

ביקורת המדינה ברשויות המקומיות

בסוף שנת 1980 היו במדינה 202 רשויות מקומיות — 36 עיריות, 120 מועצות מקומיות ו־46 מועצות אזוריות. באותה שנה הוקמו המועצה המקומית רהט, במחוז הדרום; המועצה האזורית דרום השרון; שהיא חליפתן של המועצות האזוריות הירקון, השרון התיכון ומיפעלות אפק, במחוז המרכז; והמועצה האזורית עמק יזרעאל, שהיא חליפתן של המועצות האזוריות יזרעאל וקישון, במחוז הצפון.

בתקופה 15.2.80 עד 12.2.81 נערכו פעולות ביקורת ב־92 רשויות מקומיות, כלהלן: ביקורת שהקיפה חלק ניכר מפעולותיה של הרשות המקומית נערכה ב־34 רשויות מקומיות — 14 עיריות, 15 מועצות מקומיות ו־5 מועצות אזוריות; בדיקות קופה ומינהל כספים נערכו ב־58 רשויות מקומיות, מבין אלה שבהן לא נערכה ביקורת כאמור. עוד נערכה ביקורת בשני איגודי ערים לכבאות, בחמש ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, בחמש חברות רשויות מקומיות משתתפות בהנהלתן ובשלוש מועצות דתיות.

בדיקות מיוחדות, שהקיפו פעולות בתחום מוגדר בכמה רשויות מקומיות, נערכו בשני נושאים: רישוי עסקים והפיקוח עליהם על־ידי הרשויות המקומיות — הבדיקה נערכה בשמונה עיריות ובמועצה מקומית אחת*; שמירת איכות הסביבה ברשויות המקומיות — הבדיקה נערכה בשש עיריות ובשלושה איגודי ערים**.

בתקופה 15.2.80 עד 12.2.81 ניתנו דו"חות על הביקורת ברשויות המקומיות ובגופים מקומיים אחרים, כדלקמן:

עיריות: אשדוד; דימונה.

מועצות מקומיות: איכסאל; בסמת טבעון; ג'וליס; דאלית אל־כרמל; כפר יונה; כפר מנדא; כפר קרע.

גופים אחרים: המועצה הדתית אור עקיבא; המועצה הדתית גבעתיים; איגוד ערים איזור חיפה (שירות כבאות); "עזרה וביצרון", חברה לשיכון בע"מ; "שיקמונה", חברה ממשלתית־עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ.

מימצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על הרשויות המקומיות

להלן קביעות של מבקר המדינה ומימצאים, מתוך דו"חות על הביקורת ברשויות המקומיות שניתנו בתקופה 15 בפברואר 1980 עד 12 בפברואר 1981, העשויים להיות בעלי משמעות גם בשביל רשויות מקומיות אחרות ויתר הגופים המבוקרים.

חוקי עזר

מספר עבירות על חוקי־עזר של עירייה נקבעו בצו כ"עבירות קנס", והיינו לעובר על הוראתם ניתנת הברירה — להישפט על העבירה לפני בית משפט או לשלם במקום זאת קנס, בסכום שנקבע בצו. העירייה לא איפשרה לאלה שהאשמו בעבירות קנס לפטור עצמם על־ידי תשלום הקנס, אלא הגישה נגדם כתבי אישום לבית המשפט.

לגבי עבירות מסוג "עבירות קנס" יש לנקוט סידרי הדין שנקבעו בחוק, דהיינו על הרשות המקומית לאפשר למי שמואשם בעבירות קנס לשלם את הקנס שנקבע בגין אותה עבירה; רק אם לא שולם הקנס, והרשות המקומית סבורה שנסיונות העבירה מחייבות העמדה לדין, יש בסמכותה להגיש בשל העבירה כתב אישום.

* ראה להלן, עמ' 1003.

** ראה להלן, עמ' 1006.

אספקת מים

1. כמויות המים שרכשה מועצה מקומית בשנים 1976 עד 1978 חרגו במידה ניכרת מזכויות צריכת המים שלה; בשנת 1978 הגיעה החריגה ל-229,000 מ³. בגין הצריכה החורגת חויבה המועצה לשלם לחברת "מקורות" תוספות מעבר לתעריף הרגיל, שהסתכמו בתקופה האמורה בכ-600,000 ל"י. בנובמבר 1979 רכשה המועצה זכויות נוספות לאספקת 80,000 מ³ מים, אך עם זאת עלתה צריכת המים על הכמויות שבגינן היא רכשה זכויות, ובשנת 1979 עדיין חרגו רכישות המים של המועצה ב-150,000 מ³.

רכישת זכויות מים בכמות מספקת, ובמועד, הייתה עשויה לחסוך למועצה תשלומים בסכומים ניכרים.

2. עירייה לא מדדה את כמויות המים ששימשו להשקיית גינות ולצריכה המשותפת בבתי משותפים, וחייבה כל צרכן בבית כאמור על-פי הכמות המינימלית שנקבעה בתקנות בדבר אספקת מים ברשויות המקומיות.

אי-מדדת הצריכה המשותפת מהווה גורם המעודד ביובו מים.

עבודות פיתוח

1. עירייה הגישה בדרך כלל תקציבים בלתי רגילים לאישור משרד הפנים, לפני תחילת ביצוע הפרוייקטים, אולם רבים מתקציבים אלה לא שיקפו את מלוא ההוצאה האמודה והמקורות למימונה, אלא רק חלק מההוצאה — בגובה המימון החלקי שהעירייה השיגה עד לאותו מועד. העירייה חתמה בדרך כלל על חוזים לביצוע עבודות פיתוח, שהיקפם הכספי עלה על המימון שהשיגה לביצוע, וכתוצאה מכך הוציאה בפרוייקטים רבים סכומים גבוהים מאלה שאושרו בתקציב; בהיעדר מקורות מימון מאושרים נוצרו בתקציבים אלה גרעונות, בהיקף ניכר.

בהביאה לאישור הממונה על המחוז תקציבים בלתי רגילים לעבודות פיתוח, על רשות מקומית להציג את מלוא ההוצאה האמודה לביצוע הפרוייקטים ואת מקורות המימון שהובטחו, כדי שבבואו לדון באישור התקציבים יהיו לפניו כל הנתונים הבסיסיים הדרושים לכך, ובכך למנוע מהרשות התחייבויות כספיות מעבר לאפשרויותיה.

2. בעקבות פירסום מיכרו לסלילת המישה קטעי כבישים פנימיים, באורך כולל של כ-220 מטר, חתמה מועצה מקומית על חוזה בהיקף כספי של 143,400 ל"י. במהלך העבודה נתנה המועצה לקבלן הוראה לשפץ שמונה קטעי כבישים נוספים, באורך של כ-500 מטר, שלא תוכננו ולא נכללו במיפרט הטכני של המיכרו; בהתאם לחשבונית הסופית של הקבלן הסתכם ההיקף הכספי הכולל של העבודות ב-604,400 ל"י (למעט תוספת התייקרות ומע"מ), דהיינו למעלה מפי ארבעה מההיקף שנקבע בחוזה.

תיכנון מראש של כל העבודות שהיה בדעת המועצה לבצע ופירסום מיכרו לגבי מלוא היקפן, עשויים היו לאפשר קבלת הצעות במחירים זולים יותר — בהתחשב בגדילה בהיקף העבודה.

3. בחוזה לסלילת כביש נקבע, בין היתר, כי התשלום בגין עבודה נוספת, שפריטיה אינם דומים לפריטי עבודות הכלולות בחוזה, ייקבע על-ידי מהנדס העירייה, לפי מחירי השוק ביום הביצוע, ובתוספת שלא תעלה על 10% מערך העבודה והחומרים. בחשבונית הסופית בגין ביצוע העבודה, שהסתכמה ב-7.2 מיליון ל"י, נכללו עבודות שלא פורטו בחוזה, בהיקף כספי של 670,000 ל"י — כולל 140,000 ל"י בגין התייקרויות.

מאחר שחישוב התשלום בעד העבודות הנוספות נערך בהתאם לשיטה שנקבעה בחוזה, דהיינו מחירי השוק ביום ביצוע העבודות בתוספת 10%, לא היה מקום לתשלום תוספת התייקרות כלשהי בגין עבודות אלה.

רישוי ופיקוח על עסקים

מטרות הרישוי

המטרות של חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן החוק) באות להבטיח — באמצעות פיקוח מקצועי ומינהלי על עסקים — איכות נאותה של הסביבה, לרבות תנאי תברואה נאותים; מניעת מפגעים ומטרדים; קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשרותי כבאות; מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות; בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; מניעת סכנות של מחלות בעלי-חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות. חוק זה, יחד עם פקודת בריאות העם ופקודת מחלות בעלי-חיים, והתקנות שהותקנו על פיהן, מהווים מערכת חקוקים שנועדה לשפר את איכות החיים*.

החוק קובע שלא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידיו רישיון, שניתן לו על ידי רשות הרישוי, שהיא בתחום רשות מקומית ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך; מתן רישיון טעון אישור מוקדם של משרד הבריאות, וכן, לפי סוג העסק, אישור מוקדם של המשטרה, של משרד החקלאות ושל משרד העבודה והרווחה. כל אחת מרשויות רישוי אלה רשאית להתנות את הרישיון בתנאים מיוחדים העשויים לקדם את מטרת הרישוי, שיש לקיימם לפני שיינתן הרישיון או אחרי שניתן; זאת, בנוסף על תנאים כלליים שנקבעו בתקנות ובחוקי עזר של הרשויות האמורות לסוגים שונים של עסקים.

חובת הרישוי חלה על סוגי עסקים, שנקבעו בצווים שפורסמו על ידי שר הפנים בהתייעצות עם שר הבריאות, וכן, לפי מטרת הרישוי, בהתייעצות עם שר החקלאות, שר העבודה והרווחה או המשטרה. עד תיקון החוק, ביולי 1974, היה רישיון טעון חידוש מדי שנה; לפי התיקון לחוק והתקנות שהותקנו בעקבותיו, הרישיונות שיוצאו לרובם הגדול של סוגי העסקים הטעונים רישוי ישארו בתוקף כל עוד לא בוטלו (רשימות לצמיחות), ורק סוגים מעטים של עסקים בעלי רגישות מבחינה תברואית או בטיחותית — כגון בתי קפה ומסעדות, מקומות לצריכת משקאות משכרים, עינוגים ציבוריים ומלונות, טעונים רישיון תקופתי. בתיקון החוק יש כדי לאפשר לרשויות המקומיות להפנות את עיקר מאמציהן לבדיקתם של עסקים חדשים ולרישויים, לפיקוח על קיום תנאי הרישיונות בעסקים קיימים ולנקיטת צעדים נגד עסקים, המתנהלים ללא רישיון או בניגוד לתנאי הרישיון.

הבדיקה והיקפה

שני מבחנים עיקריים לקיום הוראות החוק: האם אמנם אין מופעלים ומנוהלים עסקים הטעונים רישוי עוד לפני שקיבלו רישיון עסק, ואם בעלי רישיון עסק מקיימים את תנאי הרישיון.

במסגרת פעולות ביקורת על רשויות מקומיות שנערכו בעבר, העלה מבקר המדינה ליקויים בתחום רישוי עסקים, שנכללו בדו"חות הביקורת עליהן. הממצאים העיקריים התייחסו להפעלת עסקים רבים ללא רישיון ולשימוש לא מספיק באמצעי האכיפה שהחוק נותן לרשויות המקומיות. בשנת 1980 נערכה בדיקה מיוחדת בתשע רשויות מקומיות במרכז הארץ: בעיריות בני ברק, גבעתיים, הרצליה, חולון, לוד, פתח תקוה, רמלה ורמת גן ובמועצה המקומית קרית אונו. נוסף על בדיקות ברשויות המקומיות ערכה הביקורת בירורים במשרד הפנים ובלשכות של משרד הבריאות במחוז תל אביב ובמחוז המרכז. להלן הממצאים שהועלו:

מידע ורשומות רישוי

— בידי הרשויות המקומיות לא היו רישומים מלאים ומעודכנים של העסקים שבתחומן, שהיו טעונים רישוי, כדרוש לקיום תקין של הרישוי, הפיקוח על העסקים ואכיפת החוק; חלק מהעסקים שהיו טעונים רישוי גם לא נכללו במערכת הרישומים, ועסקים שלא היו טעונים רישוי עוד, או שחדלו להתקיים, לא הופרדו ממנה.

בשלוש עיריות (בני ברק, גבעתיים ורמת גן) לא היו נתונים מרוכזים על העסקים הטעונים רישוי בתחומן, לרבות עסקים שפעלו ללא רישיון. במפקד שערכה עיריית בני ברק בעקבות הביקורת נקבע, שבתחומה כ-1,500 עסקים הטעונים רישוי, כשליש מהם פעלו ללא רישיון. מיון שנערך על-ידי הביקורת לגבי רישומים שנהל על עסקים במחלקת הגבייה בשתי העיריות האחרות הראה, כי בגבעתיים פעלו כ-800 עסקים הטעונים רישוי, וברמת גן כ-1,500 עסקים כאלה.

* על שמירת איכות הסביבה ברשויות המקומיות ראה עמ' 1006 בדו"ח זה.

להלן נתונים שהיו בידי חמש העיריות הנותרות על העסקים הטעונים רישוי שבתחומן :

עסקים טעונים רישוי מהם ללא רישיון			
הרשות המקומית	ס"ה	מספר	באחוזים
הרצליה	846	63	7
חולון	2,825	835	30
לוד	450	93	21
פתח תקוה	3,000	אין נתונים	—
רמלה	530	53	10

בעקבות הביקורת ערכן העיריות חולון ופתח תקוה מיפקד של העסקים הטעונים רישוי בתחומן, והתברר, כי מספרם היה למעשה נמוך באופן ניכר מהנתונים דלעיל : בחולון היו 1,735 עסקים, 30% מהם ללא רישיון ; ובפתח תקוה — 2,250 עסקים, ש-15% מהם היו ללא רישיון. העיריות הרצליה, לוד ורמלה טרם עשו לעדכון הנתונים על העסקים שהיו טעונים רישוי ועל אלה שפעלו ללא רישיון.

כדי להסדיר ולייעל את מערכות הרישום לרישוי עסקים ולפיקוח עליהם, דרוש לדעת הביקורת שהרשויות המקומיות יקבעו נהלים לאיטוף, להשלמה ולעידכון הנתונים הנוגעים לעסקים, ויכפידו על קיומם ; עוד על הרשויות המקומיות לשקול הנהגת עיבוד נתונים אוטומטי, שישולב במערכת הרישומים האוטומטית הקיימת אצלן.

תהליך הרישוי

ברישוי עסקים משתתפים מספר גורמים, בתוך הרשות המקומית ומחוצה לה ; חשוב איפוא שלא יהיו עיכובים מיותרים בתהליך הרישוי. הבקשה לקבלת הרישיון נבדקת ביחידות התברואה וההנדסה וכן בשירותי הכבאות. בחלק מהרשויות דנה בבקשה גם ועדת רישיונות (ראה להלן). הגורמים שמחוץ לרשות המקומית, הדנים בבקשה לפני אישורה, נקבעו בחוק והם : בכל מקרה משרד הבריאות ולפי העניין, גם המשטרה, השירותים הווטרינריים שבמשרד החקלאות ומשרד העבודה והרווחה. במהלך הרישוי חייב המבקש להמציא מסמכים שונים ולגבי עסקי מזון על העובדים לעבור בדיקות רפואיות.

— לקיום סדיר של הרישוי, דרוש שהוא יבוצע על פי נוהל קבוע, וכי ינוהל רישום מפורט ועדכני על שלביו של תהליך הרישוי, עד הוצאת הרישיון או חידושו. הביקורת העלתה, כי הרשויות המקומיות לא קבעו נוהל כזה. בארבע רשויות מקומיות (גבעתיים, לוד, קרית אונו ורמלה) לא נוהל רישום כרונולוגי על הבקשות לרישיון עסק או לחידושו ועל שלבי הטיפול בהן עד להוצאת רישיון ; עיריית גבעתיים הנהיגה רישום כזה בעקבות הביקורת. בעיריות האחרות (בני ברק, הרצליה, חולון, פתח תקוה ורמת גן) הרישום שנוהל לא שיקף את כל שלבי תהליך הרישוי ובפרט לא סיפק מידע על הגורם לו הומצאה הבקשה ומשך שהייתה בידיו. רישום שאינו שלם מקשה על המעקב והפיקוח על תהליך הרישוי וגורם עיכובים מיותרים בקבלת הרישיון.

להלן דוגמאות לעיכובים מיותרים בתהליך הרישוי :

(א) בעיריית בני ברק, גבעתיים, חולון, רמלה ורמת גן בחרה מועצת העיריה בוועדת רישיונות, שהיא בבחינת ועדת רשות, הדנה בבקשות לרישיון עסק. מאחר שהוועדות התכנסו לעתים רחוקות (בתדירות של אחת לחודש בעיריית רמת גן עד אחת לשמונה חודשים בעיריית רמלה), התעכב הטיפול בבקשות לרישיונות לעסקים, שפעלו רובם באותה עת ללא רישיון.

(ב) הרשויות המקומיות נהגו להעביר את הבקשה לרשויות המאשרות (משרד הבריאות, משרד החקלאות, משרד העבודה והרווחה, המשטרה וכן שירותי הכבאות) זו אחר זו, ובין השלבים הותזרה הבקשה ליחידת הרישוי להמשך ניתובה. הביקורת העירה, שלשם קיצור תהליך הרישוי, רצוי לפנות ברישומית לכל הרשויות המאשרות ולדאוג לקבל את תשובותיהן מוקדם ככל האפשר.

(ג) על פי תקנות רישוי עסקים (תקופת תוקפם של רישיונות, חידושם ואגרונת), התשל"ה—1974 (להלן "תקנות התוקף"), רשאית רשות רישוי לחדש רישיון תקופתי בהליך מקוצר, אם שוכנעה על ידי הצהרה מאת מי שבידו

רשיון תקופתי לעסק, כי לא חלו שינויים בבעלות העסק, במהותו ובמבנהו לעומת העסק המאושר כדון; ברשויות המקומיות שבבדק, לא נעשה שימוש בהוראות של תקנה זו, שנועדו לפשט ולקצר את תהליך חידוש הרשיון לעסק, הטעון רישוי תקופתי. במהלך הביקורת הנהיגה עיריית לוד הליך של חידוש רשיון תקופתי על פי הצהרה.

— בבדיקת הליכי הרישוי, העלתה הביקורת סטיות מהוראות החוק:

(א) החוק קובע, שראש הרשות המקומית או מי שהוסמך על-ידיה הוא רשות הרישוי. בבני ברק, בפחת תקוה ובקריית אונו חתמו על הרשיונות עובדים, שלא הוסמכו לכך על-ידי ראשי הרשויות המקומיות, כדרוש.

(ב) החוק קובע שתקופת תוקפו של רשיון תקופתי לא תפחת משנה. בהתאם לכך קובעות התקנות, שתוקפו של רשיון תקופתי הוא מ-1 בינואר עד 31 בדצמבר של אותה שנה; אם ניתן רשיון אחרי 1 בינואר תוקפו עד 31 בדצמבר של השנה שלאחר השנה שבה ניתן. הועלה, שהרשויות המקומיות נתנו רשיונות תקופתיים לתקופות זמן של פחות משנה, וציינו את ה-31 בדצמבר כמועד שבו יפוג תוקפו של רשיון שניתן באותה שנה, לעתים אף סמוך לסיומה.

(ג) על-פי "תקנות התוקף" נכללים בתי העיגול בין העסקים הטעונים רישיון תקופתי; בעיריות הרצליה, לוד ורמלה ובמועצה המקומית קריית אונו פעלו בתי הקולנוע בלא שרשיונותיהם חודשו מדי שנה. בעיריית גבעתיים לא חודשו רשיונות תקופתיים בשנים 1978 ו-1979 לכל העסקים שהיו טעונים רישוי תקופתי.

(ד) על-פי החוק, טעון עסק רישוי גם כאשר הרשות המקומית עצמה עוסקת בו ומי שמוסמך לתת אישור מוקדם, יקבע לעסק תנאים מיוחדים כאילו לא היה העוסק רשות מקומית, והרשות המקומית חייבת לקיים את התנאים האלה. במצא, שהרשויות המקומיות לא פנו לרשויות המאשרות אישור מוקדם ולא נקבעו תנאים מיוחדים לעסקים שנוהלו על ידיהן, כגון: משחטות, בריכות שחיה, בתי מרחץ, אולמות להקרנת סרטים ולקונצרטים.

(ה) חשיבות רבה נודעת לקיום התנאים שבהם הותנה הרישיון. בכל רישיון נכללת פיסקה כללית: "כפוף לתנאים המצורפים או שיוספו אליו". רק בחלק מן הרשויות (בלוד, בפחת תקוה וברמלה), נהגו למסור לבעל העסק את התנאים ביחד עם הרשיון, ואילו באחרות לא נהגו לצרף את התנאים פרט לתנאי המשטרה. לרעת הביקורת, מהווים התנאים חלק בלתי נפרד מהרשיון ולכן יש לצרפם אליו, כדי שבעל העסק יוכל למלא אחריהם.

(ו) תקנות רישוי העסקים מחייבות כל בעל עסק הטעון רישוי להציג את הרשיון בעסקו במקום הנראה לעין; ההוראה מפורטת גם על גבי הרשיון. הרשויות לא עמדו על קיומה של הוראה זו, שמשמעותה איננה פורמלית בלבד וקיומה מאפשר לציבור לפנות לעסקים הפועלים על-פי רשיון.

פיקוח ואכיפת החוק

עם העסקים הטעונים רישוי נמנים כאלה, שלהם חשיבות מיוחדת מבחינת בריאות הציבור ואיכות הסביבה, כגון עסקי מזון, בתי מטבחים, בתי שחיטה, שווקים, מפעלי תעשייה ואולמות שמחות. רישוי העסקים האלה והפיקוח עליהם נתון בידי יחידות התברואה של הרשויות המקומיות. הפיקוח הוטרינרי על עסקים המייצרים או המשווקים בשר הוא בידי רופאים וטרינרים של הרשות המקומית*.

בתיקון משנת 1973 לפקודת בריאות העם נקבע, כי שר הבריאות רשאי לקבוע בתקנות, בין השאר, את הכשירויות של התברואנים ברשויות המקומיות, על סוגיהם ותפקידיהם. משרד הבריאות עדיין לא התקין תקנות כאלה. למעשה, מעטים מקרב עובדים ביחידות התברואה ברשויות המקומיות הם בעלי כישורים מקצועיים מתאימים ומספר התברואנים המוסמכים קטן.

— בבדיקת סידרי הפיקוח על עסקים הטעונים רישוי הועלה, שבעיריות בני ברק, גבעתיים ורמת גן וכן במור עצה המקומית קריית אונו ביקרו פקחי העירייה בעסקים הפועלים על-פי רשיון לצמיחת בעיקר בעקבות תלונה על מפגעים; בעסקים הפועלים על-פי רשיון תקופתי ביקרו הפקחים רק לפני חידוש הרשיונות גם ברשויות האחרות לא הושתמו ביקורי הפקחים על תכנון תקופתי סדיר ונעשו לעיתים רחוקות. בכל הרשויות שבבדקו לא היה תיעוד סדיר על ביקורי הפקחים ועל ממצאיהם ולא הונהג דיווח תקופתי ממחלקות התברואה לראשי הרשויות על מצב הרישוי ועל הממצאים הנוגעים לתנאים השוררים בעסקים (ראה גם להלן על המצב התברואי בעסקי מזון).

בתחילת שנת 1979 ערכה לשכת הבריאות במחוז המרכז סקר על המצב התברואי בעסקי מזון במספר רשויות

* על הפיקוח הוטרינרי של הרשויות המקומיות ראה דו"ח שנתי 21 עמ' 801, דו"ח שנתי 22, עמ' 927 הצעות ועדת הכספים של הכנסת כעקבות ממצאי הביקורת, דו"ח שנתי 23, עמ' 933 ודוחות ביקורת על רשויות מקומיות.

מקומיות. הסקר כלל גם 334 עסקי מזון (מרביתם חנויות מכולת) בעיריות לוד, פתח תקוה ורמלה. ממציא הסקר הראו שהמצב התברואי בעסקים רבים לא היה מניח את הדעת: הקירות, התקרות והציוד לא היו נקיים; מצרכי מזון הוחזקו ללא הגנה מפני זיהום; מצרכי מזון הטעונים קירור נמצאו מחוץ למקררים.

החוק קובע אמצעים מינהליים ומשפטיים כנגד מפירי: ביטול הרשיון והוצאת צו סגירה מינהלי לתקופות מוגבלות והגשת כתב אישום לבית משפט על ידי הרשות המקומית; בית משפט רשאי לצוות על סגירת העסק ולהטיל קנסות.

— הרשויות המקומיות לא מיצו, בדרך כלל, את האמצעים שהחוק העמיד לרשותן כדי לאכוף אותו:

(א) בעיריות בני ברק ורמלה לא נהגו להוציא צווי סגירה מינהליים. ברשויות המקומיות האחרות הוצאו צווים אך הם לא בוצעו בדרך כלל.

(ב) הרשויות המקומיות לא קבעו סדרי קדימויות להגשת כתבי אישום נגד עבריינים, בהתחשב בסיכונים העלולים להיגרם לציבור.

(ג) על-פי נתונים של הרשויות המקומיות ובתי המשפט, נעו הקנסות, שהוטלו על-ידי בתי המשפט בשנים 1978 ו-1979, בין 500 ל"י ל-1000 ל"י, לעומת קנס מירבי של 5,000 ל"י שמותר היה להטיל באותה עת. נמצא, כי במקרים רבים לא המציאו הרשויות המקומיות לתובעים במשפטים נגד מפירי החוק את הפרטים שעל פיהם ניתן לדרוש עונש ההולם את חומרת העבירה. הפרטים החסרים נגעו לתקופת פעילותו של העסק, האם היה לעסק רשיון בעבר, לסיבות לאי מתן רשיון, למידת הסיכון בקיום העסק, להתראות והרשעות קודמות. בתי המשפט אף לא נתבקשו להטיל קנסות בנין עבירות נמשכות ולהוציא צווי סגירה לאחר הגשת כתב האישום.

(ד) ברשויות המקומיות לא נוהל רישום על מעקב אחר ביצוע צווי סגירה, שניתנו על ידי בתי המשפט ועל האמצעים שנקטו לאכיפת הצווים שלא בוצעו על ידי בעלי העסקים.

*

הממצאים שהועלו בבדיקת נושא רישוי עסקים והפיקוח עליהם בתשע הרשויות המקומיות מראים, שלא עלה בידי הרשויות למנוע את ההפעלה והניהול של עסקים רבים, עוד לפני שניתן להם רשיון עסק, וביניהם עסקים לא מעטים שהתנאים התברואיים והבטיחותיים ששררו בהם מנעו מתן רישיון.

על הרשויות המקומיות להנהיג מערכת מידע ורישום מלאה ומעודכנת על העסקים הטעונים רישוי שבתחומן ועל תהליך הרישוי עד השלמתו, להפעיל פיקוח מקצועי סדיר על העסקים ולנקוט אמצעים תקיפים יותר לאכיפת החוק ולהרתעה מפני הפרת הוראותיו. בד בבד עם אמצעים מינהליים ומשפטיים נגד מפירי החוק, ראוי שהרשויות המקומיות יטפחו על ידי טיפול מינהלי נמרץ וגם על ידי הסברה מתאימה. את מודעותם של בעלי העסקים והציבור לחשיבותה של חובת רישוי העסקים לבריאות הציבור ולבטיחותו.

על משרד הבריאות, בשיתוף עם משרד הפנים, לקבוע נוהלי עבודה ליחידות התברואה ברשויות המקומיות ואת הכישורים הנדרשים מעובדי יחידות אלה וכן לסייע להן באירגון היחידות ואיושן.

שמירת איכות הסביבה ברשויות המקומיות

איכות הסביבה במובנה הרחב, היא יכולתה של הסביבה לענות על צרכיו של האדם, לתרום לאיכות חייו כדי שיגיע לביצוע אופטימאלי של תפקידיו. הפעולות לטיפול איכות הסביבה הן בעיקרן שמירה על משאבי הטבע (אוויר, מים, קרקע, נחלים, אגמים, חופים וים, שטחים פתוחים ירוקים בעיר ואיכויות גוף) ומניעת מיפגעים (זיהום אוויר, ריח, רעש, חומרים רעילים, סילוק לא נאות של שפכים ופסולת מוצקת וכדומה).

הפיתוח התעשייתי הנרחב והגידול המואץ של אזורים עירוניים, שבעקבותיהם התעוררו בעיות אקולוגיות הביאו להכרה בחשיבות המרובה של הנושא. ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת

הקימה לעניין זה ועדת משנה לאיכות הסביבה, בראשותו של חבר הכנסת י. תמיר. גם הממשלה הגיעה לידי הכרה, שחשוב שהטיפול בנושאי הסביבה יהיה בידיה, כדי שתקבע מדיניות ממלכתית עם תכנון כולל ומקיף ושיוקצו לנושא זה משאבים מתאימים. בשנת 1973 הוקם, על פי החלטת הממשלה, השירות לשמירת איכות הסביבה (להלן: השירות) והוא פועל מאז 1976 במסגרת משרד הפנים. השירות נועד עם הקמתו לשמש כיחידת מטה מקצועית, שמתפקידה בין השאר ליישם ולכוון פעולות למניעת מפגעים סביבתיים בישראל*.

השלטון המקומי מספק במסגרת תפקידיו מגוון של שירותים, ביניהם שירותים סביבתיים, שיש להם השלכה על איכות הסביבה, כגון: אספקת מים, סילוק שפכים ופסולת, גינון, תכנון, פיקוח על הבנייה, פיקוח תברואי על עסקים ושיפור חזות העיר. מאחר שעל הרשויות המקומיות בתחומן מוטלת החובה לדאוג למניעת זיהום ומפגעים סביבתיים, הן הקימו מחלקות אופרטיביות ונעזרות גם במשרדי ממשלה שונים כגון בריאות, פנים, חקלאות, עבודה ורווחה. ביוזמתו של השירות הוקמו בשלוש השנים האחרונות יחידות מיוחדות לאיכות הסביבה, הפועלות ברשויות מקומיות ובמסגרת איגודי ערים. בדצמבר 1980 פעלו תשע יחידות כאלה בעיריית ירושלים, תל-אביב-יפו, חיפה, אשדוד, באר-שבע וחולון וכן באגוד, ערים בנפת אשקלון (שמירה על איכות הסביבה), באגוד ערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח בחדרה) ובאגוד ערים אזור דן (ביוב). גודלה של יחידה והרכב העובדים בה נקבע על ידי השירות והרשויות המקומיות. עובדי היחידה הם עובדי הרשות המקומית, שמינתה גם את ראש היחידה. בינואר 1981 הועסקו ביחידות האמורות 44 עובדים. התקציבים המיועדים לפעולותיהן השוטפות של היחידות ולפרוייקטים מיוחדים ניתנים להן ממשרד הפנים, על סמך דו"חותיהן הכספיים ובאישור השירות. היחידות מקבלות מהמשרד תקצבות נוספות, בהמלצת השירות, להקמתן של מערכות לניטור אוויר ולהחזקתן, למחקר, לרכישת מכשירים לניטור רעש וכדומה. השירות מקיים קשר הדוק עם היחידות ומספק להן באופן שוטף מידע וייעוץ טכני.

הסמכויות והתפקידים המוטלים על הרשויות המקומיות בנושאי הסביבה מתבססים על מערכת חיקוקים, המסמיכים את השלטון המקומי לעסוק בנושא זה, ביניהם: פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות והצווים שהוצאו מכוחה, חוק רישוי עסקים התשכ"ח—1968, חוק למניעת מפגעים התשכ"א—1961, פקודת בריאות העם 1940, חוק הרשויות המקומיות (ביוב) התשכ"ב—1962, חוק התכנון והבנייה התשכ"ה—1965, חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד—1964, וכן שורה של תקנות וחוקי עזר, שהותקנו מכוח החוקים האמורים וחוקי עזר של הרשויות המקומיות, המטפלים בנושאי תברואה, סילוק מטרדים, נקיון שווקים ועוד.

במסגרת הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות, הוקדשה בשנים האחרונות תשומת לב מיוחדת לטיפול של הרשויות המקומיות בנושאים סביבתיים ובדו"חות שניתנו התריע מבקר המדינה במספר רב של מקרים על מפגעים, שנגרמו עקב טיפול לא נאות של הרשויות המקומיות בתחומים שונים. בנובמבר ובדצמבר 1980 חזר ובדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בכמה מנושאי הסביבה, בשבע עיריות (ירושלים, תל-אביב-יפו, חיפה, אשדוד, באר שבע, חדרה ונתניה); בשני איגודי ערים איזור דן (ביוב) ואיכות הסביבה (תחנת הכוח בחדרה); בשתי רשויות ניקוז (חדרה ונחל קישון) וכן במינהלת הכנרת. בירורים משלימים נערכו בשירות לשמירת איכות הסביבה במשרד הפנים ובמשרד הבריאות. נבדקו בעיקר הנושאים הבאים: ההיבטים של איכות הסביבה בתכנון עיר, הפיקוח על בנייה, זיהום אוויר, סילוק שפכים ומניעת זיהום מקורות מים והטיפול בפסולת מוצקת.

תכנון סביבתי

הפיתוח המואץ של התעשייה, שהוקמה בחלקה בקרבת אזורים עירוניים ובעיקר ההתפשטות של אזורי המגורים עד אזורי התעשייה, פגעו באיכות הסביבה וגרמו ליצירת מפגעים אשר ההוצאות לסילוקם או לצמצום גבוהות ביותר. התופעה בולטת במיוחד באזורי חיפה ובאר-שבע, שבהם קיימים מפגעים, שקרבתם לאזורי מגורים גורמת סבל לתושבים. השלב המאפשר להבטיח לאזורי מגורים איכות סביבה גבוהה בעלות נמוכה ככל האפשר, הוא שלב התכנון. ככל שהפיתוח והבנייה של אזורי מגורים מתרחבים, גדלות במקביל ההוצאות למניעתם ולסילוקם של מפגעים סביבתיים ולאיכות סביבה משופרת. לכן חשוב לשלב בעת תכנון עיר היבטים של איכות סביבה כדי להבטיח ככל האפשר סביבה בעלת איכות נאותה, ללא מפגעים.

* על הביקורת שנערכה בשירות ראה דו"ח שנתי 29 של מבקר המדינה, עמ' 486—495.

1. הועלה, כי עדיין אין קני מידה מוגדרים די הצורך להנחייתן של הוועדות המחוזיות והמקומיות לתכנון ולבנייה כדי שיתחשבו באיכות הסביבה בשיקוליהן. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, יש אמנם הוראות מספר הנוגעות להבטחת השמירה על איכות הסביבה, אולם אין בו דרישה המחייבת להעריך את ההשפעות שתהיינה לתוכניות לסוגיהן על איכות הסביבה והמחייבת להתייחס להערכה זו בעת אישור תכניות.

על פי הדו"ח לשנת 1978 שהגיש השירות לממשלה, לא הובאו בחשבון בתכניות המיתאר הארציות והמחוזיות, שהכנתן הסתיימה, שיקולים סביבתיים די הצורך. לדוגמא, בתכנית המיתאר למחוז תל-אביב, שהוגשה לדיון במועצה הארצית לתכנון ולבניה ב-1978, לא הובאו בחשבון ההיבטים הסביבתיים ומטרדי רעש מתחבורה, עומס תנועה על הכבישים והצורך לטפל בבעיית החנייה ברמה מחוזית-מטרופוליטנית. על פי דיווחי השירות, הובאה בחשבון מלוא ההשפעה הסביבתית רק בתכנית מיתאר חלקית לתחנת הכוח בחדרה. בדו"ח הביקורת על עיריית נצרת, שפורסם על ידי מבקר המדינה בפברואר 1980, הועלה, שבתוכניות המפורטות לא נקבעו כללים כלשהם למקומות חנייה.

2. בדו"ח המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אוויר בישראל (מלר"ז) לתקופה אוגוסט 1977 — אפריל 1979, הובאו דוגמאות מספר של מטרדים, שנתהוו בשל מתן אישורים להקמתם של אזורים מגורים בסמוך למפעלי תעשייה או למפעלים ומוסדות אחרים, שהיו מוקדים לזיהום אוויר, לרעש, או לריחות.

(א) לפני עשרות שנים הוקם בבני ברק, במקום מרוחק מריכוז אוכלוסים, ביתר למזון מן הגדולים בענף. במרוצת השנים נבנו בתי מגורים במרחק מטרים ספורים מבית החרושת הפועל 24 שעות ביממה ופולט רעשים וריחות.

(ב) ליד בית המטבחים של איגוד ערים איזור רמת-גן, בני-ברק ובעתים (בית מטבחים, בתי שחיטה ופיקוח וטרינרי), הנמצא בתחום עיריית רמת-גן, נבנו לפני שנים אחדות בתי מגורים לכ-350 משפחות, הקובלים קשות על צחנה ורעש. איגוד הערים אמנם מנהל משא ומתן על העתקתו של בית המטבחים למקום אחר אולם התהליך עלול להימשך זמן רב. (ג) זה שנים שתושבים בהרצליה, כפר-שמריה ורעננה קובלים על רעש מטוסים הממריאים ונוחתים בשדה התעופה של הרצליה. שכונות מגורים לכ-500 משפחות הוקמו ממזרח לשדה התעופה אף כי ראש המינהל לתעופה אורחית פנה עוד בינואר 1973 לעיריית הרצליה ולוועדה המחוזית לתכנון ולבניה והתריע על שהדיריים הגרים במבנים, שהוחל בהקמתם באיזור, עלולים להיחשף לרעש כלי הטיס הממריאים ונוחתים בשדה התעופה. (ד) ליד מפעל ברמת-גן נבנו בשנים האחרונות בתי מגורים למאות משפחות המתלוננות על רעש, זיהום אוויר וריחות רעים, שמקורם במפעל.

לדעת הביקורת, מן הראוי שרשויות התכנון (הוועדות המקומיות והמחוזיות לתכנון ולבניה) לא תיתנה רשיונות בנייה להקמת בתי מגורים ליד מוקדי מטרדים, או להתנות מתן רשיונות כאלה בהעתקת המטרדים מן המקום, טרם הוחל בפעולות האיכלוס.

בשנת 1974 הוקמו ליד הוועדה הארצית והוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה צוות ייעוץ לענייני תעשייה (בו חברים, נציגי משרדי התעשייה המסחר והתירות, הבריאות, הפנים והחקלאות) — נציבות המים) וצוות היגוי לתכנית הארצית לתעשייה העלולה לפגוע באיכות הסביבה. בסוף 1977 החלו לכהן בוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה (ירושלים, תל-אביב, חיפה, הצפון, המרכז והדרום) יועצים לענייני סביבה, המסייעים לוועדות בהערכת ההשפעות של תכניות שונות על הסביבה והעוסקים בהכנת חוות דעת בנושאים סביבתיים המוגשים לוועדות. ב-1980 סיים השירות הנחיות להכנת תסקירים של הסביבה*, שילוו חכניות פיתוח בנושאים מספר כגון מגורים, תעשייה, כבישים, מפעלים לטיהור שפכים וחומי הדברה. אף על פי שבתקנות בדבר בקשה להיתר בנייה אין דרישה להגיש תסקיר השפעה על הסביבה, דרשו עיריות ירושלים וחיפה מיזמים של פרויקטים גדולים, שיש להם גם השפעה על איכות הסביבה, להגיש תסקירים כאלה. בשנת 1978 הטילה המועצה הארצית לתכנון ולבניה על השירות להכין דוגמאות של תקנות, שבהן ייקבעו סוגי התכניות שיש לצרף להן תסקיר, תוכן התסקיר, מעמדו המשפטי ומי רשאי לדרוש את הכנתו. הצעת התקנות הוכנה על ידי השירות ובעת סיום הביקורת נמסרה לדיון בוועדת משנה לענייני חקיקה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה. לאור החשיבות של התסקירים בשיקוליהם של מקבלי החלטות בנושאי תכנון ובנייה, הצביע משרד מבקר המדינה בפני משרד הפנים על הצורך להחיש ככל האפשר את הכנת התקנות בעניין זה.

* תסקיר השפעה על הסביבה הוא מסמך הכולל הערכות, שעל פיהן ניתן להגדיר או לחזות השפעות אפשריות של פעולות פיתוח על סביבתן.

בעיריות, שהקימו יחידות לאיכות הסביבה הולך ומתגבש שיתוף פעולה, בעת הטיפול בתכניות בנייה בין היחידות ובין הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. בעיריית חיפה נוכח נציג המחלקה לאיכות הסביבה דרך קבע בישיבות הוועדה המקומית. נוכחות קבועה של נציג היחידה לאיכות הסביבה בישיבות הוועדה המקומית רצויה לדעת הביקורת, שכן גם לנושאים הקשורים לתכניות בנייה בהיקף קטן, כגון ענייני תנייה, תוספות למבנים, והסקה יש השפעה ישירה על איכות הסביבה.

פיקוח על הבנייה

הפיקוח על הבנייה והקפדה על בנייה בהתאם לייעודם של המבנים ולהיתרי הבנייה שניתנו, מהווים אמצעי חשוב למניעת מפגעים ולשמירה על איכות הסביבה. הדבר אמור לא רק לגבי בניית מפעלי תעשייה, אלא גם לגבי מבני מגורים: ארובות מעשנות של מתקני הסקה ובישול, תוספות בנייה לא מאושרות למבנים קיימים, חריגות מתכניות הבנייה המאושרות, אינם מהווים מפגע אסתטי בלבד, אלא פוגמים באיכות החיים והסביבה. בדו"חות הביקורת של מבקר המדינה על הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה שפורסמו בשנים האחרונות, הובאו בין היתר, ממצאים על חריגות בנייה וליקויים בפיקוח של הרשויות על הבנייה. לדוגמא:

1. בעיריית תל אביב-יפו, הרצליה, נצרת ונתניה ובמועצה המקומית רעננה, לא היו תוכניות פיקוח, שיקפו במחזוריות סבירה את מרחב התכנון המקומי ושיבטיחו גילוי מוקדם ככל האפשר של בנייה בלתי חוקית; דיווחי הפקחים לא היו מקיפים דיים והתייחסו לחריגות בנייה בלבד, בלא שהובאו פרטים מלאים על ביקוריהם באתרי הבנייה ועל התקדמות הבנייה לשלביה השונים. דו"חות הפקחים הוויקו ללא מספור שוטף, עותקיהם לא נכללו בתיקי הבנייה ולא היה רישום מרוכז על המשך הטיפול בממצאי הפקחים. לא נוהל רישום שוטף שיאפשר מעקב אחרי שלבי הטיפול בתביעות משפטיות, שהוגשו בגין עבירות על חוקי הבנייה. בעקבות דרישות משרד מבקר המדינה פעלו הרשויות האמורות לשיפור נוהלי הפיקוח.
2. בעיריית הרצליה, נצרת ונתניה ובמועצות המקומיות רעננה ונתיבות נמצאו חריגות מאחורי הבנייה המאושרים, שהגיעו במקרים מסוימים עד לפי שניים ויותר מן המותר, מבלי שהרשויות נקטו די הצורך פעולה לאכיפת החוק.
3. המועצה המקומית בית-דגן לא פעלה לאכיפת חוק העזר שלה בדבר הריסת מבנים מסוכנים, ותושבים המשיכו להתגורר במבנים רעועים. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי עליה לפעול לאכיפת חוק העזר וכן היפנה את תשומת ליבו של משרד הפנים לעניין זה.
4. בעיריית תל אביב-יפו ונתניה ובמועצה המקומית נתיבות, לא בוצעו צווי הריסה של בית המשפט. משרד מבקר המדינה חבש לזרז את הטיפול בצווים אלה.

זיהום אוויר

זיהום אוויר נגרם בעיקר מגזים מזהמים, אבק, ריחות ועשן הבאים ממפעלי תעשייה, ייצור אנרגיה, תחבורה והסקה למיניה. החוק העיקרי הן בזיהום אוויר הוא החוק למניעת מפגעים, התשכ"א—1961 (חוק כנוביץ), האוסר בין השאר, זיהום חזק או בלתי סביר של האוויר ומטיל על השרים הממונים על ביצוע החוק — שר הפנים ושר הבריאות — לקבוע כללים בנדון ובין היתר להגדיר מהו זיהום אוויר חזק או בלתי סביר.

בתקנות למניעת מפגעים (איכות אוויר), התשל"ב—1971, ובתקנות למניעת מפגעים (פליטת חומר חלקיקי לאוויר), התשל"ג—1972, נקבעו תקנים לאיכות האוויר. פליטת חומרים מזהמים שונים, שפורטו בתקנות, במידה שיש בה כדי לגרום ריכוזם באוויר מעל לתקן, היא לפי התקנות זיהום בלתי סביר, של האוויר. עוד הותקנו בעניין זיהום אוויר: תקנות למניעת מפגעים (זיהום אוויר מחצרים), התשכ"ב—1962, תקנות למניעת מפגעים (זיהום אוויר מכלי רכב), התשכ"ג—1963 ותקנות למניעת מפגעים (זיהום אוויר ממבערי מוט להסקה ביתית), התשל"ג—1973.

תחנות ניטור

בעיריות ירושלים, חיפה, באר שבע, אשדוד וכן באיגוד ערים איזור דן (ביוב) ובאיגוד ערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה) הוקמו תחנות לניטור אוויר והן מופעלות על-ידי היחידות המקומיות לאיכות הסביבה. הנתונים של תחנות הניטור מועברים מדי יום ביומו לשירות. בתחנות הניטור, שהראשונה בהן הופעלה בחיפה בספטמבר 1976, מופעל מיכשור אוטומאטי חדש, שנרכש

על ידי השירות במכרז בינלאומי עבור הרשויות המקומיות. מספר חברות תעשייתיות ממשלתיות, כגון בתי זיקוק לנפט וחברת החשמל לישראל, הקימו יחידות משלהן לניטור הסביבה. בדיקת הפעלת תחנות הניטור ברשויות המקומיות ובאיגודי ערים, העלתה:

המכשור שנרכש, התגלה כרגיש לתקלות תכופות ואף הושבת כליל לחקופות ממושכות; לדוגמא: תחנת ניטור ניידת של איגוד ערים איזור דן (ביוב), שנרכשה בדצמבר 1978 ב-2.9 מיליון ל"י, מושבתה מאז שנרכשה. שתי תחנות ניטור של עיריית חיפה, האחת בשוק תלפיות והשנייה בקריית ביאליק, לא סיפקו נתונים על פתחן חד-חמצני וכלל פחמימנים במשך כל שנת 1979, ועד מועד סיום הביקורת בסוף 1980, בגלל תקלות במכשור. התחנה בקריית ביאליק פעלה, במחצית השנייה של שנת 1979 רק במשך 40% מהזמן שתוכנן. בשנת 1979 פעלו התחנות לניטור אוויר בירושלים ובאשדוד רק בחלק מהזמן שתוכנן לאותה שנה. בירושלים פעלה התחנה רק בכ-60% מהזמן שתוכנן ובאשדוד בכ-30%.

ארבעה מכשירי מדידה לגפרית דו-חמצנית, שנרכשו על ידי היחידה בחיפה בשנת 1976 כדי שישמשו כתחנות משנה, לא הופעלו למטרות שלהן נועדו וחלקן שימשו כעזרי לימוד לטכונים ותלמידים. לביקורת הוטבר שהסיבה לכך היא שהמכשירים מופעלים ידנית בעוד שהצרכים מתייבים מדידה רצופה על ידי מכשירים אוטומטיים.

כדי לאבחן ריכוזים מזהמים באוויר, העלולים להיווצר מהפעלת תחנת הכוח המוקמת ליד חדרה, הפעיל איגוד הערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה) באוקטובר 1980, 12 תחנות ניטור שנרכשו מחברה בחו"ל במימון משרד הפנים, במחיר של שלושה מיליון פלורנינים הולנדיים. התחנות מוקמו בחדרה וביישובי הסביבה ברדיוס של כ-20 ק"מ מתחנת הכוח. עוד מפעילה חברת החשמל באיזור זה ביקורת של משרד הבריאות שלוש תחנות ניטור חלקיות ומכשירים נוספים למדידה של דו-חמצנית הגפרית ושל אבק מרחף. גם באיזורי חיפה, תל אביב-יפו (ראה דו"ח שנתי מס' 29, עמ' 488) ואשדוד פועלות תחנות ניטור של חברת החשמל נוסף על תחנות הניטור המופעלות על ידי הרשויות המקומיות. משרד הבריאות אף הוא מפעיל באותם מקומות תחנות ניטור משלו. לדעת הביקורת ניתן היה למנוע כפילות ברכישה ובהצבה של תחנות, בתפעולן ובאחזקתן, העולים ממון רב, אילו הייתה קיימת מסגרת מוסמכת למימון בין הגופים האמורים; מן הראוי ששני המשרדים — משרד הפנים ומשרד הבריאות — יגיעו לידי הסכמה בעניין זה.

אכיפת החוקים, למניעת זיהום אוויר

החוק למניעת מפגעים והתקנות, שהותקנו על פיו בעניין זיהום האוויר (ראה לעיל) אמורים להוות את הבסיס החוקי לשמירה על איכות האוויר. בידי הרשויות המקומיות ניתנות אפשרויות לפעול למניעת זיהום אוויר הן בדרך של פנייה לרשויות הממונות על ביצוע החוק האמור והן על פי סמכויותיהן הכלליות למניעת מטרדים וסמכויותיהן המיוחדות לרישוי עסקים ופיקוח על עסקים לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח—1968. חוק זה מאפשר לרשות המקומית לקבוע תנאים מיוחדים להפעלתו של מפעל כדי למנוע, בין השאר, זיהום אוויר. מידע חשוב בעניין זה עשוי לעמוד לרשות אותן רשויות מקומיות, שהטילו בחוק עזר על המפעלים שבתחומיהן חובת דיווח שנתי לעניין הגנת איכות הסביבה. דיווח כזה אמור להתייחס, בין היתר, גם לנושא של זיהום אוויר ולכלול פרטים על שימוש בדלק לייצור אנרגיה וקיטור, על זיהום אוויר מתהליכי ייצור ועל ארובות במפעל. בין הרשויות שהתקינו חוקי עזר כאלה, היו עיריית חיפה והקרית, אשדוד, באר שבע, חולון, קריית גת והמועצה המקומית נשר; הדיווח האמור עשוי להיות כלי עזר נוסף על המעקב אחרי מקורות זיהום ועל הידוק שיתוף הפעולה עם הרשויות המטפלות בניטור ובמניעת זיהום אוויר ברמה ארצית. בדיקת הפעולות לאכיפת החוקים למניעת זיהום אוויר העלתה:

1. התקנות בדבר איכות אוויר על פי חוק למניעת מפגעים אוסרות פליטת חומרים מזהמים העלולים לגרום לריכוז חומרים כאלה באוויר מעל לתקן. ריכוז כזה באוויר באיזור מסוים יכול להיווצר על ידי היפלטם של החומרים המזהמים ממקורות רבים ומאחר שבדרך כלל רק הפליטה הכוללת מכל המקורות עלולה לגרום לריכוז הנמדד, קשה להוכיח איזהו המקור האחראי להיווצרות הריכוז שמעל לתקן, אלא אם כן זהו המקור היחיד באיזור, הפולט אותו סוג מזהם. מדידות ריכוז המזהמים באוויר על ידי תחנות הניטור יכולות איפוא להוות רק הוכחה משלימה או גלויות לאשמתו של מקור מסוים ולא הוכחה בלעדית. בארצות תעשייתיות פותחו, בנוסף לתקן איכות האוויר, גם תקני פליטה הקובעים מכסה כמותית מירבית מכל חומר מזהם, שמוחר למקור פליטה ספציפי לפלוט לאוויר; פליטה מעל למינסה זו היא עבירה על החוק. תקני איכות אוויר ותקני פליטה משלימים אלה את אלה. בישראל אין עדיין תקני פליטה לרוב המזהמים. עד מועד סיום הביקורת הושלמה אמנם הכנתם של מספר תקנים, אולם אלה לא פורסמו עדיין ואין להם חוקה מחייב.

2. האחריות למניעת מפגעי זיהום אוויר מתחלקת בין גורמים שונים: משרדי הבריאות, הפנים, התחבורה – בכל הנוגע לכלי רכב – המשטרה, והרשויות המקומיות. ריבוי הרשויות המטפלות בנושא מקשה לא פעם על פעולה יעילה בתחום חשוב זה.

3. הרשויות המקומיות לא היו בדרך כלל מודעות די הצורך לאפשרות להשתלב בפעולות למניעת זיהום אוויר באמצעות הכלים החוקיים העומדים לרשותן. עם הקמת היחידות לאיכות הסביבה בגרסה המודעות של הרשויות המקומיות לפעולה בכיוון זה, בעיריית חיפה, למשל, עוסקים בהכנת חוק עזר מיוחד לתחנת הכוח בחיפה שבאמ"צ עותו יוכלו לפקח ביעילות על הפעולות למניעת זיהום מתחנת הכוח. עיריית תל אביב-יפו הכינה הצעת חוק עזר, שיאפשר לה לפקח באופן יעיל יותר על פליטת מזהמים ממפעלים, מטסקיות, מבתי מלון ומכלי רכב.

בדיקת הדיווח שנתי לעניין הגנת איכות הסביבה, העלתה, כי לעיריית חיפה המציאו מרבית המפעלים, בשנת 1979, דיווחים כדרוש. לעיריית באר שבע המציאו דיווחים רק 9 מתוך 40 המפעלים שנדרשו לעשות כן. עיריית אשדוד לא הקפידה על קבלת דיווחים מן המפעלים שבתחומה בשנים 1977 ו-1979 (ראה גם להלן).

פעולות למניעת זיהום אוויר

בדיקה שנערכה בעיריית חיפה, אשדוד ובאר שבע, שבתחומן או בקרבתן מרוכזים מפעלים הפולטים גזים מזהמים, העלתה:

1. מפעלים רבים של התעשייה הכבדה בארץ כגון מפעלי מלט, מתכת, בתי זיקוק, תעשייה כימית ופטרולימית, וכן תחנות-כוח וגמלים נמצאים באזור חיפה. בתי הזיקוק לנפט ושלושת המפעלים הפטרולימיים שבקרבתם, אינם כלולים בתחום של רשות מקומית כלשהי. המפעלים גורמים מטרדים של זיהום אוויר וזיהום נחל קישון, מבלי שלעירייה תהיה מסגרת חוקית המקנה לה את הסמכות לפקח עליהם ולהפעיל בקרה על פליטת המזהמים, הדרושה לשמירה על איכות הסביבה. ראש עיריית חיפה פנה בעניין זה פעמים מספר לשר הפנים. במכתבו האחרון מדצמבר 1980, ביקש ראש העירייה להרחיב את התחום של עיריית חיפה לכלול בו את ארבעת המפעלים. העירייה גם ביקשה להכין חקני פליטה למפעלים הנ"ל אולם עד סיום הביקורת הם לא פורסמו.

בבתי הזיקוק לנפט מופעל לפיד לשריפת עודפי גזים. לעתים לא עמד הפלייד בעומס ושריפת הגזים לוותה בפליטת עשן, שגרם לזיהום הסביבה. לאחר מעקב על פליטות העשן, שנערך על ידי היחידה לאיכות הסביבה בעיריית חיפה ומדידות, שערך משרד הבריאות, הוגשה על ידי פרקליטות מחוז חיפה תביעה משפטית נגד בתי הזיקוק על זיהום האוויר הנגרם על ידי הפלייד. בגור הדין שניתן בדצמבר 1980 נקט המפעל וניתנה לו ארכה של שנתיים לפעול למניעת המטרד, על פי תוכנית שאושרה על ידי משרד הבריאות.

בקירבת חיפה, בתחום המועצה המקומית גשר, נמצא מפעל גדול לייצור מלט הפולט לאוויר מזהמים, בעיקר אבק. בשנת 1972 הוציאו שרי הפנים והבריאות, על סמך החוק למניעת מפגעים הוראות אישיות בצו למנהל המפעל שקבעו דרכים למניעת זיהום אוויר על ידי המפעל, לרבות חובת התקנת מסנני אבק לכל אחד מארבעת הכבשנים שבמפעל, אופן הפעלת המסננים וחובת ניטור ודיווח. הפיקוח על ביצוע הצו הוטל על משרד הבריאות. ב-1979 הוצא תיקון לצו, שלפיו הוטל על משרד הפנים חלק מסמכויות הפיקוח. משרד הפנים האציל מספר סמכויות למנהל היחידה לאיכות הסביבה בעיריית חיפה, שהעיקרית בהן היא הסמכות לקבל דיווחים מן המפעל. כבר יותר משלוש שנים תובעת עיריית חיפה משרי הפנים והבריאות לפרסם תיקון לצו, במישור הטכנולוגי ובמתן סמכויות לפיקוח, כדי שהרשויות המקומיות הנפגעות (חיפה וגשר) תוכלנה לקיים פיקוח יעיל יותר על פליטות האבק מן המפעל. גם ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת דנה בעניין ובמסקנותיה הצדיקה את תביעת העירייה.

עניין התיקון לצו האישני שימש גם נושא לשאלתה במליאת הכנסת ובתשובתו בנובמבר 1980 הודיע שר הפנים, שמשרד הפנים השלים הצעת נוסח מתוקן של הצו האישני ובה מעגן המשרד את המלצות ועדת הפנים לאיכות הסביבה של הכנסת וועדת המשנה לאיכות הסביבה. הצעת המשרד הועברה לאנשי משרד הבריאות, שהסכמתם לנוסח המוצע דרושה לצורך החתימה על הצו וזאת כיוון שתוקפו של הצו נובע מהחוק למניעת מפגעים, התשכ"א שבאחריות המשותפת של שר הפנים ושר הבריאות. בדצמבר 1980 פנה ראש עיריית חיפה גם לראש הממשלה בבקשה לזרז את פרסום התיקון לצו. במכתבו ציין ראש העירייה שלמעלה משנה עוסקים במשרד הבריאות ובמשרד הפנים בניסוח התיקון לצו האישני למפעל ולמרות הפניות החוזרות ונשנות לשר הבריאות ולשר הפנים עדיין לא הוצא התיקון.

בעקבות מקרה של זיהום כבד שנתגלה בנובמבר 1979, הוגשה, ביוזמת משרד הבריאות ועיריית חיפה, תביעה משפטית נגד המפעל. בדצמבר 1980 הורשע המפעל ומנהלו ושניהם נקנסו. המפעל התחייב לפני השופט שלהבא יקפיד על מילוי הצו האישני כלשונו.

2. באוקטובר 1980 השלים משרד מבקר המדינה ביקורת בעיריית אשדוד שכללה גם את היחידה לאיכות

הסביבה בעירייה. הכדיקה העלתה, שבשנים 1977 ו-1979 לא דרשה העירייה שהמפעלים שבתחומה יגישו לה דו"חות שנתיים על הפעלתם ועל פליטת המזהמים, כנדרש בחוק העזר שלה. בעקבות הביקורת הכינה העירייה תכנית לביקורים של עובדי היחידה בכ-20 מפעלים העלולים להיות מקור לזיהום אוויר ועד סיום הביקורת קיבלה דו"חות מ-11 מפעלים.

בתחום עיריית אשדוד נמצאות ארבע תחנות כוח של חברת החשמל, שהאחרונה בהן – תחנת אשכול ד' – החלה לפעול ב-1977. בהיתר הבנייה להקמת התחנה שניתן ב-1974 על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באשדוד, נקבעו תנאים שכללו, גם דרישות שנקבעו על ידי משרד הבריאות לגבי גובה הארובה, התקנת מיכלים לדלק דל-גפרית; הפעלת מערכת ניטור על ידי חברת החשמל בפקיח העירייה ובפקיח עליון של משרד הבריאות, ועיבוד נוהל התראה במקרה של זיהום אוויר כבד. בעירייה לא נמצאו מסמכים המעידים, כי בעקבות ההיתר אכן קיימה העירייה פיקוח על הבנייה של תחנת הכוח, כמתחייב מתפקידה כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה, ווידאה שהתנאים האמורים אמנם קיימו. מנתוני תחנות הניטור שבתיקי העירייה עולה, שבשנת 1979 לא היו בעיר, בדרך כלל, חריגות מהתקן של ריכוזי מזהמים. מנתוני תחנת ניטור אחת שמחזק לעיר עולה שנרשמו בחריגות בפרקי זמן ארוכים מהתקן, של אחד מגורמי הזיהום – גפרית דו-חמצנית – שמקורו העיקרי בתחנות הכוח. במענה לפנייה של משרד מבקר המדינה מספטמבר 1980 מסרה חברת החשמל באוקטובר 1980 על שורה של צעדים שהיא נוקטת לצמצום הזיהום.

ביוני 1977 אישרה ועדת המשנה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז הדרום, תוכנית מפורטת להקמת מטופים בגמל אשדוד על ידי חברת הטוספטים לשינוע ולטעינה של פוספטים. אישור הוועדה הותנה בקיום תנאים שעיקרם: הוצאת צו אישי מכוח החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, בו יזורטו תנאים להפעלה ולאחזקה תקינים של המתקנים, ואמצעים שעל החברה לנקוט למניעת מטופים סביבתיים; הפמת ועדת מעקב, שסמכויותיה יוגדרו בצו האישי ושהיא תלווה את הכמת מטופי החברה, תנאי הפעלתם ואחזקתם. ועדת מעקב בהרכב של נציגי העירייה, המשמש כיושב ראש הוועדה נציג משרד הבריאות ונציג משרד הפנים הכינה הצעה של הצו האישי לחתימתם של שרי הפנים והבריאות הממונים על ביצוע החוק. ביולי 1979 נחתם הצו על ידי שר הפנים ונשלח לחתימתו של שר הבריאות. בגלל חילוקי דעות בין שני המשרדים על סמכויות הפיקוח על ביצוע הצו, לא נחתם הצו על ידי שר הבריאות עד סיום הביקורת.

3. בדו"ח מבקר המדינה על הביקורת בעיריית באר שבע, שניתן ביוני 1978, הובאו מימצאים בעלי משקל בתחום איכות הסביבה, ביניהם מימצאים הנוגעים לזיהום האוויר על ידי שני מפעלים כימיים. באוקטובר 1980 נערכה בדיקת מעקב על פעילות העירייה בנושאי הסביבה והעולה, שהמפעלים מוסיפים לפעול ללא רשיונות וכי עדיין לא נמצאו פתרונות לבעיות של הריחות, זיהום האוויר והזיהומים האחרים שהם גורמים. בביקורת שנערכה ב-1978 הסבירה העירייה למשרד מבקר המדינה כי בעיות הזיהום של אחד מהמפעלים תיפתרנה לאחר שמתקני הייצור שלו יעברו לרמת חובב. העברתו תוכננה ל-1979. מבדיקת מעקב שנערכה בינואר 1981 עולה שהמפעל עבר, ובבאר שבע נותרו רק מתקני ייצור נסיוניים. גם המפעל השני תכנן להעביר חלק ממתקני הייצור שלו לרמת חובב. בתכנית שהגיש המפעל לעירייה בספטמבר 1979 נקבע, כי שלושה מתקני הייצור של חומרים המזהמים סכנה אקולוגית, יועברו לרמת חובב בשלבים: האחד ב-1984, השני ב-1987 והשלישי ב-1989. לאחר שארעו באוגוסט 1980 שלושה מקרים של פליטת מזהמים בכמות מרובה, קיצר משרד הבריאות את התקופה המסוימאלית להעברת המתקנים, ל-5 שנים (עד סוף 1985). מן התיעוד הנמצא בעירייה עולה, שהמפעל ייצר, החל בשנת 1977, חומר רעיל שמשרד הבריאות מתנגד לייצורו בבאר שבע במתקן שקיבל רישוי לצורך ייצור חומר אחר; לא נמצא תיעוד, שלפיו ניתן לדעת אם התומרים האמורים הם היחידים במפעל אשר ייצורם מהווה סכנה אקולוגית. באוקטובר 1980 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, שהמפעל התחייב להפסיק את ייצור החומר הרעיל האמור. בינואר 1981 הודיע מהנדס התברואה המחוזי של משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה, שבבדיקה, שערך בדצמבר 1980, הוברר כי ייצורו של החומר הרעיל עדיין לא הופסק. משרד מבקר המדינה דרש מהעירייה וממשרד הבריאות לפעול לאלתר להפסקת הייצור של החומר הרעיל.

סילוק שפכים ומניעת זיהום מקורות מים

ישראל מנצלת יותר מ-95% מפותנציאל המים שלה, לרבות מי תהום נחלים ואגמים. הזרמת שפכים לנחלים ולאגמים, שימוש בדשנים וחומרי הדברה ומיקום לא מתאים של אתרי סילוק פסולת מוצקת, גורמים זיהום של המים. מחסור המים מחייב פעולות לצמצום זיהום מקורותיהם ולהשבת שפכים לשימוש חוזר. במסגרת הפרויקט של הביוב הארצי (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 490-499), נמצאים כיום בשלבי ביצוע שלושה פרויקטים גדולים לטיהור מי שפכים והחזרתם הקולחים המטהרים למשק המים של המדינה: מפעל שפכי גוש דן המוקם על ידי איגוד ערים איזור דן (ביוב), מיועד, בשלב ראשון, לטהר כ-85 מיליון מטרים מעוקבים שפכים החל בשנת 1983;

מפעל תשלובת הקישון, המוקם על ידי שותפות בין המועצה האיזורית קישון, רשות הניקוז נחל קישון ואגודה מרכזית שיתופית חקלאית לפיתוח איזור מגידו, מתוכנן למחזור כ-12 מיליון מטרים מעוקבים שפכים לשנה החל בשנת 1983; מכון שפכים המוקם על ידי עיריית חדרה (ראה גם להלן) ליד קיבוץ גן-שמואל שימחזור כ-6 מיליון מ"ק שפכים לשנה החל בשנת 1982.

בדיקות הקשורות בזיהום של מי נחלים, מעיינות, בריכות ומי תהום, מידת הזיהום והשלכותיו, נעשות על ידי גופים שונים, ביניהם נציבות המים, משרד הבריאות, חברת "מקורות", תה"ל, רשות שמורות הטבע והרשות המקומית, שבתחומה נמצא מאגר המים. הממונה על מניעת זיהום מי הכנרת ומקורותיה היא מינהלת הכנרת שליד נציבות המים שבמשרד החקלאות, המשמשת גם כרשות ניקוז של אגן ההיקוות הגדול ביותר של המדינה. ליד האגם פועלת גם מעבדה של החברה לחקר הימים והאגמים, הבודקת בקביעות את מי האגם והמים המוזרמים אליו. לפי נתוני מינהלת הכנרת חלה בשנים האחרונות הרעה באיכות המים בגלל ריבוי חיידקים פתוגניים, המגיעים לאגם בעיקר באמצעות שפכים של יישובים בגליל העליון, המוזרמים ללא טיהור לתעלות הירדן. כמות המזהמים האחרים נמצאת ברמה יציבה פחות או יותר. נציבות המים, מינהלת הכנרת ומשרד הבריאות, פועלים למציאת פתרונות לבעיות הזיהום, ביניהם הקמת שני מאגרים למי שופכים, הגברת הפיקוח על תחזוקת מתקני ביוב באיזור ותכנון מתקנים נוספים.

חמשת הנחלים הגדולים של ישראל — הירדן, הירקון, נחל אלכסנדר, נחל חדרה וקישון — ונחלים קטנים רבים הם בעלי איכות מים נמוכה מאוד. לחלקים גדולים מהם מוזרמים שפכים ביתיים ותעשייתיים, חלקם — בצורה גולמית וחלקם — לאחר שעברו שלבי טיהור ברמות שונות. לא נקבע עדיין תקן מחייב שיגדיר בבירור את איכות המינימום של שפכים וקולחים שמתר להזרים לנחלים. על מצבם של נחלי ישראל התריעה גם הוועדה לענייני ביקורת המדינה, כשדנה בדו"ח מבקר המדינה על הביקורת ברשות ניקוז נחל חדרה שפורסם בדצמבר 1975.

רשתות ביוב ומתקני טיהור

בדו"חות של מבקר המדינה הובאו בשנים האחרונות מספר ממצאי ביקורת הדנים בהתקנה ובתחזוקה של רשתות ביוב מקומיות על ידי הרשויות בתחומן הן מצויות. בבדיקות שנעשו נמצא בין השאר, ששפכים הוזרמו לחצרות ולרחובות על ידי תושבים, מבלי שהרשות המקומית פעלה נגדם, לבד מהתראות שלא הביאו לסילוק המפגעים (במועצות המקומיות בית דגן, כפר מנדא, ואר-ריינה); רשת ביוב, לא הייתה מוחזקת כראוי ולא הוכנה תכנית לחזוקה תקופתית של רשתות הביוב והמתקנים (בעיריית הרצליה, נצרת, קרית ימים, מועצה מקומית קרית עקרון ומועצה אזורית עזתה); שפכים זרמו בתעלות פתוחות (במועצה האזורית השרון התיכון והמועצה המקומית נתיבות).

לפי דרישת משרד מבקר המדינה המציאה המחלקה לביוב ולניצול קולחין לחקלאות שבמשרד החקלאות — נציבות המים, בתחילת 1980, רשימה של ארבעים ושלוש יישובים (בה לא נכללו היישובים שבאגן ההיקוות של הכנרת) — בתחום המועצות האזוריות מעלה יוסף, גליל תחתון, חוף הכרמל, מנשה, עמק חפר, השרון התיכון, מפעלי אפק, חדר השרון, מטה יהודה, מודיעים, בקעת הירדן, עציון, שער הנגב, תמר, אשכול — שבהם קיימים מטרדים סביבתיים כתוצאה מורמת שפכים לא מטהרים לנחלים וכתוצאה מהזנחת הטיפול והתחזוקה ברשת הביוב. עוד כללה הרשימה שישה יישובים עירוניים — אור יהודה, גן יבנה, מעלות, נתיבות, קרית שמונה ורכסים, שגם בהם היה מצב דומה. משרד מבקר המדינה פנה בספטמבר ובאוקטובר 1980 אל הרשויות המקומיות הנזכרות, הפנה את תשומת ליבן לבעייה ודרש מהן לפעול לתיקון הליקויים.

המתקנים לטיהור שפכים עירוניים מתחלקים בדרך כלל לשלושה סוגים, בהתאם לכושר טיהורם ובהתאם לכך גם לגובה עלותם: אגני הימצון; בריכות מאווררות; ושיטת הבוצה המשופעלת (בשיטה זו המטפלת גם במשקעי הביוב יופעלו המתקנים החדשים באזורי גוש דן, הקישון וחדרה).

תחזוקת מתקני הטיהור יקרה, בין היתר בגלל צריכה גבוהה של חשמל למשאבות של המתקנים, והיא מצריכה מומחיות וטיפול שוטף. נציבות המים הצביעה בפני משרד מבקר המדינה על כך, שלמספר לא קטן של רשויות מקומיות אין ידע וכווח אדם הדרוש כדי לטפל במתקנים, שבהקמתם וברכישתם הושקע כסף רב. בגלל טיפול ירוד במתקנים, נזקים לציוד ומפגעים שנגרמו בשל כך, הוחלט על ידי משרד, הפנים ומשרד הבריאות, שהחזקת המתקנים תימסר במספר רשויות מקומיות לגופים אחרים המומחים בכך. כך למשל נמסרו לאחרונה אחזקת מתקני הטיהור בנתניה לידי חברת "מקורות" ואחזקת מתקני הטיהור של קרית שמונה לידי מינהלת הכנרת.

לדעת הביקורת, ניתן — בין אם יועסק גורם חוץ ובין אם לא — לעשות הרבה יותר בתחום הטיפול במתקנים על ידי הרשויות המקומיות, אף במגבלות כוח האדם הקיים ובמסגרת האילוצים התקציביים שבהם הן פועלות. דרוש שהרשויות המקומיות תעשינה מאמצים להכשרת עובדים במחלקות ההנדסה והתברואה לטיפול במתקנים, תיערך תכנית מפורטת לתחזוקה שוטפת ומונעת ויוקפד על החלפה או תיקון במועד של אביזרים פגומים. בכך אפשר יהיה למנוע מטרדים ולחסוך כספים רבים במועד מאוחר יותר כאשר ייגרם למתקנים נזק כבד, שאין לו תקנה.

שפכים תעשייתיים

שפכים תעשייתיים עלולים להכיל חומרים רעילים או ריכוזי מלחים או חומצות הגורמים לזיהום חסר תקנה לנחלים, שאליהם הם מוזרמים. הם עלולים להזיק למערכת הביוב ולפגוע בתהליכים הביולוגיים של טיהור השפכים. לפיכך יש לטוהר שפכים תעשייתיים כאלה במתקני טיהור מיוחדים במפעלים עצמם, או בצורה מרוכזת, אם הדבר ניתן, לפני הזרמתם לרשת הביוב הכללית או לנחלים.

מפעלי תעשייה רבים מזרימים שפכים, הכוללים חומרים, הגורמים נזק לנחלים ברחבי הארץ. לדוגמה, מפעלי התעשייה הכימית בבאר שבע מזרימים שפכים לנחל באר שבע, מפעלי תעשייה בנתניה מזרימים שפכים לנחל פולג, תעשיות נפט ותעשיות כימיות מזרימות שפכים לנחל קישון. מפעלי תעשייה בחדרה מזהמים את נחל חדרה (על פי התכנון יינתן טיפול לשפכים אלה במסגרת מכון הטיהור המוקם עתה על ידי העירייה ואיגוד הערים לאיכות הסביבה בחדרה). הרשויות המקומיות לא פעלו ברוב המקרים נגד המפעלים המזהמים או הסתפקו במשלוח התראות ללא צעדי אכיפה ממשיים. הרשויות המקומיות, שבתחומן מפעלים מן הסוג האמור, הסבירו למשרד מבקר המדינה, שהקמת מכוני טיהור מיוחדים במפעלים כרוכה לרוב בהוצאה כספית ניכרת, שהמפעלים ברובם לא יוכלו לשאת בה והוא הדין בכל הנוגע להקמת המכונים על ידי הרשות עצמה.

משרד מבקר המדינה, הצביע על כך, שהנסיון מורה, שניתן להגיע להקטנה מירבית של הזרמת השפכים התעשייתיים, המזיקים לנחלים או לרשת הביוב, לאחר פעולות תכנון ואכיפה ממושכות: על פי נתוני איגוד ערים איזור דן (ביוב) הופסקה כמעט כליל הזרמת שפכים תעשייתיים לירקון; לגבי נחלי קישון והגדורה (יובל של נחל קישון ממזרח לאיזור התעשייה של מפעל חיפה), הוחל בביצוע תכנית לטיהור שפכים במפעלים עצמם ובאמצעות מתקני הטיהור של תשלובת הקישון, שהקמתם אמורה להסתיים בשנת 1983; על פי נתוני היחידה לאיכות הסביבה בעיריית חיפה צומצמה הזרמת שפכים תעשייתיים בלתי מטהרים לנחל קישון בכ-11% בשנת 1979/80. עד מאי 1980 התחברו 12 מפעלי תעשייה שבתחום עיריית חיפה לרשת הביוב העירונית והפסיקו את הזרמת השפכים לנחל הגדורה. 10 מפעלים נוספים יחוברו, לפי נתוני היחידה, לרשת הביוב עד מאי 1981.

לדעת הביקורת מוטלת החובה על הרשויות המקומיות להגיע להסדר עם המפעלים שבתחומן בבעיית השפכים ואם הדבר לא ניתן, לאכוף זאת עליהם באמצעות הכלים העומדים לרשותן לפי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), תשכ"ב—1962. הרשויות המקומיות ברובן לא מיצו עדיין את האפשרויות שהחוק מקנה להן, כדי לאכוף על המפעלים התקנת מתקני טיהור או כדי לממן מתקנים מיוחדים הדרושים לטיהור שפכי תעשייה (ראה גם דו"ח על הביקורת בעיריית הרצליה מינואר 1978 ודו"ח על הביקורת בעיריית תל-אביב—יפו, ממאי 1978).

פסולת מוצקת

גידול האוכלוסייה וצפיפותה, עלייה ברמת החיים, שינויים בהרגלי הצריכה, והגידול המהיר בתיעוש ובבנייה, החמירו את הבעייה של זיהום על ידי פסולת מוצקת. פסולת מוצקת, אם אינה מסולקת בצורה נאותה, עשויה לגרום לזיהום מי תהום, להיווצרות ריחות רעים, לריבוי חרקים ומכרסמים, להיווצרות מטרדי עשן עקב התלקחות ערימות אשפה, לזיהום קרקע וכן לפגיעה בנוף.

סילוק האשפה הוא בין השירותים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות והוא מרכיב חשוב בתקציבן. הרחקת האשפה מאזורי מגורים ותעשייה כרוכה בהוצאות איטוף והובלה גבוהות, והטיפול באשפה, באתר שאליו היא נאספת, מהווה בעייה מבחינה כספית ומבחינה מציאתם של מקומות מתאימים, מניעת זיהום מים וקרקע ומטרדים אחרים. במשך שנים הרבו רשויות מקומיות לא מעטות לפנות את האשפה למגרשים בסמוך לאזורי מגורים,

אזורי תעשייה וכבישים עורקיים, לעיתים קרובות אף מבלי לדאוג לטיפול באות בפסולת. כך נוצרו מטרדים כגון מזבלה באיזור פיתוח קישון שבתחום עיריית חיפה, מזבלות בקירבת ראשון לציון, עפולה, נהלל ועוד.

מספר מועצות מקומיות, בעיקר בכפרי מיעוטים, לא הקימו עדיין מערכת מסודרת לאיסוף אשפה מבחי התרשבים ולא אכפו על תושביהן את חוקי העזר שלהן בדבר תברואה וסילוק מפגעים לצורך חובם בהתקנת מיכלי אשפה ליד הבתים ושמירה על ניונים. בדרישות על הביקורת באותן רשויות מקומיות דרש משרד מבקר המדינה לפעול לאכיפת החוקים ולסילוק המפגעים.

עקב מיעוט אתרים מתאימים לריכוז פסולת מוצקת, ממליצים מומחים על פתרונות אזוריים משותפים למספר רשויות מקומיות. איגודי ערים המספלים במרכז באיסוף אשפה וסילוקה באתרים מיוחדים קיימים באזורי גוש דן, חיפה, השרון והשרון הצפוני, דרום יהודה ונפת אשקלון. בדרך כלל מפעילות מועצות אזוריות מערכת לאיסוף וסילוק אשפה עבור היישובים שבתחומן. תוכניות אזוריות מופעלות החל בשנת 1979, באיזור אגן הקקיות של הכנרת והגליל העליון, על ידי מינהלת הכנרת כאשר הפסולת מסולקת לשני אתרים, שנבחרו לאחר בדיקות וסקרים שנעשו על ידי תה"ל ושלפיהם האתרים עומדים בדרישות ההידרולוגיות גיאולוגיות והסביביות, וכן באיזור ירושלים.

בסוף שנת 1980 הושלמה הכנתה של תכנית מתאר ארצית לסילוק אשפה, שהוזמנה על ידי משרד הפנים לפני מספר שנים אצל חברת תכנון, והיא הוגשה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה. השיטה, שהתכנית ממליצה עליה כעל פתרון שימושי ביותר לטווח הקרוב, היא שיטת מילוי וכיסוי בעפר בדרך הידועה "קבורה סניטרית", במשולב עם תחנות מעבר ואחרי סילוק, המרוחקים ממרכזי אוכלוסין.

*

פיצול רב מאפיין את הטיפול בנושאים סביבתיים בישראל, הן במישור הארצי והן במישור המקומי. קיימים למעלה משישים חוקים ופקודות הנוגעים להגנה על איכות הסביבה וכן תקנות, צווים וחוקי עזר, שהוצאו מכוח החוק. הסמכויות לביצוע החוקים והתקנות וכן לאכיפתם, נתונות בידי משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ורשויות ציבוריות אחרות. נמצא, כי בכמה מקרים בהם הפעלת הסמכות החוקית משותפת התערור קשים, במיוחד במה שנוגע להפעלת החוק למניעת מפגעים, התשכ"א—1961, והתקנות שהותקנו על פיו, שאכיפתם מוטלת על שרי הבריאות והפנים במשותף. בגלל הבדלי גישה בין שני המשרדים מתעכבת הוצאת תקני פליטה של גזים מזהמים, נתעכבה הוצאת צווים אישיים למנהלי מפעלים הגורמים מפגעים, והאפשרויות לשיתוף פעולה בין כל הגורמים, שלהם ציוד וידע לניטור ואיתור מוקדי זיהום, לא באו לידי מיצוי. הטיפול הבינמשרדי בנושאים סביבתיים נדון גם בכנסת שהחליטה, בנובמבר 1977, על ריכוז כל העניינים הסביבתיים בידי שר הפנים. המלצה זו טרם מומשה. לדעת הביקורת, יש לפעול על מנת להביא לתיאום ולמניעת כפילות בכל נושאי איכות הסביבה ולהגיע על ידי כך לניצול מירבי של המשאבים הקיימים והמתוכננים.

העדר ריכוז של הטיפול בענייני הסביבה קיים גם בין הגופים והמחלקות של הרשויות המקומיות והוא הדין בסמכויות הפיקוח והאכיפה: הקמת היחידות לאיכות הסביבה, שבהן הוחל ב־1975, היא פעולה בכיוון הרצוי לארגון יעיל יותר של טיפול הרשות המקומית בנושא הסביבתי, הן במישור האופרטיבי ובמתן ייעוץ מקצועי, והן ביצירת מסגרת לתיאום בין המחלקות העירוניות לבין עצמן ובין הרשות המקומית והרשויות האחרות העוסקות בנושאי הסביבה.

החקיקה בתחומים מסוימים — בעיקר בנושאי איכות אוויר ושפכים תעשייתיים — עדיין לוקה בחסר, אך ניתן לעשות יותר באופן אפקטיבי ומשמעותי, אף באמצעות החוקים הקיימים ותוך שימוש בכלי הפיקוח והאכיפה הקיימים. הרשויות המקומיות אמונות על שמירת איכות הסביבה בתחומן ולכן מוטלת עליהן החובה לנקוט יזמה בכל הנוגע לעניין זה ועל הרשויות הממלכתיות — במיוחד משרד הפנים ומשרד הבריאות, להנחות אותן בכך. לרשויות המקומיות סמכויות נרחבות בענייני התכנון והבנייה, בענייני תברואה ופיקוח על עסקים, בענייני אספקת מים וטיפול בשפכים, שיפור חוות העיר וכדומה. הן מקיימות מנגנון פיקוח שניתן להפעילו ביתר יעילות לפיקוח על איכות הסביבה ועל מניעת מטרדים. באמצעות אכיפה יעילה יותר של חוקי עזר מתאימים יכולות הרשויות המקומיות למנוע זיהום והשחתת הסביבה על ידי נקירת הליכים משפטיים נגד המזהמים; עליהן לנקוט יוזמות חקיקה ככל שהדבר דרוש להשלמת המסגרת התחקיתית הקיימת.