

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



המשרד להגנת הסביבה

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב



אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

רקע

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

1 בשנת 2021 היה התמ"ג לנפש 51,430 דולר אמריקאי בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD שהיה 42,098 דולר אמריקאי, ולממוצע העולמי שהיה 10,936 דולר אמריקאי. לפי נתוני הלשכה הלאומית לסטטיסטיקה, בשנת 2020 ההוצאה לצריכה פרטית לנפש הייתה 74,334 ש"ח לשנה.

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



נתוני מפתח

מ-5,680
ל-3,182
(כ-44%)

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

מ-497
ל-1,179
(137%)

הגידול במספר המפגעים
שתועדו בשנת 2021
לעומת מספרם בשנת
2013

5,199

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

60%

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

31
מיליארד ש"ח

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

9

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

פעולות הביקורת

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





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

תמונת המצב העולה מן הביקורת



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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





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





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


עיקרי המלצות הביקורת


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

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

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

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

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

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



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

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

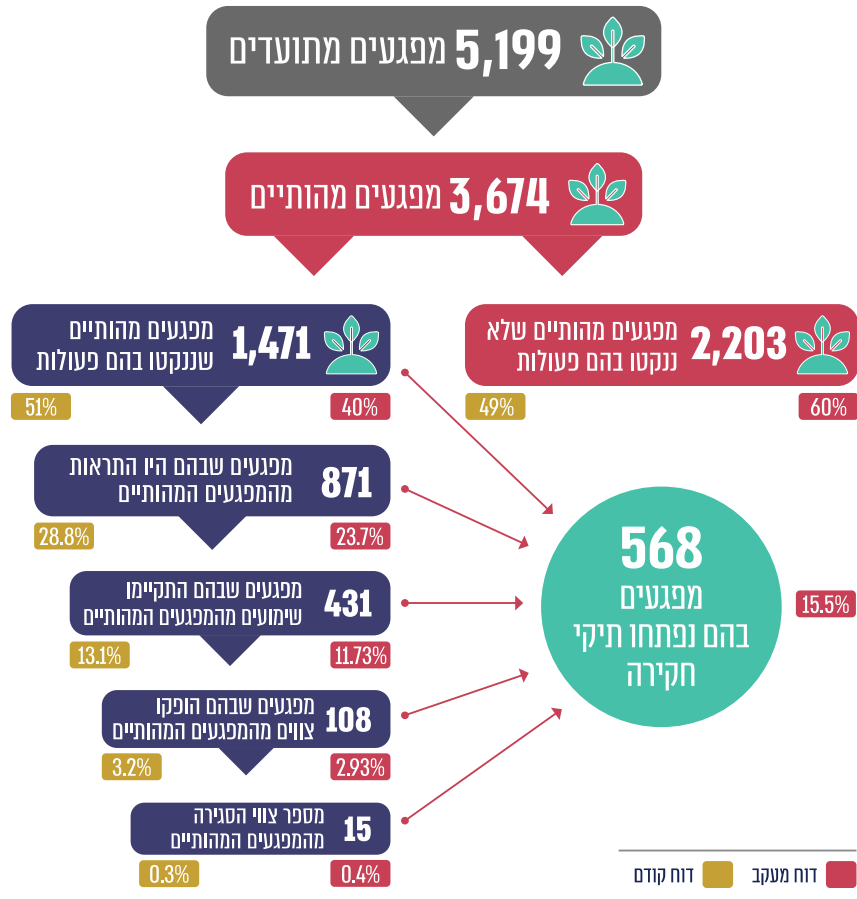
על רקע העמדה העקבית של משרד המשפטים בדבר הצורך בהתכנסות התביעה פנימה במשרד להג"ס, ולאור הנתונים האמורים ומשמעויותיהם, וכדי לחזק את מערך האכיפה הסביבתית ואת האפקטיביות שלה - מוצע כי המשרד להג"ס יבחן עם משרד האוצר ונציבות שירות המדינה חלופות שונות לפתרון הבעיה, לרבות האפשרות לקדם את ההצעה הדו-שלבית של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

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

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

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

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





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

מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
				<p>המשרד להג"ס פועל ללא תורת אכיפה סדורה ושלמה, והוא לא השלים את הפעולה שיזם כבר בשנת 2003 לגיבוש תורת אכיפה. נוהל אכיפה סביבתית, שהוצג כתורת האכיפה המשרדית, הוא נוהל מסגרת בלבד, מתמקד בהיבטים מצומצמים ביותר של מדיניות אכיפה ואינו משקף כלל תורת אכיפה ראויה, מלאה ומפורטת, כנדרש מגורם אכיפה המוביל את הטיפול בתחום הגנת הסביבה.</p>	תורת אכיפה
				<p>לוחות הזמנים לביצוע שלבי האכיפה המוגדרים בנוהלי האכיפה אינם מתאימים לצורכי האכיפה של המשרד להג"ס ואינם מוגדרים בהתאם למהות המפגע ולחומרתו. עוד העלה כי אף לא אחד מהמחוזות מסווג מפגעים כחמורים; נמצא כי מערכות המידע במשרד להג"ס כולל אינן מאפשרות הזנת מפגעים חמורים ותייעודם ככאלה, והם מתועדים ומטופלים בהתאם למסלול האכיפה של מפגע רגיל; זאת מפני שהמחוזות מתקשים בעמידה בלוחות הזמנים המוזרים שהוגדרו לטיפול במפגע חמור, ולפיהם יוגש כתב אישום נגד מבצע המפגע לכל היותר 72 ימים ממועד הדיווח על המפגע.</p>	מערך הנהלים
				<p>המשרד להג"ס לא השלים את הליך הפחתת הסיכונים המשרדיים שמיהפה בשנת 2011 בסקר סיכונים תפעוליים שערך המשרד. ההליך כלל לא התחיל בנושא סיכונים קריטיים, וביניהם היעדר קביעת סדר עדיפויות משרדי הנגזר מסיכונים סביבתיים ובקשים בביצוע אכיפה. מאז לא ערך המשרד להג"ס סקר סיכונים נוסף, ולא מונה מנהל סיכונים תפעוליים משרדי כנדרש. לפיכך תוכניות העבודה של אשכול אכיפה, לרבות המשטרה הירוקה, וכן של המחוזות - אינן מבוססות על מדרג של סיכונים סביבתיים, שעליו הוא היה אמור להחליט בעקבות סקר סיכונים מקיף ומקצועי.</p>	אכיפה בזיקה לניהול סיכונים



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



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



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



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



סיכום

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

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

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