



מ ב ק ר ה מ ד י נ ה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

טיפול במפגעי רעש במרחב העירוני

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



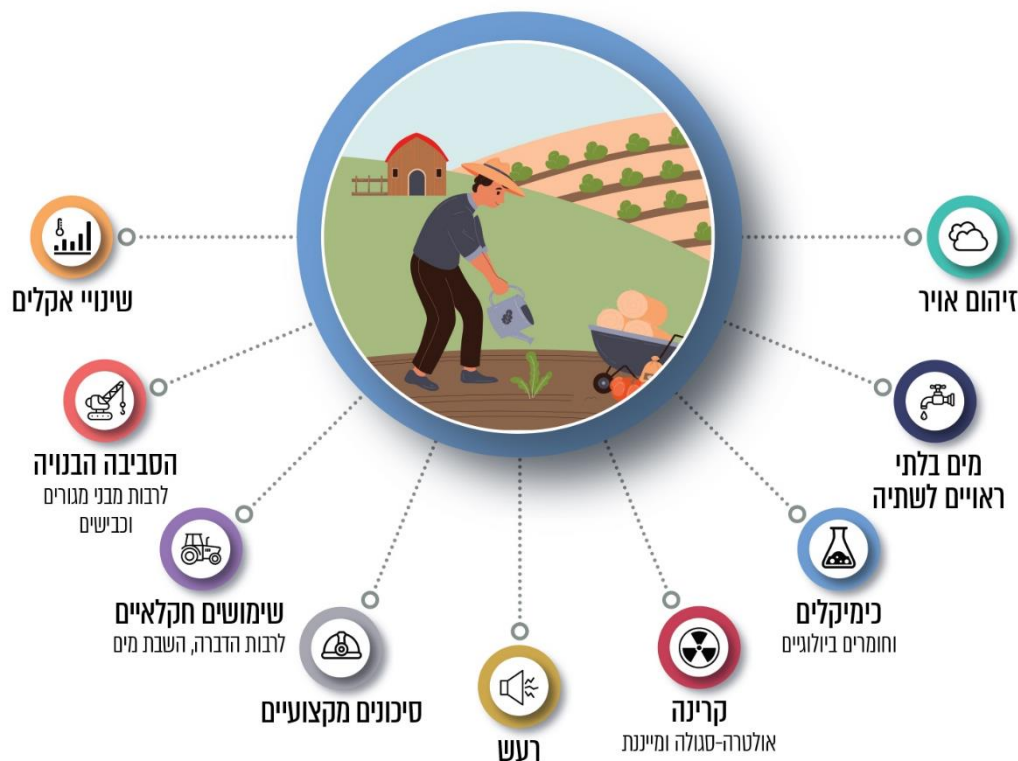
טיפול במפגעי רעש במרחב העירוני

מבוא

"התישאר פינה ללא רעש! שאלה קשה מאוד היא, איך מוצאים בארץ קטנה שיווי משקל שייתן מקום גם לפיתוח וגם מקום למדבר. לנוכח עוצמת הפיתוח מטרידה מאוד השאלה האם יישאר מקום בארץ שאפשר לשבת בו שעה ולא לשמוע רעש מכונית, לא לשמוע מטוס חולף, לא לראות אופק שעמודי חשמל חותכים בו, או צלילית מתקן קורעת את הרקיע?"
(סי' יזהר, הממד הציוני של שמירת הטבע, 1980)

השמירה על איכות הסביבה ושיפורה נועדו להקנות לאזרחי מדינות העולם תנאים פיזיים המאפשרים לקיים אורח חיים בריא יותר, להימנע ממחלות ומתופעות שליליות אחרות הנגרמות ממפגעים סביבתיים ולהפחית את ההוצאות הנגרמות בעטיין¹. איכות הסביבה היא אחד התחומים שיש להם חשיבות רבה במיוחד מבחינת תושבי הרשויות המקומיות, בשל השפעתה העמוקה והמיידיה על איכות חייהם². תכנון הסביבה הפיזית וההיצע של השירותים העירוניים המסופקים לאדם הם בין הגורמים המשפיעים על בריאותו, במסגרת החיים העירוניים.

תרשים 1: השפעות סביבתיות על בריאות האדם



על פי נתוני ארגון הבריאות העולמי, 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992 (להלן - החוק למניעת מפגעים סביבתיים), מגדיר מפגע סביבתי כאחד מאלה: "זיהום אוויר, רעש, ריח, זיהום מים, זיהום מי-ים, זיהום על ידי פסולת, זיהום על ידי חומרים מסוכנים, זיהום על ידי קרינה, פגיעה בסביבה החופית, מפגע אסבסט, פגיעה באזור מוגן, פגיעה באילן מוכן או בעץ בוגר, פגיעה ביער או פגיעה

¹ Kjellstrom, T. et. al., *Urban Environment Health Hazards and Health Equity*, Journal of Urban Health vol. 84, pp, 86-97, 2007.

² משרד הפנים, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות - ועדת איכות הסביבה, עמ' 8.



בערך טבע מוגן, והכל כשהם בניגוד לחיקוק, לצו, לתכנית, לרישיון עסק או לכל היתר או רישיון אחר, או שיש בהם פגיעה בבריאותו של אדם או גרימת סבל ממשי לאדם".

לרוב מקורו של מפגע הרעש הוא בפעילות אנושית, ועל כן הוא מושפע ממספר האנשים במרחב ומסוגי הפעילויות שהם מקיימים בו. למפגע הרעש מקורות רבים, תפוצתו רחבה, ויש לו השפעה על כל תושבי ישראל במידה כלשהי ובמועד כלשהו.

הרשויות המקומיות מחויבות כלפי תושביהן לפעול למניעת מטרדים הפוגעים, בין היתר, בבריאות הציבור ולהסרתם³. לשם כך יש לרשויות המקומיות סמכות לעשות מעשים הדרושים, בין השאר, לשמירה על בריאות הציבור, ובכלל זאת הקמת מוסדות לשמירה על בריאות הציבור.

מפגעי רעש והשפעתם על הציבור

רעש מוגדר כצליל או קול שאינם רצויים או כקול חזק, לא נעים, לא צפוי ולא רצוי⁴. רעש נתפס לרוב כחלק בלתי נפרד מחיי היום-יום, וקיימת מודעות מועטה לנזקים הנגרמים ממנו⁵. תפיסה זו טומנת בקרבה סכנה, שכן מהבחינה הרפואית והמדעית רעש הוא מפגע לכל דבר ועניין. ממחקר⁶ שפורסם בארצות הברית בשנת 2014 עולה כי החשיפה למפגעי רעש היא החשיפה הסביבתית הנפוצה ביותר במדינה, והוערך שעשרות מיליוני אמריקאים סובלים מפגיעות בריאותיות הנובעות מחשיפה לרעש (ראו להלן). עוד צוין במחקר כי החשיפה לרעש היא במקרים רבים כפויה, שכן לנחשפים אין יכולת השפעה על מידת החשיפה או על משכה⁷.

תרשים 2: השפעות בריאותיות שנמצאו קשורות למפגעי רעש



על פי נתוני ארגון הבריאות העולמי לשנת 2011, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* טנטון מוגדר כתחושה של רעש בהיעדר מקור רעש חיצוני, ומקורו בחשיפה מופרזת לרעש.

3 פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 242(1).

4 מתוך אתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה. אוחר ב-9.7.23.

5 מפגעי רעש ומטרדי רעש באזורי מגורים, <https://www.sviva.co.il/noise>

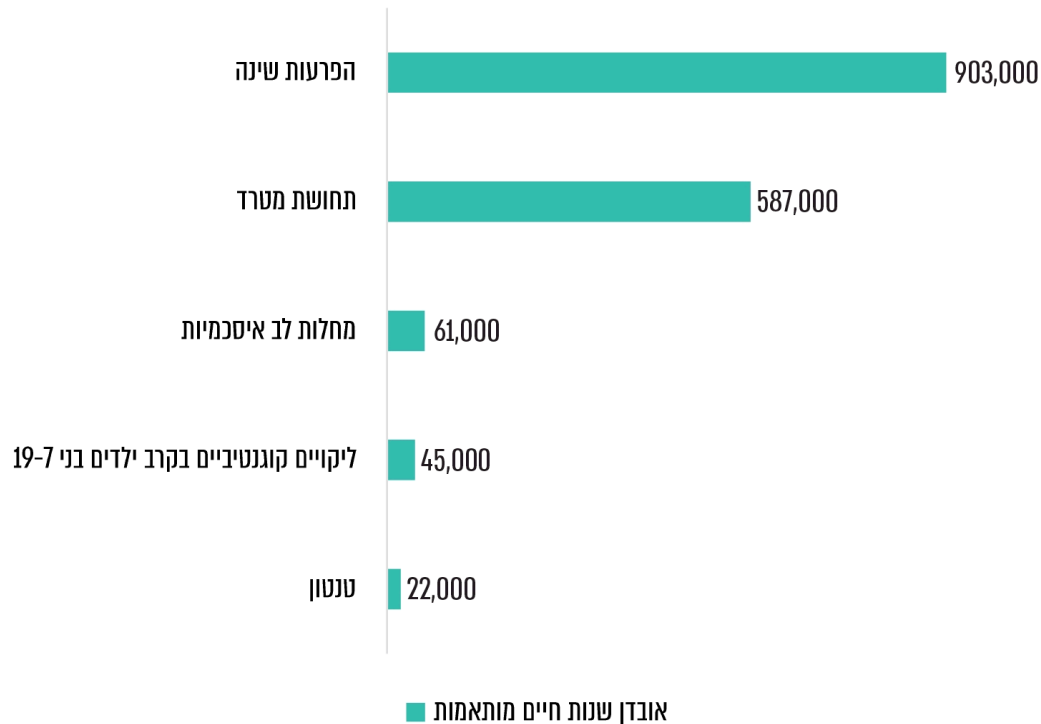
6 Hammer, S.; Swinburn, T. and Neitzel, R.; *Environmental Noise Pollution in the United States: Developing an Effective Public Health Response*, 2014.

7 Hammer, S.; Swinburn, T. and Neitzel, R.; *Environmental Noise Pollution in the United States: Developing an Effective Public Health Response*, 2014.



על פי הערכות שמרניות של ארגון הבריאות העולמי⁸, הנזק מהשפעות בריאותיות שליליות של מפגעי רעש סביבתיים הוא לכל הפחות אובדן של כמיליון שנות חיים בריאות⁹, בכל שנה, באוכלוסיית מדינות האיחוד האירופי, כמפורט בתרשים להלן.

תרשים 3 : אובדן שנות חיים בריאות באיחוד האירופי בגין ההשפעות הבריאותיות של מפגעי רעש*



על פי נתוני ארגון הבריאות העולמי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נכון ליוני 2010.

בישראל לא בוצע מחקר מקיף על השפעות מפגעי רעש על בריאות הציבור, אך גורמים במשרד להגנת הסביבה אמדו את השפעתם של מפגעים אלה בהסתמך על מודל של ארגון הבריאות העולמי. על פי המודל, הוערך שכ-400 ישראלים מתים מדי שנה בטרם עת מנזקים עקיפים של מפגעי רעש¹⁰. בסקירה שביצע מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2008 צוין כי המשרד להגנת הסביבה מעריך שרעש הוא המפגע הסביבתי הנפוץ ביותר, וכי כרבע מהאוכלוסייה בישראל נפגעת ממנו¹¹.

מקורות החשיפה לרעש מגוונים ופרוסים על פני כל תחומי החיים ושעות היממה, והגברת תהליכי העיור צפויה להביא להגברתם¹². בישראל הריבוי הטבעי הגבוה, והעלייה המתמשכת בצפיפות האוכלוסין הנגרמת בגינו, וכמו כן לחצי הפיתוח והביקוש לאמצעי תחבורה ולניידות והעלייה

⁸ Burden of disease from environmental noise, quantification of healthy life years in Europe, World Health Organization, 2011.

⁹ אובדן שנות חיים בריאות (disability-adjusted life years) חושב כסכום של: (א) אובדן שנות החיים עקב השפעות שליליות של רעש על בריאות האוכלוסייה ו-(ב) שנות החיים שבהן סבלה האוכלוסייה מנכות או מהפרעה עקב השפעות שליליות של מפגעי רעש.

¹⁰ מצוטט אצל: שני אשכנזי, **המפגע השקוף שגורם ל-400 מקרי מוות בשנה בישראל**, גלובס, 16.6.22.
¹¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מפגעי רעש בחיי היום-יום – סקירה השוואתית (2008)**, עמ' 3. המידע המוצג בסקירה אינו מפרט כיצד הוערכה מידת החשיפה לרעש בישראל על ידי המשרד להגנת הסביבה.

¹² MA: Wentworth Institute of Technology, García A.; *Environmental Urban Noise*, Boston Press, 2001 (Quoted at: Hammer, S.; Swinburn, T. and Neitzel, R., 2014).



ברמת המינוע¹³ - כל אלה מגדילים ביתר שאת את החשיפה של תושבי הרשויות המקומיות לרעשים ולמפגעים סביבתיים נוספים, המשפיעים על איכות חיי התושבים ועל בריאותם¹⁴. מקורות הרעש העיקריים מוצגים בתרשים להלן:

תרשים 4: המקורות העיקריים לחשיפה לרעש



המקור:

García A.; *Environmental Urban Noise*, Boston, MA:Wentworth Institute of Technology Press, 2001
(Quoted at: Hammer, S.; Swinburn, T. and Neitzel, R., 2014).

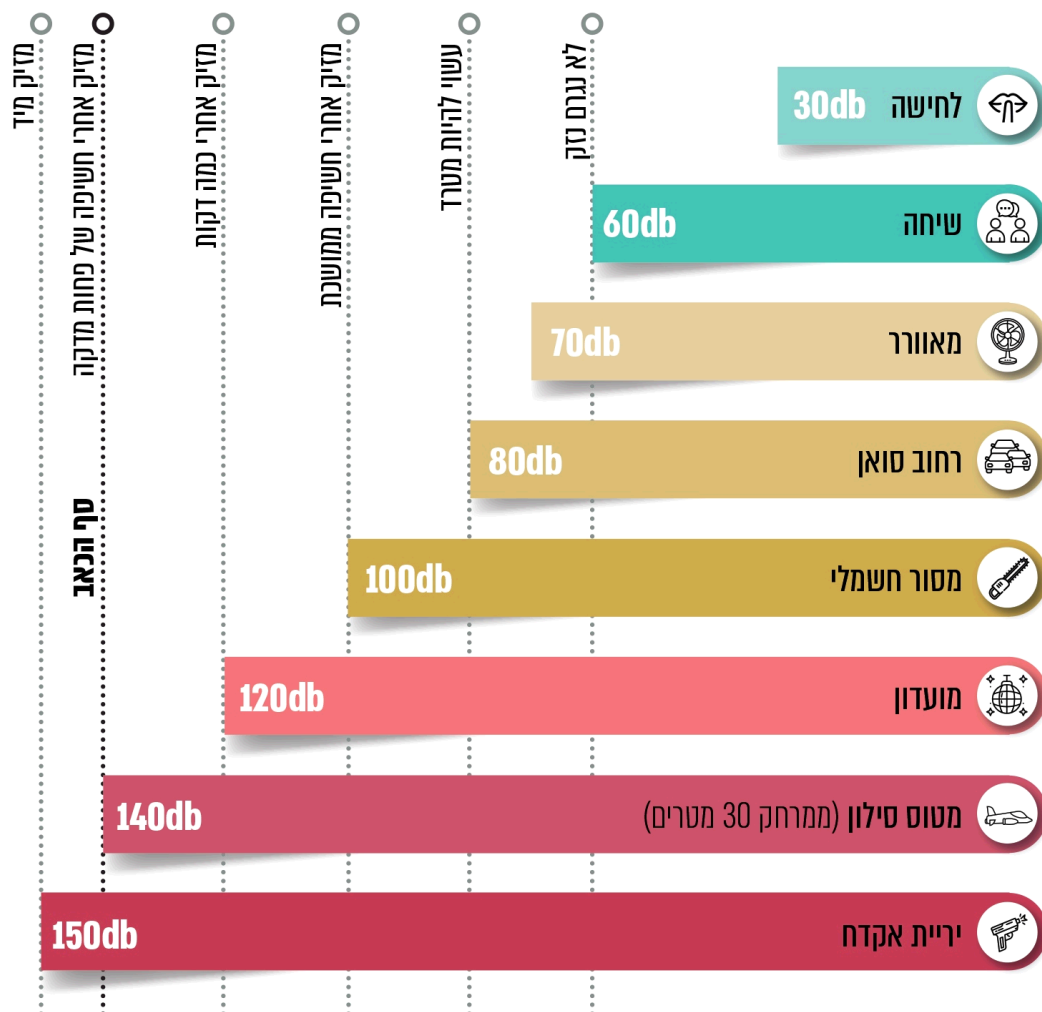
¹³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים ושאלות לקראת דיון בנושא היערכות המשק לגמילה משימוש בבנזין ובסולר (2022).

¹⁴ משרד הבריאות, בריאות וסביבה בישראל 2020 (2020), עמ' 117.



למקורות הרעש מידת השפעה שונה על בני אדם, הנבדלים זה מזה מבחינת מידת רגישותם לרעש. הנזק מהחשיפה לרעש הוא מצטבר, ובדרך כלל תוצאותיו אינן ניכרות בטווח הזמן המיידי. מטרד רעש עשוי להיות קבוע או משתנה, קצר או ממושך, נדיר או שכיח. ככל שעוצמת הרעש גוברת, כן גדלה פגיעתו. הנזקים האפשריים של רעש מתבטאים הן בתופעות פיזיולוגיות והן בתופעות נפשיות. השפעת החשיפה לרעש עשויה להיות זמנית או קבועה, ורעש מזיק שעלול לגרום לירידה קבועה בשמיעה הוא רעש שעוצמתו גבוהה מ-85 דציבלים, הנשמע לאורך שמונה שעות ויותר¹⁵. על הסכנה הטמונה בחשיפה למקורות רעש שונים ניתן ללמוד מהתרשים שלהלן:

תרשים 5: מדד נזקי רעש (בדציבלים)



על פי נתוני אתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה (עודכן בתאריך 16.1.23), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



ככל מפגע סביבתי, גם למפגעי רעש יש השפעות חיצוניות שליליות אשר גורמות להשתת עלויות חיצוניות על המשק¹⁶ כגון ירידה בפריז, נטל על מערכות הבריאות וירידת ערך של נכסים¹⁷. למשל, במחקר¹⁸ שתמחר את הפנמת העלויות החיצוניות מרעש בהובלת מטענים בחבל קטלוניה שבספרד נמצא כי הפנמת עלויות חיצוניות בשל מפגע רעש ממקור זה עלולה להביא לעלייה של 20% בעלות הכוללת. דוגמה נוספת להשפעות החיצוניות של מפגעי רעש היא ירידת ערך של נכסים. במחקר¹⁹ נוסף שבדק את השפעת הרעש מנמלי תעופה על מחירי דיור בסביבתו נמצא כי העברת נמל התעופה קאי טאק בהונג קונג (כלומר הסרת מפגע הרעש מאזור בתי מגורים) הביא לעלייה של 24% במחירי הדירות באזור יחסית למחירי הדיור בקבוצת הביקורת²⁰.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי עד ספטמבר 2023 (להלן - תקופת הביקורת) כמה היבטים בנוגע לפעולות שנקטו הרשויות המקומיות במסגרת הטיפול במפגעי רעש במרחב העירוני בתחום שיפוטן בשנים 2019 - 2023²¹ ולצמצום הישנותם בעתיד. הבדיקה נעשתה בארבע עיריות: **נתניה, עפולה, פתח תקווה וצפת** (להלן - הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה ובמסגרת ישראל.

בין היתר נבדקו הגורמים ברשויות האחראים לטיפול במפגעי הרעש, ובכלל זה נבדקו השימוש בתקציב והקשר שלהם עם הציבור; קיומם של חוקי עזר רלוונטיים לטיפול ברעש; ופעולות הפיקוח והאכיפה שנקטו הרשויות למניעה ולצמצום של המפגעים ולמניעת הישנותם.

כמו כן, נעשה ניתוח מרחבי של פניות התושבים למוקדים העירוניים²² של הרשויות שנבדקו בנושא מפגעי רעש. הנתונים שנאספו מהמוקדים העירוניים מופו באמצעות תוכנת מידע גיאוגרפי (GIS) לצורך איתור דפוסים הנוגעים לפריסתם ולסוגי המפגעים הנפוצים במרחב העירוני. כמו כן נותחו הפניות למוקדים העירוניים באמצעות תוכנת OTC המשמשת לניתוח טקסט פתוח - לצורך זיהוי מפגעי הרעש העיקריים שבגינם פנו התושבים ברשויות שנבדקו למוקדים העירוניים.

16 עלות חיצונית היא עלות של עסקה כלכלית המוטלת על אנשים או פירמות שאינם מעורבים ישירות בעסקה. ניתן להתחשב בעלויות אלו על ידי תחשיב עלות-תועלת המתבצע באמצעות חישוב כדאיות של פרויקטים מנקודת מבט חברתית, או באמצעות הפנמתן במחיר השירות או המוצר כמס או כאגרה.

17 בשל קרבה למקורות רעש, כגון נמלי תעופה, כבישים סואנים או מסילות רכבת.

18 Serrano-Hernandez, A., Alvarez, P., Lerga, I., Reyes-Rubiano, L., and Faulin, J., *Pricing and Internalizing Noise Externalities in Road Freight Transportation*, 2017.

19 Xian, Zh., Wenwei, P., Mingzhi, H., *Airport Noise and House Prices: A Quasi-Experimental Design study*, 2020.

20 תוצאות המחקר הראו כי העלייה במחירי הדירות באזור החלה לאחר הוצאת נמל התעופה ממנו בשנת 1998.

21 עד 30.6.23.

22 המוקד העירוני הוא יחידת שליטה ובקרה עירונית המופקדת על המענה לפניות תושבים שעניין קבלה ומסירה של מידע על פעולות ושירותים שמספקת הרשות המקומית וכן דיווח על מפגעים ומטרדים בשטח המוניציפלי של הרשות ("ניהול המוקד העירוני", משרד הפנים, אוגוסט 2021).

**הרשויות שנבדקו - סקירה כללית**

ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו נבדלות זו מזו, בין השאר, בשטח תחום שיפוטן, באוכלוסייתן, במרקם הפיזי, במתאר התכנוני, בדירוג הניהול הפיננסי ובמבנה הארגוני שלהן. בלוח שלהלן מפורטים נתונים כלליים עליהן.

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים לשנת 2022

צפת	פתח תקווה	עפולה	נתניה	
38,029	255,387	61,519	233,103	מספר התושבים
2	7	5	6	האשכול החברתי-כלכלי
2	9	5	7	אשכול הפריפריאליות
המראה	איתנה	יציבה	יציבה	סיווג הרשות המקומית
283,520	2,116,936	427,237	1,736,799	ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)
301,790	2,113,621	426,997	1,735,665	ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח)
(18,270)	3,315	240	1,134	העודף (או הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח)
(66,331)	(156,162)	(10,038)	(54,533)	העודף (או הגירעון) המצטבר (באלפי ש"ח)
23.4%	7.4%	2.3%	3.1%	שיעור הגירעון המצטבר

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות בעיבוד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לסוף שנת 2022.

אשכול חברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2022.

אשכול פריפריאליות - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על היישוב המרכזי ביותר, ואשכול 1 - על היישוב הפריפריאלי ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2022.

סיווג הרשות המקומית - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור הגירעון השוטף או המצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו נחלקות הרשויות לשש קבוצות: (א) איתנות (ב) יציבות (ג) בהמראה (ד) בתוכנית הבראה (ה) בתוכנית התייעלות (ו) במצב ביניים. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת.

ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר - העודף (ובסוגריים) הגירעון) השוטף או העודף (ובסוגריים) הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

שיעור הגירעון המצטבר - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ובסעיף 335 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.



תשתית נורמטיבית

התשתית החוקית בישראל העוסקת בטיפול במפגעי רעש נוגעת למגוון היבטים. חלק ממנה עוסק בהגדרת האחריות והסמכויות המוקנות לגופים שונים, ובכללם הרשויות המקומיות, וחלק אחר מאפיין את מפגע הרעש; את הדרכים למדידת עוצמתו; ואת סוגי הקולות המותרים והאסורים.

סעיף 2 לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן - החוק למניעת מפגעים), אוסר את הקמתם של "רעש חזק" או "רעש בלתי סביר", והקביעה כי מדובר ב"רעש חזק" אינה מצריכה התבססות על מדידה כלשהי, אלא מתבצעת על ידי הגורם המטפל²³ בהגיעו לאתר מפגע הרעש. לעומת זאת, רעש בלתי סביר הוא רעש הנמדד באמצעי מדידה ועומד בקריטריונים של ההגדרות המפורטות בתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990 (להלן - תקנות רעש בלתי סביר). מעבר לעוצמת הרעש, התקנות מתייחסות גם למקום שבו מתבצע הרעש (כגון אזור מגורים או אזור תעשייה), לשעה שבה הוא מתרחש, לסוג הרעש (כגון קולות פיצוץ או חבטה) ולפרק הזמן שהרעש נמשך.

התקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992 (להלן - תקנות מניעת רעש), מתייחסות לרעש ממגוון מקורות שונים למשל, רעש מרכב, צופר, כלי נגינה, שיפוצים, מכוניות, מזגנים, מערכות אזעקה, בעלי חיים וחבטת שטיחים.

בישראל הגורמים המטפלים בעבירות רעש הם המשרד להגנת הסביבה, המשטרה והרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות יכולות לאכוף מפגעי רעש על ידי הגשת תביעה בבית משפט לעניינים מקומיים; והגשת קובלנה בגין רעש שנגרם בתחומי שיפוטן.

כמו כן, יכולה הרשות המקומית לחוקק ולאכוף חוקי עזר בנושא רעש באמצעות פקחים עירוניים שהסמיכה לצורך כך. בסמכותם של פקחים אלה לדרוש הזדהות, לדרוש קבלת ידיעות ומסמכים ולהיכנס למקומות שונים (חוץ מאשר למקום מגורים אם אין בידם צו בית משפט)²⁴.

כלי אכיפה נוסף העומד לרשות הרשויות המקומיות הוא הסמכת פקחים סביבתיים, במסגרת חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 (להלן - חוק סמכויות פקחים). מטרת החוק היא להקנות לרשויות המקומיות את הסמכות לאכוף מכלול של חוקים בתחום איכות חייהם וסביבתם של תושביהן, וכדי להשיג מטרה זאת החוק מאפשר לרשות המקומית להסמיק פקחים מקרב עובדיה²⁵. החוק מעניק לפקחים המוסמכים סמכויות נרחבות לאכיפת חוקי הסביבה. יצוין כי מערך האכיפה העירוני (השיטור העירוני) מוסמך אף הוא לפעול גם לאכיפת חוקים העוסקים במפגעי רעש. התרשים שלהלן מתאר את עיקרי הנורמות הרלוונטיות לנושא.

²³ הגורם המטפל יכול להיות שוטר או פקח עירוני.

²⁴ מכוח חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011. תוקף החוק הוארך עד ל-31.12.23.

²⁵ זאת בתנאי שתינתן לפקחים הכשרה מתאימה שתיקבע על ידי שר הפנים בתיאום עם השר לביטחון הפנים.



תרשים 6 : תשתית נורמטיבית לטיפול במפגעי רעש במרחב העירוני*

חקיקה ראשית	חקיקה משנית
חוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961 - איסור על הקמת רעש חזק או בלתי סביר כהגדרתם בתקנות [2]; - מקור הסמכות לחיקוק חוקי עזר עירוניים ברשויות המקומיות החורגים מהוראות חוק זה לנוכח מצב מיוחד ברשות בכפוף לאישור השר להגנת הסביבה [6]; - התניית רישוי עסקים במילוי הוראות חוק זה [9]; - הסמכת רשויות מקומיות להגשת קובלנה משפטית על עבירות רעש [11א(א) (2)].	תקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), תש"ן-1990 - תקנים אחידים למדידת רעש ולקביעת סף רעש בלתי סביר. תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), תשנ"ב-1992: - הרחבת מקורות למפגעי רעש.
פקודת העיריות (נוסח חדש): - סמכות כללית לשמירה על סביבה נקייה ממטרדים ועל בריאות הציבור [242(1), 249(29)]; - ניסוח חוקי עזר לביצוע חובות העירייה כגון גביית היטלים והטלת קנסות [250-251]; - הקמת ועדת איכות סביבה [149(יא)]. חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 - מתן רישיונות ופיקוח על פעילות עסקים בהתאם לחוק ולתקנות – ובכפוף לחוק למניעת מפגעים. חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח-2008: - האצלת כמה סמכויות שיטור לפקחים מהרשות המקומית לאכיפת 19 חיקוקי סביבה (ובהן תפיסה, חקירה, ועיכוב) לרבות סמכות כניסה למקום לצורך הפסקת רעש [11א(א-ג)].	חוקי עזר עירוניים: - חוקי עזר עירוניים לאיכות הסביבה; - חוק עזר עירוני למניעת רעש. תקנות רישוי עסקים – התקנת מדי רעש: - התקנת מד רעש באולם שמחות ובגן אירועים (2006); - התקנת מד רעש בדיסקוטק (2014). משמעות לגבי חוקי עזר עירוניים: - הרשות המקומית יכולה לבחור אם לאכוף את חוק העזר העירוני בנושא רעש או להסמך פקחים לאכיפתו לפי חוק זה [11א-ב].
חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), תשנ"ב-1992: - הגדרת רעש כמפגע סביבתי [1]; - הסמכת ביהמ"ש למתן צווי הפסקה, תיקון, שיקום ומניעה של מפגעים [2]; - רשימת גופים מוסמכים להגשת תובענות [6];	תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות סביבה לעיון הציבור, 2009): פרסום מידע סביבתי המצוי בידי הרשות המקומית והעמדתו לרשות הציבור.

נורמות כלליות
ואמצעי מדידה

הנחיות וסמכויות
לרשויות
המקומיות

כלים לטיפול
במפגעים ונגישות
למידע

המקור: הוראות החוקים והתקנות לעיל בעיבוד משרד מבקר המדינה
* בסוגריים: סעיפי החוק הרלוונטיים.

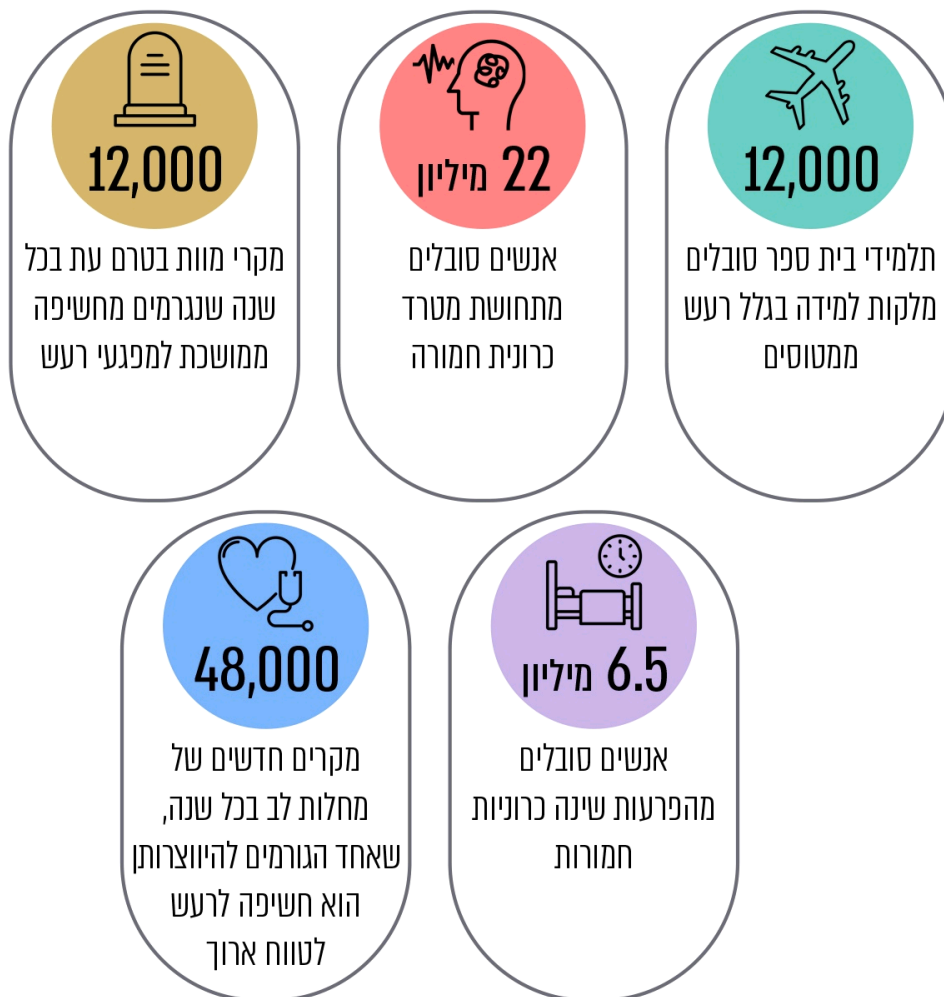


הטיפול במפגעי רעש במדינות נבחרות באירופה

הסקירה להלן מבוססת על החקיקה במדינות בריטניה, גרמניה, דנמרק ואירלנד בנושא מפגעי רעש; על ממצאי סקירה השוואתית שביצע מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא מפגעי רעש²⁶; על מסמכים ומחקרים שפרסם ארגון הבריאות העולמי בנושא השפעות רעש; ועל הנחיות שפרסם האיחוד האירופי בנושא רעש.

על פי סוכנות הסביבה האירופית²⁷, מבין המפגעים הסביבתיים, מפגעי רעש הם המפגע השני במעלה בהשפעתו השלילית על בריאות הציבור, לאחר זיהום אוויר²⁸. כך, אחד משלושה אנשים מוטred מרעשי תחבורה במהלך היום, ואחד מחמישה סובל בגינם מהפרעות בשינה במהלך הלילה. ראיות אפידמיולוגיות מעידות על קשר בין חשיפת האוכלוסייה למפגעי רעש לבין השפעות בריאותיות שליליות, ולפיכך מפגעי רעש אינם רק מטרד סביבתי אלא גם איום על בריאות הציבור²⁹. בתרשים להלן מתוארות חלק מהשפעות מפגעי הרעש במדינות האיחוד האירופי.

תרשים 7: השפעות שליליות של מפגעי רעש במדינות האיחוד האירופי, 2017



על פי נתוני סוכנות הסביבה האירופית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מפגעי רעש בחיי היום-יום - סקירה השוואתית**, 2008.

סוכנות הסביבה האירופית היא סוכנות של האיחוד האירופי, והיא מספקת ידע ונתונים לתמיכה ביעדי הסביבה והאקלים של אירופה.

https://environment.ec.europa.eu/topics/noise_en

World Health Organization, *Burden of disease from environmental noise, quantification of healthy life years in Europe*, 2011.

26

27

28

29



בשנת 2018 פרסם ארגון הבריאות העולמי קווים מנחים³⁰ בנושא רעש סביבתי עבור מדינות אירופה, בהתבסס על ההבנה שרעש משפיע לרעה על בריאות האדם ועל רווחת הציבור, וכדי לספק המלצות להגנה על הבריאות מפני מפגעי רעש הנובעים ממקורות שונים כגון תחבורה, טורבינות רוח ורעש בזמן פנאי³¹, בין היתר על ידי הגדרת הרמות המרביות המומלצות של חשיפה לרעש סביבתי. הקווים המנחים התבססו על סקירת ספרות ומחקרים בנושא ההשפעות השליליות של מפגעי רעש על בריאות הציבור ועל רווחתו.

מטרת המדיניות של האיחוד האירופי לטיפול במפגעי רעש היא לנטר את הרעש הסביבתי ולהתמודד עימו כדי לאפשר את מימוש החזון של "אפס זיהום" עד לשנת 2050³². חוקי האיחוד האירופי דנים במפגעי רעש סביבתיים ממקורות מרכזיים כגון תחבורה וציוד בנייה; וכן ברעש תת-מימי המשפיע על חיות ים.

ההנחיה (דירקטיבה) של האיחוד האירופי מס' 2002/49/EC משנת 2002 היא החקיקה המרכזית בנושא מפגעי רעש סביבתיים. ההנחיה מספקת בסיס לפיתוח אמצעים קהילתיים להפחתת רעש ממקורות עיקריים, ובפרט כלי רכב, רכבות ותשתיות, ציוד תעשייתי ומכונות ניידות. מטרתה של ההנחיה היא לגבש מדיניות משותפת של המדינות החברות באיחוד האירופי להפחתת רעש ואף למניעתו, ולקבוע שיטות הערכה ואמות מידה משותפות בנוגע למפגעי רעש סביבתיים, שיאפשרו איסוף נתונים והשוואה ביניהם. עם זאת, ההנחיה אינה קובעת את עוצמת הרעש המותרת בכל תחום, ומדינות האיחוד רשאיות לקבוע את עוצמת הרעש בהתאם לשיקול דעתן. אולם, בבואן לחוקק בנושא, עליהן להביא בחשבון את ההנחיות וההחלטות הקודמות. הפעולות העיקריות הנזכרות בהנחיה הן מיפוי מפגעי הרעש והכנת תוכניות פעולה להפחתה ולמניעה של מפגעי רעש, על בסיס מיפוי זה, ופרסום המידע לציבור אחת לחמש שנים.

להלן יפורט אופן הטיפול במפגעי רעש בבריטניה, בגרמניה, בדנמרק ובאירלנד.

בריטניה

חוק הגנת הסביבה משנת 1990 (Environmental Protection Act 1990) מגדיר באילו מקרים רעש הוא "מפגע סטטוטורי"³³ ומקנה לרשויות המקומיות את הסמכות לטפל במקרים אלו. הרשויות המקומיות מוסמכות לחקור תלונות רעש ולמסור לגורם הרעש הודעה המחייבת אותו להפחית או להפסיק את הרעש. אם מפגע הרעש התרחש בשעות הלילה³⁴ הרשות מוסמכת למסור למי שגרם לו גם הודעת אזהרה, וזאת גם אם הרעש אינו עולה לכדי "מפגע סטטוטורי". אי-ציות להודעת אזהרה עלול להביא להשתת קנס על גורם הרעש, ואף להעמדתו לדין אם לא שילם את הקנס במועד³⁵. מעבר לקנס חד-פעמי, ייתכן שיוטלו גם קנסות נוספים עבור כל יום שהגורם האחראי אינו ממלא את הוראות ההודעה. על מנת להפסיק או להגביל את המטרד, הרשות המקומית יכולה גם לבצע בעצמה פעולות להפחתת הרעש (כגון תפיסה והחרמה של ציוד) ולדרוש תשלום עבורן מהאדם האחראי לגורם הרעש או לפנות לבית המשפט ולהוציא צו מניעה להפסקת המטרד.

חוק הרעש משנת 1996 (Noise Act 1996) מקנה לרשויות מקומיות את הכלים לאכוף הגבלת רעש ולקבוע את עוצמת הרעש המותרת בשעות הלילה. ממקורות רעש שונים בתחום שיפוטן של

World Health Organization, *Environmental Noise Guidelines for the European Region*, 2018.

רעש בזמן פנאי מתייחס לכל מקורות הרעש שאנשים נחשפים להם במהלך פעילויות פנאי, כגון מועדוני לילה, פעילות ספורט ואירועי ספורט, הופעות והאזנה למוזיקה באוזניות.

חזון אפס זיהום לשנת 2050 (zero pollution vision for 2050) של האיחוד האירופי קורא לצמצם את זיהום האוויר, המים והקרקע לרמות שכבר אינן נחשבות מזיקות לבריאות ולמערכות אקולוגיות טבעיות, ובכך ליצור סביבה נטולת רעלים. בין יעדי החזון: שיפור איכות האוויר, המים והקרקע וצמצום מטרד הרעש מתחבורה ב-30%.

על פי חוק הגנת הסביבה בבריטניה, רעש הוא "מטרד סטטוטורי" אם הוא פוגע בבריאות או עלול לפגוע בה או אם הוא בבחינת מטרד.

בין השעות 23:00 עד 07:00.

סכום הקנס יכול להגיע ל-500 לירות שטרלינג לתשלום בתוך 14 יום חלף העמדה לדין, ואם מבצע העבירה הועמד לדין סכום הקנס יכול להגיע עד 1,000 לירות שטרלינג.



הרשויות, כגון רעש ממפעלים, רעש מחנויות באזורי מסחר, רעש מכלי רכב ממונעים המשמשים לעבודות בנייה ורעש באזורי מגורים³⁶. החוק מסמך את הרשות להפעיל את השיטור העירוני כאשר בוצעה עבירת רעש³⁷, לנקוט אמצעים להפחתה או להפסקה של הרעש על ידי מתן קנסות או על ידי תפיסה והחרמה של ציוד הגורם למפגע הרעש.

בתקנות הרעש הסביבתי³⁸ משנת 2006 (The Environmental Noise Regulations 2006) מיושמת ההנחיה של האיחוד האירופי לעניין זיהוי ומיפוי של מפגעי הרעש הסביבתיים והכנת תוכניות פעולה המבוססות על המיפוי³⁹. תוכניות הפעולה מאפשרות לזהות אזורים החשופים לרמות הרעש הגבוהות ביותר ולהציע לגופים הרלוונטיים דרכים לצמצם אותן. אחת המטרות של תקנות אלה היא הנחת התשתית לקביעת עוצמת הרעש המותרת, על מנת לאפשר לקבוע באופן אובייקטיבי מתי רעש הוא אכן מפגע⁴⁰.

חלק מהרשויות המקומיות בבריטניה קבעו מגבלה בתחום שיפוטן על מפגעי רעש. למשל, **בלונדון** עוצמת הרעש המרבי המותרת באזורי מגורים ומסחר בשעות 9:00 עד 17:00 היא 65 דציבלים. עיריית **ליברפול** הגבילה את עוצמת הרעש לפי סוג האזור ולא לפי גורם הרעש - באזורי מגורים ומסחר בשעות היום⁴¹ עוצמת הרעש המרבי היא 75 דציבלים, בשעות הערב⁴² 65 דציבלים ובשעות הלילה⁴³ 45 דציבלים. באזור בתי ספר עוצמת הרעש המותרת בכל שעה היא 65 דציבלים (ראו תרשים 5 לשם השוואת עוצמת רעש ממקורות שונים).

בשנת 2010 פרסם המשרד לענייני סביבה, מזון והמרחב הכפרי של ממשלת בריטניה (Department for Environment, Food and Rural Affairs) מסמך הצהרת מדיניות רעש לאנגליה (Noise Policy Statement for England), כדי להימנע מהשפעות שליליות משמעותיות של הרעש על הבריאות ואיכות החיים במדינה, וזאת באמצעות ניהול יעיל של סוגיית הרעש הסביבתי ובקרה יעילה בנושא. בשנת 2019 פרסם המשרד לענייני הסביבה בבריטניה תוכניות פעולה להפחתת הרעש, אשר מספקות מסגרת לניהול של הרעש הסביבתי ושל השפעותיו ולשמירה על אזורים שקטים שבהם רמת הרעש משביעת רצון. כמו כן, תוכניות הפעולה מחייבות את המדינות החברות באיחוד האירופי למפות את מקורות הרעש בכל חמש שנים⁴⁴.

גרמניה

בגרמניה קיימת חקיקה ראשית המגדירה מפגע רעש ואת הדרכים להתמודד עימו. החוק לבקרת מזהמים (Immission Control Act) מסדיר את הטיפול במפגעי רעש במישור הפדרלי, מסמך את המדינות⁴⁵ והרשויות המקומיות בגרמניה לחוקק חוקים פנימיים המסדירים את הטיפול במפגעי רעש ומחייב לבצע מיפוי של מקורות הרעש העיקריים ולהכין תוכניות פעולה להפחתתם בהתאם להנחיה של האיחוד האירופי. בכל מדינה בגרמניה הסניף המקומי של המשרד להגנת הסביבה והגוף הרלוונטי לאותו המפגע (למשל משרד התחבורה בנוגע למפגעי רעש מכבישים) מופקדים על הטיפול במפגעי רעש בתחום שיפוטם. למשל, הטיפול במפגעי רעש מתנועת מכוניות בכבישים והפיקוח עליהם מתבצעים לפי החלוקה לסוגי כבישים: (א) כבישים פדרליים הם בתחום הטיפול של השלטון הפדרלי; (ב) כבישים שבנו המדינות הם בתחום טיפולן; ו- (ג) כבישים מקומיים הם בתחום הטיפול של השלטון המקומי.

36 מפגעי רעש בחיי היום-יום - סקירה השוואתית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2008).

37 אדם ביצע עבירת רעש אם נמסרה לו הודעת אזהרה והרעש המגיע לדירת המתלונן חורג מהרמה המותרת.

38 התקנות אינן חלות על מפגעי הרעש האלה: רעש הנגרם לאדם שהפיק את הרעש בעצמו, רעש מפעולות ביתיות (domestic noise), רעש במקומות עבודה, רעש בתוך כלי תחבורה ורעש עקב פעילות צבאית בשטחים צבאיים.

39 האחריות למיפוי ולהכנת תוכניות הפעולה מוטלת על השלטון המרכזי.

40 מפגעי רעש בחיי היום-יום - סקירה השוואתית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2008).

41 7:00 עד 19:00.

42 19:00 עד 23:00.

43 23:00 עד 7:00.

44 בריטניה הייתה חברה באיחוד האירופי עד ליציאתה בפועל מחברות באיחוד ב-31.1.20.

45 גרמניה היא רפובליקה פדרלית ובה 16 מדינות חברות.



למרות השיפור באסדרה המטפלת במפגעי רעש, רמת החשיפה לרעש בגרמניה נותרה גבוהה בשנים האחרונות, והסיבה העיקרית לכך היא הגידול המתמשך בתנועת כלי רכב, וגם לרעש מפעילות פנאי ורעש במרחב השכונתי יש תרומה לכך. מדיניותה של ממשלת גרמניה לעניין הטיפול במפגעי רעש נועדה לצמצם את חשיפת האוכלוסייה לרעש.

לוח 2: כלים להפחתת מפגעי הרעש בגרמניה

גורם הרעש	כלים להפחתת רעש
רעש מתנועת כלי רכב	שיפורים טכנולוגיים בכלי רכב ממונעים ושימוש במשטחי כביש שקטים יותר. "פקודת הגנת רעשי התנועה" מאפשרת ליישם את החוק הפדרלי לבקרת מזהמים וחלה על בניית כבישים חדשים ועל הרחבת כבישים קיימים. בפקודה נקבע כי יש לנקוט אמצעים שאפתניים להגנה מפני רעש כדי להפחית ואף למנוע חסרונות ומטרדים משמעותיים.
רעש מרכבות	"שיטת מחירים מבוססת רעש" אשר מטרתה ליצור תמריצים להפחתת רעש. תוכנית המודרניזציה של מסילות רכבת היא כלי נוסף להגנה מפני רעש מרכבות.
רעש ממתקני תעשייה ומסחר	החוק לבקרת מזהמים והוראות להפחתת רעש (Technical Instructions on Noise Abatement (TA Lärm) מספק כלים להגנה על האוכלוסייה מפני רעש מפעולות מסחריות. בהתאם לחקיקה זו, רישיונות להפעלת מתקנים תעשייתיים או מסחריים ניתנים רק אם אין לרעש השפעות שליליות על הסביבה.
רעש מכלי תעופה	בהוראות "חוק רעש התנועה האווירית" (The amended Air Traffic Noise Act) נקבעו, בין היתר, דרישות איכות לבידוד קול של בנייני מגורים באזורים שבהם נדרשת הגנה מפני רעש.
רעש במרחב השכונתי	הוראות "הפקודה על ההגנה מפני רעש מציוד ומכונות", שנועדה לאפשר יישום של החוק הפדרלי לבקרת מזהמים, מכילה הוראות על הפעלת ציוד ומכונות באזורי מגורים ואזורי רעש אחרים הנדרשים להגנה.
רעש מפעילויות ספורט ופנאי	הוראות הפקודה להגנה מפני רעש ממתקני ספורט והחוק הפדרלי לבקרת מזהמים הם כלים להבטחת הגנה מפני רעש בגרמניה.

מתוך אתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה של ממשלת גרמניה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

דנמרק

בדנמרק הרשויות המקומיות הן הגורם שמטפל לרוב במפגעי רעש. בחקיקה הראשית בדנמרק נקבעו מגבלות על פי המפגע: רעש מתנועת מכונות, רעש מתנועת רכבות, רעש מכלי טיס וכו'. למשל, חוקי הבנייה בדנמרק אינם מאפשרים הקמת מבני מגורים באזורים הקרובים לכבישים שבהם עוצמת הרעש גבוהה מ-55 דציבלים. באזורי מגורים שבהם עוצמת הרעש גבוהה מ-65 דציבלים יש צורך בהתקנת הגנות מפני רעש, כדי שהרעש בתוך הבית לא יעלה על 30 דציבלים בממוצע במשך יממה שלמה, והאחריות לביצוע עבודות אלו מוטלת על משרד התחבורה. החקיקה בדנמרק כוללת שילוב הנחיות של האיחוד האירופי, למשל הנחיה מס' 87/405/EEC בנושא הגבלת רעש מציוד מכני לבנייה, לצד דיווח על נתוני החשיפה לרעש לפי מקורות הרעש כנדרש בהנחיה מס' 2002/49/EC של האיחוד האירופי אחת לחמש שנים.

אירלנד

הוראות החוק באירלנד מסדירות את הטיפול בבעיות רעש קיימות משנת 1992⁴⁶, אולם הרשויות המקומיות נבדלות זו מזו במידה רבה מבחינת האופן שבו הן מפרשות ומיישמות הוראות אלה. בשנת 2013 הסוכנות להגנת הסביבה באירלנד (Environment Protection Agency) ביצעה סקר בנושא האופן שבו הרשויות המקומיות מתמודדות עם תלונות על רעש. מהסקר עלה כי יותר מ-80% מהנשאלים הסכימו שהרשויות נדרשות לגבש במשותף גישה שאותה ינקטו באופן עקבי לטיפול במפגעים אלה.

Environmental Protection Agency Act, 1992, PART VI, sections 106-108.



בשנת 2016 פרסמה הרשת לציות ולאכיפה סביבתית של אירלנד (NIECE)⁴⁷ פרוטוקול לאומי בסוגיית התמודדותן של רשויות מקומיות עם תלונות בנושאי רעש⁴⁸.

הפרוטוקול עוסק בהיבטים האלה: סוגי מפגעי הרעש המטופלים על ידי הרשויות המקומיות; מטרות מדיניות הרעש של הרשות המקומית וכיצד עליה לתעד תלונות על רעש; האופן שבו עליה לבצע חקירה ואימות של תלונות רעש; התהליכים הפורמליים והבלתי פורמליים שעל הרשות המקומית לנקוט כאשר היא מקבלת תלונות על רעש; והאופן שבו על הרשות המקומית לסגור את התלונות. הפרוטוקול ממליץ שלכל רשות מקומית תהיה מדיניות הקובעת אם היא רשאית לנקוט פעולות אכיפה בעניינם של מטרדי רעש מקומי (כגון רעש בשכונה, נביחות כלבים). עם זאת, גם אם קיימת מדיניות בנושא, מומלץ שהרשות תעריך את נסיבותיו הפרטניות של כל מקרה ותשקול אם עליה להתערב בכך.



נתוני החשיפה לרעש במדינות האיחוד האירופי לפי מקורות הרעש (המדווחים, כנדרש בהנחיות, אחת לחמש שנים), מפורטים בתרשימים להלן.

תרשים 8: מספר בני האדם החשופים לרמות גבוהות של רעש ביום*



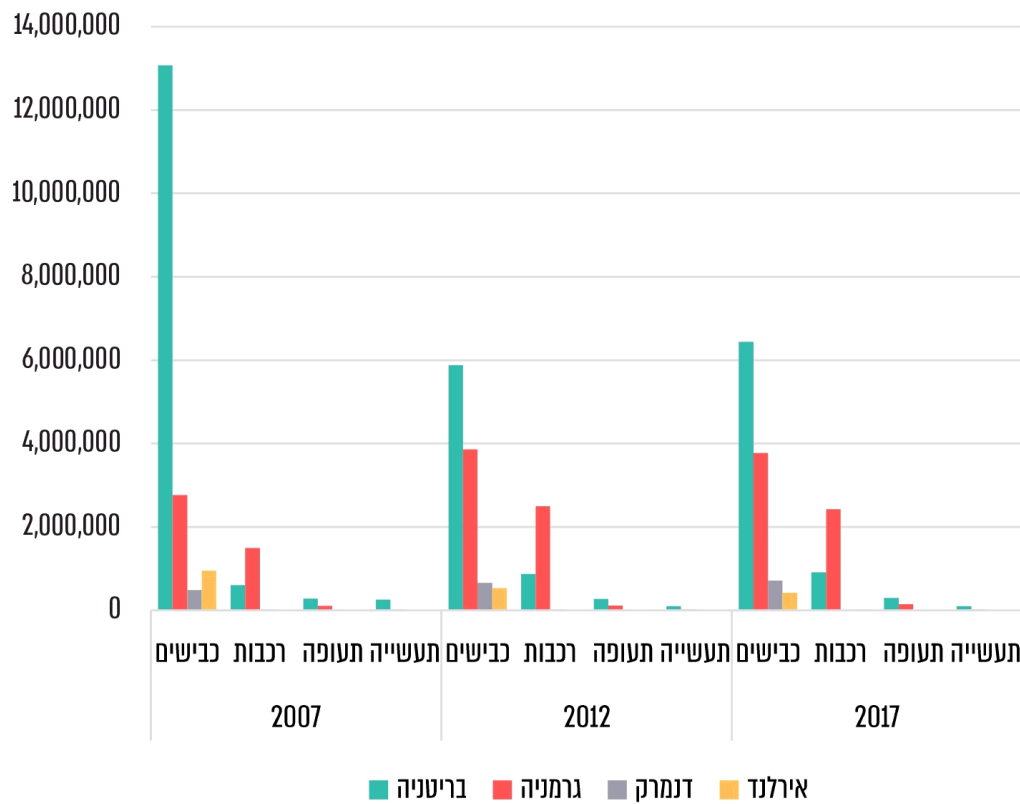
על פי נתוני הסוכנות האירופית לסביבה (European Environment Agency), בעיבוד משרד מבקר המדינה. * מדדי הרעש הוגדרו בדירקטיבה של האיחוד האירופי כמדד ממוצע יומי, והם מתייחסים לחשיפה לרעש ביום ולהפרעות שינה בלילה. רעש ביום מוגדר כרעש הגבוה מ-55 דציבלים.

⁴⁷ הרשת לציות ולאכיפה סביבתית של אירלנד (The Network for Ireland's Environmental Compliance and Enforcement) היא רשת של ארגונים ויחידים המעורבים באכיפה חקיקתית סביבתית, וקידום נושאים סביבתיים, בתיאום עם המשרד לאכיפה סביבתית במשרד להגנת הסביבה של אירלנד.

⁴⁸ National Protocol for Dealing with Noise Complaints for Local Authorities, Network for Ireland's Environmental Compliance & Enforcement, 2016.



תרשים 9: מספר בני האדם החשופים לרמות גבוהות של רעש בלילה*



על פי נתוני הסוכנות האירופית לסביבה (European Environment Agency), בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * מדדי הרעש הוגדרו בדירקטיבה של האיחוד האירופי כמדד ממוצע יומי, והם מתייחסים לחשיפה לרעש ביום ולהפרעות שינה בלילה. רעש בלילה מוגדר כרעש הגבוה מ-50 דציבלים.



בלוח להלן מתוארת השוואה בין מדינות האיחוד האירופי שתוארו לעיל לבין ישראל מבחינת מפגעי רעש.

לוח 3 : הנושאים העיקריים המוסדרים באיחוד האירופי וב ישראל הנוגעים למפגעי רעש

הנושא	בריטניה	גרמניה	דנמרק	אירלנד	ישראל
מיפוי מפגעי רעש סביבתיים*	חובת ביצוע מיפוי של מפגעי רעש אחת לחמש שנים.				אין חובה לבצע מיפוי מפגעי רעש
הכנת תוכניות פעולה להפחתה ולמניעה של מפגעי רעש*	חובת הכנת תוכניות פעולה אחת לחמש שנים.				אין חובה להכין תוכניות פעולה.
דיווח על נתונים בנוגע לחשיפת האוכלוסייה למפגעי רעש	חובת דיווח אחת לחמש שנים.				אין חובה לדווח, ואין איסוף נתונים כאמור.
קביעת עוצמת רעש על ידי הרשויות המקומיות בתחום שיפוטן	הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע את עוצמת הרעש המותרת בתחום שיפוטן.	הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע את עוצמת הרעש המותרת בתחום שיפוטן.	הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע את עוצמת הרעש המותרת בתחום שיפוטן.	אין כיום מגבלות רעש סביבתי, למעט במקרים ספציפיים שבהם הרשות רשאית להגביל את רמת הרעש בתהליכים או בעבודות המחייבים רישיון.	הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע בחוקי העזר שלהן את עוצמת הרעש המרבי בתחום שיפוטן.
האחריות למיפוי מפגעי הרעש הסביבתיים ולהכנת תוכניות הפעולה	המשרד לענייני סביבה, מזון והמרחב הכפרי (אלא אם כן מדובר בשדות תעופה מסוימים שבהם האחריות למיפוי מוטלת על משרד התחבורה).				אין חובת מיפוי, אף כי המשרד להגנת הסביבה קבע כי מיפוי מפגעי רעש והכנת תוכניות פעולה הם בין תפקידיו (ראו להלן).

מהאמור לעיל עולה כי על מדינות האיחוד האירופי שנסקרו מוטלת החובה מתוקף ההנחיה של האיחוד האירופי למפות את מפגעי הרעש ולהכין תוכניות פעולה להפחתתם, בין היתר בשל השפעתם השלילית על בריאות הציבור. מדינות אלה נדרשות למסור דיווח לאיחוד האירופי אחת לחמש שנים, המפרט נתונים בנוגע למידת חשיפתם של התושבים לרעש ממקורות עיקריים. עלה כי בישראל, לעומת זאת, לא קיימת חובה למפות את מפגעי הרעש. עוד עלה כי בישראל לא חלה על הרשויות המקומיות החובה להכין תוכניות פעולה להפחתתם.



מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יאמץ את עיקרי ההנחיה של האיחוד האירופי בנוגע לפעולות לזיהוי ולמיפוי של מוקדי הרעש במרחב העירוני ובנוגע להכנת תוכניות פעולה להפחתתם; ינחה את הרשויות המקומיות לפעול בהתאם לתוכנית הפעולה שתנוסח; יספק בידי הרשויות המקומיות כלים לעמידה ביעדי התוכנית; ויעקוב אחר מילוי הוראות התוכנית ברשויות המקומיות.

הגורמים האחראים להתמודדות עם מפגעי רעש במרחב העירוני

כמה גורמים חולקים באחריות להתמודדות עם מפגעי רעש במרחב העירוני. המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד או לחילופין, המשרד להגנת הסביבה) עוסק בעיצוב מדיניות, בהנחלתה לדרגים המחוזיים והמקומיים ובביצוע אכיפה נקודתית; המשטרה אמונה על אכיפת מפגעי רעש באמצעות המדור הארצי להגנת הסביבה ובאמצעות תחנות משטרה מקומיות; והרשויות המקומיות אמונות על קביעת מדיניות סביבתית ועל אכיפה של מפגעי רעש בתחום שיפוטן באמצעות עובדי הרשות ובסיוע יחידות המשרד והמשטרה.

המשרד להגנת הסביבה

המשרד הוא הרגולטור וקובע המדיניות הראשי בנוגע לנושאי סביבה ולהתמודדות עם מפגעים סביבתיים בישראל. לפי פרסומיו, המשרד "פועל לשמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור באמצעות קידום חוקים, תקנות ותקנים ופיקוח על יישומם ואכיפתם". כמו כן, המשרד אחראי לניסוח מדיניות ארצית משולבת ולפיתוח אסטרטגיות להגנת הסביבה.

תפיסת הפעולה של המשרד מתמקדת בשלושה מישורים: הארצי, המחוזי והמקומי. במישור הארצי, המשרד אחראי לקביעת מדיניות בנושאי סביבה ולמימושה באמצעות חקיקה, תמיכות, פיקוח, אכיפה והדרכה. במישור המחוזי פועל המשרד ליישום המדיניות הארצית ולהתאמתה לצורכי המחוזות השונים וכן לליווי היחידות הסביבתיות הפועלות במישור המקומי ולפיקוח עליהן. מנתונים שמסר המשרד להגנת הסביבה לצוות הביקורת ביולי 2023 עלה כי במישור המקומי תומך המשרד ב-76 יחידות סביבתיות שונות הפועלות במסגרת השלטון המקומי, זאת לצורך יצירת הקשר בין המדיניות הארצית ובין פעולות המתבצעות במרחב באופן יום-יומי (ראו להלן).

במסגרת המשרד, האחריות לצמצום החשיפה למפגעי רעש מוטלת על האגף למניעת רעש וקרינה. תפקידיו של האגף הם: מיפוי מפגעי רעש; הפעלת מערך ניטור רעש ופיתוח בסיס נתונים במישור הארצי, המחוזי והמקומי; קביעת תקנות והוראות כלליות למניעת רעש והסדרת החקיקה הנוגעת לרעש בלתי סביר ואופן מדידתו; טיפול במקורות רעש ובהם כבישים, מסילות רכבת, שדות תעופה צבאיים ואזרחיים ואזורי תעשייה⁴⁹.

עלה כי למשרד להגנת הסביבה אין מדיניות כתובה בנוגע לצמצום החשיפה למפגעי רעש למעט בנוגע למיזם "ערים שקטות" (להלן - המיזם)⁵⁰. עוד עלה כי המשרד לא ביצע מיפוי של מפגעי הרעש ולא פיתח בסיס נתונים במישור הארצי, המחוזי והמקומי.

בשל חשיבות נושא מפגעי הרעש והשפעתו הרחבה על הציבור, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד להגנת הסביבה לפעול לניסוח מדיניות כתובה, שניתן לבחון את יישומה על ידי קביעת יעדים מדידים, בנושא צמצום החשיפה לכלל מפגעי הרעש. כן מומלץ כי המדיניות תפורסם במגוון אמצעי תקשורת וכי המשרד יעקוב אחר ביצוע המדיניות ברשויות המקומיות.

אתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה (אוחזר ב-05.11.2023).

49

המשרד להגנת הסביבה, עיקרי תוכנית העבודה לשנת 2023, עמ' 118. במסגרת המיזם "ערים שקטות" מבקש המשרד לקדם מגוון כלי מדיניות רגולטוריים, כלכליים ואינפורמטיביים כדי לצמצם ככל הניתן את מטרדי הרעש במרחב הציבורי. המיזם התקיים בשיתוף מערך הדיגיטל הלאומי, והשלב הראשון שלו יחול בארבע רשויות מקומיות: פתח תקווה, כפר סבא, ראשון לציון ולוד (ראו בהרחבה להלן).

50



המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי המדיניות שלו בנוגע לצמצום החשיפה למפגעי רעש פורסמה בעבר באתר המרשתת הישן של המשרד, אך בשל תקלה לא עודכנה ולא הועברה לאתר המרשתת "ממשל זמין". עוד מסר המשרד בתשובתו הנוספת ממאי 2024 כי במרץ אותה השנה הוא עדכן את מדיניות המשרד באתר המרשתת שלו.

משטרת ישראל

על פי נוהל ייעודי של המשטרה לטיפול במפגעי רעש שפורסם ביולי 2023 (להלן - נוהל המשטרה)⁵¹, מטרדי רעש עלולים לפגוע באיכות החיים של התושבים, בבריאותם, בפרנסתם ואף בערך בתי מגורים, ואירועי הרעש הם נדבך משמעותי מכלל האירועים שבהם מטפלים המשטרה והרשויות המקומיות. בסעיף 1 לנוהל המשטרה צוין כי כדי שהמשטרה תשמור על אומון הציבור בה היא נדרשת לתת מענה מיידי על אירועי רעש ולפעול ביעילות למניעת הישנות המטרד. מספר הפניות למוקד 100 של המשטרה (בממוצע חודשי) מוצג בלוח שלהלן:

לוח 4: שכיחות הפניות למוקד 100 של המשטרה בנושא גרימת רעש יחסית לשכיחות הפניות בנושאים אחרים, בממוצע חודשי, 2021 - 2023*

סוג העבירה	2021 - ממוצע חודשי	2022 - ממוצע חודשי	2023 - ממוצע חודשי	סה"כ מקרים
עבירות תנועה	52,039	56,781	54,530	1,796,607
גרימת רעש	22,889	19,441	16,539	656,813
סיוע לבעל סמכות**	25,649	13,929	11,465	578,120
אלימות	17,018	16,705	16,232	550,759
הסגת גבול	12,696	14,792	14,842	463,427
חשש לחיי אדם	14,059	13,923	13,060	453,326
הפרעה בנתיב תחבורה	10,553	10,784	10,197	347,807
אדם חשוד	7,604	11,476	9,972	318,706
תאונת דרכים	7,722	8,414	8,444	269,634
גרימת מטרד לציבור	8,103	8,232	7,929	267,379

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הממוצע לשנת 2023 מחושב על בסיס הנתונים הנכונים ל-30.9.23.

** סיוע לבעל סמכות הוא כל מקרה בו שוטרים מסייעים לבעלי סמכויות אכיפה אחרים, כגון פקחים עירוניים, באכיפת עבירות.

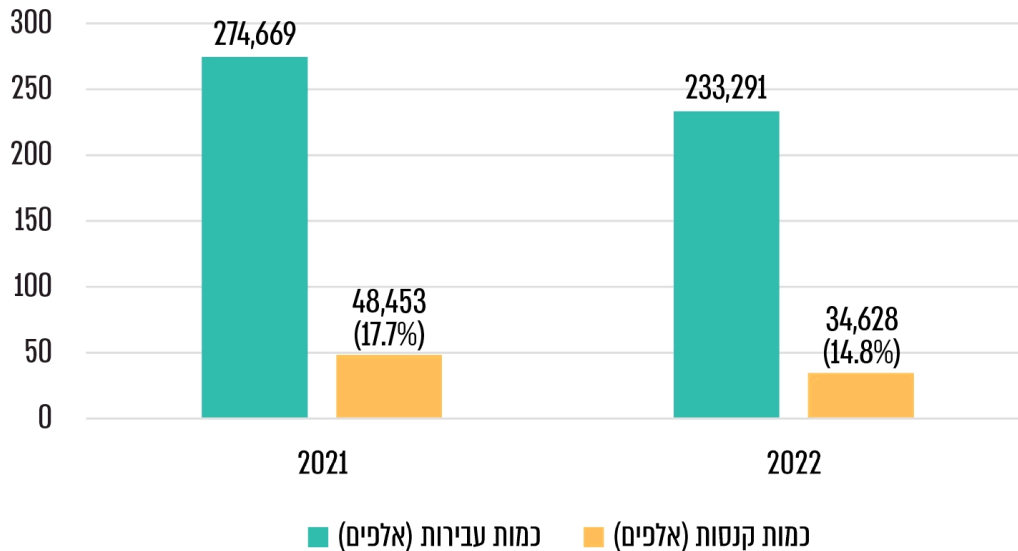
מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2021 - 2023 פניות למשטרה בנושא גרימת רעש, שהסתכמו ב-656,813, היו הנושא השני בשכיחותו מהפניות למשטרה.

על פי צו סדר הדין הפלילי, לשוטרים מוקנית סמכות להטלת קנס כאשר נגרם רעש בלתי סביר כהגדרתו בתקנות למניעת מפגעים. בנוהל המשטרה מפורטים, בין השאר, סמכויות השוטר להסרת מפגעי רעש, לנקיטת אמצעי ענישה נגד גורמי הרעש והאמצעים למניעת מפגעי רעש עתידיים. כמו כן נקבעו בנוהל המשטרה הנסיבות שבהן מוקנית לשוטר הזכות לרשום קנס לחובת מבצע עבירת רעש ללא צורך במדידת עוצמת הקול. בנוהל מוגדרת חלוקת האחריות בין המשטרה ובין הרשות המקומית ונקבע שהרשות המקומית תטפל במפגעי רעש במידת האפשר באמצעים העומדים לרשותה. עם זאת מצוין בנוהל כי הטיפול במטרד הרעש מצריך שיתוף פעולה בין כלל גופי האכיפה העוסקים בדבר - רשויות מקומיות, המשרד וגופים נוספים - ובין המשטרה. מספר הפניות למשטרה בנושא רעש ומספר הקנסות שהוטלו בגין עבירות רעש מפורטים בתרשים שלהלן.

⁵¹ נוהל משטרה (אג"מ) 220.012.03 - הטיפול במטרדי רעש מיולי 2023. יצוין כי עוד קודם לכן ניסחה המשטרה נוהל ייחודי לטיפול במטרדי רעש מבתי תפילה - נוהל משטרה 075.220.02, שפורסם במרץ 2016.



תרשים 10: מספר הפניות בנושא מפגעי רעש, מספר הקנסות בנושא עבירות רעש ושיעור הפניות שבהן ניתן קנס מתוך כלל הפניות על מפגעי רעש, ממוצע שנתי, 2021 - 2022*



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. *טרם התקבלו נתונים מלאים על שנת 2023 - הן נתונים על מספר הפניות בנושא מפגעי רעש והן נתונים על מספר הקנסות שנרשמו.

מנתוני התרשים עולה כי לצד הירידה המתועדת בשיעור של כ-15% במספר הפניות למשטרה בנושא מפגעי הרעש בשנים 2021 עד 2022 מ-274,700 פניות בקירוב לכ-233,300 פניות, גם הנתונים על אכיפת החוק בעניינן של עבירות רעש מעידים על הפחתה של כ-16% בשיעור הקנסות בגין מפגעי רעש בשנים אלו.

משרד מבקר המדינה פנה למשטרה בדצמבר 2023 בבקשה להבהרות בנושא הפחתת מספר הפניות והקנסות המתוארת לעיל. המשטרה מסרה כי לא ניתן להקיש מההפחתה במספר הקנסות בין שנת 2021 לשנת 2022 שחל שינוי ביעילות האכיפה, וכי בין השנים האלה היה שינוי בהוראות האכיפה לשוטרים. כך, למשל, הם הונחו להתמקד בחלוקת קנסות לגורמים האחראים להקמת רעש ולא לכלל המשתתפים באירועים מעין אלה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי קביעת יעדים בתחומי העיסוק המשטרתי נקבעת על ידי מפכ"ל המשטרה.

מאחר שנושא הרעש הוא השני בשכיחותו מבין הפניות למשטרה, מומלץ כי משטרת ישראל תקבע יעדים לאכיפה של עבירות רעש.

עוד מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יפעל בשיתוף עם משטרת ישראל לטיפול במפגעי רעש על בסיס ניתוח שיערוך לאיתור מפגעי רעש בולטים ובפרט - לאיתור מפגעים חוזרים ונשנים.

נוסף על כך מפעילה המשטרה מדור ארצי להגנת הסביבה. במדור משרתי כ-24 שוטרים בתפקידים שונים הקשורים למגוון היבטים של איכות הסביבה, בהם שני סיירי רעש הפועלים בצמוד למשרד להגנת הסביבה. תפקידי המדור לספק הנחיה והכוונה מקצועית ליחידות המשטרה (לרבות מערך התביעה המשטרתי ומוקד 100); לייצג את המשטרה בדיונים בכנסת ומול גופי אכיפה; לעשות בקרה על דוחות רעש; ולבצע פעילות מבצעית יזומה לאכיפת החוק בעניינם של מפגעים סביבתיים ולמניעתם.



בחודשים אוגוסט וספטמבר 2023 בוצעו מבצעים משולבים של המשרד בשיתוף שוטרים מהמדור הארצי להגנת הסביבה לאכיפת מפגעי רעש שונים - בדגש על מפגעי רעש מכלי רכב. מבצעים כאלה התקיימו, בין השאר, בפתח תקווה (באוגוסט 2023), באילת (באוגוסט 2023), ובירושלים (בספטמבר 2023) ובמסגרתם חולקו קנסות לנהגים ולבתי עסק, וכלי רכב מרעישים הורדו מהכביש.

הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות יכולות לפעול למניעת מפגעי רעש ולטיפול בהם בתחום שיפוטן באמצעות מגוון גורמים וכלים העומדים לרשותן: התוויית מדיניות וביצוע בדיקות על ידי הוועדות לאיכות הסביבה ברשות המקומית; חקיקת חוקי עזר עירוניים; יחידות סביבתיות⁵²; הסמכת פקחים⁵³; הצבת תנאים בעת מתן רישיון עסק⁵⁴; קבלת פניות בנושא רעש במוקדים העירוניים של הרשויות; מערך אכיפה עירוני ויוזמות ייחודיות כגון השתתפות במיזם "עיר שקטה"⁵⁵. (פעולותיהם של גורמים וכלים אלה יפורטו בפרק: טיפול הרשויות המקומיות במפגעי רעש בתחום שיפוטן).

הגורם האחראי לטיפול במפגעי רעש

לנוכח חלוקת האחריות בין הגורמים המטפלים במפגעי הרעש וכן לנוכח שכיחותם ומאפייניהם המגוונים של המפגעים עלולה להיווצר אי-בהירות לגבי זהות הגורמים המטפלים והסמכויות הנתונות לכל אחד מהם, כפי שעולה מהתרשים להלן.

⁵² המחלקה או האגף לאיכות הסביבה ברשות המקומית משמשים היחידה הסביבתית שלה, והם משמשים הזרוע הביצועית והמקצועית למימוש מדיניות בתחום איכות הסביבה בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות.

⁵³ מכוח חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008.

⁵⁴ על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, הרשויות המקומיות מוסמכות להסדיר פעילות עסקים בתחום השיפוט שלהן באמצעות קביעת תנאים למתן רישיון עסק, בין היתר לשם הבטחת האיכות הנאותה של הסביבה ומניעת מפגעים. מתן רישיון עסק מותנה אף בקיום הוראות החוק למניעת מפגעים. המשרד רשאי להסמיך עובדים של הרשויות המקומיות לקבוע אם לתת אישור מטעמו לעסקים טעוני אישור וכן לבצע פיקוח ואכיפה על חלק מעסקים אלו.

⁵⁵ ראו פירוט בפרק על טיפול הרשויות המקומיות במפגעי רעש בתחום שיפוטן.



תרשים 11: הגורמים האוכפים חוקים ותקנות בנושא מפגעי רעש, לפי סוג הרעש ושעות התרחשותו



על פי נתוני אתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* אפשר לפנות לרשות המקומית רק אם קיים חוק עזר עירוני בנושא.

מהמצב החוקי שמוצג בתרשים דלעיל עולים מקרים שבהם יותר מגורם אחד אחראי לטיפול במפגעי רעש. הבדיקה באתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה העלתה כי אין בנמצא הסבר שניתן ללמוד ממנו למי יש לפנות כאשר יש חפיפה בין גורמים אלה, או כיצד יש לפנות אליהם.

בבדיקת פניות⁵⁶ של תושבים למוקדים העירוניים בנתניה ובפתח תקווה בנושא מפגעי רעש נמצאו שבע דוגמאות⁵⁷ לפניות שבהן ציינו התושבים כי הם פנו למשטרה, אך זו הפנתה אותם למוקדים העירוניים, ו-11 דוגמאות לפניות של תושבים שפנו בד בבד למוקדים העירוניים ולמשטרה ואף על פי כן המפגע טרם טופל. למשל, תושב נתניה התלונן על רעש ממגבר מוזיקה

נבדקו נתוני המוקדים העירוניים, על פי מילות חיפוש ייעודיות.

יצוין כי בשל שיטת הבדיקה כאמור, מספר הדוגמאות שנמצאו אינו משקף את כלל המקרים האפשריים.

56

57



שנמשך כבר כמה ימים, ולאחר שהמשטרה אמרה לו שמפגע זה בטיפול העירייה הוא פנה למוקד העירוני; תושב פתח תקווה פנה למוקד העירוני והתלונן על רעש מטרקטורון, לאחר שהמשטרה מסרה לו שהיא אינה אחראית לטפל בכך.

כמו כן נמצאו ארבע דוגמאות לפניות של תושבים שהמוקדים העירוניים העבירו לטיפול המשטרה. למשל, המוקד העירוני של עיריית נתניה החליט להעביר למשטרה פנייה של תושב בנושא מוזיקה רועשת. תושבת פתח תקווה פנתה למוקד העירוני לגבי רעש ממועדון וטענה שבכל פעם שפנתה למוקד העבירו אותה למשטרה, אך זו לא הגיעה לטפל במפגע.

על מנת למנוע אי-בהירות בעניין זהות הגורם המתאים לטיפול בפניות בנושא מפגעי רעש, מומלץ שהמשרד להגנת הסביבה יפעל לאסדרת הנושא ובמסגרת זו יבהיר את תחומי האחריות של המשטרה ושל הרשויות המקומיות.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי המצב של סמכויות אכיפה מקבילות המוקנות למספר גורמי אכיפה אינו ייחודי לנושא מניעת רעש. תחום הגנת הסביבה הוא תחום רחב, ובנושאים רבים (כדוגמת שמירת הניקיון) מואצלות סמכויות מקבילות למשטרה, לרשויות המקומיות ולמשרד להגנת הסביבה. עוד מסר המשרד כי גם בתחומים אחרים, שאינם קשורים בהכרח באופן ישיר להגנת הסביבה, כגון רישוי עסקים, עשויים להיווצר מצבים של סמכויות אכיפה מקבילות בין גורמי אכיפה שונים. המשרד ציין כי אין בסמכותו לתת הוראות מחייבות למשטרה או לרשויות המקומיות בעניין זה.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו הנוספת כי הוא עורך קורסים לעובדי הרשויות המקומיות בנושאי רעש ומקיים הדרכות לשוטרי משטרת ישראל, באמצעות שוטרי מדור הגנת הסביבה במשטרה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי היא אוכפת את החוקים בעניינם של מפגעי רעש בהתאם לסמכות החוקית המוקנית לה - וזאת "בתיאום ועל פי מדיניות והנחיה של המשרד להגנת הסביבה, שהוא הרגולטור של חוק מפגעי רעש". התיאום בין המשטרה ובין המשרד להגנת הסביבה הוביל לביצוע כמה פעולות משותפות בשנים האחרונות, ובהן מחשוב מערך הדוחות ויצירת ממשק ממוחשב למשרד להגנת הסביבה ולמימון לצורך איוש של שתי משרות ייעודיות של שוטרים לאכיפת החוקים בנושא מפגעי רעש ושל משרת פקידה משפטית במדור הגנת הסביבה במשטרה, המטפלת בעשרות אלפי הדוחות המשטרתיים הנרשמים מדי שנה בנושא מפגעי רעש.

עוד מסרה המשטרה בתשובתה כי ביישובים שבהם מתבצע פיקוח עירוני הדוק או יחידת שיטור עירוני מתבצע תיאום עם הרשות המקומית בנושאי אכיפה של החוקים בנושא מפגעי רעש. כמו כן מסרה המשטרה בתשובתה כי גם לאחר התיאום עם הרשויות המקומיות בנושא האכיפה, ייתכנו ליקויים באופן הטיפול או חוסר בהירות בטיפול נקודתי באירועים מסוימים. המשטרה ציינה כי היא מגיעה לטפל באירועים על פי סדר העדיפויות שלה, וכי אם יש מחסור בניידות, אירועים הקשורים לאיכות חיים (דוגמת מפגעי רעש) אינם בעדיפות הראשונה לטיפול.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה ממרץ 2024 כי המוקד העירוני שלה מפנה פניות בנושא רעש למרכז השליטה של אגף הביטחון העירוני, שלרשותו עומדות כמה ניידות שיטור משולב. עוד מסרה העירייה כי כל הפניות בנושא רעש מופנות למרכז השליטה, גם אם התושב מדווח לה שפנה למשטרה, וכי ההחלטה כיצד לטפל בפנייה היא בידי מרכז השליטה.

בשל ריבוי הגורמים העוסקים באכיפת מפגעי רעש מומלץ שהמשרד להגנת הסביבה - שהוא הרגולטור וקובע המדיניות במדינת ישראל בנוגע לנושאי סביבה והאחראי לניסוח מדיניות ארצית משולבת בתחומים אלה - יפעל להגברת התיאום בין גורמי האכיפה השונים, באופן שיבטיח טיפול נאות בפניות התושבים בנושא מפגעי רעש.



להלן סיכום בעניין הגופים האחראים להתמודדות עם מפגעי רעש, לרבות יחידות המשנה הפועלות באותם גופים, ותחומי האחריות שלהם.

לוח 5 : הגורמים האחראים להתמודדות עם מפגעי רעש

הגוף האחראי	יחידות משנה	עיצוב מדיניות לטיפול במפגעי רעש ויישומה	סמכויות אכיפה ופיקוח לטיפול במפגעי רעש	אמצעים ופעולות לביצוע אכיפה
המשרד להגנת הסביבה	כללי	✓ הסמכת פקחים של הרשויות המקומיות.*		
	אגף רשויות מקומיות	✓ הכוונת מחוזות המשרד לביצוע מדיניות. ✓ תמיכה כספית ביחידות הסביבתיות ברשויות המקומיות		
	אגף מניעת רעש וקרינה	✓ קידום חקיקה ותקינה לטיפול במפגעי רעש ✓ הכוונת מחוזות המשרד לביצוע מדיניות ✓ הדרכות לעובדי היחידות הסביבתיות	✓ ביצוע מבצעי אכיפה בשיתוף המשטרה והרשויות המקומיות	
	ששת מחוזות המשרד** בפריסה ארצית	✓ סיוע והכוונה ליחידות הסביבתיות ברשויות המקומיות. ✓ מינוי רפרנט לנושא רעש (בינתיים רק בשני מחוזות)	✓ פיקוח על תוכניות ביצוע של היחידות הסביבתיות כתנאי לקבלת תמיכות	✓ מדידת עוצמת הרעש



אמצעים ופעולות לביצוע אכיפה	סמכויות אכיפה ופיקוח לטיפול במפגעי רעש	עיצוב מדיניות לטיפול במפגעי רעש ויישומה	יחידות משנה	
✓ הפסקת עבירה ונקיטת אמצעים חיוניים להפסקתה, כניסה למקום, תפיסה עיכוב וחקירה; ✓ רישום דוחות (עבירה על חוק העונשין 61(א)(4)).	✓ טיפול בפניות למוקד 100 (השתת קנסות, תפיסת ציוד וכד')		תחנות משטרה	המשטרה
✓ מניעה והפסקה של עבירות; ✓ רישום דוחות בנושא הגני"ס ותעבורה סמכות למתן הוראה להפסקת השימוש בגורמי הרעש (ללא מדידת עוצמת רעש); ✓ רישום דוחות בנושא הגני"ס (לאחר מדידת רעש); ✓ חקירה והגשת כתב אישום.	שני סיירי רעש בפריסה ארצית: ✓ ביצוע פעילויות אכיפה יזומות בשיתוף המשרד	✓ תיאום מדיניות אכיפה עם המשרד להגנת הסביבה. ✓ הדרכות לשוטרים בנושא אכיפת מפגעי רעש	מדור הגנת הסביבה ויחידת רעש ארצית	



הגוף האחראי	יחידות משנה	עיצוב מדיניות לטיפול במפגעי רעש ויישומה	סמכויות אכיפה ופיקוח לטיפול במפגעי רעש	אמצעים ופעולות לביצוע אכיפה
הרשות המקומית	ועדה סטטוטורית לאיכות הסביבה	✓ ייזום ותכנון של פעילות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות; ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימה בתחום הסביבה		
	מוקד עירוני		✓ מידע על מפגעי רעש והעברתו לידי הגורמים הרלוונטיים	
	יחידה סביבתית	✓ יישום מדיניות המשרד להגנת הסביבה ברשויות המקומיות.	✓ טיפול בפניות תושבים למוקד העירוני (על ידי פקחים מוסמכים או מכוח חוק עזר עירוני) ✓ פעילויות יזומות לאכיפת מדיניות זו, לפיקוח בנושא ולמניעת מפגעי רעש	✓ מדידת רעש על ידי המוסמכים לכך. ✓ השתתפות קנס על הרשות המקומית האמורה בכפוף לצו הקנסות.
	מערך האכיפה העירוני		✓ טיפול בפניות תושבים למוקד העירוני	✓ פקחים עירוניים: השתתפות קנסות מכוח חוק עזר עירוני. ✓ פקחי סביבה: השתתפות קנסות כניסה, חקירה, תפיסה. ✓ שיטור עירוני: סמכויות שוטר כמפורט לעיל.

על פי נתוניהם של המשרד להגנת הסביבה, המשטרה והרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* **הסמכת הפקחים ברשויות המקומיות** מבוססת על האמור בסעיף 3(א)(1) לחוק סמכויות פקחים, המחייב את הסכמת השר להגנת הסביבה לקביעת ההכשרות הדרושות לאכיפת מפגעי רעש.
** מחוזות המשרד תואמים את פריסת המחוזות של משרד הפנים.



טיפול הרשויות המקומיות במפגעי רעש בתחום שיפוטן

במסגרת הביקורת מופתה פריסת התלונות על מפגעי רעש ברשויות שנבדקו, בהתבסס על פניות התושבים למוקדים העירוניים ברשויות אלה, וזאת באמצעות מערכת מידע גיאוגרפי (GIS). בעקבות ביצוע המיפוי האמור נבדק השימוש שעשו הרשויות שנבדקו בכלים העומדים לרשותן לטיפול במפגעי הרעש.

מיפוי מפגעי רעש ברשויות שנבדקו

ככלל, פניות התושבים בנושא מפגעי רעש (וכן פניות בכל נושא אחר) מתקבלות ומתועדות במוקדים העירוניים של הרשויות המקומיות ומועברות לטיפול היחידה הרלוונטית ברשות בהתאם לנושא הפניה.

בתהליך המיפוי שביצע משרד מבקר המדינה הומרה הכתובת שבה דווח על מקום הימצאו של המפגע (שם הרחוב ומספר הבית) בקואורדינטות המתאימות לרשת הקואורדינטות המקובלת למיפויים אלה (Geo-Coding, תהליך המרה). תהליך ההמרה כלל טיוב של כתובות חלקיות כגון כתובות שבהן לא דווח מספר הבית ברחוב ותיקון טעויות הקלדה של כתובת המפגע. בלוח שלהלן יוצגו תוצאות תהליך ההמרה ברשויות שנבדקו.

לוח 6: תוצאות ההמרה של נתוני כתובות מהמוקדים העירוניים ברשויות שנבדקו בקואורדינטות לצורך מיפוי מפגעי רעש, 2019 - 2023*

מספר הפניות בנושא רעש שהתקבלו מהמוקד העירוני	נתניה	עפולה	פתח תקווה	צפת**
50,194	6,189	32,506	753	
40,554	3,556***	31,974	732	
9,640	-	532	21	
80.8%	100%	98.4%	97.2%	
שיעור הפניות שמופו בהצלחה				

על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בעיריות נתניה ופתח תקווה - הנתונים לשנת 2023 הם עד יוני, בעיריית עפולה - הנתונים אשר שימשו לצורך המיפויים הם מינואר 2020 עד אוגוסט 2023, ובעיריית צפת הנתונים הם עד מינואר 2019 עד ספטמבר 2023.

** נתוני המוקד שהתקבלו מעיריית צפת כללו פניות רבות ללא כתובת מדויקת. בשל מספר הפניות הנמוך שהתקבל מעיריית צפת, הוחלט לכלול במיפוי גם פניות שלגביהן התקבל שם רחוב או שכונה בלבד. 21 הפניות שלא הומרו לא מכילות כל מידע לגבי כתובת המפגע שדווח.

*** מעפולה התקבלו נתונים חדשים של פניות למוקד העירוני הכוללים, בין היתר, ריכוז פניות משנת 2019. נתונים אלה טרם עברו המרה. נתוני ההמרה מתייחסים לנתונים שהתקבלו לפני 25.12.23. המיפוי והניתוח המובאים להלן מתבססים על הנתונים שהתקבלו לפני 25.12.23.

**** פניות שנרשמו במוקד העירוני ללא שמות רחובות, עם מספרי בתים לא תקינים (כגון בית מספר 0 או 999) וכל רישום אחר שלא ניתן היה לבצע בו המרה.

נוסף על למיפוי הפניות בנושאי רעש למוקדים העירוניים של הרשויות שנבדקו, ניתח משרד מבקר המדינה את התפלגות נושאי הפניות שהתקבלו במוקדים של העיריות נתניה, עפולה ופתח תקווה⁵⁸. הניתוח התבצע באמצעות תוכנת OTC (Open Text Coding) - תוכנה לניתוח טקסט ממגוון מקורות, המאפשרת איתור של שכיחות מילים ושל הסמיכות ביניהן בצירופים ובהטיות שונים - וזאת לצורך זיהוי הקשרים מתוך מגוון רחב של מקורות - דוגמת ריבוי פניות על מקור רעש מסוים. פעולת הניתוח התמקדה בזיהוי ובאיתור של מילות מפתח מתיאורי הפניות, כפי שתועדו במוקדים העירוניים של הרשויות שנבדקו, וביצירת קבוצות של מילים דומות לצורך זיהוי נושאי הפניות השכיחים ביותר בנושא רעש. בניתוח מסוג זה, ייתכן כי פניות מסוימות ישויכו ליותר מנושא אחד, באופן שאין הלימה בין ממצאי ניתוח זה לבין מספר הפניות שתועדו במוקד העירוני.

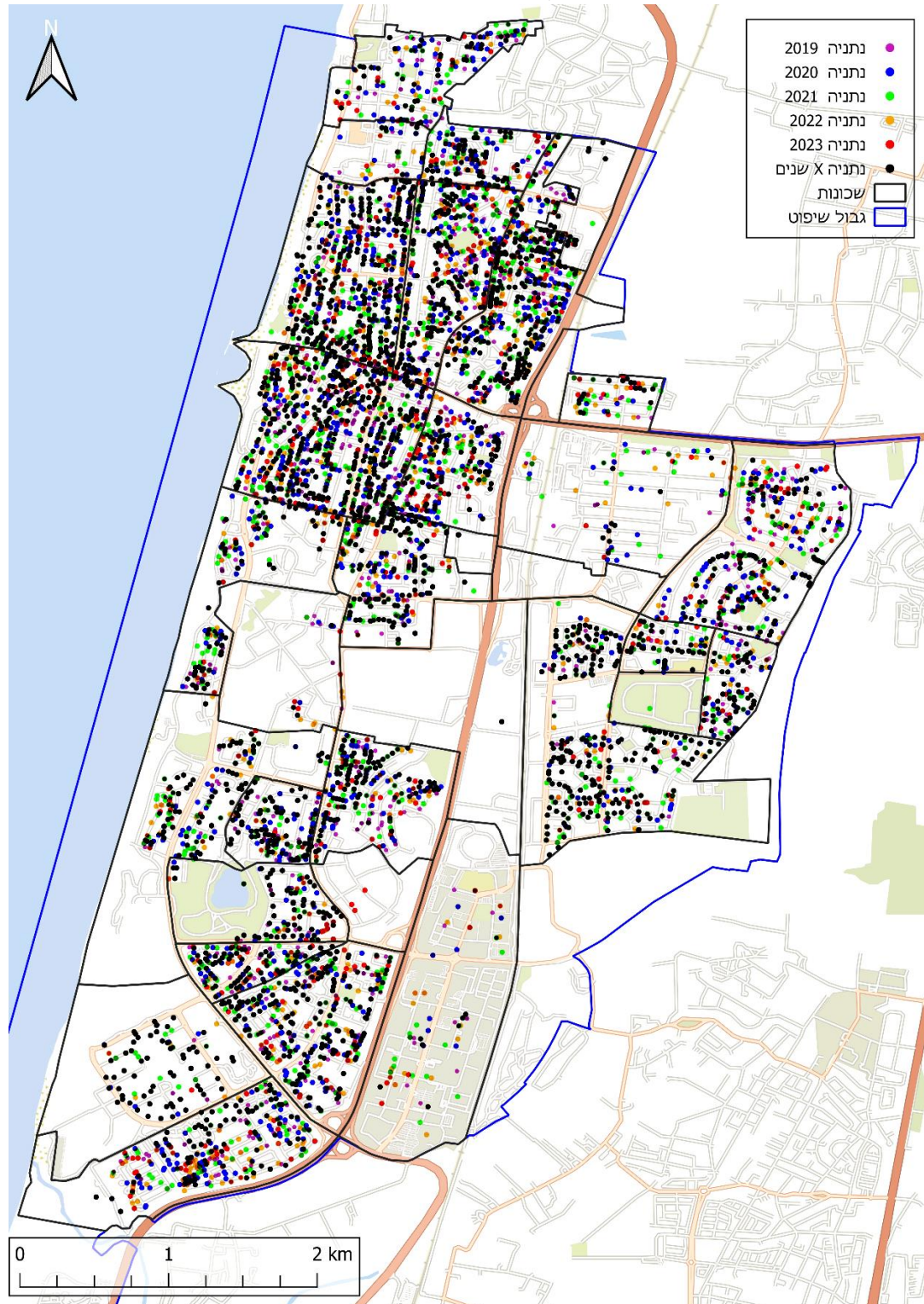
58 לא בוצע ניתוח בנושא הפניות למוקד העירוני של עיריית צפת בשל מיעוט הפניות שהתקבלו ביחס לפניות שהתקבלו בשאר המוקדים העירוניים ברשויות שנבדקו.



המיפויים שלהלן מציגים את פריסת תלונות התושבים ברשויות שנבדקו בחלוקה לשנים שבהן התבצעה הפנייה למוקד בנושא, ונקודות כהות מציינות ריבוי תלונות מאזור זה.

נתניה

תרשים 12: מיפוי פניות למוקד העירוני על מפגעי רעש בנתניה, 2019 - 2023

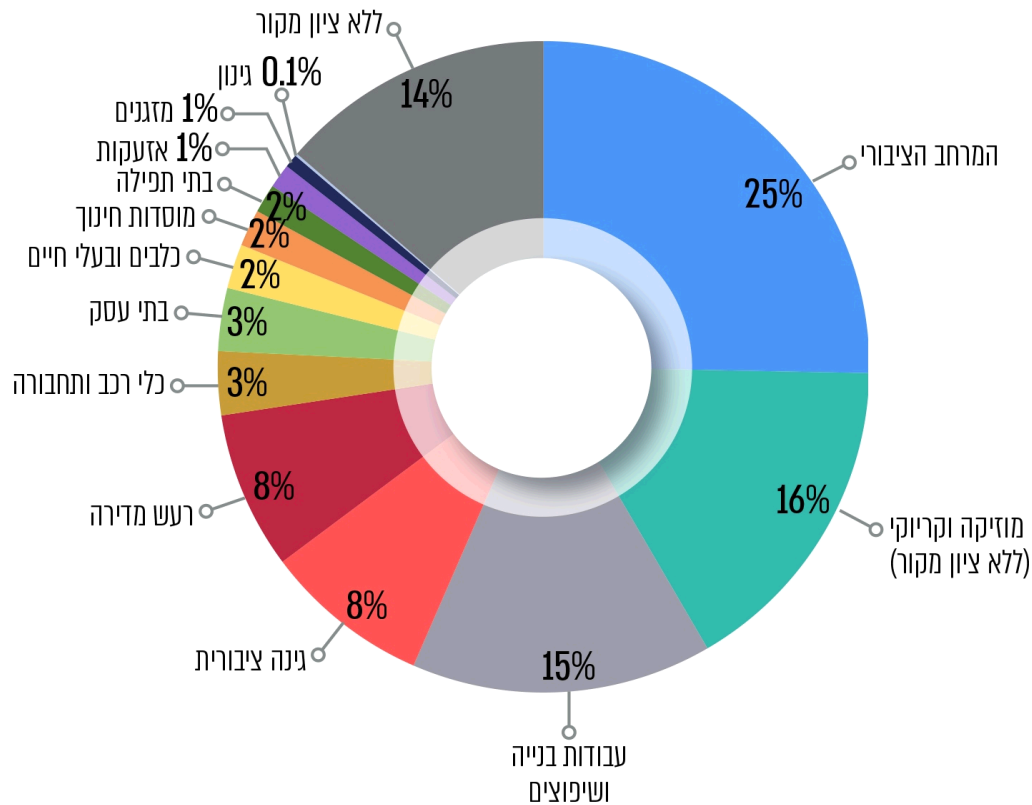


על פי נתוני המוקד העירוני של עיריית נתניה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מניתוח הנתונים שהתקבלו מהמוקד העירוני עולה כי בשנים 2019 - 2023 התקבלו **בנתניה** 50,194 פניות בנושא רעש. בשנת 2019 התקבלו 10,795 פניות; בשנת 2020 התקבלו 13,455 פניות; בשנת 2021 התקבלו 11,545 פניות; בשנת 2022 התקבלו 10,056 פניות; ובשנת 2023 התקבלו עד לסיום הביקורת 4,343 פניות. תוצאות הניתוח מוצגות בתרשים להלן.

תרשים 13: ניתוח פניות תושבים בנתניה למוקד העירוני בנושא מפגעי רעש לפי מקורם, 2019 - 2023*



על פי נתוני המוקד העירוני של עיריית נתניה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * עד למועד סיום הביקורת.

מנתוני התרשים עולה כי גורמי הרעש העיקריים אשר תושבי נתניה פנו בעניינם למוקד העירוני הם רעשים שמקורם במרחב הציבורי (כשליש מכלל הפניות - 25% הם רעשים שמקורם במרחב הציבורי בכללותו, ו-8% רעשים שמקורם בגינות ציבוריות), מוזיקה וקרייז (16% מהפניות) ורעשים שמקורם בעבודות בנייה ובשיפוצים (15%).

כן עולה מהניתוח כי פניות רבות עוסקות בבני נוער ובמעשיהם. מתוך עשרה צירופי המילים השכיחים ביותר שאותרו בפניות, שלושה עוסקים בבני נוער, ושני צירופי המילים השכיחים ביותר הם "נערים מרעישים" (נכללים ב-4,617 פניות), ו"בני נוער" (נכללים ב-3,507 פניות). הביטוי "נוער מרעיש" הוא השמיני בשכיחותו (נכלל ב-1,847 פניות)⁵⁹.

הבדיקה העלתה כי עיריית נתניה לא ביצעה מיפוי מרחבי של מפגעי הרעש בתחומה ולא הפיקה ממנו לקחים להתמודדות עימם.

⁵⁹ ניתוח OTC בודק צירופי מילים על הטייתיהם, באופן שצירוף של שתי מילים יכול להכיל גם הטיית שונות של אותו צירוף. ביטויים רבים המתאייסם לנערים, לבני נוער ולילדים - לעיתים בצירוף פעולה או מקום מסוים - נפוצים אף הם.

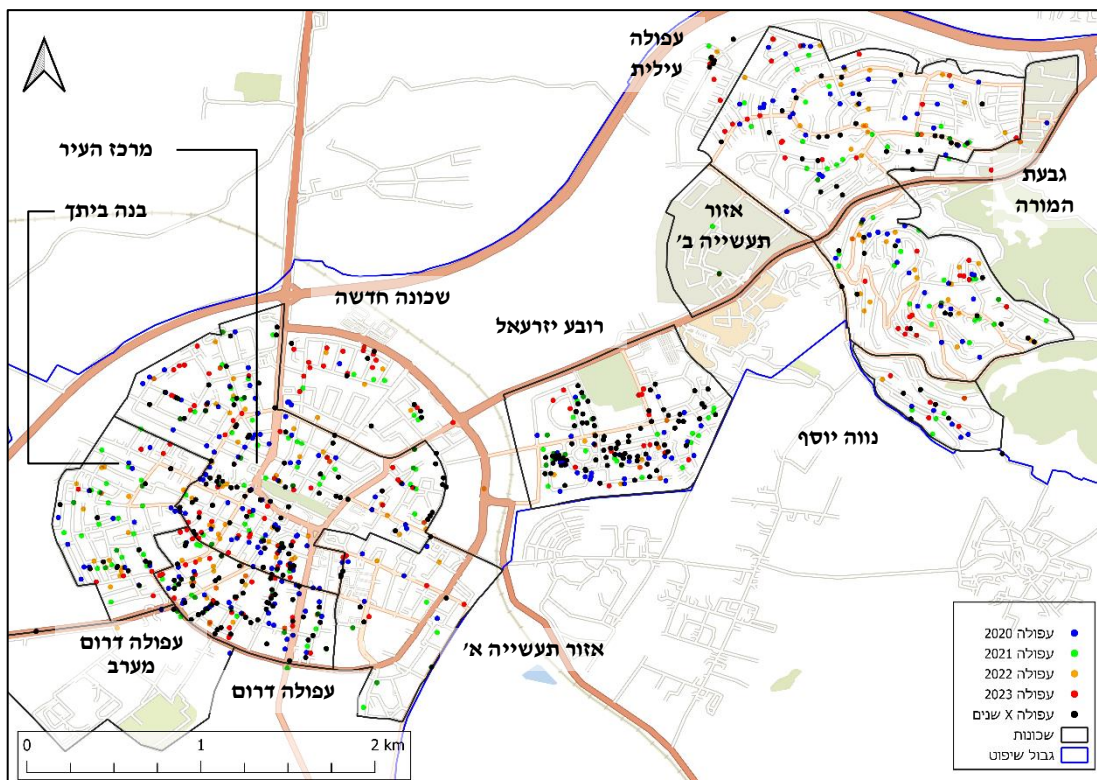


עיריית נתניה מסרה בתשובתה ממרץ 2024 כי אגף שירות וחדשנות לתושב מפיק מדי חודש דוח שירות ומשוב תושבים, הכולל חלוקה לשכונות, והוא מועבר לכלל ראשי המנהלים ומנהלי האגפים בעירייה. הדוח מציג ניתוח מפורט של פניות הציבור למוקד העירוני בנושאים שונים לרבות פניות בנושא רעש. העירייה מבצעת ניתוחי עומק של הפניות כדי לנתב אותן ביטולות לגורמים המטפלים בנושא הרעש, ובכך משפרת את המענה על תלונות התושבים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית נתניה כי תבצע מיפוי מרחבי של מפגעי הרעש בתחום שיפוט, וכי תמשיך להשתמש במידע המתקבל מפניות הציבור למוקד העירוני; תנתח אותו לצורך סיווג מפגעי הרעש והסיבות להם וכן לצורך זיהוי האזורים שמהם מגיעות פניות רבות. זאת על מנת שתוכל להמשיך לנצל את המשאבים העומדים לרשותה לטיפול יעיל ואפקטיבי במפגעי הרעש בתחום שיפוט.

עפולה

תרשים 14: מיפוי פניות למוקד העירוני על מפגעי רעש בעפולה, 2020 - 2023



על פי נתוני המוקד העירוני של עיריית עפולה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מניתוח הנתונים שהתקבלו מהמוקד העירוני עולה כי בשנים 2020 - 2023 התקבלו בעפולה 3,556 פניות בנושא רעש. בשנת 2020 התקבלו 1,178 פניות; בשנת 2021 התקבלו 945 פניות; בשנת 2022 התקבלו 817 פניות, ובשנת 2023 התקבלו עד לסיום הביקורת 616 פניות. עוד נמצא כי פניות רבות הגיעו מכמה מוקדים ובהם שכונת רובע יזרעאל, השוק העירוני והרחובות דב ברכאן וחיטיבה תשע. עיקרי הממצאים מוצגים להלן.



לוח 7: ריכוז פניות בנושא רעש בעפולה לפי שנים, בחלוקה לאזורים בולטים,
*2023 - 2020

האזור	אזור משנה	שכונה	סה"כ
כל העיר			3556
רובע יזרעאל	רח' הנביאה דבורה	רובע יזרעאל	176
	שד' רובע יזרעאל		126
	רח' ספיר		86
	רח' חטיבת כפיר		80
	כלל רובע יזרעאל		813
שוק עפולה	-	אזור תעשייה א'	183
רח' ברכאן דב	-	מרכז העיר	96
שד' חטיבה תשע	מההסתדרות עד צומת המעונות	מרכז העיר	88

על פי נתוני המוקד העירוני של עיריית עפולה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בשנת 2023 נאספו נתונים עד 30.6.23.

מהניתוח שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי בעפולה יש מוקדי רעש בולטים, שהציבור פנה למוקד העירוני בעניינם. כרבע מכלל הפניות למוקד היו מרובע יזרעאל, וכמו כן בשנים שנבדקו התקבלו באופן עקבי פניות תושבים רבות על השוק העירוני⁶⁰.

יתר על כן, מנתונים שהתקבלו מהמשטרה עולה כי קרוב ל-80% מפניות הציבור למוקד 100 של המשטרה על מפגעי רעש שונים בשנים 2021 - 2023⁶¹ נגעו לרובע יזרעאל⁶².

לנוכח מספרן הרב של פניות התושבים בנוגע למפגעי רעש משכונת רובע יזרעאל ניתח משרד מבקר המדינה את התפלגות נושאי הפניות שהועלו בהן. הניתוח התבצע באמצעות תוכנת OTC, ותוצאותיו מוצגות בתרשים להלן.

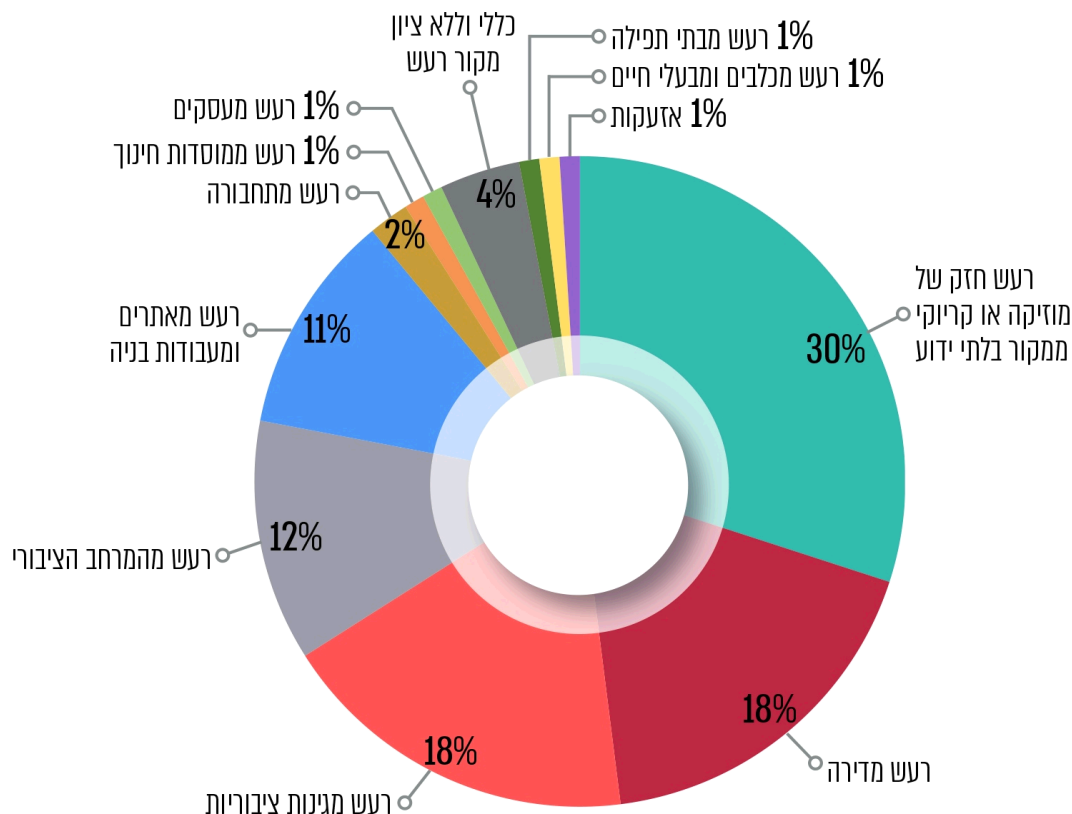
⁶⁰ 28 פניות בשנת 2020, 86 פניות בשנת 2021, 31 פניות בשנת 2022 ו-38 פניות בשנת 2023 (נתונים לשנה זו התקבלו עד ל-1.8.23).

⁶¹ בשנת 2023 נאספו נתונים עד 13.9.23.

⁶² 4,990 מתוך 6,277 פניות שהתקבלו במוקד המשטרה בתקופה האמורה היו משכונת רובע יזרעאל.



תרשים 15: ניתוח נושאי פניות תושבים למוקד העירוני בעפולה משכונת רובע יזרעאל, 2020 - 2023



על פי נתוני המוקד העירוני של עיריית עפולה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי גורמי הרעש העיקריים שתושבי שכונת רובע יזרעאל פנו למוקד העירוני בעניינם הם רעשי מוזיקה וקריוקי (כ-30% מהפניות) ורעשים שמקורם במרחב הציבורי (18% מגינות ציבוריות ו-12% מהמרחב הציבורי).

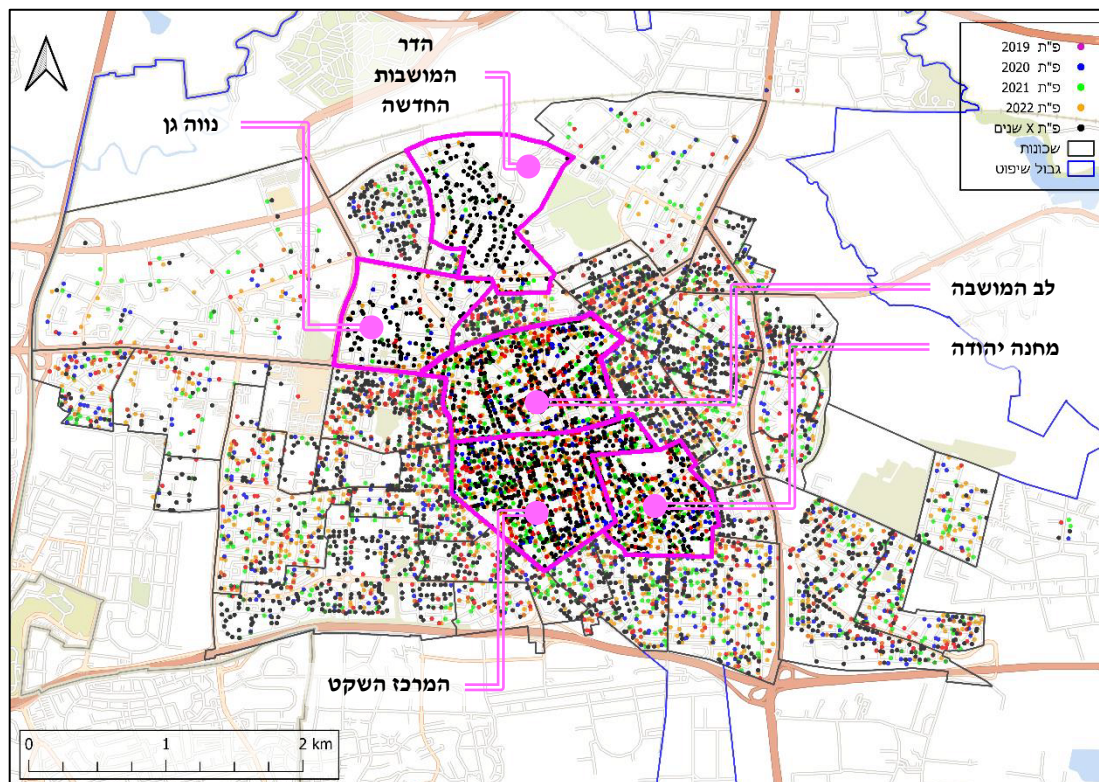
הבדיקה העלתה כי עיריית עפולה לא ביצעה מיפוי מרחבי של מפגעי הרעש בתחומה השיפוט שלה ולא הפיקה ממנו לקחים להתמודדות עימן.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית עפולה להשתמש במידע המתקבל מפניות הציבור למוקד העירוני; תנתח אותו לצורך סיווג מפגעי הרעש והסיבות להם וכן לצורך זיהוי אזורים שמתקבלות מהם פניות רבות. זאת על מנת שתוכל לנצל את המשאבים העומדים לרשותה לטיפול יעיל ואפקטיבי במפגעי הרעש בתחום שיפוט.



פתח תקווה

תרשים 16: מיפוי פניות למוקד העירוני על מפגעי רעש בפתח תקווה, 2019 - 2022



על פי נתוני המוקד העירוני של עיריית פתח תקווה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים לעיל מציג מיפוי של 31,974 פניות תושבים בנושא מפגעי רעש שהתקבלו בשנים 2019 - 2022 במוקד העירוני של עיריית פתח תקווה. לנוכח מספר הפניות ופיזורן יוצגו להלן ממצאים הנוגעים לחמש השכונות שמהן התקבלו הפניות הרבות ביותר לתקופה האמורה - השכונות הדר המושבות החדשה, המרכז השקט, לב המושבה, מחנה יהודה ונווה גן (להלן - חמש השכונות).



לוח 8 : נתוני השכונות שמהן קיבל המוקד העירוני של פתח תקווה את הפניות הרבות ביותר על מפגעי רעש, 2019 - 2022

שם השכונה	מס' התושבים (2020)	מספר משקי הבית (2020)	מספר הנפשות הממוצע במשק בית**	שטח השכונה ברוטו (דונם)	צפיפות*	מס' פניות התושבים למוקד העירוני				סה"כ פניות
						2019	2020	2021	2022	
לב המושבה	25,552	9,564	2.67	1,248	20 (+7)	702	677	651	649	2,679
הדר המושבות החדשה	21,541	5,682	3.79	1,044	21 (+8)	460	647	722	701	2,530
נווה גן	16,060	4,536	3.54	751	21 (+8)	399	574	720	613	2,306
מחנה יהודה	10,736	3,748	2.86	665	16 (+3)	329	443	396	574	1,742
המרכז השקט	31,957	11,421	2.80	947	34 (+21)	320	391	416	491	1,618
סה"כ	***105,846					2,210	2,732	2,905	3,028	10,875

על פי נתונים על התושבים, על מספר משקי הבית ועל שטח השכונה ברוטו משנתון סטטיסטי לפתח תקווה (2020); וכן על פי נתוני פניות מהמוקד העירוני של עיריית פתח תקווה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מספר נפשות לדונם (ברוטו) מעוגל למספרים שלמים בסוגריים: ההפרש בין מס' הנפשות ובין הממוצע העירוני (כ-13 נפשות לדונם ברוטו).

** משק בית: אדם אחד או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה אחת באופן קבוע ברוב ימות השבוע ויש להם תקציב הוצאות משותף למזון. הם עשויים להיות קרובי משפחה, אנשים שאינם קרובי משפחה או צירוף של אנשים קרובים ושאינם קרובים (אתר למ"ס).

*** על פי אומדני הלמ"ס התגוררו בחמש השכונות כ-42.3% מאוכלוסיית פתח תקווה בסוף שנת 2020.

מהבדיקה עולה כי בשכונת המרכז השקט חל גידול עקבי במספר פניות התושבים למוקד העירוני בנושא מפגעי רעש בשנים שנבדקו. בשכונות הדר המושבות החדשה, מחנה יהודה ונווה גן חל גידול רב-שנתי במספר הפניות, ובשכונת לב המושבה חל קיטון רב-שנתי במספר הפניות. ומספר הפניות הממוצע בחמש השכונות בשנת 2022 היה גדול ממספר הפניות בשנת 2019 בשיעור ממוצע של 63.45%.

הבדיקה שבוצעה העלתה לגבי חמש השכונות בפתח תקווה נמדדה צפיפות גבוהה מהצפיפות הממוצעת בעיר⁶⁴, וכי ארבע מתוך שבע השכונות הצפופות ביותר בפתח תקווה נכללות בלוח.

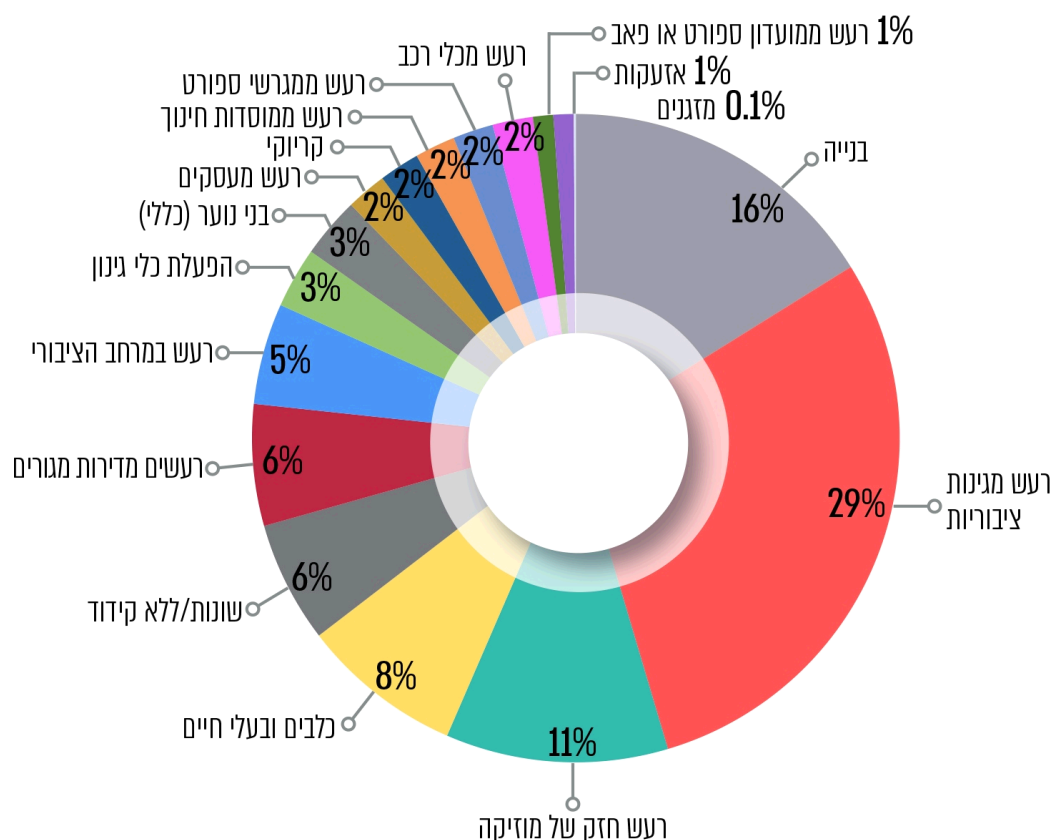
נוכח הריבוי של פניות התושבים בנוגע למפגעי רעש בחמש השכונות ניתח משרד מבקר המדינה את התפלגות נושאי הפניות שהועלו בהן. הניתוח התבצע באמצעות תוכנת OTC ותוצאותיו מוצגות בתרשים שלהלן.

⁶³ בשנים 2019 - 2022 היה שיעור הגידול הרב-שנתי במספר הפניות בשכונת "מחנה יהודה" 74%, ובשכונת נווה גן היה גידול של 54% במספר הפניות; בשכונת "המרכז השקט" היה גידול רב-שנתי של 53%; בשכונת "לב המושבה" היה קיטון רב-שנתי של 8%.

⁶⁴ הצפיפות הממוצעת שנמדדה בפתח תקווה הייתה כ-13 נפשות לדונם.



תרשים 17: ניתוח נושאי פניות תושבים למוקד העירוני בפתח תקווה מחמש השכונות שהתקבלו מהן הפניות הרבות ביותר, 2019 - 2022



על פי נתוני המוקד העירוני של עיריית פתח תקווה, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מנתוני הניתוח עולה כי כשליש מהפניות למוקד (29%) מדווחות על מפגעי רעש מגינות ציבוריות, כשישית מהפניות (16%) מדווחות על רעשים מאתרי בנייה ומהפעלת מכשור מכני וכתשיעית מהפניות (11%) הן על רעשי מוזיקה חזקים.

הבדיקה העלתה כי עיריית פתח תקווה לא ביצעה מיפוי מרחבי של מפגעי הרעש בתחום השיפוט שלה ולא הפיקה ממנו לקחים להתמודדות עימן.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי אגף הביטחון והפיקוח בעירייה מבצע הערכות מצב שוטפות ומנתח את הפניות מכל הגורמים, כאשר ממצאי הניתוח מספקים מידע המסייע לקביעת דרכי טיפול ואכיפה. עוד צוין בתשובה כי אגף הביטחון יוזם מבצעי אכיפה בשיתוף עם אגף איכות הסביבה והאגף לרישום עסקים בעירייה, בין השאר לצורך טיפול במפגעי רעש. העירייה הוסיפה כי האגף לאיכות הסביבה החל למפות את מקורות הרעש השכיחים המתקבלים במוקד העירוני, וזאת לצורך ביצוע פרויקט בשיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה להצבת גלאי רעש במוקדי רעש שונים בעיר לצורך מיפוי מקורות הרעש.

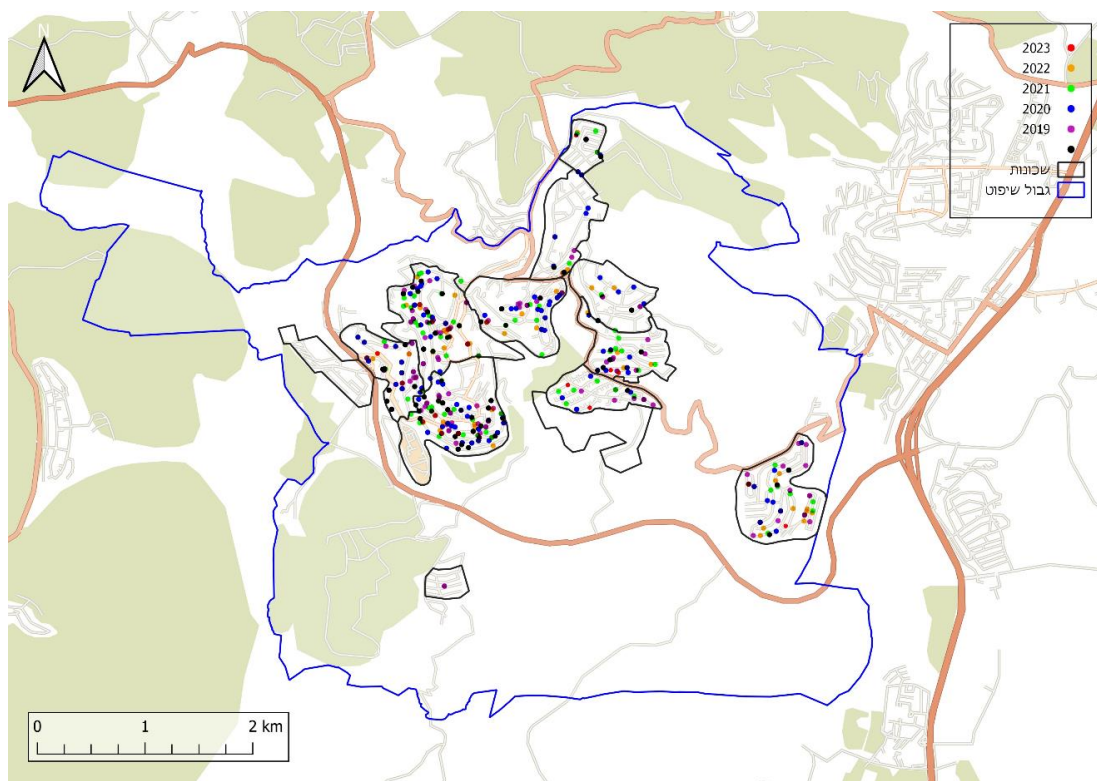
משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית פתח תקווה כי נוסף על הפעולות שהיא מבצעת למיקוד פעולותיה להתמודדות עם מפגעי רעש היא תשתמש במידע המתקבל מפניות הציבור למוקד העירוני ותנתח אותו לצורך סיווג מפגעי הרעש והסיבות להיקרותם ולזהוי אזורים שמהם מגיעות פניות רבות וזאת על מנת שתוכל לנצל את המשאבים העומדים לרשותה לטיפול יעיל ואפקטיבי במפגעי הרעש בתחום שיפוטה.

הדברים מקבלים משנה תוקף כשמדובר בהתמודדות העירייה עם מפגעי רעש מגינות ציבוריות, כפי שעולה מתוצאות הניתוח שתואר לעיל.



צפת

תרשים 18: מיפוי פניות למוקד העירוני על מפגעי רעש בצפת, 2019 - 2023



על פי נתוני המוקד העירוני של עיריית צפת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2019 - 2023 (עד תום חודש ספטמבר) התקבלו במוקד העירוני של עיריית צפת 753 פניות בנושא מפגעי רעש - 23 מהפניות התייחסו לפעילות יזומה של השיטור העירוני בנוגע לאכיפת החוק בעניין הקמת רעש בדירות אירוח בעיר (כלומר אין מדובר בפנייה של תושב).

בביקורת עלה כי בתקופה של כשנתיים וחצי - בין תחילת שנת 2021 ועד ספטמבר 2023 - התקבלו במוקד 100 של המשטרה כ-3,500 פניות על מפגעי רעש בצפת, וכי במוקד העירוני של עיריית צפת התקבלו באותה תקופה 286 פניות בלבד בנושא.

הבדיקה העלתה כי עיריית צפת לא ביצעה מיפוי מרחבי של מפגעי הרעש בתחומה ולא הפיקה ממנו לקחים להתמודדות עימם.

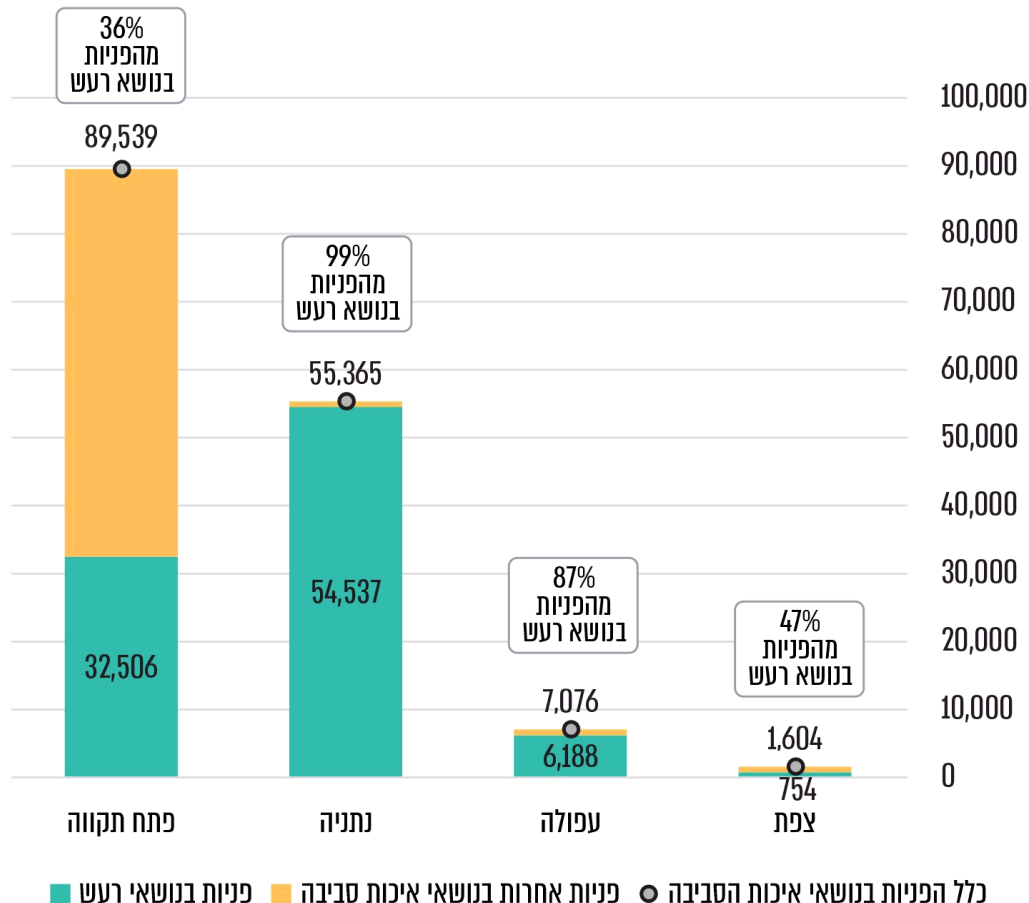
משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית צפת לבחון את אופן הפעלת המוקד העירוני שלה, בין השאר כדי לבחון מדוע התקבלו במוקד העירוני פניות מעטות בנושא רעש בהשוואה למספר הפניות למשטרה בנושא.



טיפול בפניות תושבים על מפגעי רעש

הנתונים על שיעור הפניות בנושא רעש מתוך כלל הפניות בנושאי איכות הסביבה שהתקבלו במוקדים העירוניים מתושבי הרשויות שנבדקו בשנים 2019 - 2023 מוצגים בתרשימים להלן.

תרשים 19: שיעור הפניות למוקדים העירוניים בנושא רעש מתוך כלל הפניות בנושאי איכות הסביבה, 2019 - 2023*



על פי נתוני עיריית נתניה, פתח תקווה, עפולה וצפת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בעיריית נתניה הנתונים לגבי פניות בנושא איכות סביבה הם עד דצמבר 2023. לגבי נתוני הפניות בנושאי רעש התקבלו נתונים עד יוני 2023 ובוצע אומדן לחלק השני של שנת 2023. מעיריית פתח תקווה התקבלו נתונים עד יוני 2023, בעיריית עפולה - הנתונים הם עד דצמבר 2023, ובעיריית צפת עד דצמבר 2022.

מהנתונים בתרשים עולה כי השכיחות של מפגעי רעש מתוך כלל הפניות בנושאי איכות הסביבה גבוהה מאוד בנתניה (כ-99%) ובעפולה (כ-87%). בצפת שיעור הפניות בנושא רעש הוא כ-47%, ובפתח תקווה כ-36%. מכאן עולה כי ככלל, מפגע הרעש הוא מטריד משמעותי ונפוץ בקרב תושבי שתיים מהרשויות שנבדקו. הדבר אף עלה מניתוח התלונות למוקד המשטרה.

משרד מבקר המדינה ניתח את פניות התושבים בנושאי רעש בעיריית נתניה, עפולה ופתח תקווה, כפי שתועדו במוקדים העירוניים של רשויות אלו⁶⁵. יצוין כי רמת התיעוד של הפניות אינה אחידה בכל הרשויות, ולפיכך גם הניתוח אינו זהה. למשל, על פי נתוני המוקד העירוני בנתניה, כ-95% מהפניות בנושאי רעש סווגו כ"רעשים" ולכן לא בוצע פילוח של סיווג הפניות.

⁶⁵ המוקדים העירוניים אינם מבחינים בין הפניות לפי עוצמת הרעש, התדירות והמשך, אלא לפי סיווג פנימי של סוג המפגע, השונה בכל אחת מהרשויות.

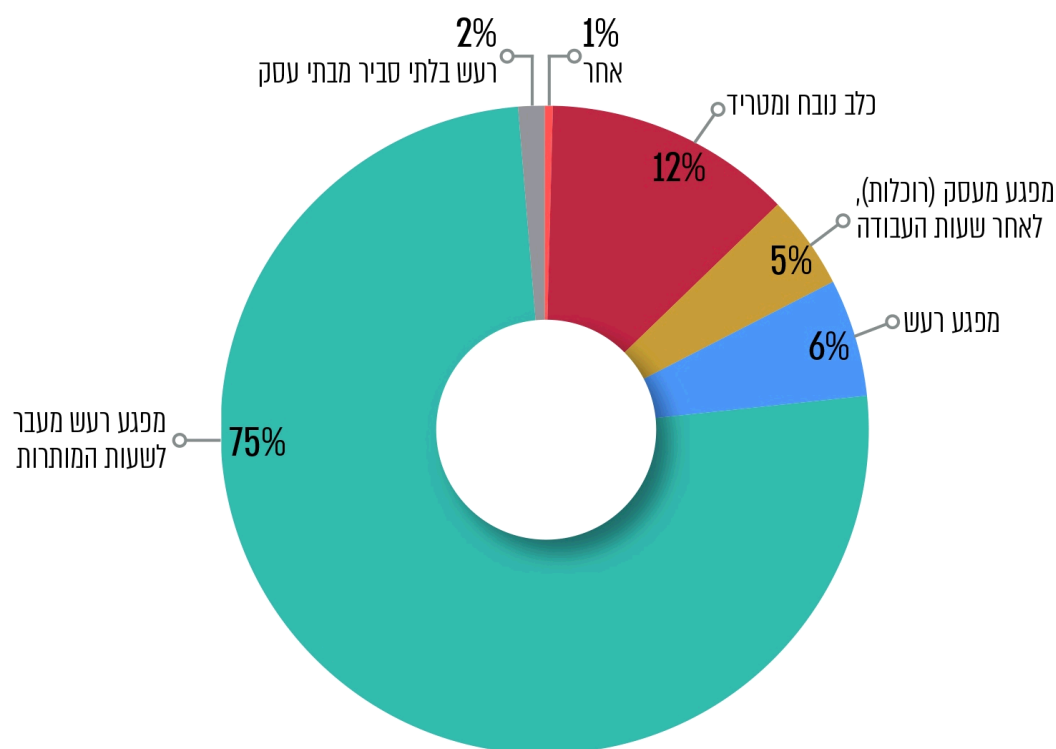


עיריית פתח תקווה

המוקד העירוני של עיריית פתח תקווה סיווג את הפניות בנושאי איכות הסביבה לתתי-נושאים לפי סוג המפגע. בתרשימים להלן מתואר פילוח הפניות בגין מטרדי רעש לפי סוג המטרד בשנים 2023 - 2019.

תרשים 20 : הפניות למוקד העירוני של עיריית פתח תקווה לפי סוגי מטרד הרעש,

*2023 - 2019



על פי נתוני עיריית פתח תקווה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

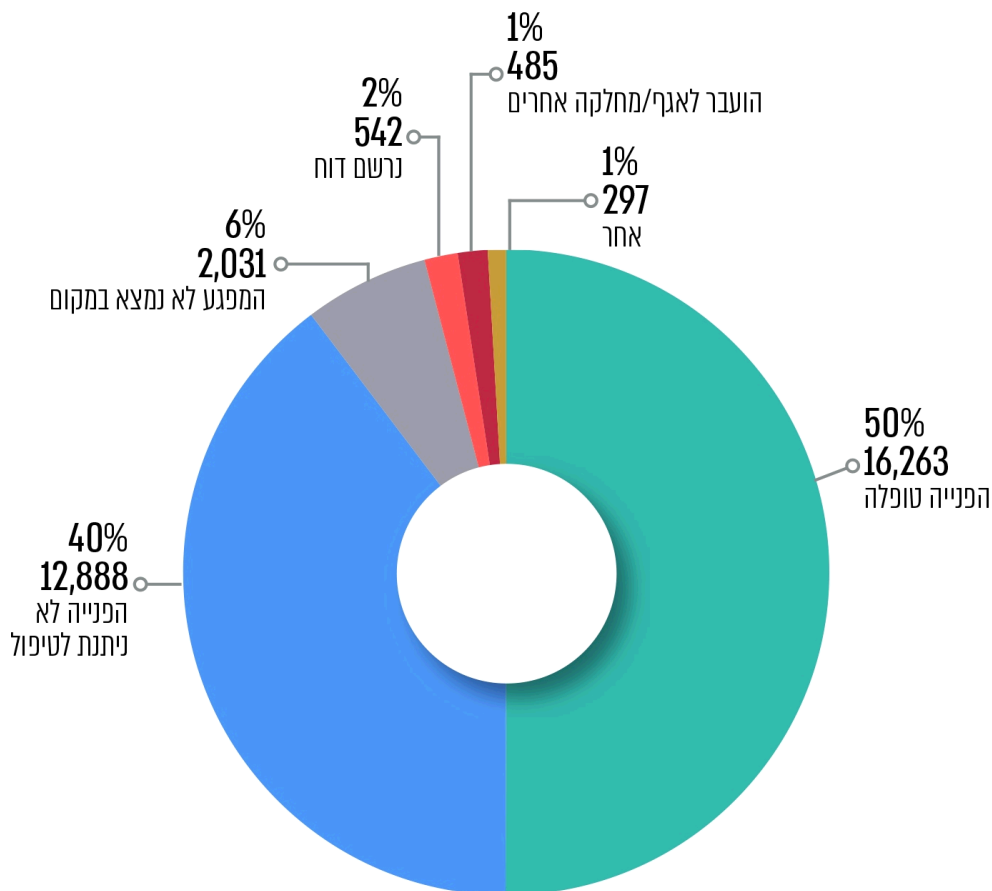
* עד יוני 2023.

** ככלל, בשעות 14:00 - 16:00 ובשעות 23:00 - 7:00.

מנתוני התרשים עולה כי מפגעי הרעש העיקריים (75%) המטרידים את תושבי פתח תקווה הם בגין רעש מעבר לשעות המותרות.



תרשים 21: סטטוס הטיפול בפניות התושבים בפתח תקווה בנושאי רעש, 2019 - 2023 *



על פי נתוני עיריית פתח תקווה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים עד יוני 2023.

מנתוני התרשים עולה כי 40% מהפניות בנושאי רעש סווגו כ"לא ניתנות לטיפול". עוד עולה כי נרשם דוח בעניינן של 2% בלבד מהפניות המטופלות⁶⁶.

הבדיקה⁶⁷ העלתה כי 2,406 מתוך 12,888 הפניות שסווגו כ"לא ניתנות לטיפול" - סווגו ככאלה משום שהגורם המטפל הגיע לאחר שהוסר מפגע הרעש.

535 מהדוחות נרשמו על ידי גורמי השיטור העירוני, ו-7 על ידי עובדי הפיקוח העירוני.

הבדיקה בוצעה על ידי חיפוש מילות מפתח (כגון "אין רעש", "לא נשמע") בשדה "תיאור התלונה".

66

67



לכל פנייה נקבע זמן תקן, לפי האגף המטפל ולפי סוג המפגע, כמפורט בלוח להלן.

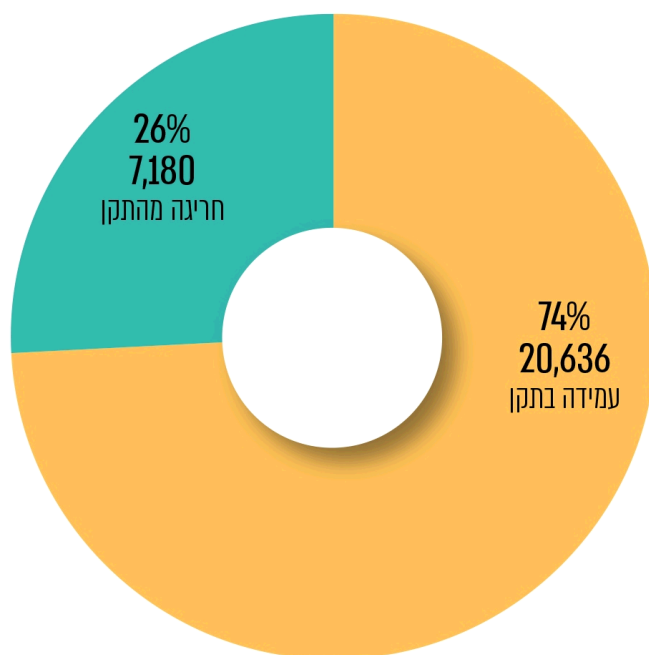
לוח 9: זמן תקן לפי סוג המפגע והאגף המטפל, עיריית פתח תקווה

מספר התלונות	זמן התקן	סוג הרעש	האגף המטפל
24,498	שעה	מפגע רעש מעבר לשעות המותרות	השיטור העירוני
1,522	שעתיים	מפגע מעסק רוכלות לאחר שעות העבודה, רעש מהוצאת ציוד.	השיטור העירוני
1,908	4 שעות	מפגע רעש	הפיקוח העירוני
4,020	24 שעות	כלב נובח ומטריד.	פיקוח וטרינר
133	48 שעות	אחר	פיקוח וטרינר
425	30 ימים	רעש בלתי סביר מבתי עסק	איכות הסביבה

על פי נתוני עיריית פתח תקווה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית פתח תקווה השיבה כי זמני התקן לטיפול במפגעי רעש שונו באוקטובר 2019 מיומיים לארבע שעות, וכי המוקד אינו משנה את זמני התקן שנקבעו לטיפול בפניות שנסגרו לפני כן, באופן שפניות שנסגרו לפני עדכון זמני התקן עשויות להיראות כחורגות מזמני התקן.

תרשים 22: פילוח הפניות למוקד העירוני בנושא רעש לפי שיעור הפניות העומדות בזמני התקן שנקבעו בשנים 2019 - 2023 לעומת שיעור הפניות שחרגו מזמני תקן אלה*



על פני נתוני עיריית פתח תקווה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים נכונים לתקופה שמנובמבר 2019 עד יוני 2023.

בלוח להלן מתואר תהליך הטיפול בכמה פניות (שנבחרו באקראי) מתוך הפניות שסווגו "לא ניתן לטיפול מהסיבות הנ"ל".



לוח 10 : דוגמאות לטיפול בפניות בנושאי רעש למוקד של עיריית פתח תקווה

מספר הפנייה	האגף המטפל	תיאור הפנייה	תיאור הטיפול בפנייה	זמן התקן לטיפול בפנייה*	זמן הטיפול בפועל**
190203026	פיקוח עירוני	גגן של בית ספר מפעיל מפוח מהשעה 30:6. הפונה טוענת שהדבר קורה בכל יום שישי בבוקר.	"כרגע אני נמצא במקום, איני רואה מפגע במקום"	יומיים	שעה ו-18 דקות
190205289	פיקוח רב-תכליתי	"גגן מפעיל מפוח".	הגגן השתמש במכשיר גיזום ולא במפוח.	יומיים	17 וחצי שעות
190301317	פיקוח רב-תכליתי	בגינה ציבורית מול הבית גננים מפעילים מפוח, מעיפים אבק ומקימים רעש.	גננים של העירייה נדרשו להפסיק את הפעלת המפוח, והם אכן הפסיקו.	יומיים	48 דקות
190403446	פיקוח רב-תכליתי	הפונה, אישה מבוגרת הרגישה לרעש, טוענת שביצוע עבודות בנייה גורם רעש רב.	במקום עובד טרקטור פרטי ששובר בטון במהלך תהליך בנייה, והדבר חוקי מבחינת שעות הפעילות וחוק הרעש.	יומיים	שעה ו-54 דקות
190403556	פיקוח רב-תכליתי	גגן מפעיל מפוח.	צוות הפיקוח הגיע באיחור למקום.	יומיים	חמש שעות ו-12 דקות
190503628	פיקוח רב-תכליתי	גגן מפעיל מפוח אוויר בשטח פרטי.	הצוות הגיע למקום כשעתיים לאחר זמן הפנייה, והגגן כבר לא נמצא במקום.	יומיים	כחמישה ימים
210301709	איכות הסביבה	רעש בוקע מהמנוע של המקפאים של חברת קייטרינג.	בדיקת הרעש אמורה להתבצע בביתו של הפונה. אם הפונה אנונימי לא ניתן לבצע את הבדיקה.	30 ימים	יומיים וחצי
210813796	איכות הסביבה	מפגע של רעש בכניסה לרחוב, בייחוד בשעות הצהריים. סירנות של אמבולנסים מופעלות בתדירות גבוהה.	רעש מרכבי חירום אינו בטיפול אגף איכות הסביבה.	30 ימים	כיומיים
211105446	איכות הסביבה	נפתח מכון כושר ללא רישיון. מהמכון בוקע רעש, והוא פועל בשישי בערב ובשבת.	לא ניתן לטפל בפנייה, בין שהפונה אנונימי ובין שמסר את שמו.	30 ימים	כשלוש שעות



מספר הפנייה	האגף המטפל	תיאור הפנייה	תיאור הטיפול בפנייה	זמן התקן לטיפול בפנייה*	זמן הטיפול בפועל**
220201953	איכות הסביבה	פריקת סחורה המלווה ברעש רב מתבצעת באופן קבוע בשעות 4:00 - 5:00 לפנות בוקר.	לא ניתן לטפל בתלונה אנונימית.	30 ימים	שעה ו-18 דקות
220201678	איכות הסביבה	הפונה טוענת שאחד מחברי הוועד התקין בחדר המשאבות שעון לחץ דיגיטלי כדי להעצים את זרם המים בשעות שהוא מתקלח. כשהוא מפעיל אותו הרעש מגיע עד הקומה השנייה ומעיר את הפונה.	משיחה עם המתלונן עלה כי מדובר בסכסוך בין שכנים.	30 ימים	כיומיים
190200324	ביטחון	באחת הדירות בבניין מושמעת מוזיקה רועשת.	לאחר שעובד העירייה הגיע למקום הפונה מסר כי המוזיקה כבר כובתה.	שעה	חצי שעה
190202924	ביטחון	טוען שנערים משמיעים מוזיקה רועשת.	הפונה ביקש לבטל את הפנייה משום שהנערים כבר עזבו את המקום.	שעה	שעתיים וחצי
190202984	ביטחון	נשמעת מוזיקה בעוצמה גבוהה.	עובד העירייה הגיע למקום, ביצע סריקה ברחוב וברחובות הסמוכים, אך לא אותר מקור הרעש של הקריוקי.	שעה	כ-12 דקות
190305908	ביטחון	נערים מרעישים ברחוב.	הנערים לא אותרו במקום. נפתח אירוע גם במוקד 100 במשטרה. השוטרי דיבר עם הפונה וזה מסר שהנערים עזבו את המקום.	שעה	42 דקות

על פי נתוני עיריית פתח תקווה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* באוקטובר 2019 זמן התקן שונה מיומיים לארבע שעות.

** זמן הטיפול בפועל חושב על ידי משרד מבקר המדינה, כהפרש בין התאריך והשעה של סגירת הפנייה לבין התאריך והשעה של פתיחתה.

מהלוח עולה כי במסגרת הטיפול בחמש מהפניות לא אותר מפגע הרעש בהגיעו של הגורם המטפל לאזור, וכי קביעת זמן תקן של כמה שעות או כמה ימים לטיפול במפגעי רעש מסוימים עלולה לרוקן מתוכן את הטיפול בו. למשל, זמן התקן שנקבע לטיפול במפגע רעש של עבודות גינון ומפוח



היה ארבע שעות, אך בשלושה מתוך חמישה המקרים המתוארים בלוח לעיל מפגע הרעש כבר לא נמצא במקום.

הבדיקה העלתה כי מהרישום המתייחס ל-684,437 פניות למוקד העירוני בפתח תקווה בתקופה שבין ינואר 2019 ליוני 2023, עולה כי הגורם האוכף את החוקים והתקנות הנוגעים למפגע הרעש הגיע למקום לאחר שהמפגע כבר לא היה קיים. דבר זה עלול להעיד על מחסור בכוח האדם האוכף, או על הגדרת זמן תקן שאינו רלוונטי.

מומלץ כי עיריית פתח תקווה תבחן את הסיבות להישנותם של מקרים שבהם, כפי שעולה מרישומיה, עובדיה אינם מגיעים במועד לטפל במפגעי הרעש, ובכלל זה כי היא תבדוק אם ראוי לעדכן את זמן התקן המוגדר לטיפול במפגעי רעש.

68 2,031 פניות שלגביהן נרשם כי המפגע לא נמצא במקום ו-2,406 פניות שסווגו כ"לא ניתנות לטיפול" משום שהגורם המטפל הגיע לאחר שהוסר מפגע הרעש.



עיריית נתניה

בלוח להלן מובאות דוגמאות לפניות (שנבחרו באקראי) של תושבי נתניה בנושאי רעש למוקד העירוני בחודשים ינואר 2021 עד יוני 2023.

לוח 11: דוגמאות לפניות בנושאי רעש למוקד עיריית נתניה, 2021 - 2023*

האגף המטפל	פרטי האירוע	פנייה חוזרת כן/לא	זמן תקן	זמן הטיפול בפועל
איכות הסביבה	"אני מבקש מכם לבדוק אם המזגנים של העסקים עומדים בנורמה, כי יש רעש גדול מאוד יומם ולילה והדבר מפריע מאוד".	כן	כ-20 ימים	לא נרשם
איכות הסביבה	התושב מדווח על רעש שמקורו במזגן תעשייתי שמותקן בבניין קרוב.	לא	כ-18 ימים	כ-3 ימים
איכות הסביבה	פאנל סולרי אשר הותקן על גג בית ספר מרעיש במידה חריגה, הפונה היא מנהלת בית הספר המבקשת לבצע בדיקה בנושא.	לא	18 ימים	כ-38 ימים
איכות הסביבה	הפונה מדווח על רעש של גנרטור שפועל לאורך שעות היום ומקים רעש רב.	לא	כ-19 ימים	כ-20 ימים
איכות הסביבה	פעמון בית ספר פועל בכל השבוע ויש בכך מטרד.	לא	כ-20 ימים	כ-9 ימים
פיקוח עירוני	שיפוצים בקומה השמינית, רעש בלתי סביר.	כן	שעה וחצי	כ-3 שעות
פיקוח עירוני	הפעלת מוזיקה בעוצמה גבוהה בשטח ציבורי.	לא	שעה וחצי	כ-4 שעות
פיקוח עירוני	צליל אזעקה מביתו של קשיש.	כן	שעה וחצי	כשעתיים
פיקוח עירוני	הפונה מדווח על מוזיקה בעוצמה גבוהה מאוד מבית הספר. לטענתו הוא גר 150 מטר מבית הספר ובכל זאת שומע אותה.	כן	שעה וחצי	כ-45 דקות
פיקוח עירוני	התושבת מדווחת על מוזיקה הבוקעת משני גני ילדים בשעות 14:00 - 16:00.	כן	שעה וחצי	כשלוש שעות
שיטור עירוני	מסיבה רועשת במעונות.	לא	כ-34 שעות וחצי	כשבע שעות וחצי
שיטור עירוני	לטענת הפונה בוקעת מוזיקה מרעישה מאוד מבית הקפה.	כן	שעתיים	כשלוש שעות
שיטור עירוני	צפצוף ממקור לא ידוע נמשך יותר מיממה.	לא	שעתיים	כ-6 שעות
שיטור עירוני	עבודות בנייה.	כן	ארבע שעות	כחמש שעות
שיטור עירוני	כבר כמה שעות בוקעים רעשים מתוך אתר בנייה בשל עבודות במבנה.	כן	ארבע שעות	כשעתיים

על פי נתוני עיריית נתניה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עד יוני 2023.

מהלוח עולה כי שמונה מתוך 15 הפניות המתוארות הן פניות חוזרות, וכי זמן הטיפול בפועל בתשע פניות היה ארוך יותר מזמן התקן.

עוד העלתה הבדיקה כי כ-27,500 (כ-55%) מתוך 50,195 פניות למוקד העירוני של עיריית נתניה בנושא רעש בשנים 2019 - 2023 הן פניות חוזרות. שיעור זה עשוי להצביע על בעיה בטיפול במפגעי רעש.

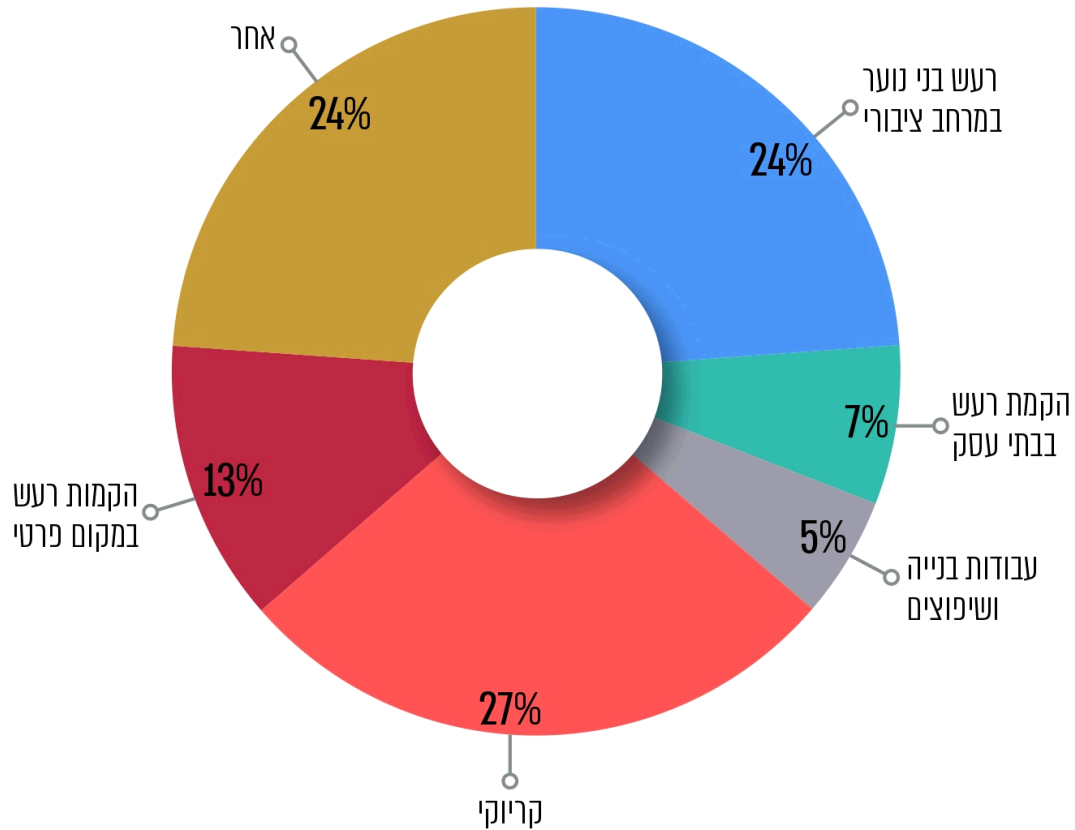


מומלץ כי עיריית נתניה תבחן את הסיבות לשיעור הגדול של הפניות החוזרות למוקד העירוני בנושא מפגעי רעש ותפעל לצמצמו.

עפולה

המוקד העירוני של עיריית עפולה סיווג את הפניות בנושאי איכות הסביבה לתתי-נושאים לפי סוג המפגע. בתרשימים להלן מתואר פילוח הפניות בגין מטרדי רעש לפי סוג המטרד בשנים 2019 - 2023.

תרשים 23 : הפניות למוקד העירוני של עפולה לפי סוגי מטרדי רעש, 2020 - 2023 *

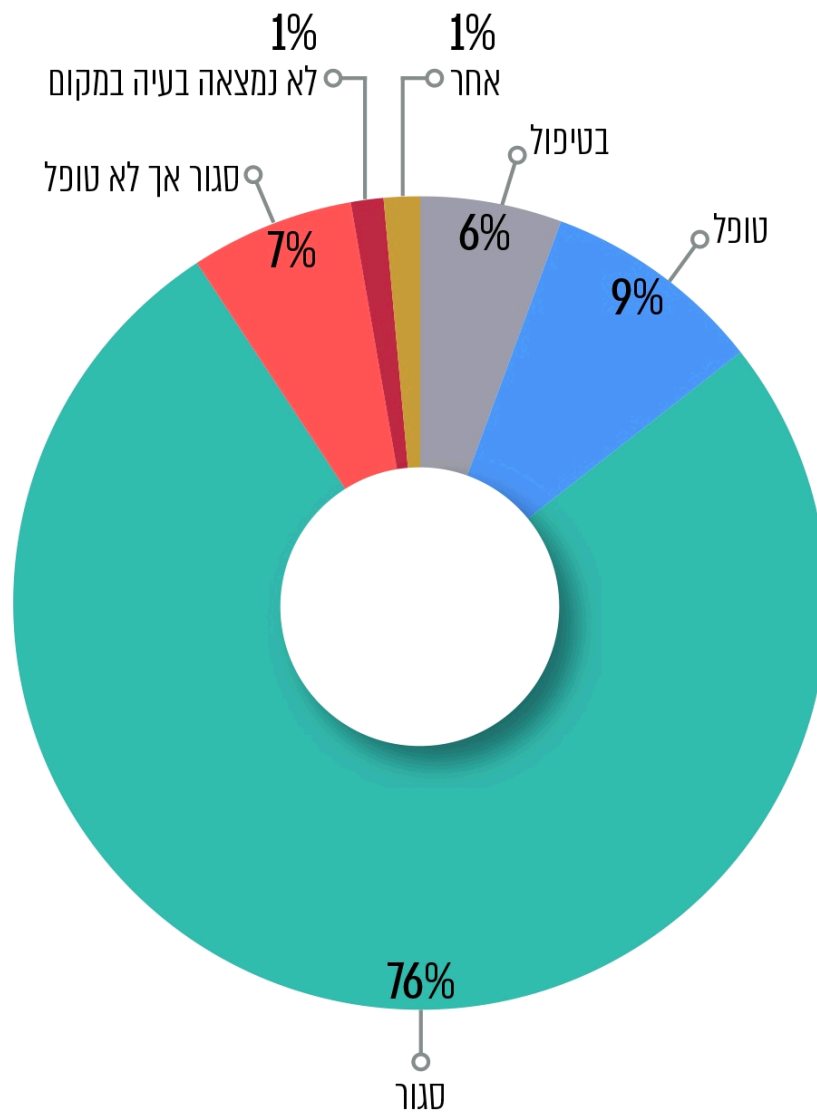


* עד דצמבר 2023.

מנתוני התרשים עולה כי מפגעי הרעש העיקריים המטרידים את תושבי עיריית עפולה הם רעש ממכוניות קריוקי (27%) ורעש שמקימים בני נוער (24%).



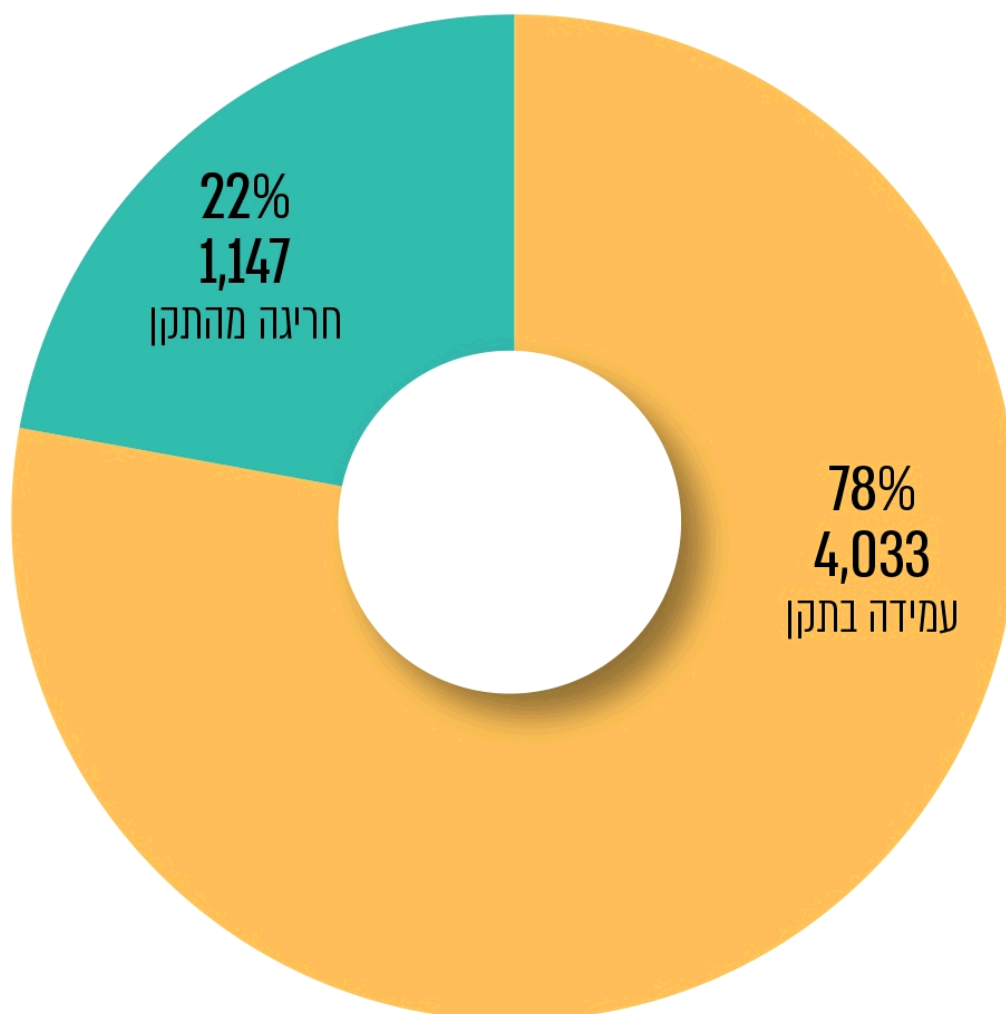
תרשים 24: פילוח הפניות למוקד העירוני בנושא רעש, לפי סטטוס הטיפול בהן, 2019 - 2023*



על פי נתוני עיריית עפולה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
*עד 26.12.23.



תרשים 25: פילוח הפניות למוקד העירוני בנושא רעש, לפי שיעור הפניות שעמדו בזמן התקן שנקבע בשנים 2019 - 2022 ושיעור הפניות שחרגו ממנו



על פי נתוני עיריית עפולה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי 76% מהפניות בנושא רעש למוקד העירוני של עיריית עפולה נסגרו. עוד עולה כי הטיפול ב-22% מהפניות חרג מזמן התקן.

מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי 80 פניות בנושא רעש בעיריית עפולה בשנים 2019 - 2023 סווגו כ"לא נמצאה בעיה במקום". בדיקה נוספת⁶⁹ העלתה כי ב-333 פניות נוספות הגורם המטפל הגיע לאחר שמפגע הרעש הוסר, כי 310 מהפניות היו בסטטוס "סגור", ו-74 בחריגה מזמן התקן.

בלוח להלן מובאות דוגמאות לפניות (שנבחרו באקראי) של תושבי עפולה בנושאי רעש למוקד העירוני בשנים 2019 - 2022.

⁶⁹ חיפוש על פי מילות מפתח כגון "אין רעש".



לוח 12: דוגמאות לפניות בנושאי רעש למוקד עיריית עפולה, 2019 - 2022*

מספר הפנייה	תיאור הפנייה	תיאור הטיפול בפנייה	זמן תקן לטיפול בפנייה	זמן הטיפול בפועל
2019102253	מדווחת על רעש קריוקי משעות הבוקר הנמשך ללא הפסקה.	"טופל, הגעתי למקום עם השוטר, עשינו סריקות לאורך כל הרחוב. לא שמענו רעש, הפונה לא מסר את מספר הטלפון שלו".	30 דקות	40 דקות
2019072645	יש חבורה של ילדים מרעישים.	"טופל, הגעתי למקום עם השוטר, הבחנתי בקבוצה גדולה, הנערים הורחקו מהמקום".	45 דקות	19 דקות
2019043375	תושבת מתלוננת על נער שמציק לתינוקות בגן המשחקים תוך הקמת רעש.	"טופל, הגעתי למקום עם השוטר, בהגיענו למקום הנער כבר עזב".	45 דקות	שעתיים
2020122257	רעש של ניסור וריתוך מתכת מבניין.	"טופל, הגעתי למקום עם השוטר, במקום לא שמעתי רעש של עבודות. בשיחה טלפונית עם הפונה היא מסרה שהרעש הופסק והבעיה הסתדרה".	30 דקות	14 דקות
2020102818	לטענת התושבת בוקע רעש מעסק שטיפת כלי רכב; עוצמת המוזיקה גבוהה.	"טופל, הגעתי למקום באזור התעשייה. עוצמת המוזיקה סבירה, לא בוצעה עבירה במקום, הכול כשורה".	30 דקות	18 דקות
2020082455	בספסלים ליד סניף הדואר יושבת משפחה עם ילדים. הדיירת מדווחת שהם מרעישים מאוד ומלכלכים את המקום ומבקשת מגורמי האכיפה להגיע ולפנות אותם מהמקום.	המשפחה יושבת שם באופן קבוע, עושה רעש ומלכלכת.	45 דקות	21 דקות
2020063868	קריוקי מתחנת דלק	"טופל, הגעתי למקום עם השוטר. אין רעש במקום, הכול תקין".	30 דקות	24 דקות
2021113195	התושב מדווח על מוזיקת קריוקי בעוצמה גבוהה מאוד ומבקש לטפל בכך בהקדם.	הפנייה נסגרה. לאחר סיור במקום לא אותר רעש, הכול כשורה.	30 דקות	39 דקות
2021092085	התושב מדווח על מוזיקה בקולי קולות בפנטהאוז.	"הגעתי למקום עם השוטר ודיברנו עם בעל הדירה. הוסבר לו שיש רעש חזק. הוא הפסיק אותו".	30 דקות	40 דקות
2021063315	בני נוער מתגודדים בכניסה בשער בית הספר. חשש להתגודדות אלימה.	"הפנייה נסגרה. הגענו עם השוטר למקום. לא היו במקום אנשים, הכול כשורה".	45 דקות	19 דקות
2021041348	מדווח על רעש קריוקי מבית בעוצמה בלתי סבירה.	לטענת התושב עובדי השיטור צריכים להגיע מהר יותר ובאופן מוסווה כדי שלא ידעו	30 דקות	40 דקות



מספר הפנייה	תיאור הפנייה	תיאור הטיפול בפנייה	זמן תקן לטיפול בפנייה	זמן הטיפול בפועל
		שהם מגיעים ולא יכבו את המוזיקה וידליקו אחרי שהם הולכים.		
2022122317	ילדים שצועקים וצורחים במגרש משחקים של תיכון ; מנסה לישון. אבקש לפנות אותם.	"הגענו למקום ולא הבחנו בנערים. הפונה אינה עונה לטלפון".	30 דקות	39 דקות
2022101279	קריוקי - מבקשת לא להזדהות.	"הגענו למקום. הרעש הופסק. לא שוחחתי עם הפונה עקב השעה המאוחרת".	30 דקות	36 דקות
2022074109	לטענת התושב, שביקש להישאר אנונימי, משעות הבוקר יש רעש חזק של קריוקי ברחוב.	"לאחר סריקה לא אותר מקור הרעש. הכול כשורה".	30 דקות	20 דקות
2022030774	"התושבת מדווחת על רעש מהקומה שמתחתיה קומה 2 רעש לא מוזיקה וטרנסים מבקשת לגשת לשם להגיד לו להפסיק. טוענת שהרעש חזר".	"הפנייה נסגרה אך לא טופלה. השכן מקומת הקרקע הפסיק את הרעש. כמו כן המוקדנית שוחחה עם הפונה, וזו אמרה שהרעש הופסק".	30 דקות	12 דקות

על פי נתוני עיריית עפולה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

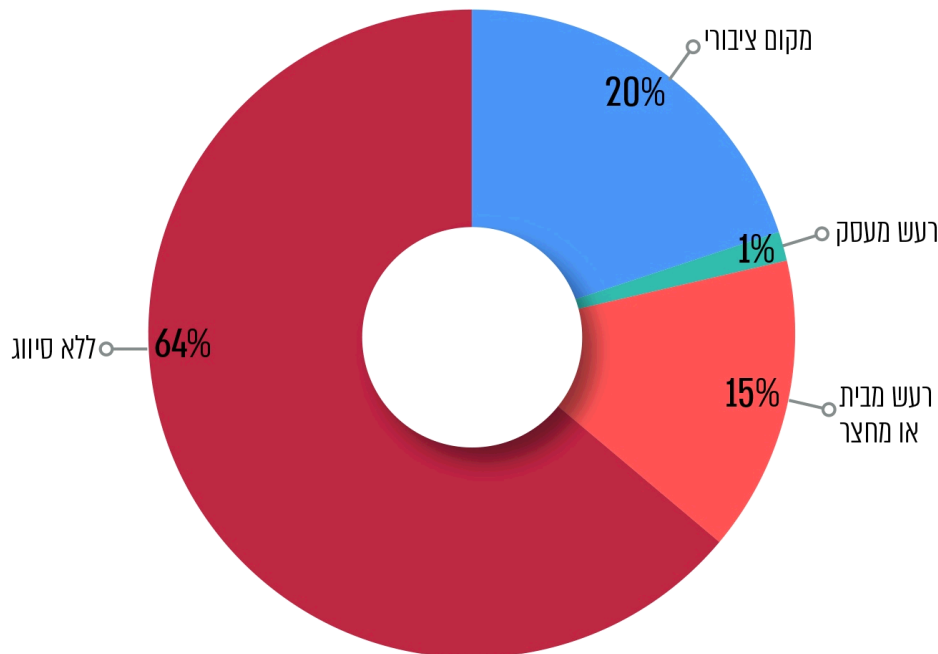
מהלוח עולה כי בשבע מתוך 15 הפניות לעיריית עפולה שהוצגו לעיל, זמן הטיפול בפועל היה ארוך יותר מזמן התקן, וכי הגורם שטיפל בתשע מהפניות הגיע למקום ולא איתר את מקור הרעש.

מומלץ כי עיריית עפולה תבחן את אופן הטיפול בפניות שנסגרות אף שמפגע הרעש לא נמצא במקום ותבדוק אם זמן התקן שנקבע רלוונטי לסוג המפגע המדווח.



צפת

תרשים 26: פילוח פניות תושבי צפת למוקד העירוני בגין מפגעי רעש, לפי סוג המטרד,
*2023 - 2019



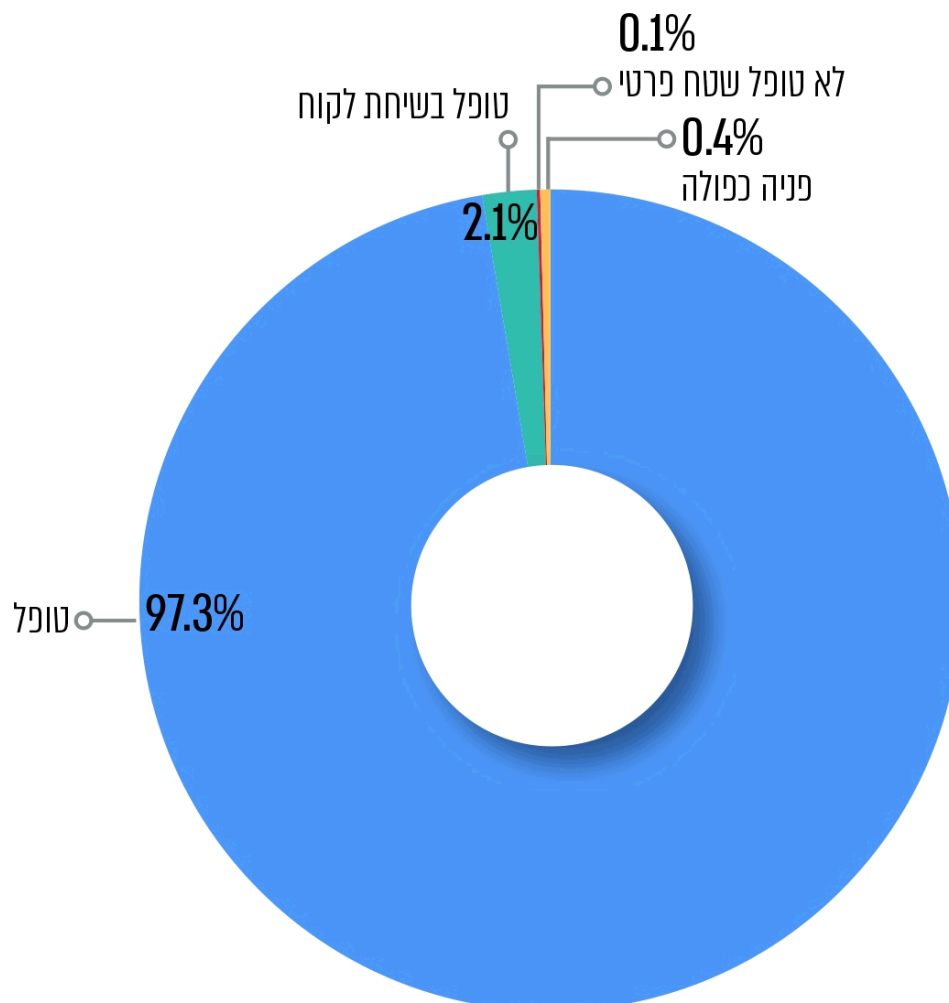
על פי נתוני עיריית צפת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עד הרבעון השלישי של שנת 2023.

מהתרשים עולה כי המוקד העירוני אינו מסווג את מרבית הפניות אליו בנושא רעש (64% מהן), וכך למעשה אין באפשרות העירייה לנתח את פניות התושבים בנושא מפגעי רעש לפי סוגם כדי לזהות מגמות ודפוסים שיסייעו לשיפור הטיפול במפגעים אלה. עוד עולה כי מרבית הפניות שכן סווגו נוגעות למפגעי רעש במקום ציבורי (20%) ולמפגעי רעש מבית או מחצר (15%).

מומלץ כי עיריית צפת תפעל לסיווג של מפגעי הרעש לפי סוגם, דבר אשר יסייע לה בהתמודדות מועילה יותר עם מפגעי הרעש בתחום שיפוטתה.



תרשים 27 : פילוח פניות התושבים למוקד העירוני של עיריית צפת בנושאי רעש, לפי סטטוס הטיפול בפנייה, 2019 - 2023*



על פי נתוני עיריית צפת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עד הרבעון השלישי של שנת 2023.

מהתרשים עולה כי מרבית הפניות (97%) של תושבי צפת למוקד העירוני בנושאי רעש בשנים 2019 - 2023 סווגו כ"טופלי".



בלוח להלן מתואר תהליך הטיפול בכמה פניות (שנבחרו באקראי) מתוך הפניות לעיריית צפת בנושא.

לוח 13: דוגמאות לטיפול בפניות בנושאי רעש, עיריית צפת

מספר הפנייה	תת-נושא	תיאור הפנייה	תיאור הטיפול בפנייה	סטטוס טיפול בפנייה	זמן הטיפול בפנייה
2019060489	לא צוין	פנייה חוזרת של תושבת העיר לגבי רעש חזק מהצימרים. היא ציינה שהמוזיקה אינה פוסקת מאז הבוקר וביקשה שגורמי השיטור העירוני יגיעו ללא דיחוי לטפל במפגע.	טופל, יש להתקשר למשטרה.	טופל	9 דקות
2020010068	רעש מבית / חצר	תושבת העיר מדווחת על אזעקה ממעונות הסטודנטים.	נשלחה הודעה לשיטור העירוני.	טופל	כ-6 ימים
2020030386	מקום ציבורי	הפונה טוענת כי השכנים שומעים רעשים מהמקלט ומבקשת שגורמי השיטור העירוני יגיעו לבדוק זאת.	טופל, בהגעה למקום לא נמצא ממצא חריג.	טופל	25 דקות
2020030404	מקום ציבורי	תושבת העיר מדווחת על קבוצה של נערים שמנפצים נפצים ומרעישים.	"טופל, הגעתי למקום קיימתי כמה סיורים לאורך הכביש, לא נשמעו נפצים, הכול היה שקט לא נראו נערים. הפונה עודכנה ומסרה תודה רבה".	טופל	45 דקות
2020030648	מקום ציבורי	תושבת העיר מדווחת "על התקהלות ורעש של המון אנשים ליד מתקן המים מהצימרים".	טופל, בעת ההגעה למקום הרעש הופסק.	טופל	53 דקות
2021042154	רעש מבית /מחצר	תושבת העיר מדווחת על שכנים שהניחו בחצר הציבורית את הפסנתר וכל היום מנגנים ומרעישים, ומבקשת מגורמי האכיפה להגיע כדי לפנות את הפסנתר מהמקום, נמסר לה שייתכן כי זהו רכוש פרטי. התושבת טענה כי המשטרה מסרה לה שהנושא הוא בתחום אחריותו של השיטור העירוני.	טופל, הפסנתר פונה מהמקום.	טופל	כ-5 ימים



מספר הפנייה	תת-נושא	תיאור הפנייה	תיאור הטיפול בפנייה	סטטוס טיפול בפנייה	זמן הטיפול בפנייה
2021060653	מקום ציבורי	תושבת העיר התקשרה למשטרה ודיווחה על מוזיקה רועשת מבריכת השחייה בימי שבת, והמשטרה הפנתה אותה למוקד.	הפנייה נקראה.	טופל	כיומיים
2021090444	לא צוין	תושבת העיר פנתה למשטרה ודיווחה כי בוקע רעש בלתי נסבל מדירת השכנים. הפונה ציינה שבמשטרה ביקשו ממנה להעביר את הפנייה גם לעירייה, והוסיפה כי מדובר בבעיה חוזרת ונשנית ולכן ביקשה טיפול בדחיפות יתר.	טופל, גורמי הפיקוח לא עבדו בחג. יש לפנות למוקד 100.	טופל	כיומיים
2022021493	מקום ציבורי	תושבת העיר דיווחה על רעש הבוקע מרמקולים.	טופל, הרעש הופסק.	טופל	28 דקות
2022021997		תושבת העיר דיווחה כי דלת של בית אבות אינה מפסיקה להרעיש ושאלה את גורמי השיטור למה סגרו את הפנייה.	"טופל, אין לנו טיפול בנושא אין לנו יכולת לאכוף את החוק במקום".	טופל	38 דקות
2022062401	רעש מעסק	תושב העיר דיווח למוקד העירוני על אזעקות שמופעלות בשעות הלילה ממרכז מסחרי. לטענת התושב, האחראי למוקד העירוני מסר לו לפנות למוקד 100.	"טופל, לאחר שיחה עם הפונה הוסבר לו כי אם המפגע יישנה עליו להתקשר למוקד 100 והמשטרה תטפל. הפונה מסר תודה רבה".	טופל	10 דקות
2023010605	מקום ציבורי	פונה מדווח על כמה טרקטורונים שמתפרעים לאורך הרחוב ומסכנים את הולכי הרגל וגם גורמים לרעש.	נבדק, הכול תקין.	טופל	6 דקות
2023071612	מקום ציבורי	תושבת העיר מתלוננת על רעש וונדליזם בגינה הציבורית.	נבדק, הכול תקין.	טופל	כ-7 שעות
2023081891	רעש מבית / חצר	"יש משפחה שמשכירה מבנה כמו וילת אירוח, הפונים ציינו 'אין לנו יום ולא לילה', השוטר ביקש לפנות לשיטור שלנו".	נבדק, הכול תקין.	טופל	21 דקות



מספר הפנייה	תת-נושא	תיאור הפנייה	תיאור הטיפול בפנייה	סטטוס טיפול בפנייה	זמן הטיפול בפנייה
2023092863	מקום ציבורי	פונה ביקש לעצור את הכריזה של הבחירות שמושמעת ברחוב כבר חמש שעות ומפריעה לפונה.	נבדק, הכול תקין.	טופל	21 דקות

על פי נתוני עיריית צפת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשמונה מתוך 15 הדוגמאות לפניות בנושאי רעש, סווגה הפנייה כ"טופלה" אף שלא נבדקה בפועל (הפנייה הועברה למשטרה, המפגע לא נמצא, או שלא ניתן לאכוף את החוק בעניינו). נוסף על כך, הבדיקה העלתה כי למוקד אין זמן תקן לטיפול במפגעי רעש.

מומלץ כי עיריית צפת תקבע זמן תקן לטיפול במפגעים סביבתיים בכלל, ובמפגעי רעש בפרט, וזאת כדי לייעל את ההתמודדות עימם. עוד מומלץ כי עיריית צפת תפעל לסיווג מדויק של סטטוס הטיפול בפניות התושבים בנושאי מפגעי רעש, לצורך ניתוח מועיל ופיקוח על הטיפול בהם.



מהניתוח המרחבי של פניות התושבים למוקדים העירוניים של הרשויות שנבדקו, ובייחוד מהניתוחים המפורטים שבוצעו בעפולה ובפתח תקווה, עולה כי ניתוחים מעין אלה שהוצגו לעיל מסייעים בזיהוי אזורים הסובלים מריבוי מפגעי רעש בתחומי הרשות המקומית ובזיהוי של סוגי המפגעים העיקריים. באמצעות המידע המופק מניתוחים אלה יכולה העירייה להקצות משאבים באופן ממוקד, יעיל ומועיל לטיפול במפגעי הרעש המטרידים ביותר את התושבים.

ניתוח נתוני הפניות העלה כי מפגעי הרעש העיקריים בפתח תקווה הם רעש מעבר לשעות המותרות, ובמקרים רבים (4,437 פניות) הגורם המטפל הגיע למקום המפגע לאחר שזה הסתיים; בנתניה קיים שיעור גבוה של פניות חוזרות בנושא רעש (כ-55%); מפגעי הרעש העיקריים בעפולה הם רעש מקריוקי ורעש שמקימים בני נוער, וביחס ל-333 פניות בנושא רעש הגורם המטפל הגיע לאחר שמפגע הרעש הוסר; בצפת לא נקבע זמן תקן לטיפול בפניות מפגעי רעש ובנוגע למרביתן (64%) לא בוצע סיווג של סוג הרעש. ניתוח הפניות מצביע על האפשרות שזמני התקן שנקבעו ארוכים מדי לטיפול בפניות במפגעי רעש, וכי ייתכן שיש מחסור הן במשאבים לטיפול במפגע בעת היקרותו והן במשאבים למניעתו בעתיד. עוד עלה כי הרשויות שנבדקו לא ביצעו ניתוחי מידע של פניות התושבים או פעולות יזומות לאכיפה במוקדי רעש עירוניים אלא נתנו מענה לפניות שהתקבלו.

מומלץ כי העיריות נתניה, עפולה, פתח תקווה וצפת יבצעו ניתוחים מרחביים של פניות התושבים למוקד על מפגעי רעש על כלל התוכן המופיע בהן על מנת שיוכלו לזהות את המפגעים הבולטים המטרידים את תושביהן, יזמו פעולות לאיתור מפגעים, ימקדו את מאמציהן כדי לייעל את הטיפול שלהן במפגעים אלה ויבחנו את הדרך להגברת האכיפה.

עוד מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה ישקול לקבוע סיווג אחיד לפניות בנושא מפגעי רעש המתקבלים במוקדים העירוניים, כדי לסייע למשרד במיפוי ובזיהוי של המפגעים במישור הארצי.

פעילות הוועדות לאיכות הסביבה

הוועדה לאיכות הסביבה היא ועדת חובה ברשויות המקומיות⁷⁰, שמעמדה נקבע בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה). תפקידה של הוועדה הוא ליזום ולתכנן פעילות

⁷⁰ בסעיפים 148 ו-149 לפקודת העיריות נקבע אילו ועדות מחויבת הרשות המקומית להקים ולהפעיל ובהן ועדת מכרזים; ועדת כספים; ועדת חינוך; ועדת משק לשעת חירום (מל"ח); ועדה לענייני ביקורת; ועדת הנחות (לענייני ארנונה); ועדת בטיחות בדרכים; ועדה לקידום מעמד הילד; ועדה להנצחת זכרם של נרצחי



בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימה של הסביבה. הרכב הוועדה נקבע בפקודה כמפורט להלן: ארבעה חברי מועצת הרשות, עובד בכיר האחראי לתחום איכות הסביבה ברשות ושני נציגי ציבור תושבי המקום. נציג המשרד להגנת הסביבה מוזמן לדיונים באופן קבוע ומשתתף בהם על פי שיקול דעתו. כמו כן נקבע בפקודת העיריות כי הוועדה צריכה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים, ואם נבצר מיו"ר הוועדה להשתתף בדיונה מכל סיבה שהיא - על ראש העירייה לדאוג לכנסה.

הפקודה אינה מגדירה כיצד על הוועדה לפעול ואינה מעניקה להחלטותיה תוקף סטטוטורי. לפיכך מעמדה המעשי של הוועדה עשוי להיקבע על פי טיב עבודת חברה, הקשר שהם מקיימים עם הציבור לשיקוף צרכיו ומידת שיתוף הפעולה של הוועדה עם היחידה לאיכות הסביבה ברשות המקומית, עם איגוד ערים לאיכות סביבה (אם קיים) ועם המשרד להגנת הסביבה⁷¹. במצב זה יש הבדלים רבים בין פעולות הוועדות לאיכות הסביבה ברשויות המקומיות, כפי שיוצג להלן.

הבדיקה העלתה כי שלוש מהרשויות שנבדקו - נתניה, עפולה ופתח תקווה - הקימו ועדות לאיכות הסביבה, ואילו עיריית צפת לא הקימה ועדה כזו.

על עיריית צפת להקים ועדה לאיכות הסביבה כנדרש בפקודת העיריות על מנת שתוכל למלא את תפקידה המרכזי בתכנון ובייזום של פעילויות בתחומים הנוגעים להגנת הסביבה.

עיריית צפת מסרה בתשובתה מאפריל 2024 למשרד מבקר המדינה כי נושא קיום ישיבות ועדת איכות סביבה יועלה בישיבות העבודה הראשונות של הנהלת העיר החדשה.

תדירות התכנסויות הוועדה

בפקודת העיריות נקבע כי על ועדות החובה בעירייה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים.

הביקורת העלתה כי בין ינואר 2019 ועד לסוף יוני 2023 הוועדות לאיכות הסביבה בעיריות נתניה, עפולה ופתח תקווה לא התכנסו אחת לרבעון כנדרש. ועדת איכות הסביבה של עיריית נתניה התכנסה 12 פעמים, בפרוטוקול פגישת הוועדה ביולי 2022 נכתב כי "הוועדה מתכנסת לראשונה לשנת 2022 היות ויו"ר הוועדה הקודמת בחרה שלא לקיים את הוועדה"; הוועדה של עיריית עפולה התכנסה 14 פעמים; והוועדה של עיריית פתח תקווה התכנסה תשע פעמים, כל זאת בפרק זמן שבו היו הוועדות אמורות להתכנס 18 פעמים בסך הכול.

העובדה שהוועדות לאיכות הסביבה ברשויות שנבדקו לא התכנסו בתדירות הנדרשת פוגעת ביכולתן לבצע את תפקידן לתכנן פעילויות לשמירה של הסביבה ולהתמודדות עם מפגעים סביבתיים.

על עיריות נתניה, עפולה ופתח תקווה לקיים את פגישות הוועדה לאיכות הסביבה כסדרן ובמועדן בהתאם לנדרש בפקודת העיריות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי חשוב מאוד שוועדות החובה השונות יקיימו פעילות אקטיבית, וזאת כדי להגביר את אמון התושבים בעירייה. אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד בוחן את סוגיית התכנסויות הוועדות השונות ובין היתר את הוועדה לאיכות הסביבה. המשרד ימשיך לבחון דרכים לחיזוק היכולות של השלטון המקומי ואת דרכי הפיקוח והבקרה עליו.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי הוועדה לאיכות הסביבה של העירייה התכנסה משנת 2020 באופן רציף כנדרש.

טורר; ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים; וועדה לאיכות הסביבה. כמו כן רשאית העירייה לבחור ועדות שונות בהתאם לצרכיה.

משרד הפנים, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות - ועדת איכות הסביבה (2018), עמ' 26.



השתתפות בישיבות הוועדה

בפקודת העיריות נקבע כי ארבעה חברי מועצת העיר יכהנו כחברי הוועדה עם האחראי לתחום איכות הסביבה בעירייה ועם שני נציגי ציבור.

הבדיקה העלתה כי בנתניה השתתפו בישיבות הוועדה שהתקיימו פחות משלושה חברי מועצה בממוצע בתקופה שבין מרץ 2019 לבין אוגוסט 2023. בעפולה השתתף בישיבות הוועדה שהתקיימו חבר מועצה אחד בממוצע בתקופה שבין מרץ 2019 לבין מרץ 2023, וב-11 מתוך 14 הישיבות שהתקיימו השתתף יו"ר הוועדה כנציג יחיד של מועצת העיר⁷². בפתח תקווה השתתפו פחות משני חברי מועצה בכל ישיבת ועדה בממוצע בתקופה שבין דצמבר 2019 לבין אפריל 2023.

בשל חשיבות תפקידן של הוועדות לאיכות הסביבה, שנקבעה בפקודה כוועדת חובה, מומלץ כי עיריות נתניה, עפולה ופתח תקווה יפעלו להשתתפות מלאה של חברי מועצת העיר בישיבות הוועדה לאיכות הסביבה.

כמו כן, מומלץ כי משרד הפנים יפעל, במסגרת הכלים העומדים לרשותו, לצמצום היעדרויות חברי מועצת העיר בישיבות הוועדה לאיכות הסביבה.

גיבוש תוכנית שנתית ורב-שנתית על בסיס סקר מפגעים סביבתיים

בשנת 2018 פרסם משרד הפנים המלצות להפעלת הוועדה לאיכות הסביבה בעיריות (להלן - המלצות משרד הפנים) ולפיהן על הוועדה לפעול, בין השאר, למיפוי הסוגיות והמפגעים הסביבתיים ברשות המקומית (להלן - סקר מפגעים סביבתיים), לבניית תוכנית שנתית ורב-שנתית ולקביעת סדר עדיפויות בנוגע להקצאת משאבי הרשות לטיפול בסוגיות סביבתיות (להלן - תוכנית עבודה שנתית ותוכנית עבודה רב-שנתית, בהתאמה).

עיריית נתניה: העירייה הכינה תוכנית עבודה שנתית לשנים 2022 ו-2023. התוכנית אושרה בדיון בוועדה באוגוסט 2022 ובפרוטוקול הדיון צוין כי היא תובא לאישור מועצת העיר⁷³. עם זאת עלה כי תוכנית העבודה לא הייתה זמינה באתר המרשתת של העירייה. הועלה כי העירייה לא הכינה תוכנית עבודה רב-שנתית, וכי היא לא ביצעה סקר מפגעים סביבתיים.

עיריות עפולה ופתח תקווה: הוועדות לאיכות הסביבה בעיריות האמורות לא הכינו תוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית. יו"ר הוועדה בעפולה מסר לצוות הביקורת כי הוא מחליט באילו נושאים לדון, בין השאר בעקבות פניות של תושבים אליו ברשתות החברתיות. הועלה כי עיריית עפולה לא ביצעה סקר מפגעים סביבתיים בתחום שיפוטתה.

מומלץ כי הוועדות לאיכות הסביבה בעיריות נתניה, עפולה ופתח תקווה יפעלו בהתאם להנחיות משרד הפנים; יכינו תוכנית פעולה רב-שנתית לפעילותן שתתבסס על סקר מפגעים סביבתיים; ויבחנו באמצעים העומדים לרשותן - לרבות ביצוע סקרי תושבים והתייעצות עם המוקד העירוני ועם מנגנוני הפיקוח והאכיפה - עם אילו אתגרים מתמודדת הרשות בתחום הגנת הסביבה.

עוד מומלץ כי הוועדות לאיכות הסביבה בעיריות עפולה ופתח תקווה יכינו תוכניות עבודה שנתיות לפעולתן לשנת 2024, יביאו אותן לאישור במועצת העיר ויפרסמו אותן לציבור לאחר אישורן.

התייחסות למפגעי רעש בדיוני הוועדות

נמצא כי הוועדה לאיכות הסביבה של עיריית עפולה עסקה בדיוניה בנושאים הנוגעים ישירות לטיפול במפגעי רעש, למשל בבניית קיר אקוסטי לאורך כביש 65; בצורך בהגברת מעורבות

⁷² צוין כי יו"ר הוועדה נתן את דעתו על היעדרותם המתמשכת של חברי מועצת העיר מהישיבות, וכי הדחתו של אחד מהם הועלתה בדיון הוועדה באפריל 2021.

⁷³ עיריית נתניה, פרוטוקול ועדת איכות הסביבה באוגוסט 2022. התוכנית אושרה בישיבת מליאת מועצת העיר בנובמבר 2022.



המשטרה באכיפת החוקים והתקנות בעניינם מטרדי רעש מגינות ציבוריות בקרבת מבני מגורים; בצורך במדידת עוצמת רעש ממבנה תפילה; בנגינת מוזיקה בעוצמה גבוהה מכלי רכב ומרמקולים פרטיים; ובצורך בהסדרה של הטיפול ברעשים מגינות ציבוריות.

בוועדות של עיריות נתניה ופתח תקווה לא התקיימו דיונים שעסקו ישירות בנושא מפגעי רעש.

לנוכח שכיחותם של מפגעי הרעש והמגוון הרחב המאפיין אותם, מומלץ כי הוועדות לאיכות הסביבה בעיריות נתניה ופתח תקווה יתייחסו בדיוניהן למפגעים אלה ויציעו דרכים להתמודדות עימם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הוועדה לאיכות הסביבה בעיריית עפולה שעסקה במפגעי רעש במסגרת דיוניה.

סיכום פעילותן של הוועדות לאיכות הסביבה ברשויות שנבדקו מוצג בלוח להלן.

לוח 14: השוואת פעילות הוועדה לאיכות הסביבה ברשויות שנבדקו 2019 - 2023*

צפת	פתח תקווה	עפולה	נתניה	
-	9	14	12	מספר ההתכנסויות
-	50.0%	77.8%	66.7%	שיעור ההתכנסויות בפועל ממספר ההתכנסויות שנדרש לקיים בתקופה זו לפי החוק (18)
-	כ-8**	כ-7	כ-8	מספר המשתתפים הממוצע בפגישה (ללא מוזמנים חד-פעמיים, בעיגול למספרים שלמים)
-	1.4	1.2	2.6	המספר הממוצע של חברי מועצת העיר בכל אחת מארבע הפגישות (כולל יו"ר הוועדה)
-	0***	5	0	מספר הדיונים שבהם עלתה סוגיה הקשורה לטיפול במפגעי רעש
-	לא	לא	כן - לשנים 2022 ו-2023	האם מצוין בפרוטוקולי הדיונים כי הוועדה הכינה תוכנית פעולה שנתית או רב-שנתית לטיפול במפגעי רעש?
-	9	12	12	מספר הישיבות שהתקיימו בנוכחות יו"ר הוועדה מכלל הישיבות שהתקיימו

המקור: אתרי המרשתת של הרשויות שנבדקו ומידע שהתקבל מרשויות אלו במהלך הביקורת.

* עד 30.6.23.

** ראש העירייה השתתף בשתי פגישות של הוועדה (בספטמבר 2020; ובאפריל 2021).

*** בדיון ביוני 2021 היה אזכור כללי של טיפול אגף איכות הסביבה בעירייה במפגעי רעש, במסגרת הצגתו של סיכום פעילות האגף.



לצד הליקויים שנמצאו בפעילות ועדות לאיכות הסביבה ברשויות שנבדקו - שאינן מתכנסות בתדירות ובהרכב הקבועים בחוק - נמצא כי הן אינן ממלאות את ייעודן כמתוות מדיניות שניתן לבסס עליה תוכניות עבודה ארוכות טווח לפעילות הרשויות המקומיות בתחום איכות הסביבה בתחום שיפוטן.

אף כי הוועדה אינה מחויבת לעסוק בהיבט מסוים של איכות הסביבה, חשוב שהיא תכלול עיסוק במפגעי הרעש, בין היתר בשל השפעותיהם השליליות על בריאות הציבור.



לפיכך, מומלץ כי ועדת איכות הסביבה של עיריית נתניה ופתח תקווה תעסוק בנושא מפגעי הרעש באופן יזום וכחלק מתוכנית העבודה שלהן.

הסמכת פקחים סביבתיים

הרשויות המקומיות רשאיות להסמיק מבין עובדיהן פקחים סביבתיים (מכוח חוק סמכויות פקחים) ככלי אכיפה נוסף העומד לרשותן. בסמכות הפקח הסביבתי לאכוף מכלול של חוקים בתחום איכות חיהם וסביבתם של תושבי הרשויות המקומיות. לפיכך, באמצעות הסמכת פקחים סביבתיים, הרשויות יכולות להגביר את האכיפה בנושא מפגעים סביבתיים בכלל, ובנושא מפגעי רעש בפרט.

הבדיקה העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת עיריית נתניה ופתח תקווה לא הסמיכו פקחים סביבתיים, עיריית פתח תקווה הסמיכה פקח סביבתי אחד בלבד, ועיריית נתניה הסמיכה 15 פקחים סביבתיים.

אי-הסמכת פקחים סביבתיים פוגעת ביכולתן של הרשויות המקומיות לאכוף את החוקים והתקנות בעניין של עבירות רעש בתחום שיפוטן.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית נתניה שהסמיכה 15 פקחים לאכיפת חוקי סביבה. באמצעות הסמכת פקחים סביבתיים הרשויות יכולות להגביר את האכיפה בנושא מפגעים סביבתיים בכלל, ובנושא מפגעי רעש בפרט.

מומלץ כי עיריית נתניה ופתח תקווה יפעלו להסמכת פקחים סביבתיים על מנת שיוכלו לאכוף טוב יותר חוקים ותקנות בעניינם של מפגעים סביבתיים בכלל, ועבירות הרעש בפרט, בתחום שיפוטן. כמו כן מומלץ כי עיריית פתח תקווה תשקול, במידת הצורך, להסמיק פקחים סביבתיים נוספים, בין היתר לצורך הגברת אכיפת החוקים והתקנות בעניינם של מפגעי רעש.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי רכשה מד רעש, וכי בכוונתה להכשיר עובד פיקוח לתפקיד פקח סביבתי במאי 2024.

פעילות היחידות הסביבתיות

היחידות הסביבתיות הן הזרוע הביצועית והמקצועית למימוש מדיניות בתחום איכות הסביבה בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות בהן הן פועלות.⁷⁴ במישור המקצועי, המשרד הוא הגורם המפקח על היחידה הסביבתית והתומך בה באמצעות פרסום קולות קוראים תלת-שנתיים. המשרד מספק גם הדרכה והכשרה לעובדי היחידה הסביבתית. במסגרת התמיכה השוטפת נדרשת היחידה הסביבתית להגיש תוכנית עבודה ודוחות ביצוע חצי-שנתיים לאישור המחוז במשרד שלו היא מדווחת.

היחידות הסביבתיות נחלקות לשלושה סוגים: יחידה עירונית - מחלקה ברשות מקומית אחת; יחידה אזורית - מחלקה הכפופה לרשות אחת, אך מטפלת בענייני כמה רשויות, המשתתפות במימון היחידה; ואיגוד ערים.⁷⁵ הנתונים על חלוקת סוגי היחידות השונות ברשויות המקומיות בישראל מפורטים בלוח שלהלן.

⁷⁴ יצוין כי רשויות מקומיות אינן מחויבות להקים יחידה סביבתית או להצטרף ליחידה סביבתית קיימת.
⁷⁵ איגוד ערים הוא התאגדות סטטוטורית של כמה רשויות סמוכות (מתוקף צו של שר הפנים מכוח חוק איגוד ערים, התשט"ו-1955) בכפוף להנהלה אחת, והוא מספק שירותים בתחומים שונים, לרבות בנושאי הגנת הסביבה, לרשויות השותפות באיגוד.



לוח 15: נתונים על סוגי היחידות הסביבתיות (יח"ס) הקיימות (בפריסה ארצית)*

מספר יחידות סביבתיות	סה"כ רשויות מקומיות מאוגדות	סה"כ אוכלוסייה ברשויות המאוגדות (אלפי נפש)
יח"ס עירוניות	22	3,595
יח"ס אזוריות	44	1,761
איגודי ערים לאיכות הסביבה	10	2,820
רשויות מקומיות החברות באשכול אזורי ⁷⁶ בלבד	12**	672
רשויות מקומיות ללא יחידות סביבתיות***	-	347
סה"כ	88	9,195

על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מעודכן ל-16.7.23.

** מספר האשכולות האזוריים.

*** רשויות שאין בהן יחידה סביבתית ואינן חברות באיגוד ערים לאיכות סביבה או באשכול אזורי.

מהלוח עולה כי 18 רשויות מקומיות הן ללא יחידה סביבתית ואינן חברות באיגוד ערים לאיכות סביבה או באשכול אזורי⁷⁷.

מתוך 18 הרשויות המקומיות שאין בהן יחידות סביבתיות, העיריות באר יעקב, גני תקווה וקריית אונו; המועצות המקומיות ג'דידה-מכר, להבים, מבשרת ציון ושוהם; והמועצה האזורית חבל מודיעין לא השיבו על פניית משרד מבקר המדינה בנושא.

העיריות גבעת שמואל וראש העין והמועצות המקומיות כפר שמריהו ועומר השיבו למשרד מבקר המדינה בפברואר ובמרץ 2024 כי בחנו את המלצתו והחליטו שאין בכוונתן להקים יחידה סביבתית או להצטרף ליחידה סביבתית קיימת נוסף על האמצעים שהן נוקטות לאכיפת החוקים בעניין מפגעי רעש, וזאת בין היתר מטעמי חיסכון תקציבי ומשום שלדעתן אין צורך ממשי באכיפת החוקים. עם זאת, עיריית ראש העין ציינה בתשובתה כי הנושא ייבחן מחדש לאחר כניסת ראש העירייה הנבחר לתפקיד. המועצה המקומית סביון השיבה במרץ 2024 כי היא מעסיקה פקח סביבתי.

מומלץ כי 18 הרשויות המקומיות שאין בהן יחידות סביבתיות יפעלו להקמת יחידה סביבתית או להצטרפות ליחידה סביבתית קיימת אשר תסייע בהתמודדות עם מפגעים סביבתיים בכלל, ועם מפגעי רעש בפרט. עוד מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יסייע לרשויות אלה בהקמת יחידה סביבתית.

המועצות המקומיות בית דגן ומיתר השיבו לשד מבקר המדינה בנושא במרץ 2024 כי ישקלו את ההמלצה.

עיריית יהוד-מונוסון והמועצות המקומיות קריית יערים ורמת ישי השיבו למשרד מבקר המדינה בפברואר ובמרץ 2024 כי יפעלו להצטרפות ליחידה סביבתית בהקדם.

עיריית נתניה: אגף איכות הסביבה בעיריית נתניה משמש גם היחידה הסביבתית של העירייה, והוא מנה בתקופת הביקורת 12 עובדים. היחידה מרכזת את הפעילות העירונית בתחום איכות הסביבה בעיר ומנחה את יתר הגופים העירוניים בנושא. במסגרת זו עוסקת היחידה בניהול

⁷⁶ אשכול אזורי כהגדרתו באתר המרשתת של משרד הפנים הוא: "איגוד ערים מיוחד (מסוג אשכול רשויות מקומיות) אשר הוקם במטרה לעודד פיתוח חברתי וכלכלי-אזורי ולקדם שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו. האשכול מבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות מקומיות שכנות" (אוחזר ב-16.6.24).

⁷⁷ באר יעקב, בית דגן, ג'דידה-מכר, גבעת שמואל, גני תקווה, חבל מודיעין, יהוד, כפר שמריהו, להבים, מבשרת ציון, מיתר, סביון, עומר, קריית אונו, קריית יערים, ראש העין, רמת ישי, שוהם.



קשר מקצועי בנושאים סביבתיים עם גורמי פנים עירוניים, עם מוסדות ציבוריים בעיר ועם גורמי חוץ לרבות משרדי הממשלה.

תחומי הפעילות של היחידה הם, בין היתר, צמצום חשיפת האוכלוסייה לסיכונים ולמפגעים סביבתיים (אוויר, רעש, קרינה ועוד) ואף מניעתם, קידום התייעלות אנרגטית, ריכוז ועדות עירוניות לרבות הוועדה לאיכות הסביבה, קידום השמירה על הסביבה הימית ועוד.

עיריית עפולה: המחלקה לאיכות הסביבה משמשת גם היחידה הסביבתית של עיריית עפולה. היחידה כפופה לאגף שפ"ע בעירייה, והיא אמונה על הטיפול והשיפור של איכות החיים והסביבה של תושבי העיר במגוון תפקידים, משימות ואתרים. בתקופת הביקורת המחלקה מנתה ארבעה עובדים: מנהלת המחלקה, מפקחת רישוי עסקים ותעשייה, מזכירה ופקח סביבתי.

פעילות המחלקה לאיכות הסביבה בעיריית עפולה כוללת, בין היתר, הפחתה של זיהום אוויר ממפעלים ושל מטרדי ריח, פעילות לחינוך סביבתי בגני ילדים ובתי ספר, עידוד התחבורה הציבורית והנסיעה באופניים, קידום בנייה ירוקה מול קבלני הבנייה, מתן מענה על ענייני מטרדי רעש ואכיפת החוק בנושא.

עיריית פתח תקווה: האגף לאיכות הסביבה בעיריית פתח תקווה משמש גם היחידה הסביבתית בעירייה. היחידה פועלת לקידום הנושאים הסביבתיים, לשיפור איכות החיים ולקידום הקיימות בעיר. במסגרת הפעילות המקצועית של היחידה מתקיימים שיתופי פעולה רבים עם אגפי העירייה השונים באופן שהיחידה היא החוליה המקשרת בינם ובין התושבים בניהול חי העיר בראייה סביבתית. מבחינת המבנה הארגוני של העירייה כפופה היחידה למינהל שיפור פני העיר (להלן - שפ"ע). בשנת 2022 מנתה היחידה 11 עובדים (לרבות מנהלים) ובהם פקח סביבתי, שהוסמך מכוח חוק סמכויות פקחים, ומהנדסת אקוסטיקה הכותבת חוות דעת על מסמכים סביבתיים בנושא אקוסטיקה.

פעילות היחידה כוללת, בין היתר, טיפול בפניות תושבים לגבי מפגעים סביבתיים (אוויר, קרינה ורעש, חומרים מסוכנים ועוד), מתן מידע בנושאים סביבתיים, תכנון סביבתי, התוויית דרישות סביבתיות בעסקים טעוני רישוי, פיקוח סביבתי וחינוך לקיימות. היחידה מטפלת במטרדי רעש ברחבי העיר שמקורם בפעילות של בתי עסק, בתי ספר ומוסדות ציבור, וכן מבצעת מדידות רעש בבתי מגורים בשעות הלילה לפי דרישה.

היחידה פועלת לקבלת משאבים לפעילות סביבתית באמצעות הגשת קולות קוראים של המשרד להגנת הסביבה בנושאים סביבתיים שונים ושל משרדי ממשלה נוספים. אלה כמה מהקולות הקוראים שהוגשו בשנת 2022: "אפשרי בריא" לקידום הבריאות של תושבי העיר; קול קורא להצללה ולקירור של העיר; תוכנית היערכות לשינוי אקלים; וסיורים מודרכים ברשות העירונית.

עיריית צפת: הבדיקה העלתה כי למועד סיום הביקורת עיריית צפת לא הקימה יחידה סביבתית.

מומלץ כי עיריית צפת תקים יחידה סביבתית, אשר תסייע לה בהתמודדות עם מפגעים סביבתיים במרחב העיר בכלל, ועם מפגעי רעש בפרט.

עיריית צפת השיבה למשרד מבקר המדינה כי הנושא של הקמת יחידה סביבתית יועלה בישיבות העבודה הראשונות של הנהלת העירייה החדשה.



תקצוב היחידות הסביבתיות במסגרת קולות קוראים של המשרד

המשרד להגנת הסביבה מפרסם קולות קוראים, שמטרתם תמיכה שוטפת ביחידות הסביבתיות בשלטון המקומי בביצוע פעילויות סביבתיות שונות. על מנת לקבל את התמיכה המוצעת בקולות הקוראים, רשות מקומית נדרשת להגיש בקשה לקול הקורא בהתאם לתנאים המפורטים בו, ובכלל זה להגיש את המסמכים הרלוונטיים. התמיכה ביחידות הסביבתיות באמצעות הקולות הקוראים ניתנת לתקופה של שלוש שנים.

בקולות הקוראים נקבעו תנאי סף מינהליים כגון קיום הכללים שנקבעו בנוהל התמיכות הכללי של המשרד להגנת הסביבה, והגשת הבקשה באמצעות מערכת ממוחשבת עד למועד מסוים, וחתימתה על ידי שני מורשי החתימה של הגוף מגיש הבקשה⁷⁸; וכן תנאי סף מקצועיים כגון התנאי שהיחידה הסביבתית של הרשות המקומית המבקשת תמנה לפחות ארבעה אנשי מקצוע, ועל שניים מהם לעסוק באופן בלעדי בנושא חינוך סביבתי או פסולת ומיחזור בלבד. כמו כן, בקולות הקוראים מפורטת רשימת מסמכים שעל הרשות לצרף במסגרת הבקשה, לרבות מסמכים אלה: טופס בקשה החתום בשתי חתימות דיגיטליות של מורשי חתימה; דוח תקציב מול ביצוע והצעת תקציב; ומסמכים שעל הרשות להגיש מדי שנה כגון תוכניות עבודה ודוחות פעילות.

מאחר שעיריית צפת לא הקימה יחידה סביבתית, היא לא יכלה לנצל את המשאבים הכספיים שהעמיד המשרד להגנת הסביבה במסגרת הקולות הקוראים לטיפול במפגעים סביבתיים בכלל, ובמפגעי רעש בפרט.

מומלץ כי לאחר שעיריית צפת תקים יחידה סביבתית, היא תפעל לניצול המשאבים הכספיים במסגרת הקולות הקוראים ליחידות הסביבתיות שמפרסם המשרד להגנת הסביבה. זאת על מנת שתוכל לטפל כראוי בתחום שיפוטה במפגעים סביבתיים בכלל ובמפגעי רעש בפרט.

עיריית צפת השיבה למשרד מבקר המדינה כי לאחר הקמת יחידה סביבתית יועלה הנושא של ניצול המשאבים הכספיים והקולות הקוראים בישיבות העבודה הראשונות של הנהלת העירייה החדשה.

בדצמבר 2020 פרסם המשרד להגנת הסביבה קול קורא⁷⁹ לתמיכה ביחידות סביבתיות לשנים 2021 - 2023. נושאי התמיכה היו: (א) תמיכה שוטפת ביחידות סביבתיות קיימות; (ב) תמיכה בקיום כוונות בנושא טיפול באירועי חירום סביבתיים ברשויות מקומיות; ו-(ג) תמיכה ברכישת ציוד ליחידה הסביבתית וקבלת שירותי כיוול ותחזוקה. היקף התקציב שהעמיד המשרד להגנת הסביבה במסגרת קול קורא זה היה כ-89 מיליון ש"ח⁸⁰. בשנת 2022 פרסם המשרד להגנת הסביבה קול קורא נוסף⁸¹ לתמיכה ביחידות הסביבתיות בשלטון המקומי לשנים 2022 ו-2023, בהיקף תקציבי של עד 11 מיליון ש"ח.

סכום התמיכות שאישר המשרד ליחידות הסביבתיות ברשויות שנבדקו בשנים 2017 - 2023 (במסגרת שלושה קולות קוראים שפורסמו בשנים אלו) והסכומים ששולמו בפועל ליחידות אלו מוצגים בתרשים להלן.

⁷⁸ על פי הקולות הקוראים, הגופים הרשאים להגיש בקשה לקבלת תמיכה הם רשויות מקומיות ואיגודי ערים לאיכות סביבה.

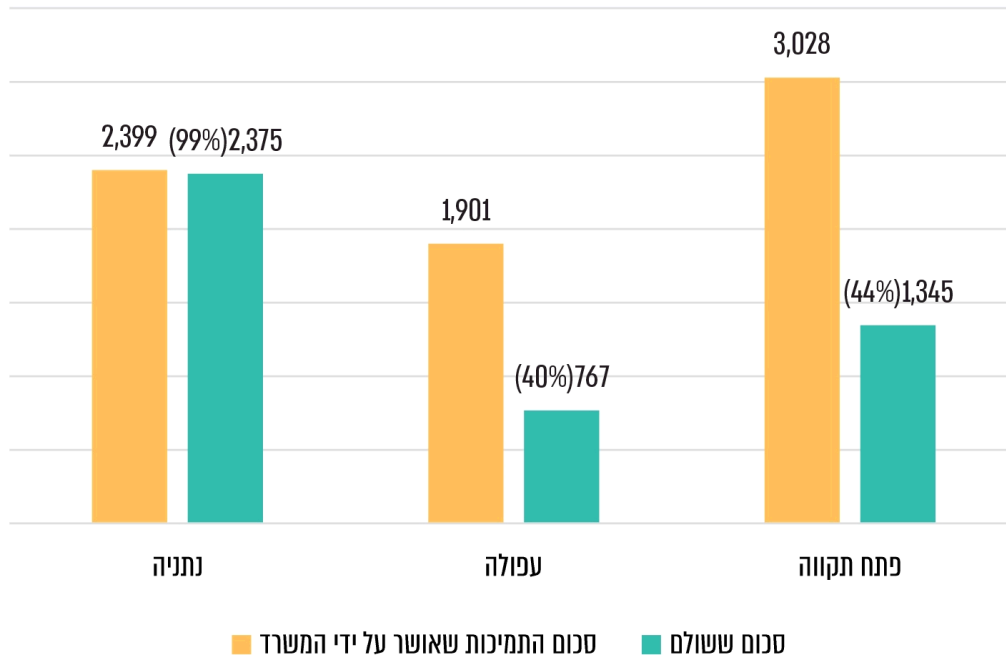
⁷⁹ קול קורא 12815-2020.

⁸⁰ כ-56 מיליון ש"ח מתוכם מקורם בכספי הקרן לשמירת הניקיון (הקרן לשמירת הניקיון הוקמה מתוקף סעיף 10 בחוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984, ונועדה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות הסביבה).

⁸¹ קול קורא 14468.



תרשים 28: סך התמיכות שהמשרד אישר ליחידות הסביבתיות והסכומים ששולמו להן בפועל, 2017 - 2023* (באלפי ש"ח)



על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה ונתוני עיריית נתניה, עפולה ופתח תקווה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * עד הרבעון השלישי לשנת 2023.

מנתוני התרשים עולה כי שיעור הניצול של התמיכות המוצעות בקולות הקוראים בשנים 2017 - 2023 בעיריית נתניה היה 99% (כ-2,375 אלפי ש"ח מתוך 2,399 אלפי ש"ח). בעיריית עפולה היה שיעור הניצול 40% (כ-767 אלפי ש"ח מתוך 1,901 אלפי ש"ח), ובעיריית פתח תקווה - 44% (כ-1,345 אלפי ש"ח מתוך 3,028 אלפי ש"ח).

המשרד להגנת הסביבה מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2023 כי שיעור הניצול הקטן של הבקשות לתמיכה כספית מצד חלק מהרשויות המקומיות מקורו בכך שהן מתקשות לעמוד בתנאי הקול הקורא, ובכלל זה אינן מגישות את המסמכים הדרושים לקבלת התשלום. למשל, אף ש-50 יחידות סביבתיות פנו למשרד בעניינו של קול קורא מס' 12815 משנת 2020, רק 12 מהן עמדו בתנאי הסף המנהליים, ושתי רשויות אף הגישו בקשה לתמיכה קטנה יותר מהסכום המרבי האפשרי⁸².

עיריית פתח תקווה השיבה כי התשלומים מהמשרד להגנת הסביבה במסגרת הקולות הקוראים לתמיכה ביחידות הסביבתיות התקבלו באיחור (עד שנתיים ממועד אישורם).

עלה כי היחידות הסביבתיות בעיריות עפולה ופתח תקווה לא ניצלו את סכומי התמיכות שהציע המשרד להגנת הסביבה בקולות הקוראים שהוא פרסם (בסך הכול, ניצלו שתי הרשויות האמורות כ-2,112 אלפי ש"ח מתוך כ-4,929 אלפי ש"ח - שיעור ניצול של כ-43%). שיעור ניצול גדול יותר של התמיכות במסגרת הקולות הקוראים של המשרד עשוי היה לסייע לרשויות המקומיות להתמודד באופן מועיל עם מפגעים סביבתיים במרחב העירוני בכלל, ועם מפגעי רעש בפרט.

82 ראו לעניין זה: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022, "ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה", עמ' 1413 - 1419. על פי דוח זה הרשויות המקומיות נדרשות להשקיע משאבים רבים לצורך איתור קולות קוראים רלוונטיים ולצורך הגשת הבקשות לתמיכות, והדבר גורם, בין היתר, לכך שלעיתים הרשויות נמנעות מלהגיש בקשות לתמיכה.



מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה והיחידות הסביבתיות בעיריות עפולה ופתח תקווה יפעלו במשותף להגדיל את שיעור הניצול במסגרת הקולות הקוראים לתמיכה ביחידות הסביבתיות, שכן הדבר עשוי להגדיל הלכה למעשה את יכולת ההתמודדות שלהן גם עם מפגעי הרעש בתחום שיפוטן.

חוקי עזר עירוניים לטיפול במפגעי רעש

מתוקף פקודת העיריות, מועצת הרשות המקומית רשאית להתקין חוקי עזר⁸³ שיאפשרו לעירייה לבצע את שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם או לעזור לה בביצועם או לדרוש מבעל נכס לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה שנקבעה. בחוקי העזר רשאית מועצת הרשות לקבוע בין השאר אגרות, היטלים ודמי השתתפות וכן לספק רישיונות או היתרים ולגבות עבורם אגרות. כמו כן רשאית הרשות המקומית להשית קנסות בגין עבירות קנס, כפי שהן מוגדרות בחוקי העזר. נוסף על כך, על פי החוק מניעת מפגעים רשאית הרשות המקומית לקבוע בחוקי העזר שלה הוראות מיוחדות לעניין מניעת מפגעים, בהתחשב בתנאים המיוחדים שלה ושל תושביה, אשר יסוו מהוראות תקנות שהותקנו לפי אותו חוק.

בסעיף 6 לחוק מניעת מפגעים נקבע כי באישור השר להגנת הסביבה, רשאיות הרשויות המקומיות לקבוע בחוקי העזר שלהן הוראות לאכיפת החוקים והתקנות בעניינם של מפגעים סביבתיים, המשקפות את תנאי המקום ואת צורכי תושביו.

הרשויות המקומיות יכולות לאכוף את הוראות חוקי העזר בשתי דרכים: האחת - הגשת כתב אישום נגד מי שלכאורה עבר על החוק; והשנייה - מתן דוח על ידי פקחי הרשות המקומית והזמנה מכוח צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971 (להלן - צו העיריות), למשפט עם ברירת קנס⁸⁴. לשם נקיטת דרך האכיפה השנייה על הרשות לקבוע בצו העיריות כי עבירה על הוראה מסוימת בחוק עזר היא עבירת קנס. בהיעדר הקביעה האמורה בצו אי אפשר להטיל קנס בגין העבירות על חוקי העזר⁸⁵.

מהבדיקה עלה כי למועד סיום הביקורת עיריות נתניה ופתח תקווה חוקקו חוק עזר למניעת מפגעי רעש; כי עיריית צפת חוקקה חוק עזר ונמצאת בתהליך לעדכונו; וכי עיריית עפולה לא חוקקה חוק עזר לטיפול במפגעי רעש.

⁸³ לעניין זה ראו: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2016), "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות"; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות - ביקורת מעקב".

⁸⁴ תשלום קנס בגין העבירה חלף עמידה למשפט.

⁸⁵ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2016), "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות", עמ' 538.



לוח 16: חוקי עזר עירוניים למניעת רעש ברשויות המקומיות שנבדקו

שם הרשות	שם חוק העזר	שנת החיקוק	שנת העדכון האחרון	סכום הקנס לפי חוק העזר (ש"ח)	קביעת ברירת קנס בצו העיריות	פרסום באתר המרשתת של הרשות
נתניה	חוק עזר לנתניה (מניעת רעש), התשמ"ח-1988	1988	2017	600 ו-24 לכל יום נוסף*	כן (730 ש"ח)	כן
פתח תקווה	חוק עזר לפתח תקווה (מניעת רעש), התשמ"ח-1988	1988	2017	600 ו-24 לכל יום נוסף	לא	כן
צפת	חוק עזר לצפת (מניעת רעש), תשי"ג-1953	1953	1988	600	לא	לא. קיים קישור לאתר משרד הפנים.

על פי נתוני אתר המרשתת של משרד הפנים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* סעיף העונשין בחוק העזר של עיריית נתניה למניעת רעש בוטל בשנת 2014 בשל כפילות בינו ובין סעיף עונשין של חוק עזר אחר: חוק עזר לנתניה (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ג-1982. סעיף העונשין בטבלה נלקח מחוק העזר לדבר שמירת הסדר והניקיון.

מנתוני הלוח עולה בין היתר כי עיריית נתניה יכולה להשית קנסות על עבירות רעש שנקבעו בחוק העזר שלה. נכון למועד סיום הביקורת עיריות פתח תקווה וצפת לא כללו את חוק העזר שלהן בצו העיריות ובכך ביטלו, הלכה למעשה, את האפשרות הקיימת בחוק העזר להטיל קנסות מכוחו.

בבדיקה עלה כי עיריית פתח תקווה הטילה קנסות על מפגעי רעש מכוח חוקי עזר אחרים שחוקקה: חוק עזר לפתח תקווה (רוכלים), תשכ"ג-1962; חוק עזר לפתח תקווה (פתיחת עסקים וסגירתם), תשכ"ד-1963; חוק עזר לפתח תקווה (שמירת הסדר והניקיון), תשנ"ב-1991.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית עפולה להתקין חוק עזר עירוני לטיפול במפגעי רעש באופן שיאפשר גם הטלת קנסות מכוחו - וזאת תוך בחינה של הדרך המיטבית שתאפשר לעירייה לאכוף מפגעי רעש בתחום שיפוטה.

עיריית עפולה השיבה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת וכי תפעל בהקדם להתקין חוק עזר בנושא רעש.

מומלץ כי העיריות פתח תקווה וצפת יבחנו את השימוש בהטלת קנסות מכוח חוקי העזר שלהן לטיפול במפגעי רעש, ולצורך כך יכללו את החוקים בצו העיריות.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי פעלה לתיקון צו עבירות הקנס לחוק העזר - רעש, וכי התיקון לצו, המאפשר לפקחי העירייה לרשום דוחות על עבירות המפורטות בחוק העזר - רעש, אושר בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, פורסם ברשומות ב-7.2.24⁸⁶ ונכנס לתוקף 30 ימים לאחר הפרסום.



פעולות אכיפה של חוקי עזר למניעת רעש ברשויות שנבדקו

להלן נתונים על מספר הדוחות שנרשמו על ידי גורמי האכיפה של הרשויות שנבדקו (פיקוח עירוני ושיטור עירוני).

לוח 17: מספר דוחות אכיפה עירונית שנרשמו בעקבות מפגעי רעש ברשויות שנבדקו בשנים 2019 - 2023

נתניה	עפולה	פתח תקווה	צפת
2019	532	257	0
2020	765	449	0
2021	447	369	0
2022	533	519	0
2023	370	702	0
סה"כ	2,647	2,296	0

על פי נתוני הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי קיימת שונות בין מספר הדוחות שהושתו בנתניה ובפתח תקווה, שם רשמו פקחי הרשות בממוצע בין 38 - 44 דוחות על עבירות רעש מדי חודש בממוצע, ובין העיריות עפולה וצפת, שם לא נרשמו דוחות על עבירות רעש כלל. יצוין כי עיריית עפולה לא קבעה חוק עזר עירוני למניעת מפגעי רעש.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בעיריית נתניה נרשמו 2,647 דוחות בנושא מפגעי רעש, כאשר מספר הפניות למוקד העירוני בנושא עמד על כ-54,537 פניות בשנים 2019 - 2023; כך ששיעור הדוחות מתוך מספר הפניות עמד על כ-4.8%. בעיריית פתח תקווה נרשמו 2,296 דוחות בנושא מפגעי רעש ואילו מספר הפניות למוקד העירוני עמד על כ-36,463 פניות⁸⁷, כך ששיעור הדוחות מתוך הפניות עמד על כ-6.3%.

מנתונים שמסרה עיריית נתניה לצוות הביקורת עולה כי גובה הקנסות המצטבר בגין הקנסות שנרשמו על ידי הפיקוח העירוני בעיר בין השנים 2019 - 2023 עמד על 1,932,310 ש"ח (כ-386,500 ש"ח בממוצע שנתי).

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי בין השנים 2019 - 2023 נרשמו בעיר קנסות על עבירות רעש שונות בסכום מצטבר של 936,530 ש"ח (כ-187,300 ש"ח בממוצע שנתי).

מהנתונים המוצגים לעיל עולה כי העיריות עפולה וצפת לא ניצלו באופן יעיל את יכולתן לפקח ולהשית קנסות באמצעות פקחי הרשות המקומית באופן שיישמר ואף ישפר את יכולתן לספק שירות איכותי לתושביהן. לעיריית עפולה אין, כאמור, חוק עזר עירוני לטיפול במפגעי רעש; ולעיריית צפת יש חוק עזר עירוני הנמצא בתהליכי עדכון, אך יחידות האכיפה של העירייה לא רשמו אף דוח קנס על הקמת רעש בשנים שנבדקו⁸⁸.

מומלץ כי העיריות נתניה, עפולה, פתח תקווה וצפת ינהלו מעקב אחר אכיפתם של מפגעי רעש בתחומן; יפעלו בכל האמצעים העומדים לרשותן לביצוע אכיפה יעילה של מפגעי רעש - לרבות חיקוק של חוקי עזר ועדכון של צווי הקנסות; וירשמו דוחות ויגבו קנסות ככל שהדבר מתאפשר - וזאת כדי לשמר את איכות השירות שהן מעניקות לתושביהן.

⁸⁷ למשרד מבקר המדינה נמסרו נתוני פניות למוקד העירוני של העיריות נתניה ופתח תקווה עד לסוף חודש יוני 2023. הנתונים לחודשים יולי-דצמבר 2023 מתבססים על אומדן שבוצע במסגרת הביקורת.

⁸⁸ מבקר המדינה התייחס לסוגיה זו בדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, "חיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות", עמ' 595.



פעולות יזומות ברשויות שנבדקו לאכיפת חוקים ותקנות בעניינם של מפגעי רעש ולפיקוח בנושא

נוסף על אכיפה שוטפת של חוקים ותקנות בעניינם של מפגעי רעש, המתבצעת בעקבות פניית תושבים לגורמי האכיפה, יכולות הרשויות המקומיות לפעול גם באופן יזום לטיפול במפגעים סביבתיים בכלל ובמפגעי רעש בפרט. אפשר שההחלטה על נקיטת פעולות יזומות תתקבל על ידי כל אחד מהגורמים שצוינו לעיל כקובעי מדיניות או כגורמי אכיפה ברשות המקומית. גורם מרכזי בתהליך קביעת סדרי העדיפויות של האכיפה ברשות המקומית הוא המועצה לאכיפה עירונית (כפי שיפורט להלן).

פעולות המועצה לאכיפה עירונית

בהחלטת הממשלה 1848 מיוני 2010 בנושא "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי" (להלן - החלטת הממשלה 1848) נקבע כי יוקם מנגנון אכיפה עירוני - מערך משולב של שוטרים ופקחים, הפועלים יחד בתחומי שיפוטה של רשות מקומית - כדי "להפחית באופן ניכר את רמת האלימות, העבריינות וההתנהגות האנטי חברתית, תוך דגש ברור על עבירות שבתחום איכות החיים, כדרך מרכזית לשיפור איכות החיים של התושבים ברשות המקומית הרלבנטית".

בעקבות קבלתה של החלטת הממשלה 1848 חוקק באוגוסט 2011 החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, שמטרתו ליעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעניין עבירות שבתחום אחריותן ולסייע למשטרה בפעולות למניעת אלימות. בחוק נקבע בין היתר כי מערך האכיפה העירוני יכלול את יחידת הפיקוח העירוני הייעודית של פקחים מהרשות המקומית וכן כוח שיטור עירוני ייעודי של שוטרים. עוד נקבע בחוק כי מערך האכיפה העירוני יפעל בהנחיית המשטרה, וכי הפקחים החברים בו יוסמכו לשם כך ויוגדרו כפקחים מסייעים.

מכוח הסמכויות שהוקנו לו עוסק מערך האכיפה העירוני גם בטיפול בעבירות של פגיעה באיכות חיים ובכלל זה אוכף חוקים ותקנות בעניין מפגעי רעש.

על פי החלטת הממשלה 1848, בכל רשות שבה פועל מערך אכיפה עירונית הוקמה מועצה לאכיפה עירונית (להלן - המועצה לאכיפה), שתפקידה הם: קביעת מדיניות בתחומי העיסוק של מערך האכיפה העירונית בתחום הרשות המקומית; הצבת מטרות ויעדים בתחום האכיפה וביצוע מעקב ובקרה בנושא העמידה בהם; דיווח למינהלה ארצית.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה 1848 כי חברי המועצה יהיו ראש העירייה, סגניו, מנכ"ל הרשות המקומית, נציג מינהלת השיטור הארצית, מנהלי מחלקות החינוך, הרווחה והביטחון ברשות המקומית, מנהל מערך הפיקוח העירוני, המפקד העירוני הייעודי בתחנה ושני נציגי ציבור אשר ייבחרו במשותף על ידי ראש הרשות והמינהלה הארצית. בעיר שבה פועלת, לצד השיטור העירוני, התוכנית "עיר ללא אלימות" יצורף למועצה לאכיפה גם נציג מטעמה כחבר בה.

מהבדיקה עלה כי במועד סיום הביקורת עיריות פתח תקווה וצפת הקימו מועצות לאכיפה, ואילו עיריות נתניה ועפולה לא הקימו מועצות כאמור.

מומלץ כי עיריות נתניה ועפולה יקימו מועצות לאכיפה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 1848, וזאת על מנת להתוות מדיניות לגבי מערך האכיפה העירונית ולבצע מעקב ובקרה בעניין פעולותיו.

עיריית פתח תקווה

משרד מבקר המדינה סקר שמונה פרוטוקולים של ישיבות סיכום תקופתיות של המועצה לאכיפה של העירייה, המתקיימות פעמיים בשנה קלנדרית (להלן - ישיבות סיכום תקופתיות), שהתקיימו



בשנים 2019 - 2023. מהסקירה עולה כי נושא ההתמודדות עם מפגעי רעש על היבטיו השונים עלה בשבע מתוך שמונה ישיבות המועצה לאכיפה עירונית של עיריית פתח תקווה שנבדקו וכי היא החליטה לנקוט פעולות ויוזמות לטיפול בנושא, ובהן:

הכנת תוכנית פעולה להתמודדות עם רעש אופנועים בעיר: הנושא עלה בכמה פגישות. הוחלט לפעול נגד אופנועים רועשים באמצעות התקנת מצלמות לזיהוי מספרי רישוי של כלי רכב וכן באמצעות התקנת גלאי הרעש במסגרת המיזם "ערים שקטות".

הפחתת הקמת רעש במרחב הציבורי בשכונות אם המושבות ונווה גן ב - 25%: ראש העירייה קבע נושא זה כאחד מיעדי העיקריים של העירייה. בפרוטוקולים של הישיבות שנסקרו לא תוארו אמצעים אופרטיביים לעמידה ביעד שהוצב.

רעש מקריוקי או ממסיבות: העירייה פעלה בשילוב גורמי אכיפה, רישוי עסקים ופיקוח על הבנייה בניסיון להתמודד עם התופעה.

בפרוטוקול פגישה שהתקיימה באגף הרישוי בעיריית פתח תקווה בדצמבר 2022 צוין כי בפתח תקווה פועלות כ-20 דירות אירוח (המכונות גם לופטים). הוסבר כי הקושי בהתמודדות יעילה עם מפגעי הרעש הנוצרים בלופטים נובע מכך שבעלי המקומות עצמם אינם עוברים על החוק, אלא משתמשי הלופט, ולפיכך קשה למצוא אפיק חוקי להחלת הגבלות על הפעילות העסקית במקום. בסיכום הפגישה צוין כי העירייה נוקטת גישה של שלילת רישיונות מלופטים שבהם מצויים פריטים טעוני רישוי מתוקף חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 שאין להם רישיון תקף עד להסדרת הנושא. עוד נמצא כי עיריית פתח תקווה ערכה מיפוי מפורט של דירות האירוח המצויות בשטחה ושל המתקנים המצויים בהן כדי לוודא שהן עומדות בהוראות כל דין.

מבדיקת הפרוטוקולים שנסקרו עלה כי על אף הפעילות של עיריית פתח תקווה לאכיפת מפגעי הרעש בתחום שיפוטתה, שכללה הכנת תוכניות פעולה לצמצום מפגעי רעש מאופנועים; הצבת יעדים להפחתת פניות על הקמת רעש באזורים שונים בעיר; ובחינת דרכים אפשריות לטיפול ברעש העולה מדירות אירוח; העירייה לא קיימה מעקב רציף אחר מידת העמידה ביעדים שהציבה לעצמה בתחום ההתמודדות עם מפגעי רעש; וכי היא לא קבעה מדדים ברורים לעניין העמידה ביעדים שהוגדרו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית פתח תקווה להגדיר לעצמה יעדים ברורים ומדידים במונחי תשומות וזמן, לעקוב אחרי התקדמות השגתם ולדווח על כך בפגישותיה.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי המלצת מבקר המדינה מקובלת עליה.

עיריית צפת

מסקירת הפרוטוקולים של ישיבות הסיכום התקופתיות של המועצה לאכיפה של עיריית צפת בשנים 2019 - 2022 עלה כי נושא ההתמודדות עם מפגעי רעש נדון בשלוש פגישות: בשתי ישיבות נידונו דרכים להתמודדות עם מפגעי רעש מדירות אירוח בעיר (ובייחוד בשכונת נוף כינרת); ובפגישה אחת הוצבה מטרה להפחתת אירועי רעש מדירות מגורים ובמקומות ציבוריים ב-10%.

עלה כי העירייה ציינה בישיבות שנסקרו כי הפחתת מפגעי הרעש הוא אחד היעדים של גורמי האכיפה בעיר. עם זאת, העירייה לא הציבה יעדים אופרטיביים להתמודדות עם מפגע הרעש מדירות אירוח.

מממצאי הביקורת עלה, כי עיריית צפת הגישה בקשה להוצאת צו הפסקה שיפוטי בעניינה של דירת אירוח מסוימת, לשם הפסקת השימוש במקרקעין כדירה להשכרה לטווח קצר ולסגירתה של "וילת אירוח ללא היתר"⁸⁹. הבקשה הוגשה באמצעות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בצפת על

⁸⁹ בישיבה של מועצת האכיפה העירונית של עיריית פתח תקווה באוגוסט 2022 עודכן היעד ל-10%.

⁹⁰ בב"נ 22-07-4649 ועדה מקומית לתכנון צפת נ' חוראני ואח' (16.9.22), עמ' 1.



בסיס הטענה כי הדירה הושכרה לטווח קצר כדירה למטרות נופש, אולם המשתמשים בה גרמו לרעש ולמטרד, הפריעו לדיירי השכונה וגרמו לשיבוש חייהם באופן בלתי נסבל.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית צפת לגבש אמצעים נוספים להתמודדות עם מפגעי הרעש הנובעים מהסבת דירות מגורים לדירות אירוח, תוך קביעת יעדים מדידים שיאפשרו לה לעשות בקרה על מידת יעילותם של אמצעים אלה להתמודדות עם המפגעים.

פעולות אכיפה יזומות של היחידות הסביבתיות

כתנאי לקבלת תמיכות מהמשרד להגנת הסביבה במסגרת הקולות הקוראים שהוא מפרסם, נדרשות היחידות הסביבתיות לאשר תוכנית עבודה שנתית ולשלוח למחוז האחראי להן במשרד דוחות חצי-שנתיים על ביצוע תוכנית העבודה שסוכמה⁹¹. כדי להיות זכאית לתמיכה כלשהי, על היחידה הסביבתית המבקשת לבצע את מלוא הפעילויות שאושרו בתוכנית העבודה שלה⁹².

עיריית נתניה

עיריית נתניה מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2023 כי היא פרסמה הנחיות להכנת חיזוי אקוסטי⁹³ ולהפקת דוח מדידות רעש בשלבי התכנון של מבנים חדשים - וזאת כצעד מונע להפחתת הסיכון למפגעי רעש לאחר הקמת המבנים.

עוד מסרה עיריית נתניה כי היחידה הסביבתית שלה לא קיימה פעילויות יזומות להתמודדות עם מפגעי רעש בתחום שיפוטא.

לצד האמור, עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי היא פועלת למניעת רעש במרחב הציבורי באמצעות מתן חוות דעת להיתרי בנייה ולמתן תעודת גמר.

עיריית עפולה

משרד מבקר המדינה סקר את תוכניות העבודה של היחידה הסביבתית של עפולה בשנים 2020 - 2022.

מהסקירה עולה כי היחידה הסביבתית של עיריית עפולה לא נקטה שום פעילות יזומה במסגרת ההתמודדות עם מפגעי רעש.

עיריית עפולה השיבה כי היא מקבלת את המלצת מבקר המדינה. בהתאם לכך, ראש העיר הנחה את מנהלת מחלקת איכות הסביבה להכין תוכנית לטיפול יזום במפגעי רעש.

עיריית פתח תקווה

משרד מבקר המדינה סקר את דוחות ביצוע התוכנית החצי-שנתיים של היחידה הסביבתית של עיריית פתח תקווה.

עלה כי בשנים 2019 ו-2021 לא נקטה היחידה הסביבתית פעולות יזומות בנושא הטיפול במפגעי רעש והתמקדה בפעילות שוטפת בנושא, לרבות טיפול בתלונות תושבים ומתן חוות דעת על בקשות לרישיונות עסק ולתוכניות מתאר.

⁹¹ ראו לדוגמה: קול קורא 14468 של המשרד להגנת הסביבה (יחידות סביבתיות לשנים 2022-2023), עמ' 6-7.

⁹² קול קורא 14468 של המשרד להגנת הסביבה (יחידות סביבתיות לשנים 2022 ו-2023), סעיף 7.1.5, עמ' 19 ו-20.

⁹³ מסמך חיזוי אקוסטי הוא מסמך הנדרש לקבלת היתר לבניית מבנים חדשים. את המסמך מכין יועץ אקוסטיקה מוסמך, והוא נועד לספק תחזית לגבי העוצמות והמקורות של רעשים שייווצרו בעת הקמת המבנה ולאחר מכן בעקבות הפעלתם. הדוח מפרט את האמצעים לוויסות רעשים אלה, במידת הצורך, בהתאם לחוקים ולתקנות.



נמצא כי בחציון השני של שנת 2020 היחידה הסביבתית של עיריית פתח תקווה קבעה לעצמה יעד לביצוע 20 סיורים חודשיים בפאבים, באולמות אירועים ובבתי עסק ודיווחה על ביצוע של "100 ביקורות".

עיריית פתח תקווה השיבה כי בשל התפרצות מגפת הקורונה בראשית שנת 2020 פחת במידה ניכרת מספר האירועים שהתקיימו, וכי גם אירועים שלא בוטלו התקיימו במתכונת מצומצמת. לפיכך פחתו התלונות על מפגעי רעש.

עוד נמצא כי בשנת 2022 קיימה היחידה הסביבתית 28 סיורים באזורים שבהם היו מוקדי רעש, בייחוד בשעות הערב והלילה. כמו כן, באוגוסט 2022 התקיים סיור נוסף בכמה לופטים אשר נטען שהם גורמים לסיכונים בטיחותיים רבים ולמטרדי רעש.

משרד מבקר המדינה ממליץ ליחידות הסביבתיות של העיריות נתניה ועפולה לפעול באופן יזום לטיפול במפגעי רעש בתחום שיפוטן ולכלול פעילויות אלה בתוכניות העבודה שלהן.

מבצעי אכיפה נגד כלי רכב רועשים בשיתוף המשרד להגנת הסביבה והמשטרה

עיריית פתח תקווה : בבדיקה עלה כי בספטמבר 2022 קיימה העירייה מבצע לאכיפת החוק בעניינם של אופנועים שבוצעו בהם שינויים בלתי חוקיים, הגורמים לעלייה בעוצמת הרעש הנפלט מהם (המכונים גם אופנועים משודרגים). המבצע התקיים בשיתוף האגף למניעת רעש וקרינה במשרד להגנת הסביבה, ובמסגרתו נרשמו עשרה דוחות והוחרמו שני אופנועים.

עוד עלה בבדיקה כי באוגוסט 2023 התקיים **בפתח תקווה** מבצע אכיפה נוסף בהשתתפות האגף למניעת רעש וקרינה במשרד להגנת הסביבה ועובדי המדור להגנת הסביבה במשטרה. במסגרת המבצע נבדקו 186 כלי רכב; 43 מכלי הרכב הורדו מהכביש; לנהגים נרשמו 21 דוחות משטרה ו-23 דוחות מטעם המשרד להגנת הסביבה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פועלה של עיריית פתח תקווה לטיפול במפגעי רעש מכלי רכב וקורא לעיריות נתניה, עפולה וצפת לפעול באופן דומה כנגד מפגע זה.

השתתפות במיזם ערים שקטות

עיריית פתח תקווה : במאי 2023 פרסם המשרד להגנת הסביבה באתר המרשתת שלו כי עיריית פתח תקווה תשתתף במיזם "ערים שקטות" - ניסוי (פילוט) בשיתוף מערך הדיגיטל הלאומי "להתקנת גלאי רעש קטנים, שיאפשרו לאסוף נתוני רעש ברציפות ולהתריע בזמן אמת על מפגעי רעש". תכליתם של הגלאים היא לאתר בזמן אמת מפגעי רעש ולהתריע עליהם לפני גורמי האכיפה בעיריית פתח תקווה, באופן שיאפשר לטפל בהם במהירות וביעילות. המיזם מתוכנן להתקיים בכמה ערים נוספות לבחינת יעילות השימוש בגלאים לאכיפת מפגעי רעש.

הועלה כי בשלב הראשון הותקנו במסגרת המיזם גלאי רעש בשני צומתי כבישים בעיר, לצורך איסוף מידע על עבירות של הפעלת צופר רכב שלא כחוק - וזאת כדי לאפשר לעירייה לשפר את יכולות האכיפה שלה על ידי השימוש במידע שנאסף באמצעות אמצעים טכנולוגיים. בעקבות התקנת הגלאים הועלתה לדיון בוועדה חוקה, חוק ומשפט של הכנסת הצעה לתיקון צו העיריות (עבירות קנס), שתאפשר לעיריית פתח תקווה להשית קנסות על העושים שימוש אסור בצופר הרכב שלהם על בסיס המידע שנאסף בגלאים⁹⁴.

בעקבות הפגישה שהתקיימה בעיריית פתח תקווה בהשתתפות נציגי המשרד להגנת הסביבה ב-14.9.23 והתקנת הגלאים שתוארה לעיל הוחלט כי העירייה תגבש תוכנית לפריסתם של 65 גלאי רעש במרחב העיר באמצעות איסוף מידע מהציבור ומאגף הביטחון בעירייה על מפגעי רעש.

⁹⁴ אתר הכנסת - חומרי רקע לשיבות וועדת חוקה, חוק ומשפט (אוחזר ב-29.11.23). סכום הקנס שיושט הוא 475 ש"ח לתאגיד ו-245 ש"ח לאדם שאינו תאגיד.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את נכונותה של עיריית פתח תקווה לפעול באמצעים חדשניים להפחתת מפגעי הרעש מכלי תחבורה ובהם הרעש מצפירות שאינן חוקיות - וזאת מתוך שאיפה להפוך את המרחב העירוני למרחב שקט יותר ומזיק פחות לשוהים בו.

הנגשת מידע סביבתי לתושבים בנוגע למפגעי רעש

על פי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), על רשות ציבורית⁹⁵ להעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה⁹⁶ שיש ברשותה, באתר המרשתת של הרשות הציבורית (אם קיים) ובדרכים נוספות שיקבע השר לאיכות הסביבה. עוד נקבע בחוק חופש המידע, כי השר לאיכות הסביבה יקבע את סוגי המידע על איכות הסביבה שיועמד לעיון הציבור, את דרכי העמדתו ואת המועדים לכך.

בתקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"א-2009 (להלן - התקנות) נקבע כי רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה, כפי שהוגדר בחוק חופש המידע, שמקורו בדיווח או באיסוף מידע - בין היתר לגבי רעש שעולה לכדי רעש בלתי סביר⁹⁷.

מידע על איכות הסביבה

בתקנות נקבע כי המידע על איכות הסביבה שהרשות הציבורית תעמיד לעיון הציבור, יכלול את הפרטים הבאים (בהקשר של רעש): זהות מקור פליטת הרעש; הסוג והרמה של הרעש; מיקום, מועד ושיטת איסוף המידע, וכן הגורם שאסף את המידע; אזור גאוגרפי ומועד יצירת הרעש; חריגה ברמת הרעש מן המותר; ועיבוד של מידע שהכניסה הרשות הציבורית או שקיבלה לרבות דוחות תקופתיים וסיכומים של מידע. בתקנות נקבע כי אופן פרסום המידע לעיון הציבור על ידי הרשות הציבורית יתבצע באינטרנט ובמשרדה של הרשות, וכי מועד הפרסום יהיה בהקדם האפשרי ולא יאוחר משלושה חודשים מיום קבלת הדיווח או מיום איסוף המידע.

עיריית נתניה: באתר האינטרנט של עיריית נתניה מפורסמים שלושה דוחות מדידות רעש שנעשו בשנים: 2013, 2016, ו-2017. הדוחות כוללים את תוכן המידע הנדרש על פי התקנות, כפי שפורט לעיל.

עיריית עפולה: באתר המרשתת של עיריית עפולה מפורסמים שלשה דוחות מדידות רעש שנעשו בשנים: 2014, 2016, ו-2019, שניים מהם מפרטים את תוכן המידע הנדרש על פי התקנות ואחד באופן חלקי בלבד. נוסף על כך, מפורסמים באתר שמונה מסמכים הכוללים סיכומי סיור שנעשו על ידי מחלקת איכות הסביבה ועל ידי המשרד להגנת הסביבה בעקבות תלונות הציבור על מפגעי רעש.

עיריית פתח תקווה: באתר המרשתת של עיריית פתח תקווה מפורסמים שישה דוחות מדידות רעש שנעשו בשנים: 2017, 2020, ו-2021. הדוחות כוללים את תוכן המידע הנדרש על פי התקנות, כפי שפורט לעיל.

עיריית צפת: באתר המרשתת של עיריית צפת לא נמצאו דוחות מדידות רעש.

מהנתונים המוצגים לעיל עולה כי המידע המוצג באתרי המרשתת של העיריות נתניה, עפולה ופתח תקווה מיושן ואינו כולל מדידות רעש שנעשו לאחר שנת 2021.

⁹⁵ רשות ציבורית מוגדרת בסעיף 2 לחוק חופש המידע, וכוללת בין היתר, את משרדי הממשלה והרשויות המקומיות.

⁹⁶ לפי סעיף 6א לחוק חופש המידע, "מידע על איכות הסביבה" - מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו, או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד.

⁹⁷ כהגדרתו בתקנה 2 לתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), תש"ן-1990.



מומלץ כי העיריות נתניה, עפולה ופתח תקווה יציגו באתרי המרשתת שלהן מידע מעודכן בנוגע למדידות רעש שנערכו בתחומן. עוד מומלץ כי עיריית צפת תערוך מדידות רעש ותפרסם את ממצאיהן באתר המרשתת שלה.

מידע בנושא רישוי עסקים

בנושא רישוי עסקים, המשרד להגנת הסביבה קובע את התנאים הסביבתיים לרישיון עסק, באחת משתי דרכים מרכזיות: (1) מפרט אחיד⁹⁸ - לעסקים המשתייכים לסקטורים בעלי מאפייני פעילות דומים, כגון סקטור התדלוק, משחטות ובתי מטבחים וכו'; (2) תנאים פרטניים המותאמים לעסק - לעסקים המשתייכים לסקטורים בהם לכל עסק מאפייני פעילות ייחודיים, כגון סקטור עיבוד המתכות, ייצור ועיבוד חומרים מסוכנים וכו'. המפרט האחיד מפורסם באתר המרשתת של משרד הפנים, ובחלק מאתרי המרשתת של הרשויות המקומיות.

עיריית נתניה: באתר המרשתת של עיריית נתניה מפורסם דף מידע ובו מובהר כי בבקשה לקבלת רישיון עסק חדש, לגבי עסקים אשר מאופיינים, בין היתר, במטרדי רעש, יש לסמן בתוכניות את המקומות המערכות והסידורים למניעת מטרדים אלו.

עיריית עפולה: באתר המרשתת של עיריית עפולה, מפורסם המפרט האחיד ובו מפורטות הדרישות הכלליות מעסקים⁹⁹, ובנוסף דרישות פרטניות מסוגי עסקים שונים¹⁰⁰.

עיריית פתח תקווה: באתר המרשתת של עיריית פתח תקווה מפורסם מידע אודות דרישות כלליות ורוחביות מעסקים, לרבות האיסור על גרימת רעש בלתי סביר כתנאי לרישיון, וחיוב בעל העסק בנקיטת אמצעים להפחתת עוצמת הרעש, לרבות הכנת חוות דעת אקוסטית והתקנת מתקנים נדרשים.

מידע כללי בנושא מפגעים סביבתיים

עיריית נתניה: באתר המרשתת של עיריית נתניה מפורסמים דוחות ומסמכים רלוונטיים בנושאי איכות הסביבה ומפגעים סביבתיים.

עיריית עפולה: באתר של מחלקת איכות סביבה בעיריית עפולה, מפורסם מידע אודות חוקים ותקנות עיקריים, לרבות חוקי עזר, בנושאי איכות הסביבה ומפגעים סביבתיים.

עיריית פתח תקווה: באתר המרשתת של עיריית פתח תקווה מפורסם מידע בנושא שקיפות סביבתית, הכולל בין היתר, מפת איכות סביבה, פירוט פעולות העירייה, הנחיות ונהלים בנושאי איכות הסביבה וקיימות. באתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה קיים מידע בנושא מפלסי רעש מותרים בחוק, דפי מידע ומדריכים בנושא מטרדי רעש, פירוט אודות הגורמים המטפלים במפגעי הרעש השונים, מידע על עוצמות רעש מזיק לבריאות, הנחיות והגבלות לרעש, ריכוז מידע משפטי רלוונטי ועוד. המידע המפורסם באתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה ובאתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו מתואר בלוח להלן.

⁹⁸ על פי סעיף 1ג7 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, ה"מפרט האחיד" כולל פירוט של כל המסמכים והתנאים הנדרשים לקבלת רישיון עסק, לפי סוגי העסקים.

⁹⁹ דרישות אלה כוללות, בין היתר: דרישה שלא לגרום לרעש בלתי סביר; אם העסק גורם לרעש בלתי סביר, הוא מחויב לנקוט אמצעים להקטנת עוצמת הרעש, או שיידרש להעביר למחלקת איכות הסביבה תכנית בדבר מתקנים ואמצעים להפחתת עוצמת הרעש, והעברת חוות דעת של יועץ אקוסטי למחלקת איכות הסביבה, שהעסק לאחר ביצוע הפעולות או התקנת המתקנים להפחתת הרעש, אינו גורם לרעש בלתי סביר.

¹⁰⁰ למשל דרישה מעסק מסוג דיסקוטק - שהמרחב להשמעת מוסיקה יהיה בחלל פנימי של מבנה העסק וללא פתחים כלפי חוץ. דוגמה נוספת היא שבעסק של כלי טיס לסוגיהם - יצורם, תיקונם, שיפוצם - יבוצע סקר רעש טרם האישור.



לוח 18: סיכום של פרסום המידע המפורסם לציבור בנושא רעש באתרי המרשתת של הרשויות שנבדקו, ובאתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה

סוג המידע, שנת עדכון	עיריית נתניה	עיריית עפולה	עיריית פתח-תקווה	עיריית צפת	המשרד להגנת הסביבה
מידע כללי בנושא מפגעים סביבתיים	✓	✓	✓	x	✓
מדידות רעש	3 דוחות מדידות רעש	3 דוחות מדידות רעש	6 דוחות מדידות רעש	x	✓
מידע על רישיונות עסק	✓	✓	✓	x	✓
פרוטוקולים של ועדת איכות סביבה	✓	✓	✓	x	לא רלוונטי

על פי המידע המפורסם באתר המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו ובאתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי עיריית צפת לא פרסמה לציבור מידע סביבתי באתר המרשתת שלה כדרש בחוק חופש המידע ובתקנותיו.

על עיריית צפת להציג לציבור מידע סביבתי בכלל ובנושא מפגעי רעש בפרט כנדרש באתר המרשתת שלה ובכל אמצעי תקשורת הדרוש לשם כך.

עיריית צפת השיבה כי נושא פרסום מידע סביבתי לציבור באתר המרשתת שלה, כנדרש על פי חוק חופש המידע ותקנותיו, יועלה בישיבות העבודה הראשונות של הנהלת העירייה החדשה.



סיכום

רעש הוא מפגע סביבתי המושפע ממספר האנשים במרחב ומסוגי הפעילויות שהם מקיימים בו. מבין המפגעים הסביבתיים, מפגע הרעש שני רק לזיהום האוויר מבחינת השפעתו השלילית על בריאות הציבור. במחקרים שבוצעו במדינות העולם נמצא כי לחשיפה לרעש השפעות בריאותיות שליליות כגון הפרעות שינה, מחלות לב וכלי דם, תחושת מטרד, ליקויי שמיעה וליקויים קוגניטיביים. להערכת המשרד להגנת הסביבה, רעש הוא המפגע הסביבתי הנפוץ ביותר, וכרבע מהאוכלוסייה בישראל נפגעת ממנו. עצם הסיכון מהמפגע גובר הואיל והוא חלק בלתי נפרד מחיי היום-יום ויש מודעות נמוכה לנזקים הנגרמים ממנו.

הגורמים האחראים להתמודדות עם מפגעי רעש במרחב העירוני הם המשרד להגנת הסביבה, משרת ישראל והרשויות המקומיות, אשר מחויבות כלפי תושביהן לפעול למניעה ולהסרה של מטרדי הרעש הפוגעים בבריאות הציבור. לרשויות המקומיות מגוון כלים להתמודדות עם מפגעי רעש בתחום שיפוטן.

בביקורת נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא מיצו את הכלים העומדים לרשותן להתמודדות עם מפגעי רעש - שום רשות מקומית לא מיפתה את גורמי הרעש בתחום שיפוטן באמצעות ניתוח פניות התושבים למוקדים העירוניים; הוועדות לאיכות הסביבה בעיריות נתניה, עפולה ופתח תקווה לא התכנסו בתדירות הנדרשת; בעיריות עפולה ופתח תקווה הוועדות האמורות לא פיתחו תוכניות עבודה לפי המלצות משרד הפנים; עיריות נתניה וצפת לא הסמיכו פקחים סביבתיים לאכיפת חוקי הרעש; עיריית פתח תקווה ועיריית צפת לא הוסיפו את חוקי העזר שלהן לאכיפת חוקי הרעש לצו העיריות באופן שיוכלו להטיל קנסות מכוחם; עיריית צפת לא פרסמה לציבור מידע סביבתי באתר המרשתת שלה, לרבות בנוגע למפגעי רעש ולטיפול בהם.

היחידות הסביבתיות של עיריות נתניה, עפולה ופתח תקווה לא ניצלו את מרבית התמיכות במסגרת קולות קוראים של המשרד להגנת הסביבה, וכי עיריית צפת לא יכלה להגיש בקשות לקבלת תמיכות מהמשרד כיוון שלא הקימה יחידה סביבתית; כי היחידות הסביבתיות בעיריות נתניה ועפולה לא פעלו באופן יזום לטיפול במפגעי רעש בתחום שיפוטן ולא כללו את הטיפול במפגע זה בתוכניות העבודה שלהן.

לעומת זאת, ועדת איכות הסביבה בעיריית עפולה עוסקת בנושא מפגעי הרעש ועיריית פתח תקווה מקדמת פיתרונות טכנולוגיים חדשניים להתמודדות עם מפגעי רעש בתחומה ובהם צפירות כלי רכב.

מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יקבע מדיניות במישור הארצי להתמודדות עם מפגעי רעש. מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - נתניה, עפולה, פתח תקווה וצפת - יעלו את המודעות לנזק שעלול להיגרם לתושבים ממפגעי הרעש בתחום שיפוטן וכן את המודעות לחשיבות הטיפול במפגעים אלה; וכי הרשויות יפעלו, תוך מיצוי הכלים העומדים לרשותן ותוך שיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה והמשרדה, למניעה ולהפחתה של מפגע רחב היקף זה, לרבות למיפוי ולניתוח של פניות התושבים למוקד העירוני לצורך איתור דפוסים של מפגעי רעש.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

