

## משרד הפנים

### פעולות ביקורת

במשרד הפנים נבדקו פעולות המפקח הארצי על הבחירות בדבר הכנת פנקס הבוחרים לכנסת ה-12 והצגתו. בוועדת הבחירות המרכזית, בוועדות האזוריות ובוועדות הקלפי וכן בצה"ל, נבדק ארגון הבחירות לכנסת ה-12, וניהולן ביום הבחירות.

במסגרת ביקורת בנושא איכות האוויר בישראל, נבדקו פעולותיהם של משרדי הפנים, הבריאות והתחבורה בטיפול במפגעי זיהום אוויר ובמניעתם; נסקרה התחיקה בנושא וכן הסמכויות המוקנות על פי החיקוקים למשרדים השונים.

ביחידת רשם העמותות שבמשרד הראשי, נבדק תהליך רישום העמותות; המעקב והפיקוח אחר פעילותן ומחיקת אגודות עותומניות אשר לא ביקשו להרשם כעמותה.

במינהל התכנון שבמשרד הפנים נבדקו הפעולות לאכרזה על אתרי לאום והטיפול בשימור אתרי ראשית ההתיישבות. כן נבדקו פעולותיה של המועצה לשימור מבנים ואתרי ראשית ההתיישבות שליד החברה להגנת הטבע, ופעולותיה של עיריית תל אביב-יפו בתיחום שימור אתרים.

## הבחירות לכנסת השתים עשרה

### ריכוז ממצאים

קיים לכאורה חשד מבוסס לשימוש שלא כדין בזהותם של בעלי זכות בחירה: מבין 54,000 בעלי זכות בחירה, שהיו רשומים ב-78 קלפיות הועלה שמבין 3,600 בוחרים - שהיו ביום הבחירות בחו"ל לפי נתוני הקבצים הממוכנים של מירשם האוכלוסין ושל ביקורת הגבולות - סומנו 435 על ידי ועדות הקלפי בפנקס הבוחרים כמי שהצביעו.

בפרוטוקולים של ועדות קלפי שבהם מספר הקולות הכשרים והקולות הפסולים לא תאם את מספר המעטפות הכשרות שונה מספר הקולות הפסולים בהתאם - באופן שרירותי - במקום לנסות לאתר את הטעות במסמכי היסוד של הפרוטוקול או בחומר ההצבעה המצורף אליו.

הביקורת בדקה 65 פרוטוקולים של ועדת קלפי. בבדיקה הועלה, שב-12 מבין 27 פרוטוקולים שנמצאו שגויים במחשב, וב-9 מבין 29 פרוטוקולים שנמצאו תקינים במחשב, היו אי התאמות בין התוצאות שנרשמו בגליונות ספירת הקולות לבין התוצאות שנרשמו בפרוטוקול.

רשימות של בוחרים שהופקו במחשב כללו נתונים חסרי פשר, אשר לא צריכים היו להיכלל במירשם האוכלוסין; לא נערכו בדיקות סבירות נאותות בעת קליטת הנתונים.

פנקס הבוחרים כלל שמות אנשים, אשר קיבלו את אזרחותם לאחר היום הקובע ועד ליום הפקת הפנקס. הדבר נעשה בידיעת המפקח על הבחירות, שהוא עובד מדינה. מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה, כי בכך נטל לעצמו סמכות של מחוקק, ובניגוד ללשונו המפורשת של החוק הורה לכלול בפנקס הבוחרים כבעלי זכות בחירה את מי שכלל לא הייתה להם זכות כזאת.

לא בכל המקרים נקבעו אזורי הקלפי בהתחשב בשיקולי יעילות וחסכון; בחלק מאזורי הקלפי היו הבדלים ניכרים בין מספר הבוחרים בכל אזור; כיוון שבמועד קביעת אזורי הקלפי על ידי הוועדה לא היו בידיה נתונים על מספר הבוחרים בכל אזור, פוצלו בשלב יותר מאוחר כ-300 אזורי קלפי ונקבע שתהיה בהם קלפי שניה.

החוק לא שונה באופן שיאפשר לוועדה לצרף לאזור קלפי סמוך, אזורי קלפי, שמספר הבוחרים בהם פחות מ-100.

אף על פי ששר הפנים והוועדה רשאים - אך אינם חייבים - לקבוע אזורי קלפי מיוחדים לבוחרים הרשומים במירשם האוכלוסין כתושבי ישוב פלוני, אך מענם באותו ישוב אינו רשום, הם לא צורפו בחלקם לאזורי קלפי אחרים, ואפילו מספר הבוחרים בכל אחד מהם היה מועט.

במצב הקיים על פי החוק, עלול שוטר להצביע פעמיים. לא נערכת בדיקה, אם שוטרים שהצביעו בקלפיות לחיילים לא הצביעו גם בקלפיות רגילות שלא באזור מגוריהם.

על פי החוק רשאי שר הפנים, בהתייעצות עם שר הביטחון, לתת הוראות בדבר אמצעי הזיהוי של חיילים הנמצאים באזורים מיוחדים. השר קבע, כי טופס 404 - "פנקס שבוי" - יהא אמצעי זיהוי באותם אזורים. "אזור" משמעותו שטח מותחם ומוגדר. בהוראות שקבע שר הפנים לא נעשה תיחום חד-משמעי של "אזורים"; יש לשקול להרחיב את הוראות החוק, כך שיאפשרו התייחסות לחיילים הזכאים להזדהות באמצעי זיהוי מיוחד, גם כאשר אין מדובר באזור גאוגרפי מסוים דווקא. אמצעי הזיהוי של חיילים באזורים מיוחדים - טופס 404 - עלול להיות מנוצל לרעה. יש להגביר את מנגנוני הבקרה בענין זה.

ועדת הבחירות המרכזית איפשרה לאזרחים, בני משפחות של חיילים המתגוררים עמם במחנות קבע של הצבא, להצביע "בקלפיות מיוחדות לחיילים". השיקול ביסוד ההחלטה הוא אמנם ענייני, אך עצם ההחלטה נוגדת את החוק.

על פי החוק אין להדביק חומר תעמולה במחנה צבא אלא על לוח מודעות תקני, שאותו אמורה לספק ועדת הבחירות המרכזית. ועדת הבחירות המרכזית לא סיפקה לוח מודעות תקני.

קשה לאייש את תפקידי היו"ר והסגנים בוועדות הקלפיות ולכן יש שקלפיות נפתחו באיחור. חלק מחברי ועדות הקלפי לא קיבלו הדרכה וחסרו את הידע הדרוש למילוי תפקידיהם.

לוועדה המרכזית ולוועדות האזוריות אושרו 78,000 שעות לצורך העסקת עובדים ארעיים, מהן נוצלו 65% בלבד. אולם ההוצאה לשכר העובדים הארעיים חרגה, לפי דיווחי חשב הוועדה, ב-43% מהתקציב המאושר והסתכמה ב-631,000 ש"ח לעומת 441,000 ש"ח שאושרו בתקציב.



חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969 (להלן - החוק), והתקנות שהותקנו על פיו, קובעים את סדרי הבחירות לכנסת; שר הפנים ממונה על ביצוע החוק. שר הפנים אצל את סמכותו - לצורך הכנת פנקס הבוחרים לכנסת והדפסתו, משלוח הודעות לבוחר, הצגת הפנקס לעיון הציבור וטיפול בבקשות, עררים וערעורים - למפקח הארצי על הבחירות (להלן - המפקח) שבמשרד הפנים (להלן - המשרד). ועדת הבחירות המרכזית היא הגוף האחראי לביצוע הבחירות, ומתפקידה לארגן את הבחירות, לפקח על מהלכן ולסכם את תוצאותיהן.

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתים עשרה (להלן - הוועדה) נבחרה עם כינונה של הכנסת האחת עשרה ושופט בית המשפט העליון מונה ליושב ראש. פרט ליו"ר מונה הוועדה 39 חברים, באי כוח הסיעות שהיו מיוצגות בכנסת האחת עשרה. הוועדה הקימה מבין חבריה שש וועדות משנה; כספים ומשק, תקנות, מקומות קלפי, הדרכה, הסעים ובחירות בקרב חיילים, ימאים ואסירים. מתפקידיה העיקריים של הוועדה לקבוע, לפי הצעת שר הפנים, את חלוקת שטח המדינה לאזורי קלפי, לרבות קביעת תחומי האזורים ומקומות הקלפי; לקבוע מקומות קלפי לחיילים, לפי הצעת ראש המטה הכללי; לקבוע סדרי בחירות בקרב אסירים בבתי סוהר; לקבוע את כלי השייט הישראליים שבהם תתקיים ההצבעה; למנות וועדות בחירות אזוריות; לקבוע את מספר חברי וועדות הקלפי והרכבן הסיעתי; לאשר רשימות מועמדים לכנסת; לספק חומר וציוד לבחירות לוועדות האזוריות לשם חלוקה לוועדות הקלפי; לקבוע הסדרים להסעת בוחרים; לרכז חומר בחירות ממקומות הקלפי באמצעות הוועדות האזוריות; לסכם את תוצאות הבחירות ולקבוע את חלוקת המנדטים.

הוועדה אישרה לבחירות 27 רשימות, לעומת 26 רשימות שאושרו לכנסת האחת עשרה. התקציב שהועמד לרשות הוועדה לשנת 1988, השנה שבה התקיימו הבחירות, היה כ-27 מיליון ש"ח; עד 30.11.88 נוצלו, לפי דיווחי חשב הוועדה, כ-8.5 מיליון ש"ח.

להלן נתונים על ההצבעה לכנסת ה-12 לעומת ההצבעה לכנסת ה-11:

| <u>הכנסת ה-11</u> | <u>הכנסת ה-12</u> |                     |
|-------------------|-------------------|---------------------|
| 2,654,613         | 2,894,267         | בעלי זכות בחירה     |
| 2,091,402         | 2,305,567         | מספר המצביעים       |
| 2,073,321         | 2,283,123         | מספר הקולות הכשרים  |
| 18,081            | 22,444            | מספר הקולות הפסולים |

על פי החוק הוקמה, סמוך למועד הבחירות, ועדת בחירות אזורית בכל אחד מ-17 האזורים, שלפיהם חולקה המדינה. כל ועדה אזורית מונה 39 חברים, והרכבה כהרכב הסיעתי של הוועדה המרכזית. בראש כל ועדה אזורית עומד שופט, שנתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון. על הוועדות האזוריות לארגן את סדרי הבחירות שבאזורן ולפקח עליהן, לספק את חומר ההצבעה והציוד הדרוש לוועדות הקלפי, לקבל את חומר הבחירות מוועדות הקלפי בתום יום הבחירות, לסכם את הקולות ולהעביר את חומר הבחירות לוועדה המרכזית.

בתקופה ינואר - דצמבר 1988, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המפקח ואת פעולות הוועדה הכרוכות בארגון הבחירות ובקיומן. כן נבדקו סדרי הבחירות של אסירים וסדרי הבחירות של חיילי צה"ל. ביום הבחירות נערכה ביקורת ב-17 הוועדות האזוריות ובכ-400 מקומות קלפי מבין 4,840 שפעלו ברחבי הארץ. עם תחילת הביקורת, החליטה מבקר המדינה, בתאום עם יו"ר הוועדה, שמשרד מבקר המדינה ילווה את ההיערכות לבחירות ויפנה בעת הצורך, תוך כדי בדיקה, לממצאים העשויים לייעל את סדרי הבחירות ולהביא לחסכון בהוצאות הכרוכות בהן. (על הביקורת של הבחירות לכנסת ה-11 ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 590 - 596).

## פנקס הבוחרים

1. פנקס הבוחרים מופק מדי שנה, מתוך מירשם האוכלוסין, במועד הקבוע בחוק. כשלב ראשון בהכנת פנקס הבוחרים נערכת מדי שנה רשימת בוחרים לכל אזור קלפי וכל אלה יחדיו מקובצות בפנקס (להלן - פנקס א'). פנקס א' לבחירות לכנסת ה-12 הופק על סמך הנתונים כפי שהיו רשומים במירשם האוכלוסין ביום 18.1.88, שהוא המועד שנקבע בחוק. פנקס א' כלל 2,880,228 בוחרים. את פנקס הבוחרים יש להציג לעיון הציבור לתקופה של 10 ימים במקומות הקבועים בחוק. בשנת בחירות מובא דבר הצגתו של הפנקס והבחירות הקרבות לידיעת הציבור באמצעי התקשורת בתדירות.

כל אדם רשאי לעיין בפנקס וכן לפנות טלפונית לשם בירור אל לשכות המשרד. בלשכות מעיינים פקיד המשרד בנתוני פנקס הבוחרים שבמערכת הממוחשבת ומשיבים לפונים.

כל אדם רשאי לערור בפני הרשות המוסמכת על אי הכללתו בפנקס וכן על הכללתו, או הכללת זולתו, שלא כדין. כמו כן רשאי כל אדם להגיש בקשה בכתב לתיקון פרטים שגויים המתייחסים אליו שנרשמו ברשימת הבוחרים. על הכרעת הרשות המוסמכת בערר או בבקשה ניתן לערער בפני ביה"מ המחוזי.

המועד האחרון להגשת עררים נקבע ליום 23.5.1988. לאחר חלוף הזמן להגשת העררים ולהכרעה בהם, יש לעדכן את רשימות הבוחרים בהתאם להכרעות בעררים, בבקשות ובערעורים, וגם בהתאם לשינויים שבוצעו בתקופה זו במירשם האוכלוסין, ולהפיק פנקס בוחרים (להלן - פנקס ב'). פנקס ב' הופק על פי הנתונים כפי שהיו רשומים במירשם האוכלוסין ביום 27.5.88, ונועד לשימוש ועדות הקלפי ביום הבחירות.

על פי הוראות חוק הבחירות לכנסת השתים עשרה (הוראות שעה) התשמ"ח-1988, הופק ביום 10.7.1988 נספח לפנקס ב' שכלל בעלי זכות בחירה שהגיעו לגיל 18 בין ה-18.1.1988 לבין יום הבחירות 1.11.88. פנקס ב', על הנספח לו, כלל 2,894,264 בוחרים.

**בעת קביעת המועדים להכנת פנקס הבוחרים הביא המחוקק בחשבון שיטה שהייתה קיימת בעבר והתבססה על כרטיסים מנוקבים שזמן עיבודם ארוך יחסית; היום עיבוד הנתונים הרבה יותר מהיר בהיותו אלקטרוני. בהתחשב בשיטה החדשה יש לשקול התאמת הוראות החוק למציאות החדשה ובכך, לאפשר להפיק פנקס בוחרים שהנתונים הכלולים בו יהיו מעודכנים, במידת האפשר, למועד הצגתו בפני הציבור, ולמועד הבחירות.**

פנקס א' הוצג לעיון הציבור מיום 4.5.88 עד ליום 19.5.88, דהיינו חמישה ימים יותר מהקבוע בחוק. אזרחים מעטים בלבד פקדו את לשכות המשרד והרשויות המקומיות לשם בירור על סמך הפנקסים, שכן הרוב העדיפו בירור בטלפון, תוך שימוש במערכת המקוונת.

המשרד ייחד לבירורים טלפוניים את השעות 16.00 - 19.00 בלבד. במשך התקופה שיועדה לבירורים פנו כ-7,200 אזרחים אל לשכות המשרד. הבדיקה העלתה, כי גם בשעות הבוקר היו פניות מן הציבור, אך הן לא נענו. המשרד הסביר, כי לא עמדו לרשותו מסופים די הצורך למתן שירות זה גם בשעות הבוקר. **לדעת הביקורת, בשל הזמן הקצר שהפנקס מוצג לציבור, מן הראוי להקצות זמן לבירורים גם בשעות הבוקר, ולספק לציבור את מירב האמצעים לבירורים ועררים. רצוי להעריך לשימוש במערכת מקוונת לביצוע בירורים בקובץ הממוחשב של פנקס הבוחרים.**

2. (א) לבקשת משרד מבקר המדינה הפיק המשרד קובץ מדגם מהרשומות בפנקס א' על פי שיקולים דמוגרפיים. למדגם נבחרו כ-56,000 רשומות מ-95 קלפיות (כולל רשומות של תושבים בעלי זכות בחירה לרשות מקומית בלבד), שהן כ-1.5% מהרשומות בפנקס א'. מעיון בקובץ המדגם הועלה:

**נמצאו 17 רשומות של בוחרים שתאריך לידתם בשנים 1860 - 1879, דהיינו שגילם 109 - 126 שנה. במקרה אחד אף נרשמה שנת 1000 כתאריך לידה. ב-16 רשומות נרשם תאריך לידה חסר פשר, כגון 746388. ב-33 רשומות נרשם במקום תאריך הלידה - קוד 99, שפירושו שהתאריך לא ידוע, וב-10 רשומות נוספות לא נרשם תאריך לידה כלל. בהעדר תאריך לידה נכון, אין ביטחון שלבעל הרשומה זכות בחירה כחוק.**

הביקורת העלתה, כי בחלק מהרשומות ניתן היה לאתר את התאריך הנכון על פי רישומים אחרים במשרד. רישום תאריכי הלידה כמתואר לעיל מעיד, כי לא נעשו בעת קליטת הנתונים בדיקות סבירות נאותות, ולא נערך ניפוי של נתונים שגויים בקובץ מירשם האוכלוסין מאז קליטת הנתונים ועד להכללתם בפנקס הבוחרים.

(ב) החוק מאפשר לקבוע אזורי קלפי מיוחדים לבוחרים הרשומים במירשם האוכלוסין כתושבי יישוב פלוני, אך מענם המפורט באותו יישוב אינו רשום. אזורי קלפי כאלה הוקמו ביישובים שבהם

חמישה אזורי קלפי או יותר, וסמלם 990. ביישובים קטנים יותר צורפו בוחרים אלה לאזור קלפי אחר שהיה ניתן להוסיף לו בוחרים.

הביקורת העלתה שבחלק מהרשומות שבאזורי קלפי שסמלם 990 ניתן היה לברר את כתובת בעליהן, על פי התיק האישי של הבוחר או בני משפחתו בלשכות מירשם האוכלוסין.

(ג) סמוך למועד הבחירות יש לשלוח "הודעה לבוחר" לכל מי שזכאי לבחור. במהלך הביקורת הועלה שבמאות רשומות לא נרשמו רחובות אלא שמות של שכונות. במדגם שנבדק נמצאו 6,523 רשומות בלא פרטי מיקוד. הביקורת העלתה, כי בעשרות מהרשומות שבהן לא נרשם מיקוד, אלא נרשם 00000, היה שיבוש קל בשם הרחוב שהתבטא בתוספת של אות או בשיבוש בסדר האותיות של שם הרחוב. כל שיבוש בכתובת יכול לגרום שהודעה לא תגיע לבוחר, או תתעכב.

(ד) לאחר הפקת פנקס א' ולאחר הפקת פנקס ב' שלח המשרד הודעות לבוחרים אשר חל שינוי בכתובתם, ולבוחרים חדשים שהצטרפו לפנקס הבוחרים מאז הפקת הפנקס הקודם. בוחרים אשר כתובתם שגויה לא קיבלו את ההודעות והן הוחזרו למשרד. הועלה שאלפי הודעות חוזרות שהתקבלו במשרד נותרו בלא טיפול.

**משרד מבקר המדינה הציע, כי המשרד יקבע אחראי לביקורת איכות שתדאג דרך קבע להשלמת בדיקות סבירות נאותות בקליטה; השלמת נתונים וניפוי שוטף של נתונים שגויים. לפעולות אלו חשיבות מיוחדת לאור העובדה שקובץ מירשם האוכלוסין משמש אסמכתא לפעילויות של גופים שונים בתחומים כלכליים ואישיים.**

### **אי עמידה בתנאי חוק הבחירות**

סעיף 28 (א) לחוק קובע, בין היתר, כי בפנקס הבוחרים יכלול כל אדם שביום ה-61 שלפני היום הקובע (השנה - 18.1.88) היה אזרח ישראלי.

סעיף 41 לחוק מאפשר לכלול בפנקס גם את מי שקיבלו את אזרחותם עד ליום הקובע (השנה - 20.3.88).

**הביקורת העלתה, כי פנקס הבוחרים (פנקס ב') - אשר הופק על פי הרישומים שבמירשם האוכלוסין ביום 27.5.88 - כלל גם אנשים אשר קיבלו את אזרחותם לאחר היום הקובע ועד ליום הפקת הפנקס.**

ביום 13.10.88 פנה משרד מבקר המדינה למפקח, והיפנה את תשומת ליבו לכך, כי בפנקס הבוחרים כלולים אנשים אשר לפי חוק הבחירות לא היו אזרחים ביום הקובע ועל כן אינם זכאים לבחור. המפקח על הבחירות התבקש לנקוט את כל הצעדים הדרושים, כדי למנוע מאנשים ללא זכות חוקית לבחור להיכלל בפנקס הבוחרים.

בתשובתו מיום 16.10.88 הודיע המפקח, שהתופעה האמורה ידועה לו מזה שלושה חודשים וכי הדבר אמנם אינו תואם את לשון החוק, אך הוא תואם את רוח החוק. מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמפקח, שהוא עובד מדינה, נטל לעצמו סמכות כשל מחוקק, ובניגוד ללשונו המפורשת של החוק איפשר הכללת שמות אנשים בפנקס הבוחרים מבלי שהייתה להם זכות לבחור.

## **מקומות קלפי**

1. לפי החוק, ההצבעה לבחירות לכנסת היא בתחום היבשה של מדינת ישראל ובכלי שיט ישראליים. כל בוחר - פרט לחיילים, שוטרים ואסירים, לגביהם נקבעו הוראות מיוחדות - רשאי להצביע רק בקלפי אשר רשימת הבוחרים הקשורה אליה כוללת את שמו.

לצורך הכנת הבחירות מחולק שטח המדינה לאזורי קלפי, וכל אזור קלפי מסומן במספר. הוועדה קובעת את התחומים של אזורי קלפי לפי הצעת שר הפנים במועד הקבוע בחוק. לפי הוראות החוק

אזור קלפי יהיה שטח רצוף, לא יכלול יותר מיישוב אחד, ולא יותר מ-800 בוחרים, אלא אם החליטה הוועדה, על פי הצעת שר הפנים, להעלות את מספר הבוחרים בקלפי פלוגית עד 1000. בהתאם להוראות החוק, רשאים יו"ר הוועדה וסגניו במועד המאוחר מקביעת אזורי הקלפי, לפי הצעת שר הפנים, לצרף אזור קלפי שבו פחות מ-50 בוחרים לאזור קלפי אחר הקרוב אליו; וכן להורות על הפעלת קלפי שנייה באזור קלפי שבו מספר הבוחרים עולה על 1000, או שמסיבה אחרת צפוי בה תור של מצביעים העלול לעכב יתר על המידה את הצבעתם. על הוועדה גם לקבוע, לפי הצעת שר הפנים, את מקומות הקלפי.

הוועדה קבעה, לפי הצעת שר הפנים, 4,847 אזורי קלפי: ב-173 ערים ויישובים שבהם יותר מאזור קלפי אחד, נקבעו 3,772 אזורי קלפי; וב-1,075 יישובים נקבע אזור קלפי אחד בכל ישוב. בערים ויישובים שבהם יותר מאזור קלפי אחד נקבע, לרוב, מקום משותף למספר אזורי קלפי, בדרך כלל 2 - 5 מקומות קלפי בבית ספר אחד.

2. הוועדה קבעה אזורי קלפי ומקומות קלפי, לפי הצעת שר הפנים, מבלי שהיו בדידה נתונים על מספר הבוחרים בכל אזור. רק לאחר קבלת הנתונים על מספר הבוחרים בכל אזור קלפי החליט יו"ר הוועדה, במועד סמוך לבחירות ובהתאם לסמכותו, לפצל כ-300 אזורי קלפי, ולהורות שבאותו אזור תהיה קלפי שנייה, זאת בגלל המספר הרב של הבוחרים בהם, שהיה עלול לעכב יתר על המידה את הצבעתם. רובם המכריע של אזורי הקלפי שפוצלו היו בערים ויישובים, שבהם היה מספר רב של קלפיות; מקומם נקבע באתרים שבהם מוקמו אזורי קלפי נוספים, שכללו לרוב פחות מ-800 בוחרים.

3. הביקורת בדקה את רשימת מקומות הקלפי ומספר הבוחרים בכל אזור קלפי. מהבדיקה עולה, שהיו הבדלים ניכרים בין מספר הבוחרים באזורי קלפי שמיקומם נקבע באתר אחד. גם במהלך הסיורים שערכו עובדי משרד מבקר המדינה במקומות קלפי ביום הבחירות, הועלה, כי במקום קלפי אחד נוצרו תורים של מצביעים והוטל עומס רב על ועדת הקלפי, לעומת מקום הקלפי הסמוך באותו אתר, שברשימת הבוחרים הקשורה אליו היה מספר מועט של בוחרים.

הוועדה הסבירה משרד מבקר המדינה, שהמועד הקבוע בחוק לקביעת אזורי קלפי קודם למועד הקבוע בחוק להכנת פנקס הבוחרים, ומסיבה זו לא היו בדידה הנתונים על מספר הבוחרים בכל אזור קלפי בעת קביעת האזורים.

**לדעת הביקורת, על שר הפנים ועל הוועדה לשקול, בבואם לקבוע אזורי קלפי, שיקולי יעילות וחסכון; בבואם לקבוע מקום קלפי, עליהם להביא בחשבון גורמי נוחות של הבוחר, ובהם: גישה נוחה למקום הקלפי; המרחק של הקלפי ממקום המגורים של הזכאים לבחור בה; או מניעת המתנה ממושכת להצבעה. על שר הפנים להציע, ועל הוועדה לקבוע אזורי קלפי בהתחשב במספר הבוחרים בכל אזור, זאת כדי שבאזורי הקלפי יהיה, עד כמה שאפשר, מספר שווה של בוחרים, וכדי למנוע פיצול אזורי קלפי לאחר שנקבעו ולאחר שהתברר שמספר הבוחרים בהם רב מדי. לצורך כך ניתן להסתמך על נתוני פנקס הבוחרים שאותו יש להכין בכל שנה, גם אם אינם מעודכנים סופית. באופן זה יהיה ניתן למנוע במידה רבה פיצול אזורי קלפי בשלב מאוחר יותר, לצמצם במספר וועדות הקלפי, ולחסוך בהוצאות הפעלתן של וועדות קלפי נוספות.**

4. לפי החוק, אזור קלפי לא יכלול יותר מיישוב אחד, ואולם כאמור אם נוכח יו"ר הוועדה שבאזור קלפי יהיו פחות מ-50 בוחרים רשאי הוא לצרפו לאזור הקלפי הקרוב ביותר שהמרחק אליו סביר בעיניו. מבקר המדינה הפנה את תשומת לב משרד הפנים, כבר בביקורת על הבחירות לכנסת ה-11, כי בתחומן של מספר וועדות אזוריות - בעיקר בתחום מועצות אזוריות - יש מקומות קלפי ביישובים סמוכים הגובלים זה בזה ומספר הבוחרים בהם מועט, ולעתים אף פחות מ-50 בוחרים ביישוב; וכי בעשרות יישובים נוספים מספר הבוחרים הוא פחות מ-100 בכל יישוב. המבקר העיר, שעל הוועדה יחד עם המפקח לשקול דרכים לצמצום מספר הקלפיות באזורים של יישובים שאמנם אינם בשטח רצוף או גובל זה בזה, אך מספר המצביעים בהם מועט, ולהשגת מטרה זו על הוועדה ועל המפקח ליזום שינויים הנחוצים בחוק.

הועלה בביקורת הנוכחית שהמפקח והוועדה לא יזמו שינויים בחוק, כדי לצמצם את מספר הקלפיות באזורים של יישובים, שאינם בשטח רצוף אך מספר המצביעים בהם מועט - עד 100 בוחרים בכל אזור. במועד סמוך לבחירות לכנסת ה-12, לאחר קבלת נתונים על מספר הבוחרים בכל יישוב, החליטה הוועדה, בהתאם לסמכותה, לצרף אזורי קלפי שמנו פחות מ-50 בוחרים לאזורי קלפי סמוכים. הוועדה קבעה, על פי הצעת שר הפנים, עשרות אזורי קלפי שמנו 50 - 100 בוחרים כל אחד.

5. הוועדה קבעה בהתאם לחוק, לפי הצעת שר הפנים, אזורי קלפי מיוחדים (קלפי 990) לבוחרים הרשומים אמנם במירשם האוכלוסין כתושבי יישוב פלוני, אך מענם המפורט באותו יישוב אינו רשום. מבקר המדינה המליץ, עוד בבחירות לכנסת ה-11, שמן הראוי, ששר הפנים יציע לוועדה לצרף קלפיות 990 שמספר הבוחרים הרשומים בה אינו גדול לקלפיות קיימות, כדי לצמצם את מספר הקלפיות ולחסוך בהוצאות הפעלתן.

בדיקת רשימת אזורי הקלפי לכנסת ה-12 העלתה, שהוועדה קבעה, לפי הצעת שר הפנים, 64 קלפיות 990. לאחר קבלת הנתונים על מספר הבוחרים בכל אזור קלפי, החליטה הוועדה לצרף 44 קלפיות 990 לקלפיות אחרות ביישוב. 20 קלפיות 990 לא צורפו לקלפיות רגילות, אף כי עשר מהן כללו פחות מ-100 בעלי זכות בחירה כל אחת. יצוין, שמרבית אזורי הקלפי שצורפו לאחרים כללו עד מאה בעלי זכות בחירה כל אחת, קלפי אחת 159 בוחרים, וקלפי אחת 210 בוחרים.

## כוח אדם

1. ועדת הבחירות המרכזית העסיקה, בחודשים שלפני הבחירות ולתקופה קצרה אחריהן, עובדים בשכר חודשי ועובדים ארעיים במשרדי הוועדה המרכזית ובוועדות האזוריות. תקן עובדי הוועדות האזוריות נקבע על ידי יו"ר הוועדה וסגניו.

בבחירות לכנסת ה-11 הוקצו לראשונה בתקן לכל ועדה אזורית משרות של מזכיר, עוזר ראשי ומזכירה, ולצורך העסקת עובדים נוספים, הוקצו לכל ועדה חודשי עבודה. ועדת הבחירות המרכזית הודיעה למשרד מבקר המדינה, בעקבות הבחירות לכנסת ה-11, שלאור הצלחת השיטה בוועדות האזוריות, יומלץ לישימה גם בוועדה המרכזית, ולהקצות גם לה מכסת חודשי עבודה לצורך העסקת עובדים.

גם בבחירות לכנסת ה-12 הוקצו בתקן לכל ועדה אזורית משרות מרכזיות, ויתר המשרות הוקצו בחודשי עבודה; שיטה זו לא יושמה בוועדה המרכזית. לוועדות האזוריות הוקצו 405 חודשי עבודה ונוצלו, לפי דיווחי הוועדה, 349.25 חודשים; לוועדה המרכזית הוקצו 74 משרות, שהסתכמו ב-212 חודשי עבודה ונוצלו, לפי דיווחי הוועדה, 170.75 חודשים. כן הוקצו לוועדות האזוריות ולוועדה המרכזית 78,000 שעות עבודה לצורך העסקת עובדים ארעיים, ונוצלו, לפי דיווחי הוועדה, 51,591.5 שעות בלבד.

הועלה, שעל אף ששיעור שעות העבודה שנוצל היה כ-65% בלבד, חרגה ההוצאה לשכר העובדים הארעיים, לפי דיווחי חשב הוועדה ל-30.11.88, ב-43% מהתקציב המאושר, והסתכמה ב-631,664 ש"ח, לעומת 441,000 ש"ח שאושרו בתקציב.

הוועדה הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהחריגה בתקציב נבעה מתוספות שכר בסך 44% שנקבעו לאחר אישור התקציב; ומכך שהתקציב המאושר היה נמוך מדי. על הוועדה לאשר סעיפי תקציב כך, ששיעור הסטייה ממנו יהיה מזערי. באופן זה יתבטא החסכון בניצול שעות העבודה גם בחסכון בתקציב.

2. עיקר האחריות למהלך התקין של ההצבעה במקום הקלפי מוטלת על ועדת הקלפי. לפי הוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו, אוישו ועדות הקלפי בנציגי הסיעות. ועדת הבחירות המרכזית קובעת את מספר חברי ועדת הקלפי והרכבה הסיעתי, ובלבד שבכל

ועדה יהיו מיוצגות לא פחות משלוש סיעות. הוועדה האזורית ממנה יושב ראש וסגן יושב ראש לכל ועדת קלפי בתחומה. משקיפים מטעם אותן רשימות מועמדים, שאינן מיוצגות בוועדת הקלפי, רשאים להיות נוכחים במקום הקלפי ובישיבות ועדת הקלפי. על פי החוק, רשאית כל סיעה למנות ממלאי מקום קבועים לכל חבר ועדת קלפי, ולהחליף את נציגיה בוועדת קלפי ואת ממלאי מקומם.

ברוב הדו"חות המסכמים שהגישו מזכירי הוועדות האזוריות לוועדה, הם חזרו והעירו שעקב הקושי באיזון תפקידי היו"ר והסגנים בוועדות הקלפי, לא נפתחו קלפיות במועד, וקצתן נפתחו בהרכב חסר של חברי ועדות קלפי; כך הועלה גם בבדיקה שערכו נציגי מבקר המדינה בקלפיות ביום הבחירות. מזכירי הוועדות האזוריות אף ציינו, שהקשיים באיזון תפקידיים אלה וחילופי גברי שביצעו המפלגות בין חברי ועדות הקלפי, יצרו מצב שחלק מהנציגים לא קיבלו הדרכה וחסרו את הידע הדרוש לביצוע תפקידיהם.

מזכירים רבים חזרו בסיכומיהם על המלצת מבקר המדינה, שניתנה גם בעקבות מערכות בחירות קודמות, והציעו לאייש ועדות קלפי בעובדי ציבור ולאפשר לנציגי המפלגות לשמש משקיפים בקלפיות. הוועדה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הציעה לכנסת בעבר לשנות את החוק, כדי שניתן יהיה לאייש ועדות קלפי בעובדי ציבור ולאפשר למשקיפים מטעם הרשימות לפקח על מהלך ההצבעה, אך הכנסת לא הסכימה לתקן את החוק.

## זיהוי מצביעים

1. לפי החוק, הרוצה להצביע חייב לזהות את עצמו בפני ועדת קלפי; כאמצעי זיהוי תשמש אך ורק תעודת זהות שניתנה לפי חוק מירשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק המירשם); מי שהצביע, תטביע ועדת הקלפי בתעודת הזהות שלו חותמת המעידה על כך ותמחק את שמו מרשימת הבוחרים. תעודת הזהות הניתנת לפי חוק המירשם כוללת תעודה הנושאת תמונה ופרטים אישיים, והיא נועדה לזיהוי, וכן ספח המשמש, בין היתר, להטבעת חותמת המעידה שבעל התעודה הצביע בבחירות לכנסת.

2. הביקורת ערכה השוואה בין הרישום בפנקסי הבוחרים של 78 קלפיות - רובן בבני ברק ובירושלים, ומיעוטן בתל אביב ובמקומות נוספים - לבין הקבצים הממוכנים של מירשם האוכלוסין ושל ביקורת הגבולות. המספר הכולל של בעלי זכות הבחירה בקלפיות אלה היה כ-54,000, ומהם שהו בחו"ל ביום הבחירות, על פי רישומי ביקורת הגבולות, 3,600. בבדיקה הועלה, כי 435 איש מבין אלה ששהו ביום הבחירות בחו"ל, שמם נמחק מפנקס הבוחרים, דבר המעיד לכאורה כי מאן דהוא בחר תוך שימוש בתעודת הזהות שלהם.

ממצאי הבדיקה מעלים, איפא, לכאורה חשד מבוסס לשימוש שלא כדין לצורך הצבעה בזהותם של בעלי זכות בחירה ששהו ביום הבחירות בחו"ל, זאת (בין היתר) בניגוד לחוק הבחירות לכנסת.

**לנוכח התופעה, שיתכן שאנשים השתמשו לזיהויים בפני וועדות קלפי בתעודות זהות שאינן שלהם, מן הראוי, לדעת הביקורת, שהמשרד ינקוט בצעדים המתחייבים מממצאים אלה, הן ביחס למקרים שהועלו בביקורת, הן ביחס למקרים שלא הועלו בביקורת, והן לצורך הנהגת הסדרים שימנעו הישנותה של תופעה חמורה זו בעתיד.**

3. אזרחים שהייתה ברשותם תעודת זהות ללא ספח, לא הורשו להצביע, כך התברר בבדיקה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בקלפיות, ביום הבחירות. יצוין שהטבעת החותמת בספח לא נועדה לזיהוי הבוחר אלא למנוע אפשרות של הצבעה חוזרת. יצוין עוד, שלפי התקנות, ועדת הקלפי נוקטת באמצעים נוספים, כגון סימון ברשימת הבוחרים ומחיקת שמו של מי שהצביע, כדי למנוע אפשרות זו.

לדעת הביקורת, יש מקום לשקול שינויה של תעודת הזהות באופן שלא יימנע מבעלי זכות בחירה לממש את זכותם לבחור או שינוי החוק באופן שתעודת הזהות תשמש לזיהוי בלבד, ואילו האמצעים למניעת אפשרות של הצבעה כפולה ינקטו על ידי וועדות הקלפי.

## ספירת קולות הבחורים

לפי החוק והתקנות שהותקנו על פיו, תיעשה ספירת הקולות בכל קלפי על ידי ועדת הקלפי, מיד אחרי גמר ההצבעה. ועדת הקלפי תערוך פרוטוקול בטופס אחיד שנקבע בתקנות, ובו פרטים על פתיחת הקלפי, מהלך ההצבעה וספירת הקולות, ותעביר, מיד עם סיום ספירת הקולות, את הפרוטוקול עם כל חומר ההצבעה לוועדה האזורית. הוועדה האזורית תערוך פרוטוקול ובו תרשום את תוצאות ספירת הקולות של ועדות הקלפי, תסכם אותן על יסוד הפרוטוקולים של ועדת הקלפי מבלי לשנות את הפרוטוקולים, ותעביר את הפרוטוקול שערכה לוועדה המרכזית. כן תעביר הוועדה האזורית מיד את הפרוטוקולים של ועדות הקלפי שבאזורה, עם כל חומר הבחירות, לוועדה המרכזית. יו"ר הוועדה המרכזית רשאי, לפי החוק, לתקן טעות חשבונית בפרוטוקול של ועדת קלפי או של ועדה אזורית.

ועדת הקלפי אחראית, כאמור, לספירת קולות המצביעים ולעריכת הפרוטוקול. לשם כך עליה לספור ולרשום בפרוטוקול את מספר הבחורים שהצביעו, לפי שתי רשימות הבחורים שהיו בשימוש, וכן את מספר המעטפות שהוצאו מן הקלפי, ולציין בפרוטוקול כל אי התאמה שנתגלתה ביניהם. לצורך ספירת הקולות על ועדת הקלפי להתחשב במספר המעטפות שהוצאו מן הקלפי, נבדקו ונמצאו כשרות. אם נמצאו מעטפות פסולות - יש לציין זאת בפרוטוקול. הוועדה פותחת מעטפה אחר מעטפה ולפי תוכנה מסמנת קול לטובת רשימת מועמדים, או פוסלת אותו, בהתאם להוראות החוק, תוך רישום הפעולות ב"גיליונות ספירת הקולות" וב"פרוטוקול בדבר פסילת קולות". עריכת הפרוטוקול נעשית על ידי ועדת הקלפי באופן רצוף, על יסוד "גיליון ספירת הקולות" ו"פרוטוקול בדבר פסילת קולות".

הוועדות האזוריות מעבירות את תוצאות ההצבעה, לאחר קבלת הפרוטוקולים וחומר ההצבעה של ועדות הקלפי, באמצעות מחשב, לוועדה המרכזית. פרוטוקול נפלט כשגוי מן המחשב כאשר סיכום הקולות הכשרים, הנעשה במחשב, אינו זהה לרישום בפרוטוקול; או כאשר מספר המעטפות הכשרות שהוצאו מן הקלפי, והמורכב ממספר הקולות הכשרים והקולות הפסולים כפי שנערך במחשב, אינו זהה לזה המצוין בפרוטוקול. הפרוטוקולים השגויים מועברים ליושב ראש הוועדה המרכזית, והם מוזנים שוב למחשב לאחר שתוקנו ואושרו בידי יו"ר הוועדה המרכזית.

**מספר הפרוטוקולים של ועדות קלפי שנמצאו שגויים במחשב היה בבחירות לכנסת ה-12, 738, שהם כ-15% מכלל הקלפיות, לעומת 1,107 בבחירות לכנסת ה-11, שהם כ-23%. שיעור הפרוטוקולים השגויים היה בין 36.5% בוועדה האזורית באר שבע, ל-0.9% בוועדה האזורית צפת. רק בוועדה האזורית בפתח תקוה נמצאו כל הפרוטוקולים תקינים.**

הביקורת ערכה בדיקה מסורגת של 65 פרוטוקולים - 36 פרוטוקולים שנפלטו מהמחשב כשגויים (להלן - פרוטוקולים שגויים) ו-29 פרוטוקולים שנקלטו במחשב כתקינים (להלן - פרוטוקולים תקינים). להלן הממצאים שהועלו:

1. בכל 36 הפרוטוקולים השגויים שונה מספר הקולות הפסולים, ללא נסיון לאתר את הטעות במסמכי היסוד של הפרוטוקול: דהיינו "גיליונות ספירת קולות" ו"פרוטוקול בדבר פסילת קולות". שינוי מספר הקולות הפסולים נועד להביא לכך, שסכום הקולות הפסולים והכשרים יהיה זהה למספר המעטפות הכשרות שהוצאו מן הקלפי, כפי שהוא נרשם בפרוטוקול. ב-27 מבין 36 הפרוטוקולים השגויים השינוי שנעשה במספר הקולות הפסולים לא תאם את הרישום שנעשה על ידי ועדת הקלפי בפרוטוקול. רק בתשעה מבין 36 הפרוטוקולים השגויים הייתה טעות חשבונית או טעות שנבעה מרישום לא נכון, והשינוי תאם את הרישום שנעשה על ידי ועדת הקלפי.

2. ב-12 מבין 27 הפרוטוקולים השגויים היו אי התאמות בין התוצאות שנרשמו ב"גיליון ספירת קולות" לבין התוצאות שנרשמו בפרוטוקול. אי ההתאמה הייתה במספר הקולות שקיבלה רשימה פלוגית, והיא גרמה חוסר התאמה במספר כולל של הקולות הכשרים, וכן במספר הכולל של המעטפות הכשרות שהוצאו מהקלפי; ההבדלים הסתכמו ב-2 - 5 קולות בכל פרוטוקול. בחלק

מהפרוטוקולים שינוי הקולות הפסולים היה לזה שנגרע או הוסף לרשימה אחת או יותר, וניתן היה לאתר את הטעות במסמכי היסוד של הפרוטוקול; ביתר הפרוטוקולים לא ניתן היה לאתר את הטעות במסמכי היסוד ואי ההתאמות לא הסבירו את השינוי שנעשה בפרוטוקול. הביקורת העלתה, שבמקרים אלה שונה מספר הקולות הפסולים באופן שרירותי.

ב-15 מבין 27 הפרוטוקולים השגויים לא נמצא בפרוטוקול ובמסמכי היסוד הסבר לכך, שמספר הקולות, הפסולים והכשרים, לא תאם את מספר המעטפות הכשרות שהועדה הוציאה מן הקלפי. גם במקרים אלה שונה מספר הקולות הפסולים באופן שרירותי, כדי ליצור התאמה למספר המעטפות הכשרות.

**לדעת הביקורת, אין לשנות פרוטוקולים שגויים באופן שרירותי. יש להגדיר בחוק את אופן הטיפול בפרוטוקולים השגויים, את דרכי תיקונם ומי מוסמך לביצוע השינויים. מן הראוי לאתר את הגורם לטעות במסמכי היסוד של הפרוטוקול, או בחומר הבחירות - מעטפות ופתקי הצבעה - המצורף אליו. מן הראוי גם שיו"ר הוועדה יעזר בוועדות קלפי לצורך איתור טעויות בפרוטוקול, ושהם יתוקנו על ידי ועדות הקלפי במעמד יו"ר הוועדה.**

3. הביקורת בדקה 29 פרוטוקולים שנקלטו במחשב כתקינים. בפרוטוקולים אלה סיכום הקולות הכשרים היה תקין, ומספר הקולות הכשרים והקולות הפסולים תאם את מספר המעטפות הכשרות; הייתה גם התאמה בין רישומי תוצאות ההצבעה כפי שנרשמו בפרוטוקול, לבין הסיכומים שערך המחשב.

בבדיקה הועלה, שבתשעה פרוטוקולים מבין 29 הפרוטוקולים שנבדקו היו אי התאמות בין התוצאות שקיבלו רשימות מסוימות כפי שנרשמו ב"גליון ספירת קולות", לבין התוצאות שנרשמו לרשימות אלה בפרוטוקול. אי ההתאמות הסתכמו לרוב בקולות ספורים, ובמקרה אחד היה הבדל של 25 קולות. במקרה אחד אף לא הועתקו כלל תוצאות ההצבעה לרשימות מסוימות מ"גליון ספירת הקולות" לפרוטוקול, ואילו לגבי רשימות אחרות נרשם בפרוטוקול מספר קולות גדול מזה שנרשם ב"גליון ספירת הקולות".

**מן המתואר לעיל עולה, שבמקרים רבים לא שיקפו הפרוטוקולים שבדקה הביקורת את תוצאות ספירת הקולות שערכו ועדות הקלפי ואשר נרשמו ב"גליון ספירת הקולות". עוד עולה, ששינוי מספר הקולות הפסולים, באופן שרירותי, בניגוד לרשום בפרוטוקול, ומבלי שנעשה נסיון לאתר את הטעות, עלול להביא לכך, שתוצאות הבחירות שמפרסמת הוועדה לא ישקפו באופן מדויק את תוצאות ההצבעה כפי שהיו בפועל.**

הוועדה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שערכה בדיקה מדגמית של הפרוטוקולים שהועברו אליה מוועדות אזוריות. במקרים שנתגלו אי התאמות הוזמנו ועדות הקלפי אל יו"ר הוועדה, והפרוטוקול תוקן על ידם ובנוכחות יו"ר הוועדה. כן הודיעה הוועדה שתשקול הצעה לפשט את הפרוטוקולים, ובכך אולי למנוע חלק מהטעויות.

**לדעת הביקורת, יש מקום לשקול את האפשרות להנהיג שיטת הצבעה באמצעות מכשירי הצבעה הנהוגים בכמה מדינות, מקילים על ההצבעה, מבטיחים את תקינותה ומזרזים במידה ניכרת את ספירת הקולות ואת סיכום התוצאות. הצבעה באמצעות מכשירים אלה תמנע תקלות של אי התאמות כפי שתוארו, תבטל את הצורך לבצע שינויים בתוצאות ההצבעה כפי שפורטו, ותוצאות ההצבעה ישקפו נאמנה את ההצבעה כפי שהייתה בפועל.**

## הבחירות בקרב שוטרים וחיילים

### הצבעה בקרב שוטרים

ביום הבחירות מוצבים שוטרים בתפקיד ליד מרבית מקומות הקלפי ולעתים מחוץ לאזור הקלפי שרשימת הבוחרים הקשורה אליה כוללת את שמם. כדי לאפשר לשוטרים אלה להצביע בכל קלפי, קובע החוק, שיש למחוק את שמו של כל שוטר כזה מרשימת הבוחרים באזור הבחירה שבו הוא רשום, ולהוציא לו "תעודת הצבעה לשוטר", שתכלול את פרטיו המזהים. לפי סעיף 95 (ה) לחוק, שוטר שהוצאה לו "תעודת הצבעה לשוטר" רשאי להצביע בכל קלפי, ובלבד שהזדהה בתעודת זהות וכן בתעודת שוטר; משהצביע, ימסור ליו"ר ועדת הקלפי את "תעודת ההצבעה לשוטר", והוועדה תטביע בתעודת הזהות שלו חותמת המעידה שהצביע בבחירות לכנסת. על פי הוראה אחרת בחוק, סעיף 91 (א), חייל, לרבות שוטר, הרוצה להצביע בקלפי לחיילים, חייב לזהות עצמו בתעודת זהות או בתעודת השוטר שלו. שוטר המצביע בקלפי לחיילים אינו חייב למסור לוועדת הקלפי, או אף להציג בפניה תעודת הצבעה לשוטר. ועדת הקלפי אף אינה מטביעה חותמת בתעודת השוטר המעידה כי השוטר הצביע בבחירות לכנסת. בבחירות לכנסת ה-12 נמחקו כל השוטרים מפנקס הבוחרים, והוצאו להם תעודות הצבעה לשוטר.

**במצב הקיים על פי החוק יתכן ששוטר יצביע בקלפי לחיילים לאחר שהזדהה בתעודת שוטר ומבלי שהוא נדרש למסור את תעודת ההצבעה לשוטר, ויצביע גם בקלפי רגילה לאחר שהזדהה בתעודת זהות וכן בתעודת שוטר (שלא הוטבעה בה חותמת), ומסר ליו"ר ועדת הקלפי את תעודת ההצבעה לשוטר. יצוין שגם בהוראות לוועדות קלפי צבאיות נקבע, כי שוטר יזהה עצמו על פי תעודת מינוי שוטר (משטרת ישראל) או תעודת הזהות הנושאת את תמונתו. כאמור, רשאי שוטר להצביע בכל קלפי. יצוין, שבמהלך ספירת קולות הבוחרים נערכת בדיקה אם שוטר שהצביע בקלפי לחיילים הצביע גם בקלפי שבאזור מגוריו, כפי הבדיקה שנערכת לגבי הצבעת חיילים; אולם לא נערכת בדיקה אם שוטרים אלה לא הצביעו גם בקלפיות רגילות נוספות, שלא באזור מגוריהם.**

בתשובתה הודיעה הוועדה למשרד מבקר המדינה שתציע לכנסת לשנות את החוק, על מנת למנוע אפשרות הצבעה כפולה של שוטרים המצביעים בקלפיות לחיילים.

### הצבעה בקרב חיילי צה"ל

מ-30 באוקטובר עד אחד בנובמבר נערכו בצה"ל בחירות לכנסת ה-12. ההצבעה בקלפיות לחיילים הותרה בשעות שנקבעו בתקנות, או על פיהן, מתוך 72 השעות הכוללות את ימי הבחירות.

לצורך הבחירות חולק צה"ל לשישה תחומי בחירה פיקודיים-זרועיים. לכל תחום נקבע "קצין בחירות" פיקודי-זרועי. כל תחום חולק למספר אזורי בחירה, סה"כ 50 אזורים, כשבראשם "קציני בחירות" אזוריים. כל אזור חולק לקלפיות משלושה סוגים: נייחות, נייחות ומיוחדות, וכן קלפיות זרוביות. על כל מערך הבחירות בצה"ל הופקד "קצין בחירות" בדרגת אלוף משנה.

### זיהוי חיילים לצורך הצבעה

1. על פי החוק, חיילים בשירות סדיר, בשירות קבע או בשירות מילואים פעיל (להלן - חיילים) רשאים להצביע בקלפיות לחיילים ואינם מרותקים לקלפי מסוימת. חיילים יזהו עצמם, לצורך הצבעה, בתעודות זהות.

בידי ועדות קלפי בקלפיות לחיילים אין רשימת בוחרים. על פי החוק חייל המצביע בקלפי לחיילים ישים את המעטפה, ובה פתק הצבעה, בתוך מעטפה שנייה, עליה תרשום ועדת הקלפי את פרטיו של המצביע. במהלך ספירת קולות החיילים עורכת ועדת הבחירות המרכזית קובץ ממוחשב של כל מי

שהצביע בקלפי לחיילים לפי הפרטים הרשומים על המעטפות, ובודקת אם לכל מי שהצביע היתה זכות בחירה ואם הצביע פעם אחת בלבד.

בהתאם לסעיף 91 (ד) לחוק, רשאי שר הפנים, בהתייעצות עם שר הביטחון ובהסכמת יושב ראש הוועדה המרכזית וסגניו, לתת הוראות בדבר אמצעי הזהוי של חיילים הנמצאים באזורים, שקבע לעניין זה, ובדבר האמצעי שיעיד כי החייל הצביע לכנסת. ההוראות אינן טעונות פרסום ברשומות.

לקראת הבחירות לכנסת ה-12 השתמש שר הפנים בסמכותו וקבע, כי באזורים שבהם נמצאות 104 "קלפיות המיוחדות לחיילים" שהשר נקב במספריהן, יקוימו הבחירות באמצעות זיהוי מיוחד, קרי "כרטיס החיסונים" של החייל המשמש לפי אמנת ג'נווה גם כ"פנקס שבוי". (להלן - טופס 404). חייל, המצביע באותם אזורים, רשאי לזהות עצמו שלא באמצעות תעודת הזהות אלא באמצעות טופס 404 בלבד, ועליו מטביעה ועדת הקלפי חותמת המעידה על הצבעתו.

שניים הם הנימוקים העיקריים לקביעת אזורים ואמצעי זיהוי מיוחדים. האחד נעוץ בהוראות הצבא הקובעות, שבאזורים הסמוכים לקו המגע עם האויב אסור לחייל לשאת אמצעי זיהוי אזרחי או צבאי, למעט טופס 404. המשמש לפי אמנת ג'נווה גם כ"פנקס שבוי". אי לכך, באותם אזורים צריכות ההזדהות וההצבעה להתבצע בהתאמה לאמצעי הזהוי שנושא החייל. הנימוק האחר נוגע לחיילים המוגבלים בניידותם והנמצאים באתרים מיוחדים בארץ - כגון בתי כלא, בתי חולים ובתי החלמה צבאיים - ואזי בהתאם להוראות או באקראי, אין החייל (הכלוא או המאושפז) נושא אמצעי זיהוי אחר, מלבד טופס 404.

משרד מבקר המדינה בחן נימוקים אלה לעומת הוראות החוק ותקנותיו בעניין קביעת אזורים מיוחדים ואמצעי זיהוי מיוחד; את דרכי ביצוען של ההוראות; את דרכי ביצוע ההוראות לעומת הנימוקים כאמור. הבדיקה העלתה:

1. (א) "אזור" משמעותו שטח מותחם ומוגדר, שניתן לשרטט על מפה. בהוראות שקבע שר הפנים לא נעשה תיחום חד משמעי של "אזורים": בהוראות הוגדרו מספריהן הסידוריים של קלפיות, ולמעשה, של יחידות מסוימות האמורות להמציא ביום הבחירות ליד קו המגע עם האויב. שומה להדגיש, כי על פי הוראות הצבא, במקרה של תווית כוחות מפקוד לפיקוד או מאזור לאזור, תנוע כל יחידה על הקלפיות שלה ותשתלב באזור החדש שאליו הגיעה. במקרה זה, איפוא, אין בקביעת מספרי הקלפיות ובקביעת היחידות כדי להגדיר מראש את ה"אזור" ולהבטיח את קיום הוראות שר הפנים.

(ב) לשון החוק מתייחסת לאזורים, אך אחד הנימוקים העיקריים לקביעת האזורים, כאמור, מתייחס לחיילים מסוימים בלבד ובאתרים מיוחדים. לדעת הביקורת, נחוץ, איפוא, להרחיב את הוראות החוק כך, שתאפשרנה התייחסות לחיילים הזכאים להזדהות באמצעי זיהוי מיוחד, גם כאשר אין מדובר באזור גיאוגרפי מסוים דוקא.

**לאור הנימוקים האמורים, ובהתבסס על לשון החוק, יש לקבוע את האזורים בהם תותר ההזדהות וההצבעה באמצעי זיהוי מיוחד, על ידי תיחום ושרטוט גיאוגרפי ברור, בלא להסתמך על היחידות ומספרי הקלפיות האמורים להמציא ביום הבחירות באזורים אלה.**

2. טופס 404 הוא בהישג ידו של כל חייל, ואינו נושא תמונה. חייל הטוען לאבדן הטופס רשאי לקבל טופס חדש מן המרפאה הצבאית שבבסיס, במקרים רבים בלא רישום. יתר על כן, לעתים קרובות, טפסים אלה מונפקים ריקים, כשהחייל, היוצא לפעילות מבצעית, אמור למלא בטופס את פרטיו. מכאן, שזיהוי החייל לצורכי בחירות, ורישום פרטיו האישיים בידי ועדת הקלפי בקלפיות לחיילים, על פי טופס 404 בלבד, אפילו מוטבעת עליו חותמת כראיה למימוש זכות ההצבעה, אינה מבטיחה בקרה מתאימה. כאמור, בידי ועדת הקלפי בקלפיות לחיילים אין רשימות בוחרים. חייל עלול איפוא, להצביע כמה פעמים, בקלפיות שונות, ואפילו באותה קלפי, באמצעות מספר טופסי 404 שברשותו, או - פעם באמצעות טופס 404 ופעם באמצעות תעודת הזהות. אפשר שחייל יצביע וירשם באמצעות טופסי 404 מזויפים הנושאים שמות ופרטי זיהוי של חיילים אחרים בכוונה לפסול

את הצבעתם, או להפליים, או אף להטיל דופי במהימנות ההצבעה באותה קלפי בפרט ובצה"ל בכלל.

כאמור עורכת ועדת הבחירות המרכזית, במהלך ספירת קולות החיילים, בדיקה כדי לאתר ולפסול חיילים שהצביעו יותר מפעם אחת, אולם בכך אין כדי למנוע שימוש לרעה בטפסי 404 כמצויין לעיל. לדעת הביקורת, מן הראוי ששר הפנים, בהתייעצות עם שר הביטחון, ישקול אם אין להנהיג בעתיד מנגנוני בקרה נוספים או שונים.

### זכות הצבעה לאזרח בקלפי צבאית

על פי הוראות החוק זכות ההצבעה ב"קלפי מיוחדת לחיילים", ניתנת אך ורק לחייל, שוטר, סוהר, ובמקרים חריגים - למי שעובד ביום הבחירות במחנה צה"ל ב"שטחים המוחזקים", או ל"עובד אחר" הנמצא ב"שטחים המוחזקים".

"חייל" מוגדר בחוק כמי שמשרת בשירות סדיר, קבע או מילואים, לפי חוק שירות ביטחון. הביקורת העלתה, כי ב"קלפיות מיוחדות לחיילים" שבמחנות קבע של חיל האוויר ניתנה זכות הבחירה גם לאזרחים המתגוררים באותו בסיס שהינם בני משפחתו של חייל. זכות זאת ניתנה על פי החלטה של נשיאות ועדת הבחירות המרכזית מיום 4.10.88. בהחלטה נאמר, שעל פי החלטות קודמות של נשיאות ועדת הבחירות המרכזית, אושרה הצבעה ב"קלפיות מיוחדות לחיילים" לבני משפחותיהם של חיילים המתגוררים עמם במחנות צה"ל.

**הביקורת ערה לקושי שבטלטול בני משפחה של חייל מהבסיס הצבאי, הנמצא לעתים במרחק ניכר, אל מרכזי אוכלוסין שבהם רשומים בני המשפחה ובהם אמורים הם לממש את זכותם להצביע. עם זאת, החלטת הנשיאות עומדת בניגוד ללשון החוק ואין לה מקום - אלא אם ישונה החוק. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב שר הפנים ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית לסוגיה זו.**

### דרכי תעמולה

#### תעמולת בחירות - לוח מודעות תקני

על פי הוראות החוק, שום חומר תעמולה לא יודבק או ייתלה במחנה צבא אלא על לוח מודעות תקני. החוק קובע שבכל מחנה צבא, במרכז המחנה, יותקן לוח אחיד ועליו רשאי כל מי שהגיש רשימת מועמדים בהתאם לחוק להדביק חומר כמפורט שם. כמו כן מורה החוק שהוועדה המרכזית תספק לוחות אלה לשלטונות הצבא.

בכל האתרים שבהם נערכה הביקורת בצה"ל נמסר, כי ועדת הבחירות המרכזית לא סיפקה לוח בחירות תקני. לכן לא הותקן לוח כזה במחנות. כל שסופק היה קובץ של מצעי המפלגות, שנתלו, במרכז או במפוזר, על לוח המודעות הצה"לי.

**לדעת הביקורת, חייל צה"ל נחשף באופן סביר לתעמולת בחירות, באמצעות הרדיו, הטלוויזיה, העיתונות, ובעת חופשה - במגעיו עם משפחתו, חבריו וחוג מכריו. אי לכך, במצב שבו לא סופק לוח מודעות תקני והתעמולה מוגשת במחנות צה"ל בצורה בלתי מסודרת, עדיף שצה"ל על מחנותיו, ישאר ללא תעמולת בחירות. מאחר שההחלטה בנדון כרוכה בשינוי החוק, המליצה בזמנה ועדת הבחירות המרכזית על שינוי כזה, אולם הכנסת ה-11 דחתה את ההמלצה.**

### הסברה

על פי הוראות החוק אין לקיים במחנות הצבא בחודשיים האחרונים שלפני יום הבחירות פעולות הסברה, מלבד אלה העוסקות בנושאים צבאיים גרידא, נושאים טכניים, מדעיים ושיעורים לעברית.

ההוראה מתייחסת לכל פעולת הסברה, בין מפי אישי ציבור או מרצים מחוץ לצבא ובין מצד מפקדים או אנשי צבא בכל רמה שהיא.

למען הסר ספק, שינוי קצין הבחירות של צה"ל, ב-1.9.1988, לכל יחידות הצבא את ההוראות בנדון, ואף קבע שלא יוזמנו מרצים מחוץ לצבא, במשך תקופה של חודשיים, עד ליום הבחירות.

בבדיקה שערכה הביקורת אצל קצין החינוך של העוצבה שברמת הגולן, התברר שניתנה הרצאה בנושא בעל גוון פוליטי. הביקורת הסבה את תשומת לב צה"ל שזו חריגה מהוראות החוק והדגישה את הצורך בהידוק הבקרה בעתיד, ואף המליצה בפני צה"ל על דרכים למניעת התופעה.

### תעמולה - חיילי צה"ל ומחנותיו

1. הועלו מקרים, אם כי בהיקף מזערי, בהם חיילי צה"ל לובשי מדים נשאו על גופם או לבושם סיסמאות של בחירות.

2. נמצא כי חלק ממחנות צה"ל מתירים, לעתים, לרכב אזרחי (פרטי ומשא) להכנס ולחנות בתחומי המחנה. כלי רכב אלה עלולים לשאת סיסמאות, כרזות ומודעות של מפלגות. רק ב-26.10.1988 הורה קצין הבחירות של צה"ל לא להתיר כניסה למחנות הצבא לרכב הנושא עליו תעמולת בחירות.

הביקורת העירה, כי למען הסר כל ספק, וכדי למנוע ליקויים בעתיד, על צה"ל להעריך להסברה מקפת בסוגיות התעמולה, ובכלל זה להורות, פרק זמן סביר לפני הבחירות, על הסרת כל סיסמה וכרזה פוליטית מרכב אזרחי הנכנס למחנותיו. בנוסף, המליצה הביקורת לצה"ל, להפעיל - סמוך ליום הבחירות וביום הבחירות גופו - את המשטרה הצבאית, כדי לוודא שאין סיסמאות של בחירות על גופם או לבושם של חיילי צה"ל, וכדי למנוע כל תעמולת בחירות באמצעות רכב של צה"ל או מתקניו, או, כאמור, רכב אזרחי במתקניו.

### סדרי ההצבעה בצה"ל

כאמור, נערכה ההצבעה בחלק מהקלפיות שבצה"ל במשך יומיים - שלושה: מה-30.10.88 ועד 1.11.88. בסיום כל יום הצבעה, אמורה הייתה ועדת הקלפי לסגור את הקלפי ולהעבירה, בלוויית טופסי הפרוטוקול, לאחסון ושמירה, ולמחרת היום להמשיך בתהליך ההצבעה, עד לסיום הבחירות ב-1.11.88. הביקורת העירה, כי בחוברת ההדרכה של קצין הבחירות של צה"ל וכן בהוראות פיקוד צפון, לא ניתנה הדעת די הצורך להליכים ולהוראות המתחייבים מסגירה זמנית ופתיחה מחודשת של הקלפי באותם ימים. מן הראוי היה, שהוראות בנדון ינתנו מראש ובכתב וכי יתייחסו, בין היתר: לנוהל חתימה בשולי הפרוטוקול על היקף המצביעים בסוף אותו יום; נוהל חתימה ואטימה זמנית של פתח הקלפי; נוהל לשמירת הקלפיות בלילה; נוהל חתימה על קבלת הקלפי וטופסי הפרוטוקול, השמורים כדבעי, למחרת אותו יום. בפועל נהגו כך לפחות חלקית, אך זאת, בדרך כלל על פי יוזמה והוראות מקומיות.



חוק הבחירות לכנסת והתקנות שהותקנו על פיו קובעים את סדרי הבחירות לכנסת; שר הפנים ממונה על ביצוע החוק וועדת הבחירות המרכזית אחראית לעריכתן.

הביקורת העלתה שקיים חשד של שימוש לרעה בתעודות זהות של אזרחים לשם הצבעה: מבין 54,000 בעלי זכות בחירה שהיו רשומים ב-78 קלפיות שבדקה הביקורת, נקבע, כי מבין 3,600 בעלי זכות בחירה באותן קלפיות, שלפי רישומי משרד הפנים שהו בחו"ל ביום הבחירות, סומנו

ברשימות הבוחרים שמותיהם של 435 שהצביעו. תופעה חמורה זו של הצבעה בתעודות זהות של אזרח אחר מהווה עברה על חוק הבחירות. יש לנקוט צעדים כמתחייב מממצאים אלה, זאת ביחס לכל הקלפיות ולאו דווקא רק ביחס לקלפיות שנבדקו בביקורת, ולפעול לכך, שפגיעה חמורה כאמור בטוהר המידות לא תישנה.

נוכח הממצאים שהועלו לגבי אי התאמות בין גליונות ספירת קולות לבין פרוטוקולים שנערכו על ידי ועדות קלפי והשינויים השרירותיים שנערכו בפרוטוקולים, יש לדעת הביקורת, להגדיר בחוק ובתקנות את דרכי בדיקת הפרוטוקולים ומי מוסמך לבצע בהם שינויים. יש מקום לשקול גם הנהגת שיטת הצבעה באמצעות מכשירי הצבעה, שלא זו בלבד שמקלים את ספירת הקולות אלא גם מבטיחים ביתר שאת את תקינותה.

כפי שנוכחה הביקורת מתקשות הסיעות המשתתפות בבחירות באיוש ועדות קלפי באנשים מתאימים. לענין הצעת מבקר המדינה לאייש את ועדות הקלפי בעובדי ציבור ולאפשר לנציגי המפלגות לשמש כמשקיפים במקומות קלפי, ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 590 ועמ' 596.

לצורך ההתארגנות לעריכת הבחירות נקבעו בחוק מועדים, בין היתר, להכנת פנקס הבוחרים ולקביעת מפת הבחירות. ברם, בקביעת אותם מועדים התחשב החוק בשיטה, שהיתה קיימת בעבר ושהתבססה על כרטיסים מנוקבים, שזמן עיבודם ארוך יחסית; כיום עיבוד הנתונים הרבה יותר מהיר בהיותו אלקטרוני.

בהתחשב בשיטה החדשה יש לתת את הדעת על התאמת הוראות החוק למציאות החדשה, דבר העשוי להביא לחסכון בהוצאות הכרוכות בביצוע הבחירות ולמנוע טרחה מהאזרחים ומהגורמים המופקדים על ארגון הבחירות כאחד.

הביקורת העלתה, שהוראות החוק, כפי שהן קיימות, עלולות להביא לידי כך, שהן חיילים המצביעים באזורים מיוחדים והן שוטרים המצביעים בקלפיות לחיילים יבחרו יותר מפעם אחת - שוטר יצביע בקלפי לחיילים על יסוד הזהות בתעודת שוטר, ובקלפי רגילה על פי תעודת הזהות; חייל אפילו כמה וכמה פעמים באמצעות טופס 404. מן הדין לתת את הדעת גם על היבט זה.

מבקר המדינה הציע בעבר, ולאחרונה אחרי הבחירות לכנסת ה-11, לאפשר לאסירים ולעצירים לממש את זכותם לבחור כפי שהומלץ בשעתו על ידי בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. בבחירות לכנסת ה-12 איפשר החוק לראשונה למי שהיה נתון ביום הבחירות במשמרת בבית סוהר או בבית מעצר לממש ככל אזרח במדינה את זכותו להצביע.

מבקר המדינה המליץ בעבר לאפשר גם לחולים, המאושפזים בבתי החולים ביום הבחירות, לממש את זכותם לבחור אולם הצעה זו טרם יושמה.

## איכות האוויר בישראל

### ריכוז ממצאים

הוראות החוקים המתייחסים לנושא איכות האוויר יוצרים שטחי פעולה חופפים בסמכויות של כמה וכמה משרדים, ובין היתר, בסמכויות משרד הבריאות ומשרד הפנים. עד לסוף 1988 לא הגדירו שני המשרדים את תחומי אחריותם, וזאת, על אף דיונים ממושכים שהם קיימו בדבר חלוקת התפקידים והסמכויות ביניהם. פיצול הסמכויות בין שני המשרדים והיעדר מדיניות אחידה בנושא אינם מאפשרים נקיטת צעדים מתואמים למניעת מפגעי זיהום אוויר.

חרף ההידרדרות הקיימת באיכות האוויר במדינה, לא עודכנו ולא הוחמרו מאז 1972 תקני איכות האוויר בישראל.

ברשימות הבוחרים שמותיהם של 435 שהצביעו. תופעה חמורה זו של הצבעה בתעודות זהות של אזרח אחר מהווה עברה על חוק הבחירות. יש לנקוט צעדים כמתחייב מממצאים אלה, זאת ביחס לכל הקלפיות ולאו דווקא רק ביחס לקלפיות שנבדקו בביקורת, ולפעול לכך, שפגיעה חמורה כאמור בטוהר המידות לא תישנה.

נוכח הממצאים שהועלו לגבי אי התאמות בין גליונות ספירת קולות לבין פרוטוקולים שנערכו על ידי ועדות קלפי והשינויים השרירותיים שנערכו בפרוטוקולים, יש לדעת הביקורת, להגדיר בחוק ובתקנות את דרכי בדיקת הפרוטוקולים ומי מוסמך לבצע בהם שינויים. יש מקום לשקול גם הנהגת שיטת הצבעה באמצעות מכשירי הצבעה, שלא זו בלבד שמקלים את ספירת הקולות אלא גם מבטיחים ביתר שאת את תקינותה.

כפי שנוכחה הביקורת מתקשות הסיעות המשתתפות בבחירות באיוש ועדות קלפי באנשים מתאימים. לענין הצעת מבקר המדינה לאייש את ועדות הקלפי בעובדי ציבור ולאפשר לנציגי המפלגות לשמש כמשקיפים במקומות קלפי, ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 590 ועמ' 596.

לצורך ההתארגנות לעריכת הבחירות נקבעו בחוק מועדים, בין היתר, להכנת פנקס הבוחרים ולקביעת מפת הבחירות. ברם, בקביעת אותם מועדים התחשב החוק בשיטה, שהיתה קיימת בעבר ושהתבססה על כרטיסים מנוקבים, שזמן עיבודם ארוך יחסית; כיום עיבוד הנתונים הרבה יותר מהיר בהיותו אלקטרוני.

בהתחשב בשיטה החדשה יש לתת את הדעת על התאמת הוראות החוק למציאות החדשה, דבר העשוי להביא לחסכון בהוצאות הכרוכות בביצוע הבחירות ולמנוע טרחה מהאזרחים ומהגורמים המופקדים על ארגון הבחירות כאחד.

הביקורת העלתה, שהוראות החוק, כפי שהן קיימות, עלולות להביא לידי כך, שהן חיילים המצביעים באזורים מיוחדים והן שוטרים המצביעים בקלפיות לחיילים יבחרו יותר מפעם אחת - שוטר יצביע בקלפי לחיילים על יסוד הזהות בתעודת שוטר, ובקלפי רגילה על פי תעודת הזהות; חייל אפילו כמה וכמה פעמים באמצעות טופס 404. מן הדין לתת את הדעת גם על היבט זה.

מבקר המדינה הציע בעבר, ולאחרונה אחרי הבחירות לכנסת ה-11, לאפשר לאסירים ולעצירים לממש את זכותם לבחור כפי שהומלץ בשעתו על ידי בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. בבחירות לכנסת ה-12 איפשר החוק לראשונה למי שהיה נתון ביום הבחירות במשמרת בבית סוהר או בבית מעצר לממש ככל אזרח במדינה את זכותו להצביע.

מבקר המדינה המליץ בעבר לאפשר גם לחולים, המאושפזים בבתי החולים ביום הבחירות, לממש את זכותם לבחור אולם הצעה זו טרם יושמה.

## איכות האוויר בישראל

### ריכוז ממצאים

הוראות החוקים המתייחסים לנושא איכות האוויר יוצרים שטחי פעולה חופפים בסמכויות של כמה וכמה משרדים, ובין היתר, בסמכויות משרד הבריאות ומשרד הפנים. עד לסוף 1988 לא הגדירו שני המשרדים את תחומי אחריותם, וזאת, על אף דיונים ממושכים שהם קיימו בדבר חלוקת התפקידים והסמכויות ביניהם. פיצול הסמכויות בין שני המשרדים והיעדר מדיניות אחידה בנושא אינם מאפשרים נקיטת צעדים מתואמים למניעת מפגעי זיהום אוויר.

חרף ההידרדרות הקיימת באיכות האוויר במדינה, לא עודכנו ולא הוחמרו מאז 1972 תקני איכות האוויר בישראל.

מחשב שנועד לשמש מרכז בקרה ארצי בשירות לשמירת איכות הסביבה מאוחסן יותר משנתיים ללא כל שימוש.

באזורים שונים במדינה חשופה האוכלוסייה למפגעי זיהום אוויר. ממצאים של סקרים בריאותיים, שנערכו בקרב ילדים הגרים בחיפה, בחבל יבנה ובאשדוד, הצביעו על שכיחות יתר של מחלות בדרכי הנשימה, בהשוואה לילדים מאזורים אחרים, שהאוויר בהם נקי יותר. משרד הבריאות ביצע סקרים בריאותיים רק באזורים האמורים, ובאלה שבוצעו לא נערך מעקב אחר מידת השינוי במצב בריאות הילדים.

חקר בריאות הסביבה לא זכה לקדימות הדרושה במשרד הבריאות, אף על פי שבאמצעות אפשר היה לצמצם השפעות מזיקות על בריאות האדם. ריכוז מידע בנושא ואיתור גורמי הסיכון עשוי גם לעודד נקיטת צעדים תחקיקתיים, לרבות עדכון תקני איכות האוויר, וקביעת מדיניות משרד הבריאות בתחום זה.

המפגעים שגורמים מפעלי תעשייה קשים בעיקר בגלל קרבתם לאזורים עירוניים, תופעה ההולכת ומחריפה. בשל חילוקי דיעות בין משרד הבריאות לבין משרד הפנים לא נקבעו תקנים מחייבים בדבר מרחקי ביטחון בין אזורי תעשייה לבין אזורי מגורים, תוך התחשבות מלאה בדרגת המפגעים החזויים.

תוצאות ניטור איכות האוויר במשך שמונה שנות הפעלתן של תחנות הניטור באיגוד ערים חדרה מצביעות, שלא הייתה אף חריגה מתקן איכות האוויר. אף על פי כן האיגוד ממשיך להפעיל 12 תחנות ניטור.

בגלל שינויים שנערכו במחשב המעבד את הנתונים על ניטור איכות האוויר באיגוד ערים חדרה, אבדו נתונים שנאספו במשך יותר מחמש שנים.

איגוד ערים חדרה אינו מקיים מעקב שיטתי ושוטף אחר מפעלי תעשייה שבתחום אחריותו.

הצו האישי לתחנת הכוח באשדוד אינו חל על יחידת ייצור אשר הופעלה במשך שנת 1987 וזיהמה את האוויר.

מינואר 1988 לא הכין איגוד ערים לאיכות הסביבה באשדוד דו"חות חודשיים על תוצאות ניטור האוויר, ובכך חסר היה מידע עדכני שישמש גורם התראה סמוך למועד הארוע.

כלי הרכב הם מקור זיהום כבד משקל לפליטות מזהמי אוויר בכבישים עורקים ובמרכזי הערים הגדולות, בעיקר בתל אביב. לעניין זה השפעות מזיקות על בריאות הציבור. אגף הרכב, שבמשרד התחבורה, אינו עושה די לאכיפת התקנות למניעת זיהום האוויר והיקף הפיקוח שלו לאיתור כלי רכב מזהמי אוויר מצומצם. היקף הפיקוח של האגף על מכוני העשן המורשים אינו מספיק.

הרכב הדלקים המשווקים במדינה למכוניות בעלות מנוע בנזין מכיל חומרים אחדים העלולים לסכן את איכות האוויר ואת בריאות האדם. בתחום זה לא נעשה די לשיפור איכות הדלק ולמניעת מפגעים בריאותיים וסביבתיים.

שריפות תכופות, שהן שכיחות באתרים לסילוק אשפה ברחבי המדינה, גורמות מפגעים בריאותיים ומטרדים קשים לתושבים המתגוררים בקרבתם. חקיקת המשנה בתחום חשוב זה מתעכבת בגלל הבדלי גישה בנושא בין משרד הפנים לבין משרד הבריאות.



1. זיהום אוויר אפשר להגדירו מצב שבו נמצאים באטמוספירה חומרי זיהום שונים, או נגזרות של חומרים אלה, שריכוזם ומשך הימצאותם באוויר עלול לסכן את בריאות האדם, או לפגום ברווחתו וכן לפגוע בבעלי חיים, בצמחייה וברכוש.

ההתפתחות הטכנולוגית, העלייה ברמת החיים וגידול האוכלוסייה וצפיפותה עשו, במרוצת השנים, את נושא זיהום האוויר לבעייה מדאיגה יותר מתמיד. הגידול הניכר במספר כלי הרכב הנעים בתוך מרכזים עירוניים צפופי אוכלוסין, תחנות כוח הצורכות כמויות עצומות של דלק, בתי זיקוק ומפעלי תעשייה המשתמשים בדלק, בכימיקלים ובחומרי גלם בעלי פוטנציאל זיהומי רב, כל אלה הם מקורות עיקריים לזיהום האוויר. מקורות אלה מרוכזים בישראל בעיקר לאורך שפלת החוף והם סמוכים לאזורי מגורים. אחדים מהם משמשים מוקדי זיהום חמורים ויוצרים מפגעים בריאותיים ומטרדים סביבתיים, מהם קשים, לתושבים.

2. במחצית השנייה של שנת 1988 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרדי הבריאות, הפנים והתחבורה בנושא מניעת זיהום האוויר. הביקורת נערכה: במשרד הבריאות - במכון לחקר בריאות הסביבה; במחלקה לבריאות הסביבה ובלשכות הבריאות המחוזיות תל אביב והמרכז לצורך בירורים משלימים; במשרד הפנים - בשירות לשמירת איכות הסביבה; ביחידה לאיכות הסביבה באיגוד ערים אזור חיפה, באיגוד ערים לאיכות הסביבה אשדוד-יבנה ובאיגוד ערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה); ובאגף הרכב שבמשרד התחבורה. ביקורת קודמת בנושא זה ראה בדו"ח שנתי 29 (עמ' 491), בדו"ח שנתי 31 (עמ' 1006) ובדו"ח שנתי 34 (עמ' 945). בנושא הפיקוח על חומרים רעילים, ראה דו"ח שנתי 36 (עמ' 351), וביקורת מעקב בדו"ח זה (עמ' 0000).

## ארגון הטיפול בשמירת איכות האוויר

1. הטיפול בנושא זיהום האוויר, על היבטיו השונים, הוא בידי תשעה משרדי ממשלה<sup>4</sup>, השלטון המקומי, מוסדות אקדמיים, חברות ממשלתיות ואחרות וארגונים וולונטריים. ואלה הגורמים העיקריים העוסקים בנושא: משרד הבריאות, באמצעות המכון לחקר בריאות הסביבה ולשכות הבריאות המחוזיות; משרד הפנים, באמצעות השירות לשמירת איכות הסביבה והיחידות לאיכות הסביבה שברשויות המקומיות (ראה להלן); משרד התחבורה, באמצעות אגף הרכב והשירות המטאורולוגי; וכן האוניברסיטאות והטכניון<sup>5</sup>; חברת החשמל הישראלית, בתי הזיקוק וארגונים וולונטריים, כדוגמת האגודה הישראלית לאקולוגיה והמועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום בישראל (מלר"ז).

על פי החלטת הממשלה מיום 25.12.88 הוקם משרד לאיכות הסביבה. המשרד נועד להקיף את מכלול הנושאים הסביבתיים המפוזרים כיום בין משרדי הממשלה השונים. זאת, כדי למנוע את הפיצול והחפיפה בפעולות הגורמים השונים, ולרכז את הסמכויות והחובות המוטלים עליהם בידי גורם אחד.

עד למועד סיום הדו"ח הזה לא התארגן המשרד ולא הועברו אליו היחידות והסמכויות האמורות להיות בתחום פעילותו.

2. המכון לחקר בריאות הסביבה (להלן - המכון) הוא יחידת מטה מקצועית במשרד הבריאות. מתפקידו של המכון לייעץ להנהלת המשרד בקביעת מדיניות בתחומי בריאות הסביבה, ובין היתר, בנושאים הקשורים לאיכות האוויר וחומרים רעילים. כמו כן, מבצע המכון פעולות שירות ומחקר שימושי שתכליתן להדריך ולכוון מקצועית את יחידות בריאות הסביבה שבלשכות הבריאות המחוזיות והנפתיות. יחידות אלה משמשות זרוע מפקחת בשדה בנושאי בריאות הסביבה.

השירות לשמירת איכות הסביבה (להלן - השירות) במשרד הפנים הוא יחידת מטה מקצועית ומתפקידו לקבוע מדיניות לאומית לשמירת איכות הסביבה. בתחום איכות האוויר מתפקידו, בין

4 אלה משרדי הממשלה העוסקים בנושא: הבריאות, הפנים, התחבורה, האנרגיה והתשתית, משרד ראש הממשלה, הביטחון, החקלאות, העבודה והרווחה והתעשייה והמסחר.

5 המבצעים מחקרים וסקרים בנושא.

היתר, להקים רשתות לניטור זיהום אוויר, להקים יחידות לאיכות סביבה ברשויות המקומיות ולכוון אותן מקצועית.

3. היחידות לאיכות הסביבה (להלן - היחידות) פועלות בתחומים סביבתיים שונים. עד 1988 הוקמו 13 יחידות כאלה בשבע עיריות ובשישה איגודי ערים. בתחום איכות האוויר מתפקידן לייצב לווידות המקומיות לתכנון ולבנייה, לקיים בקרה על איכות האוויר בתחומן, ובכלל זה להפעיל תחנות לניטור איכות אוויר. כן מופקדות היחידות על הפיקוח למניעת זיהום אוויר ממפעלי תעשייה, ובכלל זה על אכיפת "צווים אישיים" שמוציא שר הפנים למפעלי תעשייה שבתחומן (ראה להלן).

תחנות לניטור איכות אוויר מודדות מזהמי אוויר, כמו גופרית דו-חמצנית ותחמוצות חנקן. כמו כן הן מודדות טמפרטורה, מהירות הרוח וכיוונה. במועד הביקורת הופעלו תחנות ניטור בעיריות ירושלים, באר שבע ופתח תקווה; ובאיגודי ערים חיפה, חדרה, אשדוד, גליל מערבי וגוש דן. תחנות אלה נרכשו על ידי הרשויות המקומיות מתקציבי הפיתוח של משרד הפנים והן מופעלות בידי עובדי היחידות לאיכות סביבה, שהם עובדי הרשויות.

נתוני איכות האוויר הנמדדים בתחנות נאספים בעזרת מחשב המותקן בכל תחנה, מעובדים במתכונת זהה ביחידות ומרוכזים בדו"ח חודשי המועבר אל מדור זיהום אוויר בשירות, המשתמש בנתונים אלה בעיקר לצרכים סטטיסטיים.

4. בסוף 1986 רכש איגוד ערים לאיכות הסביבה אשדוד-יבנה מחשב, במסגרת רכישת מערכת ניטור אוויר ליחידה. המחשב הועבר לשירות ונועד לשמש מרכז בקרה ארצי בשירות לאיסוף נתונים מכל תחנות הניטור הקיימות ולפיקוח בזמן אמיתי על רמות זיהום האוויר בארץ. במועד הביקורת המחשב היה אמור להיות מחובר בתקשורת עם שני מחשבים מרכזיים הפועלים ביחידות שבחדרה ובאשדוד-יבנה.

**- יותר משנתיים מאוחסן המחשב במשרדי השירות ללא כל שימוש. יתר על כן, נמצא, כי אפילו הופעל המחשב בשירות לא הייתה אפשרות ליצור תקשורת בינו לבין המחשבים ביחידות האמורות. השירות הודיע למשרד מבקר המדינה, כי פעולת המחשב הופסקה, עקב קלקול שנגרם מהפסקות חשמל שהיו במשרד הפנים. תיקון הנזק היה כרוך בהוצאה גדולה ובביצוע שיפורים במערכת אספקת החשמל בבניין, ולכן המחשב לא תוקן ולא הופעל.**

**לדעת הביקורת, ההחלטה לרכישת המחשב התקבלה ללא בדיקה מוקדמת מספקת ולמעשה הושבת המחשב סמוך למועד רכישתו.**

## תחיקה

1. בתחום הפיקוח על איכות האוויר קיימות כיום במדינה הוראות דין כלליות המצויות במספר רב של חוקים, תקנות, חוקי עזר וצווים. הסמכויות והתפקידים המוטלים על העוסקים בנושא הם בעיקר בתחום פעולותיהם של הגורמים האלה: משרד הפנים - כאחראי לשמירת איכות הסביבה ולפיקוח על התכנון והבנייה; משרד הבריאות - בתוקף תפקידו כאחראי לבריאות הציבור; משרד התחבורה - שמתפקידו לפקח על תקינות כלי הרכב, ולבצע מדידות של נתונים מטאורולוגיים המשפיעים על ריכוזי זיהום האוויר; הרשויות המקומיות - בתוקף תפקידן להבטיח את איכות הסביבה ולמנוע מפגעים בריאותיים וסביבתיים מן האוכלוסייה שבשטח שיפוטן. להלן החיקוקים העיקריים בתחום זה:

(א) בחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, הידוע גם כחוק כנוביץ, הונח הבסיס העיקרי לטיפול במניעת רעש, ריח וזיהום אוויר חזקים ובלתי סבירים. החוק הטיל על שר הבריאות ושר הפנים, הממונים על ביצועו, להתקין בתקנות כללים בתחומים האמורים, והם התקינו כמה תקנות להסדר הזיהום בתחומים שונים.

(ב) פקודת בריאות העם, 1940, הוא החיקוק העיקרי המקנה למשרד הבריאות סמכויות פיקוח ואכיפה בכל הקשור למניעת מפגעים בריאותיים. סעיף 53 (י"ד) לפקודה אוסר על גרימת מפגעי רעש, ריח וזיהום אוויר חזקים או בלתי סבירים כמשמעותם לפי חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, המזיקים או העלולים להזיק לבריאות. על פי סעיף 62 (ב) לפקודה רשאי שר הבריאות להתקין תקנות בדבר דרכי מניעת מפגעים.

(ג) חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, מתנה ביצוע של עבודות בנייה בקבלת היתר מרשויות התכנון והבנייה. החוק נותן לרשויות אלה סמכויות רחבות, ועל ידי כך ביכולתן גם לעמוד מבעוד מועד על איתור מתאים של אזורי תעשייה ועל הסדרים, שיבטיחו טיפול נאות למניעת זיהום אוויר. תקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982, קובעות סוגים שונים של תכניות אשר אליהן יש לצרף, בעת הגשתן למוסד תכנון, תסקיר השפעה על הסביבה.

(ד) חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, מסמיך את שר הפנים, בהתייעצות עם שר הבריאות, לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח בהם, בין היתר, תנאי תברואה נאותים ומניעת מפגעים.

(ה) חוק תחנת הכוח תל אביב, התשכ"ז-1967. תחנת הכוח שבאתר רידינג פועלת בתוקף חוק מיוחד, בשונה מתחנות הכוח האחרות במדינה, שהוקמו על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. בגלל קרבתו של האתר לאזורי מגורים המאוכלסים ביותר במדינה, החליטה הממשלה ב-1967 לקבוע הסדרים מיוחדים, כדי להבטיח שלא תהיה סכנה לבריאות הציבור.

עוד בדו"ח שנתי 31 (עמ' 1006) ולאחריו בדו"ח שנתי 34 (עמ' 945), התריע מבקר המדינה על הפיצול הרב המאפיין את הטיפול בנושאים הסביבתיים בישראל. הוצע על הצורך לפעול כדי להביא לתיאום ולמניעת כפילויות בכל נושאי איכות הסביבה. צעד בכיוון זה נעשה כאשר אישרה הכנסת, במאי 1982, את החלטת הממשלה מאפריל 1982, על העברת סמכויות שר הבריאות לשר הפנים בנוגע להפעלת החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן - החוק). בעניין זה קבע מבקר המדינה, בין היתר, כי כדי שצעד זה יהיה בעל משמעות, חובה על כל הגורמים הקשורים לנושא ליצור מסגרת לתיאום ולשיתוף פעולה ביניהם.

- בקיץ 1982 קיימו נציגי משרדי הבריאות והפנים בשיתוף עם נציגי משרד המשפטים דיונים, שנועדו להסדיר את חלוקת התפקידים והסמכויות ביניהם. נתגלו חילוקי דעות בין שני המשרדים בדבר הגדרת תחומי אחריותם - משרד הבריאות כנושא באחריות הכוללת לבריאות הציבור, לרבות בריאות הסביבה, ומשרד הפנים המופקד על הבטחת איכות הסביבה במדינה.

בתחילת 1983 העביר משרד הפנים תזכיר להצעת חוק לתיקון החוק למניעת מפגעים לעיונם של משרדי הממשלה הנוגעים לנושא. משרד הבריאות הגיש את השגותיו לתזכיר. בעקבותיהן הודיע משרד המשפטים לשני המשרדים, כי תנאי להצגת ההצעה בפני ועדת השרים לענייני חקיקה יהיה קביעה בדרג של שרים בדבר חלוקת הסמכויות ביניהם. מאז 1983 התקיימו דיונים ממושכים בעניין זה בין משרדי הפנים, הבריאות והמשפטים. אולם עד לסוף 1988 לא הגיעו המשרדים לידי סיכום בנושא והחוק לא תוקן.

2. קיימים שני סוגים עיקריים של תקנים לאיכות אוויר ואלה הם: תקן לאיכות האוויר בסביבת הציבור הרחב ותקן פליטה. חשיבותם של תקנים אלה היא בכך, שהם מגדירים יעד ברור לאיכות האוויר שאותו יש לשמור. מן התקנים נגזרת גם המדיניות שיש לנקוט בטווח הקצר והארוך, לשם השגת איכות האוויר הרצויה. תקני הסביבה קובעים את הריכוז באוויר של מזהם או צירוף של מזהמים בפרקי זמן מוגדרים. הריכוז המותר באוויר, על פי התקן, מייצג את רמת הזיהום אשר ממנה לא צפויה השפעה שלילית על בריאות האדם, על רווחתו ועל הסביבה הטבעית. תקני פליטה מגדירים את הקצב המרבי של מזהמים שמותר לקבוצת מפעלים, למפעל, למתקן, או למקור זיהום אחר לפלוט לאוויר.

בתקנות למניעת מפגעים שהותקנו בין השנים 1962 - 1972, לפי החוק למניעת מפגעים, פורסמו תקני סביבה ותקני פליטה למזהמי אוויר. תקני איכות האוויר בישראל מתייחסים לשמונה מזהמים עיקריים.

- התקנות הקיימות כיום מבוססות על תקני סביבה, מהם מיושנים, והן לא עודכנו מאז 1972. ואילו לגבי תקני פליטה, לא פורסמו עד לסוף 1988 תקנים, למעט שני תקני פליטה - לעשן שחור ולחלקיקים - אף על פי שבמהלך השנים חלו שינויים בהרכב המזהמים ובסוגיהם, והצטבר מידע בארצות שונות בעולם ובישראל בדבר ההשפעות הנובעות מהם; ועל אף הסקרים האפידמיולוגיים המוכיחים, כמפורט להלן, שהתקן כיום אינו מתאים ודורש עדכון בכיוון של החמרה.

- מתחילת שנות ה-80 ואילך, העביר משרד הבריאות למשרד המשפטים כמה הצעות של תקנות שבהן נקבעו תקנים מעודכנים למזהמי אוויר. ההצעות הוכנו מכוח הסמכויות שהוקנו למשרד על פי פקודת בריאות העם. בד בבד העביר משרד הפנים למשרד המשפטים, במהלך אותן שנים, כמה הצעות לתקנות חדשות, על פי החוק למניעת מפגעים. חקיקת המשנה בתחום החשוב הזה עוכבה, בגלל הבדלי גישה, כאמור, בין משרדי הבריאות והפנים. פיצול הסמכויות בין שני המשרדים, העדר מדיניות אחידה בנושא והוראות סותרות זו את זו, שהם נותנים למפעלים, אינן מאפשרות נקיטת הצעדים הדרושים למניעת מפגעים ומטרדי זיהום אוויר. הוראות אלו ניתנו למפעלים אם בתוקף צווים אישיים שפרסם משרד הפנים על פי החוק למניעת מפגעים, ואם על פי דרישות ותנאים מיוחדים שהעמיד משרד הבריאות, על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. נוכח ההידרדרות במצב איכות האוויר בישראל דרושות לאלתר תקנות, שהן חיוניות למניעת מפגעי זיהום האוויר.

## מחקרים וסקרים

1. חשיבות רבה נודעת לחקר השפעתם של גורמים סביבתיים שונים על בריאות הציבור. ריכוז מידע בנושא ואיתור גורמי הסיכון והשפעותיהם הבריאותיות עשויים לעודד נקיטת צעדים תחקיטיים, לרבות קביעת תקני איכות אוויר וצעדי מנע אחרים, כדי למנוע מפגעים בריאותיים ומטרדים סביבתיים.

במסגרת תפקידיו עוסק המכון לחקר בריאות הסביבה בביצוע סקרים ומחקרים שימושיים בתחומים שונים של זיהום האוויר, ובין היתר: בסקרים אפידמיולוגיים, בסקרים על הערכת מצב זיהום האוויר באזורים שונים במדינה, ובמחקרים על ההשפעות המצטברות של חשיפות לחומרים כימיים שונים. בתקציב המכון לא נקבעה הקצאה ייעודית לביצוע עבודות מחקרים וסקרים, למעט שני סקרים אפידמיולוגיים. ייזום המחקרים וביצועם נעשה בעיקרו במסגרת פעילותו והם ממומנים מתקציבו. בנושאים מסוימים מבצע המכון מחקרים על פי הזמנת גורמי חוץ ובמימנם. במצב זה, ייזום המחקרים אינו תואם דווקא את היקף הבעיות הקיימות בתחום הזה על פי סדרי חשיבותן.

- חקר בריאות הסביבה לא זכה במהלך השנים לקדימות הדרושה במשרד הבריאות, אף כי בעקבותיו היה אפשר לצמצם השפעות מזיקות על בריאות האדם, כתוצאה מחשיפה לחומרים כימיים שונים, מהם רעילים ביותר. ההחמרה ההולכת וגדלה באיכות האוויר במקומות שונים במדינה, ובמיוחד באזורים המאוכלסים ביותר, מדגישה את הצורך לבדוק ולאמוד את ההשפעות השליליות של מזהמי האוויר.

סקרים ומחקרים בנושאים של זיהום האוויר על היבטיו השונים, מבוצעים על ידי כמה משרדי ממשלה, ובהם: משרדי הבריאות הפנים, התחבורה והחקלאות, ועל ידי הוועדה לאנרגיה אטומית

שליד משרד ראש הממשלה. עוד עוסקים בנושאים אלה מוסדות להשכלה גבוהה, האוניברסיטאות השונות והטכניון.

- התברר, כי התיאום בין הגופים השונים המבצעים סקרים ומחקרים אינו אלא חלקי, ולא נקבעו הסדרים ממוסדים לשיתוף פעולה ביניהם. ממילא, לא תמיד מועבר ביניהם מידע שוטף ומעודכן אודות המחקרים שהם מבצעים ואלה שהם ביצעו. בהעדר תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים ובמיוחד בין משרדי הממשלה האחראים לנושא, לא גובשה מדיניות כוללת בתחום המחקר, תוך הגדרת יעדים וקביעת סדרי עדיפויות. דרוש, שוועדה מקצועית בין-משרדית תגדיר את יעדי המחקר בהתאם למגוון הבעיות הסביבתיות הקיימות, ותגבש תכנית מחקר מקפת. תכנון וביצוע מתואם של עבודות המחקר עשוי להבטיח הפקת תועלת מרבית מהם וניצול מיטבי של המשאבים הציבוריים.

2. לשיאים של זיהום אוויר יכולות להיות השפעות חמורות על תחלואה ותמותה, בעיקר עקב מחלות דרכי הנשימה. מחקרים שבוצעו בנושא, החל בשנות ה-50, הצביעו על קשר מובהק וחד משמעי בין אירועים של זיהום אוויר שהיו בכמה מקומות בעולם<sup>6</sup> לבין היקף התמותה והתחלואה. באירועים אלה נספו מאות אנשים ורבים חלו.

ההשפעות של חשיפה ממושכת לרמות נמוכות של זיהום אוויר עדיין אינן ברורות די הצורך. במחקרים שבוצעו בארצות שונות בנושא התעוררו קשיים בזיהוי גורמי הזיהום ומידת השפעתם על התחלואה. התברר, כי כמה גורמים, כמו עישון וחשיפה תעסוקתית, יכולים להשפיע באופן ברור על שכיחותן של מחלות דרכי הנשימה. ניתן לבודד השפעת גורמים אלה לדוגמה, על ידי עריכת מחקרים בילדים בגילים שבהם אין הם מעשנים ואינם עובדים.

להלן פרטים על הסקרים האפידמיולוגיים שבוצעו ומבוצעים במכון, למן שנת 1980 עד ל-1988:

(א) בהתאם להחלטת הממשלה מספר 282 מיום 23.12.79, הקים משרד הבריאות, באמצעות המכון, מערך למעקב אחר השפעת הפעלתה של תחנת הכוח "מאור דוד" בחדרה, על בריאות התושבים שבסביבת האתר. ועדת היגוי מקצועית, שמינה המשרד לצורך הפעלת התכנית, המליצה על ביצוע סדרת סקרים אפידמיולוגיים-בריאותיים.

מדו"חות שפרסם המכון על תוצאות הסקרים הבריאותיים שנעשו במהלך השנים 1980 - 1986 (בתקופה שקדמה להפעלת תחנת הכוח ולאחריה) עולה, כי בשלב הנוכחי לא הורע המצב הבריאותי של התושבים. מאחר שהמעקב הוא אחר נזק בריאותי מצטבר, יש, לדעת מבצעי הסקר, לצפות למציאותו, אם הוא קיים, רק בסוף העשור.

(ב) בעיר אשדוד, ובחבל יבנה הסמוך לה, חשופה האוכלוסייה, במשך שנים, למפגעים ולמטרדים סביבתיים הנובעים בעיקר מהמפעלים הגדולים המצויים בעיר: תחנת הכוח "אשכול", בתי הזיקוק ומפעל לכימיקלים. בעקבות תלונות חוזרות ונשנות של תושבי אזור אשדוד על מפגעים סביבתיים, ערך המכון בשנת 1982 סקר אפידמיולוגי. במסגרת הסקר נעשתה השוואה בין נתוני רקע בריאותיים שריכוז המכון על ילדי חדרה, לפני הפעלת תחנת הכוח, לבין נתונים בריאותיים שנאספו בקרב הילדים שבאזור אשדוד.

מממצאי הסקר, שפורסמו בשנת 1983, עולה, כי מצב בריאותם של ילדי אשדוד, הגדלים באזור שבו זיהום אוויר ניכר, ירוד בהשוואה למצב בריאותם של ילדי חדרה, שגדלו באזור נקי מזיהום אוויר. מסקנות מבצעי הסקר היו, שממצאים חד-משמעיים אלה הם מדאיגים ויש לנקוט לאלתר צעדים לשיפור איכות האוויר באזור. ההבדלים שנמצאו במצב בריאותם של הילדים מחייבים, לדעתם, בדיקה מעמיקה של מצב בריאות התושבים באזורים שונים במדינה, שבהם קיימות תעשיות בסמוך למקומות המגורים, כמו חיפה, תל אביב וחבל יבנה. מאז 1983 ועד לסוף 1988 בוצעו ביזמת משרד הבריאות עוד שני סקרים בלבד, בחבל יבנה ובחיפה (ראה להלן).

6 לדוגמה: בלונדון בשנת 1952 ובניו יורק בשנים 1953 ו-1963.

(ג) בקיץ 1984 ערך המכון סקר בריאות השוואתי בין תושבי שלושה יישובים מחבל יבנה לבין תושבי שלושה יישובים בחוף אשקלון. ניתוח השוואתי הצביע על שכיחות גבוהה יותר, במרבית מחלות דרכי הנשימה וכן על מגמה של תפקודי ריאה נמוכים יותר בקרב ילדי חבל יבנה בהשוואה לילדי חוף אשקלון. מגמה דומה נמצאה גם בניתוח השוואתי שנערך בקרב התושבים הבוגרים.

(ד) בשנת 1984 ערך המכון סקר בריאות בקרב 4,330 ילדים באזור חיפה המתגוררים בשלושה אזורים השונים זה מזה במידת זיהום האוויר שלהם: מרכז הכרמל ומערבו - אזור זיהום אוויר נמוך; קרית ים ומוצקין - אזור זיהום אוויר בינוני; נוה שאנן וסביבתה ונשר - אזור זיהום אוויר גבוה. ממצאי הסקר, שפורסמו ביולי 1986, הצביעו על שכיחות יתר של חלק מהסימפטומים הנשימתיים וחלק ממחלות דרכי הנשימה באזורי זיהום האוויר הגבוה והבינוני בהשוואה לאזור הנקי, יחסית, מזיהום אוויר. שכיחויות הסימפטומים והמחלות הנשימתיות באזור נוה שאנן היו דומים לאלו שנתקבלו בסקר שנערך באשדוד וגבוהים במידה ניכרת מאלו שנתקבלו אצל ילדי חדרה, לפני הפעלת תחנת הכח.

צוות של מומחים דן ביולי 1986 בממצאי הסקר והמליץ על עריכת מעקב אחר מידת השינוי במצב הבריאות של ילדי חיפה לאורך זמן. לעניין חשיבות בעיקר בשל הדיונים המתקיימים בין גורמים ממלכתיים ואחרים, לבחירת אתר מתאים לתחנת כוח נוספת בצפון המדינה. מאחר שאתר חיפה נמצא בין אלה הנשקלים בעדיפות גבוהה יש לתת בהקדם את הדעת לקביעת עמדת משרד הבריאות בעניין הזה.

(ה) בספטמבר 1987 העביר מנהל המכון למנכ"ל משרד הבריאות הצעה לביצוע סקר בריאות בחיפה, בעלות של 50,000 ש"ח. הוא הגיש גם שתי הצעות לביצוע סקרים באשדוד בסך של 36,000 ש"ח ובחבל יבנה בסך של 24,000 ש"ח, ועוד סך של 5,000 \$ לרכישת ציוד רפואי לביצוע שני הסקרים. בהעדר מקורות מימון הסקרים, לא אישרה הנהלת המשרד, עד לקיץ 1988, את ביצועם. בעקבות פניית המשרד, נאותה חברת החשמל לישראל, באוגוסט 1988, לממן את עריכת הסקר המשלים בחיפה, והוא אמור להתקיים במרוצת 1989. יצוין, כי דחייה בביצוע סקרי המעקב באשדוד, בחבל יבנה ובחיפה עלולה להקשות על איתור תלמידים שהשתתפו בסקרים, לאחר שיתפזרו לבתי ספר תיכוניים שונים. מטרתם של סקרים אלה היא, כאמור, לבחון אם חלה החמרה בבריאות הילדים, ואם ישנן הוכחות לקיומן של מחלות כרוניות כתוצאה מזיהום האוויר.



בריאות הציבור במובנה הרחב מטרתה אינה מניעת מחלות בלבד אלא גם קידום בריאותו ורווחתו של האדם וסביבתו. הסקרים האפידמיולוגיים שמבצע המכון מטרתם להבטיח כלים להערכת מצב בריאות התושבים, ובמיוחד בקרב קבוצות אוכלוסייה החשופות לגורמי סיכון. תוצאות הסקרים עשויות לשמש בסיס לתקני איכות אוויר ישראלים ולקביעת מדיניות משרד הבריאות בתחום הזה. דרוש, שהמשרד יפעל לפתרון הולם לביצוע סקרי בריאות, גם כשהתקציבים מצומצמים.

## ניטור ופיקוח על מזהמי האוויר העיקריים

מזהמי האוויר מצויים באטמוספירה בצורת גזים, אדים וחומר חלקיקי. הם משתחררים לאוויר כתוצאה מתהליכי שריפה של דלק נוזלי או מוצק ומתהליכי ייצור תעשייתי. מידת ההשפעה של המזהמים השונים על בריאות הציבור ועל איכות הסביבה נקבעת על ידי גורמים רבים, בהם: ריכוז

המזהמים באוויר, הרכבם הכימי, משך החשיפה למזהמים והישנותה, גורמים מטאורולוגיים וטופוגרפיים ואחרים.

בשנת 1988 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ממצאי סקרים בדבר פליטות וריכוזים של מזהמי אוויר בישראל בשנים 1984 - 1987. מנתוני הסקרים עולה, כי בתקופה 1980 - 1987 חלה עלייה גדולה מאוד בפליטת תחמוצות חנקן (בכ-60%); עלייה חלה גם בפליטת פחמן חד חמצני (בכ-70%); כן חלה עלייה בפליטת תחמוצות עופרת (ב-65%). לעומת זאת נרשמה ירידה ניכרת בפליטות תחמוצות גופרית; הירידה נובעת בעיקר מהפעלת "הצווים האישיים" שהוציא שר הפנים למפעלים הגדולים הפולטים תחמוצות גופרית, ומהמעבר החלקי לשימוש בפחם בייצור חשמל. יצוין, כי מעבר זה אכן הוריד את הסך הכל הארצי של פליטות תחמוצות גופרית, אך לא השפיע על אזורים נגועים אחרים כמו חיפה ואשדוד.

## מפעלי תעשייה

מפעלי התעשייה הם מערכת רב גונית ומסובכת, ובשל כך הם גם גורם נכבד לזיהום אוויר. המערכת כוללת קבוצות שונות של תחומים תעשייתיים הפולטים מזהמי אוויר שונים לסביבה. כל אלה יוצרים מוקדי זיהום, קצתם חמורים - של עשן, פיח, אבק, אדים, גזים וריחות חריפים. ההשפעות המזיקות נובעות גם מתרומת כל מפעל בנפרד, אך במיוחד מהשפעות משולבות של כמה מפעלים הסמוכים זה לזה.

מזהמי האוויר העיקריים הנוצרים משריפת המזוט, שבו משתמשים בדרך כלל בתעשייה, הם: גופרית דו חמצנית; גופרית תלת חמצנית; חלקיקים של עשן ושל אבק המהווים סיכון בריאותי ניכר מכמה סיבות, ובמיוחד משום שכמה ממרכיביו ידועים כחומרים מסרטנים; ותחמוצות חנקן.

תלונות רבות של אזרחים על מטרדים ומפגעים הנגרמים ממפעלי התעשייה מגיעות ללשכות הבריאות המחוזיות והנפתיות. התלונות הן בעיקר על מטרדי עשן ופיח וריחות חריפים הנפלטות מהמפעלים, וכן ממקורות זיהום אחרים, הסמוכים לאזורי המגורים של המתלוננים.

בעיית זיהום האוויר חריפה במיוחד לאורך שפלת החוף. מוקדי הזיהום מצויים בעיקר במפרץ חיפה, באשדוד ובסביבתה, וכן בעכו ובתל אביב-יפו. בעיות דומות בתחום הזה קיימות גם באזורים אחרים במדינה, כגון בבאר שבע ובפתח תקווה.

מפעלי התעשייה פולטים את מזהמי האוויר מארובות, מקצתן גבוהות יחסית. ואולם, בעיקר במקרים שבהם המזהמים משתחררים מתוך ארובות נמוכות יחסית, עלולים להיווצר באוויר תנאי פיזור ומיהול גרועים. מצב זה קיים ברבים ממפעלי התעשייה הקלה. כדי לצמצם את פליטות המזהמים, נדרשים המפעלים לסוגיהם להתקין מתקני מניעה ולכידה מתאימים למזהמי האוויר, לפני פליטתם לאוויר, ולנקוט אמצעים טכניים לפיזור ולדילול יעיל של המזהמים באטמוספירה. תנאים טופוגרפיים ומטאורולוגיים, האופייניים לשפלת החוף, אינם מאפשרים, בתקופות מסוימות של השנה, תנאי פיזור יעילים של המזהמים לאטמוספירה. כתוצאה מכך, נוצרים מפעם לפעם ריכוזים גבוהים של מזהמים בקרבת מקורות הפליטה.

**המפגעים והמטרדים הסביבתיים הנגרמים ממפעלי התעשייה קשים בעיקר בגלל קרבתם לאזורים עירוניים צפופי אוכלוסין, תופעה ההולכת ומחריפה. אזורי תעשייה שנקבעו לפני, הרחק ממקום יישוב, הוקפו במרוצת השנים בשכונות מגורים; כן הוקמו מפעלים בסמוך לאזורי מגורים. יש שמיקומם של אזורי תעשייה עירוניים גורמים מפגעים ומטרדים ליישובים הסמוכים להם. מטבע הדברים, קשה לשנות כיום את הנסיבות אלא בהוצאות גדולות להעברת המפעלים למקומות אחרים, או לשם התקנת מתקנים שיפחיתו את ממדי הזיהום. מצב זה התהווה בגלל תשומת לב לא מספקת לבעיות אלה בשלב התכנון וההקמה של מפעלי תעשייה, בעיקר בוועדות לתכנון ולבנייה, ומהעדר תקנים מחייבים לאיתורם של אזורי תעשייה במרחק נאות מאזורי מגורים.**

עוד בתחילת שנות ה-60 טיפלה ועדה בין-משרדית, שכללה נציגים ממשרדי הבריאות, הפנים, התעשייה והמסחר והחקלאות, בגיבוש המלצות בדבר קביעת מרחקי ביטחון בין אזורי תעשייה לבין אזורי מגורים, ובין המפעלים לבין עצמם. בשנת 1973 פרסמה הוועדה הנחיות לאיתור תעשיות בישראל. מהדורה מתוקנת בנושא זה פרסם המכון לחקר בריאות הסביבה בשנת 1985. בעדכון ההנחיות התבסס המכון על סקרים ומחקרים שנעשו בישראל ובארצות אחרות, על הסיכונים בכוח הנובעים מהפעילות התעשייתית לענפיה השונים, ובהתחשב בשינויים שחלו במהלך השנים בכמה חומרים ובתהליכי הייצור.

**- בגלל הבדלי גישה בין משרד הבריאות לבין משרד הפנים, לא שימשו ההנחיות האמורות בסיס להתקנת התקנות. העדר מדיניות אחידה מקשה על תכנון הקמתן של תעשיות חדשות, אגב התחשבות מלאה בדרגת המפגעים החזויים. כדי למנוע התהוות מטרדים ומפגעים ממפעלי תעשייה, דרוש ששני המשרדים יגבירו את התיאום בעמדותיהם ויגבשו במשותף תקנים מחייבים בנושא.**

זאת ועוד, כדי לעמוד על מידת חומרתו של נושא זה, באזורים שונים במדינה, דרוש לרכז מידע ונתונים על פליטת מזהמי אוויר מן המפעלים העיקריים התורמים לזיהום האוויר, זאת על סמך כמויות הדלק שהם צורכים ותהליכי הייצור שלהם. עריכת מצאי כלל-אזורי עשוי לסייע רבות בקביעת מקומות המתאימים לפיתוח תעשייתי ובהערכת הריכוזים החזויים של המזהמים. בשנים האחרונות ביצע המכון כמה סקרים על מצאי פליטת מזהמים באזורים שונים במדינה, לדוגמה: בירושלים, בתל אביב ובפתח תקווה. מן הראוי, שסקרים כאלה יעשו לכל המרכזים התעשייתיים במדינה.

### **פעילות היחידות לאיכות הסביבה**

במסגרת הביקורת נבדקה פעילות הניטור והפיקוח למניעת זיהום אוויר ביחידות לאיכות הסביבה באיגודי הערים: חיפה, חדרה ואשדוד-יבנה.

שר הפנים, בתוקף סמכותו על פי סעיף 8 לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, רשאי, באמצעות מתן הוראות מיוחדות למניעת מפגעים ("צווים אישיים"), לחייב מפעלים הגורמים זיהום אוויר, ריח ורעש לנקוט אמצעים למניעתם.

בהוראות הצווים האישיים מאציל שר הפנים סמכויות פיקוח למנהלי היחידות לאיכות הסביבה, שבתחומן נמצאים המפעלים, בתפקידן כרשות מפקחת. בצווים נדונים מכלול של נושאים, ובהם הוראות בדבר האמצעים שעל מפעל תעשייה לנקוט כדי לצמצם את פליטות המזהמים לאוויר, הפעלת מכשירי מדידה וביצוע מדידות, וקביעת ניהול דיווח לרשות המפקחת במקרה של תקלה. הצווים לתחנות הכוח של חברת החשמל ולבתי הזיקוק מחייבים גם מעבר לשימוש בדלק מאיכות טובה יותר המכיל פחות גופרית (להלן - דלק דל-גופרית), בעת הצורך, על פי הוראת הרשות המפקחת. הפרת צו אישי היא עבירה פלילית ומתירה לרשות המפקחת לנקוט אמצעים משפטיים הן נגד התאגיד האחראי להפרת הצו והן נגד מנהלי התאגיד ועובדיו שהיו אחראים אישית להפרתו.

עד למועד הביקורת הוציא שר הפנים צווים אישיים ל-12 מפעלי תעשייה גדולים, מרביתם באזור חיפה.

1. היחידה לאיכות הסביבה באיגוד ערים חיפה (להלן - היחידה) הוקמה ב-1978 במסגרת איגוד ערים אזור חיפה. ביחידה הועסקו במועד הביקורת עשרה עובדים.

(א) באזור חיפה פועלות ארבע תחנות ניטור המודדות את רמת הגופרית הדו-חמצנית באוויר, את כיוון הרוח ואת ועוצמתה. נתוני המדידות בשתי תחנות ניטור מתקבלים ב"זמן אמיתי". בנובמבר 1988 חתמה היחידה חוזה לרכישת שמונה תחנות לניטור מזהמי אוויר. מועד אספקתן, בהתאם לנקבע בחוזה, הוא פברואר 1990.

(ב) באזור חיפה מופעלת מערכת בקרה לסירוגין (להלן - מב"ס), שמשמעותה מתן הוראה לחברת החשמל ולבתי הזיקוק לעבור בתנאים מטאורולוגיים מסוימים לשימוש בדלק דל-גופרית. מטרת המב"ס למנוע עליית ריכוז גופרית דו-חמצנית באוויר, מעל לערכי תקן איכות האוויר, במצבים מטאורולוגיים קשים.

על פי נתוני היחידה, בשנת 1987 נרשמו 12 חריגות מהתקן המוחלט לגופרית דו-חמצנית, תקן שאסור לחרוג ממנו אפילו פעם בשנה, לעומת 9 חריגות כאלה בשנת 1986; בשנת 1988 לא נרשמו חריגות מהתקן הזה, עקב שיפור המב"ס והגברת השימוש בדלק דל-גופרית בחברת החשמל ובבתי הזיקוק.

(ג) בשנים 1984 - 1988 הוציא שר הפנים צווים אישיים לשבעה מפעלים בתחום איגוד ערים חיפה, במטרה להסדיר ולהגביל את הפליטות לאוויר ממקורות הזיהום העיקריים שבאזור. המפקח על ביצוע ההוראות המיוחדות למניעת מפגעים הוא מנהל היחידה לאיכות הסביבה באיגוד ערים חיפה.

היחידה מקיימת קשר רצוף וסדיר עם המפעלים הגדולים שבתחום אחריותה; בכל חודש עורכים אנשי היחידה ביקור במפעלים הגדולים שהוצאו להם צווים, לצורך מעקב אחר התקדמות המפעלים בביצוע ההוראות. היחידה עוקבת בכל חודש אחר קיום ההוראות ומגבשת דרך להמשך המעקב.

(ד) הצו האישי לתחנת הכוח של חברת החשמל ניתן ב-1984. מדיווחי היחידה, במהלך שנת 1987 עולה, שחברת החשמל חרגה חריגה של ממש מהוראות הצו. באוגוסט 1988 הגישה היחידה תלונה למשטרה נגד חברת החשמל בגין הפרות חוזרות ונישנות של הוראות הצו. עד למועד סיום הביקורת לא הסתיימו ההליכים המשפטיים בעניין.

(ה) הצו האישי לבתי הזיקוק חיפה ניתן ב-1984, והוראותיו חייבו אותם לנקוט אמצעים שונים לצמצום מפגעי זיהום אוויר.

**במהלך השנים 1985 - 1986 הגישה היחידה תלונות למשטרה על הפרות החוק והצו על ידי בתי הזיקוק. בעקבות חקירת המשטרה, הוגש במאי 1987 כתב אישום נגד חברת בתי הזיקוק לנפס ולשושה ממנהליה בגין ביצוע עבירות על החוק למניעת מפגעים. לקראת מועד הדיון בבית המשפט התגבשה עיסקת טיעון, שלפיה החברה תודה בכל סעיפי האשמה; המדינה תתקן את כתב האישום על ידי מחיקת מנהלי החברה כנאשמים, ועל החברה יוטל קנס כספי בסכום מצטבר שלא יעלה על 60,000 ש"ח. בדצמבר 1987 הוכרע הדין. בית המשפט כיבד את עיסקת הטיעון והטיל על בתי הזיקוק קנס כאמור.**

**(ו) בדצמבר 1986 הוציא שר הפנים צו אישי נגד חברה לייצור מלט, ולפיו היא נדרשה לנקוט אמצעים שונים לצמצום פליטות האבק מהמפעל ולהפחתת המפגעים הסביבתיים שהוא גורם. החברה עתרה לבג"צ נגד שר הפנים וביקשה לבטל את הוראות הצו, או שדרישותיו ישונו. משרד הפנים נענה לבקשה להכניס שינויים מסוימים בצו, והחברה ביטלה את העתירה לבג"צ. ההסכם שנעשה בין הצדדים קיבל תוקף של פסק דין. על פי דיווחי היחידה, החברה מקיימת את הוראות הצו.**

2. תחנת הכוח של חברת החשמל "מאור דוד" נמצאת בתחום איגוד ערים לאיכות הסביבה שבחדרה (להלן - האיגוד). התחנה משתרעת על שטח של 1,200 דונם ונבנו בה ארבע יחידות לייצור חשמל; לכל שתי יחידות ארובת פליטה אחת.

הקמת תחנת כוח גדולה באזור חקלאי ומאוכלס עוררה חששות לפגיעה באיכות הסביבה, בבריאות תושבי האזור ובחקלאות. למניעת פגיעה כזאת, הוקם בשנת 1979 האיגוד, כדי לפעול לשמירה על איכות הסביבה ולמניעת מפגעים סביבתיים בתחומו כתוצאה מהקמתה של תחנת הכוח ומהפעלתה. האיגוד רשאי לטפל גם בנושאים אחרים הקשורים לאיכות הסביבה, בכפיפות להסכמת הרשות המקומית, שבתחומה נעשות הפעולות, ובהתאם להחלטת מועצת האיגוד. באיגוד חברות 13 רשויות מקומיות.

(א) איכות האוויר בתחום האיגוד נמדדת ב-12 תחנות ניטור המצוידות במחשב ובאמצעי תקשורת המעבירים את המידע למחשב מרכזי באיגוד, המרכז את תוצאות הניטור ומעבד אותן.

(ב) מערכת ניטור איכות האוויר של האיגוד נרכשה בשנת 1979. היא החלה לפעול במחצית השנייה של שנת 1980. החל ב-1985 התגלו תקלות במערכת ומחסור בחלקי חילוף לתיקון ציוד הניטור. בשל כך הושבתו בהדרגה תחנות הניטור, ובאוגוסט 1985 הפסיקה מערכת הניטור לפעול, כתוצאה מקלקול במחשב המרכזי.

בנובמבר 1985 החליט השירות לבצע שינויים במחשב המרכזי של מערכת ניטור איכות האוויר בחדרה, כדי להביא את המערכת לרמת ביצוע דומה למערכת ניטור חדשה שאיגוד ערים אשדוד-יבנה היה אמור לרכוש, וכן כדי לאפשר תקשורת עם השירות; בסוף 1985 הופעלה מערכת הניטור מחדש.

- כתוצאה מהשינויים שנעשו במחשב המרכזי של מערכת הניטור, לא התאפשרה גישה לנתונים שנאגרו במשך חמש וחצי השנים שקדמו לעריכת השינויים, ולמעשה אבד מידע שנאסף לצורך מעקב לטווח ארוך ולהסקת מסקנות. בעקבות השינויים האמורים, גם אי אפשר להשתמש בתוכנות לעיבוד נתונים שפותחו במהלך השנים באיגוד, דבר שהגביל את תפקודה של המערכת.

(ג) על פי דיווחי האיגוד, תוצאות מדידות איכות האוויר במשך חמש וחצי שנות ההפעלה הראשונות של תחנת הכוח, דהיינו מפברואר 1981 עד יוני 1986, מראות כי איכות האוויר בחדרה לא חרגה מהתקנים, פרט למקרים ספורים של סופות אבק. גם במשך השנים 1987 - 1988 לא נמצאו חריגות מהתקן לגופרית דו-חמצנית או לתחמוצות חנקן. נוכח נתוני המדידות בשמונה השנים יש, לדעת הביקורת, לשקול את הצורך בהמשך הפעלתן של כל 12 תחנות הניטור הקיימות.

- (ד) האיגוד אינו עושה מעקב שיטתי אחר פעולות מפעלי התעשייה למניעת מפגעי זיהום אוויר. נמסר למשרד מבקר המדינה, כי האיגוד משמש כיום מקור למידע על נושאי זיהום אוויר, אולם אין לו סמכויות ישירות לפקח על מפעלי התעשייה, והוא אינו יכול לדרוש מהם להתקין מתקנים להקטנת זיהום האוויר, אלא באמצעות ראשי הרשויות המקומיות השייכות לאיגוד. עוד נמסר, כי לא אחת הושקעו מאמצים רבים במדידות שערך האיגוד סביב מפעלי תעשייה, ותוצאותיהן הובאו לידיעת הרשויות המקומיות, שבתחומן נמצאים המפעלים, אולם כל פעולה למניעת המטרד לא בוצעה. לדעת הביקורת, יש מקום לשקול שינוי צו ההקמה של האיגוד, כדי להסמיכו לטפל גם במניעת מטרדי זיהום אוויר ממפעלי תעשייה בתחומו.

3. איגוד ערים לאיכות הסביבה אשדוד-יבנה הוקם בשנת 1985 וחברות בו שמונה רשויות מקומיות. על פי נתוני האיגוד, נמדדו בתחומו בשנת 1987 12 חריגות מהתקן המוחלט לזיהום אוויר, שאסור לחרוג ממנו אפילו פעם אחת.

(א) מערכת ניטור איכות האוויר של האיגוד מורכבת מחמש תחנות ניטור ומודדת בעיקר שלושה מזהמים: חלקיקים, תחמוצות גופרית ותחמוצות חנקן.

- תחנת הניטור בגן יבנה הותקנה על גג אולם ספורט בבית ספר. בנובמבר 1987 ניבעו סדקים בגג האולם. לכן דרשה מהנדסת המועצה המקומית גן יבנה מהאיגוד לפרק את המתקן. באפריל 1988 תחנת הניטור הושבתה, פורקה והונחה סמוך לאולם הספורט; בסוף יולי הופעלה התחנה מחדש. יוצא, אפוא, שמאפריל עד סוף יולי 1988 לא היו ליחידה נתונים על איכות האוויר באזור. הדבר חמור במיוחד נוכח העובדה שבאזור זה נמדדו בעבר ריכוזים גבוהים של גופרית דו-חמצנית.

(ב) האיגוד ערך בכל חודש סיכום תוצאות של ניטור איכות האוויר, בעיקר ריכוזי תחמוצות הגופרית, ריכוז אותם בדו"חות חודשיים והעביר אותם לגורמים מקצועיים ולראשי הרשויות המקומיות החברות באיגוד הערים.

- מינואר 1988 לא הוכנו סיכומים חודשיים מתוצאות ניטור איכות האוויר, וביוני 1988 הכין האיגוד דו"ח חצי שנתי המרכז את תוצאות ניטור איכות האוויר לחודשים ינואר - יוני 1988. לדעת הביקורת, יש חשיבות לדיווחים חודשיים לצורך מעקב סמוך למועד האירוע.

(ג) המקורות העיקריים לזיהום אוויר בתחום האיגוד הם תחנת הכוח "אשכול", שמשתמשת בכמות הדלק הגדולה ביותר הנשרפת במפעלי האזור, ובתי הזיקוק. שר הפנים הוציא צווים אישיים לשלושה מפעלי תעשייה בתחום האיגוד.

הצו לתחנת הכוח "אשכול" של חברת החשמל ניתן ב-23.10.85. הוא מסמיך את האיגוד להורות לתחנת הכוח לעבור לשימוש בדלק דל-גופרית, כל אימת שנמדדים בתחנות הניטור ריכוזים גבוהים של גופרית דו-חמצנית. כן קובע הצו, כי על תחנת הכוח להיות מוכנה למעבר מהיר לשימוש בדלק דל-גופרית.

- הועלה, כי חידת הייצור של תחנת הכוח "אשכול א", אשר לא הופעלה בעבר על ידי חברת החשמל ואשר הוראות הצו האישי לא חלו עליה, הופעלה בשנת 1987 וגרמה חריגות מהתקן לגופרית דו-חמצנית. מן הראוי לפעול להחלת הוראות הצו על יחידת הייצור האמורה.

(ד) הצו האישי למסוף הפוספטים בנמל אשדוד ניתן ב-1981. הוא בא להסדיר את תפעול מתקני השינוע של המסוף באופן שלא יזהמו את האוויר במידה לא סבירה.

לצו צורף נוהל הקובע, בין היתר, את אמצעי המעקב של הרשות המפקחת, על ידי ביקורים תקופתיים (לפחות פעמיים בחודש) בשטח המתקן ובסביבתו, וביצוע דגימות אבק סביב מתקני הפוספטים. עוד קובע הנוהל, כי על הרשות המפקחת לקיים דיון לפחות פעם בחודש עם נציג חברת הפוספטים על תוצאות הבדיקות שנדגמו.

**האיגוד עושה מפעם לפעם דגימות אבק וביקורים במתקני מסוף הפוספטים, אולם לא בתדירות שנקבעה בהוראות הנוהל. על פי דיווחי האיגוד נמדדו ב-1987 באזור אשדוד כמויות אבק פוספטים גדולות.**

(ה) האיגוד פועל בתיאום עם מחלקת התברואה בעיריית אשדוד האחראית על רישוי עסקים ומוסיפה תנאים לרישיון העסק למפעלים מזהמי אוויר. התנאים הללו משמשים בסיס למעקב של האיגוד אחר המפעלים. הוא קובע תכנית חודשית לביקורים למפעלים השונים ובכך מבטיח מחזוריות של ביקורי עובדיו במפעלי התעשייה.

בשנת 1987 צומצמה פעילותם של שני מפעלי תעשייה קטנים אשר גרמו מטרדים חמורים וזיהום אוויר. שני המפעלים עוסקים במיחזור ובעיבוד מתכות עדינות, והם שרפו חומרים בלי שהיו ברשותם מערכות לבקרת זיהום אוויר. כתוצאה מכך נפלט מהם עשן שגרם מטרדי ריחות קשים. מהתיעוד בתיקי שני המפעלים האמורים, המנוהלים באיגוד, משתקפת פעילות שוטפת שבעקבותיה נסגר אחד המפעלים אשר לא עמד בתנאים שהוספו לרישיון העסק שלו, והמפעל האחר התחייב לשפר את פעילותו, בהתאם לתנאים מיוחדים שהוספו לרישיון העסק שלו.

## רכב מנועי

תנועת כלי הרכב בכבישים עירוניים היא מקור זיהום שהשפעתו הולכת ומחריפה, במיוחד בשל הגידול המתמיד במספר כלי הרכב במדינה. בגלל ריבוי כלי הרכב בתוך הערים הגדולות ובכמה מהערים הבינוניות מואט זרם התנועה ונוצרים פקקי תנועה כבדים, בעיקר בעורקי התנועה ובצמתים המרכזיים. כתוצאה מכך, גדלות כמויות המזהמים הנפלטים מכלי הרכב ומצטברים באוויר. ראוי להדגיש, כי מזהמים אלה, שקצתם רעילים במיוחד, נפלטים בסמוך לפני הקרקע באזור הנשימה של האדם. מצב זה מצביע על מידת חומרתו של מקור זיהום זה לבריאות האדם ולאיכות הסביבה בכללותה.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 1987, היו אז בארץ כ-845,000 כלי רכב רשומים, מהם כ-95% בעלי מנוע בנזין והיתר בעלי מנוע דיזל (אוטובוסים, משאיות ומוניות). קיים שוני בכמות ובסוגי המזהמים הנפלטים מרכב בעל מנוע בנזין לבין אלה הנפלטים מרכב בעל מנוע דיזל. על כמות המזהמים הנפלטים לאוויר משפיעה רמת התחזוקה של הרכב, גילו והרגלי הנהיגה.

מזהמי האוויר הנפלטים מכלי רכב בעלי מנוע בנזין הם: פחמן חד-חמצני, פחמימנים, תחמוצות חנקן ועופרת. פעולת כלי הרכב היא המקור הבלבדי לפחמן חד-חמצני ופחמימנים. מנתוני סקר שפרסם המכון לחקר בריאות הסביבה באפריל 1988 עולה, כי בשנת 1986 נפלטו לאוויר 236 - 315 טון של עופרת. בשנת 1987 נוספו כ-50,000 כלי רכב חדשים, דבר המתבטא בתוספת של כ-18 טון עופרת באותה שנה. ראוי לציין, שבסוף שנות ה-50 כמות זו, של כ-18 טון עופרת, הייתה הכמות השנתית שנפלטת לאוויר מכל צי הרכב של המדינה.

רכב בעל מנוע דיזל הוא גורם רב משקל בפליטת עשן הנראה לעין, פיח וריחות דוחים, שהם מפגע ומטרד, הן בכבישים עמוסים בערים והן בכבישים בין-עירוניים. במיוחד ניכרת השפעתו של צי האוטובוסים, ובייחוד הישנים שבהם, במרכזי הערים הגדולות. סקר שערך המכון לחקר התחבורה בטכניון ב-1980, בחן את האפשרויות לשפר את פעולתם של אוטובוסים כאלה, כדי להפחית את פליטות העשן השחור. מחברי הסקר המליצו, בעיקר, להוציא אוטובוסים ישנים מאזורים עירוניים מאוכלסים בצפיפות, ולהחמיר את הדרישות בבדיקת העשן התקופתית על ידי הפחתת כמות העשן המותרת לפליטה. על פי נתונים של משרד התחבורה, מצבת האוטובוסים של קואופרטיבים "אגד" ו"דן" כללה בנובמבר 1988 1,020 אוטובוסים אשר גילם הממוצע נע בין 15 ל-20 שנה.

תל אביב תופסת את המקום הראשון בארץ בשיעור פליטת מזהמים מכלי רכב - 42% מהפליטה שמקורה בדיזל ו-34% מהפליטה שמקורה במנועי בנזין. מבחינת הפליטה שמקורה בדיזל ניצבת חיפה במקום השני.

## איכות הבנזין

1. לאיכות הדלק לסוגיו השפעות שונות על זיהום האוויר. ממסמכי המכון לחקר בריאות הסביבה עולה, כי הרכב הדלקים המשווקים במדינה, למכוניות בעלות מנוע בנזין, מכיל חומרים אחדים שנוכחותם בדלק ותוצרי הבעירה שלהם מסכנים את בריאות הציבור.

בישראל משווקים שני סוגי בנזין - 91 אוקטן ו-96 אוקטן. התכולה המרבית של עופרת בשני הסוגים האלה, בהתאם לתקן הישראלי הרשמי, היא 0.42 גרם לליטר בנזין. העופרת מוספת לבנזין כדי לשפר את יעילות שריפת הדלק באמצעות העלאת מספר האוקטן. פליטת חלקיקי עופרת ממפלטי מכוניות הצורכות בנזין עם עופרת הוא המקור העיקרי לזיהום הסביבה בעופרת. נוכח הסיכונים הקיימים מחשיפה לעופרת ותרבותיה, פעלו, מתחילת שנות ה-80, מדינות שונות בעולם להורדת תכולת העופרת בסוגי הבנזין המשווקים. במדינות שבמערב אירופה מקובל כיום ערך של 0.15 גרם עופרת לליטר בנזין; יתר על כן, יותר ממחצית כלי הרכב בארה"ב צורכים בנזין נטול עופרת.

איכות הדלקים המשווקים בישראל נקבעת על ידי תקנים שמפרסם מכון התקנים הישראלי (להלן - מת"י), שהוא תאגיד סטטוטורי, על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953. על ביצוע החוק ממונה שר התעשייה והמסחר. לצורך הכנת תקני דלק פועלת במת"י ועדה מרכזית לתקני כימיה (להלן - הוועדה המרכזית), ובמסגרתה ועדת תקינה לחומרי דלק פחמימניים נוזליים (ועדה 310). מתפקידן של ועדות התקינה לעבד הצעות לתקנים חדשים, לעדכן תקנים קיימים ולהגישם לאישור הוועדה המרכזית. בוועדת התקינה 310 מכהנים בשנת 1988 16 חברים, שהם נציגים של יצרני הדלק

ומשווקיו, של הצרכנים, של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר<sup>7</sup>, וכן נציגים של מוסדות מדע, לרבות מכון התקנים. בחוק התקנים מעוגן עקרון ההשתתפות של רשויות המדינה ושל נציגי היצרנים והצרכנים, המעוניינים בתקן מסוים, בעיבודו של אותו תקן.

מסוף 1979 עד לאמצע 1983 קיימה ועדת התקינה 310, על פי החלטת הוועדה המרכזית, דיונים בדבר עדכון התקן הישראלי הרשמי ת"י 90 בנזין למנועי רכב. בהתאם לכללים לעיבוד תקנים פורסמה הצעת העדכון לביקורת ציבורית. הערות, המגיעות בעקבות הפרסום, מובאות לדיון בוועדה.

בהערות שהגישו נציגי משרד הבריאות הועלו שלוש דרישות לתיקונים, ההכרחיות, לדעתם, להגנה על בריאות הציבור. עמדת המשרד היתה, שיש: (א) להגביל את השיעור המרבי של הבנזין בדלק; (ב) להפחית בהדרגה את התכולה המרבית של עופרת בסוגי הבנזין, כמקובל בארצות רבות, ולבסוף להגיע גם לבנזין נטול עופרת; (ג) לקבל מידע מפורט על תרכובות חלופיות לעופרת, שאותן מציעים להוסיף לבנזין, שכן המידע הזה חיוני לבחינת ההשפעות הבריאותיות הצפויות מהכנסת תוספים חדשים לדלק.

בנובמבר 1983 אישרה הוועדה המרכזית את ההחלטות שנתקבלו בוועדת התקינה, בעקבות הערות הגורמים השונים, וכן את המשך הטיפול בעדכון יתר סעיפי התקן. הצעות התיקון שהגיש משרד הבריאות לא נתקבלו, למעט הדרישה לכלול במפרט התקן את פירוט כל החומרים המוספים לדלק. לגבי תכולת הבנזין הסתמכה הוועדה בקביעתה על סקירה שערכה בתקני מדינות שונות.

2. בדיונים שקיימה ועדת התקינה בשנים 1985 - 1988, חזרו והדגישו נציגי משרד הבריאות את הצורך בנקיטת צעדים של ממש להפחתת ריכוזי החומרים בדלק בעלי השפעה מזיקה על בריאות האדם והסביבה. על פי החלטת יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, דנה בנושא האמור, בספטמבר 1987, ועדת המשנה לאיכות הסביבה. בסיכום דיוניה קבעה הוועדה, בין היתר, כי נוכח הנזקים לסביבה ולבריאות האדם הנגרמים כתוצאה מחשיפה לעופרת ותרכובותיה המצויות בדלק, יש לשאוף שהתכולה המרבית המותרת תוגבל בעתיד, כמקובל בארצות אירופה. כן קבעה, כי הביצוע יתחיל ב-1.1.88 ויסתיים ב-1.7.88.

מהתיעוד שבמכון עולה, כי בינואר 1988 הודיע משרד האנרגיה והתשתית, כי הבנזין לסוגיו המשווק במדינה יכיל מהמועד האמור 0.30 גרם עופרת בליטר. בעניין זה כתב מנהל המכון באותו חודש אל מנהל אגף התקינה במת"י על הצורך לעדכן לאלתר את התקן הרשמי הקיים ולהתאימו לשינוי, בהתאם להודעה, על ידי הפחתת התכולה המרבית של העופרת.

בישיבת ועדת התקינה במאי 1988 הוחלט לפרסם לביקורת ציבורית הצעת עדכון של התקן הישראלי הרשמי ת"י 90 - בנזין למנועי רכב. בנובמבר אותה שנה דנה הוועדה בהערות שנתקבלו להצעת התקן המעודכן. הוועדה החליטה, שהדרישה לתכולת העופרת תהיה 0.15 גרם לליטר. ואולם, עד ל-1 בינואר 1991, מותר שתכולת העופרת תהיה 0.30 גרם לליטר. ההחלטה התקבלה על דעת רוב הנוכחים בישיבה, אך לא על דעת רוב חברי ועדת התקינה. בהתאם לכללי עיבוד תקנים ייערך משאל בכתב אודות החלטה זו.

3. מנהל המכון מסר למשרד מבקר המדינה, כי פעילות נציגי משרד הבריאות בוועדת התקינה, מאז 1983 עד לשלהי 1988, הניבה הישגים מוגבלים ביותר. לעומת זאת, במדינות רבות בעולם ננקטו זה כמה שנים צעדים נמרצים לשיפור איכות הדלק במטרה למנוע נזקים בריאותיים וסביבתיים. הטיפול הממושך והעיכובים הרבים בקידום הנושא נבעו, לדברי מנהל המכון, בעיקר מאינטרסים מנוגדים של נציגי הגורמים המיוצגים בוועדת התקינה. לדבריו, יש לברך על הכוונה להוריד את ריכוז העופרת המרבי בבנזין מ-0.42 ל-0.30 גרם

7 שישה משרדי ממשלה מיוצגים בוועדה: האנרגיה והתשתית, הבריאות, העבודה והרווחה, הפנים, התחבורה, והתעשייה והמסחר, וכן צה"ל.

בליטר; עם זאת, שינוי זה עדיין אינו גדול דיו בהשוואה לנהוג ברוב ארצות העולם המערבי, ויש לקבוע בטווח הקצר לוח זמנים להשלמת תהליך ההפחתה עד ליעד של 0.15 גרם בליטר; כמו כן, יש להכין תקן חדש לדלק נטול עופרת. לדברי מנהל המכון, יש להצטער שבתקופה שבה מחירי הדלק בעולם ירדו מאוד, לא נעשה כמעט דבר כדי לשפר את איכות הדלק במדינה מההיבטים של בריאות הציבור ואיכות הסביבה.

- בשנים לב להיבטים הכלכליים והמדיניים של בעיות אספקת הדלק למדינה, הוצע בדיוני הוועדה 310 עוד בסוף 1983, שנושאים הקשורים לאיכות הדלק, שלהם השפעות על בריאות הציבור ועל הסביבה, יידונו גם במסגרת ועדה ממשלתית בין-משרדית. הדבר לא יצא אל הפועל. יצוין, כי בתחום הזה שוררת אחדות דעים בקרב נציגי משרדי הבריאות והפנים, והם פועלים במשותף להשגת השיפורים האמורים, אך חסר תיאום בינם לבין נציגי משרדי הממשלה האחרים, המיוצגים בוועדות התקינה, כדי לגבש גישה הולמת למניעת מפגעים בריאותיים וסביבתיים.

## פיקוח על זיהום מכלי רכב

אגף הרכב ושירותי תחזוקה במשרד התחבורה (להלן - האגף) מופקד, בין היתר, על הפיקוח על מכוני הרישוי ועל המכונים לבדיקת עשן, בעיקר על תקינות הציוד שברשותם ועל הרמה המקצועית וטיב הבדיקות שהם עושים. בכלל זה מקיים האגף פיקוח למניעת זיהום אוויר מכלי רכב. על הפיקוח לכלול: בדיקת יבוא אב-טיפוס לרכב חדש; פיקוח על מכוני הרישוי ועל המכונים המורשים לעריכת בדיקות עשן, ופעולות לאכיפת התקנות, על ידי בדיקות פתע של פליטת מזהמים מכלי רכב בדרכים.

1. התקנות הקיימות כיום לגבי כלי רכב חדשים המיובאים לארץ - שעניינן מניעת זיהום אוויר - מבוססות על התקנות של המועצה הכלכלית האירופית מטעם האו"ם (תקנות או"ם) ועל הנחיות הקהילייה הכלכלית האירופית. התקנות קובעות את הגבולות המותרים לפליטת גזים מזהמים ממנועי בנזין ודזל, ואת שיטת המבחן לבדיקת דגם אב-טיפוס של הרכב המיובא לארץ. האגף מקיים מעקב אחר התפתחות התקנות בדבר מניעת זיהום אוויר מכלי רכב וממליץ ליישם בארץ.

תקנה 282 לתקנות התעבורה קובעת: "לא יירשם רכב מנועי ששנת ייצורו היא 1977 או אחרי כן ולא יינתן עליו רישיון אלא אם הוא עומד בדרישות תקנות או"ם או הנחיות השוק האירופי המשותף". עוד קובעת התקנה, כי מנהל אגף הרכב רשאי לדרוש מהמעבדות המוסמכות של ארץ ייצור הרכב אישור או תעודה בדבר עמידת הרכב בתקנים. בהתאם לכך הוציא מנהל האגף הוראת נוהל המחייבת את כל יבואני הרכב להציג, עם כל דגם של כלי רכב, מסמך ממעבדה מוסמכת מארץ ייצור הרכב המאשר שהרכב עומד בתקנות שנקבעו למניעת זיהום אוויר. עם קבלת המסמכים המתאימים, מבצע האגף בדיקות עשן לרכב במכון מקומי ובדלק המשווק בישראל, כדי לוודא שהרכב אכן עומד בתקנים שנקבעו למניעת זיהום אוויר, ורק אם נמצא שהתשובה חיובית, ניתן אישור לייבא רכב מדגם זה. על פי נתוני האגף, בוצעו בשנת 1987 29 בדיקות אב-טיפוס לכלי רכב, ו-21 מהם אושרו; בשנת 1988 נערכו 26 בדיקות כאלה וכולם אושרו (שלושה מהם רק לאחר בחינה חוזרת).

2. תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, מטילות על המבקש רישיון רכב או חידושו להביא את הרכב למשרד הרישוי לבדיקה, כדי לברר אם נתקיימו בו כל התנאים שנקבעו ואם הוא ראוי לשימוש. במסגרת בדיקות הרישוי התקופתיות יש לערוך לרכב גם בדיקת זיהום אוויר.

(א) בעליו של כלי רכב שמוחקן בו מנוע דיזל, המביא את רכבו למכון רישוי לצורך מבחן רישוי שנתי וחידושו רישיון הרכב, נדרש להציג אישור מטעם מכון מוסמך לבדיקת עשן המאשר שהמנוע אינו פולט עשן יותר מהתקן.

על פי נתוני האגף, פועלים כיום ברחבי הארץ 36 מכונים מורשים לעריכת בדיקות עשן לכלי רכב (להלן - מכוני עשן) לצורך רישוי שנתי. מכוני העשן מצוידים בציוד מיוחד לבדיקת פליטת עשן

מרכב עם מנוע דיזל. כמו כן הסמיך האגף עד כה כ-200 בוחני עשן אשר עברו הכשרה מיוחדת לעבודה במכוני העשן.

(ב) כלי רכב בעלי מנוע בנזין גורמים, כאמור, מפגעי זיהום אוויר, המתבטאים בריכוזים גבוהים של פחמן חד-חמצני, תחמוצות חנקן וחלקיקי עופרת.

בתוקף סמכותו על פי תקנת התעבורה 318 (א) קבע מנהל האגף את השיעור המרבי לתכולת מזהמים הנפלטים מצינור הפליטה של הרכב ל-4.5% פחמן חד-חמצני. כמו כן קבע, כי מדידתו תיעשה באמצעות מכשיר למדידת תכולת חד-תחמוצת הפחמן בגזי הפליטה. כל תחנות הבדיקה המורשות לבצע רישוי שנתי בארץ חויבו לרכוש את הציוד המיוחד הזה למדידת תכולת חד-תחמוצת הפחמן.

3. לרשות האגף עומדות שתי ניידות מצוידות במכשירים לבדיקת עשן וזיהום אוויר מכלי רכב. הניידות משמשות לעריכת ביקורים במכוני העשן, לבדיקת הציוד הקיים בהם ולעריכת בדיקות פתע לכלי רכב בדרכים, כדי לאתר כלי רכב מזהמי אוויר. כן משמשות הניידות לאכיפה ולפיקוח על מוסכים ברחבי הארץ.

(א) האגף לא הוציא הוראות בכתב בדבר התכיפות שבה יש לבצע ביקורות במכוני העשן. נמסר למשרד מבקר המדינה, כי על פי הנוהג הקיים על המפקח הארצי לבקר בכל מכון לפחות פעם בחודש. במסגרת הביקורת נבדק באגף מדגם של 20 תיקים של מכוני עשן; הביקורת התמקדה בבדיקת פעולות הפיקוח של האגף עליהם, בשנים 1987 - 1988.

- נמצא, כי רק בשישה מכוני עשן, שנבדקו במדגם, נערכו בשנים האמורות ביקורות בכל חודש. ביתר המכוני נערכו ביקורות מעטות ולא סדירות, כלהלן: בשנת 1987 ערך האגף בשמונה מכוני עשן, שתיים עד שש ביקורות בלבד; בשלושה מכוני לא נערכו כלל ביקורות באותה שנה. בשנת 1988 נערכו בחמישה מכוני עשן חמש עד שמונה ביקורות, ובשישה מכוני נערכו ביקורת אחת בלבד באותה שנה. לדעת הביקורת, נודעת חשיבות לקיום מעקב שיטתי ובתדירות גדולה, בעיקר נוכח העובדה שהציוד במכוני העשן דורש כיוול מתמיד.

(ב) בדיקות העשן לאוטובוסים של הקואופרטיבים לתחבורה ציבורית, לצורך רישוי שנתי, נעשות במכוני לבדיקת עשן המופעלים בידי הקואופרטיבים עצמם.

- נמצא, כי בשנת 1987 ערך האגף שלושה ביקורים בלבד במכון לבדיקת עשן של קואופרטיב "אגד" בחיפה, ובשנת 1988 - ביקור אחד בלבד; במכון לבדיקת עשן של הקואופרטיב בירושלים נערכו בשנת 1987 שבעה ביקורים. נוכח העובדה שאת בדיקות העשן עושה הקואופרטיב עצמו, נודעת חשיבות מיוחדת לפיקוח קפדני ושוטף על אופן ביצוע בדיקות העשן במכוני העשן האמורים ועל תקינות הציוד שלהם.

(ג) בשנת 1987 עשה משרד התחבורה מבצע אכיפה ארצי לנושא בדיקות זיהום אוויר מכלי רכב המונעים במנועי דיזל. המבצע תואם עם המשטרה, ובמסגרתו נבדקו 509 כלי רכב, 136 מהם נמצאו בלתי תקינים ומזהמי אוויר. נוסף על אלה נערכו באותה שנה 30 בדיקות פתע בדרכים ובמסגרתן נבדקו 1,072 כלי רכב. בשנת 1988 נערכו שש בדיקות פתע, ובמסגרתן נבדקו 102 כלי רכב בלבד, שהם כ-10% ממספר כלי הרכב שנבדקו בשנת 1987.

- פעילות הפיקוח על פליטות עשן בכבישים מצומצמת ביותר ואין בה כדי להפחית את זיהום האוויר מכלי רכב, ואף לא לשמש גורם הרתעה לציבור בעלי הרכב.  
- מרבית כלי הרכב שנבדקו (במסגרת פעולות האכיפה בדרכים) היו בעלי מנוע דיזל. לעומת זאת, כלי רכב - בפרט הישנים שבהם - עם מנוע בנזין, שכאמור פולטים מזהמים רעילים ומסוכנים, כמעט שלא נכללו בבדיקות זיהום האוויר שביצעו ניידות האכיפה.  
האגף הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בשנים האחרונות המגמה היא להקטין עד כמה שאפשר את הצורך בפיקוח על הרכב הקיים, שכן הרכב החדש עומד בדרישות מחמירות

והוא מחליף בהדרגה את הרכב הישן. לדעת הביקורת, כל עוד מספר כלי הרכב הישנים הנעים בכבישים הוא רב, יש להמשיך בקיום פיקוח סדיר ומרתיע בכבישים, בנושא הנדון.



הממצאים מצביעים, כי אגף הרכב, במשרד התחבורה, אינו עושה די לאכיפת התקנות למניעת זיהום האוויר מכלי רכב. היקף הפיקוח שלו אינו מספיק, ופעילות המפקחים בתחום הזה הוא רק חלק מעיסוקם; נוסף על כך הם מופקדים גם על רישוי מוסכים ומכונים ועל הסמכת בוחני עשן.

כדי למנוע החרפה ניכרת במרבית הערים הגדולות במדינה, ולצמצם את כמויות המזהמים הנפלטים מכלי הרכב, יש לפעול בכל הדרכים האפשריות, ובין היתר: לשפר את איכות הדלק, לעדכן את תקני הפליטה של רכב מנועי, ולהגביר את הפיקוח והאכיפה.

### שריפות באתרים לסילוק אשפה

1. פסולת מוצקה, אם אינה מסולקת בצורה נאותה, יכולה בין היתר לזהם את האוויר כתוצאה מהתלקחות ערימות אשפה וליצור מטרדי עשן וגזים רעילים בדרגות שונות של חומרה וצחנה. השיטה הנהוגה בישראל לסילוק פסולת באתרי אשפה היא "קבורה סניטרית", דהיינו פיזור הפסולת בשכבות וכיסויה באופן שוטף באדמה. באתרים שהפעלתם לקויה או שאינם מתאימים ליעדם פורצות שריפות תכופות, במיוחד בחודשי הקיץ, כתוצאה מהתלקחות עצמית או מהצתה מכוונת. העשן הנפלט מאתרים אלה הוא תופעה שכיחה ברחבי המדינה הגורמת מפגעים תברואיים ומטרדים קשים לתושבים המתגוררים בקרבתם ואף לאלה המתגוררים במרחק רב. באתרים הסמוכים לכבישים עורקיים (לדוגמה, לאורך כביש החוף) עלול העשן לגרום מטרדים לנוסעים והוא גם סיכון בטיחותי.

האחריות הישירה למניעת מפגעים באתרי אשפה מוטלת על הרשויות המקומיות המפעילות את האתרים. למשרד הפנים אחריות ממלכתית על תפקודן של הרשויות. האחריות למניעת מפגעים בריאותיים והבטחת בריאות הציבור היא בידי משרד הבריאות. המחלקה לבריאות הסביבה של משרד הבריאות הוא יחידת מטה מקצועית שתפקידה, בין היתר, להנחות את לשכות הבריאות המחוזיות והנפתיות בביצוע הפעולות הדרושות בנושא.

בדו"חות על ביקורות ברשויות מקומיות שונות התריע מבקר המדינה<sup>8</sup>, כי במשך שנים הרבו רשויות מקומיות לא מעטות לפנות את האשפה למגרשים בסמוך לאזורי מגורים, לאזורי תעשייה ולכבישים עורקיים, ואף בלי לדאוג לטיפול נאות בפסולת. מהתיעוד שבמחלקה לבריאות הסביבה עולה, כי בשל חומרת המצב התברואי באתרי אשפה רבים, הכינו לשכות הבריאות המחוזיות, בסוף 1986, סקר על מצב האתרים במדינה. נמצא, כי במספר ניכר של רשויות מקומיות היו אתרי אשפה בעייתיים שהיו מפגעים, מהם חמורים, כתוצאה: מהפעלתם הלקויה, מקרבתם לאזורי מגורים ולעורקי תחבורה, ומשריפות תכופות שגרמו מפגעים של עשן ופיח שחור.

בדצמבר 1988 הודיע משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה, כי המשרד יזם הכנת תכנית מתאר ארצית לסילוק אשפה, על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ואף עמד בראש צוות ההיגוי להכנתה. עריכת התכנית (ת.מ.א. 16) על ידי המועצה הארצית, הסתיימה לפני שנים מספר אך עדיין לא קיבלה את אישורה בממשלה, אישור שבלעדיו אין תכנית מתאר ארצית, על פי החוק, נכנסת לתוקף. אישור התכנית יקל על השימוש באתרים שאותרו במסגרת התכנית ויקל על עדכונה בדרך של מציאת אתרים נוספים לפי הצורך.

2. בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה באוגוסט 1988, במחלקה לבריאות הסביבה ובלשכת הבריאות המחוזית בתל אביב עולה, כי עדיין קיימים אתרים רבים שאינם מתאימים ליעדם, אינם מטופלים כנדרש, ומהווים מוקדים למפגעים בריאותיים וסביבתיים קשים. יתר על כן, המשרד גם לא אישר את הפעלתם של אתרים אלה, מתוקף סמכותו על פי פקודת בריאות העם, 1940 (להלן - הפקודה). בעניין זה מתקבלות בלשכות הבריאות תלונות רבות של אזרחים הסובלים ממטרדים חמורים של ריחות רעים ועשן. בדצמבר 1988 הודיע משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה, כי בפועל אין הוא יכול לנקוט צעדים משפטיים נגד רשות מקומית, אם על פי פקודת בריאות העם ואם על פי חוקים אחרים.

עמדת משרד הבריאות אינה מקובלת על משרד מבקר המדינה. על המשרד היה לנקוט אמצעים המצויים בידיו על פי סעיף 61 א' לפקודה ולאכוף את החוק על הרשויות המקומיות כעל כל אדם אחר. הסעיף קובע, כי אם הרשות הסניטרית המקומית נמנעת מהפעלת סמכותה על פי הפקודה, רשאי רופא מחוזי לעשות זאת במקומה, לרבות שימוש בסמכויות האכיפה.

3. נוכח הסיכונים הבריאותיים הנובעים משריפות באתרי אשפה, שבעטיין נפלטים לאוויר גזים רעילים, החליטה הנהלת שירותי בריאות הציבור, בתחילת 1987, להתקין תקנות להסדרת הנושא. במאוס 1988 העביר משרד הבריאות למשרד המשפטים הצעת תקנות על פי הפקודה, בעניין איסור בעירה באתרי אשפה. בד בבד העביר משרד הפנים למשרד המשפטים, על פי החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, הצעת תקנות למניעת זיהום אוויר מאתרים לסילוק פסולת.

שתי ההצעות להתקנת התקנות, שהגישו המשרדים באותו נושא, הן מכוח סמכויות שונות, של שר הבריאות מזה ושר הפנים מזה. חקיקת המשנה בתחום זה מתעכבת, אף על פי שהיא חיונית ביותר למניעת שריפות של אשפה, שהן שכיחות באתרים שונים במדינה, ויוצרות מפגעים בריאותיים וסביבתיים. זאת ועוד, הבעיות החריפות הקיימות בתחום הזה מחייבות את שלושת הגורמים האחראיים לנושא - משרדי הפנים והבריאות והרשויות המקומיות - לנקוט צעדים ממשיים, בהקדם ובהיקף הדרוש כדי למנוע הידרדרות נוספת באיכות האוויר, וכן למנוע את זיהום מי התהום, זיהום הקרקע ופגיעה בנוף. בדצמבר 1988 הודיע משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה, כי בימים אלה מכין משרד המשפטים נוסח משותף להצעות שני המשרדים לתקנות האמורות.



חומרת המצב התברואי באתרי אשפה רבים והשריפות התכופות הפורצות בהם, כתוצאה מהפעלתם הלקויה, מחייבות את כל הגורמים האחראים לנושא לפעול נמרצות לצמצום המטרדים והמפגעים הבריאותיים, כדי להבטיח איכות אוויר נאותה ושמירה על בריאות הציבור ורווחתו.

מממצאי הביקורת עולה, שקיים פיצול בטיפול בנושא איכות האוויר. בעטיו התעוררו קשיים רבים בכל הנוגע להפעלת הסמכויות החוקיות שבידי משרדי הבריאות והפנים: לא הוגדרו תחומי אחריותם ולא נקבעה חלוקת התפקידים ביניהם; נמנע שיתוף הפעולה והתיאום הדרושים לתכנון, לטיפול ולמניעת המפגעים בתחום הזה, על כל השפעותיו; בשל הבדלי גישה בין שני המשרדים מתעכבת חקיקת המשנה בתחומים חיוניים; בישראל עדיין אין תקני אוויר מעודכנים, אשר יגדירו יעדים ברורים להשגת איכות האוויר הרצויה.

חשיבות רבה נודעת לחקר השפעתם של גורמים סביבתיים שונים על בריאות הציבור. ההחמרה הקיימת במצב איכות האוויר, במיוחד באזורים המאוכלסים ביותר במדינה, מדגישה את הצורך לאמוד ולבדוק את ההשפעות השליליות של מזהמי האוויר. ואולם בתחום הזה ערך משרד

הבריאות סקרים אפידמיולוגיים ספורים בלבד. סקרים אלה חיוניים הם להערכת מצב בריאות התושבים ובמיוחד של קבוצות אוכלוסייה החשופות למפגעים בריאותיים.

מפעלי התעשייה הם מקור נכבד למטרדים ולמפגעים בריאותיים וסביבתיים הגורמים סבל לתושבים. עדיין אין הוראות חוק הקובעות את המרחק הדרוש בין אזורי מגורים לבין אזורי תעשייה. במצב זה, אין נוקטים את הצעדים הדרושים כדי להבטיח סביבה באיכות נאותה, בלי מפגעים.

הגידול הניכר במספר כלי הרכב בתוך מרכזים עירוניים צפופי אוכלוסין מגביר את פליטות מזהמי האוויר וגורם החרפה ניכרת באיכות האוויר. הפיקוח שמפעיל אגף הרכב שבמשרד התחבורה על פליטת עשן בכבישים מצומצם ביותר ואין בו כדי להפחית את זיהום האוויר מכלי רכב, ואף לא לשמש גורם הרתעה לציבור בעלי הרכב. בתחום הזה יש לפעול בכמה מישורים, ובמיוחד לשפר את איכות הדלק ולהגביר את הפיקוח והאכיפה. רק כך ניתן יהיה למנוע הדרדרות נוספת באיכות האוויר.

שריפות תכופות המתלקחות באתרים לסילוק אשפה הן תופעה שכיחה ברחבי המדינה, והן מוקדים למפגעים בריאותיים וסביבתיים. על הגורמים האחראיים לנושא - משרדי הפנים, הבריאות והרשויות המקומיות - לפעול בדרך יעילה למניעת המטרדים הקשים.

המערך של הגורמים המטפלים בנושאי איכות האוויר הוא מסועף. אין כיום גוף מרכזי הקובע מדיניות כוללת בכל הקשור לשמירה על איכות האוויר ולמניעת מפגעים. ריבוי הרשויות המטפלות בנושא, כמו בתחומים אחרים הנוגעים לאיכות הסביבה, מקשה על פעולה יעילה בתחום חשוב זה. החלטת הממשלה, מדצמבר 1988, על הקמת משרד לאיכות הסביבה, עשויה להביא לארגון יעיל יותר של הטיפול, הפיקוח והאכיפה בנושאי איכות הסביבה, כל זאת על ידי ריכוז הסמכויות ותחומי הפעולה של המשרדים הממשלתיים השונים בידי גורם אחד. עד למועד סיום הדו"ח הזה לא התארגן המשרד ולא הועברו אליו היחידות והסמכויות האמורות להיות בתחום פעילותו.

## יחידת רשם העמותות

### ריכוז ממצאים

במסגרת בדיקה של ביצוע חוק העמותות, התש"מ-1980, נבדק תהליך רישום העמותות, לרבות משך הטיפול, פיקוח הרשם על חקירת העמותות, דו"חות כספיים ומחיקת אגודות אשר לא ביקשו להרשם כעמותות.

מבדיקה של 21 תיקים עולה, כי משך הטיפול בבקשה לרישום עמותה ממועד קבלת הבקשה ביחידת רשם העמותות ועד להנפקת תעודה עברה נע מ-6 עד 21 חודשים. ב-17 מבין 21 התיקים נמשך הטיפול עד שנה, ובארבעה – מעל שנה.

ביחידה מתקבלות פניות מיוחדות לזירוז הטיפול, הן מהמבקשות להירשם כעמותה והן מלשכת השר או מהמנכ"ל במשרד הפנים, וברובן לא צוינו הנימוקים לזירוז הטיפול. בבדיקה הועלה, כי כתוצאה מפניות אלה קוצר ב-27 תיקים זמן הטיפול ונמשך ביחידה כחודש, ואילו הטיפול במאות בקשות אחרות, שהוגשו זמן רב קודם לכן, מוסיף להיות ארוך.

היחידה פעלה שמונה חודשים ללא רשם קבוע. בהעדרו לא הונפקו תעודות בכ-160 תיקים במשך חמישה חודשים; בעשרות תיקים נוספים התעכב הטיפול; בתקופה ההיא תהליך הטיפול והרישום היו ללא פיקוח של רשם קבוע.

הבריאות סקרים אפידמיולוגיים ספורים בלבד. סקרים אלה חיוניים הם להערכת מצב בריאות התושבים ובמיוחד של קבוצות אוכלוסייה החשופות למפגעים בריאותיים.

מפעלי התעשייה הם מקור נכבד למטרדים ולמפגעים בריאותיים וסביבתיים הגורמים סבל לתושבים. עדיין אין הוראות חוק הקובעות את המרחק הדרוש בין אזורי מגורים לבין אזורי תעשייה. במצב זה, אין נוקטים את הצעדים הדרושים כדי להבטיח סביבה באיכות נאותה, בלי מפגעים.

הגידול הניכר במספר כלי הרכב בתוך מרכזים עירוניים צפופי אוכלוסין מגביר את פליטות מזהמי האוויר וגורם החרפה ניכרת באיכות האוויר. הפיקוח שמפעיל אגף הרכב שבמשרד התחבורה על פליטת עשן בכבישים מצומצם ביותר ואין בו כדי להפחית את זיהום האוויר מכלי רכב, ואף לא לשמש גורם הרתעה לציבור בעלי הרכב. בתחום הזה יש לפעול בכמה מישורים, ובמיוחד לשפר את איכות הדלק ולהגביר את הפיקוח והאכיפה. רק כך ניתן יהיה למנוע הדרדרות נוספת באיכות האוויר.

שריפות תכופות המתלקחות באתרים לסילוק אשפה הן תופעה שכיחה ברחבי המדינה, והן מוקדים למפגעים בריאותיים וסביבתיים. על הגורמים האחראיים לנושא - משרדי הפנים, הבריאות והרשויות המקומיות - לפעול בדרך יעילה למניעת המטרדים הקשים.

המערך של הגורמים המטפלים בנושאי איכות האוויר הוא מסועף. אין כיום גוף מרכזי הקובע מדיניות כוללת בכל הקשור לשמירה על איכות האוויר ולמניעת מפגעים. ריבוי הרשויות המטפלות בנושא, כמו בתחומים אחרים הנוגעים לאיכות הסביבה, מקשה על פעולה יעילה בתחום חשוב זה. החלטת הממשלה, מדצמבר 1988, על הקמת משרד לאיכות הסביבה, עשויה להביא לארגון יעיל יותר של הטיפול, הפיקוח והאכיפה בנושאי איכות הסביבה, כל זאת על ידי ריכוז הסמכויות ותחומי הפעולה של המשרדים הממשלתיים השונים בידי גורם אחד. עד למועד סיום הדו"ח הזה לא התארגן המשרד ולא הועברו אליו היחידות והסמכויות האמורות להיות בתחום פעילותו.

## יחידת רשם העמותות

### ריכוז ממצאים

במסגרת בדיקה של ביצוע חוק העמותות, התש"מ-1980, נבדק תהליך רישום העמותות, לרבות משך הטיפול, פיקוח הרשם על חקירת העמותות, דו"חות כספיים ומחיקת אגודות אשר לא ביקשו להרשם כעמותות.

מבדיקה של 21 תיקים עולה, כי משך הטיפול בבקשה לרישום עמותה ממועד קבלת הבקשה ביחידת רשם העמותות ועד להנפקת תעודה עבורה נע מ-6 עד 21 חודשים. ב-17 מבין 21 התיקים נמשך הטיפול עד שנה, ובארבעה – מעל שנה.

ביחידה מתקבלות פניות מיוחדות לזירוז הטיפול, הן מהמבקשות להירשם כעמותה והן מלשכת השר או מהמנכ"ל במשרד הפנים, וברובן לא צוינו הנימוקים לזירוז הטיפול. בבדיקה הועלה, כי כתוצאה מפניות אלה קוצר ב-27 תיקים זמן הטיפול ונמשך ביחידה כחודש, ואילו הטיפול במאות בקשות אחרות, שהוגשו זמן רב קודם לכן, מוסיף להיות ארוך.

היחידה פעלה שמונה חודשים ללא רשם קבוע. בהעדרו לא הונפקו תעודות בכ-160 תיקים במשך חמישה חודשים; בעשרות תיקים נוספים התעכב הטיפול; בתקופה ההיא תהליך הטיפול והרישום היו ללא פיקוח של רשם קבוע.

לפי החוק, על עמותה להגיש לרשם את פרוטוקול האסיפה הכללית של חבריה ואת הדו"ח הכספי. היחידה אינה דורשת מן העמותות שיגישו לה דו"חות כספיים. יתר על כן, ביחידה נמצאו דו"חות כספיים משנת הכספים 1984 שטרם נבדקו על ידה.

כאשר היה ביחידה רשם, לא נחקרו על ידו ענייניהן ותפקודן של כ-150 עמותות, אשר לפי רשימה שנערכה ביחידה נחשדו בפעילות עסקית החורגת ממסגרתן החוקית כעמותה.

הרשם לא הפעיל את סמכותו להורות על מחיקתן של 11,835 אגודות עותומניות, אשר לא ביקשו להירשם כעמותה; זאת, על אף שעברו שש שנים מהמועד שבו רשאי היה להורות על כך. על אגודות אלו אינן חלות החובות של עמותות, והן אינן עומדות לביקורת ולמעקב של יחידת העמותות.



עמותה הינה תאגיד שנוסד שלא למטרות רווח. חוק העמותות, התש"מ-1980, שנכנס לתוקפו ב-1.4.81, בא להסדיר את ענייני מוסדות העמותה, ניהול הכספים והחשבוניות ודרכי פירוקה. עוד מסדיר החוק את רישום העמותות הנעשה בידי רשם העמותות (להלן - הרשם), האחראי על הטיפול בדו"חות כספיים ובמסמכים של העמותות, כפי שיפורטו להלן; בידי הרשם הסמכות לחקור את עסקיה של עמותה. שר הפנים ממונה על ביצוע החוק ורשאי להתקין תקנות על פיו. הרשם מתמנה על ידי שר המשפטים.

בנובמבר 1980 הוקמה במשרד הפנים יחידת רשם העמותות (להלן - היחידה) הפועלת כיחידה ארצית ובראשה הרשם. תקן היחידה מונה שישה עובדים: רשם העמותות, סגן רשם, עוזר ראשי, שני בוחני מסמכים במשרה וחצי ומזכירה. כן מועסקים ביחידה מעל התקן שלושה עורכי דין במשרות חלקיות, שתי מזכירות כתבניות ובוחן מסמכים במעמד ארעי בשליש משרה. תקציב היחידה לשנת הכספים 1987 היה 281,000 ש"ח.

מאז הקמת היחידה בנובמבר 1980 ועד ספטמבר 1987 מונו שלושה רשמים לניהול היחידה. מאוקטובר 1987 ועד סוף יוני 1988 לא היה רשם, להוציא שלושה חדשים (פברואר עד סוף מאי 1988) בהם פעל רשם במינוי זמני; רק ביולי 1988 מונתה, והחלה בעבודתה, רשמת חדשה.

בחדשים מארס - מאי 1988 נערכה, לסרוגין, ביקורת על יחידת רשם העמותות. ביקורת קודמת בנושא נערכה בשנת 1983, ופורסמה בדו"ח שנתי 33 (עמ' 864); ביקורת מעקב נערכה בשנת 1985 ופורסמה בדו"ח שנתי 36 (עמ' 686).

1. תפקיד היחידה, לטפל ברישום עמותות חדשות; לקיים מעקב אחר פעולתן, שינויי תקנון ותיקון מטרות העמותה; לבדוק דו"חות כספיים שלהן; ולמחוק אגודות שלא הגישו בקשות להיהפך לעמותות.

רוב העמותות זכאיות לפטור מתשלום מס על הכנסותיהן ולכן עיכוב ברישום עמותה או בטיפול בענייניה עשוי למנוע ממנה גיוס כספים למטרותיה וקבלת הטבות מס בגין כספים אלה.

(א) על גוף המעוניין להתארגן כעמותה להגיש בקשה על גבי טופס "בקשה לרישום עמותה" בצירוף תקנון העמותה, או תוך ציון בטופס שהעמותה מעוניינת לאמץ תקנון מצוי ולשלם אגרה. היחידה מנפיקה מספר לעמותה ואישור קבלת הבקשה אשר נשלחה אליה.

ביחידה נפתח תיק ממוספר. על פי החומר המצוי בו בודקים בוחן מסמכים ועורכי דין מהיחידה את מטרות העמותה, התקנון שלה, פרטי חברי העמותה והוועד וחתומיהם, כתובתה (החייבת להיות בתחום מדינת ישראל), וכן אם אין עמותה בעלת שם זהה והאם שולמה האגרה. לפי הצורך נדרשות מהגוף השלמות ותיקונים. לאחר השלמתם מנפיק הרשם תעודה המאשרת דבר רישומה של

העמותה. רשימת התעודות שהונפקו לעמותות מועברת למשרד המשפטים לפרסום ברשומות. מן הראוי לציין כי 13 מ-14 ש"ח שנגבו כאגרה הועברו ע"י היחידה למשרד המשפטים, בגין הפרסום ברשומות.

בשנת 1987 הוגשו לרשם 1,639 בקשות לרישום עמותה ואושרו 1,333. בשנת 1988 הוגשו 1,782 בקשות ואושרו 1,305 בקשות. בסוף שנת 1988 טרם אושרו 783 בקשות, אשר חלקן, כאמור, הוגשו בשנה קודמת. רוב הבקשות נמצאות בשלבי טיפול ביחידה וחלקן הגדול נשלחו לעמותות להשלמה.

**- מבדיקה מסורגת של 21 תיקים שהוגשו לרישום עולה, כי משך הטיפול בהם ממועד קבלת הבקשה ועד למועד הנפקת התעודה, או עד למועד תחילת הטיפול בתיק ביחידה, היה מ-6 ועד 21 חודשים. ב-17 מהתיקים מועד הנפקת התעודה היה עד שנה מיום הגשת הבקשה, ובארבעת הנותרים מעל שנה.**

**(ב) כאמור, על היחידה לטפל גם בבקשות העמותות לשינויים בתקנון, בפרטי חברי העמותה ובדו"חות הכספיים המועברים אליה.**

**במועד הביקורת נמצאו ביחידה 835 תיקים אשר טרם טופלו, חלקם דוח"ות כספיים משנת הכספים 1984 כפי שיצויין להלן.**

**2. לעובדי היחידה מופנות בקשות מיוחדות לזירוז הטיפול, מבלי שצוינו ברובם סיבות ענייניות לכך. הועלה כי ב-27 תיקים - מהם שלוש בקשות שהגישו הגופים עצמם ו-24 בקשות שהוגשו באמצעות לשכת השר או המנכ"ל במשרד הפנים - קוצר משך הטיפול והוא נמשך ביחידה בממוצע כחודש, בו בזמן שרישום גופים אחרים כעמותות המשיך להתעכב כמצוין לעיל.**

**3. מאוקטובר 1987 עד מאי 1988 פעלה היחידה ללא רשם, להוציא שלושה חודשים בהם פעל רשם במינוי זמני. בהעדר רשם לא הונפקו תעודות רישום של עמותות חדשות, ותהליך הטיפול ברישום העמותות ובדיקת הבקשות לרישום עמותות חדשות נעשה ללא פיקוח. עשרות בקשות, שלגביהן היו חילוקי דעות בקרב עובדי היחידה באשר למטרות העמותה או בעיות אחרות שחייבו הכרעת הרשם, עוכבו עד למינוי רשם קבוע במאי 1988. בדיקה של עשרה תיקים מהם העלתה, שבשלושה ניתן היה להמשיך בטיפול ביחידה גם בהעדר רשם, שכן הבעיות שעוררו סבו על עניינים טכניים, כגון - איתור כתובת. כתוצאה מההמתנה בשלושת התיקים האמורים עד למינוי רשם קבוע התמשך הטיפול בהם כשנתיים. בעקבות הביקורת המשיכה היחידה לטפל בהם. הטיפול ביתר שבעת התיקים נמשך בהעדר רשם, על פני כשנה - שנה וחצי (עד מועד הביקורת). כן התעכבה ב-160 תיקים הנפקת התעודה בהם מפברואר 1988 עד מאי 1988. רק חלק מהבקשות לרישום עמותה הועברו לאישור הרשם בסמוך לחדש מאי.**

**4. על פי החוק, על כל עמותה לקיים לפחות שלושה אלה: אסיפה כללית, ועד וועדת בקורת. על הוועד להביא, לפחות אחת לשנה, בפני האסיפה הכללית מאזן ודו"ח על הכנסות העמותה והוצאותיה, לאחר שהוגשו לוועדת הבקורת. על העמותה להגיש לרשם, לצורך ביקורתו פרוטוקול מהאסיפה הכללית והמאזן השנתי שלה.**

**- מספר ניכר של עמותות אינן מגישות ד"וחות, כנדרש, והיחידה אינה עומדת על קבלתם. זאת ועוד, רוב הדו"חות הכספיים המגיעים מעמותות טרם נבדקו בידי היחידה. הועלה כי עד מועד סיום הביקורת בחודש מאי 1988, לא נבדקו ד"וחות כספיים משנת הכספים 1984.**

הרשם רשאי להורות שהדו"ח הכספי יוגש לאסיפה הכללית כשהוא מבוקר בידי רואה חשבון שימנה הוועד (ובצרוף הערותיו של רואה החשבון). כמו כן במקרים של חשד על דרך תפקודה של עמותה רשאי הרשם למנות חוקר שיחקור את עסקיה ומצבה של עמותה וימסור לו על כך דין וחשבון.

- בשנת 1986 הוכנה ביחידה רשימה של 150 עמותות שלגביהן היה חשד לפעילות עסקית, המנוגדת למסגרתן החוקית כעמותה. אולם היחידה לא ערכה כל בדיקה וחקירה בנדון.

יוצא שהיחידה אינה עורכת ביקורת שיטתית על דרך פעילותן ודו"חותיהן הכספיים של העמותות ואינה מבצעת חקירות במקרים שהדבר מתבקש. לדברי היחידה הסיבה נעוצה בחוסר בכוח אדם. במקרים בהם מתקבלות תלונות על דרך תפקוד של עמותה מצד חברי עמותה הנפגעים מהחלטותיה או מצד מי שמתנגדים לתפקודה, דורשת היחידה את הדו"חות הכספיים שלה עם אישור האסיפה הכללית.

5. על פי חוק העמותות, רשאית הייתה אגודה עותומנית עד 1.4.82 (שנה מיום שלאחר יום תחילת החוק) להגיש בקשה להירשם כעמותה. אגודה שלא נרשמה עד למועד האמור, יכולה לבקש, באישור הרשם, הארכת המועד לרישומה. לא ביקשה האגודה להרשם כעמותה במועד כאמור, רשאי הרשם למחקה.

- מבין 16,592 האגודות העותומניות שהיו קיימות ב-1981, נותרו עדיין 11,835. אף כי בינתיים חלפו שש שנים, לא הפעיל הרשם את סמכותו להורות על מחיקתן. החוק העותומני של האגודות משנת 1909 מוסיף לחול על אגודות שלא נרשמו כעמותות ולא נמחקו, אך אין חלות עליהן החובות שנקבעו בחוק העמותות, והן גם אינן עומדות לבקורת ולמעקב של יחידת העמותות. הדבר מאפשר לאגודות כאלה ליהנות מפטור מתשלום מסים, בניגוד לכוונת המחוקק להחיל את היתרונות הנובעים מהתאגדות שלא למטרות רווח רק על עמותות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הפנים כי מחוסר כוח אדם ביחידה, אין הרשם חפשי ליזום פעולה נרחבת בנדון. ברם, לדעת מבקר המדינה, אין בכך כדי להצדיק מתן אפשרות למספר ניכר של אגודות להוסיף לפעול תוך קבלת הטבות במס, משוחררות מהחובות החלות על עמותות ומביקורת ומעקב מצד יחידת העמותות. על משרד הפנים לפעול בהקדם להסדרת העניין, כפי שקובע החוק.



רשם העמותות אחראי על רישום עמותות; מעקב אחר פעילותן ובדיקת דו"חותיהן הכספיים; כן מופקדת בידו הסמכות למחוק אגודות עותומניות. במשך שמונה חדשים פעלה היחידה ללא רשם קבוע.

מממצאי הביקורת עולה, כי הטיפול בבקשה לרישום עמותה עד להנפקת תעודה עבורה, נמשך זמן ארוך, ולעתים עד כדי שנתיים. הטיפול הממושך ברישום עמותה גרם, לעתים, לשיתוק בפעילותם של גופים שביקשו להירשם כעמותה ושל עמותות רשומות, מאחר שלגופים שטרם הפכו לעמותה לא ניתנו, בעוד מועד, אישורים לצורך פטור ממס הכנסה ולעמותות רשומות - אישורים לשינוי מורשי חתימה או לשינוי בתקנוניהן. יצוין כי לאחר שמונתה רשמת חדשה הצטמצמו העיכובים, ובינואר 1989 החלה לטפל היחידה בבקשות לרישום עמותה שהוגשו בנובמבר 1988.

ליחידה מופנות בקשות מיוחדות לזירוז הטיפול, בלא שצוינו ברובן סיבות ענייניות לכך. אז, יש שהטיפול בהן מסתיים תוך חודש ימים. ברם, עקב הזירוז בבקשות, כמבואר, מתעכב עוד יותר הטיפול בבקשות האחרות, אף שחלקן הוגשו עוד קודם לאלו שזכו לטיפול מועדף. בכך יש העדפה בלתי מוצדקת של חלק מהגופים המבקשים להירשם כעמותה.

על רשם העמותות לשקוד על כך כי יחידת העמותות תתן את האישורים הדרושים בזמן סביר, כדי שלא לפגוע בפעילות העמותות. עליו לעקוב באופן שיטתי אחר הדו"חות הכספיים של העמותות

ולערוך חקירות במקרים הדורשים זאת. כן על הרשם להפעיל את סמכותו בדבר מחיקת 11,835 אגודות, שלא הגישו בשעתן בקשה להירשם כעמותה, ובחלקן מתפקדות בלא שחלות עליהן החובות שנקבעו בחוק העמותות.

## שימור אתרי ראשית ההתיישבות

### ריכוז ממצאים

משרד הפנים טרם הכין את תכנית המתאר הארצית לאתרי ראשית ההתיישבות, כדרישת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

לא הוקמה קרן ממשלתית למימון פעולות תחזוקה של אתרים כאלה שבסכנת הרס.

המשרד הגיש תכניות מפורטות רק לחלק מן האתרים שנכללו בתכנית המתאר הארצית.

עקב הזמן הרב שחלף מאז תחילת הכנת התכנית הארצית ב-1971, נהרסו כליל, או נפגעו בצורה קשה, עשרות אתרים, ולעשרות אתרים אחרים נשקפת סכנת כלייה.

15 אתרים בלבד הוכרזו על פי החוק כאתרים לאומיים ורק שלושה מהם נמסרו לשיקום ולתחזוקה לרשויות המופקדות על כך.

המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות לא השלימה את עריכת הסקר הארצי המיועד לשמש הבסיס לפעולות השימור.

משרדי הממשלה נענו חלקית לפניותיה של המועצה להשתתף במימון פעולות השימור.

עיריית תל אביב יפו לא ערכה רשימה מלאה של כל האתרים הראויים לשימור בתחומה, והעניקה הגנה חוקית רק לאתרים בכמה מאזורי העיר. בעיקר לא הוענקה הגנה חוקית לעשרות אתרים באזור יפו.

קצב השימור, באזורים שבהם הופעלו הסדרים מיוחדים, הוא אטי ומסורבל.

עיריית תל אביב-יפו לא פנתה לשר הפנים בבקשה להכריז על אתרים בעלי חשיבות מיוחדת בתחומה, כאתרים לאומיים.



במדינת ישראל, כמו בכל מדינה אחרת, ישנם אתרים ומבנים הראויים לשימור לדורות הבאים. מדובר באתרים ובמבנים שבהם התרחשו אירועים היסטוריים או ששימשו מנהיגים בולטים של המדינה שבדרך, או בגלל ערכו האדריכלי של הבניין או משום שהאתר מסמל תקופה בהתפתחותה של המדינה. כל מדינה תרבותית עושה מאמצים גדולים לשמר אתרים ומבנים כאלה, למען חינוכם והנאתם של הדורות הבאים וגם כמוקדי תיירות.

בגלל הפיתוח המואץ בערים הגדולות, במושבות הוותיקות ובאזורים אחרים בארץ נהרסים חלק מהאתרים. לסכנה זו יש להוסיף את החשש להתמוטטותם של מבנים כתוצאה מתהליכי בלייה, מה גם שחלקם נבנו מחומרים לא עמידים והזנחו שנים רבות.

ההגנה החוקית על אתרים המיועדים לשימור מוסדרת במערכת חוקים הקובעת את דרכי האכרזה על אתר כבעל ערך ואת אופן שימורו. אתרים שנוצרו בידי אדם לאחר שנת 1700 טעונים הכרזה על פי

ולערוך חקירות במקרים הדורשים זאת. כן על הרשם להפעיל את סמכותו בדבר מחיקת 11,835 אגודות, שלא הגישו בשעתן בקשה להירשם כעמותה, ובחלקן מתפקדות בלא שחלות עליהן החובות שנקבעו בחוק העמותות.

## שימור אתרי ראשית ההתיישבות

### ריכוז ממצאים

משרד הפנים טרם הכין את תכנית המתאר הארצית לאתרי ראשית ההתיישבות, כדרישת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

לא הוקמה קרן ממשלתית למימון פעולות תחזוקה של אתרים כאלה שבסכנת הרס.

המשרד הגיש תכניות מפורטות רק לחלק מן האתרים שנכללו בתכנית המתאר הארצית.

עקב הזמן הרב שחלף מאז תחילת הכנת התכנית הארצית ב-1971, נהרסו כליל, או נפגעו בצורה קשה, עשרות אתרים, ולעשרות אתרים אחרים נשקפת סכנת כלייה.

15 אתרים בלבד הוכרזו על פי החוק כאתרים לאומיים ורק שלושה מהם נמסרו לשיקום ולתחזוקה לרשויות המופקדות על כך.

המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות לא השלימה את עריכת הסקר הארצי המיועד לשמש הבסיס לפעולות השימור.

משרדי הממשלה נענו חלקית לפניותיה של המועצה להשתתף במימון פעולות השימור.

עיריית תל אביב יפו לא ערכה רשימה מלאה של כל האתרים הראויים לשימור בתחומה, והעניקה הגנה חוקית רק לאתרים בכמה מאזורי העיר. בעיקר לא הוענקה הגנה חוקית לעשרות אתרים באזור יפו.

קצב השימור, באזורים שבהם הופעלו הסדרים מיוחדים, הוא אטי ומסורבל.

עיריית תל אביב-יפו לא פנתה לשר הפנים בבקשה להכריז על אתרים בעלי חשיבות מיוחדת בתחומה, כאתרים לאומיים.



במדינת ישראל, כמו בכל מדינה אחרת, ישנם אתרים ומבנים הראויים לשימור לדורות הבאים. מדובר באתרים ובמבנים שבהם התרחשו אירועים היסטוריים או ששימשו מנהיגים בולטים של המדינה שבדרך, או בגלל ערכו האדריכלי של הבניין או משום שהאתר מסמל תקופה בהתפתחותה של המדינה. כל מדינה תרבותית עושה מאמצים גדולים לשמר אתרים ומבנים כאלה, למען חינוכם והנאתם של הדורות הבאים וגם כמוקדי תיירות.

בגלל הפיתוח המואץ בערים הגדולות, במושבות הוותיקות ובאזורים אחרים בארץ נהרסים חלק מהאתרים. לסכנה זו יש להוסיף את החשש להתמוטטותם של מבנים כתוצאה מתהליכי בלייה, מה גם שחלקם נבנו מחומרים לא עמידים והוזנחו שנים רבות.

ההגנה החוקית על אתרים המיועדים לשימור מוסדרת במערכת חוקים הקובעת את דרכי האכרזה על אתר כבעל ערך ואת אופן שימורו. אתרים שנוצרו בידי אדם לאחר שנת 1700 טעונים הכרזה על פי

חוק העתיקות והמוזיאונים, התשל"ח-1978 (להלן - חוק העתיקות). האכרזה על אתרים בעלי חשיבות לאומית מוסדרת בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע ואתרי לאום, התשכ"ג-1963 (להלן - חוק גנים לאומיים). על פי חוק זה רשאי שר הפנים (להלן - השר) להכריז על אתר, שתכנונו הושלם ואושר כעל אתר לאומי והוא רשאי להטיל את חובת הטיפול באתר, שיקומו ושימורו על רשות שמורות הטבע, או על רשות הגנים הלאומיים או על רשות מקומית המעוניינת בכך, אך הסמכות להכריז על אתר לאומי מוגבלת לאתרים שנועדו לכך בתכנית מתאר מאושרת.

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), מסדיר את הכללתם של אתרים לשימור בתכניות מתאר - ארצית, מחוזית ומקומית - ובתכניות בניין עיר מפורטות. החוק מאפשר למוסדות התכנון - המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית), הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, הפועלות בששת המחוזות של משרד הפנים, והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ברשויות המקומיות - לקבוע הוראות בעניין שימור אתרים.

בחודשים אוגוסט - נובמבר 1988 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שימור אתרי ראשית ההתיישבות. הביקורת התמקדה בטיפול הממלכתי באתרים המיועדים לשימור, בעיקר פעולות משרד הפנים, רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים. כן נבדקו פעולותיה של המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות שליד החברה להגנת הטבע ופעולותיה של עיריית תל אביב-יפו, בנושא. הביקורת התמקדה בעיקר בדרכי האיתור והקביעה של אתרים לשימור, לשיקום, ולתחזוקה.

להלן הממצאים העיקריים:

## משרד הפנים

### הכנת תכנית מתאר ארצית (להלן - תכנית ארצית)

- המועצה הארצית דנה והמליצה לפני שר הפנים להורות על עריכת תכנית מתאר ארצית לאתרי ראשית התיישבות. בעקבות זאת, הטיל השר על מינהל התכנון של משרדו להכין תכנית מתאר ארצית לאתרי התיישבות.

מינהל התכנון הכין ב-1971 "תכנית מתאר ארצית לאתרי ראשית ההתיישבות - ת/מ/א-9" שכללה 206 אתרים.

הטיפול בתכנית ברשויות המתאימות נמשך כשנתיים. המועצה הארצית החליטה, בסוף 1973, להעביר את התכנית לאישור לממשלה, רק לאחר שעורכי התכנית יכינו אופן כללי של עלות הביצוע.

עורכי התכנית במינהל התכנון שבמשרד הפנים הבהירו למשרד מבקר המדינה, שהכנת אומדנים של עלות הביצוע לא נדרשו מהעורכים של תכניות מתאר ארציות אחרות. כך לדוגמה, הוגשו לממשלה תכניות מתאר ארציות לדרכים, לחופי הים התיכון, לחופי ים כנרת, לגנים לאומיים ושמורות טבע ולאיתרי מלחמת העצמאות, בלי שנכללו בהן הערכות כלכליות. כל התכניות הללו אושרו בממשלה. עורכי התכנית הסבירו לביקורת, שבגלל הדרישה להכין אומדני עלות נדחה האישור של תכנית המתאר הארצית, והיא מתעכבת זו השנה ה-15.

לדעת הביקורת, לא היה מקום לדחות את אישור התכנית זמן ממושך כל כך. עקב מורכבותו של הנושא, קיים קושי רב בקביעת אופן נכון לעלות הביצוע המלא של התכנית. במשך השנים הרבות שחלפו מהגשת התכנית עד מועד סיום הביקורת, היה על המשרד לבחון ולגבש דרכים לביצוע שימור האתרים שנכללו בתכנית.

יצוין עוד, שבמקרים שבהם אושרו אזורים או מבנים לשימור, על פי תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות, לא תמיד שולמו פיצויים לבעלי נכסים מאוצר המדינה. במקרים לא מעטים הושבח ערכו של הנכס המיועד לשימור, ונמנע עקב זאת הצורך במתן פיצויים לבעליו, זאת על ידי

שינויי ייעוד, כגון: היתרים לשימוש חורג למסחר ולמשרדים במקום למגורים או בשילוב עמם; איחוד וחלוקה מחדש של חלקות בהסכמת הבעלים; מתן זכויות בקרקע חלופית שהיא בבעלות המדינה, ועוד.

במרצת 17 השנים שעברו מאז הוגשה ראשונה הצעת התכנית הארצית למועצה הארצית, חלו שינויים בכמה מהאזורים והאתרים שנכללו בתכנית, ונוצרו תנאים חדשים המחייבים עדכון של התכנית. מינהל התכנון לא עידכן את התכנית. במצב זה, הקו המנחה את משרד הפנים ואת רשויות התכנון הוא תכנית הארצית שהוצעה ולא אושרה.

בשנת 1977, הציעה ועדת המשנה לעניינים עקרוניים של המועצה הארצית, להקים קרן ממשלתית למימון פעולות תחזוקה באתרים לשימור, עד אישורה של התכנית הארצית.

- עד מועד סיום הביקורת לא דנה המועצה בהצעה זו וממילא לא הוקמה הקרן האמורה.

## תכניות מפורטות

מאחר שהתכנית הארצית לא אושרה, כאמור, במשך שנים רבות, החליט מינהל התכנון לפעול להגנת האתרים בדרך של הכנת תכניות מפורטות לפיתוח האתרים הכלולים בהצעת התכנית הארצית, ולהגישן לאישור לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. גם תכניות אלה הוכנו בלי שנערך בגינן אופן לעלות הביצוע שלהן, ולמקרה של צורך בתשלום פיצויים לבעלי זכויות במקרקעין.

- עד סוף 1988 הוכנו תכניות ל-144 מבין 206 האתרים; 61 מהן אושרו, או נמצאות בתהליכים אחרונים לקראת אישור. כמה מ-83 התכניות שלא אושרו הוגשו למוסדות התכנון לפני שבע שנים ויותר, והן נמצאות בתהליכי טיפול שונים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. לכשליש מהאתרים לא הוכנו תכניות כלל.

- בבדיקה מדגמית של התכניות, שהוגשו לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה המקומיות, נמצא, שהתכניות היו כלליות בעיקרן ולא פורטו בהן נושאים תכנוניים שונים, הדרושים לשם שימור האתרים ושיפוצם; בכמה מהתכניות לא נקבע אופן השימור, סגנונו, יעודו, השימוש שיעשה באתר לאחר שימורו ודרכי תחזוקתו. עוד נמצא, שהמשרד טיפל בעיקר באתרים שלגביהם לא היה חשש לדרישה לפיצויים מצד בעלי הנכס ולא קידם את הטיפול באתרים אחרים שלגביהם היה צפוי שיידרש פיצוי עקב אישור התכנית שתפגע בזכויות הקיימות במקרקעין אלה.

- מאז הכנת תכנית המתאר הארצית ב-1971 נפגעו או נהרסו כליל אחדים מהאתרים שנכללו בתכנית. כך למשל, בתל אביב-יפו נהרסו בית נבולסי, שהיה בעל חשיבות היסטורית וארכיטקטונית - הבית שבו הוחלט על הקמת שכונת "אחוזה בית"; בית חיותמן - בית אופייני מראשית שנות ה-20, שהוא בעל חשיבות ארכיטקטונית; קולנוע "קסם", ששימש את הכנסת הראשונה ואת האופרה הישראלית; וביתו של מפקד הפלמ"ח יצחק שדה. במחוז המרכז נהרסו הבתים האחרונים בשכונת עין גנים, שהיו מהבתים הראשונים של פתח תקווה; נהרסה "חירבת דוראן", ששימשה את מתיישביה הראשונים של רחובות. בירושלים נהרס ביי"ס "אליאנס" שנוסד ב-1882 והיה מרכז חינוכי בעל השפעה בתולדות העיר; נהרס ביתו של ההיסטוריון וחוקר הספרות הפרופ' יוסף קלוזנר. בית החולים "שערי צדק" מצוי בתהליך של בלייה. עוד מצויים בתהליכי התבלות חוות לרר בנס ציונה, בית הבטון בפתח תקווה, חוות פוריה, בית שורץ בראש פינה ועוד.

## אתרי לאום

חוק גנים לאומיים מגדיר אתר לאומי: מבנה, קבוצת מבנים, או חלק מהם, לרבות סביבתם הקרובה, שהם בעלי חשיבות לאומית והיסטורית בהתפתחות היישוב בארץ. שר הפנים רשאי להכריז ברשומות על אתר לאומי, בתנאי שהשטח נועד לכך בתכנית שאושרה לפי חוק התכנון והבנייה.

- בבדיקת ההכרזות של השר על אתרי לאום והטלת חובת החזקתם הועלה, שמשד הפנים לא הכין מערכת לאיסוף נתונים לאלפי האתרים ומבנים בעלי חשיבות המצויים בארץ, לא קבע קני מידה למיון האתרים ולהערכת חשיבותם. בסך הכל הוכרזו על 15 אתרים לאומיים, שהם רק חלק מהאתרים, על אף שהמשד הסביר לביקורת כי כל האתרים שלגביהם הכין תכניות מפורטות מיועדים לאכרזה.

מוסדות אחרים הכינו רשימות של אתרים, שלדעתם ראויים להיות מוכרזים כאתרים לאומיים. אין זהות בין רשימותיהם לבין רשימת האתרים שעליהם הכריז השר.

כך, למשל, ברשימת האתרים שקבעה מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע, הפועלת ליד שר הפנים, רשומים 20 אתרים; רק 5 מהם כלולים בין אתרי הלאום שהוכרזו. לא הוכרזו הבאר הראשונה בפתח תקווה; הבתים הראשונים בבן שמן; מצודת בית דגן; מבנה אום רשרש באילת; וחוות "השומר" ליד סג'רה.

במשד לא היו נתונים שיעידו על בדיקת הרשימות של המוסדות האחרים ולא על מידת התאמתם או פסילתם מלהיות אתרי לאום.

שר הפנים הטיל, בתוקף סמכותו חובת טיפול בשלושה אתרים לאומיים בלבד: הטיפול בשני אתרי שער הגיא - החאן והמצודה - שהוכרזו ב-1979 לאתרים לאומיים, הוטל על רשות שמורות הטבע. הטיפול באתר הקסטל, שהוכרז אתר לאומי ב-1980, הוטל על רשות הגנים הלאומיים.

- מאז הוטל על רשות שמורות הטבע, ב-1979, לטפל באתרי שער הגיא עברו יותר מתשע שנים, אך היא טרם התחילה בפיתוח האתרים על פי הערכות מקצועיות שגובשו במשד הפנים ביולי 1987, נמצאים אתרי שער הגיא במצב של הידרדרות אטית מתמדת, וספק אם יהיה אפשר עוד לשקמם; עוד הובע חשש, שבעתיד הלא רחוק ייעלמו המבנים מנוף הדרך לירושלים.

- רשות הגנים הלאומיים התחילה לטפל באתר הקסטל רק ארבע שנים לאחר שהוכרז אתר לאומי. האתר נפתח לביקור הציבור בספטמבר 1986.

### **המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות**

ב-1982 העבירה מליאת הכנסת לוועדת החינוך והתרבות הצעה לסדר היום, שהגישו שני חברי כנסת, בקשר לציון שנת ה-100 ליסוד המושבות הוותיקות. בהצעה נאמר, כי מספר רב של אתרים הולכים ונכחדים מחמת חוסר טיפול מתאים של הרשויות המופקדות על הנושא.

ב-1983 החליטה הוועדה להטיל על החברה להגנת הטבע (להלן - החברה) להקים גוף ציבורי וולונטרי שמטרתו תהיה העמקת המודעות הציבורית בצורך לשמר אתרים. על הגוף שיוקם יהיה לפעול במשולב עם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מוסדות ציבור, ארגונים, מוסדות מחקר ומתנדבים.

בדצמבר 1984 התקיים כנס היסוד של "המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות" (להלן - המועצה), והוגדרו בו מטרותיה, כלהלן: לאתר ולשמר אתרים של ראשית ההתיישבות בארץ, בעיקר מהשנים 1700 - 1948; לעודד את מיצוי הסמכויות החוקיות הקיימות וליזום חקיקה חדשה לשם הגנה על האתרים ושימורם; לגבש רעיונות לפתרון הבעיות הפיזיות והטכניות של שימור האתרים; לייצג ולסייע לרשויות התכנון בנושאים של שימור האתרים ותחזוקתם; לארגן ולקיים פעולות הסברה וחינוך; לגייס משאבים למימוש ולקידום השימור והתחזוקה של האתרים; ליזום ולעשות מחקרים בנושאי שימור ושיקום.

המועצה בחרה בוועד מנהל, ובו 71 חברים, ובהנהלה מצומצמת ובה 15 חברים.

המועצה מופעלת על ידי החברה ומועסקים בה ארבעה עובדים קבועים וענייניה הכספיים מנוהלים על ידי החברה כ"משק סגור". תקציב המועצה לשנת 1988 היה כ-112,000 ש"ח.

## התארגנות

המועצה החליטה לחלק את שטח המדינה לעשרה אזורים. בכל איזור נקבעה "ועדה לשימור", ובה אדריכלים, מהנדסים ומתנדבים ואחרים. מטרת הוועדות לערוך סקר ארצי של האתרים ולסווגם לפי חשיבותם. ב-1986 הוחל בעריכת הסקר.

- עד למועד סיום הביקורת נאספו נתונים והוכנו "כרטיסי אתר" לכ-5000 מבנים יחידים (מהם מבנים בשכונות המיועדות לשימור, שבהן נסקר כל מבנה לחוד). לכמחצית מן הכרטיסים שנאספו עובדו, אך המועצה לא הכינה רשימה הערוכה לפי סדרי חשיבותם, ולפי דחיפות הטיפול בהם, ולא פירטה הצעות לשימוש עתידי באתרים, המבוססות על הערכת עלות השימור והמקורות האפשריים למימון השימור.

המועצה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי סיום עריכת הסקר וניתוח הנתונים דורש עוד הוצאה של כ-50,000 ש"ח. המועצה פנתה לגופים מספר בבקשה להשתתף בהוצאות האמורות, אך לא נענתה ולכן מתעכבת השלמת הסקר. בשל כך עד סוף 1988 לא היה בידי המועצה מסמך בסיסי, הדרוש לפעולותיה.

המועצה גיבשה רשימה של 35 אתרים, שהיא מעדיפה לטפל בהם בשלב ראשון: 19 במגזר העירוני, 7 בקיבוצים, 3 במוסדות חינוך, והיתר במועצות אזוריות. לכל אתר נמצא גורם שהביע נכונות להשתתף בתכנון, בביצוע השימור, בתחזוקת האתר ובטיפעולו בעתיד. מתוך רשימה זו היו בסוף 1988 16 אתרים בשלבים שונים של תכנון ראשוני וב-6 אתרים הוחל בביצוע עבודות השיקום והשימור. יצוין שאתרים אלה נבחרו בחלקם גם עקב הסכנה המיידית להריסתם.

## מימון פעולות המועצה

המועצה קבעה, שמאחר שהתקציבים הדרושים לפעולותיה השוטפות מצומצמים ונועדו בעיקר לעריכת הסקר ולפיקוח על האתרים, תהיה דרך פעולתה ייזום פעולות שימור ותיאום בין גורמים ממלכתיים, ציבוריים ומקומיים שיממנו את שימור האתרים ואת תחזוקתם. המועצה פנתה למשרדי ממשלה, לחברות ממשלתיות ולקרן הקיימת לישראל וביקשה השתתפות תקציבית בפעולותיה השוטפות - בהשלמת סקר האתרים, בשילוטם ובפעולות תכנון ופיתוח של אתרים שונים.

מאז הקמתה ועד למועד סיום הביקורת נענו משרדי הממשלה באופן חלקי ביותר לפניות המועצה, והשתתפותם הכספית הייתה מזערית. משרד הפנים היקצה, בשנת 1988 45,000 ש"ח, מקרן העזבונו של האפוטרופוס הכללי, להשתתפות בפעולות פיתוח בשבעה אתרים. באותה שנה העביר משרד החינוך והתרבות, באמצעות המועצה, 155,000 ש"ח כהשתתפותו במימון פעולות פיתוח ב-15 אתרים, 40,000 ש"ח כהשתתפותו במוזיאונים באתרי ראשית ההתיישבות ו-35,000 ש"ח לתכניות חינוכיות ואור קוליות בנושא; כן מכין המשרד תכנית חינוכית לביקורי תלמידים באתרים. משרד התיירות השתתף בשנת 1987 ב-20,000 ש"ח בפעולות שימור של מחנה המעפילים בעתלית; בשנת 1988 לא נענה המשרד לבקשות המועצה. משרד הבינוי והשיכון השתתף בשנת 1987 בכ-400,000 ש"ח בפעולות שימור של אתרים במגזר הכפרי ובשנת 1988 לא השתתף כלל.

הקרן הקיימת לישראל נענתה בחיוב לבקשות המועצה והשתתפה במימון התכנון והשיקום של 16 אתרים, שלהם חשיבות לתולדות גאולת הקרקעות והייעור בארץ. כן הכשירה דרכי גישה אליהם, ביצעה את הפיתוח הסביבתי וקבעה שילוט מתאים בכל אחד מהם.

## עיריית תל אביב-יפו

בעיר תל אביב-יפו יש שכונות ומבנים רבים, שבהם התרחשו אירועים היסטוריים בסוף המאה הקודמת ובראשית המאה הזאת. בחלק מהמבנים התגוררו אישים מרכזיים בתנועה הציונית וחלקם מהווים דוגמאות אחרונות שנותרו מסגנונות בנייה בעלי ייחוד ארכיטקטוני. בחלקיה הדרומיים, בייחוד בתחומי יפו, יש מבנים ישנים מהתקופה העות'מאנית, אתרים שהייתה בהם פעילות של

אישים לא יהודים, ואתרים שהתרחשה בהם פעילות יהודית במאה הי"ט. רוב האתרים נמצאים בלב האזור המסחרי של העיר, על קרקעות יקרות, שהביקוש למבני שירותים ומסחר עליהן גדול ביותר. בשל כך קיים לחץ כלכלי רב מצד יזמים להרוס את האתרים הללו ולבנות במקומם מבנים חדשים.

בנובמבר 1972 העביר יושב ראש הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז תל אביב לעירייה את הצעת התכנית הארצית לאתרי ראשית ההתיישבות, הכוללת 67 אתרים בתחומה.

- בתחילת 1983, העבירה העירייה רשימה מעודכנת של 336 בניינים לשימור, לוועדה המחוזית כדי לפרסם הודעה בדבר קביעת תנאים לפי סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה, שלפיה יינתנו היתרי בנייה והיתרים לשימוש בקרקע בשטח התכנית המפורטת הקיימת שחלה על לב העיר. את המבנים המיועדים לשימור איתר מתכנן תכנית המתאר המקומית של העיר. בהודעה נכלל הרוב הגדול של האתרים שמשרד הפנים העביר, כאמור, לעירייה עוד בשנת 1972.

על פי ההודעה, נקבעו שמות הרחובות ומספרי הבתים בשלוש רשימות על פי רמת השימור הנדרשת: רמה א' - 27 בניינים, שלא יינתנו היתרים להריסתם או לשינויים; רמה ב' - 49 בניינים, שיינתנו היתרים לשיפוצם ולשינויים ולא יינתנו היתרים להריסתם; רמה ג' - 260 בניינים, שלגביהם יינתנו היתרים שאינם למגורים, מסחר ושירותים והיתרים לבנייה ותוספות על פי הנחיות שתקבע הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

תוקף ההודעה פג ביוני 1987. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה החליטה בספטמבר 1988, לחדש ולהרחיב את ההודעה בדבר תנאים לתכניות בתכנון שנכללו בהן אתרים לשימור. בהודעה המורחבת שחלה, כאמור, רק לתכניות באזור לב העיר נכללו 390 בניינים; נקבעו מחדש 49 בניינים ברמה א'; ברמה ב' הוגדל מספר הבניינים ל-80; וברמה ג' הוספו עוד 4 בניינים.

- ההודעה האמורה היקנתה הגנה חוקית זמנית בלבד לאתרים האמורים, והיא חלה רק על חלק מהאזורים שיש בהם אתרים ראויים לשימור ולא חלה כלל על עשרות אתרים אחרים מחוץ לאזור לב העיר. יצוין, כי תוקף ההודעה הוא לתקופה מוגבלת - עד להחלתם של תכניות מפורטות על האזורים שבהם אתרים לשימור.

לעירייה אין רשימה מלאה של כל האתרים בתחומה ולפיכך לא הובטחה הגנה חוקית לשימורם של עשרות אתרים המצויים מחוץ לשטח שעליו חלות התכניות המפורטות, והם חשופים להריסה או לפגיעה שתמנע את שימורם בעתיד, למשל שרונה (הקרייה) והאתרים ביפו.

## הכנת תכניות מפורטות

בהיעדר תכנית מתאר מחוזית ותכנית מתאר מקומית למרחב התכנון של תל אביב-יפו, החליטה העירייה להכין תכניות מפורטות שבהן ייכללו הוראות מיוחדות בדבר שימור המרקמים הקיימים ושימור האתרים הראויים לכך, ובתוך כך יושגו המטרות של החזרת מגורים במרכז העירוני ותינתן אפשרות למימוש זכויות בנייה לבעלי נכסים.

העירייה עוסקת בהכנתן ובביצוען של תכניות מפורטות, מהן בעלות תוקף חוקי ומהן בהליכי אישור לקבלת תוקף, כלהלן:

(א) **לב העיר:** התכנית חלה על שטח של כ-1000 דונם המחולק לחמישה אזורים, שלכל אחד מהם הוכנה תכנית מפורטת בידי המתכנן המכין את תכנית המתאר המקומית. בשנים 1986 ו-1987 אושרו תכניות מפורטות לשלושה אזורים ותכנית מפורטת לאזור רביעי הועברה להפקדה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. התכנית לאזור החמישי אושרה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה והומלצה להפקדה בוועדה המחוזית. כאמור, באזורים אלו כ-390 מבנים שנקבעו ראויים לשימור על פי שלוש הרמות האמורות לעיל.

- עד למועד סיום הביקורת שופצו באזור 47 מבנים בלבד, באמצעות חברת חלמיש (חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדירור בתל אביב-יפו בע"מ), המפעילה משנת 1987 תכנית סיוע

לדיירים הרוצים לשפץ דירות ובניינים על פי מפרטים שהכינה החברה, בהתאם להוראות התכנית. הבניינים ששופצו הם ברמות השימור האלה: אחד ברמת שימור א', 25 ברמה ב' ו-21 ברמה ג'; ביצוע התכנית באזור "לב העיר" תלויה ברצונם של יזמים פרטיים ושל תושבי האזור ובפתרון בעייתם של דיירים מוגנים רבים על פי חוק הגנת הדייר; קצב ההתקדמות בביצוע שימור האזור כולו, על ידי הטלת עיקר הנטל על יזמה פרטית, הוא אטי ומסורבל. בשל כך נשקפת סכנת בלייה של ממש לחלק גדול של האתרים, ואולי אף סכנת הריסה, מאחר שיהיו למבנים מסוכנים. מן הראוי, שהעירייה תשקול דרכים לזירוז פעולות השימור, בעיקר של מבנים ברמת שימור א', בדרך של הכנת תכניות מפורטות ומתן עדיפות לדיון בתכניות אלה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ואף להקצות תקציב מיוחד לשימורם של אתרים בעלי חשיבות לאומית ועירונית מיוחדת.

(ב) **נווה צדק ושכונת שבזי:** השכונות שבזי ונווה צדק היו השכונות הראשונות שנוסדו בידי יהודים מחוץ ליפו הערבית. בשכונות אלו התגוררו מנהיגי היישוב בסוף המאה ה"ט ואף הוקמו בהן מוסדות ציבור וחינוך יהודיים מן הראשונים בארץ. המרקם השכונתי כולו מאפיין את סגנון הבנייה של השכונות היהודיות הראשונות במגזר העירוני.

מאז קום המדינה, על פי תכניות בניין עיר שחלו על האזור, יועד רובו של השטח לתכנון מחדש, ולמעשה הוקפאה בו הבנייה. בשל כך הידרדר האזור הן מבחינת הבלייה הפיזית של המבנים והתשתית באזור והן מבחינת האוכלוסייה שנשארה להתגורר בו, המורכבת ברובה הגדול מקשישים החיים ברמה כלכלית נמוכה.

בשנים 1979 - 1981, איתרה העירייה מבנים מסוכנים ובעליהם נדרשו לבצע עבודות לשיפוצם ולחיזוקם; לגבי מבנים אחדים הוצאו צווי הריסה.

בשנת 1981 החל מתכנון תכנית המתאר המקומית לערוך סקר של מבנים הראויים לשימור ולהכין תכנית מפורטת לאזור. על פי התכנית נקבעו 12 בניינים לשימור מלא ו-9 בניינים שבהם חלקים לשימור. כן נקבעו, כאמור, שימושים ותכליות מיוחדים לאזור ותקנות מיוחדות לשיפוצ ולתוספות בנייה על פי הנחיות מדויקות לגבי כל הבניינים בכל אחד מאזורי המגורים שנקבעו בתקנות התכנית. התכנית הופקדה, באוקטובר 1984, בוועדה המחוזית ולאחר שמיעת התנגדויות אושרה בסוף 1986.

עוד בספטמבר 1985, במהלך הדיונים על אישור התכנית האמורה, התברר, כי עשרה מבנים המיועדים לשימור הוכרזו מבנים מסוכנים והוצאו צווי הריסתם.

מחלקת האדריכלות שבאגף ההנדסה של העירייה מלווה את פרויקט "נווה צדק" ואף הכינה תכנון מפורט של כמה מבנים בעלי חשיבות המיועדים לשימור.

- בהתערבותן של ועדת הפנים של הכנסת ושל המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, נמנעה זמנית הריסתם של עשרת המבנים האמורים. רק לגבי מבנה אחד - "בית הסופרים" - הוכן תכנון מפורט ובוצעו עבודות לחיזוקו ולמניעת הריסתו, אך טרם הוחל בשיקומו הממשי. עד מועד סיום הביקורת לא נעשו פעולות כלשהן למניעת המשך הבלייה וההרס של האתרים האחרים, שהוכרזו, כאמור, "מבנים מסוכנים" שגם להם נשקפת סכנת בלייה.

(ג) **מדרון יפו:** בנספח להצעת תכנית המתאר המקומית נכלל גם אזור דרום יפו - מדרון יפו, כאזור המיועד לפיתוח ולשימור הן של המרקם השכונתי והן של אתרים מיוחדים בתחומו. תכנית מפורטת לאזור הזה נמצאת בהכנה. חברת חלמיש מסייעת גם לתושביו האיזור הזה בביצוע שיפוצ מבנים המיועדים לשימור. במינהל ההנדסה של העירייה הוקצה צוות תכנוני מיוחד המבצע סקירה של אתרים לשימור.

- עד למועד סיום הביקורת לא הושלמו הסקרים לאיתור האתרים הראויים לשימור על פי רמותיהם ואין בידי העירייה נתונים כדי לפרסם לגבי אזור זה הודעה על פי סעיף 78 לחוק התכנון, בדומה להודעות שפורסמו לגבי האתרים לשימור באזור לב העיר. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שדרך הרישום הסטטוטורי של מבנים לשימור היא הליך ארוך ומסובך החלה -

בשיתוף עם קרן תל אביב לפיתוח, מינהל מקרקעי ישראל, חלמיש ועמידר - באיתור מבנים הראויים לשימור. כן הוחל בפעולות של שיפוץ המבנים והתאמתם לצורכי מגורים ותרבות.



מממצאי הביקורת עולה, שטרם הובטח שאתרים היסטוריים בעלי חשיבות לתולדות ההתיישבות במדינה יישמרו, ישוקמו ויוחזקו גם כבעלי ערך כלכלי ותיירותי, ובעיקר לרווחתם של תושבי המדינה ומבקריה, לחינוכם של תלמידיה, לעדות לחוקרי תולדותיה ולמען יועברו בעינם לדורות הבאים.

#### משרד הפנים

בידי המשרד לא עלה להביא להכנתה של תכנית מתאר ארצית לאתרי ראשית ההתיישבות, שתובא לאישור הממשלה, ושתעניק הגנה חוקית מלאה לאתרים אלה. אי אישורה של תכנית המתאר שתשמש את הבסיס להליכי השימור, נגרם מהיעדר אמדן כספי לעלות הפיזיים במקרים של פגיעה בזכויות המוקנות לבעלי הנכסים. אך מן הראוי, שהמשרד ישקול דרכים שהונהגו בארצות שונות וגם במדינת ישראל, לפתרון בעיות אלה, כגון: שינוי ייעוד והתרת שימושים נוספים; איחוד וחלוקה מחדש של חלקות שבהן אתרים לשימור והגדלת זכויות הבנייה בהן; הכנסת מוסדות ממלכתיים לאתרים במקום בנייה חדשה; מתן זכויות בקרקע חלופית שהיא בבעלות המדינה; פטור ממסים ואגרות בגין זכויות בעלות או השבחה של נכסים שישומרו ועוד. כן על המשרד לקבוע תכנית לאכרזה של אתרים בעלי חשיבות מרכזית, כאתרי לאום, שלשימורם ולתחזוקתם יוקצו המשאבים הדרושים.

הגשת תכניות מפורטות למוסדות התכנון היא הליך ממושך, המכביד על הועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, ויעילותו להגנת האתרים אינה מספקת. גם מספר האתרים שהשר הכריז עליהם אתרי לאום הוא מועט ומספרם של אלו שנמסרו לטיפול מוסדי הוא מזערי.

המשרד אף לא נתן את דעתו למאות אתרים, מלבד אלה שנכללו בהצעת תכנית המתאר הארצית, שהם בעלי חשיבות לתולדות ההתיישבות, ההולכים ונעלמים בלי שהשתמר תיעוד בעל חשיבות למחקר ההיסטורי על המבנים ועל תולדותיהם.

#### המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות

המועצה הוקמה עקב הנחיצות שראתה הכנסת בהקמת גוף וולנטרי ציבורי שיטפל בנושא, אך הוא גוף של מתנדבים בלבד חסר סמכות חוקית וחסר אמצעים תקציביים. במשך ארבע שנות קיומה הצליחה המועצה להגביר במידה ניכרת את המודעות לנושא שימור האתרים בקרב הציבור הרחב ובחרינו ובקרב משרדי ממשלה ומוסדות ציבור אחרים. על אף אמצעיה המצומצמים הצליחה המועצה להפעיל מתנדבים רבים מכל שכבות הציבור, ובכללם בעלי מקצוע מעולים בתחום התכנון, המשפט והחינוך. המועצה פעלה להקמתן של עמותות, לקידום אתרים, לשימורם ולתחזוקתם ורשמה ברשימותיה מהאתרים הראויים לשימור; אבל היא טרם השלימה את המסמך הבסיסי לפעולותיה - רשימה בהיקף ארצי, ממוינת לפי חשיבות האתרים והעדיפות לשימורם. המועצה לא הבטיחה מקורות מימון מספיקים לשיקומם ולשימורם של האתרים ולמניעת הרס או פגיעות באלה שטרם שוקמו. יצוין, שעל פי נתוני המועצה לא נותר כמעט מתחם שלם ואופייני לרובן של 37 מושבות הראשונים בארץ וכי 30 בתים בעלי ערך מיוחד עומדים בסכנת התמוטטות והרס מיידי.

העירייה נמנית עם הרשויות המעטות בארץ שהעמידה את שימור האתרים של ראשית ההתיישבות, כמטרה בתכנון תכנית המתאר המקומית שלה, תוך שילוב פעולות לשימור המרקמים של השכונות הוותיקות בצורכי הפיתוח של העיר.

העירייה החלה בפעולות להצלת מבנים והודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הקמת יחידה מיוחדת לעניין במינהל ההנדסה, נמצאת בהליכי אישור. נוסף לכך הודיעה העירייה, כי החלה להפעיל את מערך התרומות באמצעות קרן תל אביב לפיתוח, להשתתפות בפעולות השימור.

העירייה אמנם העניקה הגנה חוקית למספר רב של אתרים בתחומה, אך לא לכל אלה שנקבעו כבעלי חשיבות. מעמדם הסטוטורי של האתרים לשימור נובע מהכללתם בתכניות מפורטות מאושרות, אך בהיעדר תכנית מתאר מקומית, ניתן לשנות את ייעודם כמבנים לשימור, בהליכים הקבועים בחוק התכנון והבנייה. העירייה רם פנתה לשר הפנים בבקשה להכריז על כמה אתרים בעלי חשיבות בתחומה כעל "אתרי לאום" על פי חוק הגנים הלאומיים, שמורות טבע ואתרי לאום, התשכ"ג-1963. העירייה לא הקציבה תקציב מיוחד לפעולות שימור של האתרים האלה. היא לא נקטה פעולות חירום לשמירה על עצם קיומם של אתרים שנשקפת להם סכנת הרס. עידוד השימור באמצעות חברת חלמיש הוא אטי וממושך, מותנה בעיקרו ביזמות פרטיות ומתבצע רק באזורים שבהן היא פועלת ואינו חל על מבנים יחידים הפזורים בתחומי העיר.