
מפעלי A	96	67	10	20	49	142	384
מפעלי B	2,054	1,180	800	991	2,459	2,269	9,753

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה ששיעור מפעלי A במחוז דרום הוא הגדול ביותר מבין המחוזות - 37% מכלל מפעלי המחוזות; במחוז חיפה הוא 17%; ובמחוז מרכז הוא 13%. שיעורם של מפעלי B במחוז מרכז הוא הגדול ביותר - 25% מסך המפעלים מסוג זה בישראל; שיעורם של מפעלים אלה במחוז דרום הוא 23%; במחוז צפון - 21%; ובמחוז חיפה - 12%.

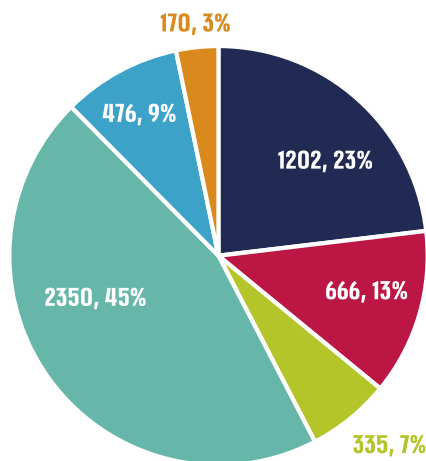
בביקורת המעקב נמצא כי בתקופה הנבדקת (כאמור, ינואר 2018 עד יוני 2022) תועדו במערכות המידע של המשרד - מערכות ה-BI (מעוף ומניפה) - 5,199 מפגעים, ובכלל זה פגיעות וזקים סביבתיים או הפרות של רגולציה סביבתית, אך יש סוגי מפגעים שאינם מתועדים בה כמו פסולת, אסבסט, שפכים והדברה.

כן עלה כי ביקורת הפנים של המשרד ציינה בדוח ביקורת משנת 2020 כי "במשרד קיימת תופעה של אי הזנה/ הזנה חלקית של נתונים למערכות המידע. לתופעה זו סיבות רבות, ביניהן עומס רב בעבודה השוטפת, חוסר ידידותיות של חלק מן המערכות, קושי של עובדים להסתגל לשינויים טכנולוגיים, ניסיון להסדיר הפרות קלות מחוץ ללוח הזמנים הנגזר מנוהל אכיפה (שנמדד ע"פ המערכות) ועוד". להלן בתרשימים 8 ו-9 נתונים על מספר המפגעים המתועדים ושעורם בתקופה הנבדקת בכל אחד ממחוזות המשרד ומספר מפעלי A ו-B במחוזות.

41 במפעלים מסוג C הפיקוח נעשה על ידי הרשויות המקומיות שבהן ממוקמים המפעלים באמצעות יחידות סביבתיות ואיגודי ערים.

42 נכון ליום 27.6.22.

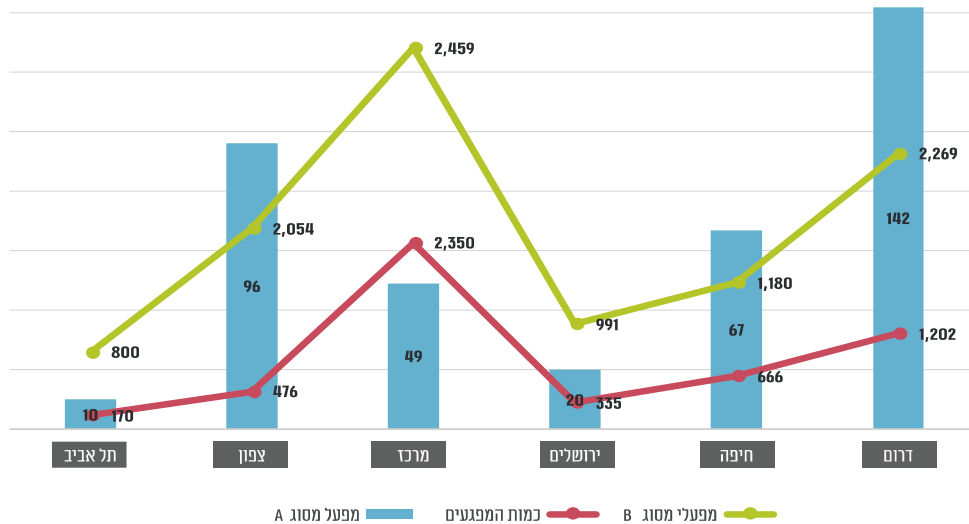
תרשים 8: מספר המפגעים המתועדים ושעורם בתקופה הנבדקת בכל אחד מהמחוזות.



דרום ■ חיפה ■ ירושלים ■ מרכז ■ צפון ■ תל אביב ■

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 9: מספר המפגעים ומספר מפעלי A ו-B בתקופה הנבדקת בכל אחד מהמחוזות



מפעלי מסוג A ■ כמות המפגעים ■ מפעלי מסוג B ■

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

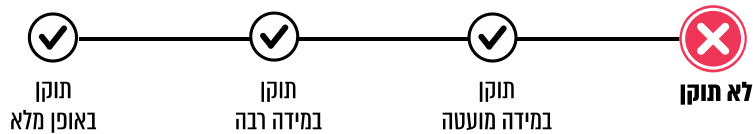


מהתרשימים עולה שבמחוז מרכז מתועד מספר המפגעים הגדול ביותר בהשוואה למחוזות האחרים, ושיעורם מגיע לכ-45% מכלל המפגעים המדווחים בתקופה הנבדקת; זאת אף שמחוז זה הוא הרביעי בשטחו מבין כל המחוזות, ורביעי במספר מפעלי ה-A (המסווגים כבעלי ההשפעה הגבוהה ביותר על הסביבה). יצוין כי במחוז דרום, שבו מספר מפעלי A הוא הגדול ביותר מבחינת שטחו (משתרע על יותר מ-60% משטח המדינה) - תועדו 1,202 (23%) מהמפגעים הסביבתיים המדווחים בישראל (כמחצית ממספר המפגעים במחוז מרכז).

ממצאי הביקורת הקודמת הצביעו על תת-תיעוד של מפגעים במחוזות, ועל פערים משמעותיים בהיקף התיעוד בין המחוזות. ביקורת המעקב העלתה שפערים אלה בין מחוז מרכז ויתר המחוזות גדלו: בדוח הקודם הפער נע בטווח של בין 158% ל-500%; ובדוח הנוכחי פער זה נע בטווח שבין 195% ל-1,382%. כיוון שהמחוזות אינם מתעדים את כל מפגעי הסביבה לרבות קטגוריות של מפגעים כאמור, הרי שמסד הנתונים הלאומי בעניין זה חסר ונותן תמונה חלקית של מצב המפגעים הסביבתיים בישראל. כפועל יוצא מכך הגורמים הרלוונטיים במשרד, לרבות הנהלת המשרד, מקבלים מידע חסר על היקף המפגעים ועל סוגי המפגעים וחומרתם בבואם להחליט על תיעודף הטיפול במפגעים ובאילו סוגי מפגעים יש למקד את הפיקוח והאכיפה. תיעוד של כלל המפגעים וסיווגם הנכון לפי חומרתם חיוניים לקבלת תמונת מצב אמיתית, ועליה יש לבסס תוכנית אכיפה משרדית. תיעוד כלל המפגעים וההפרות, בייחוד הפרות פרוצדורליות שהן בבחינת מפגע פוטנציאלי, חושף את רמת הציות של המפוקחים לרגולציה וגם מאפשר לאתר מגמות, חסמים או קשיים ביישום רגולציה.

מוצע כי הנהלת המשרד תורה למחוזות לקיים כנדרש את הנחיות הנהלים בנוגע לתיעוד כלל ההפרות והמפגעים ולקיים על כך בקרה; עוד מומלץ למשרד לנקוט פעולות כדי להבטיח שתהיה לו מערכת מחשוב מתאימה שתאפשר תיעוד של כל סוגי מפגעי הסביבה הקיימים כדי שהחלטות בעניין זה ואופן הטיפול בהן ייקבעו על בסיס מידע מלא.

מידת תיקון הליקוי



נתוני האכיפה המינהלית

ההליך המינהלי הוא מנגנון אשר מיועד לאפשר הסרת מפגעים סביבתיים והסדרתם באופן יעיל ומהיר על ידי שימוש בסמכות המינהלית המוקנית למשרד להג"ס על פי דין. הגורם האחראי לתהליכי האכיפה המינהליים הוא מנהל המחוז באמצעות אנשי המקצוע במחוז. לרוב אלה שלבי הליך האכיפה המינהלי: שליחת מכתב התראה, קיום שימוע, הפקת צווים, הפניית התיק עם



המלצה לפתיחת תיק חקירה או הטלת עיצום כספי. אכיפה פלילית תתקיים בדרך כלל רק אחרי שמוצו שלבי האכיפה המינהלית או במקרים מיוחדים וחמורים.

יצוין כי ביולי 2018 התקבל תיקון לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים)⁴³, אשר ערך רפורמה בחוק, ובמסגרתה נקבע כי אם רשות רישוי או נותן אישור עורך ביקורת בעסק (למשל, לצורך קביעת תנאים למתן רישיון או היתר לעסק או לשם בדיקת עמידתו בתנאים הנדרשים לכך), ומצאו במהלכה כי לא מתקיימים לגבי העסק תנאי או הוראה כאמור, עורכי הביקורת ימסרו בתוך 30 יום לבעל העסק דוח ליקויים. עוד קבע התיקון האמור כי מסירת דוח ליקויים לעסק שכבר ניתן לו רישיון או היתר בעבר, כמוה כדרישה לתיקון ליקויים מפורטים בדוח, ואי-תיקונם יאפשר לנקוט הליכים נגד העסק או בעל העסק (להלן - דרישה לתיקון ליקויים). התיקון אף קבע כי אי-קיום דרישה לתיקון ליקויים מהווה עבירה פלילית⁴⁴. לפיכך, התראות הנשלחות מתוקף התיקון האמור לחוק רישוי עסקים משמשות כהתראה לעסקים, אולם התראות אלו לא רשומות במערכות המחשוב של המשרד (QlikView), ועל כן הנתונים המובאים להלן אינם כוללים התראות אשר נמסרו במסגרת התיקון לחוק זה.

הדוח הקודם

הליקוי: המחוזות מתעדים באופן חסר את המפגעים הסביבתיים, ואין לדעת אם המפגעים שאינם מתועדים מטופלים על דרך ההסדרה⁴⁵ ומסולקים או שאינם מטופלים כלל. נגד רוב המפגעים המתועדים לא מתבצעות פעולות של אכיפה מינהלית או אכיפה פלילית (כ-59% מכלל המפגעים הסביבתיים המדווחים המתועדים), והם מטופלים, אם בכלל, באמצעות הסדרה וללא כללים אחידים לגבי אופן יישומה. כחצי מהמפגעים המהותיים⁴⁶ (שיעור של 49% מהם) אף הם אינם נאכפים ומטופלים על דרך ההסדרה אף שהם מסווגים כרגילים או חמורים, ונוהלי המשרד קובעים כי נדרשת אכיפה בגינם. שיעורים אלו גבוהים אף יותר במחוז דרום (כ-63% מהמפגעים המהותיים); במחוז ירושלים (כ-57%); במחוז חיפה (כ-53%); ובמחוז מרכז (כ-50%).

מהנתונים בדוח הקודם עלה גם כי קיימים פערים בלתי סבירים בין המחוזות לגבי מידת נקיטתם של אמצעי אכיפה מינהליים ולגבי השיעורים הנמוכים של הפעלת סמכויות מינהליות; כמו כן מחוזות דרום וחיפה, שבהם נמצאים מפעלי A רבים, הפיקו שיעור קטן במיוחד של התראות. במחוזות ירושלים, צפון וחיפה עלה כי יש שיעור זניח של שימועים, ובכלל המחוזות הופק שיעור זניח של צווים; כמו כן מחוז ירושלים מסתפק כמעט תמיד רק בהפקת התראות, ובמחוזות דרום, צפון וחיפה קיים שיעור קטן של אכיפה מינהלית בהתחשב בריכוז הגבוה של מפעלי A שבשטחם. בדוח צוין כי לא מן הנמנע שנתוני האכיפה הגבוהים יותר של מחוז מרכז בהשוואה לשאר המחוזות קשורים לרמת הדיווח הגבוהה של המחוז ולעובדה כי שמירת המידע על ההפרות, גם פרוצדורליות, מסייעת במעקב לצורך אכיפה.

43 חוק רישוי עסקים (תיקון מס' 34), התשע"ח-2018.

44 ראו סעיפים 78, 14(א) לחוק רישוי עסקים.

45 נוהל האכיפה המשרדי אינו מגדיר מהי אותה הסדרה, אך לפי הדוח הקודם עיקרה של ההסדרה הוא צמצום המפגע הסביבתי או הסרתו באמצעות הנחיות הנקבעות על ידי עובד המשרד להג"ס וביצוען על ידי הגורם המפגע.

46 בדוח הקודם צוין כי בשל דיווח בשיעור גדול על מפגעים קלים (שנותרו קלים) במחוז מרכז, וכדי לספק תמונת מצב מאוזנת בנושא הטיפול במפגעים מהותיים יותר, ניתח הדוח הקודם את נתוני המפגעים הסביבתיים ללא מפגעים שנרשמו קלים במקור ושנותרו קלים גם במועד הפקת המידע עליהם, וקרא להם "מפגעים מהותיים".



ההמלצה: חוסר האחידות באכיפה בין המחוזות אינו עולה בקנה אחד עם נוהלי המשרד ועם העיקרון הכללי של שוויון בפני החוק. לא מן הנמנע כי היעדר מדיניות אכיפה ברורה של המשרד, הכוללת אמות מידה מחייבות לכל שלבי האכיפה, תרם לחוסר האחידות בין המחוזות, למיעוט השימוש בכלי האכיפה המינהליים ובמיוחד לשיעור הזעום של שימוש בכלי אכיפה חשובים ומשמעותיים יותר כמו שימועים (בחלק מהמחוזות) והפקת צווים. אם המשרד להג"ס סבור שקיימים קשיים ביישום הליך האכיפה המינהלית, אשר בעטיים נדרש שלב של הסדרה לגבי סוגי מפגעים מסוימים, קלים או חמורים ככל שיהיו, עליו לשלב את ההסדרה כחלק מההליך המינהלי הרשמי, באופן מפורט ואחיד, וזאת מרגע גילוי של המפגע הסביבתי. לצורך כך על המשרד להג"ס לעשות, בין היתר, את הפעולות האלה: להגדיר את סוגי המפגעים שבהם תתאפשר באופן חריג הסדרה שתהיה בכל מקרה חלק מההליך המינהלי; במקרים שמצדיקים הסדרה - לקבוע כי במועד הדיווח על מפגע יוחל בהליך אכיפה מינהלי רשמי, למשל באמצעות מכתב התראה ובו דרישה להסדרת מפגע; לתעד את המפגעים, את אופן הסדרתם, את לוחות הזמנים ואת תוצאות ההסדרה במערכות המידע המשרדיות; לקבוע נהלים בנושא אמות מידה אחידות המגבילות את המקרים שבהם תתאפשר הסדרה - למשל, הסדרות חוזרות, גילוי מצבור של מפגעים, היסטוריית הציות של הגורם המפגע והיותו מסוג הנמצא במוקד מדיניות האכיפה של המשרד או הימשכות יתר של הליכי ההסדרה.

תגובת המשרד לדוח הקודם: המשרד ציין כי הוא סבור שיש למצות את פעולות ההסדרה כשלב קדם-אכיפתי כיוון שהרבה מהמפגעים הקלים הם טכניים, כגון נוהל או דיווח שלא הוגשו בזמן או שילוט [חסר] על מתקני המפעל, וכאלו הם ניתנים לתיקון תוך כמה ימים. במקרים כאלו פתיחת מפגע במערכות המשרד, ביצוע אכיפה מינהלית ולאחריה סגירת המפגע אינם מצדיקים את הזמן שהרכז המקצועי או רכז האכיפה יקדיש להם, במיוחד בהתחשב במחסור בכוח אדם. עוד כתב המשרד כי הסיכומים של צוות האכיפה ממרץ 2020 ייבחנו מחדש במסגרת גיבוש תורת האכיפה.

ביקורת המעקב

אם המפגע הסביבתי לא הוסדר או שנקבע לגביו שאינו קל, נוהל האכיפה הסביבתית קובע כי יש לסווגו כמפגע רגיל ולפתוח בהליכי אכיפה. נוהל האכיפה הסביבתית קובע כי ההליך המינהלי כולל שליחת מכתב התראה, שימוע והפקת צו מינהלי, המבוצעים בדרך כלל בסדר זה.

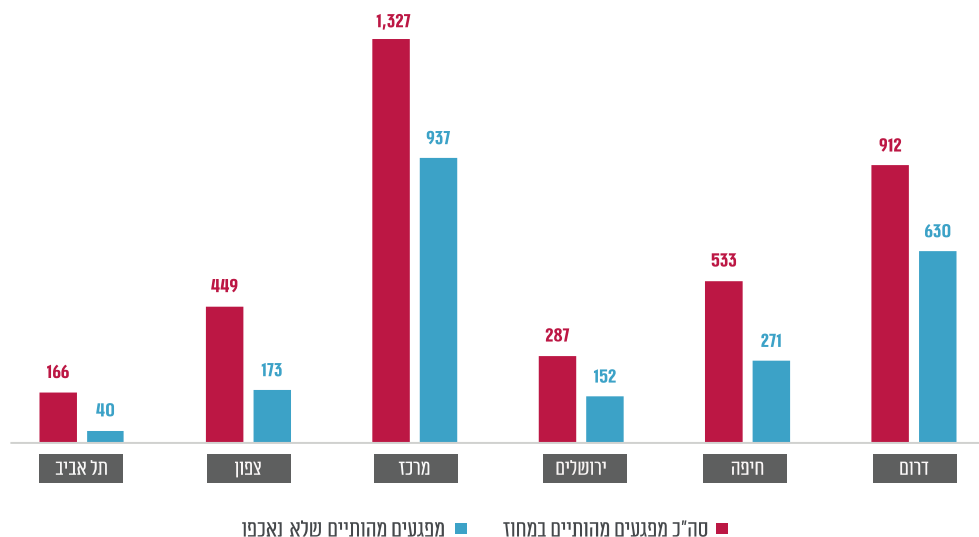
נוהל האכיפה הסביבתית כפי שנוסח ונקבע מלכתחילה בשנת 2009 שיקף את תפיסת האכיפה של הנהלת המשרד להג"ס בכלל ושל אשכול אכיפה בפרט, ולפיה יש לאכוף כל מפגע ומפגע באמצעות הליך מינהלי או פלילי רשמי שייפתח. בשנת 2012 תוקן הנוהל באופן שיצר חריג מעיקרון זה. התיקון מגדיר מפגע קל וקובע שיש לטפל בו בשלב טרום-אכיפתי שיימשך עד ארבעה חודשים, שעיקרו טיפול במפגע עד הסדרתו; כלומר צמצום הנזק או הסרת המפגע ללא הפעלת אכיפה מינהלית או נקיטת אמצעי אכיפה לרבות התראה, שימוע או צו (להלן - הסדרה).

כיוון שבמחוז מרכז מתועדים ומדווחים כאמור מפגעים קלים (שנותרו מסווגים כקלים) בשיעור גדול (43.53%), וכדי לתת תמונה מהימנה ומאוזנת של המפגעים המדווחים במחוזות, ניתח משרד מבקר המדינה את נתוני המפגעים הסביבתיים המתועדים ללא המפגעים שסווגו כקלים בעת התייעוד הראשוני ושנותרו קלים וסיווגם לא שונה לרגיל עד מועד הפקת הנתונים (להלן - מפגעים

מהותיים). הבחינה העלתה כי מספר המפגעים המהותיים בתקופה הנבדקת היה 3,674 מתוך מספר המפגעים הכולל שהיה 5,199, שהם שיעור של כ-70%.

ביקורת המעקב בדקה כמה מהמפגעים המהותיים שנמצאו בתקופה הנבדקת (מינואר 2018 ועד יוני 2022) טופלו בהליך אכיפה מינהלי או פלילי כלשהו, וכמה מהם טופלו באמצעות הסדרה בשלב מקדים שלא כחלק מהליך האכיפה המינהלי - כלומר, לא הופקה התראה, לא התבצע שימוע, לא הוצא צו ולא נפתחה חקירה פלילית. להלן בתרשים 10 נתונים על מספר המפגעים שטופלו באמצעות הסדרה, מספר המפגעים המהותיים ושיעור המפגעים מהם שנסגרו ללא אכיפה, לפי מחוזות.

תרשים 10: סה"כ המפגעים המהותיים ומספר המפגעים המהותיים שלא נקטו בגינם אמצעי אכיפה מינהליים או פליליים בתקופה הנבדקת



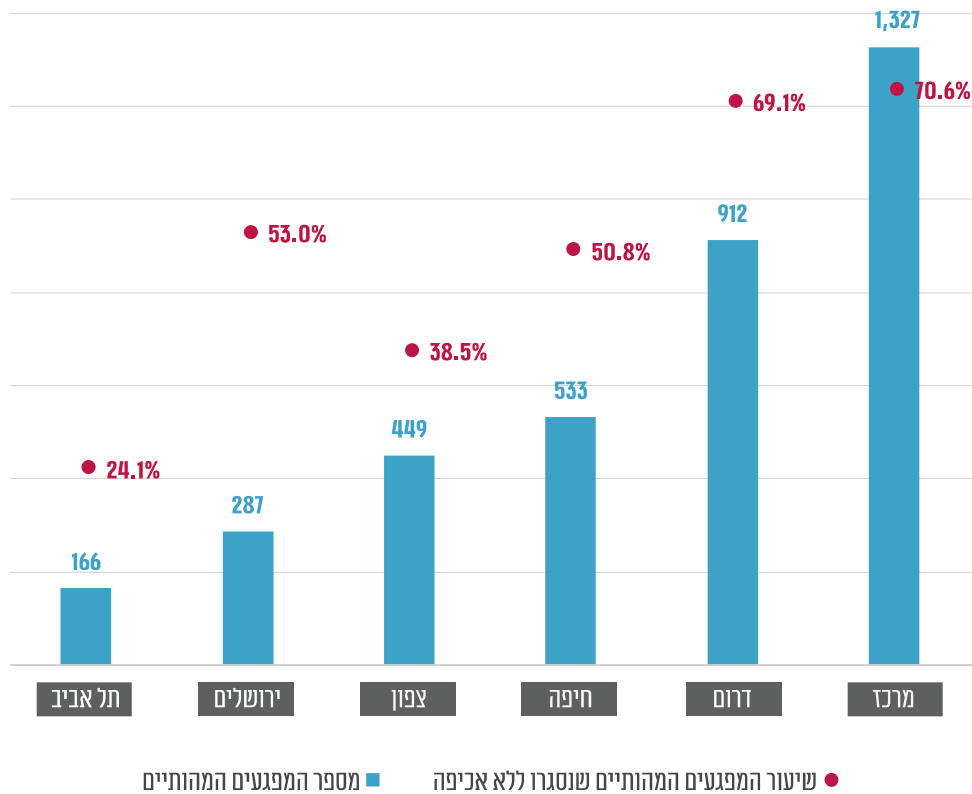
על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכ-60% מהמפגעים המהותיים שכאמור אינם "קלים" (2,203 מתוך 3,674), בתקופה הנבדקת (החל ב-2018 עד יוני 2022) לא ננקטו אמצעי אכיפה (בהליך מינהלי או פלילי), ואם הם טופלו, הדבר בוצע באמצעות הסדרה המוזכרת בנוהל אכיפה אולם אינה מוגדרת ואינה כפופה לכללים אחידים. הדבר משקף עלייה של 11% במפגעים המהותיים הנותרים ללא אכיפה מאז הדוח הקודם (שהיה אז 49%). עוד עולה מנתונים נוספים של המשרד כי כ-70% מכלל המפגעים (המהותיים ושאינם מהותיים) המדווחים המתועדים (3,674 מתוך 5,199) אינם עוברים הליך אכיפה מינהלי או פלילי - נתון המשקף עלייה של 11% מאז הדוח הקודם (שהיה אז 59%). מביקורת המעקב עולה אפוא כי מסתמנת ירידה בשיעור האכיפה של המפגעים הנאכפים.

להלן בתרשים 11 מספר המפגעים המהותיים ושיעור המפגעים מהם שנסגרו ללא אכיפה במחוז.



תרשים 11: מספר המפגעים המהותיים ושיעור המפגעים מהם שנסגרו ללא אכיפה במחוז



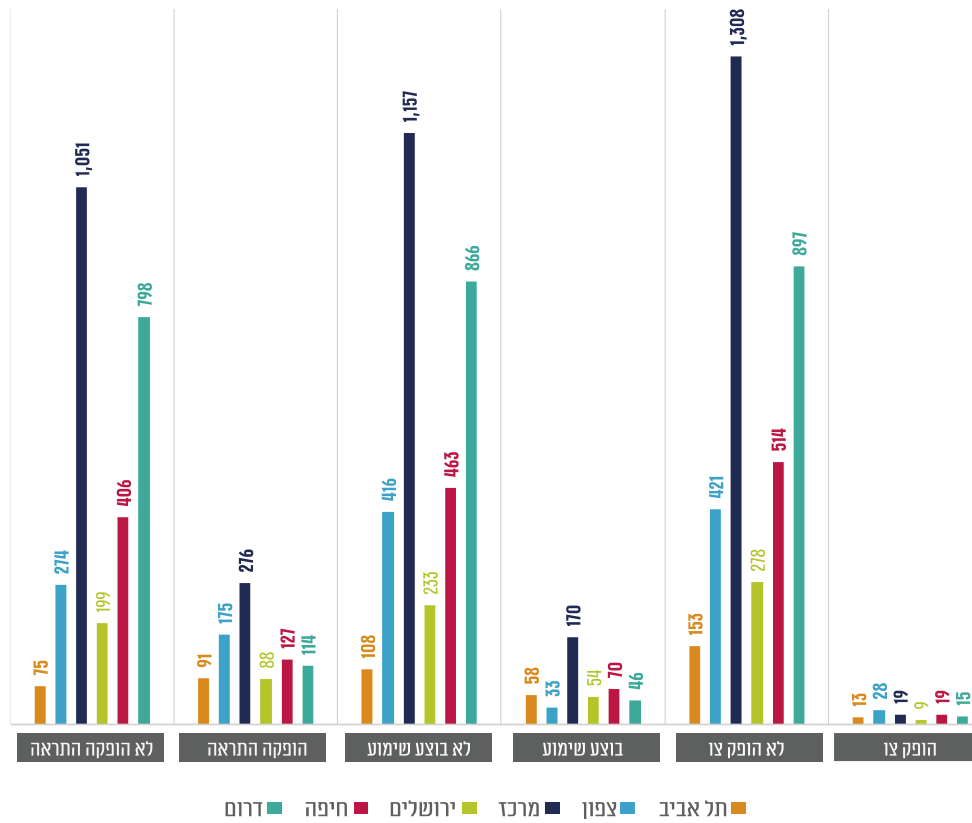
על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במחוזות מרכז ודרום שיעור המפגעים המהותיים שנסגרו ללא אכיפה בכל מחוז ביחס למספר המפגעים המתועדים בו גדול - 71% ו-70% (בהתאמה). במחוזות ירושלים וחיפה שיעור המפגעים שנסגרו ללא אכיפה בכל מחוז ביחס למספר המפגעים המתועדים בו גדול - 53% ו-51% (בהתאמה), זאת אף שמספר המפגעים המתועד בהם קטן משמעותית ממחוזות מרכז ודרום.

להלן בתרשים 12 מספר המפגעים המהותיים ואמצעי האכיפה המינהליים שנקטו בתקופה הנבדקת.



תרשים 12: מספר המפגעים המהותיים ואמצעי האכיפה המינהליים שנקטו בתקופה הנבדקת



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 10: שיעור המפגעים המהותיים שבהם ננקטו אמצעי אכיפה מינהליים בתקופה הנבדקת ובדוח הקודם, לפי מחוזות

מחוז המפגע	הופקה התראה		לא הופקה התראה		בוצע שימוע		לא בוצע שימוע		הופק צו		לא הופק צו	
	דוח מעקב	דוח קודם	דוח מעקב	דוח קודם	דוח מעקב	דוח קודם	דוח מעקב	דוח קודם	דוח מעקב	דוח קודם	דוח מעקב	
צפון	39%	38%	61%	62%	7%	8%	93%	92%	6%	3%	94%	97%
חיפה	24%	15%	76%	85%	13%	7%	87%	93%	4%	2%	96%	98%
תל אביב	55%	55%	45%	45%	35%	39%	65%	61%	8%	7%	92%	93%
מרכז	21%	34%	79%	66%	13%	19%	87%	81%	1%	4%	99%	96%
ירושלים	31%	27%	69%	73%	19%	4%	81%	96%	3%	1%	97%	99%
דרום	12%	18%	88%	82%	5%	12%	95%	88%	2%	1%	98%	99%

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ומהלוחות עולה שנתוני האכיפה של המפגעים המהותיים בכל המחוזות מוסיפים להיות נמוכים בכל אחד משלבי האכיפה או כמעט בכל אחד מהם. בהשוואה לנתוני הדוח הקודם בעניין זה עולה כי: (א) במחוז דרום נרשמה ירידה של 33% במספר ההתראות (הוא הפיק התראות ב-12% מכלל המפגעים המהותיים בהשוואה ל-18% בביקורת הקודמת), וכן נרשמה בו ירידה של 58% במספר השימועים (הוא קיים שימועים ב-5% [46] מהמפגעים המהותיים לעומת 12% בביקורת הקודמת); (ב) במחוז מרכז נרשמה ירידה של 38% בשיעור המפגעים שבגינם הופקה התראה (הוא הפיק התראות ב-21% [26] מכלל המפגעים המהותיים בהשוואה ל-34% בביקורת הקודמת), נרשמה בו ירידה של 31% במספר השימועים (הוא קיים שימועים ב-13% [170] מהמפגעים המהותיים לעומת 19% בביקורת הקודמת) והוא מפיק כיום צווים בשיעור של 1% מהמפגעים המהותיים לעומת 4% בביקורת הקודמת ירידה של 75%.

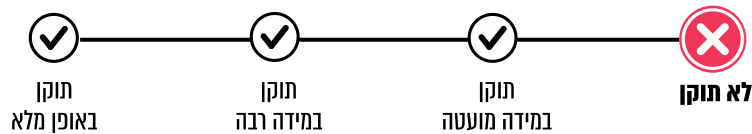
מהביקורת עלה כי 40% מהמפגעים המהותיים לא מטופלים או מטופלים באמצעות תהליך "הסדרה" המזכרת בנהלי המשרד אך לא מוגדרת בהם, ולא נקבעו כללים ליישומה. כפי שנכתב בדוח הקודם, האכיפה המינהלית היא הכלי המשפטי הראוי להסדרת מפגעים ולסילוקם, ואולם במצב זה נוצר תחום פעולה "אפור" ונרחב המנקז אליו, בשעורים הולכים וגדלים, את מרבית המפגעים, והם מטופלים על ידי המשרד, אם בכלל, באמצעות הסדרה שאינה מתועדת כראוי, אינה כפופה לכללים אחידים ובעיקר - אינה נמצאת במתחם האכיפה הרשמי המתריע בפני כל הגורמים המעורבים על הפרה או מפגע סביבתיים ועל קיומה של אכיפה ראויה נגדם.⁴⁷

47 ראו דוח הקודם.



על המשרד להג"ס לנקוט את הצעדים הדרושים להסדרת פעולותיו בתחום הטיפול במפגעים סביבתיים והאכיפה המינהלית לרבות: הגדרה ברורה וסדורה של שלבי הטיפול, ובפרט של שלב ההסדרה (הסרת המפגע או תיקון ההפרה תוך "שיח" עם המפוקח, ללא נקיטת אמצעי אכיפה מינהלית או פלילית), קביעת אמות מידה לצורך ניתוב הטיפול למסלול המתאים והקפדה על תיעוד מלא של כלל הפעולות שננקטו לטיפול בכל מפגע ללא קשר למסלול הטיפול.

מידת תיקון הליקוי



במחוז חיפה חל שיפור בטווח של מ-60% (שיעור ההתראות עלה מ-15% ל-24%) עד 100% (שיעור הצווים עלה מ-2% ל-4%) ומחוז ירושלים נרשם גידול הנע בטווח של מ-14% (שיעור ההתראות עלה מ-27% ל-31%) עד ל-375%.

השימוש בצווים מינהליים

הדוח הקודם

הליקוי: צו סגירה מינהלי הוא אמצעי האכיפה המחמיר ביותר שבסמכות המחוזות, והנתונים מראים כי הם נמנעים כמעט לחלוטין מהפעלתו. בכל המחוזות הופקה כמות מצרפית של 114 צווים מינהליים, שיעור של 3.2% מכלל המפגעים המהותיים (ו-2.5% מכלל המפגעים המדווחים).

ההמלצה: שיעור הפקת הצווים הוא שולי וראוי לבחינה ביזקה לכך שמדובר בכלי אכיפה משמעותי ליצירת הרתעה ובעל משקל במאבק במעוולים סביבתיים. על המשרד להג"ס למפות את הקשיים המשפטיים, הפרוצדורליים והאחרים המקשים לטענתו על שימוש תכוף יותר בכלי אכיפה כמו הפקת צווים, ולבחון חלופות להתמודדות אפקטיבית עם דרישות הדין הקשורות להפקתם.

תגובת המשרד על הדוח הקודם: לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, כדי שצו הפסקה יעמוד בתוקפו יותר מחודש ימים, הכרחי להספיק ולהגיש כתב אישום לבית המשפט על העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו בתוך 30 ימים. סיום החקירה בתוך פרק זמן קצר כל כך לא תמיד אפשרי בין היתר בשל מורכבותן של החקירות בתיקים הסביבתיים. במקרים אלה ללא כתב אישום תוקף הצו היה פוקע, וכושר ההרתעה של המשרד היה נפגע. לכן, טוב עשו בעלי הסמכות המינהלית שהם השתמשו בכלי זה בזהירות ולא באופן גורף. בעקבות שינוי החקיקה (תיקון 34 לחוק רישוי עסקים) ניתן יהיה להאריך את תוקפם של צווי הפסקה לתקופה מוגבלת בהליך נפרד וללא הגשת כתב אישום. עם זאת, השימוש עדיין צריך להיות מושכל, וגם לאחר התיקון אינו אפשרי לגבי כל סוגי העסקים. לכן יהיה על המשרד לבחון במסגרת יישום תיקון החקיקה את ההשלכות לעניין הוצאת צווי הפסקה ואת האפשרות להגביר את השימוש בהם. במקביל עושה המשרד שימוש רב בצווים מינהליים נוספים שתוקפם אינו נתון לסכנת פקיעה והם לא



פחות מחמירים, כגון הצו למניעה או לצמצום זיהום אוויר לפי סעיף 45 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, הצו לסילוק מפגע לפי סעיף 111 לחוק מניעת מפגעים, התשכ"א-1961 והצו המינהלי לעניין אסבסט לפי סעיף 49 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011.

ביקורת המעקב

אחד הכלים העומדים לרשות המשרד במהלך האכיפה המינהלית הוא הוצאת צו נגד מעוול סביבתי, המורה לבצע דבר מה או להימנע מביצועו. כך למשל המחוז יכול להוציא צו לסילוק מפגע; צו ניקוי; צו לפינוי רעלים; צו למניעה ולצמצום של גורם הזיהום; וצו סגירה מינהלי של פעילות העסק - כולו או חלקו. נכון ליוני 2022 נמצא בביקורת המעקב שבתקופה הנבדקת הופקו צווים ב-108 מפגעים מכלל המפגעים המדווחים⁴⁸. להלן בלוח 11 נתונים על מספר הצווים שהופקו ועל שיעורם בתקופה זו בחלוקה למחוזות:

לוח 11: מספר הצווים שהופקו בתקופה הנבדקת ושיעורם לפי מחוזות

המחוז	מספר הצווים שהופקו	שיעורם מכלל הצווים
צפון	103	47%
חיפה	23	11%
תל אביב	12	5%
ירושלים	20	9%
מרכז	41	19%
דרום	19	9%
סה"כ צווים	218	100%

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

48 ב-108 מפגעים הופקו 121 צווים. במקרים מסוימים הופקו כמה צווים לצורך הטיפול במפגע סביבתי אחד. כמו כן במאגר נתונים אחר במערכת QlikView אותרו עוד 97 צווים שלא הופיעו במאגר הנתונים שנבדק. בדוח ביקורת זה; עבור 82 מהם נרשם שלא הופק צו עבור מפגע ספציפי ועבור מספר חברה ספציפי אף שבפועל כן הופקו צווים. ב-15 מקרים (מתוך 97) נרשם במערכת שהופק צו אולם לא נמצאה התאמה בין רישום זה לתיעוד במאגר הנתונים שנבדק כך שלא ניתן לדעת למי הופק הצו ובגין איזו הפרה. הדבר מעיד על פערים בתיעוד הרשומות במערכות המידע של המשרד.

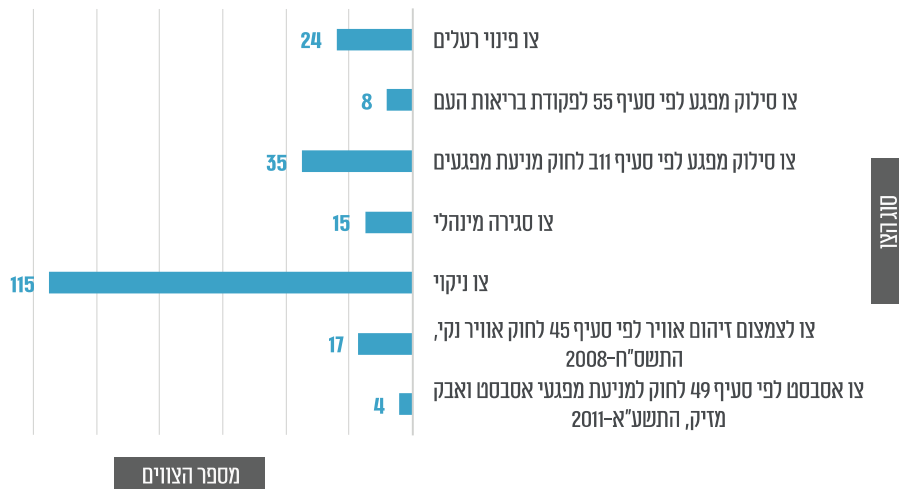


מהלוח בולט במיוחד מיעוט הצווים שהוציאו מחוזות תל אביב ודרום: 5%-ו-9% (בהתאמה) מכלל הצווים שהפיקו המחוזות בתקופה זו, והשיעור הקטן ביותר מכל המחוזות למעט ירושלים. הדבר בולט אף יותר במחוז דרום שהוא כאמור המחוז הגדול ביותר, עם ריכוז התעשיות הכבדות (בו 142 מפעלי A) הגדול ביותר מבין המחוזות, ועל פי המשרד להג"ס משתרע על יותר מ-60% משטח המדינה, ומכיל בשטחו את מספר מתקני הפסולת (החוקיים והלא חוקיים) הרב ביותר. עוד עולה ממסד נתוני המפעלים של המשרד להג"ס כי מחוז מרכז לא הפיק צווים מינואר 2020 עד יוני 2022.

במחוזות חיפה ודרום נמצא כאמור מספר מפעלי A ו-B הגדול ביותר בישראל: במחוז חיפה 67 מפעלים מסוג A ובמחוז דרום 142 מפעלים מסוג זה. כמו כן במחוז חיפה יש 1,180 מפעלים מסוג B, ובמחוז דרום יש 2,269 מפעלים מסוג זה. מהנתונים עולה כי שני מחוזות אלה הפיקו יחד 20% מכלל הצווים שהופקו במחוזות: מחוז חיפה שבו מצויים 17% ממפעלי A ו-12% ממפעלי B הפיק 11% מהצווים, ומחוז דרום שבו מצויים 37% ממפעלי A ו-23% ממפעלי B הפיק 9% מהם.

ניתוח של סוגי הצווים המינהליים שהוציאו המחוזות מלמד על מגוון רחב, כמתואר להלן:

תרשים 13: מספר הצווים שהופקו בתקופה הנבדקת (מינואר 2018 ועד יוני 2022), לפי סוג הצו



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה שכ-53% מהצווים (115) שהופקו הם צווי ניקיון מכוח חוק שמירת הניקיון, 16% מהצווים (35) שהופקו הם צווי סילוק מפגע (לפי סעיף 11ב לחוק מניעת מפגעים⁴⁹); ו-11% הם צווי (24) פינוי רעלים לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993. מנתונים אלו מסתמנת מגמה של הפקת צווים בעיקר כנגד מפגעים ויזואליים גלויים (שאינם דורשים מומחיות מדעית-טכנולוגית), ועל פניו הם קלים יותר לאכיפה.

בביקורת הקודמת נמצא כי שיעור השימוש בצווים מינהליים (בכלל סוגי הצווים) היה 3.2% מכלל המפגעים המהותיים (ו-2.5% מכלל המפגעים המדווחים); בדוח המעקב נמצא כי שיעור הצווים המינהליים שהופקו היה 4.19% מכלל המפגעים המדווחים (218 מתוך 5,199), ושיעור הצווים מהמפגעים המהותיים היה 5.93% (218 מתוך 3,674). מנתוני ביקורת המעקב עלה עוד כי 60% מהצווים הופקו נגד מפגעים ו-40% הופקו נגד רשויות מקומיות על הפרת דיני הג"ס.

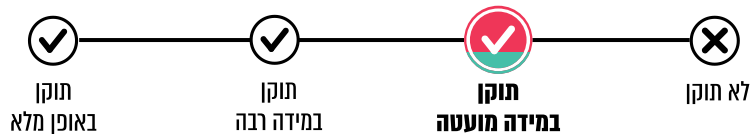
עוד עלה בביקורת המעקב כי שיעור צווי הסגירה המינהליים שהופקו מכלל הצווים היה 6.88% (15 מתוך 218), ושיעורם מכלל המפגעים המהותיים היה 0.4% (15 מתוך 3,674) ו-0.29% בלבד מכלל המפגעים (15 מתוך 5,199). משרד מבקר המדינה מציין כי צו סגירה מינהלי הוא אמצעי האכיפה המחמיר ביותר העומד לרשות המשרד להג"ס כדי לצמצם או למנוע מפגעים סביבתיים; וכי בהיעדר שימוש בסמכות זו, יש בה כדי לפגוע ביכולת האכיפה וההרתעה שהמשרד רוצה להשיג בפעילותו נגד עברייני סביבה.

בתשובתו כתב המשרד להג"ס כי "על פי הנחיית הלשכה המשפטית במשרד - צו סגירה מנהלי ייצא במקרים חריגים ביותר ורק כאשר קיימת סכנה מיידית ומוחשית לאדם ולסביבה".

כאמור, בסקר הסיכונים שעשה אגף הביקורת הפנימית ואישר המנכ"ל דאז נמצא שנושא האכיפה המינהלית דורג ברמת סיכון גבוהה וקיבל ציון שיורי גבוה של 7.8.

מוצע כי המשרד להג"ס יבחן את הצורך בהגברת השימוש בצווים מינהליים תוך מתן הדעת על אפקטיביות פעולות האכיפה מצד אחד ועל מידתיות מצד שני.

מידת תיקון הליקוי



נתוני החקירה הפלילית

הגופים המוסמכים לקיים חקירה במשרד להג"ס הם המשטרה הירוקה והיחידה הארצית להגנת הסביבה הימית (להלן - יחידת ים וחופים); פתיחת תיק חקירה פלילית מנוהלת על ידי ראש צוות



המפקחים במחוזות בתהליך הזה: אם החליט מנהל המחוז על מיצוי הטיפול המינהלי ועל פתיחת חקירה פלילית, המחוז מעביר את הטיפול במפגע למשטרה הירוקה. כל המידע שנאסף עד שלב זה עובר לידי המפקחים, והם משלימים את תיק החקירה בפרטים נוספים שעולים מחקירתם. אם המשטרה הירוקה או יחידת ים וחופים ממליצות להעמיד לדין את הגורם המזוהם, התיק מועבר אל הלשכה המשפטית ונרשם במערכת מעוף. ההליך המשפטי מנוהל על ידי הלשכה המשפטית במשרד להג"ס באמצעות התובעים החיצוניים וכן באמצעות פרקליטות או תביעה משטרתית. מרבית התיקים מועברים לטיפול של עורכי דין חיצוניים לצורך פתיחת ההליך המשפטי (הגשת כתב האישום) וניהולו.

הדוח הקודם

הליקוי: רובם המכריע של תיקי החקירה בשנים 2014 ועד יוני 2018 (כ-77%) נסגרו ללא הגשת כתב אישום, ובפחות מרבע מהם הוגש בפועל כתב אישום - שיעור של כ-1.7% בלבד מכלל המפגעים המהותיים שהתרחשו בשנים אלו.

ההמלצה: על המשרד להג"ס להגדיר את ממשק העבודה של המחוזות והמשטרה הירוקה ולהבהיר את חלוקת האחריות ביניהם בכל הנוגע לפעולות ולמסמכים שנדרשים בתיק החקירה; לקבוע אמות מידה ברורות ומדידות ככל שניתן ולוודא אחידות בהפעלת כלי האכיפה השונים; ולפשט ככל שניתן את תהליכי העבודה כדי להקל את הביצוע של האכיפה המינהלית והאכיפה הפלילית.

תגובת המשרד על הדוח הקודם: במהלך השנים האחרונות, ועם הקמתם של תחומי המודיעין והחקירות במשטרה הירוקה אנו מזהים שיפור וגידול במספר ובאיכות תיקי החקירה שהמשטרה הירוקה יוזמת עצמאית ובצוותי חקירה משותפים עם משטרת ישראל. במהלך השנתיים האחרונות נערכו עשרות פעילויות משותפות, האכיפה הפלילית מתעצמת ומשמשת כמכפיל כח בשיתופי פעולה עם גופים מקבילים על סמכויותיהם. השיפור בתפוקות מצריך הגדלה משמעותית של מספר המפקחים, החוקרים והממונים המקצועיים במשטרה הירוקה, בשילוב משאבי התביעה הנדרשים.

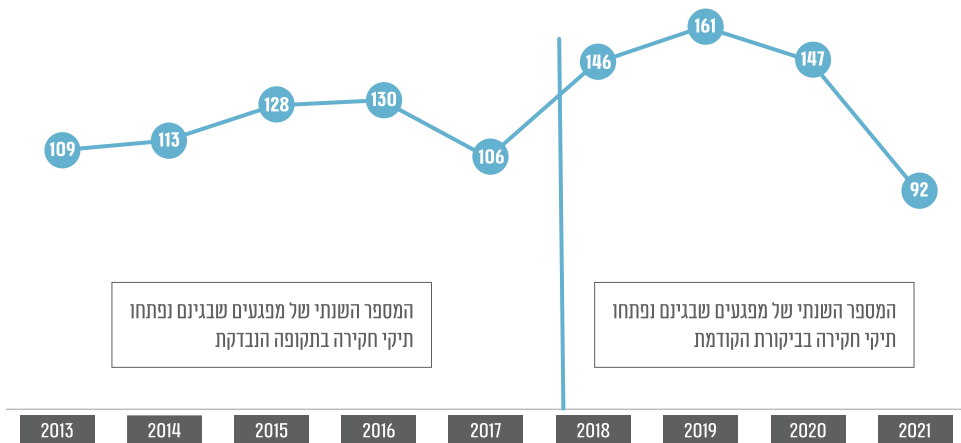
ביקורת המעקב

פתיחת חקירה פלילית

במסגרת ביקורת המעקב נבדקו נתוני תיקי החקירה הרשומים במערכת המחשוב של המשרד; מהנתונים עלה כי בתקופה הנבדקת (מינואר 2018 עד יוני 2022) נפתחו תיקי חקירה בגין 568 מפגעים סביבתיים. יובהר כי יש מקרים שבהם תיק חקירה אחד כולל כמה מפגעים ועבירות סביבתיים, ואף ייתכן כי תיק חקירה יכלול מפגעים שאירעו לפני התקופה הנבדקת. להלן בתרשים 14 מספר המפגעים שאירעו בתקופה הנבדקת שבהם נפתחו תיקי החקירה בהשוואה לנתוני הדוח הקודם (2013 - 2017).



תרשים 14: מספר המפגעים שבגינם נפתח תיק חקירה פלילית, ינואר 2021 - 2013



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

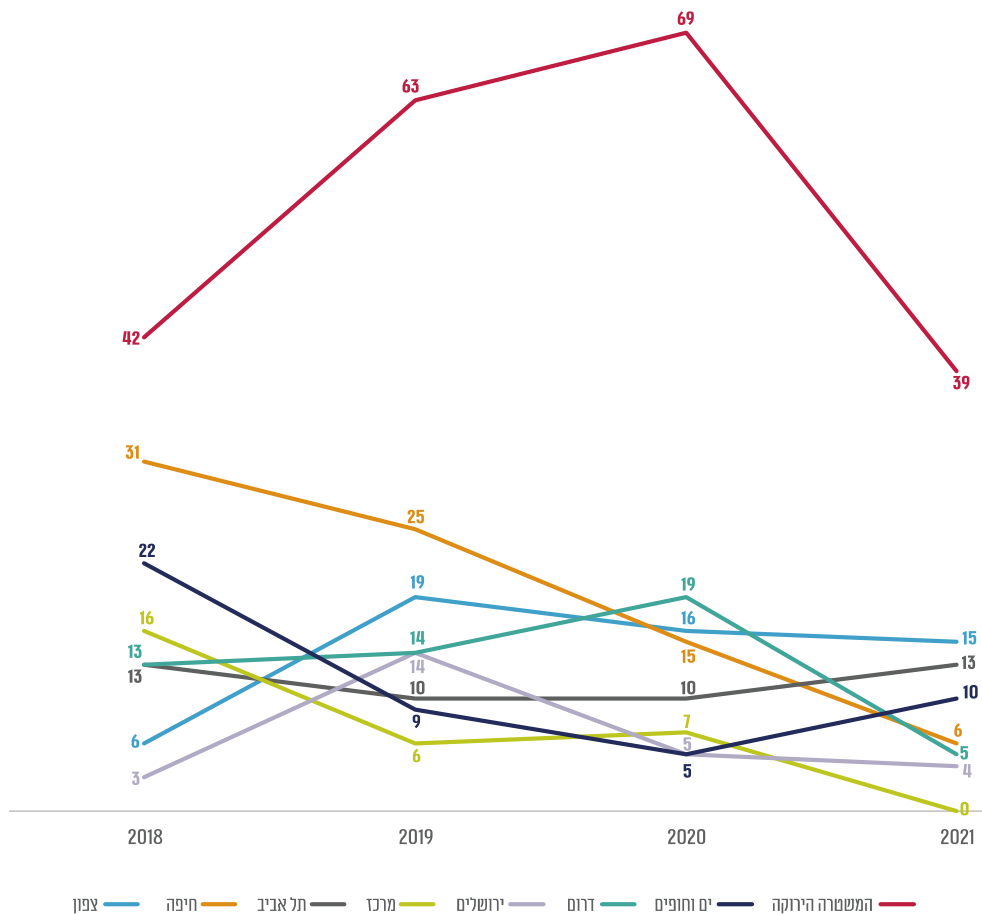
מנתוני התרשים עולה כי סך המפגעים אשר נפתחו בגינם תיקי חקירה בשנים 2013 עד 2017 (4 שנים מתוך 4.5 שנים שנבדקו בדוח הקודם) היה 586, ומספר המפגעים בתקופה הנבדקת (בשנים 2018 עד 2021) היה 546, כך שהחל בשנת 2017 הסתמנה מגמת עלייה מסוימת במספר המפגעים המגיעים לכדי חקירה פלילית, אולם החל בשנת 2019 עד 2021 חלה ירידה של כ-43% במספר זה. מנתונים נוספים של המשרד להג"ס עולה עוד שעד יוני 2022 נפתחו תיקי חקירה בגין 22 מפגעים סביבתיים. כמו כן, מנתונים נוספים של המשטרה הירוקה עולה כי בסך הכול נפתחו 472 תיקי חקירה בתקופה הנבדקת (2018 עד יוני 2022)⁵⁰.

כאמור, חקירה פלילית יכולה להיפתח ישירות בידי הגורם החוקר - בדרך כלל המשטרה הירוקה, או בעקבות החלטת מנהל מחוז להעביר מפגע שהתגלה בתחומי הליך האכיפה הפלילי. בשלב זה האחריות על האכיפה עוברת למשטרה הירוקה, אולם המחוז ממשיך להיות מעורב ולסייע בכל הקשור לחקירה. להלן בתרשים 15 נתונים על התפלגות תיקי החקירה לפי הגורם שדיווח על המפגע וזום אכיפה פלילית.

50 יצוין כי הנתונים האמורים שבתרשים ונתוני 2022 מתייחסים לכל המפגעים הסביבתיים שאירעו בתקופה הנבדקת (ינואר 2018 עד יוני 2022), ואשר הליכי האכיפה בגינם הגיעו לכדי פתיחת תיק חקירה פלילית. יש להבחין בין נתונים אלו שעוסקים כאמור במפגעים, לבין נתוני המשטרה הירוקה המדברים על מספר תיקי חקירה שנפתחו בתקופה הנבדקת. לפיכך, כאמור, יש מקרים שבהם תיק חקירה אחד כולל מספר מפגעים ועבירות סביבתיים, ואף ייתכן כי תיק חקירה יכלול מפגעים שאירעו לפני התקופה הנבדקת.



תרשים 15: התפלגות תיקי החקירה לפי הגורם שדיווח על המפגע ויום חקירה, 2018 - 2021



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי המשטרה הירוקה ממשיכה להיות הגורם הדומיננטי בפתיחת תיקי חקירה בהשוואה למחוזות, והיא יזמה פתיחה של כ-40% (228) מכלל החקירות של המשרד להג"ס. עוד עלה כי בשנת 2021 חלה ירידה של 56% (39 לעומת 69) במספר תיקי החקירה שפתחה המשטרה הירוקה בהשוואה לשנת 2020, המספר הקטן ביותר של תיקים שנפתחו בעשור האחרון, ונראה כי מגמה זו ממשיכה גם בשנת 2022 - במחצית הראשונה של שנת 2022 נפתחו 24 תיקי חקירה, 15 מהם על ידי המשטרה הירוקה.



עוד עלה מהנתונים כי במחוז חיפה יש מגמה עקבית ומתמשכת של ירידה במספר תיקי החקירה הפלילית: מ-31 תיקים בשנת 2018 ל-6 תיקים בשנת 2021 - ירידה של 80%, וירידה לתיק אחד במחצית הראשונה של 2022. במחוז מרכז לא נפתחו תיקים פליליים בשנת 2021 ובמחצית הראשונה של שנת 2022, וקדמה לכך ירידה מתמשכת בשנים 2018 עד 2020 (מ-16 תיקים ל-7).

התביעה הפלילית במשרד להגנת הסביבה

האכיפה הפלילית, שתפקידה להרתיע ולהעניש, יכולה להתבצע נגד אדם, חברה פרטית, חברה ציבורית, רשות מקומית או נושא תפקיד בהם. בתום חקירה פלילית מעבירים גורמי האכיפה את תיק החקירה לגורמי התביעה במשרד והם מחליטים אם להגיש כתב אישום ומכינים את תיק התביעה לקראת העמדה לדין. ככלל, הסמכות להגיש כתב אישום בתיקים פליליים ולנהל הליך פלילי נגד אדם או גוף, לפי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סד"פ)⁵¹ נתונה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) ולנציגיו (פרקליטים בפרקליטות), וכן למי שהיועמ"ש הסמיכו להיות תובע, מכוח סעיף זה הוסמכו גם משפטנים העובדים במשרדי ממשלה שונים. בתיקים סביבתיים הגורמים המנהלים את התביעה יכולים עקרונית להיות הלשכה המשפטית של המשרד להג"ס (להלן - הלשכה המשפטית), תובעים ברשויות המקומיות ובהיקף מצומצם יותר, בתיקים פליליים נבחרים או בתיקים אזרחיים - הפרקליטות עצמה. גורם התביעה הרלוונטי מגיש כתב אישום ומנהל את ההליכים הפליליים בבתי משפט בערכאות שונות.

כאמור, למשרד שתי יחידות פיקוח-חקירה (המשטרה הירוקה ויחידת ים וחופים), והן מעבירות ללשכה המשפטית תיקי חקירה לצורך הכרעה אם להגיש כתב אישום ולצורך ניהול הליכים פליליים בערכאות. בין יחידות הפיקוח והחקירה ללשכה המשפטית אין יחסי כפיפות.

הלשכה המשפטית, שבה הועסקו נכון לנובמבר 2022, 31 עורכי דין, מלווה ומנחה משפטית את עבודת המשרד בביצוע תפקידיו בתחום הסביבה. בלשכה ארבעה צוותים, ובהם צוות האכיפה. עיקר עיסוקו של צוות האכיפה הוא ליווי תובעים פליליים חיצוניים ממשרדים פרטיים (להלן - תובעים חיצוניים) המטפלים מטעם המשרד בתיקי חקירה פליליים. נוסף על כך הוא מגבש את מדיניות האכיפה ואת הנהלים בתחום זה ונותן ייעוץ משפטי שוטף לאשכול אכיפה. צוות האכיפה בלשכה המשפטית מונה חמישה עורכי דין המוסמכים בתביעה פלילית (להלן - עו"ד פנימיים), ובמסגרת תפקידם הם מטפלים בתחומים נוספים כמו בהליכי עיצומים כספיים ומתן ייעוץ משפטי שוטף לאגפים שונים במטה המשרד להג"ס ולוועדות בין-משרדיות שונות, בקידום חקיקה, בעתירות מינהליות ובתביעות גבייה. נוסף על צוות האכיפה פועלים בלשכה המשפטית צוות ייעוץ וחקיקה, צוות ייעוץ משפטי למחוזות וצוות מינהל. עורכי הדין הפנימיים שבצוות האכיפה מונחים מקצועית על ידי המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה, והלשכה כפופה בעבודתה גם להנחיית פרקליט המדינה⁵².

51 סמכות זו קבועה בסעיף 12(א) לחוק סד"פ.

52 הנחיות פרקליט מדינה, הנחיה מס' 4.5 בנושא "מדיניות התביעה וחלוקת העבודה בין הפרקליטות והמשרד להגנת הסביבה בנוגע לעבירות בנושא איכות הסביבה"; עודכן לאחרונה בתאריך 27.2.19.



סוגית הסמכת תובעים פליליים חיצוניים נדונה בבג"ץ⁵³ בעקבות עתירה שבה נטען כי היועמ"ש אינו מוסמך למנות לתובע בהליך פלילי אדם מחוץ לשירות הציבורי. בית המשפט ציין בהחלטתו כי תפקיד התובע במשפט פלילי הוא תפקיד ציבורי מובהק, בעל חשיבות ורגישות רבה, ולכן מן הראוי שבדרך כלל יוטל על משפטן שהוא עובד ציבור, ולא עורך דין פרטי. עם זאת, נאמר כי נדרש להסמך תובעים חיצוניים משיקולים של יעילות וצורך בהגברת שלטון החוק, שכן אין בכוחה של הפרקליטות בלבד לשאת במעמסה המתחייבת מאכיפתם של עשרות רבות של חוקים ספציפיים המחייבים לא רק כוח אדם אלא גם מומחיות מקצועית שאינה נתונה בידי הפרקליטות. על כן ויתור על התובע מהמגזר הפרטי יביא לפגיעה קשה בהשלטת החוק ובאכיפתו, לכן חיוני שהסמכה זו תיעשה בזירות הראויה, והיא **צריכה להיות החרגי ולא הכללי**. בג"ץ הוסיף כי הדבר עוגן בהנחיית יועמ"ש (52.001א), בה צוין כי מטרתה היא לצמצם בהדרגה, עד כדי ביטול מוחלט, הסמכה של "תובעים חיצוניים" ולהגיע למצב שבו התובעים יהיו רק היועץ המשפטי לרשות, שהוא עובד הרשות, ועורכי דין בלשכה המשפטית שהם עובדי הרשות, וכי במקרים שקיים בהם צורך בהסמכה של תובע מהמגזר הפרטי יש לקיים בדיקות קפדניות ומקיפות בנוגע להתאמתו של האדם למינוי המוצע.

דוח צוות פעילות התביעה הפלילית

הסמכת תובעים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך, רשויות מקומיות ותאגידים סטטוטוריים היא הסמכה לתובע בעבירות מסוימות, בהתאם לתחום המקצועי שבו עוסק הגוף התובע. זאת בשונה מהסמכת פרקליטים, שהיא כללית ורחבה. ביולי 2013 הוגש ליועמ"ש דאז דוח הצוות לבחינת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סד"פ (להלן - דוח צוות פעילות התביעה הפלילית או הדוח). על הצוות הוטל לבחון את המדיניות הנוהגת ביחס להסמכה של תובעים⁵⁴. בדוח צוין כי הסמכה זו מקדמת אחת מאבני היסוד בתביעה הפלילית - עצמאות התובעים בהפעלת שיקול דעתם בתביעה⁵⁵; כי תפקיד התובע הפלילי מחייב הפעלת שיקול דעת מהותי ושקילת האינטרסים הציבוריים השונים, תוך שמירה על זכויות הנאשם, זכויות קורבן העבירה ואינטרסים ציבוריים; וכי עצמאות התובעים היא מהותית. בנוגע למשרד להג"ס צוינו בדוח צוות פעילות התביעה הפלילית הדברים האלה:

1. בין משרדי הממשלה והגופים אשר להם הסמכה להגשת כתב אישום, מכוח סעיף 12 לחוק סד"פ, מצוי גם המשרד להג"ס, אשר מוסמך לתובע בעבירות סביבתיות בלבד, והתובעים במשרד אינם מוסמכים לטפל בעבירות נלוות כמו שיבוש הליכי משפט או רשלנות⁵⁶.
2. התובעים החיצוניים הם ספקים חיצוניים שהמדינה, באמצעות המשרד להג"ס, התקשרה עימם בהסכם. ספקים אלה נבחרים בהליכים מקובלים, והעסקתם מאושרת על ידי הוועדה

53 בג"ץ 1783/00 חיפה כימיקלים בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, (פ"ד נו" 3) 652 (2003).

54 דוח צוות לבחינת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) דאז, 28.7.13. הצוות מונה ב-30.8.12 והוטל עליו לבחון את המדיניות הנוהגת בנוגע להסמכה של תובעים ואת הצורך בעדכונה, את התנאים למתן ההסמכה, את ההדרכה וההכשרה של תובעים כאמור, את הנחייתם המקצועית, הליווי והסיוע הניתנים להם והפיקוח והבקרה על עבודתם - ולגבש המלצות בעניינים אלו.

55 עצמאות התביעה קבועה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1001, שכתרתה "עצמאות התביעה הפלילית".

56 הנספח לדוח צוות פעילות התביעה הפלילית.



לאישור העסקתם של יועצים משפטיים חיצוניים במשרדי הממשלה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים (להלן - ועדת משרד המשפטים לתובעים חיצוניים).

נכון לאפריל 2022 המשרד מעסיק 11 משרדי תובעים חיצוניים בתקציב שנתי ממוצע של כ-2.5 מיליון ש"ח. עוה"ד הפנימיים מעורבים בטיפול בתיק בכל שלביו⁵⁷, והתובעים החיצוניים מקבלים תשלום לפי תיק, וכשמדובר בתיקים מורכבים במיוחד, תגמול שעת.י.

3. עוה"ד הפנימיים במשרד להג"ס אינם מופיעים בבתי המשפט, ואת הליטיגציה⁵⁸ עושים התובעים החיצוניים. עורכי הדין הפנימיים מנחים את התובעים בעבודתם. למעט עו"ד פנימי אחד, אין לעוה"ד הפנימיים ניסיון קודם בליטיגציה בתחום הפלילי, אף שכולם הוסמכו לכך. הגשת כתבי האישום מטעם המשרד וייצוגו בהליכים פליליים נעשים על ידי תובעים חיצוניים בלבד, והתובעים החיצוניים מבצעים את כל עבודתם בפיקוחם ובהנחייתם של עוה"ד הפנימיים במשרד להג"ס⁵⁹. עוד צוינה בדוח עמדת המשרד בדבר ה"כשלים המרכזיים במצב הקיים", שבו הוא משלם "מחיר כבד בפיקוח על התובעים החיצוניים (מעבר על כתבי אישום, דו"חות על סטטוס בתיקים, מעקב צמוד אחר התיקים, פיקוח על הופעות בבית משפט, סידורי התשלום לעוה"ד החיצוניים וכו') אך איכות השירות והתוצרים לא מספיק טובים... מצד שני החלפת תובעים לא נעשית בקלות, שכן נדרש מכרז וקשה למצוא מועמדים טובים. לא ברור האם הוצאת ניהול התיקים לתובעים חיצוניים היא מהלך יעיל חזל יותר... אופיינה הבעיה המרכזית (ממנה נובעים מרבית הקשיים) בכך שהתובע החיצוני הוא יחידה עסקית אשר פועל ככלל על פי שיקולי רווח והפסד⁶⁰.

עולה אפוא כי בדוח צוות פעילות התביעה הפלילית משנת 2013 הועלו קשיים בעבודת התביעה הפלילית של המשרד להג"ס באמצעות תובעים חיצוניים, בהם: השקעת משאבים ניכרים של עוה"ד הפנימיים בליווי ופיקוח על תובעים חיצוניים כמו גם בהסדרת תשלום שכ"ט עבורם, וזאת על חשבון תחומי אחריות משפטיים נוספים שבאחריותם; חלק מהשירותים המשפטיים שמתקבלים לא איכותי; קושי בהחלפת תובעים חיצוניים ובאיתור מועמדים איכותיים יותר.

בעקבות המסקנות הכלליות שעלו בדוח בעניין הסמכת תובעים במשרדי הממשלה והיעדר האחריות בעבודתם, פנה היועץ המשפטי לממשלה דאז (להלן - היועמ"ש) בפברואר 2015 לממונה על אגף תקציבים בבקשה לסייע בצמצום פעילות התובעים החיצוניים במשרדי ממשלה "על מנת להבטיח כי אכיפת החוק תבוצע על-ידי עובדי ציבור ולא על-ידי גורמים פרטיים", והדגיש את "הקושי הרב שבהעסקת תובעים חיצוניים... אלה מפעילים סמכויות סטטוטוריות משמעותיות, ובכלל זה הכרעה האם להעמיד פלוני לדין או להימנע מהגשת כתב אישום". היועמ"ש הסביר כי לפי עמדת משרדו, "הכרח שאת ליבת העשייה המשפטית יובילו עו"ד שהם עובדי ציבור, בעלי אוריינטציה ציבורית מובהקת, שכללי התקשי"ר והמשמעת חלים עליהם...

57 הנספח לדוח צוות פעילות התביעה הפלילית, עמ' 2.

58 התדיינות משפטית.

59 דוח צוות פעילות התביעה הפלילית, עמ' 22 וכן הנספח לדוח, עמ' 3.

60 הנספח לדוח צוות פעילות התביעה הפלילית, עמ' 1 - 4.



עצם העסקתם של עו"ד מן החוץ באופן קבוע ושלא לצורך קידום מטלות זמניות, הוא כשלעצמו חריג ומעלה קושי בהתנהלות הרשות הציבורית. בוודאי נכון הדבר כאשר גורמים אלה נדרשים לעמוד בחזית השמירה על שלטון החוק ועל עקרונות של שיוויון ומינהל".

עלה כי קיימים משרדים וגופים ציבוריים נוספים שיש להם מחלקות משפטיות ובהן עורכי דין פנימיים, ואשר מנהלים תיקים פליליים מורכבים. כך למשל, התביעה הפלילית ברשות לניירות ערך נעשית על ידי 15 תובעים עובדי הרשות (ללא תובעים חיצוניים), היושבים בפרקליטות מיסוי וכלכלה, מונחים מקצועית על ידה וכפופים מינהלית לרשות לניירות ערך. גם ברשות התחרות יש תביעה פלילית אשר מנוהלת על ידי 15 תובעים פנימיים (ללא תובעים חיצוניים).

מצב התביעה במשרד להגנת הסביבה ועמדת משרד המשפטים בעניין

המצב שעלה בדוח צוות פעילות התביעה הפלילית בנוגע לתביעה במשרד להג"ס החריף במהלך השנים שחלפו מאז הוגש הדוח בשנת 2013:

1. במכתב ממרץ 2019 של היועצת המשפטית של המשרד, מנהל המשטרה הירוקה, מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית וגורמים נוספים (להלן - הכותבים) לשר להגנת הסביבה ולמנכ"ל דאז ולסמנכ"ל בכיר לאכיפה בנושא "משבר במערך התביעה הסביבתית" התריעו הכותבים: "אנו מצויים בעיצומו של משבר בנושא התביעה הסביבתית. כיום מונחים במשרדי התובעים החיצוניים מאות תיקים פליליים שטרם הוכנה בהם טיוטת כתב אישום". במכתב פירטו הכותבים את הגורמים למשבר כדלקמן:

א. שינוי משמעותי באופי תיקי החקירה הסביבתיים, המתגבשים לכדי תיקים גדולים, מורכבים מהבחינה המקצועית-סביבתית ומהבחינה המשפטית; "היקף המסמכים בתיקים עומד על מאות ולעיתים אלפי מסמכים, שלימודם מצריך כמעט תמיד מומחיות בתחומי הסביבה השונים, וכן בתחומים נוספים כגון הנדסה, ספנות ועוד".

ב. התובעים החיצוניים מטעם המשרד להג"ס אינם מתוגמלים באופן מספק על היקף עבודתם, ומוסר התשלומים של המשרד הוא "מתחת לכל ביקורת... במצטבר נוצרים עיכובים בלתי נסבלים בתשלום שכר טרחה לתובעים החיצוניים".

ג. הלשכה המשפטית מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 כי הליכי תשלום שכר טרחה השתפרו, אך היא עדיין סבורה שהתיקים הפליליים מורכבים מאוד ושכר הטרחה לא תמיד משקף את היקפי העבודה הנדרשים בפועל בעניינם; שמדובר בתיקים שמטופלים לאורך זמן, היקפי המסמכים בהם רב ויש בהם מורכבות שמחייבת לימוד מעמיק של הנושא המקצועי; יש תיקים בהם התובעים נדרשים לשוב ולקרוא את התיק יותר מפעם אחת בשל עיכובים בהחזרת תיקים מהשלמות חקירה. לדברי הלשכה, משמעות הדבר היא שהתובעים החיצוניים משקיעים יותר ימי עבודה ממה שתכננו במקור, שכר הטרחה הרגיל (הגלובלי) אינו מספיק, והם חווים עליה בבקשות של תובעים חיצוניים לתשלום שכר טרחה שעתי (עניין שאמור להיות רק חריג



שבחריגים) והפסקת התקשרויות⁶¹. יצוין כי משנת 2018 עד למועד סיום הביקורת שילם המשרד כ- 6.5 מיליון ש"ח לתובעים חיצוניים שמטפלים בתיקי חקירה (לא כולל תיקי ברירות משפט).

ד. בעיה נוספת שצוינה במכתב היא "מספר התובעים המצומצם העומד" לרשות המשרד. חילופי כוח אדם במשרדי עורכי הדין החיצוניים מחייבים את המשרד לקלוט תובעים חדשים, והדבר דורש השקעת משאבים רבים של עוה"ד הפנימיים בהכשרתם ובליויי ופיקוח צמודים שלהם. מספר משרדי עוה"ד העובדים עם המשרד להג"ס הלך ופחת, ולעומת שבעה משרדים שזכו בשנת 2016 במכרז למתן שירותים משפטיים חיצוניים למשרד, במרץ 2019 רק ארבעה העניקו לו שירותים, ומתוך 180 התיקים שהיו בטיפולם באותו מועד, ב-104 (57.7%) עדיין לא הוגש כתב אישום (מדובר בתיקים הממתינים לבירור דין ולהכרעה אם יוגש בגינם כתב אישום, להלן - תיקי מב"ד), זאת מתוך 168 תיקי מב"ד שהיו במשרד באותו מועד.

לנוכח מצב דברים זה הודיעו הכותבים כי הם שוקלים "לפעול... לסגירה מאסיבית של הרבה מאוד תיקי חקירה שטרם הוגשו בהם כתב אישום ולקדם הסדרי טיעון... מקילים... בתיקים תלויים והעומדים בבתי המשפט", וכי לנוכח האמור יש לבחון מחדש את שיטת העסקתם של התובעים החיצוניים. המשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה כי כתוצאה מקשיים אלו, התגבש דפוס מחזורי בעייתי בקשרי העבודה שבין המשרד להג"ס והתובעים חיצוניים, כמתואר להלן:

61 לפי הלשכה המשפטית בתשלום שעתי המעקב אחר תיקים אלו מחייב משאבי פיקוח משמעותיים ומעקב אחר היקף השעות שכל פעולה ופעולה נמשכת בטרם מאושר התשלום.



תרשים 16: דפוס העבודה של הלשכה המשפטית עם תובעים חיצוניים



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

האכיפה הפלילית של המשרד להג"ס בתחום הסביבה נשענת אפוא כולה על תובעים חיצוניים מהמגזר הפרטי, בניגוד כאמור לגופים מקצועיים נוספים העוסקים באכיפה פלילית של תיקים מורכבים⁶² כמו רשות התחרות (לה 15 תובעים פנימיים), ורשות ניירות ערך שלה גם 15 תובעים פנימיים היושבים בפרקליטות מיסוי וכלכלה. עלה כי משנת 2018 עד למועד סיום הביקורת שילם כאמור המשרד כ-6.5 מיליון ש"ח לתובעים חיצוניים שמטפלים בתיקי חקירה (לא כולל תיקי ברירות משפט). עוד העלתה הביקורת כי בשנים האחרונות, על פי דברי המשרד להג"ס, תובעים חיצוניים צמצמו או הפסיקו את פעילותם עבור המשרד, וכתוצאה מכך נגרמו נזקים כלכליים במאות אלפי שקלים. כך למשל, עקב העברת 67 תיקים מתובעים חיצוניים שהפסיקו או צמצמו את עבודתם מ-2018 עד מרץ 2022 לתובעים חלופיים, נגרם נזק הנאמד על ידי המשרד בכ-435,000 ש"ח בשל הצורך בתשלום שכר טרחה לתובע החלופי עבור טיפול בתיקים שכבר הושקעו בהם משאבים, וזאת נוסף על בזבז זמן העבודה של עוה"ד הפנימיים על הכשרה וליווי מחדש של התובעים החלופיים, ועיכובים בהכרעה אם להגיש כתבי אישום בתיקים פליליים וניהול הליכים משפטיים בעניינם.

62 גופים אלו נושאים מאפיינים דומים למשרד להג"ס בכך שהם גופים מקצועיים המשמשים כרגולטורים על מפקחים, עוסקים בפקוח, באכיפה מינהלית ובאכיפה פלילית בתיקים הנחשבים מורכבים מהבחינה המקצועית.



יתרה מזו, מכיוון שהעסקת תובעים חיצוניים מוגבלת בזמן לפי חוק, עזיבתם מונעת יצירת מומחיות משפטית, סביבתית, מדעית ומקצועית הנדרשת לטיפול בתיקים סביבתיים, ולאחר שהמשרד להג"ס משקיע משאבים בתובעים החיצוניים, המשרדים הפרטיים הם שקוצרים את פירות ההכשרה בתחום. במצב דברים זה יש אובדן ידע מקצועי, והמשרד להג"ס אינו בונה יכולות מקצועיות עצמאיות בתחום התביעה.

בתשובתו כתב המשרד להג"ס כי לכל הנזקים האלו יש להוסיף את הפגיעה בהרתעה באכיפה הסביבתית, בעקבות סגירת תיקים שהתיישנו בשל צמצום, הפסקת הפעילות של התובעים וחילופי ייצוג, פגיעה הנובעת מהתיישנות של תיקים או שיהיו ניכר בטיפול בהם אשר מביאה בסוף ההליך הפלילי לענישה מקילה ולא אפקטיבית".

2. על רקע המצב המשברי ששרר בפעילות התביעה של המשרד להג"ס בשנת 2019, התכנסה בספטמבר אותה שנה ועדת משרד המשפטים לתובעים חיצוניים ודנה בבקשת הלשכה המשפטית להתקשר עם משרדי עו"ד (חלקם חדשים וחלקם משרדים שתקופת ההתקשרות עימם דרשה חידוש באישור):

א. עמדת המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה (המנחה המקצועית של צוות אכיפה בלשכה המשפטית): העמדה שהוצגה היא ש"נוכח אופי התיקים, חשיבותם והיקפם יש מקום לפעול להתכנסות התביעה הפלילית פנימה" (כלומר לפעול להקמת יחידת תביעה פלילית שאיישו עובדי הלשכה המשפטית וצמצום התביעה באמצעות תובעים חיצוניים; להלן - התכנסות התביעה פנימה). בדיון הביעו חברי הוועדה הסתייגות מהמצב הקיים, שבו "עובדי הלשכה המשפטית אינם מייצגים כלל בהליכים, לאור איבוד הידע המקצועי בתחום התביעה הפלילית לטובת עובדים חיצוניים". נוכח האמור ביקשה הוועדה כי "הלשכה המשפטית תגבש תוכנית סדורה יחד עם היחידה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה לחיזוק מערך התביעה הפנימי", עד ספטמבר 2020.

ב. פרקליט המדינה הצטרף לעמדה זו במכתבו מנובמבר 2019 לשר ולמנכ"ל להג"ס דאז: "אנחנו מבקשים להצטרף לקריאה לחיזוק התביעה הפנימית ובטווח הארוך יותר, לשקילת הקמת מערך תביעה פנימי בלשכה המשפטית של המשרד". פרקליט המדינה פירט את הגורמים שסבר שהביאו למצב, לרבות מורכבות התחום, הצורך במומחיות והקושי לשמר תביעה חיצונית מקצועית בהיקפים הנדרשים, אשר מטילים "נטל על כתפי התביעה הפנימית... המתקשה לעמוד בו ובמשימות המצויות לפתחה". לדבריו, כתוצאה מכך התביעה הפנימית מתקשה להתפנות לעסוק בסוגיות רחב ובקביעת מדיניות בנושאים שונים בתחום הסביבה כנדרש ממנה.

פרקליט המדינה סיכם את מכתבו בהצעת תוכנית דו-שלבית "לפעול, ראשית, לחיזוק התביעה הפנימית, על ידי הוספת תקנים אשר יאפשרו לגייס תובעים בעלי ניסיון בהליכים פליליים - מהלך הכרחי לצורך טיוב התביעה הפנימית... בטווח הארוך, נמליץ לשקול מהלך של ניתוק המשרד מהמשך התלות בתביעה החיצונית[ת] והקמתה של תביעה פנימית מקצועית עצמאית".

הנהלת המשרד להג"ס דחתה את הצעת פרקליט המדינה בנימוק שהדרישה לכנס את התביעה פנימה "אינה תואמת את מצב התקנים בה מצוי המשרד... כבר עתה



ברור שיישומה של התוכנית שתגובש לא אפשרי ללא הוספת תקנים, והמשרד אינו יכול להעמיד משרות תקן לחיזוק מערך התביעה הפנימית.

בביקורת עלה כי הצעת פרקליט המדינה ודרישת ועדת משרד המשפטים לתובעים חיצוניים כי תוגש תוכנית להתכנסות התביעה פנימה - לא יושמו, מאחר שקיים מחסור במשרות (בתקן) במשרד שלא אפשר את מימוש המהלך, והמשרד להג"ס לא סבר שיש ביכולתו לספק מענה כזה ולהקצותן לטובת הנושא ממשאביו הקיימים.

3. הלשכה המשפטית הגישה למשרד המשפטים באוקטובר 2020 תוכנית להקמת תביעה במשרד להג"ס, והמחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה אישרה אותה עקרונית באוגוסט 2021, וציינה כי "מדובר במתווה ראוי, ואם יאומץ יענה, ללא ספק, על צרכי התביעה של המשרד להגנת הסביבה, ואנו תומכים במתווה המוצע על כל פרטיו".

עם זאת, הלשכה המשפטית העלתה לפני המחלקה להנחיית תובעים את החשש כי כל תוכנית להתכנסות התביעה פנימה שתוגש "עלולה להיות תיאורטית בלבד ולא ישימה, מאחר שחלוקת תקנים נוספים כפופה לסדרי עדיפויות של המשרד כולו, והסיכוי לקבלת תקנים מספיקים לצורך כך, נמוך". על אף חשש זה, המחלקה סברה שאין לפעול לשינוי החלטת הוועדה בעניין הגשת תוכנית כאמור, החלטה שנימוקיה עולים בקנה אחד עם העמדה העקרונית שהציגה הפרקליטות לבית המשפט העליון בנושא. המחלקה הציעה אפוא להתקדם בתוכנית הדו-שלבית שהוצעה, ולפיה "בתקופת הביניים, עד להתכנסות המוחלטת של התביעה פנימה" יחול "מתווה מצומצם יותר, אשר גם יהיה ישים יותר. כך, ניתן לחשוב על הקצאת מספר תקנים נוספים של תובעים פנימיים".

4. בשנת 2019 נכנס לתוקף תיקון לחוק סד"פ שהביא לקיצור לוחות הזמנים לביצוע חקירה פלילית ועבודת התביעה⁶³. על רקע זאת, במרץ 2022 עלה מחדש הצורך ביישוב הסוגיה של התכנסות התביעה פנימה. בין היתר, הועלו נימוקים על היעדר יכולת המשרד להג"ס לקדם 15 תיקים פליליים מסוימים הכוללים מידע מודיעיני רגיש שאי אפשר להעבירם לתובעים חיצוניים וכן תיקי "עבירות חמורות בתחום הפסולת והחומרים המסוכנים, במגזר הערבי וכן במעורבות ארגוני פשיעה, בהיקפים כספיים אדירים ולרבות חשד לביצוע עבירות כלכליות ובהן גם עבירות של הלבנת הון"⁶⁴ הדורשים שיתוף פעולה בין המשרד להג"ס, בעל המומחיות הסביבתית, ובין גורמים כמו משטרת ישראל והפרקליטות.

באפריל 2022 הגישה הלשכה המשפטית למנכ"לית המשרד הצעה להקמת מחלקת תביעה סביבתית פנימית אשר תכלול צוות של 15 עורכי דין חדשים, שני מתמחים ושתי מזכירות. התיקים יוקצו לעורכי הדין לטיפול לפי מחוזות. ההצעה הוגשה בעקבות דיון

63 חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 87), התשע"ט-2019 במסגרת התיקון הוסף סעיף 57 לחוק, הדין במשך הליכי חקירה והעמדה לדין, הקובע כי "משך הליכי חקירה והעמדה לדין יהיה בהתאם לתקופות שייקבעו בנוהלי רשויות החקירה באישור היועץ המשפטי לממשלה ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, לפי העניין; לא יוגש כתב אישום אם חלפו התקופות הקבועות בנהלים ובהנחיות כאמור אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה".

64 לדברי הלשכה המשפטית במשרד להג"ס, עבירות סביבתיות מסוג זה אינן עומדות בפני עצמן, אלא הן בדרך כלל חלק ממכלול עבירות על ציר הפשיעה הכלכלית, עבירות פיסקליות, גביית דמי חסות ותחומי פשיעה "קלאסיים", סחר באמצעי לחימה ועוד. לעיתים פשיעה זו מוגדרת פשיעה מאורגנת, שכן פועלות בה קבוצות עברייניות שחברו יחד.



שהתקיים בנושא חודש לפני כן בין היועצת המשפטית של המשרד להג"ס, המנכ"לית של המשרד, מנהלת המחלקה להנחיית תובעים ונציג האוצר. מאז הגישה הלשכה המשפטית את הצעתה לא התקדם הנושא.

הביקורת העלתה כי מאז הועלו לראשונה הקשיים במערך התביעה הפלילית של המשרד להג"ס בשנת 2013, לא החלו פעולות למימוש תוכנית להתכנסות התביעה פנימה. תוכנית מפורטת שהגישה הלשכה המשפטית באוקטובר 2020, אשר אושרה על ידי המחלקה להנחיית תובעים במשרד המשפטים, לא יושמה וגם לא קודם פתרון חלופי אחר.

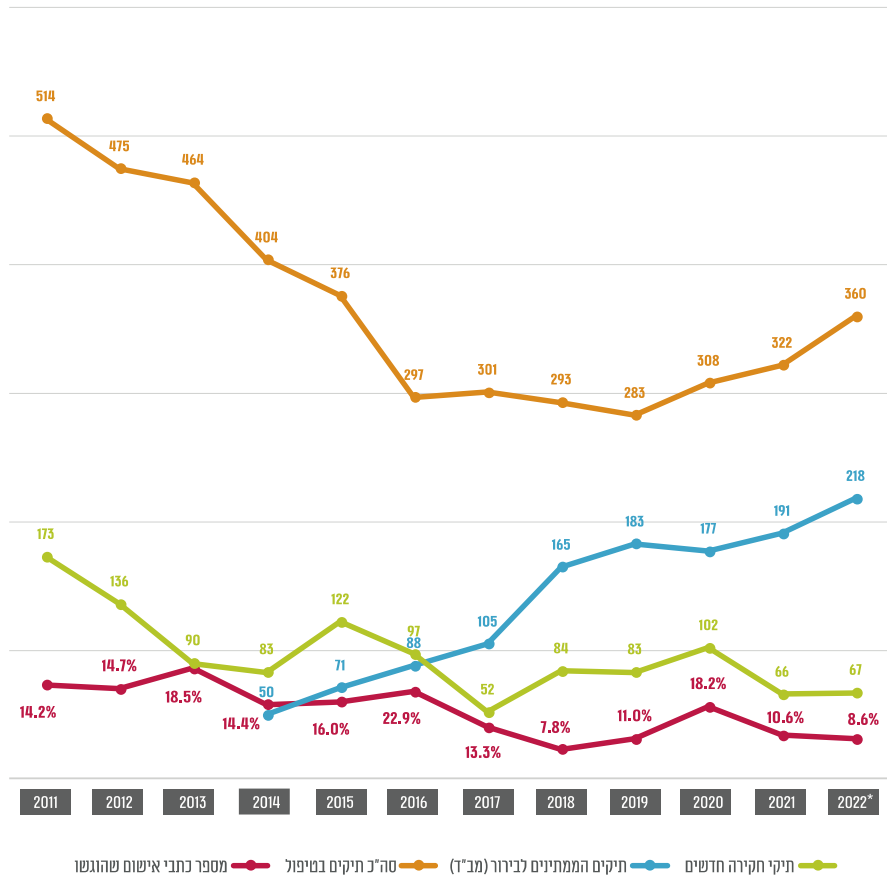
5. נתוני הלשכה המשפטית על 42 תיקים שהגיעו לטיפול הלשכה המשפטית וקיבלו פסק דין בשנים 2017 - 2021 מלמדים שהטיפול בתשעה מהם נמשך למעלה משנתיים וחצי, הטיפול ב-19 מהם נמשך בין שנה וחצי לשנתיים וחצי, הטיפול ב-11 תיקים נמשך בין חצי שנה לשנה וחצי, והטיפול בשלושה תיקים נמשך פחות מחצי שנה.

להלן דוגמאות לאכיפה פלילית שניהל המשרד להג"ס בעקבות עבירות על דיני הסביבה: (א) בתיק חקירה שנפתח בשנת 2020, בעקבות השלכת פסולת לא חוקית של נאשם בשטח פתוח ברשות הרבים, בניגוד לחוק שמירת הניקיון, גזר בית משפט השלום בבאר שבע חודשיים מאסר על העבריין; (ב) המשרד הגיש כתב אישום חמור נגד חברה באזור ירושלים העוסקת בתכנון, פיתוח, ייצור והתקנה של מוצרים לתשתיות בנייה ונגד מנהליה בגין עבירות של זיהום אוויר ומפגעי ריח בקרבת בית ספר ושכונת מגורים, וכן בגין הפרה של היתר הרעלים ועיסוק ללא רישיון עסק. כתב האישום הוגש לאחר פעילות אכיפתית מאומצת של מחוז ירושלים וחקירה פלילית שביצעה המשטרה הירוקה.

להלן נתונים על כלל התיקים שבטיפול הלשכה המשפטית והתובעים החיצוניים, מספר התיקים החדשים שנפתחו ומספר התיקים שבהם הוגשו כתבי אישום מתחילת שנת 2011 עד סוף נובמבר 2022. כמו כן מוצגים נתונים על מספר תיקי מב"ד (תיקים הממתינים לביור והכרעה אם להגיש בגינם כתב אישום), החל משנת 2014:



תרשים 17: מספר התיקים שבטיפול, ומהם התיקים החדשים, תיקי מב"ד והתיקים שבהם הוגשו כתבי אישום (המספר והשיעור מהתיקים שבטיפול), 2011 - 2022*



המקור: נתוני המשרד להג"ס. הנתונים על תיקי מב"ד לשנים 2014 - 2017 ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, על פי נתוני המשרד להג"ס. בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים עד סוף נובמבר 2022.

מהנתונים בתרשים עולה מגמה של ירידה משמעותית (לא קבועה) של כ-30% במספר התיקים שבטיפול הלשכה המשפטית והתובעים החיצוניים בשנים 2011 - 2022 (הקו העליון), כדלקמן: (א) בשנים 2011 - 2019 חלה ירידה חדה של 45% במספר התיקים - מ-514 תיקים בשנת 2011 ל-283 תיקים בשנת 2019; (ב) משנת 2019 ועד סוף נובמבר 2022 חלה עלייה במספר התיקים המטופלים בכל שנה, עד ל-360 תיקים (עלייה של 27%).

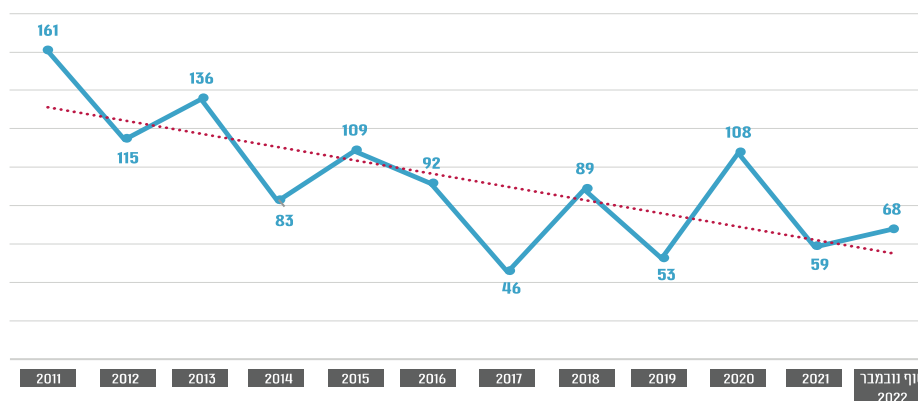


עוד עולה כי בשנים 2020 - 2022 חלה ירידה במספר התיקים החדשים שהעבירו גורמי החקירה במשרד להג"ס ללשכה המשפטית (בשיעור של 35%) - הדבר עולה בקנה אחד עם הנתונים שהוצגו לעיל בדבר הירידה החדה במספר תיקי החקירה שנפתחו במשטרה הירוקה החל בשנת 2019. אף על פי כן, בשנים 2014 - 2022 גדל ב-336% מספר תיקי מב"ד (תיק אשר "ממתין לביור דין" והכרעה אם להגיש בו כתבי אישום) שהצטברו בלשכה המשפטית ואצל התובעים החיצוניים, דבר המעיד על היווצרות עומס אצלם בטיפול בתיקים פליליים. נתונים אלו, בצירוף העלייה במורכבות המשפטית-סביבתית של תיקי חקירה, יכולים להסביר את הצטברות כלל התיקים שבטיפול הלשכה המשפטית (הקו העליון בתרשים) למרות הירידה במספר התיקים החדשים שנפתחים בה.

מהנתונים גם עולה כי בשיעור התיקים המגיעים לשלב הסופי של ההליך הפלילי במשרד להג"ס - הגשת כתב אישום וניהול משפט - חלה ירידה הדרגתית (הקו המנוקד) - משיעור של 14.2% (73 תיקים בהם הוגשו כתבי אישום מתוך כלל התיקים בטיפול התביעה) בשנת 2011, לשיעור של 8.6% מהתיקים (31 תיקים בהם הוגשו כתבי אישום) נכון לסוף נובמבר 2022.

6. הלן נתונים על מספר התיקים שהעבירה הלשכה המשפטית לתובעים חיצוניים מתחילת שנת 2011 ועד נובמבר 2022:

תרשים 18: מספר תיקים שהעבירה הלשכה המשפטית לתובעים חיצוניים, 2011 - 2022*



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עד סוף נובמבר 2022.

מהנתונים עולה כי בשנים 2011 עד 2022 הייתה מגמת ירידה כוללת של כ-58% במספר התיקים שהמחלקה המשפטית העבירה לתובעים חיצוניים (מ-161 תיקים בשנת 2011, ל-68 תיקים נכון לנובמבר 2022).



נתונים אלה מעידים על פגיעה בתפקוד מערך התביעה הפלילית במשרד להג"ס, ולכך נלוות גם עלויות כלכליות. הצטברות תיקי מב"ד ועיכוב ההכרעה בהם, וכן מגמת הירידה במספר ובשיעור של כתבי האישום שמוגשים⁶⁵, מעלות חשש לפגיעה במיזוי הדין, בהרתעה כנגד מעוולים סביבתיים ובעיקרון הסביבתי "המזהם משלם". דברים אלו מצטרפים לממצאים שעלו בביקורת זו בנוגע לשלבי האכיפה הקודמים לתביעה, ומצטברים יחד לכדי תמונה של היחלשות עקבית ומתמשכת של האכיפה שמבצע המשרד להג"ס.

על רקע העמדה העקבית של משרד המשפטים בדבר הצורך בהתכנסות התביעה פנימה במשרד להג"ס, לאור הנתונים האמורים ומשמעויותיהם, וכדי לחזק את מערך האכיפה הסביבתית ואת האפקטיביות שלה - מוצע כי המשרד להג"ס יבחן עם משרד האוצר ונציבות שירות המדינה חלופות שונות לפתרון הבעיה, לרבות האפשרות לקדם את ההצעה הדו-שלבית של פרקליט המדינה להתכנסות התביעה בהדרגה באמצעות הקצאת משרות תקן ראשונות לתובעים במשרד, ויחדיו יפעלו ליישומה של החלופה שתיבחר.

עד שיצא לפועל פתרון של קבע לסוגיה, וכדי לצמצם את היקפי הפרישה של תובעים חיצוניים, מוצע כי בהתקשרות המשרד להג"ס עם תובעים חיצוניים הוא יבחן את האפשרות לכלול בהסכם סעיפים המעודדים סיום תיקים וסעיפים המאפשרים במקרים המתאימים הטלת הגבלות על יכולתם לסיים התקשרות והטלת סנקציות במקרה של פרישה בלתי מוצדקת מההסכם ללא סיום טיפול בתיקים.

נציבות שירות המדינה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 (להלן - תשובת הנציבות) כי הנתונים המוצגים בדוח הביקורת מעידים על פגיעה בתפקוד מערך התביעה הפלילית במשרד להג"ס וזאת כתוצאה ממחסור בכוח אדם אשר גורם לכך שהאכיפה מתבצעת על ידי תובעים חיצוניים. הנציבות הוסיפה כי היא "אינה חולקת על המלצת המבקר לבחינת אפשרות הקצאת משרות לתובעים מהמשרד וחיוק הלשכה המשפטית... וכי במסגרת יישום הסכם המשפטים ושינוי התקינה שהושלם לאחרונה, ניתן מענה לפעילות הכוללת של הלשכה המשפטית, לרבות תחום האכיפה הפלילית". עוד הוסיפה כי "על אף הבנת הצורך בשינוי וחיוק מערך האכיפה והתביעה הפלילית... הקצאת משאבים מסוג זה הינם באחריות אגף התקציבים במשרד האוצר. במידה ויתקבלו המשאבים הנציבות תפעל לסייע בקידום הנושא".

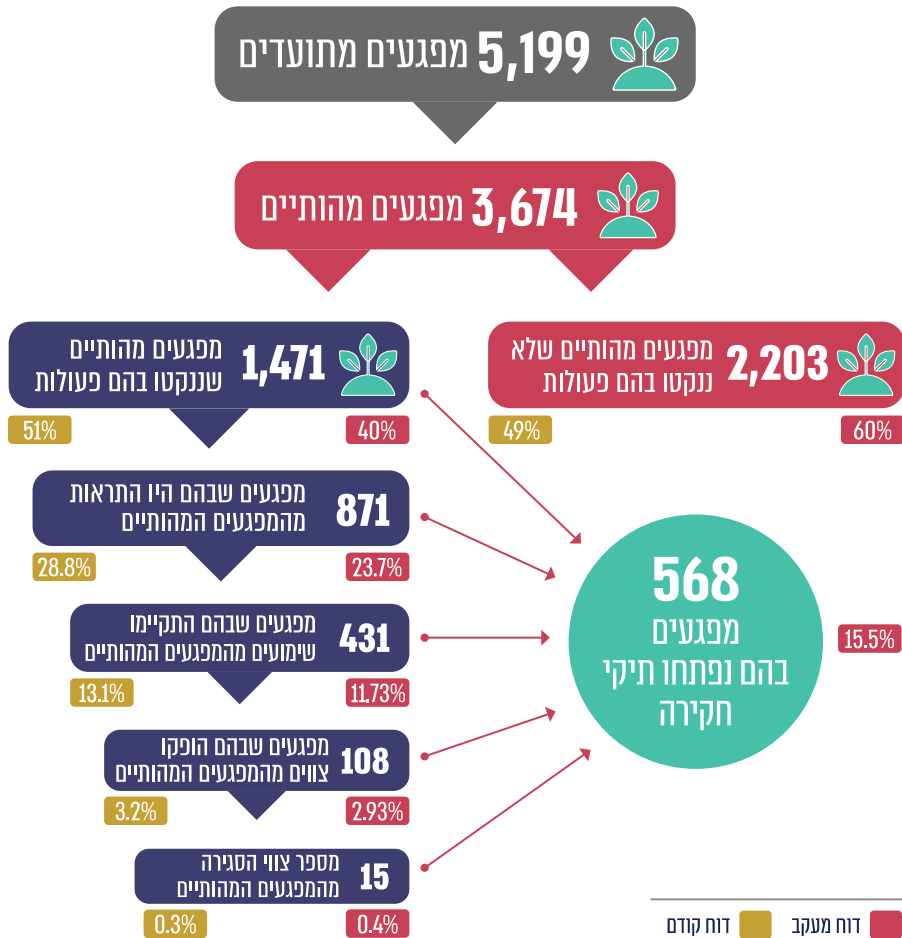
משרד המשפטים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 כי היועצת המשפטית לממשלה "מוצאת חשיבות רבה בקיומה של שדרת תביעה דומיננטית מקרב עובדי המדינה וצמצום היקף פעולתה של התביעה באמצעות תובעים חיצוניים. בכך יהיה כדי לתמוך בתכלית של הפעלת הסמכויות על ידי גורמים מקצועיים מתוך שירות המדינה, עד כמה שהדבר אפשרי, ולהביא לניצול יעיל יותר של משאבים תוך שמירה על מדיניות אכיפה אחידה".

להלן תרשים 19 המסכם את נתוני האכיפה לפי סדר פעולות האכיפה, המינהלית והפלילית, של כלל מפגעי הסביבה המתועדים בתקופה הנבדקת:

65 יצוין כי במיעוט של מקרים התביעה עשויה להעביר תיק חקירה למסלול של עיצום כספי במקום אכיפה פלילית.



תרשים 19: נתוני האכיפה לפי שלבי האכיפה של המפגעים המתועדים בתקופה הנבדקת, ינואר 2018 - יוני 2022



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בחלוף ארבע שנים מפרסום הדוח הקודם, ביקורת המעקב העלתה כי לא חל שיפור בשלבים השונים של פעילות האכיפה וכי ב-60% מהמפגעים המהותיים כלל לא ננקטו פעולות אכיפה, לעומת 49% בדוח הקודם. מומלץ כי המשרד להג"ס יגבש מתווה פעולה - הן לטווח הקצר והן לטווח רחוק - להעלאת פעילותו בתחום האכיפה (המינהלית והפעילית) באופן שיביא למיצוי מרבי ומיטבי של תפקידו.



אכיפת מפגעי פסולת במחוז דרום - מקרה בוחן

בחוק שמירת הניקיון, נקבע כי לא ישליך אדם פסולת⁶⁶, פסולת בניין או גרוטאות רכב ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד, ולא ילכלך את רשות הרבים⁶⁷; וכי ניתן לתת צווים מינהליים למפרים את החוק⁶⁸. בשנת 2022 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת "בנושא פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנה", ובו נכתב בין היתר כי "68% מהפסולת המיוצרת בישראל מוטמנת בדרום הארץ. בשנת 2020 הוטמנו בדרום הארץ כ-3.15 מיליוני טונות אשפה מתוך 4.66 מיליוני טונות אשפה שנאספו בכל הארץ"⁶⁹. נוסף על כך מחוז דרום מתמודד עם היקפים גדולים של השלכת פסולת מסוגים שונים במקומות לא מוסדרים.

ב-2021 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "היבטי משילות בנגב"⁷⁰, ובו נכתב בין היתר כי "ביישובים הארעיים וביישובי הקבע שבהם מתגוררת האוכלוסייה הבדואית קיימת תופעה של השלכת פסולת ברשות הרבים ובניגוד לחוק שמירת הניקיון, ומתבצעות 'יזמות פרטיות' לשריפות בלתי מוסדרות של פסולת, הגורמות לזיהום אוויר ניכר שאליה נחשפים התושבים. נוסף על כך, הרשויות המקומיות ביישובים הארעיים שבהם מתגוררת האוכלוסייה הבדואית אינן אוספות פסולת ופגרים בעקבות שחיטת בעלי חיים לצרכים פרטיים ואינן מטפלות בכך כראוי. ביישובי הקבע חסרים אתרים למיחזור פסולת, ותדירות איסוף הפסולת והטיפול בה נמוכה. כמו כן, המשרד להגנת הסביבה אינו מצליח למנוע את התופעה של השלכת פסולת בשטחים הגליליים שברחבי הנגב".

עוד הועלה כי במסמך סיכום סיור של צוות מבקר המדינה בשטחי הפזורה ב-10.9.20, שהוציא מנהל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, נכתב כי "פסולת ביתית מגיעה ממרכז הארץ ונשפכת במעל 20 אתרי פסולת פיראטיים בכל הנגב, ולמשרד הגנת הסביבה אין מספיק פקחים לנושא. בנוסף, יש תופעה נרחבת של שפיכת פסולת בניין בכל הנגב ובעיקר בצמוד ליישובי הבדואים".

נמצא כי על אף ריבוי מפגעי הפסולת שעלו בדוח האמור, בתקופה הנבדקת (מינואר 2018 עד יוני 2022) הופקו ארבעה צווים מינהליים בגין מפגעי פסולת וניקיון, כמפורט להלן:

66	"פסולת" לרבות שיירי מזון, קליפות, ניירות, בקבוקים, תיבות, קופסאות, קרטונים, אריוות למיניהן, גרוטאות, פסדים, צמיגים, גזם, גזרי עץ, קרשים, סמרטוטים, בדלי סיגריות, אשפה מכל סוג וכן כל דבר אחר העלול לגרום אי ניקיון או אי-סדר, למעט פסולת בניין וגרוטאות רכב.
67	סעיף 2 בחוק.
68	סעיף 13ב לחוק שמירת הניקיון.
69	מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2022) , "פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנה", עמ' 365 - 379.
70	מבקר המדינה, דוח שנתי 72א (2021) , "נושאים מערכתיים - היבטי משילות בנגב", עמ' 21 - 288.



לוח 12: הצווים שהופקו במפגעי פסולת במחוז דרום בתקופה הנבדקת

מספר הצווים	היישוב
1	באר טוביה
1	לקיה
1	שדות נגב
1	תל שבע
4	סה"כ

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על המשרד להג"ס לפעול להגברת פעולות האכיפה לניקיון שטחי הנגב, ובפרט במוקדי הפסולת לרבות אלו הסמוכים ליישובי הבדואים ובשטחיהם. זאת באמצעות הפעלת כלי האכיפה המינהליים והפלייליים המצויים בידו, לרבות הוצאת צווי ניקיון לרשויות המקומיות; לבעלי הקרקע; ונגד משליכי הפסולת.

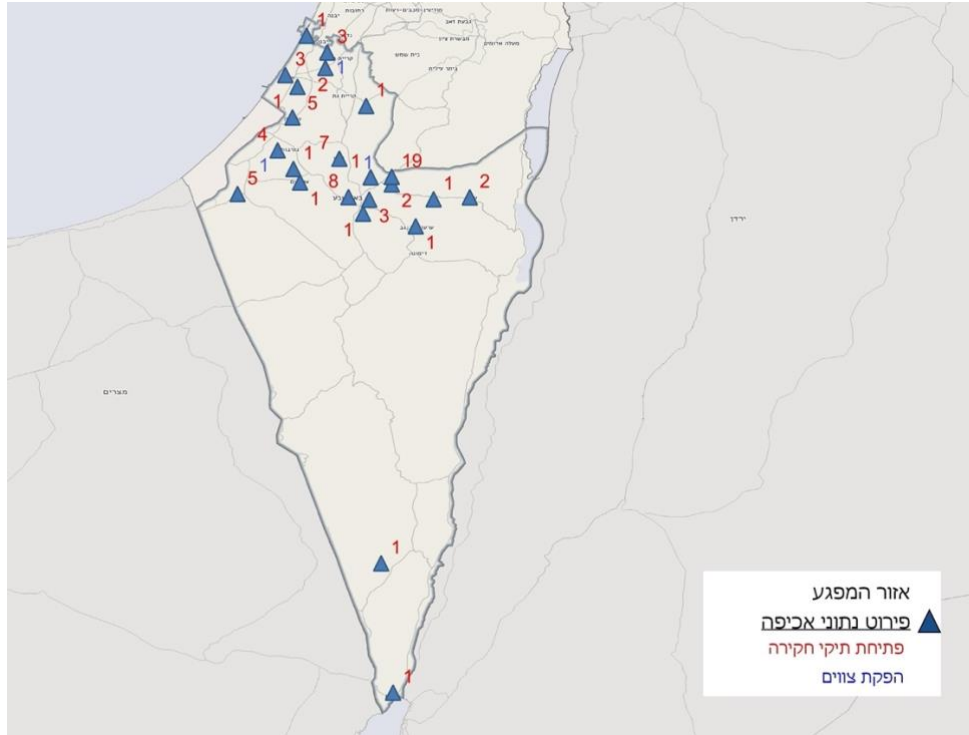
בדוח ביקורת בנושא "הטיפול בפסולת בניין"⁷¹ שפרסם מבקר המדינה ב-2021 עלה בין היתר כי "מחוזות המשרד להג"ס מזינים למערכת המידע הממוחשבת שהמשרד משתמש בה לניהול הטיפול במפגעים סביבתיים, ובהם מפגעי פסולת... נתונים רק על חלק מהמפגעים שהם מאתרים, בעיקר מפגעים שלגביהם החלה פעולת אכיפה, ולכן הנהלת המשרד ויחידות המטה שלו אינן מקבלות מידע מלא על טיב המפגעים שאיתרו המחוזות". עוד עלה כי "כ-29% מהצווים שניתנו ב-2018 וכ-30% מהצווים שניתנו ב-2019 על ידי יחידות המשרד לא מולאו בפועל על ידי הגורמים שקיבלו אותם. יצוין כי כאשר צו ניקוי אינו ממולא, מחוזות המשרד ממשיכים לבצע בעניין המפגע אכיפה מינהלית או מפנים את הטיפול בו למשטרה הירוקה כדי שתפתח בחקירה פלילית לגביו".

כאמור, גם בביקורת המעקב עלה כי ככלל, במערכות המידע של המשרד לא מתועדים כל סוגי המפגעים והנזקים הסביבתיים או ההפרות של הרגולציה הסביבתית כמו פסולת, אסבסט, שפכים והדברה. להלן נתונים על אכיפת מפגעי פסולת וניקיון המתועדים במערכות המידע של המשרד במחוז דרום:

71 מבקר המדינה, דוח שנתי 71 (2021), "הטיפול בפסולת בניין", עמ' 805 - 902.



מפה: נתוני הפקת הצווים ותיקי החקירה בגין מפגעי פסולת בתקופה הנבדקת



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהמפה ומהנתונים עולה כי על אף ריבוי מפגעי הפסולת שעלו בדוחות אלו, בתקופה הנבדקת (מינואר 2018 עד יוני 2022) הופקו ארבעה צווים מינהליים בגין מפגעי פסולת וניקיון ונפתחו כ-74 תיקי חקירה - מרביתם ביוזמת המשטרה הירוקה.



תמונה 2: משאית המשליכה פסולת במקום שאינו מיועד לכך.



המקור: אתר המשרד להג"ס.

מלבד מפגעי פסולת מרובים שעלו בדוחות שצוינו לעיל, נמצא בדוח הקודם ובדוח מעקב זה, כאמור, כי מחוז דרום מתמודד גם עם אתגרים נוספים ובהם מספר מפעלי B ו-A הגבוה ביותר מבין כל המחוזות, וכך היותו המחוז הגדול ביותר (כ-60% משטחי מדינת ישראל), והכול עם כוח אדם מוגבל ביותר (ראו להלן).

לנוכח הממצאים שהובאו בדוח הנוכחי ובדוחות הקודמים בדבר היקפי הפסולת במחוז דרום; מספר המפעלים הגבוה המצוי במחוז; והיותו המחוז הגדול ביותר, מומלץ שהמשרד להג"ס יפעל לספק את המשאבים הדרושים למחוז דרום כדי שיוכל להגביר את האכיפה נגד עבירות פסולת, ובפרט במוקדי הפסולת אשר בשטחו, וכן נגד מפגעי סביבה הנגרמים מפעילות המפעלים בו. זאת כדי להגביר את ההרתעה; להסדיר מפגעים ולהסירם באופן יעיל ומהיר ככל הניתן; ולממש את תפקידו בתחום זה.

אכיפה בשטחי יהודה ושומרון

באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש) הטיפול בנושאים סביבתיים שונה משטחי ישראל, הן בכל הנוגע לדין הסביבתי החל בו, והן בנוגע לבעלי הסמכויות לפעול בתחום זה. לפי המנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (מס' 2) התשכ"ז-1967, כל סמכויות השלטון, החקיקה והמינהל באיו"ש הופקדו בידי מפקד פיקוד המרכז או מי שהוסמך על ידו. בשנת 1981 הוצא צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה ושומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981, אשר הקים את המינהל האזרחי (להלן - המנהל"ז) והקנה סמכויות לראש המינהל האזרחי לנהל את העניינים האזרחיים באזור לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה, בהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי. תחת ראש



המינהל האזרחי פועלים קציני המטה [להלן - קמ"טים]. במסגרת המקצועית של משרדי הממשלה קמ"טים אלה מוסמכים לבצע פעולות שונות לשם מילוי תפקידם בהתאם לדברי החקיקה באיו"ש. הם כפופים לראש המנהל"ז ומונחים מקצועית על ידי משרדי הממשלה שהם מייצגים. כיוון שכך, כפיפותם היא דואלית לשני גופים. ייעוד המנהל"ז הוגדר בין היתר כמפקד על יישום "מדיניות הממשלה באיו"ש וקידומה בתחומים אזרחיים בשיתוף קמ"טים ובתיאום עם צה"ל ומערכת הביטחון בשגרה וחירום... להוות זרוע ביצועית לסמכויות התשתית, התכנון והבניה בשטח C, לרבות הטיפול בישובים הישראליים"⁷². המנהל"ז כפוף למפקדת מתאם פעולות הממשלה בשטחים, הכפוף לשר הביטחון⁷³.

הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, שנחתם בשנת 1995, אצל סמכויות שלטוניות שונות לרשות הפלסטינית בשטחים שנקראו B-ו C. בהתאם לכך, שטח C הוא השטח שנשאר בשליטה ביטחונית ואזרחית של ישראל באופן מלא.

בכל הקשור לפיקוח ואכיפה סביבתיים, הסמכויות בעניין מתחלקות בין הפלסטינים בשטחי A ו-B ובין המנהל"ז בשטחי C, ולעניין סוגיות סביבתיות, קמ"ט איכות הסביבה במנהל"ז הוא הקמ"ט הרלוונטי; המשרד להג"ס באמצעות המחוזות ביישובים הישראליים שבשטחי C; ויחידת דוד במעברים בין שטחי איו"ש למדינת ישראל (להלן - מעברים). נושא האכיפה בשטחי איו"ש הוא רחב ומחוץ לתחולתו של דוח זה, אולם מובאים להלן מידע וכמה נתונים - ואף שאלו אינם נותנים תמונה מלאה, הם מוצגים כדי לתת מושג על הנעשה בתחום האכיפה הסביבתית באזור זה.

החלטת הממשלה 74737 הסדירה בין היתר את יחסי הגומלין בין צה"ל למשרדי הממשלה, ונקבע בה כי "הפעולות השונות בשטחים החדשים [שטחי איו"ש], לרבות המגעים עם ראשי האוכלוסייה בשטחים [אלה], יבוצעו ע"י משרד הממשלה, כל משרד בתחום סמכותו ואחריותו התקציבית והפרלמנטרית... מתוך תיאום עם הממשל הצבאי". בהמשך להחלטה זו קבעה⁷⁵ "ועדת שרים לשטחים המוחזקים" באוקטובר 1968 נוהלי עבודה בשטחים המוחזקים, ולגביהם נקבע כי הקמ"טים יקבלו מהמשרדים הממשלתיים הנחיות בכל הנוגע "לתפקידם הייעודי". המשרד הממשלתי ימנה את נציגיו באזור בתיאום עם מפקד האזור ועל דעתו, ו"מועמד שאושר ע"י כל הגורמים לתפקידו, יוצא לו כתב מינוי מטעם המשרד הממשלתי. במקביל יוצא כתב מינוי קמ"ט ע"י מפקד האזור".

1. **קמ"ט סביבה:** יחידת איכות הסביבה במנהל"ז (להלן - קמ"ט סביבה) ממונה על יישום מדיניות המשרד להג"ס באיו"ש. היחידה מתפקדת הן כמחוז יהודה שומרון, עזה והמעברים של המשרד להג"ס, והן כיחידת קצין מטה לענייני הגנת הסביבה במנהל"ז ליהודה ושומרון. כמו כן היחידה פועלת ליישום מדיניות המשרד להג"ס באזור, מכוח תחיקת הביטחון, במסגרת מינהלית של מתאם פעולות הממשלה בשטחים והמנהל"ז.

72 פקודת הארגון של המנהל האזרחי

73 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב (2020)**, "קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה", עמ' 207 - 268.

74 החלטה מ-8.9.1968

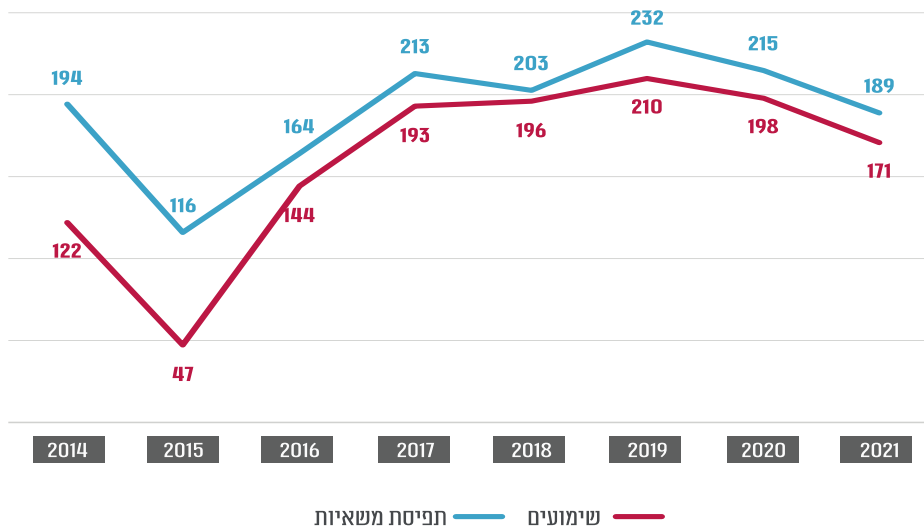
75 החלטה שט/2.



בין היתר קמ"ט סביבה פועל לקידום ההגנה והשמירה על הסביבה ולניהול הסביבה, משאבי הטבע והמפגעים הסביבתיים⁷⁶. היחידה נושאת בסמכויות סביבתיות בלעדיות באזור יהודה ושומרון, במעברים בין צידי הקו הירוק וברצועת עזה. היחידה אינה עוסקת רק ברגולציה, בפיקוח ובבקרה, אלא יוזמת, מנהלת ומבצעת בפועל פרויקטים סביבתיים שונים בכל רחבי אי"ש, לטובת כל האוכלוסיות.

2. **יחידת דוד:** קמ"ט הסביבה, בשיתוף פעולה עם רשות הטבע והגנים, הקימו בשנת 2014 את יחידת דוד, האמונה על האכיפה הסביבתית במעברים למניעת העברות לא חוקיות של פסולת מישראל אל מעבר לקו הירוק. היחידה מבצעת אכיפה בתחומי המעברים באמצעים האלה: איסוף מידע ותיעודו, בדיקה ורישום של היתרים, ביצוע פעולות עיכוב, תפיסה, סיוע בפעולות חקירה, סיוע בפתיחת תיקים וליווי מבצעי ככל שנדרש על ידי קמ"ט סביבה. בתחום המעברים הסמכות המשפטית נתונה בלעדית לצבא ולכוחות הביטחון, ולכן סמכות יחידת דוד היא מכוח צו אלוף. עם זאת הפקחים עוברים הכשרה מקצועית הנדרשת לתפקידם דרך המנהא"ז, רשות הטבע והגנים ו/או המשרד להג"ס, והם מוסמכים בתחום המעבר, בין היתר, על ידי ראש המנהא"ז בצו בדבר הסדרת הסמכויות בנקודות המעבר (הוראת השעה) (יהודה ושומרון) (מס' 1665), התשע"א-2010. היחידה מועסקת על ידי רשות הטבע והגנים עבור המשרד להג"ס ומונה כיום 17 עובדים (15 מפקחים ושני מנהלי גזרות - צפון ודרום) וכן רכזת מבצעים. להלן נתונים על פעילותה בשנים 2020 - 2021⁷⁷:

תרשים 20: תפיסת משאיות במעברים ושימועים שנערכו לעברייני סביבה



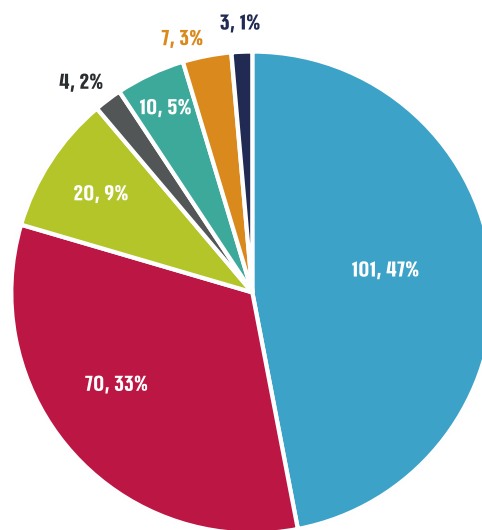
על פי נתוני קמ"ט סביבה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

76 אתר המרשתת תיאום פעולות הממשלה בשטחים - איכות הסביבה:
https://www.gov.il/he/Departments/units/environmental_protection_unit

77 מצגת סיכום פעילות היחידה 2021 ותוכנית העבודה לשנת 2022.

נוסף על כך, בשנת 2020 הגישה יחידת דוד ארבע תלונות במשטרה בנוגע לעברייני פסולת חוזרים; תיק אחד נסגר; ושלושה תיקים עדיין בטיפול. בשנת 2021 הוגשו 28 תלונות במשטרה נגד עברייני פסולת מהם 19 תלונות בחקירה; בשלוש תלונות הוגש לבסוף כתב אישום; ושש תלונות נסגרו. להלן בתרשים סוג הפסולת שנתפסה על ידי יחידת דוד בשנת 2020.

תרשים 21: סוגי הפסולת שנתפסה בשנת 2020



■ שונות ■ בטון ואספלט ■ צמיגים משומשים ■ פסולת ביתית ■ פסולת מעורבת ■ ברזל ואלקטרוניקה ■ בניין

על פי נתוני קמ"ט סביבה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תמונה 4: תפיסת משאית עם פסולת ברזל ואלקטרוניקה במעבר אזעיים, יוני 2021



תמונה 3: תפיסת משאית עם פסולת בניין במעבר חשמונאים, ספטמבר 2021



המקור: יחידת דוד.

3. **המשרד להג"ס - מחוז מרכז:** כאמור, המשרד להג"ס פועל באיו"ש בשטחי היישובים הישראליים בלבד, וזאת באמצעות מחוזותיו. להלן בלוח נתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה על פעולות האכיפה שמבצע מחוז מרכז ביישובים הישראליים באיו"ש בשנים 2018 עד אוקטובר 2022:



לוח 13: נתונים על פעולות אכיפה שביצע מחוז מרכז באיו"ש, 2018
עד אוקטובר 2022

מספר פעולות האכיפה	סוג הפעולה
296	סירי פיקוח ב-138 מפעלים
161	מפגעים מתועדים במערכת
19	התראות
0	צווים
9	שימועים
1	עיצומים
0	תיקי חקירה

המקור: מחוז מרכז של המשרד להג"ס.

בדוח ביקורת בנושא "קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון"⁷⁸ צוין כי הקמ"טים כפופים הן לרמ"א והן למנכ"לים של משרדי הממשלה שהם מייצגים, ולפיכך הם עובדים הן מול דרג צבאי והן מול דרג אזרחי. העובדה ששני גופים, אזרחי וצבאי, השונים במהותם ובקודי ההתנהגות שלהם, פועלים בכפיפה אחת ואמורים לתפקד יחד, מהווה אתגר ארגוני מורכב. למשל עלה בדוח ביקורת זה שהחלטת הממשלה ולפיה המשרדים הממשלתיים ינחו את הקמ"טים בכל הנוגע לתפקידם הייעודי אינה מיושמת בכלל המשרדים במלואה.

סמנכ"ל פיקוח ואכיפה במשרד להג"ס מסר בנובמבר 2022 למשרד מבקר המדינה כי "הקמ"ט מונחה מקצועית על ידי המשרד [להג"ס] והוא מדווח על פעולותיו למנכ"לית המשרד. לקמ"ט יכולת פיקוח אכיפה מוגבלת כי סמכויות האכיפה נמצאות בידי יחידת הפיקוח [במנהא"ז] [ו] כי אין מספיק עובדים לכך... כל האכיפה הסביבתית שנעשית בידי יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי בתחום הגנת הסביבה **מהווה חלק נמוך מכלל הפעילות שלה וזאת כתוצאה מסדרי עדיפויות הקשורות בפעילות השוטפת שלהם והעדר כח אדם**. יחידת הפיקוח במינהל האזרחי פועלת מתוקף צווי אלוף והאכיפה העיקרית שלה היא הפעילות **לאכיפת הצווים בדיני התכנון ובניה, היתרים ורישיונות בנייה בלתי חוקית**... זה עיקר העיסוק שלהם. **על אכיפה זו אני מניח שיש להם נתונים אבל הם לא מצויים בידי המשרד [להג"ס]... המידע היחיד הנמצא בידנו הם הדיווחים של קמ"ט סביבה למנכ"לית ואלי, המתארים את הפעילות היפה של יחידת דוד" (הדגשות במקור).**

78 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (2020), "קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה", עמ' 207 - 268.



כאמור, את פעילות האכיפה העיקרית שנעשית באיו"ש (למעט ביישובים הישראליים) מבצעת יחידת דוד, ואולם פעילות זו מוגבלת לאכיפה בתחום הפסולת במעברים. כמו כן המנהא"ז לא הציג לפני משרד מבקר המדינה מידע המלמד על פעולות אכיפה ממשיות שהוא נקט בנוגע לשורה של מפגעים סביבתיים אחרים⁷⁹ או מידע לגבי היקף המפגעים הסביבתיים המצוי באיו"ש וסוגיהם. כמו כן המשרד להג"ס מקבל מידע על פעולות אכיפה שמבצעים קמ"ט סביבה ויחידת דוד ואולם אין בידיו מידע על פעולות אכיפה נוספות של המנהא"ז באזור בעניין מפגעים סביבתיים.

מוצע כי המנהא"ז ירכז נתונים אודות היקף המפגעים הסביבתיים באיו"ש וסוגיהם וידווח עליהם בקביעות למשרד להג"ס ועל פעולות האכיפה שהוא מבצע בעניינם באיו"ש כדי שהמשרד להג"ס יוכל לתכלל את כל המידע על פעולות האכיפה באיו"ש (פעולות המשרד להג"ס ופעולות המנהא"ז) ולקבל תמונת מצב מלאה בעניין. עוד מוצע כי המשרד להג"ס יסייע למנהא"ז לגבש מדיניות אכיפה, בשיתוף רמ"א ומתפ"ש, שתיגזר מהצרכים ומהאתגרים הסביבתיים המאפיינים אזור זה.

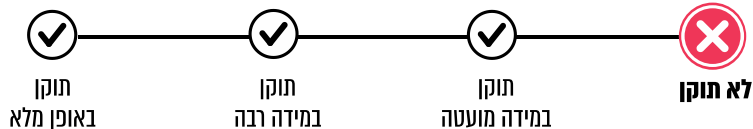
בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 מסר המנהא"ז כי הוא מסכים עם הדברים המובאים בדוח.



מפרק זה עולה כי ב-60% (2,203) מהמפגעים המהותיים המשרד לא ביצע הליכי אכיפה, והם טופלו או הוסדרו באמצעות הסדרה ללא כללים אחידים בדבר אופן יישומה. כמו כן עולה שהמשרד להג"ס ומחוזותיו כמעט שאינם עושים שימוש בצו סגירה מינהלי - הכלי המחמיר ביותר הנמצא בסמכותם לצורך צמצום מספר המפגעים הסביבתיים - (0.29% מכלל המפגעים; 0.4% מהמפגעים המהותיים), ולחומרתם; הנתונים שהובאו בפרק זה מצביעים גם על אכיפה פלילית בשיעור נמוך בכללותה ועל שיעור של 0.4% מפגעים מהותיים שבהם ממוצים ההליכים הפליליים עד תום ומוגש בהם כתב אישום. מצב דברים זה, שבו פעולות האכיפה נגד הפרות משמעותיות ומפגעים מהותיים נעשות בשיעורים נמוכים הוא מצב, שאינו תואם את הצרכים הסביבתיים.

מומלץ שהמשרד יגביר את השימוש בסמכות המינהלית המוקנית לו, כדי להביא להסדרת מפגעים ולהסרתם באופן יעיל ומהיר ככל הניתן, לממש את תפקידו ולמנוע פגיעה ביכולתו להרתיע כנגד מעוולים סביבתיים.

מידת תיקון הליקוי



79 בתחומי C, שלא במעברים ולא ביישובים ישראליים.



הקשיים המבניים והיעדר הפרדה בין תפקידי המאסדר, הפיקוח והאכיפה

כאמור, למשרד להג"ס שלושה תפקידים מרכזיים: אסדרה, פיקוח ואכיפה. פעילות המשרד בשלוש קטגוריות אלה מגלמת שלושה שלבים רעיוניים שונים בקשרי הגומלין שבין גוף מפוקח והמפקח.

עקרונות ה-OECD לאכיפה אפקטיבית קובעים כי אכיפה צריכה להיות בלתי תלויה ומשוחזרת מהשפעה פוליטית, וכי הכללים הבירוקרטיים של גופי האכיפה צריכים לתמוך במקצועיותו של כוח האדם בארגון ובניהול מבוסס תוצאות. בצד זאת יש לפעול לכך שהכשרת הפקחים תבטיח מקצועיות, עקיבות והוגנות בפעולותיהם⁸⁰. כאמור, במחוזות המשרד קיימים שני סוגים של פקחים: רכזי פיקוח ואכיפה הפועלים ביחידות ייעודיות לכך, והרכזים המקצועיים.

בישראל נקבעו נורמות בסוגיית איסור ניגוד העניינים המוסדי. למשל בג"ץ קבע כי "עובד הציבור, שבידו הופקדה סמכות, חייב להפעיל את סמכותו מתוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלבנטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים קיים חשש כי הוא ייקח בחשבון, שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד... על עובד הציבור נאסר אף להימצא במצב של ניגוד עניינים בין שני אינטרסים שלטוניים, אשר על שניהם הוא מופקד"⁸¹. יצוין כי בארצות הברית, שם קיימת התופעה של שילוב סמכויות ברשות המינהלית, התבססה הנורמה של "הפרדת רשויות" פנימית או "הפרדת תפקידים" (separation of functions) בתוך הרשות המינהלית. לפי מובן זה הפרדת הרשויות משמעה גם הליך קבלת החלטות הוגן המונע ניגוד עניינים מוסדי מצידו של מקבל החלטה. כלומר, מובן זה של הפרדת רשויות דורש כי בתוך גוף המפעיל סמכויות שלטוניות תהיה הפרדת תפקידים שתמנע ניגוד עניינים ותבטיח כי ההליך המינהלי לא יהיה מוטה. כלומר, יש ליצור "חומה סינית" בין סמכויות האסדרה לסמכויות האכיפה והשפיטה המסורות לרשות המינהלית. הדבר אף מצא ביטוי בחקיקה האמריקאית שבה נקבע איסור על עירוב גורמי אכיפה בתהליכי קבלת החלטות אסדרתיות או שיפוטיות של הרשות (חוק הפרוצדורה המינהלית בארה"ב - APA - Administrative Procedure Act).

נוסף על כך, עקרון עצמאות שיקול הדעת של גורמי אכיפת החוק מעוגן בהנחיית היועץ המשפטי בעניין "עצמאות התביעה הפלילית"⁸² בהליכים פליליים ובהנחיית היועץ המשפטי בעניין "עצמאות שיקול הדעת בהטלת סנקציה מנהלית"⁸³ בהליכים מינהליים, אשר קובעות כי במישור המינהלי, כמו בפלילי, קיים עקרון עצמאות בהפעלת שיקול הדעת על ידי הגורם שהחוק הסמיכו לקבל החלטה.

80 עקרונות ה-OECD, עמ' 47, 63; קרסין, עמ' 467.

81 בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה**, פ"ד לד (2) 570,566 (1980).

82 הנחיה מס' 4.100 מיום 9.11.03.

83 עיגון אכיפה חלופית בחקיקה - עקרונות מנחים, ספטמבר 2018.



הכפיפות המקצועית של רכזי תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות

רכזי הפיקוח והאכיפה במחוזות כפופים מינהלית למחוז שאחראי על הפעילות בכל שלושת התפקידים ולפיכך פועל בהתאם למגוון שיקולים שאינם אכיפתיים כגון אסדרה ופיקוח. אשכול פיקוח ואכיפה במטה המשרד אחראי להנחיית המחוזות בעבודת הפיקוח והאכיפה ופועל בעיקר לפי שיקולים הנוגעים לאכיפה אך בפועל במסגרתו אין אגף ייעודי אשר מתכלל את תחום הפיקוח בפן המקצועי ושרכזי הפיקוח והאכיפה כפופים לו. זאת בשונה מהתחומים המקצועיים כמו התעשייה והתשתיות, שבהם הרכזים כפופים מקצועית לראש האגף הרלוונטי במטה המשרד ומינהלית למחוז.

בעניין הכפיפות המקצועית של רכזי הפיקוח והאכיפה במחוזות מסר סמנכ"ל פיקוח ואכיפה באוגוסט 2022 לצוות הביקורת כי בשנת 2022 מנכ"לית המשרד מסרה לו כי הפיקוח עובר לאחריות אשכול פיקוח ואכיפה, אולם הדבר לא התרחש, ובמצב דברים זה נוצר קושי לפקח על יחידות הפיקוח במחוזות ולכן לא הסכים להותיר את הנושא תחת אחריותו. עוד הוא ציין כי בפועל אין לרכזי הפיקוח והאכיפה כפיפות פורמלית לאשכול אכיפה ו"אין כפיפות בכלל, ו[מצב] זה הולך ונהיה יותר חמור".

ביקורת המעקב העלתה כי בפועל אין בידי אשכול אכיפה, אשר לו סמכויות הפיקוח והאכיפה, סמכות מקצועית בנוגע לרכזי הפיקוח והאכיפה במחוזות, אשר פועלים כמעט באופן בלעדי לפי הנחיות מנהלי המחוזות. מצב זה יוצר פער בין הכפיפות הפורמלית של רכזי הפיקוח והאכיפה לאשכול אכיפה לכפיפות בפועל, שאינה מתקיימת. יוצא אפוא אין בידי אשכול האכיפה יכולת לבצע פיקוח ואכיפה כלפי רכזי הפיקוח והאכיפה במחוזות.

מומלץ שהמשרד יבחן את נושא הכפפתם של רכזי הפיקוח במחוזות לאשכול האכיפה ושהמשרד ישמש גורם מתכלל בהיבט הניהולי והמקצועי.

הפרדה בין תחומי האחריות בתפקידי הרכזים המקצועיים במחוזות

הדוח הקודם

הליקוי: הרכזים המקצועיים, המשמשים זרוע האכיפה של המחוזות, מקיימים קשרי עבודה שוטפים ופתוחים המבוססים על שיתוף פעולה עם המפוקחים ועל דו-שיח ביניהם, בהיותם הגורם האחראי מטעם המשרד לקיום אסדרה שוטפת הכוללת מתן היתרים ורישוי סביבתי. בו-זמנית בתפקיד הפיקוח, וביתר שאת בתפקיד האכיפה, נדרשים הרכזים המקצועיים לנקוט כנגד המפוקחים פעולה נחושה ואף לעומתית. ביצוע שני תפקידים אלו, הנבדלים זה מזה במאפייני הקשר מול המפוקחים, בעת ובעונה אחת מעלה את החשש כי הרכזים מתקשים באכיפה בקרב גורמים שהם מקיימים עימם קשרי עבודה שוטפים שנוצרו בהיותם רגולטורים של הגורמים המפוקחים, ואף נמנעים ממנה.



במשרד להג"ס שָׁבָה ועלתה הטענה כי יש להנהיג הפרדה ברורה בין תפקיד הרגולטור לבין תפקידי הפיקוח והאכיפה, ואף הוקם תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות, שאמור היה ליצור את ההפרדה הזו; אך היא לא בוצעה בפועל. עלה כי ריבוי תפקידים זה אף עוגן בשנת 2017 בנוהלי המשרד ובסמכויותיהם. נוהלי המשרד גם מקבעים את שילוב התפקידים, אף ששילוב זה יוצר קשיים המתווספים ליתר הגורמים המביאים לאכיפה מצומצמת של המשרד להג"ס. היעדרה של הפרדה בין תפקיד הרגולציה ובין הפיקוח והאכיפה אינו מתיישב עם עקרון מניעת ניגוד העניינים המוסדי. כמו כן תחום הפיקוח והאכיפה הוקם בארבעה מתוך ששת המחוזות של המשרד (למעט מחוזות ירושלים ותל אביב).

ההמלצה: על המשרד להג"ס לבחון קידום של פעולות בתחום המבני-ארגוני ובתחום נוהלי העבודה אשר יבטיחו הפרדה בין המערך המקצועי בתחום הרגולציה לבין מערך הפיקוח והאכיפה. הקשיים שעלו במהלך השנים בפעילות הצוותים במחוזות הביאו לשינוי מבני במחוזות, אולם שינוי זה רק חרף את הבעיה. מציאות זו מובילה למסקנה כי על המשרד להג"ס לבחון (עוד לפני ההכרעה בסוגיית התקנים הנוספים) את האופן שבו יבטיח את עצמאות גורמי האכיפה המשרדיים וליישם פתרון חלופי, כגון ריכוז גורמי האכיפה של המחוז באשכול מקצועי ייעודי לאכיפה במטה המשרד או יצירת הפרדה ארגונית ומקצועית ברורה בתוך המחוז בין גורמי האסדרה ובין גורמי הפיקוח והאכיפה, שיוכפפו מכל בחינה לאשכול אכיפה. לצורך גיבוש פתרון מיטבי בנושא הומלץ כי המשרד להג"ס ייעזר במידת הצורך במשרד המשפטים בקביעת הדרכים המתאימות להגברת עצמאותם של גורמי האכיפה במשרד להג"ס.

תגובת המשרד על הדוח הקודם: בהינתן מגבלת תקני כוח האדם, ולאור ההחלטה לשפר את פעילות הפיקוח והאכיפה ומערך הפיקוח תחילה, הוחלט להסיט תקנים במשרד לטובת הקמת יחידות הפיקוח המחוזיות. כיוון שגם לאחר הסטת התקנים, שיעור כיסוי גורמי הזיהום והסיכון עדיין נמוך מהרצוי, הוחלט להמשיך לאפשר לרכזים נותני הרישיונות וההיתרים לבצע פיקוח תוך כדי מתן הרישיונות וההיתרים, כפתרון זמני, אשר עדיף על החלופה של כיסוי פיקוח נמוך אף יותר; זאת עד להשלמת התקנים והקמת כוח ייעודי לפיקוח. המחסור המשמעותי בתקני האכיפה כיום ניכר בשטח, בעוד שישנו גידול יחסי בתפוקות הפיקוח עקב הקצאת המשאבים הייעודיים לטובת נושא זה. עוד ציין המשרד, שבעוד שפעולות האכיפה המבוצעות על ידי המשטרה הירוקה באופן עצמאי ובפעילות משותפת עם משטרת ישראל ועם גופי אכיפה מקבילים נוספים ממשיכות ומתגברות, ואילו מצבת כוח האדם נותרה בעינה, דבר שמעמיק עוד יותר את מצוקת המשאבים.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי המצב לא השתנה מהביקורת הקודמת: אין הפרדה ברורה בין תפקיד הרגולטור לבין תפקידי הפיקוח והאכיפה במחוזות. גורמים מקצועיים מרכזיים במשרד להג"ס סבורים כי נדרש שינוי במבנה התפקודי של המשרד באופן שיבטיח הפרדה בין התפקידים השונים של המשרד להג"ס:

1. ראש צוות תורת האכיפה הקודם⁸⁴ מסר למשרד מבקר המדינה כי הצוות שבראשותו היה אמור לדון, בין היתר, גם בשאלת ההפרדה בין הפיקוח והאכיפה, וכי במסגרת הליך עבודת הצוות הוכן שאלון שמטרתו "התייעצות מקדימה לאיסוף מידע ותובנות עם בעלי תפקידים

84 מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית.



מרכזיים במשרד ובממשקים העובדים איתנו, כבסיס לניסוח מדיניות אכיפה, בתהליך משתף". שאלון זה לא הופץ לבסוף בשל הפסקת עבודת צוות תורת האכיפה, והתקבלה ההחלטה, עם חזרתו לפעילות, להתמקד במסמכי מדיניות אכיפה.

2. ביולי 2022 מסר ראש צוות תורת האכיפה הנוכחי (מנהל המשטרה הירוקה) למשרד מבקר המדינה כי החיבור בין הרגולציה לפיקוח והאכיפה כפי שהוא קיים במשרד להג"ס הוא חריג; זהו מצב שבו הסמכויות של הרגולציה והפיקוח מפוזרות בין יחידות ארגוניות שונות במשרד, ואינן נמצאות תחת אותה חטיבה כפי שצריך להיות וקיים בגופים אחרים בעלי סמכויות אכיפה. עוד הוא מסר "שצריך לעשות מהפכה ארגונית שתייצר מצב שבו כל סמכויות הפיקוח והאכיפה יימצאו באותו אשכול ולא מפוזרות בין יחידות שונות במשרד", וכי המחוזות צריכים לעסוק אך ורק ביישום דרישות הרגולציה; לא בפיקוח ולא באכיפה.

3. ביולי 2022 כתב סמנכ"ל אכיפה למנכ"ל לית המשרד בנוגע לתחום הפיקוח כי מנכ"ל המשרד הקודם "החליט על שינוי תואר המשרה שלי מסמנכ"ל אכיפה לסמנכ"ל פיקוח ואכיפה". הכוונה שלו הייתה להקים יחידות פיקוח ולהכפיף לאשכול אכיפה לא הוצאה לפועל. עוד הביע את עמדתו כי יש להפריד בין תפקידי האסדרה לפיקוח והאכיפה בציינו כי למחוזות יש "תפקיד ברור בתחום הרגולציה ולטעמי לא צריך להיות להם שום תפקיד בתחום האכיפה או הפיקוח זו עמדתי לאורך שנים", וכי המבנה הנוכחי בו הוא משמש כמעין מנחה מקצועי לרכזים שבמחוזות (ללא הכפפה אליו) מחייב שינוי.

עוד כתב סמנכ"ל פיקוח אכיפה למנכ"ל לית ש"בתחום הרישוי המשולב זה הולך לאותו כיוון וגם פה זה שגוי בעיניי" שכן לעמדתו חוק הרישוי המשולב המתהווה יחמיר את הבעיה וינציח אותה. בסיכום דבריו כתב הסמנכ"ל "אני מוותר על התחום, אני לא יכול לבצע אותו טוב כמו שאני חושב בתנאים הנוכחיים".

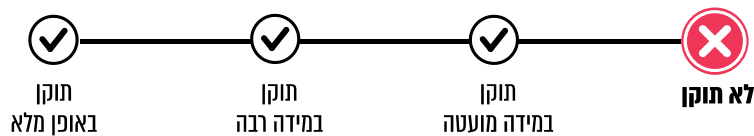
4. המשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי במהלך שנת 2022, ובמסגרת העיסוק ברפורמת הרישוי המשולב, הוא פעל לגיבוש מנגנון פיקוח עם תורה ואמצעים המוכוונים לתעשיות ולעסקים טעוני רישוי במטרה להטמיעה במשרד באופן רחבי. המהלך כלל, בין היתר, גיבוש טיוטת נוהל פיקוח וכן הגדרת מערכת מחשובית תומכת בנושא. עם זאת נציגי המשרד ציינו כי לאורך השנים נושא הפיקוח "נע ונד" בין הפונקציות השונות, וכי על אף היותו זה שנים נושא ליבתי המשפיע ישירות על איכות תפקודו, נכון לינואר 2023 הוא טרם "ערך דיון אמיתי" אף לא במסגרת עבודתו על רפורמת הרישוי המשולב שכלל כאמור שינויים משמעותיים בתחום הפיקוח במפעלים - על המקום הראוי שעל תחום הפיקוח להימצא בו - בצמוד לתחום הרישוי, בצמוד לתחום האכיפה או כתחום עצמאי אוטונומי.



בביקורת הקודמת עלה כי לא התקיימה הפרדה בין הכובע האסדרתי של הרכיזים במחוז ובין תפקידי הפיקוח והאכיפה שלהם. בביקורת המעקב נמצא כי הניוד החופשי בין תפקידי אסדרה, פיקוח ואכיפה במחוזות אינם מאפשרים את ההפרדה התפקודית, ובפועל האכיפה נפגעת לטובת האסדרה. שימור הסטטוס קוו בעניין עירוב התפקידים במחוזות והיעדר הטיפול של הנהלת המשרד לאורך השנים בקשיים שנוצרו בשל כך עשויים להסביר את היקף האכיפה הנמוך במשרד להג"ס. ביקורת המעקב העלתה עוד כי אף שגורמים באשכול אכיפה ובמחוזות סבורים שהרכיזים המקצועיים במחוזות אינם צריכים לעסוק בו זמנית ברגולציה, פיקוח ואכיפה, המשרד לא נקט פעולות שיביאו להפרדה בעניין.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי ההפרדה הנדרשת בין תפקידי האסדרה ותפקידי הפיקוח והאכיפה תידון על ידי המשרד להג"ס ותגובש מתכונת להבטחת פעולות אכיפה מיטביות. לצורך כך מומלץ כי המשרד יבחן, בין במסגרת גיבוש תורת האכיפה, בין במסגרת גיבוש מנגנון הפיקוח העדכני ובין באופן אחר, את הקשיים שנוצרים בשל הטשטוש התפקודי בין תחומי הרגולציה, הפיקוח והאכיפה. לצורך מתן מענה לקשיים אלו מומלץ כי המשרד יבחן את החלופות המבניות האפשריות בעניין זה, יגבש מענה אשר יפתור את המתח התפקודי האמור ויצמצמו למינימום, ויקצה לכך את המשאבים הנדרשים. במסגרת בחינה זו, מומלץ לשתף בהליך את כל הגורמים הרלוונטיים במשרד לנושא הרגולציה, הפיקוח והאכיפה (המינהלית והפעילית). מומלץ כי בעת קיום הבחינה ובחירת החלופה המתאימה יביא המשרד בחשבון פרקטיקות, נורמות ועקרונות מקובלים בנושא, למשל אצל רגולטורים מקצועיים אחרים בישראל; המלצות לפרקטיקה מיטבית של פיקוח ואכיפה רגולטורית ב-OECD⁸⁵; ועקרונות הנהוגים בשיטת המשפט הישראלית בנושא מניעת ניגוד עניינים מוסדי.

מידת תיקון הליקוי



85 ראו מסמכי ה-OECD בנושא:

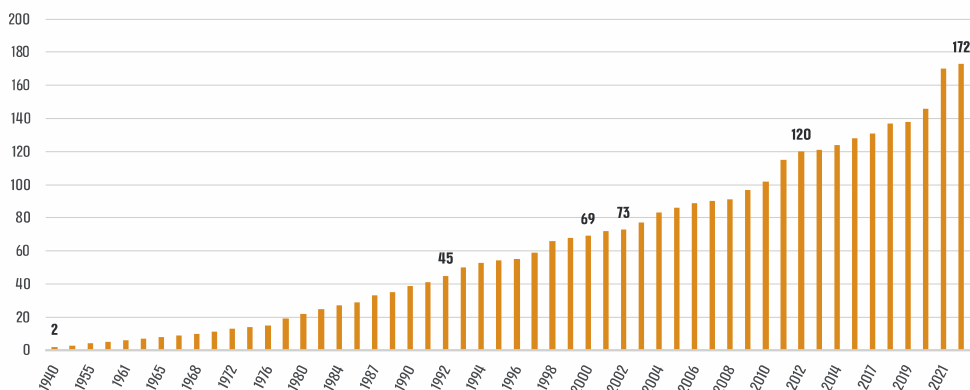
OECD (2014), Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>
 .OECD (2018), OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, OECD Publishing, Paris
<https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>



סוגיות בנושא כוח אדם בתחום הפיקוח והאכיפה במשרד להג"ס

נוכח החשיבות של נושא הגנת הסביבה שהמודעות אליו הולכת וגדלה בעולם וגם בישראל, חלה בשנים האחרונות עלייה בחיקוקים בתחום זה. בנוגע לכך מסרה הלשכה המשפטית במשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה כי בעשר השנים האחרונות נוספו עשרות רבות של חיקוקים שהמשרד מפקח עליהם או אחראי לביצועם ואוכף אותם, כמתואר בתרשים 22 שלהלן:

תרשים 22: מספר החיקוקים שעל ביצועם ממונה המשרד להג"ס 1940 - 2022, נכון ליולי 2022



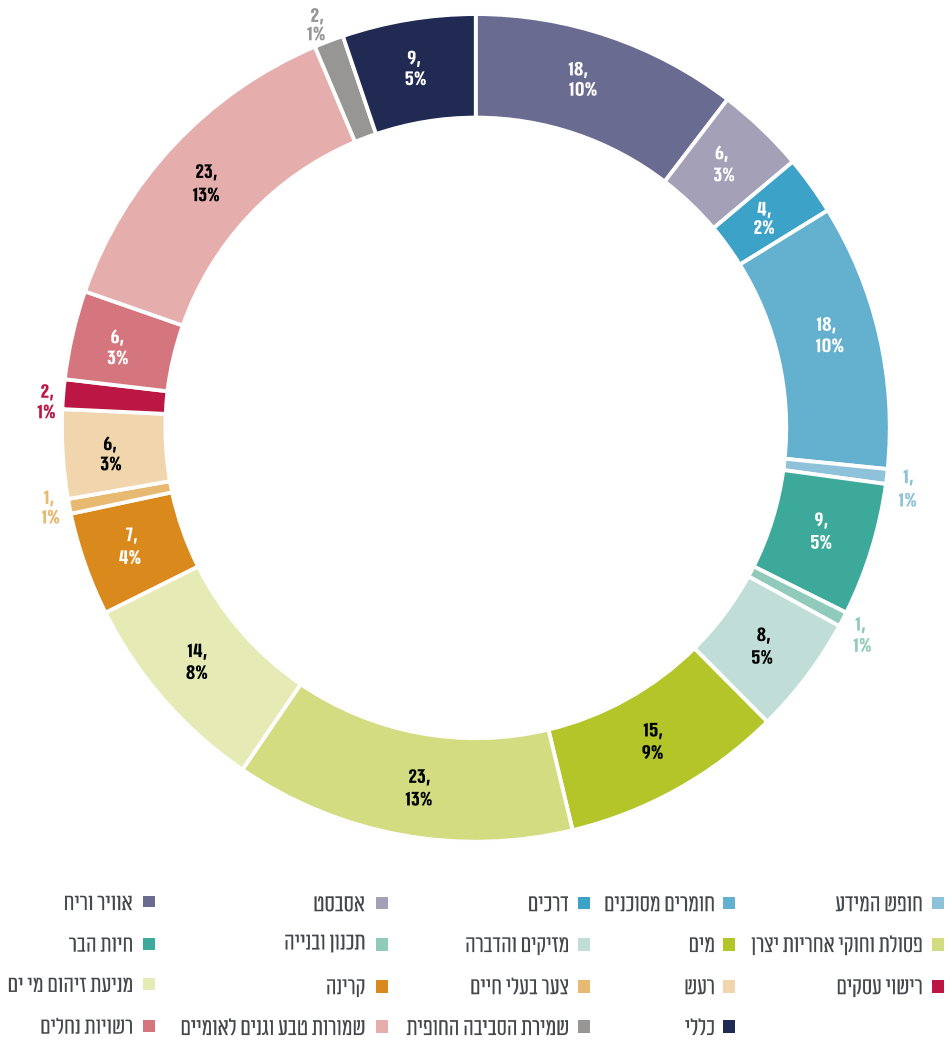
המקור: נתוני הלשכה המשפטית במשרד להג"ס.

נכון ליולי 2022 מספר החוקים שהשר להגנת הסביבה ממונה על ביצועם או על ביצוע חלקם הוא 37. מספר חוקי המשנה (תקנות, צווים וכו') שבאחריות השר להגנת הסביבה הוא 135⁸⁶; הדבר משקף עלייה של כ-250% במספר החיקוקים משנת 2000, אשר נובעת בחלקה גם מהצטרפותה של מדינת ישראל ל-OECD והצורך בהשלמת הפערים שיש בין מדינת ישראל למדינות אחרות בתחום. כפועל יוצא מכך על המשרד להג"ס מוטלת גם האחריות לפקח על חיקוקים אלו ולאכוף אותם. יצוין כי החיקוקים הנוספים עוסקים בתחומים סביבתיים שונים, בין הבולטים שבהם - החומרים המסוכנים, המים והפסולת.

להלן בתרשים 23 החיקוקים שהמשרד להג"ס ממונה על ביצועם ושיעורם לפי נושאים סביבתיים.

86 מתוך 37 חוקים, 8 מצויים בשלבי חקיקה שונים. מתוך 135 חוקי משנה, 8 נמצאים בהליכי חקיקה שונים.

תרשים 23: התפלגות החיקוקים לפי נושאים סביבתיים, נכון לשנת 2022



על פי נתוני הלשכה המשפטית במשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כמו כן יצוין כי נוסף על החיקוקים שלעיל יש עוד 57 חוקים ו-183 חוקי משנה הנוגעים לעבודת המשרד להג"ס שאינם מצויים באחריותו הישירה.



הדוח הקודם

הליקוי

1. **המחוזות:** מחסור בכוח אדם הקשה על המחוזות לעמוד במשימות האכיפה הנתונות באחריותם.
2. **המשטרה הירוקה:** אף שתחומי האכיפה שבאחריות המשטרה הירוקה התרחבו מאוד עם חקיקתם של חוקים סביבתיים חשובים בעשור האחרון, ואף שהאתגרים הסביבתיים גברו גם הם עם הגידול באוכלוסייה ועם התרחבות התעשייה, לא טופלו צורכי המשטרה הירוקה באופן מספק להתאמת כוח האדם הנדרש למציאות זו. מספר המשרות הכולל במשטרה הירוקה נותר כמעט ללא שינוי במשך שבע שנים, והוא אף צומצם בשנת 2018 בשני עובדים. המשרד להג"ס אינו מקצה משרות חדשות למשטרה הירוקה, והעובדים בו מבצעים תפקידים נוספים על תפקידם, זאת, בין היתר, בשל החלטת המשרד להקצות תחילה ליחידות אחרות לצורך קידום תחומים אחרים שבסמכותו לפני קידום תחום האכיפה ולעיתים על חשבוננו, אף שאיתר, כדבריו, כשלים רבים באכיפה.
3. **מערך המודיעין במשטרה הירוקה:** הצורך במיסוד עבודת המשטרה הירוקה על מערך מודיעין שיאפשר ניהול מבוסס מודיעין בתחום הפיקוח והאכיפה הכלל-משרדי, חזר ועלה מאז הוחלט על הקמתו של מערך זה בשנת 2012. הועלה כי רק בשנת 2018, כשש שנים לאחר מכן, החל המשרד להקים מערך מודיעין ולגבש תורת מודיעין, אולם מערך זה מושתת על תקן חדש נוסף אחד, ואת רוב הפעילות המעשית בנושא מבצעים עובדי המשטרה הירוקה, נוסף על תפקידם, ולדברי מנהל המשטרה הירוקה, אגב פגיעה במערך המבצעי שלה.

ההמלצה

על המשרד לפעול בהקדם ליישומה של תורת המודיעין ולהשלמת מערך המודיעין; כמו כן עליו לתת את דעתו על הקצאת המשאבים הנדרשים לפעילות תקינה ואפקטיבית של מערך המודיעין.

תגובת המשרד על הדוח הקודם

1. **מצבת כוח אדם:** המשרד עושה הכול כדי להתייעל ולנייד תקנים בתוכו כדי לנסות להתמודד עם המצוקה [המחסור] הקשה בכוח אדם. המשרד חסר בכוח אדם מקצועי בכל פעולותיו, אינו מקיים חוקים, אינו נותן רישיונות והיתרים בזמנים סבירים, אינו עוסק בתוכניות בניין ופיתוח, אינו מפקח ואוכף כראוי ועוד. משום כך כל תקן שמתפנה במשרד מוקצה לפי סדרי עדיפויות, לאחר אישורו הספציפי של המנכ"ל, תוך אילוצי "יריעה קצרה" מאוד והצורך לתעדף נושאים ואזורים, כולם בליבת העשייה של המשרד וחשובים מאוד לציבור. בעזרת תהליך זה הוקצו 12 תקנים עבור 4 צוותי פיקוח חדשים במחוזות ו-2 תקנים לייעוץ משפטי בתחום האכיפה במחוזות חיפה ודרום. נוסף על כך המשרד מיישם תוכנית למיקור



חוץ בתפקידים שבהם הדבר מתאפשר, בהתאם להוראות התקשי"ר⁸⁷. עם זאת, המחסור בתקנים לצורכי אכיפה עודנו משמעותי ומורגש.

2. **מערך המודיעין:** מסמך תורת המודיעין במשטרה הירוקה אושר, אושר ומיושם בכפוף למחסור החמור במשאבי כוח האדם הנדרשים ולצרכים המחשוביים הנגזרים ממנו. כמו כן התקיים דיון ארגוני בנוגע להקמת אגף חקירות ומודיעין במשטרה הירוקה בהתאם למתווה המשטרתי, ומסמך התורה בעניין יעודכן בהתאם. המשרד מסכים עם הערת המבקר כי "מערך המודיעין מושתת על תקן חדש נוסף אחד בלבד, ורוב הפעילות המעשית בנושא מתבצעת על-ידי עובדים של המשטרה הירוקה, נוסף על תפקידם, ואגב פגיעה במערך המבצעי שלה"; נושא זה מתקשר לנושא פערי כוח אדם קשים במשטרה הירוקה ונולד כתוצאה מהמצב הנתון של מחסור כללי בכוח אדם.

כוח האדם במחוזות

ביקורת המעקב

במסמך מדיניות בנושא יחסי מטה-מחוז במשרדי הממשלה, שפרסמה נציבות שירות המדינה בינואר 2016⁸⁸, הוצגו שלושה דגמים שונים ליחסי הגומלין בין המטה למחוז במשרדים הממשלתיים באמצעות בחינה השוואתית של כמה מדינות. לפי מסמך זה, סיווג משרד ממשלתי לאחד משלושת הדגמים יכתיב את שלד המבנה הארגוני-ניהולי של המשרד וכן את הקצאת המשאבים והסמכויות בין המטה ובין המחוז. משלושת הדגמים המוצגים במסמך: "פוליס", "פרובינציה" ו"משרד מטה", הדגם הדומה ביותר למצוי במשרד להג"ס הוא דגם "פרובינציה".

לפי המסמך, "דגם 'פרובינציה' מותאם למשרד בו יחידות השטח הן 'זרועו הארוכה' של המטה, והן פועלות בעיקר מול רשויות סטטוטוריות, תאגידיים, או גופים אחרים, בממשק בעל אופי רגולטיבי ופחות באוריינטציה 'שירותית'. משרד מדגם זה יפעל במבנה ארגוני ממורכז המגדיר יחסי כפיפות ברורים בין המטה לבין יחידות השטח וכן טווח חופש פעולה מוגבל של יחידות השטח, ואת הסמכות והאחריות הנגזרים מהם. משרדים מדגם זה עוסקים בעיקר ברגולציה, ולכן ישנה חשיבות עליונה לספק ודאות למשתמש הקצה, ולהבטיח אחידות בדרישות ותהליכים מולו. בדגם זה המטה הוא הדומיננטי, הוא קובע את הכללים, התהליכים, הדרישות, התנאים, הפרשנות והמדיניות הקשורים ביישום הרגולציה, וסמכויות יחידות השטח בדגם זה הן בעיקר ביצועיות ותפעוליות. ביזור סמכויות ליחידות השטח בתחום זה עלול להביא לשונות גבוהה ובלתי מוצדקת בין יחידות השטח השונות בכל הקשור בתהליכים, דרישות, תנאים פרשנות ומדיניות וכתוצאה מכך לעיוות ביישום הרגולציה, אי ודאות במשק, עודף בירוקרטיה, ובסופו של יום יצירה של תת רגולציה אינדיבידואלית בכל יחידת שטח... המטה קובע גם את ה'מה' וגם את ה'איך', ודרגת החופש של יחידות השטח מצומצמת"⁸⁹.

87 תקנון שירות המדינה.

88 נציבות שירות המדינה, אגף תורה, מחקר וניהול ידע, "מסמך מדיניות בנושא יחסי מטה מחוז - במשרדי הממשלה" (2016), עמ' 17.

89 נציבות שירות המדינה, אגף תורה, מחקר וניהול ידע, "מסמך מדיניות בנושא יחסי מטה מחוז - במשרדי הממשלה" (2016).



הרכזים המקצועיים במחוזות

במשרד ממשלתי מסוגו של המשרד להג"ס המבנה הארגוני של המחוזות אמור לשקף במידה רבה את המבנה הארגוני של המטה. זאת כדי שהגורמים במחוזות יוכלו ליישם את תוכניות העבודה של האגפים המקצועיים באופן מיטבי. ואכן, הפעילות של כל מחוז במשרד להג"ס מתבצעת באמצעות הענפים המקצועיים, לצד עבודת יחידות המטה של המשרד, ובראשם כאמור עומדים הרכזים המקצועיים.

דוח ביקורת פנימית של המשרד להג"ס בנושא "מטה ומחוזות - היבטים מרכזיים" מינואר 2020 העלה בעניין זה כי "בפועל, ישנה שונות רבה בין המבנה הארגוני של המטה לבין זה של המחוזות. המחוזות עדיין משמרים את המבנה הארגוני הקודם של המשרד, ומרכזים את נושאי הטיפול תחת מנהלי תחום תעשיות ותשתיות. השונות באה לידי ביטוי באופן משמעותי בעובדה כי אין רכזים במחוזות מטעם חלק מהאגפים המקצועיים כגון: שלטון מקומי, חירום, שטחים פתוחים, אחריות יצרן, אסבסט, זיהום אויר מתחבורה, וכן תחומים שמטופלים בחלקיות משרה כמו מזיקים. לאור זאת, נוצר מצב שתחומים חשובים שמטופלים במטה, נעדרי כ"א ליישום במחוזות, מה שעלול לגרום שהמשימות לא תתבצענה היטב [אן] לא על ידי גורמי המקצוע. דוגמא להתמודדות עם המצב ניתן לראות במחוזות דרום וחיפה, בהם הוסב התקן של רכזת חינוך לרכזת שלטון מקומי על מנת לתת מענה לחוסר, לעומת יתר המחוזות שנותרו חסרים. כדי לתת מענה במחוז דרום לצורכי אסבסט, הוסבה רכזת אויר לטיפול גם בתחום זה. במצב זה, אין ביכולתה לענות על כל דרישות האגף המקצועי. מנהלי מחוזות טענו כי נוצר מצב בלתי סביר לפיו הוגדרו במטה תחומי פעילות נוספים, וזאת ללא חשיבה [אן] התייעצות אסטרטגית עם המחוזות, לצורך בחינת השפעת השינויים על המחוזות וללא תוספת תקנים מתאימים. כך לדוגמה, נוספו תחומי השלטון המקומי, התחבורה וההתייעלות האנרגטית"⁹⁰.

דברים ברוח זו עלו גם מגורמי הנהלה במחוז מרכז שמסרו לצוות הביקורת כי "במשך השנים נוצרו אגפים חדשים במטה. והוא מטיל תחומי אחריות נוספים על הענפים הקיימים במחוזות ללא תוספת של כוח אדם וללא מינוי רפרנט במחוז למשל תחום האקלים, הדבר יוצר עומס רב וסטרס בקרב העובדים כתוצאה מכך יש עזיבה של עובדים".

כך למשל, במאי 2019 כתב מנהל מחוז מרכז במשרד להג"ס למנכ"ל המשרד דאז, תוך שהוא מפרט את תוספת התקנים הדרושים למחוז בתחום הפיקוח על תחום איכות האוויר ועל תחום האסבסט, כי "במחוז מרכז יש שתי משרות המוקצות לנושא איכות אוויר ואסבסט. כפי שציינו בעבר בהודמנויות שונות, יש פער בלתי ניתן לגישור, בין כמות המשימות והמפגעים בשני תחומים אלו, ובין כוח האדם המוקצה לנושא". עוד ציין מנהל המחוז: "אבקש להדגיש כי בהיקף כוח האדם הקיים, לא ניתן לעמוד במטלות התכנון, הרישוי, הפיקוח והמענה לפניות הציבור. בפועל, המחוז מבצע פיקוח חלקי בלבד על המפעלים, ואינו מסוגל לתת מענה ראוי למניעת מפגעים במסגרת הליכי התכנון, ההסדרה, הפיקוח והאכיפה... המחוז מבצע פעילות דחופה בלבד... ואין כל יכולת להתמודד עם היקפי ההשלכות [של פסולת] הלא חוקיות בשטחים הפתוחים, או לבצע פעילות פיקוח ואכיפה על פעולות פירוק ופינוי של אסבסט. יש לציין כי ככל שעובר הזמן, ישנו בלאי הולך וגדל של חומרי בניה המכילים אסבסט (כגון גגות וצינורות), דבר המגדיל כל הזמן את פוטנציאל ההשלכה הלא חוקית. מרבית המפגעים אינם מטופלים. יש להדגיש כי נושא האסבסט מעולם לא קיבל הקצאת כוח אדם, והוספת המטלה למרכזי איכות

90 המשרד להג"ס, אגף הביקורת הפנימית, "דוח ביקורת פנימית בנושא מטה ומחוזות - היבטים מרכזיים" (ינואר 2020).



אוויר הייתה יוזמת דחק של המחוז, אשר כיום אינה נותנת מענה סביר. גם כאשר אושר חוק אויר נקי, מחוז מרכז לא קיבל תוספת כוח אדם לצורך יישומו".

בספטמבר 2019 כתב מנהל המחוז גם לסמנכ"לית בכירה לתעשיות דברים ברוח דומה וציין כי "עקב עליה מתמדת בהיקפי בקשות לרישיונות עסק והיתרי רעלים, תיעדוף הפעילות של צוות המחוז הינו להסדרה ועיגון הדרישות הסביבתיות. זאת, בעיקר במסגרת רישיונות עסק והיתרי רעלים. המחוז יכול לבצע פעילות פיקוח ואכיפה במקרים חריגים ו/או כפועל יוצא של פעילות הסדרה. המרכזים המקצועיים ותחום הפיקוח במחוז לא יכולים לבצע פיקוח ואכיפה יזומים בהיקפים משמעותיים".

ביולי 2021 כתב מנהל תחום תעשיות במחוז מרכז למנכ"לית המשרד בהתייחס לנושא חוסר הטיפול של המחוז במפגעים כי "אנו לא מקיימים מעקב ובקרה כלשהיא על פירוקי אסבסט המתבצעים על ידי קבלנים מורשים ולכן איננו יודעים האם הפירוק והפינוי מבוצעים כנדרש. כלל איננו עוסקים בטיפול והוצאת דרישות לפינוי מצבורי ומפגעי אסבסט רבים המתגלים בתחומי מחוז המרכז הן באזורי מגורים והן בשטחים פתוחים, אלא במקרים מאוד בודדים. להערכתנו מתגלים כ-200 מצבורים בשנה. אנו לא מבצעים פעילות יזומה כלשהיא בתחום זה מול רשויות מקומיות לרבות ביצוע סקרים לאיתור מבנים ציבוריים עם אסבסט צמנט או פריך, וכן לא עוסקים בקולות קוראים שיישומם מונע ומצמצם מפגעי אסבסט וחישיפת תושבים לחומר המסרטן". בדצמבר 2021 כתב בעניין זה מנהל תחום תעשיות גם לסמנכ"לית בכירה לתעשיות כי "המחוז וכן המשרד, נמצאים במצוקת משאבים חריפה לעומת משימות שיש לבצע, אשר מקשה מאוד על מתן שירות מיטבי הן לתושבים בהיבט של שמירה על בריאותם ומניעת מפגעים והן למפעלים ועסקים אשר פעילותם נפגעת עקב שירות לקוי מצדנו. לכל האמור, יש השפעה פגיעה כלכלית במשק ובמדינה".

בסקירה של התקנים במחוז מרכז ממאי 2022 ציין מנהל המחוז כי "נכון להיום ישנו חוסר מהותי בכוח אדם, ובשל כך משימות רבות אינן מבוצעות או מבוצעות בחסר. צוות המחוז לא גדל באופן משמעותי בשני העשורים האחרונים, אולם בתקופה זו, גדלה אוכלוסיית המחוז בכ-50%, ובהתאם לכך גם כל הפעילויות והשירותים הנלווים". עוד כתב מנהל המחוז כי "לעניין זה משמעויות רבות ומורכבות:

1. **שירות לציבור:** מענה שאינו מספק בשל לוחות זמנים לציבור הנדרש בשירותי הצוות, לרבות אישורים מסוגים שונים והיתרים.
2. **סיכונים לסביבה:** פגיעה בריאותית בתושבים ובהייהם וכן באיכות חייהם בשל חוסר במשאבים הנדרשים לפיקוח מעמיק במפעלים ועסקים ובמפגעים שונים.
3. **פגיעה כלכלית בעסקים וציבור:** חוסר יכולת להקצאת משאבים מספיקים למניעת מפגעים אליהם חשופים האזרחים הגורמים למוות ותחלואה הינה בעלת ערך כלכלי למדינה. עיכוב במתן מענה מקצועי בעת הקמת עסקים חדשים או מענה לפניית מפעלים ועסקים להוספת פעילות בהם גורמת לפגיעה כלכלית ישירה בהם.
4. **חשיפת המשרד לסיכונים:** בשל אי עמידה במשימות המוגדרות בחוק.
5. **כשל בתכנון לטווח ארוך:** חוסר יכולת להטמעת הנחיות סביבתיות ראויות בפרויקטים המצויים בתכנון. מצב זה עלול ליצור נזקים ומפגעי סביבה".



בתשובתו כתב המשרד להג"ס כי הוא מוביל רפורמה ברישוי סביבתי משולב המתמקדת בפעולות הרישוי והפיקוח שמבצע המשרד. עוד נמסר כי כחלק מכך המחוזות יעברו "שינוי מבנה ארגוני ותוספת כח אדם למימוש רפורמה ברישוי המשולב הכוללת פיקוח. המשרד צפוי לקבל תוספת של 46 תקנים שעיקרם יעבור למחוזות לטובות רישוי ופיקוח על התעשייה". בעניין זה ציין סמנכ"ל אכיפה כי הגדלת מספר תקני הרישוי והפיקוח תחמיר את מצב האכיפה שכן "הולכים להגביר את הפיקוח במסגרת הרישוי המשולב וכח האדם שניתן לנושא לא מגיע גם לאכיפה הווה אומר יותר פיקוח ללא שום יכולת לאכוף".

ביקורת המעקב העלתה כי על הרכיזים המקצועיים במחוזות הועמסו תחומים מקצועיים נוספים ללא תוספת תקינה. כך למשל במחוז מרכז אין תקן לתחומי האסבסט, זיהום אוויר מתחבורה, חירום ושלטון מקומי. העמסה נוספת זו על הרכיזים, הנושאים כאמור בתפקידי רגולציה ופיקוח ולעיתים גם בתפקידי אכיפה מינהלית, הביאה להכבדה ניכרת בעבודתם וגרמה באופן כללי לדחיקת תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות, וזאת בניסיון לעמוד ביעדים בתחום הרגולציה. בחלק מהמקרים, כפי שהודגם באמצעות מחוז מרכז, הדבר גורם לקשיים ביכולת המחוז לבצע פעילות של פיקוח ואכיפה. כניסתה לתוקף של רפורמת הרישוי המשולב צפויה להחמיר מצב זה בשל תוספת 46 תקנים לרישוי ופיקוח ללא הגדלה מקבילה של התקנים לאכיפה.

המרכזים בתחום הפיקוח והאכיפה במחוזות

בשנת 2017 הוקם תחום פיקוח ואכיפה בארבעה מתוך ששת המחוזות, והוקצו לכך 16 תקנים ייעודיים לנושא, ומהם אוישו 12 תקנים, כמתואר בדוח הקודם:

לוח 14: נתוני פריסת 16 התקנים של תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות, נכון ל-2018, כפי שעלה בביקורת הקודמת

המחוז	ראש תחום הפיקוח	רכז האכיפה	מספר הפקחים
צפון	1	0	2
חיפה	1	1	4
תל אביב	0	0	0
מרכז	1	1	2
ירושלים	0	0	0
דרום	1	1	1
סה"כ	4	3	9

להלן פריסת התקנים במחוזות נכון לאוגוסט 2022:



לוח 15: מספר התקנים בתחום הפיקוח והאכיפה במחוזות,
נכון לאוגוסט 2022

המחוז	ראש תחום הפיקוח	רכז האכיפה	מספר הפקחים	מצבה
צפון	1	1	2	1
חיפה	0	0	4	4
תל אביב	0	0	0	0
מרכז	1	1	2	2
ירושלים	0	1	0	0
דרום	1	1	⁹ 1	2
סה"כ	3	4	9	9

המקור: נתוני המשרד להג"ס.

מהנתונים עולה כי מאז הוקם תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות לא השתנה מספר התקנים המצרפי בו והוא היה 16 תקנים (7 מהם מאוישים). עוד עולה כי חלוקת התקנים בין המחוזות אינה מתבצעת בהלימה להיקף המשימות במחוזות; כך למשל, במחוז דרום, שבו ריכוז מפעלי A (142) ו-B (2,269) הוא הגבוה ביותר, מספר מתקני הפסולת שבו הוא הגדול ביותר והוא בעל השטח הגדול ביותר מבין המחוזות (יותר מ-60% משטח המדינה), יש שלושה תקנים - פחות מהמחוזות חיפה, מרכז וצפון. הדבר מקשה על מחוז דרום לבצע כראוי את תפקידו בתחום הפיקוח והאכיפה.

כמו כן עלה כי במחוז חיפה, אשר בו ריכוז מפעלי A ו-B הוא כאמור השני הגבוה מבין המחוזות, היו בעבר שישה תקנים, אך נכון לאוגוסט 2022 יש בו ארבעה תקנים מאוישים - ירידה של 33%. עוד עלה כי במחוז מרכז שני תקנים של מפקחים מתוך ארבעה תקנים בתחום הפיקוח והאכיפה אינם מאוישים, אף שפעילות המחוז חולשת על 64 רשויות מקומיות שבהן מתגוררת יותר מרבע מאוכלוסיית המדינה. על פי מנהל המחוז מחוז זה מורכב מהבחינה הסביבתית נוכח גידול של 50% באוכלוסייה המתגוררת בו - בשני העשורים האחרונים, בד בבד עם היקפי פיתוח גדולים אשר הביאו בשנים האחרונות להגברת עירוב שימושים וקרבה הולכת וגדלה בין שימושים רגישים למגוון פעילויות תעשייתיות וחקלאיות ו"החמירו באופן משמעותי את הקונפליקטים הסביבתיים ופוטנציאל המפגעים - סיכון חומ"ס [חומרים מסוכנים], רעש, זיהום אוויר, זיהום קרקע וכד"ל. לדברי המחוז הם "מנסים למעלה משנתיים לגייס שני מפקחים בדרגת ראש ענף פיקוח ללא הצלחה", ולטענתו הסיבה המרכזית לכך היא תנאי שכר ירודים ביחס לכישורים הנדרשים.



בביקורת המעקב עלה כי במחוזות דרום וחיפה, אף שקיימים רשמית תקנים מאוישים בתחום הפיקוח והאכיפה, בפועל חלק מהעובדים המאיישים תקנים אלו עובדים בו-זמנית גם עבור תחומים אחרים במחוז, לרוב בתחום הרגולציה, על חשבון פעילות הפיקוח והאכיפה. עוד עלה כי במחוז ירושלים ותל אביב לא הוקם תחום פיקוח ואכיפה.

מומלץ שהמשרד להג"ס יקיים הערכה בדבר הפערים שבין תחומי אחריותו, כפי שהם משתקפים במבנה המטה שלו, ובין המבנה של המחוזות והמשאבים המוקצים להם; זאת, בשים לב להיקפי הפעילות שלהם בכל התחומים (לרבות רישוי עסקים, חומרים מסוכנים, אוויר, מים, שפכים, קרקע וכו'), הנגזרים מהעלייה בתחומי האחריות של המשרד. כמו כן, מומלץ כי לנוכח הירידה בפעילות הפיקוח והאכיפה והעובדה כי התקינה בתחום זה לא השתנתה מאז הוא הוקם, המשרד גם יבחן את עדכון הצרכים הנדרשים בתחום הפיקוח והאכיפה ויפעל להקצאתם ואיושם.

בתשובתה כתבה נציבות שירות המדינה כי "איננו חולקים על המסקנה כי חלק ממערכי המשרד [להג"ס] אינם בעלי משאבים מספקים. לאור זאת, בהחלטה משותפת בין הגורמים הרלוונטיים בנציבות לבין המשרד, סוכם כי תכנית העבודה בתחומי ההון האנושי לשנת 2023 תוקדש לטיפול במחוזות המשרד אשר תכלול בין היתר: ייעול המבנה הארגוני ותהליכי העבודה, בחינת תנאי סף ורמות משרה בהתאם לצורך".

כוח האדם במשטרה הירוקה

המשטרה הירוקה היא הזרוע העיקרית העומדת לרשות המשרד בתחום האכיפה וההרתעה; פעולותיה מעוגנות בחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011. תפקידה המרכזי של המשטרה הירוקה הוא לאכוף את החוקים, התקנות והצווים בנושא איכות הסביבה בישראל; פועלים בה צוותי שטח וגורמי מטה, ועובדיה קרואים "מפקחים" (להלן - מפקחי המשטרה הירוקה). יצוין כי המשטרה הירוקה מפעילה יחידה של כלי טיס מוטסים מרחוק (כטמ"ם - רחפניים המונה 11 רחפניים, המשמשים אותה למשימות פיקוח, ניטור ואכיפה)⁹².

המשטרה הירוקה בנויה משלושה תחומי ליבה אופרטיביים העובדים במשולב כדי לאכוף את דיני הג"ס: (א) **תחום המבצעים** המופקד על הפן המבצעי של פעילות המשטרה הירוקה, לרבות הובלת מבצעי אכיפה בשיתוף גורמי אכיפה אחרים⁹³ בהתאם ליעדי המשרד; (ב) **תחום החקירות** האחראי לניהול חקירות ליבה בתופעות סביבתיות ועל הנחיה מקצועית של המפקחים בכל הנוגע לעולם התוכן של החקירות; (ג) **תחום המודיעין** האחראי לאיסוף מידע ממקורות שונים, לחשיפה וגילוי של עבירות סביבתיות ועבריינים המבצעים אותן ולבניית תמונת מצב מודיעינית של פעילות המשטרה הירוקה בהתאם לתוכנית העבודה המשרדית.

בשנים שעברו מהדוח הקודם המשיכה המשטרה הירוקה להתמודד עם מחסור בכוח אדם. בעניין זה ציין בספטמבר 2020 מנהל המשטרה הירוקה כי במשך שנים המשטרה הירוקה סובלת ממצוקת תקנים קשה ובלתי סבירה שעומדת ביחס הפוך לגידול בהיקף ובמורכבות המשימות, וכי "מצבת כח האדם... מונה 25 מפקחים ו-3 חוקרים צוותים (ובנוסף ממוני חקירות ארציים ורכזי

92 אתר המשרד להג"ס. https://www.gov.il/he/departments/guides/green_police_drones

93 כמו משטרת ישראל, משמר הגבול ורשות הטבע והגנים.



מודיעין), נתון מבין אל מול הפשיעה הסביבתית שהולכת ומתעצמת בעקבות המניעים הכלכליים שמייצרים את המוטיבציה העבריינית".

ביקורת המעקב בדקה את מספר העובדים - התקן והמצבה - במשטרה הירוקה מינואר 2018 עד יולי 2022. להלן בלוח 16 נתונים על התקן והמצבה של העובדים במשטרה הירוקה:

**לוח 16: התקן והמצבה במשטרה הירוקה (עובדים מבצעיים ומנהלה),
*2022 - 2015**

שנה	התקן	המצבה	הפער בין התקן למצבה	שיעור הפער באיוש
2015	53	42	11	20.75%
2016	50	41	9	18%
2017	49	44	5	10.2%
2018	49	44	5	10.2%
2019	49	43	6	12.24%
2020	51	44	7	13.73%
2021	51	44	7	13.73%
2022	52	44	8	15.3%

על פי נתוני המשטרה הירוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עד נובמבר 2022.

מנתוני הלוח עולה כי אף שמספר העובדים במשטרה הירוקה גדל בשיעור של 4.7% (מ-42 ל-44 עובדים) משנת 2015, הדבר נובע מכך ששיעור איוש המשרות גדל, אולם מספר התקנים הכולל במשטרה הירוקה קטן בפועל בתקן אחד (הפחתה של כ-1.9%) במשך שמונה שנים, מאז 2015. לעומת זאת שיעור האיוש של התקנים גדל מ-79.2% ל-84.6%.

לקראת דיוני תקציב כתב מנהל המשטרה הירוקה לסמנכ"ל פיקוח ואכיפה במאי 2022 מסמך שכותרתו "המשטרה הירוקה-פערים ודרישות תקינה" ובו הוא פירט את המגמות והגורמים שבגינן יש להגדיל את תקן כוח האדם במשטרה הירוקה. בין היתר הוא כתב כי "אנו עדים לצמיחה בפשיעה סביבתית חמורה המצריכה שימוש בכלים פליליים ובהשקעות משאבים מבצעיים ותשומות חקירה כבדות; צמיחה מטאורית בחקיקה וברגולציה הסביבתית ללא הקצאת משאבי אכיפה כלשהם"; עוד ציין מנהל המשטרה הירוקה כי "בשנים האחרונות אנו עדים לאסונות סביבתיים ואירועי קיצון דוגמת קריסת קווי הולכת דלקים, אירועי חומ"ס ושריפות מוקדיות במתקני תעשייה. הפסולת כמכת מדינה התמודדות עם השלכות פסולת במרחב הציבורי והפעלת תחנות מעבר ואתרים פיראטיים". זאת ועוד: "במשך שנים המשטרה הירוקה סובלת ממצוקת תקנים קשה ובלתי סבירה. על אף פניות חוזרות ונשנות, שינויי חקיקה ודו"ח מבקר



המדינה לא קבלה המשטרה הירוקה אף לא תקן אחד". לדבריו, כדי שהמשטרה הירוקה תוכל להתמודד עם הפשיעה הסביבתית העולה יש לשנות את מפתח התקינה לעובדים ולהקים יחידה מרכזית לסביבה.

להלן בלוח 17 נתונים על התקינה הקיימת והתקינה הנדרשת בהתאם לתפקידים השונים במשטרה הירוקה כפי שעולה מהמכתב של מנהלה:

לוח 17: תקינה קיימת ותקינה נדרשת על ידי מנהל המשטרה הירוקה (עובדים מבצעיים)

סה"כ	התקנים הנוספים הנדרשים	התקנים הקיימים	התחום / התפקיד
61	36	25	מפקחים
12	9	3	מרכזי מודיעין
10	9	*1	רכזי חקירות
10	10	לא קיים	יחידה מרכזית סביבה
1	1	לא קיים	ממונה התחקירים המבצעי
1	1	לא קיים	ממונה התחקירים המחקרי
3	3	לא קיים	חוליית אכיפה כלכלית
1	1	לא קיים	תחום מבצעים - קמב"ץ
1	1	לא קיים	מרכז לוגיסטיקה ואמצעים
1	1	לא קיים	ממונה יחסי ציבור וקשרי חוץ
1	1	לא קיים	תקן מנהלי תיאום וביצוע - ממשקי חקירות מודיעין
6	5	1	סטודנטים
108	78	30**	סה"כ

המקור: המשטרה הירוקה.

* לפי נתוני המשטרה הירוקה, בזמן הביקורת שני תקנים נוספים היו בהליכי איוש.

** הנתון מתייחס רק לעובדים המבצעיים (מפקחים ומרכזים).

בעקבות דיון הכנה שהתקיים במשרד להג"ס בעניין חוק התקציב לשנת 2022 ביקשה סמנכ"לית הון אנושי ומינהל במשרד לתעדף את התקנים המבוקשים כפי שהם עולים מהמסמך דלעיל של מנהל המשטרה הירוקה; בנוגע לכך כתב סמנכ"ל אכיפה כי "בשל היעדר תוספת תקנים בשנים האחרונות וגידול בהיקפי העבודה ובתחומי האחריות, מדובר בצורך של גישור על פערים

מצטברים בתקינה. כל התקנים שצוינו במסמך של מנהל המשטרה הירוקה נדרשים באופן מידי וללא דיחוי" (ההדגשה במקור).

בביקורת הקודמת עלה כי לא הייתה הלימה בין היקף התחומים והמשימות שהוספו לאחריותה של המשטרה הירוקה ובין כח האדם שהוקצה לביצוע. בביקורת המעקב עלה כי הפער בין הצרכים והמשאבים עודנו משמעותי: בשל חקיקתם של חוקים סביבתיים, תחומי האכיפה שבאחריות המשטרה הירוקה התרחבו מאוד, בין היתר בשל עלייה של 250% בחקיקה הסביבתית משנת 2000; כמו כן נרשם גידול בהיקף אוכלוסיית ישראל של יותר ממיליון תושבים משנת 2015 (יותר מ-12%)⁹⁴; וכן נרשם גידול של 58% (מ-748 ל-1179) במספר המפגעים הסביבתיים המתועדים ובמשימותיה של המשטרה הירוקה משנת 2015 - כל אלו הביאו לכך שהאתגרים שעימם מתמודדת המשטרה הירוקה גדלו בהיקפם ובמורכבותם. אף על פי כן נמצא שהתקנים שהוקצו למשטרה הירוקה בשנים 2015 עד 2022 לא אוישו במלואם (בשיעורים שנעים בין כ-10.2% לכ-20.75%); וכי תקינת המפקחים במשטרה הירוקה אף קטנה בשנים אלה בתקן. במצב הדברים הנוכחי מנהל המשטרה הירוקה סבור על כך כי "אין הלימה בין המשימות של [המשטרה הירוקה], היקפי הפעילות [ו] התקינה הקיימת", דבר המתבטא בקושי להתמודד עם היקפי הפעילות הנדרשים אל מול תופעת עבריינות הסביבה ההולכת וגואה כפי שמלמדים הנתונים שהוצגו לעיל.

מומלץ כי הנהלת המשרד להג"ס תמפה את היקפי המשימות של המשטרה הירוקה אל מול היקפי המשאבים הקיימים והנדרשים לה, תנקוט את הצעדים הדרושים לאיוש התקנים שלא אוישו ותבחן דרכים לצמצם את הפערים כאמור.

מידת תיקון הליקוי



מערך המודיעין במשטרה הירוקה

תחום המודיעין אחראי לאיסוף מידע ממקורות שונים; לחשיפה וגילוי של עבירות סביבתיות ושל העבריינים המבצעים אותן; וכן לבניית תמונת מצב מודיעינית של פעילות המשטרה הירוקה בהתאם לתוכנית העבודה המשרדית.

בדוח הקודם עלה כי מערך המודיעין היה מושתת על תקן אחד, וכי את רוב הפעולות המודיעיניות ביצעו עובדים ומפקחים של המשטרה הירוקה שאינם אנשי מודיעין, וזאת נוסף על תפקידם. תחום המודיעין, בדומה לשאר התחומים במשטרה הירוקה, אינו עומד בפני עצמו אלא משמש חלק מ"טיפול משולב רב זרועי" הכולל את תחומי הפיקוח, המבצעים, החקירות והמשפט, וזאת

94 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

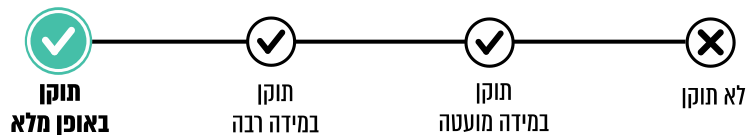


כדי ליצור שרשרת טיפול איכותית ללא פערים. כדי להביא למיצוי ההליך הפלילי ולהשגת תכליותיו נדרש טיפול חקירתי מיטבי המתבסס על טיפול מבצעי מודיעיני ופיקוחי; מדובר ברצף גורמים התלויים זה בזה, וללא שיתוף פעולה הטיפול בנושא לא ימוצה והוא יועבר מגורם לגורם.

ביולי 2022 מסר מנהל המשטרה הירוקה למשרד מבקר המדינה כי "בימים אלה השלימה המשטרה הירוקה את תהליך איוש משרות מערך המודיעין ביחידה", כך שהתקנים שהיו חסרים לתחום המודיעין הושלמו; וכי בין היתר אוישו התפקידים האלה: מנהל תחום מודיעין, תפקידי רכזי מודיעין וראש ענף דסק והערכת מקורות איסוף; וכי בסך הכול אוישו חמישה תקנים, שניים מהם מתוך מפקחי המשטרה הירוקה אשר עברו לעבוד בתחום המודיעין לאחר הכשרה.

פיתוח מערך המודיעין של המשטרה הירוקה הוא צורך אסטרטגי שנועד לאיסוף מודיעין יזום כדי לתמוך בעבודת תחום החקירות ככלי מרכזי באכיפת דיני הג"ס. חוקרי המשטרה הירוקה נזקקים למודיעין לגילוי עבירות או עבריינים פוטנציאליים, ולכן יש לציין לחיוב את הקצאתם של ארבעה תקנים לנושא ואיושם; עם זאת יצוין כי ההחלטה לבצע הקצאה נוספת זו באמצעות ניווד פנימי של עובדים בתפקידים אחרים במשטרה הירוקה במטרה לשפר את עבודת המודיעין באה על חשבון ביצוע פעולות אחרות שהמשטרה הירוקה אמונה עליהם. לנוכח האמור מוצע כי הנהלת המשרד להג"ס תבחן את התקנים הדרושים למשטרה הירוקה כדי שתוכל לממש את אחריותה, ותפעל לאיישם תוך הסתכלות רחבה על מכלול המשימות והפעולות שעליה לבצע.

מידת תיקון הליקוי



הכישורים המקצועיים הנדרשים מהמפקחים במשטרה הירוקה

חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התש"א-2011, קובע כי אם התעורר חשד לביצוע עבירה לפי חיקוק המנוי בתוספת הראשונה, רשאי מפקח הגנת הסביבה שהוסמך לפקח על ביצוע אותו חיקוק לחקור כל אדם הקשור לעבירה כאמור או שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות לעבירה כאמור⁹⁵.

אחד מעקרונות ה-OECD לאכיפה יעילה קובע כי יש לוודא שהכשרת המפקחים תבטיח מקצועיות, עצמאות, עקיבות והוגנות בפעולותיהם. לפיכך יש לקיים הכשרה מתמשכת בנושאים אלה ולא רק בנושאים הטכניים של הפיקוח. גם טיוטת תורת האכיפה⁹⁶ קבעה כי על מפקחי

95 סעיף 6(1).

96 א' טל, "תורת האכיפה - המשרד לאיכות הסביבה אשכול אכיפה ירושלים", טיוטה סופית לקראת הפצה (אוקטובר, 2003).



המשטרה הירוקה להיות בעלי כישורים מוכחים בתחומים הרלוונטיים התואמים את דרישות התפקיד של מפקח ואת תחומי האחריות של המשטרה הירוקה, ובהם: תואר בוגר לפחות בתחום הקשור לאיכות הסביבה (כגון מדעי הסביבה, כימיה, הנדסה וביולוגיה) וניסיון בחקירות או שירות בגופים חוקרים כמו משטרת ישראל.

הדוח הקודם

הליקוי

1. המשטרה הירוקה, שלמעטים מעובדיה השכלה בתחומים המדעיים הרלוונטיים הנדרשים, תלויה ביכולותיהם המקצועיות של רכזים מקצועיים במחוזות בכל הנוגע לחקירת מפגעי מפעלים, ועל כן היא תלויה בשיתוף פעולה מצד המחוז ובהסכמתו להעביר את המפגע למסלול אכיפה פלילי. במצב זה ההחלטה אם לפתוח בחקירה בעניין מפגע סביבתי שמקורו בתעשייה נתונה הלכה למעשה בידי מנהלי המחוזות.
2. מעיון בדוחותיה השנתיים של המשטרה הירוקה מהשנים האחרונות עולה כי במהלכן היא המשיכה לאכוף בעיקר עבירות מתחום הפסולת - מפגעים ויזואליים שאינם מורכבים ודורשים מיומנות מקצועית בתחום האכיפה הסביבתית. בשנים 2013 עד 2017 היה שיעור האכיפה בקטגוריית פסולת בניין 27% עד 35% מכלל תיקי החקירה וכלל כמה עשרות תיקים; שאר התיקים התפלגו על פני 13 עד 19 סוגים אחרים של מפגעים.

ההמלצה: הומלץ כי המשרד להג"ס ישלים את הליך השינוי המבני במשטרה הירוקה, בהתאם להחלטת הנהלתו משנת 2012, לרבות עמידה בדרישות הכשירות של משרות בתקן חוקר ובתקן מפקח, באופן שיאפשר למשטרה הירוקה לבנות את היכולות המקצועיות הנדרשות האלו. כדי לקדם כבר עתה את האוטונומיה של גורמי האכיפה במשרד, על המשרד לבחור בחלופה מתאימה להפרדה ארגונית כאמור בין תפקיד הרגולציה ובין תפקידי הפיקוח והאכיפה בתקנים הקיימים כבר היום, ליישם את החלופה הנבחרת ולקיים בקרה שוטפת אחר הטמעתה. כמו כן נדרשת בחינה של הכפיפות המקצועית והמינהלית של המשטרה הירוקה במשרד, ובכלל זה בחינת חלופות הכפפה באופן שיבטיח את עצמאות שיקול דעתה.

תגובת המשרד על הדוח הקודם: המשרד קיבל את המלצת משרד מבקר המדינה לעניין הצורך בגיוס כוח אדם מתאים למשימה שאינו נופל מדרישות הסף המאפיינות את עיסוקי המחוזות והמטה, בעיקר בגוף המבצעי המופקד על מגוון תחומים פליליים כמו המשטרה הירוקה. בהתאם לכך, העלאת רף תנאי הסף ואיתור אנשי מקצוע ראויים בעלי רקע אקדמי שיתוגמלו כראוי יביאו להצלחות ברורות. בעניין האוטונומיה של המשטרה הירוקה, מערך הממונים המקצועיים ביחידה, מנהל תחום החקירות ומנהל היחידה וסגנו, הם אלה המגבשים החלטה על פתיחה בערוץ חקירה עצמאי. הדבר בולט בעיקר בצוותי חקירה משותפים עם גופי אכיפה מקבילים או בחקירת פרשיות של מגה-אירועים, שבהם הדומיננטיות והסוברניות של המשטרה הירוקה בחקירה היא טוטלית. לפיכך, האוטונומיה של המשטרה הירוקה אומנם נחלשת בעקבות מחסור בכוח אדם עם רקע אקדמי מתאים, אך אינה נעלמת כליל; המפתח לטיוב האכיפה הפלילית והיכולת לאפשר לגוף החקירה לפעול באופן עצמאי מבוססים מלבד איכות המשאבים - קליטת כוח אדם בעל המיומנויות הנדרשות, גם על כמות המשאבים שכן נדרשת מסה קריטית מזערית של מפקחי שטח (המקבילים לשוטרי הסיוור), חוקרים ואנשי מקצוע בתחומי התשתיות והתעשייה שיצטרפו למערך הקיים ויעבו אותו. נוסף על דוח המבקר, צורך זה מצא את ביטויו גם



בעבודה שעשתה חברת ייעוץ חיצונית שבחנה את המבנה הארגוני של היחידה, הציעה חלופות שבסופו של יום אומצו "מבנית" אך ללא התקינה הנדרשת.

ביקורת המעקב

תיקים מינהליים מתנהלים במחוזות. אם החליט מנהל המחוז על מיצוי הטיפול המינהלי ועל פתיחת חקירה פלילית, הוא יעביר בקשה למנהל המשטרה הירוקה לפתיחה בחקירה. מנהל המשטרה מורה על בחינת התשתית הראייתית שבתיק המינהלי, בוחן התאמה למדיניות האכיפה ומורה על פתיחה בחקירה⁹⁷.

1. הצורך בהתמקצעות המשטרה הירוקה עלה לראשונה בשנת 2000, ומאז שב ועלה במשך השנים. בישיבת הנהלת המשרד להג"ס שהתקיימה בשנת 2012 בראשות השר להגנת הסביבה דאו התקבלה החלטה בדבר התמקצעות המשטרה הירוקה והפיכתה לבעלת יכולת אוטונומית לבצע חקירות ללא תלות במחוזות. השר הכיר בבעייתיות הנובעת מכך שהמחוז, שעיסוקו הוא רגולציה, עוסק גם בחקירה ובאכיפה, ותפיסתו לגבי המשטרה הירוקה הייתה כי יש "לראותה כגוף עצמאי ארצי עם יכולות מקצועיות לבצע חקירות בתחומים המקצועיים", וכי לצורך כך נדרש שינוי מבני. סמנכ"ל בכיר לאכיפה תמך במהלך, ומנהל המשטרה הירוקה דאו הדגיש בדיון כי החזון לעצמאות מקובל עליו, וכי הוא "לא יכול לפתוח חקירות עצמאיות מבלי אנשי המקצוע במחוז. קיומם של בעלי מקצוע [במשטרה הירוקה] יאפשר ביצוע העבודות מבלי להזדקק לעזרת המחוזות"⁹⁸.

חוקרי המשטרה הירוקה (המפקחים) נקלטים במשרד להג"ס בדרגה תחילית של רכז בכיר (הנמוכה ביותר במדרג) ומתקדמים במסלול קידום עד דרגת ראש ענף. בתיאורי העיסוק של התפקידים בדרגות השונות מצוינים תנאי הסף ותחומי האחריות. כך למשל, מפקח שהוא בתפקיד רכז בכיר (פיקוח ואכיפה), המהווה את השדרה המרכזית של עבודת המשטרה הירוקה (24 מתוך כ-50 עובדי המשטרה הירוקה הם רכזים בכירים), נכתב בין היתר, כי הם אחראים לאיתור מפגעים סביבתיים, זיהוים, מניעתם והסרתם באמצעות קיום חקירות, לאיסוף חומר, ממצאים וראיות וכן להכנת תיק חקירה.

בדרישות תנאי הסף הנדרשות לתפקיד מפקח במשטרה הירוקה צוין שרמת ההשכלה הנדרשת היא 12 שנות לימוד, ולא נדרשת השכלה אקדמית בתחום כלשהו.

בתיאורי העיסוק של תפקיד מרכז (ראש צוות פיקוח ואכיפה במשטרה הירוקה) נכתב בין היתר כי התפקיד כולל ניהול של צוות מפקחי המשטרה הירוקה במחוז, קביעת תחומי פעילות וסדרי עדיפויות, הנחיה מקצועית ובקרה על ביצוע משימות, ניהול אירועי מפגעים סביבתיים וליוויים ופיקוח על פעולות של מפקחי המשטרה הירוקה.

97 תורת האכיפה - טיוטה סופית לקראת הפצה (אוקטובר 2003).

98 ראו בדוח הקודם.



מביקורת המעקב עולה כי גם לתפקיד ניהולי של מרכז במשטרה הירוקה לא נדרשת השכלה אקדמית אלא קורסים מקצועיים בתחום האכיפה הסביבתית בהיקף של 100 שעות לפחות⁹⁹.

בתשובתו כתב המשרד להג"ס כי אכן פרופיל הכישורים הנדרש לתפקיד מפקח במשטרה הירוקה לביצוע אכיפה פלילית "אינו עונה בהכרח על המצב הקיים. הדבר נגזר מרמת הכישורים הדלה הנדרשת רמות המשרה הנוכחיות של המפקחים".

הדרגה התחילית בה נקלטים המפקחים במשרד להג"ס - דרגה של רכז בכיר - היא זו שמכתיבה את דרישות הסף שאינן מחייבות השכלה אקדמית כלל; לדברי מנהל המשטרה הירוקה, המשטרה מנסה "בעקביות לייצר מהלכים של שינויים רוחביים ברמת המשרה של בעלי תפקידים ביחידה החל מדרגת הכניסה. הדבר נועד כדי לייצר הלימה בין המשימה לפרופיל הכישורים הנדרש".

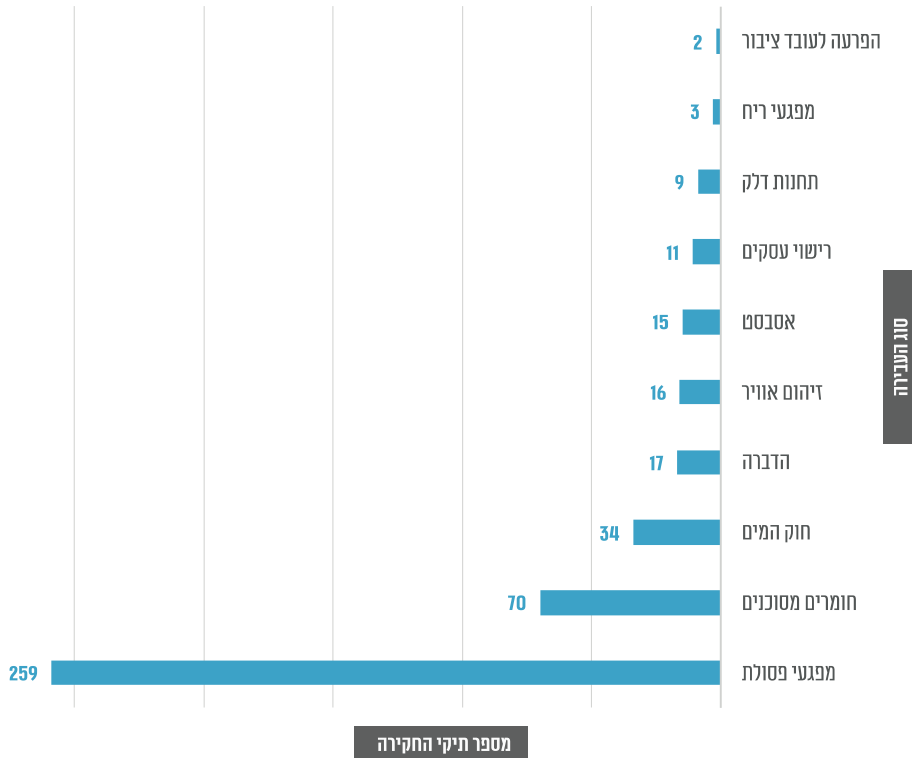
2. בדוח הקודם הועלה כי מערך המפקחים במשטרה הירוקה לא התמקצע דיו, וכי מצב זה מגביל את יכולתה המקצועית של המשטרה הירוקה להתמודד עם תיקים מורכבים המחייבים ידע מדעי; משמר את תלותה המקצועית במחוזות; ומוביל אותה להתמקד בתיקים פחות מורכבים מדעית, כמו תיקי ניקיון ופסולת ששיעורם בשנים 2013 - 2017 היה כשליש מתיקי החקירה (27% עד 35%).

להלן בתרשים 24 התפלגות תיקי החקירה לפי סעיפי החוק, לשנים 2018 עד 2022.

99 בתפקיד מרכז (ראש צוות פיקוח ואכיפה) יש שישה עובדים.



תרשים 24: התפלגות תיקי החקירה לפי סעיפי החוק, 2018 - 2022¹⁰⁰



על פי נתוני המשטרה הירוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

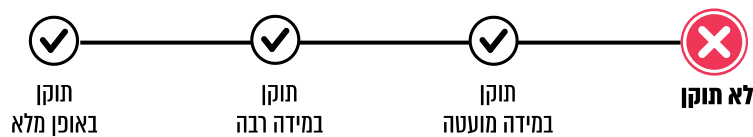
מעיון בנתונים שבתרשימים שלעיל עולה כי שיעור תיקי החקירה שטופלו על ידי המשטרה הירוקה בגין מפגעי פסולת - שהן עבירות ויזואליות שאינן דורשות מיומנויות מדעיות מקצועיות וטכנולוגיות רבות בתחומים הסביבתיים אלא יותר מיומנויות חקירתיות - עלה כי לעומת הדוח הקודם, שבו נמצא כי בשנים 2013 עד 2017 (תקופה של חמש שנים כאמור) כשליש מתיקי החקירה נפתחו בגין מפגעי פסולת (152 תיקים), בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2018 עד 2022 (תקופה של ארבע שנים) עלה מספרם של תיקי הפסולת ל-259 (כ-59%). יצוין כי בשנת 2020 וכך בשנת 2021 שיעור התיקים בגין מפגעי פסולת היה גבוה יחסית לממוצע בתקופה הכוללת - 63% בכל אחת מהשנים.

בתשובתו כתב המשרד להג"ס כי "המשטרה הירוקה ריכזה את משאביה ותשומותיה במהלך השנתיים האחרונות בתחום הפסולת מכיוון שזהו נושא מיקוד מרכזי של המשרד... תחום הפסולת נמצא בליבת האכיפה הפלילית והכלכלית המשולבת של צוותי חקירה משותפים משטרת ישראל-משטרה ירוקה-גופי אכיפה ממלכתיים אחרים".



משמעות הנתונים היא שמיעוט מתיקי החקירה עוסק במפגעים שמקורם מהתעשייה, על אף הסיכונים הגלומים בהם. לפיכך מוצע כי הנהלת המשרד וכן צוות תורת האכיפה יידרשו לסוגית התמקצעות הפקחים והמרכזים במשטרה הירוקה זאת כדי להגדיל את מספר תיקי החקירה של המפגעים הסביבתיים שמקורם בתעשייה, כמו חומרים מסוכנים, זיהום אוויר ושפכים תעשייתיים - שהם בעלי פוטנציאל נזק חמור יותר ומשפיעים על טווח גיאוגרפי נרחב ועל אוכלוסייה רבה יותר.

מידת תיקון הליקוי



השוואה מוסדית בהיבטי הפיקוח והאכיפה - היבטי - כוח אדם וכפיפות ארגונית

משרד מבקר המדינה ביצע השוואה מוסדית בין המשרד להג"ס לבין גופי הפיקוח והאכיפה שלהלן העוסקים באכיפה מינהלית ופוליטית של החוק והרגולציה בתחום המקצועי שלהם - רשות ניירות ערך, רשות התחרות והרשות לאכיפה במקרקעין (להלן - הרשויות). השוואה התבצעה ביחס לשלושה היבטים שונים: כישורי סף הנדרשים לתפקידי הפיקוח ואכיפה; כוח האדם המוקצה לכך; והכפיפות הארגונית של גורמי הפיקוח והאכיפה בגופים אלו. להלן עיקרי הממצאים:

- 1. רשות ניירות ערך:** רשות ניירות ערך פועלת מכוח חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968; חוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994; חוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995; חוק להסדרת פעילות חברות דירוג האשראי, התשע"ד-2014; חוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021; והתקנות לפיהם (בסך הכול חמישה חוקים). בהתאם, החוק העניק לרשות זו סמכויות אסדרה, פיקוח ואכיפה, והיא פועלת נגד חברות שמפרות את חוקי רשות ניירות ערך, אחראית לשמירת ענייניו של ציבור המשקיעים בניירות ערך, להסדרת פעילות ענף קרנות הנאמנות ופיקוח עליו ולמעקב אחר דוחות של התאגידים הרלוונטיים.
- 2. רשות התחרות:** פועלת מתוקף חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, וחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014, אשר מגדירים הליכי אכיפה מינהליים ופוליטיים שהרשות נוקטת נגד הפרות חוקים אלו. הרשות ממונה על אכיפת דיני ההגבלים העסקיים ועל שמירת עקרונות התחרותיות במשק. במסגרת פעילותה היא מפקחת על הסדרים כובלים, על מונופולים ועל מיוזגים ופועלת נגד היווצרותם של קרטלים במשק.
- 3. הרשות לאכיפה במקרקעין (לשעבר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה):** נאבקת בעבירות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ומשמשת מכוון מקצועי



לפעילות האכיפה בוועדות המקומיות¹⁰¹. יעדי הרשות כוללים את בלימת הבנייה החדשה הבלתי חוקית בכל מקום, השבת המצב לקדמותו בשטחים חיוניים, שליטה במרחב ובתמונת המצב הפיזית של עבירות הבנייה בארץ ובניית מנגנוני אכיפה אפקטיביים בוועדות המקומיות וברשויות האוכפות, חיזוקם והפעלתם.

להלן בלוח 18 נתונים השוואתיים על היקפי כוח האדם וכישורי הסף הנדרשים בתפקידי הפיקוח והאכיפה בארגונים שלעיל, ועל מיקום תפקידים אלו במבנה הארגוני שלהם:

לוח 18: השוואה בין גופי האכיפה לבין המשרד להג"ס מבחינת כישורי הסף, מצבת כוח האדם והכפיפות הארגונית המשפיעים על הפיקוח והאכיפה

מצבת כוח האדם ביחידות הפיקוח והאכיפה	כישורי הסף הנדרשים לתפקידי פיקוח ואכיפה	רשות ניירות ערך	רשות התחרות	הרשות לאכיפה בדיני מקרקעין	המשרד להג"ס
המחלקות שעוסקות באכיפה כפופות ליו"ר רשות ניירות ערך	כ-10370	בכל אחת מהמחלקות מועסקים עובדים בעלי השכלה רלוונטית לתחום העיסוק כמו עורכי דין, כלכלנים וראי חשבון ¹⁰²			
כל המחלקות העוסקות בפיקוח ואכיפה כפופות לממונה על התחרות	10456	בעלי השכלה אקדמית רלוונטית לתחום העיסוק כמו ראי חשבון, מינהל עסקים, כלכלנים ועורכי דין			
כפיפות לשר האוצר	10682	הנדסאי או מהנדס בניין עם עדיפות לניסיון באכיפה ¹⁰⁵			
כפיפות לסמנכ"ל אשכול אכיפה (הכפוף למנכ"ל המשרד להג"ס)	10745	אכיפה פלילית: במשטרה הירוקה - תנאי סף ל-35 רכזים: השכלה תיכונית בלבד. תנאי סף ל-10 ראשי צוות ועובדי ענף מודיעין: "השכלה אקדמית"			

- 101 הרשות פועלת בפריסה ארצית בחלוקה לארבעה מחוזות - צפון, מרכז, ירושלים ודרום.
- 102 שיעור האקדמאים ברשות הוא כ-95%, מרביתם עורכי דין, ראי חשבון וכלכלנים.
- 103 כולל מחלקת חקירות, מודיעין ובקרת סחר ומחלקת אכיפה מינהלית; לא כולל אכיפה פלילית שמבצעת על ידי פרקליטות המדינה.
- 104 26 חקירות, 18 יועצים משפטיים ושלוש כלכלניות בתחום האכיפה המינהלית ו-12 יועצים משפטיים בתחום האכיפה הפלילית - המייצגים את הממונה על התחרות בפני בית הדין לתחרות בעררים על החלטות הממונה לנקוט באמצעי אכיפה מינהליים, ואת המדינה בהליכים פליליים.
- 105 מפקח ברשות האכיפה במקרקעין מבצע תפקידי אכיפה משולבים של חקירה ופיקוח ומפעיל כלים מינהליים ופליליים.
- 106 מהם 54 עוסקים בפיקוח ועוד 25 מנהלים, 3 באגף המודיעין.
- 107 מהם 28 עובדים מבצעים במשטרה הירוקה ו-17 ביחידה הארצית להגנת הסביבה הימית.



הכפיות הארגונית של יחידות הפיקוח והאכיפה	מצבת כוח האדם ביחידות הפיקוח והאכיפה	כישורי הסף הנדרשים לתפקידי פיקוח ואכיפה	
כפיפות לראש המחוז שאליו העובדים משתייכים (הכפוף למנכ"ל המשרד להג"ס)	10812	אכיפה מינהלית: בתחום הפיקוח והאכיפה במחוזות - תואר אקדמי בתחומי מדעי כדור הארץ, מדעי הטבע או מדעי החיים (ראש הענף), או תואר אקדמי כללי (ראש תחום)	

המקור: נתוני רשות ניירות ערך, רשות התחרות, הרשות לאכיפה בידי מקרקעין והמשרד להג"ס.

מההשוואה עולה כי בערכים מוחלטים כוח האדם העוסק בפיקוח ובאכיפה במשרד להג"ס קטן יותר בהשוואה לגופי האכיפה האחרים - זאת בשיעור הנע בין 19% ל-33% (ברשות לאכיפה בידי מקרקעין 84 עובדים, ולרשות ניירות ערך כ-70 עובדים, ולמעט רשות התחרות). כוח האדם בתחום הפיקוח והאכיפה במשרד להג"ס קטן אף יותר כשמדובר בכוח אדם בעל השכלה אקדמית, זאת בשיעור שנע בין 61% ל-74% בהשוואה לגופי האכיפה שנבדקו. כאמור, לא כל התקנים שהוקצו לעניין זה במשרד להג"ס אוישו בפועל. עוד עולה כי ההשכלה המינימלית הנדרשת ברשויות האכיפה האמורות (כפי שמפורטת בדרישות הסף) היא רמת השכלה אקדמית ורלוונטית לתחום העיסוק של כל רשות (לדוגמה עורכי דין, ואי חשבון וכלכלנים), ואילו רמת ההשכלה המינימלית הנדרשת מהרכזים במטרה הירוקה העוסקים באכיפה פלילית בתחומים מקצועיים היא השכלה תיכונית; כמו כן דרישות הסף במחוזות, המאפשרות קבלת מפקחים בדרגת ראש תחום, הן השכלה אקדמית כללית שאינה בתחום העיסוק הרלוונטי של המחוז (תחומי המדעים השונים). מהנתונים עולה אפוא שדרישות הסף לתפקידי פיקוח ואכיפה במשרד להג"ס נמוכות משמעותית מדרישות הסף לתפקידים בעלי תחומי אחריות מקבילים ברשויות האחרות.

זאת ועוד, גורמי הפיקוח והאכיפה ברשויות האכיפה האחרות כפופים לראש הרשות, הרלוונטית דבר שמחזק את העצמאות של גורמים אלו בתוך הרשויות, ואילו גורמי הפיקוח והאכיפה במחוזות המשרד להג"ס, שלהם הממשק הנרחב ביותר עם המפגעים בשטח, כפופים למנהל המחוז; כמו כן ההחלטות של גורמי הפיקוח והאכיפה לגבי ההיקף, התדירות ואופן הביצוע של פעולות הפיקוח והאכיפה אינן אוטונומיות ונתונות לשיקול דעתו של מנהל המחוז, אשר בשל אחריותו גם על תחום האסדרה בגופים המפוקחים במחוז, מטבע הדברים מביא בחשבון בהחלטותיו שיקולים נוספים שאינם מוגבלים לשיקולי אכיפה. כאמור, תחומי הפיקוח והאכיפה נדחקו עם הזמן במורד סדרי העדיפויות של המחוזות והמשרד.

מומלץ כי המשרד להג"ס ימפה בהקדם את הפערים הקיימים בתחום תקינת כוח האדם ותנאי הסף הנדרשים לתפקידי הפיקוח והאכיפה הסביבתית כדי שיוכל למלא את תפקידיו ולעמוד במשימותיו.

108 כאמור, יש ארבעה תקנים נוספים העוסקים באכיפה (מרכזי אכיפה).



ממצאי פרק זה מלמדים כי הפער עליו הצביע מבקר המדינה בדוח הקודם בעניין כח האדם בתחום הפיקוח והאכיפה במשרד להג"ס עודנו קיים, קרי היעדר הלימה בין אתגרי הסביבה המוטלים על המשרד להג"ס ובין המשאבים המוקצים לכך, בהיקף ובאיכות - בפרט בתחומי האכיפה. אף שקיימים הבדלים בתחומי העיסוק ובשיטות העבודה בין הרשויות המזכרות לעיל ובין המשרד להג"ס, ההשוואה שנעשתה מאפשרת לקבל אינדיקציה לגבי הפער בין גופים אלה לבין המשרד בנושאי תקינה ודרישות סף לתפקיד; בנוסף, יש לתת את הדעת על כך שהמשרד להג"ס פועל בנסיבות ייחודיות הבאות:

1. מספר החיקוקים שאותם המשרד להג"ס נדרש לאכוף הינו גדול - כ-173 חוקים ותקנות.
2. פעולות הפיקוח והאכיפה שהמשרד נדרש לקיים כוללות מגוון רחב של דיסציפלינות ותחומי ידע: מצד אחד תחומי ידע מדעיים רבים כמו רעלים וחומרים מסוכנים, זיהום אוויר, זיהומי מים ומגוון ביולוגי; ומצד שני תחומי ידע מדיסציפלינות אחרות כמו כלכלה, משפט וניהול משאבי טבע אשר דורשים התמקצעות והבנה של נושאים רבים לצורך ביצוע אכיפה יעילה ומיטבית.
3. בדומה לחלק מהרשויות שלעיל, המשרד להג"ס פועל באסדרה, פיקוח ואכיפה מול חברות ומפעלים גדולים. אולם במקרה של המשרד להג"ס, מפירי חוק פוטנציאליים ומקבלי שירותים יכולים להיות אזרח פרטי, מפעל גדול, עסק פרטי ורשות מקומית. מדובר בהיקפים עצומים של "שחקנים" שלהם נותן המשרד שירות (רישוי, היתר וכו'), שעליהם הוא מפקח ואת הפרותיהם הוא אוכף: כ-10,000 מפעלי A ו-B, מאות רשויות מקומיות וכל תושבי ישראל.

הגידול הניכר (37 חוקים ועוד 135 חוקי המשנה - תקנות, צווים וכו') במספר החיקוקים בתחומי הגנת הסביבה הרחיב את תחומי אחריותו של המשרד להג"ס לא רק בכל הקשור לרגולציה, כי אם גם בנוגע לחובותיו בתחום הפיקוח והאכיפה, אשר בלעדיהם אפקטיביות הרגולציה מוטלת בספק. בפרספקטיבה רחבה ובהשוואה לרשויות האחרות שהוצגו לעיל, המשרד להג"ס אחראי לביצוע פעולות הסדרה, פיקוח ואכיפה בנוגע למספר גדול בהרבה של חיקוקים, בנושאים רב-תחומיים יותר ובנוגע למספר גדול בהרבה (שאף הולך וגדל) של "שחקנים" (עשרות אלפי ישויות מוסדיות ופרטים) - והכול עם משאבים שאינם הולמים את המשימות האלו זה שנים.

ממצאי הביקורת הקודמת וממצאי ביקורת מעקב זו מלמדים כי בכל הקשור לנושא האכיפה (ובמידת מה גם הפיקוח), המשאבים שמקצה המשרד להג"ס לתחום זה אינם נותנים את המענה הדרוש להתמודדות עם האתגרים בתחום האכיפה. הדבר עולה ביתר שאת בנקודת זמן זו שבה תחום הגנת הסביבה עומד בפתחה של רפורמה רגולטורית שבמסגרתה, יתוקנו הסדרי הרישוי וההיתרים, כך שיינתן היתר סביבתי אחוד לפעילות בעלת פוטנציאל לגרום להשפעה סביבתית ניכרת, ואילו תחום האכיפה לא עבר בדיקה מחדש לצורך התאמה של האכיפה לרפורמה זו.



מומלץ כי הנהלת המשרד להג"ס: (א) תבחן מחדש את חלוקת משאבי כוח האדם במשרד ואם חלקו של תחום והאכיפה תואם את חשיבותו בהשוואה לתחומי הרגולציה של המשרד; (ב) תבחן את צורכי המחוזות בשים לב להיקף משימותיו ולפערים מול התחומים במטה ותווסת את משאביו בהתאם. מומלץ כי המשרד להג"ס ימפה את הפערים הקיימים בתחום תקינת כוח האדם ותנאי הסף הנדרשים לתפקידי הפיקוח והאכיפה הסביבתית, לרבות בתחום ההשכלה הרלוונטית וידיעת שפות נוספות נדרשות, ויביאם לדיון משותף עם אגף התקציבים והממונה על השכר במשרד האוצר וכן עם נציבות שירות המדינה לבחינת הצורך בהתאמת המשאבים הדרושים למשרד להג"ס כדי שיוכל למלא את תפקידי ולעמוד במשימותיו. לעניין זה מוצע כי משרד האוצר ונציבות שירות המדינה ייתנו דעתם גם על הפערים שעלו אל מול רשויות אכיפתיות אחרות (רשות ניירות ערך, רשות התחרות והרשות לאכיפה בדיני מקרקעין). כמו כן, מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל לאיוש מלא של התקנים (שישה) שכבר הוקצו.

בתשובתה כתבה נציבות שירות המדינה כי היא מסכימה שנדרשת תקינה נוספת לחיזוק יכולות האכיפה של המשרד, בפרט בשל תחילת יישום רפורמת הרישוי המשולב, וכי הקצאת תקציב נוסף לפעולות המשרד היא באחריות אגף התקציבים במשרד האוצר בהתאם לדרישת המשרד וסדרי העדיפויות המוגדרים על ידו. במידה ויוקצו המשאבים הנדרשים, נציבות שירות המדינה תפעל לסייע בקידום תקנון משרות.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי "בתהליך בניית התקציב קובעת הכנסת את מכסת תוספות כוח האדם למשרדים השונים... תוספת התקנים נקבעת בהתאם למגבלות כוח אדם כלליות, והתקנים המתווספים למשרד מחולקים בין האגפים השונים על פי שיקול דעת המשרד בלבד". עוד הוסיף המשרד כי בשש השנים האחרונות גדלה מצבת התקנים של המשרד להג"ס בכ-20%, לעומת זאת שיעור איוש התקנים הוא 90%. כמו כן איוש התקנים לא הגיע בשום שנה ל-100%, ונראה שהקושי הוא בגיוס כוח אדם ולא בתקנון התקנים.

המשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא מתקשה לאייש את כל התקנים שעומדים לרשותו לנוכח רמת השכר שהוא יכול להציע לתקנים אלו.

בהתייחס לרמות השכר של המפקחים המשטרה הירוקה מסר הממונה על השכר במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי "מפקחי המשטרה הירוקה נהנים מחוזה העסקה ייחודי של מפקחים, שהיה במשך שנים החוזה המיטיב בשירות המדינה לעיסוק של מפקח שאינו אקדמי". עוד הוסיף כי "למעשה, בשנים האחרונות נעשה מהלך משולב עם נציבות שירות המדינה לאפשר ליחידות פיקוח אחרות בשירות המדינה לעבור להעסקה באמצעות חוזה זה". עוד הוסיף כי "ככול שיש צורך לדון בחוזה ההעסקה עצמו, הדבר מצריך דיון נפרד ורוחבי".



סיכום

מערך הפיקוח והאכיפה של המשרד להג"ס הוא אחת משלוש אבני היסוד המרכזיות בפעילות המשרד. הדוח הקודם, שממצאיו פרסמו במאי 2019, הצביע על פערים משמעותיים יסודית בתשומות, במשאבים ובתפוקות של מערך זה. הגם שבתגובתו לממצאי הביקורת הקודמת של המשרד, ולפיה נמשא האכיפה הסביבתית "חשוב מאין כמוהו... וכי המשרד להג"ס לוקח אחריות מלאה על השלמת המהלך" ליישום התוכנית לשיפור פעולות הפיקוח והאכיפה שעליה הוחלט בשנת 2015, ממצאי ביקורת המעקב מלמדים כי לא חל שינוי ניכר בתמונה שעליה הצביע הדוח הקודם וכי מרבית הליקויים לא תוקנו. על אף מודעות המשרד להג"ס והנהלתו למצב הדברים, החולשות המרכזיות במערך הפיקוח והאכיפה נותרו בעינן - ירידה בפיקוח במפעלים, היעדר תשתית תורתית מתקפת שתהווה בסיס לפעילות המשרד להג"ס בתחום הפיקוח והאכיפה; מבנה תפקודי שמעורר קושי בביצוע תפקידי הפיקוח והאכיפה באופן מיטבי; פערים ניכרים בין היקף משימות הפיקוח והאכיפה ובין כוח האדם הממונה על ביצוען; ומיעוט פעולות אכיפה מינהליות ובעיקר פליליות באופן שעלול לפגוע בהרתעה נגד מעוולים סביבתיים.

מאז הביקורת הקודמת הלכו והתעצמו האתגרים והסיכונים הטמונים בטיפול במפגעים סביבתיים, והם צפויים אף לגבור בשנים הבאות. דיני הג"ס מטילים בראש ובראשונה על המשרד להג"ס אחריות לאכיפה סביבתית בישראל, ומכאן גם החובה לנקיטת פעולות אקטיביות ונרחבות לשיפור מערך הפיקוח והאכיפה. כדי לשכלל את הטיפול הציבורי באכיפה הסביבתית על המשרד להג"ס לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת מעקב זו, לרבות גיבוש תורת אכיפה משרדית אשר תיתן מענה לבעיות הקיימות; לשפר את תהליכי עבודת גופי האכיפה במשרד; ולקדם את האכיפה המינהלית ואת האכיפה הפלילית. מומלץ כי המשרד גם יקיים בקרה שוטפת על הטמעת עקרונות העבודה שבתורת האכיפה - במחוזות, במשטרה הירוקה וביחידות המשרד הרלוונטיות - וכן לקיים הליך סדור של הפקת לקחים כדי לטייב ככל האפשר את הליכי עבודתו בתחום. נוכח הממצאים שעלו בדוח בנוגע לסוגיות מבניות ולסוגיות כוח אדם בנושא זה יצוין כי רק סוגית האיוש במערך המודיעין במשטרה הירוקה תוקנה, בשים לב לייחודיות הפעילות של המשרד להג"ס באכיפת דיני הג"ס, מוצע כי המשרד להג"ס, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה יפעלו בשיתוף פעולה כדי לבחון את הפערים הקיימים ואת הדרכים לצמצומם באופן שיאפשר למשרד להג"ס לעמוד במשימותיו ולמלא את תפקידיו במלואם.

עומקם של הפערים שעלו בביקורת המעקב עולה ביתר שאת בנקודת זמן זו, שבה תחום הגנת הסביבה עומד בפתחה של רפורמה רגולטורית משמעותית - רפורמת הרישוי המשולב. במסגרת חוק חדש, יתוקנו הסדרי הרישוי וההיתרים הקיימים, באופן שהליכים אלו יאוחדו, כך שיינתן היתר סביבתי אחוד לפעילות בעלת פוטנציאל לגרום להשפעה סביבתית ניכרת. תיקון הליקויים חיוני אפוא להשגת היעדים בתחום האכיפה הסביבתית ולהתמודדות ראויה עם האתגרים הסביבתיים לסוגיהם שעימם מתמודדת המדינה ואשר צפויים להחמיר בעתיד.

