

ממצאי מעקב

פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה

תקציר

מדינת ישראל משופעת בחוקים שעניינם שמירה על הסביבה. המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) מופקד, בין היתר, על אכיפתם של חוקים אלה ופועל בשני אופני אכיפה: (א) אכיפה מינהלית שעיקרה מתן התראות לפני נקיטת צעדים והוצאת צווים מינהליים, כמו צווי ניקוי¹ וצווי סילוק מפגע². (ב) אכיפה פלילית הכוללת, בין היתר, פתיחת תיקי חקירה להגשת כתבי אישום או למתן הודעת תשלום קנס מסוג ברירת משפט (להלן - הודעת תשלום קנס).

פעולות הביקורת

בשנת 2007 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המשרד בכל הנוגע לאכיפה הפלילית של כמה מחוקי הגנת הסביבה בשנים 2002-2006. ממצאי הבדיקה, שפורסמו בדוח שנתי 558 (להלן - דוח הביקורת הקודם³), העלו כי רמת האכיפה של המשרד בשנים אלה הייתה ירודה ובשל כך נגרם הפסד כספי ניכר עקב אי-גבייה של הקנסות. בחודשים יולי-אוקטובר 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) לבחינת השינויים שחלו בפעילותו של המשרד משנת 2007 עד אוקטובר 2010. הבדיקה נעשתה במטה המשרד, באשכול אכיפה⁴ וביחידות הפועלות במסגרתו - אגף תיאום אכיפה, הכולל את מערך נאמני הניקיון, מערך ברירות משפט ומערך הגבייה - וכן במשטרה הירוקה, בלשכה המשפטית ובחשבות המשרד.

-
- 1 צו שניתן על פי סעיף 13 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, המחייב, בין השאר, את מי שהשליך את הפסולת, או את מי שלכלך את רשות הרבים, או את הרשות המקומית שבתחומה הושלכה הפסולת, לסלק את הפסולת מהמקום, באופן ובתוך תקופת הזמן שייקבעו בצו.
 - 2 צו שניתן על פי סעיף 11 לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, המחייב את המפגע, או את בעל הנכס שממנו נגרם המפגע, להפסיק את המפגע או לסלקו מהמקום, באופן ובתוך תקופת הזמן שייקבעו בצו.
 - 3 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 558 (2008), בפרק "פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה", עמ' 627.
 - 4 אשכול הוא יחידה ארגונית הממונה על מספר אגפים ויחידות במשרד.

עיקרי הממצאים

המשטרה הירוקה⁵ - מספר תיקי חקירה ומשך הטיפול בהם

דוח הביקורת הקודם העלה כי מתחילת המאה העשרים ואחת פחת במידה ניכרת מספר תיקי החקירה שנפתחו במשטרה הירוקה, וכי ממועד פתיחת תיק החקירה במשטרה הירוקה ועד להעברתו ללשכה המשפטית עבר זמן רב מזה שנקבע בנוהל פנימי של המשטרה הירוקה.

במעקב נמצא כי משנת 2007 השתנתה המגמה וחלה עלייה במספר תיקי החקירה שנפתחו בידי המשטרה הירוקה - מ-156 תיקי חקירה בשנת 2007 ל-217 בשנת 2009. עוד נמצא במעקב כי התקצר, לעתים במידה ניכרת, זמן הטיפול הממוצע ממועד ביצוע העברה עד לפתיחת תיק החקירה - 24 ימים בלבד בשנת 2010 (עד סוף יוני); וכי התקצר משך הזמן שממועד פתיחת תיק חקירה במשטרה הירוקה ועד להעברתו ללשכה המשפטית - מ-185 ימים בשנת 2007 ל-39 ימים בשנת 2010 (עד סוף יוני). מההשוואה בין ממצאי דוח הביקורת הקודם לממצאי המעקב עולה כי חל שיפור.

הלשכה המשפטית

בדוח הביקורת הקודם עלה כי ממועד העברת תיק חקירה ללשכה המשפטית עד להגשת כתב אישום חלפו 273 ימים בממוצע. במעקב נמצא כי חל שיפור ניכר, ובשנת 2009 התקצר הזמן ל-102 ימים בממוצע.

אגף תיאום ואכיפה

אגף תיאום ואכיפה אחראי, בין השאר, לתיאום בין גורמי האכיפה במשרד ולניהול הטלת קנסות על מזהמים, ובמסגרתו פועלים כמה מערכים, ובהם מערך ברירות משפט ומערך הגבייה.

מערך ברירות משפט

אחד מכלי האכיפה הוא חיוב של העבריין בקנס כחלופה למשפט. תפקידו של מערך ברירות משפט הוא לקלוט דוחות עברה מידי מי שהוסמכו לכך⁶, לבדוק את אמיתות פרטיהם ולהכין מהם הודעות תשלום קנס. כמו כן עליו לטפל בעדכונים בדבר תשלומי קנסות, בקשות לביטול קנסות, בקשות להישפט והכנת תיקים שלא שולמו (להלן - תיקי חוב) להליכי גבייה.

1. במעקב עלה כי המערכת הממוחשבת הקיימת אינה עונה על צרכיו של המערך. היא אטית ומסורבלת, ובשל מגבלתה הטכנולוגית מתבזבז זמן עבודה יקר על עדכונים

5 המשרד מעסיק מפקחים שתפקידם לאכוף את החוקים, התקנות והצווים בתחומים כמו שמירה על הניקיון, פיקוח על עבודת אסבסט ופיקודון על מכלי שתייה. המפקחים פועלים במסגרת "המשטרה הירוקה", הזרוע העיקרית של המשרד בתחום האכיפה הפלילית.

6 נאמני ניקיון, שוטרים, מפקחי המשטרה הירוקה, פקחי רשות הטבע והגנים ועוד.

ידניים וצילום ניירת, דבר התורם לשיהוי בהכנת הודעות תשלום קנס. קשיים טכנולוגיים אלה אף פוגעים ביכולתו של המשרד לגבות את חובותיו.

2. בדוח הביקורת הקודם עלה כי בשנים 2002-2006 הופקו כ-145,000 דוחות עברה, שרבים מהם התאפיינו בדיווח לקוי, וכפועל יוצא רק מכ-50% מהם ניתן היה להכין הודעות תשלום קנס. במעקב התברר כי המשרד הצליח להקטין את הפחת - בשנים 2007-2010 (עד סוף אוקטובר) הופקו כ-90,200 דוחות עברה המיועדים להסבה לקנסות, ומהם הוכנו כ-73,230 (כ-81%) הודעות תשלום קנס.

3. אשר לשיעורי הגבייה נמצא במעקב כי מבין כ-73,230 הודעות תשלום קנס שהופקו בשנים 2007-2010 (עד סוף אוקטובר), כ-36% שולמו מרצון וכ-36% הועברו לגבייה. עוד הועלה כי 16% מיתרת הקנסות בוטלו או שלא טופלו עקב היעדר כוח אדם ובגלל תקלות טכניות שנתגלו בעבודתו של אגף תיאום ואכיפה.⁷

מ ע ר ך ה ג ב י י ה

1. במערך הגבייה מתקבלים תיקי חוב מכלל הגורמים המייצרים חיובים במשרד.⁸ הכסף שנגבה מועבר, בין היתר, לאחת מקרנות המשרד, כמו הקרן לשמירת הניקיון.⁹ במעקב נמצא כי מערכת המידע הממוחשבת שמערך הגבייה משתמש בה אינה מספקת בזמן אמת תמונת מצב נאותה לא של תנועות הכספים מפעולות הגבייה ולא של סטאטוס ההליכים בכל אחד מתיקי החוב; מצב זה פוגם בבקרה של מערך הגבייה.

2. בדוח הביקורת הקודם עלה כי המשרד הצליח לגבות רק כ-36% מסכום הקנסות שהטיל. במעקב התברר כי אין בידי אגף תיאום ואכיפה הנתון המהותי של סכום הקנסות המצרפי, ואין באפשרות המשרד לאמוד את היחס בין פוטנציאל הגבייה ובין הגבייה בפועל וכן את הנזק הנגרם למדינה מאי-גביית הקנסות. גם אם יצליח המשרד לגבות את כל הקנסות שהעביר לגבייה בתוספת לקנסות ששולמו מרצון, יהיה מספר הקנסות ששולמו רק כ-58% ממשפר דוחות העברה (90,200) בשנים 2007-2010 (עד סוף אוקטובר).

מכל האמור עולה כי מסד הנתונים של המשרד בכל הנוגע לקנסות ולגבייתם מנוהל באופן בעייתי, והוא טעון תיקון לאלתר. עוד עולה כי שיעורי הגבייה עדיין נמוכים ומורים על פגיעה מהותית באיכות האכיפה.

3. בדוח הביקורת הקודם עלה כי המשרד לא עסק בפעולות לגביית חובותיו זה כחמש שנים, ונוצר פחת של כ-80% בין דוחות העברה ובין מספר הקנסות ששולמו. במעקב נמצא כי בתחילת 2007 פעל אשכול אכיפה לעצירת ההתיישנות בתיקי חוב, שבהם המועד האחרון לתשלום הקנס היה בשנת 2004, ואכן עד לסוף אותה שנה הוא עצר את התיישנותם של כ-8,000 תיקי חוב והצליח לגבות כ-1.5 מיליון ש"ח.

7 12% הנתורים מתחלקים כך: 3% ממקבלי הקנס ביקשו להישפט ו-9% מהקנסות עדיין בטיפול.
8 לרבות קנסות המוטלים בבית המשפט בפסקי דין בגין עברות קנס מסוג ברירת משפט, עיצומים כספיים, היטלי הטמנה ודרישה לתשלום כפל הוצאות בגין ביצוע צווים מינהליים במקום המעוול, כמו צווי ניקוי וצווי פינוי רעלים.
9 הקרן לשמירת הניקיון פועלת במשרד והוקמה לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. אחת ממטרות הקרן היא לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה.

4. באמצע שנת 2008 החל המשרד לגבות את חובותיו באמצעות שתי חברות גבייה, ועד סוף 2009 הוא העביר להן את הטיפול בכ-22,000 תיקי חוב. עד מועד סיום הביקורת, סך הקנסות שגבו חברות הגבייה היה כ-7.6 מיליון ש"ח. אולם גם במקרה זה אין בידי המשרד נתונים הנוגעים לחוב המצרפי כדי שיוכל להעריך את ביצועיהן של חברות הגבייה, ואגב כך גם את מידת היעילות של פעולותיו שלו עצמו בתחום האכיפה.

סיכום והמלצות

בדוח הביקורת הקודם עלה כי המשרד השקיע מאמצים ואמצעים במערך האכיפה והגבייה, אך הישגיו בכל הנוגע למשך חקירת העברות הסביבתיות עד להגשת כתב אישום ולגביית הקנסות היו דלים, ואי-גביית הקנסות הפכה את שרשרת הפעולות שנעשו במשרד לפעולות סרק.

ממצאי המעקב עולה בבירור כי המשרד פועל לשיפור הליכי האכיפה והגבייה, וכי השיפור העיקרי חל בכל הנוגע לקיצור זמני עבודה ולהכפפת הליך האכיפה ללוח זמנים מחייב. מנגד, גביית הקנסות נותרה לקויה וטרם תוקנה. כפועל יוצא, הקרן לשמירת הניקיון, וכן עניינים סביבתיים חשובים, יוצאים נפסדים. שיעורי הגבייה הנמוכים מראים כי המשרד טרם פעל ליעול מרכיבים מהותיים בהליך האכיפה, ונותר עוד כר נרחב לשיפור.

כדי להשיג את מטרותיה של האכיפה, יש לשפר את הליך האכיפה במשרד על כל מרכיביו, ובכלל זה יש לפתח מערכת ממוחשבת יעילה ומהירה שתוכל לשפר את עבודתו של המשרד באופן ניכר ולסייע לו ביישום מטרותיו ובגיבוש בסיס נתונים עדכני ואמין שישמש אותו כמצע לקביעת מדיניות אכיפה, שלפיה ייקבעו יעדים ותכניות עבודה שנתיות.



מבוא

1. המודעות לחשיבותה של השמירה על הסביבה הולכת וגוברת, בין השאר משום שבשנים האחרונות התבררו העלויות החיצוניות¹⁰ של הפגיעה בסביבה, כמו זיהום אוויר, קרקע ומים, וכפועל יוצא - פגיעה בבריאות הציבור. אחד הכלים העיקריים לשמירה על הסביבה הוא האכיפה שנועדה לטפל בנוזקים סביבתיים קיימים ולמנוע נזקים סביבתיים עתידיים. כמו כן, מטרת האכיפה היא להעניש את המזהם ולהגביר את המודעות הציבורית לחשיבותה של השמירה על הסביבה. היעדר אכיפה או אכיפה שאינה מספיקה דיה, לעומת זאת, מצטיירים כחולשה שלטונית המאפשרת למפגעים להמשיך ולזהם. ככל שחולף הזמן והיעדר האכיפה נמשך, ממדי הזיהום והנזקים גדלים.

10 Externality - עלות או תועלת הנגרמת מפעולה כלשהי ומוטלת על אנשים או פירמות שלא מעורבים ישירות באותה פעולה.

2. מדינת ישראל משופעת בחוקים שעניינם שמירה על הסביבה. המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) מופקד, בין היתר, על אכיפתם של חוקים אלה במסגרת הסמכויות המוקנות לו בחוקים ובתקנות, ובהם חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן - החוק למניעת מפגעים), חוק החמרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, וחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. אשכול אכיפה במשרד¹¹ אחראי למערכת האכיפה ולסילוק המפגעים בהקדם האפשרי. בראש האשכול עומד סמנכ"ל בכיר לאכיפה, והוא ממונה, בין היתר, על אגף תיאום ואכיפה ועל המשטרה הירוקה. למשרד שני אופני אכיפה: (א) אכיפה מינהלית, שעל יישומה מופקדים בעיקר מחוזות המשרד, והיא נעשית באמצעות התראות למעוולים והוצאת צווים מינהליים לסוגיהם, כמו צווי ניקוי¹² וצווי סילוק מפגע¹³. (ב) אכיפה פלילית, הכוללת, בין היתר, פתיחת תיקי חקירה להגשת כתבי אישום לבית המשפט או מתן הודעת תשלום קנס מסוג ברירת משפט (להלן - הודעת תשלום קנס). יצוין כי במחקר שהזמין המשרד נבדקו תוצאותיהן של פעולות האכיפה שלו בשנים 2000-2006, ונמצא כי האכיפה הפלילית יעילה הרבה יותר מהאכיפה המינהלית בהסרת מפגעים ובמניעתם¹⁴.

3. בשנת 2007 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המשרד בכל הנוגע לאכיפה הפלילית של כמה מחוקי הגנת הסביבה, כפי שנעשתה בשנים 2002-2006. ממצאי הבדיקה, שפורסמו בדוח שנתי 58 (להלן - דוח הביקורת הקודם¹⁵), העלו כי רמת האכיפה של המשרד בשנים אלה הייתה ירודה, כושר ההרתעה נפגע, מערך האכיפה לא פעל כנדרש והפסדים כספיים ניכרים נגרמו בגלל אי-גבייה שנועדה, בין היתר, לממן פעולות למען איכות הסביבה.

בחודשים יולי-אוקטובר 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) לבחינת השינויים שחלו בפעילותו של המשרד בעקבות פרסום דוח הביקורת הקודם. המעקב בחן את המדדים שנבדקו בדוח הביקורת הקודם, ובהם משך הטיפול בתיקי חקירה ובהודעות תשלום קנס ושיעור גביית הקנסות משנת 2007 עד אוקטובר 2010. עוד התמקד המעקב בפעולות נוספות שהמשרד עשה לצורך שיפור האכיפה. הבדיקה נעשתה במטה המשרד, באשכול אכיפה וביחידות הפעולות במסגרתו - אגף תיאום אכיפה, הכולל את מערך נאמני ניקיון, מערך ברירות משפט ומערך הגבייה - וכן במשטרה הירוקה, בלשכה המשפטית ובחשבות המשרד.

התמשכות ההליכים

בדוח הביקורת הקודם עלה כי הטיפול הכולל באירוע פלילי, ממועד ביצוע העברה ועד הגשת כתב אישום על ידי תובע חיצוני, ארך 776 ימים בממוצע, שכללו את פרק הזמן ממועד ביצוע העברה עד מועד פתיחת תיק חקירה, את משך הטיפול במשטרה הירוקה, את משך הטיפול בלשכה המשפטית ואת משך הטיפול בהגשת כתב אישום בידי תובע חיצוני. עקב התמשכות הטיפול התיישנו חלק מהעברות ולא ניתן היה להגיש כתב אישום בגינן.

-
- 11 אשכול הוא יחידה ארגונית הממונה על מספר אגפים ויחידות במשרד.
- 12 צו שניתן על פי סעיף 13ב לחוק שמירת הניקיון, המחייב, בין השאר, את מי שהשליך את הפסולת, או את מי שלכלך את רשות הרבים, או את הרשות המקומית שבתחומה הושלכה הפסולת, לסלק את הפסולת מהמקום, באופן ובתוך תקופת הזמן שייקבעו בצו.
- 13 צו שניתן על פי סעיף 11ב לחוק למניעת מפגעים, המחייב את המפגע, או את בעל הנכס ממנו נגרם המפגע, להפסיק את המפגע או לסלקו מהמקום, באופן ובתוך תקופת הזמן שייקבעו בצו.
- 14 פרופ' טל אלון, אפקטיביות אכיפה סביבתית - אכיפה מנהלית מול אכיפה פלילית (2009) - דוח שהוכן לבקשת המשרד.
- 15 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), בפרק "פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה", עמ' 627.

במעקב עלה כי חל שיפור, לעתים מהותי, בנושא זה. משך הטיפול הכולל באירוע פלילי של המשטרה הירוקה והלשכה המשפטית התקצר - בשנת 2007 ארך הטיפול 536 ימים בממוצע, ובשנת 2009 התקצר ל-180 ימים. להלן פרטים על הפעולות שהמשרד עשה לתיקון הליקויים, ועל הליקויים שטרם תוקנו.

המשטרה הירוקה

המשרד מעסיק מפקחים שתפקידם לאכוף את החוקים, את התקנות ואת הצווים בתחומים כמו שמירת הניקיון, פיקוח על עבודת אסבסט ופיקוח על מכלי שתייה. סמכותם של מפקחים אלו הוקנתה להם מכוחם של חוקי הגנת הסביבה, ובהם חוק שמירת הניקיון. מסגרת ארגונית זו נקראת "המשטרה הירוקה", והיא הזרוע העיקרית של המשרד בתחום האכיפה הפלילית. האכיפה הפלילית מיושמת באמצעות ארבעה כלים מרכזיים: מסירת הודעות תשלום קנס ודוחות עברה למעוולים; פתיחת תיקי חקירה כבסיס לתביעות; תפיסת כלי רכב המעורבים בעברות סביבתיות; ומתן הודעות איסור מינהלי על שימוש ברכב.

מפקחי המשטרה הירוקה מוסמכים לפתוח בחקירה מתוקף פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות) לגבי חוקים סביבתיים ותקנות שהותקנו מכוחם¹⁶. תיקי החקירה נפתחים נגד תאגידים, רשויות מקומיות וגורמים פרטיים באחד משני המקרים האלה: אם אכיפה מינהלית של מחוזות המשרד לא הביאה לידי סילוק המפגע, או אם מפקחי המשטרה הירוקה יוזמים פתיחת תיק כזה בגין עברות חמורות כמו הזרמת שפכים מזוהמים ללא היתר. הטיפול בתיקי חקירה ממשיך בהעברת החומר ללשכה המשפטית של המשרד לצורך בדיקת התיקים ושלמות הראיות שבהם, ובהתאם לכך הלשכה המשפטית מחליטה אם יש מקום להגיש כתב אישום, או לחילופין לסגור את תיק החקירה או להמירו להודעת תשלום קנס. גם למפקחי המשטרה הירוקה הסמכות להמיר תיק חקירה להודעת תשלום קנס, בכפוף לאישור סמנכ"ל בכיר לאכיפה, אם הם מגיעים לידי מסקנה שממכלול הראיות שנאספו אין הצדקה להליך משפטי.

מספר תיקי חקירה ומשך הטיפול בהם

1. דוח הביקורת הקודם העלה כי מתחילת המאה העשרים ואחת חלה ירידה ניכרת במספר תיקי החקירה שנפתחו במשטרה הירוקה מ-369 תיקים שנפתחו בשנת 2003 ל-134 בשנת 2007 (עד סוף אוקטובר).

במעקב נמצא כי משנת 2007 השתנתה המגמה וחלה עלייה במספר תיקי החקירה שנפתחו בידי המשטרה הירוקה¹⁷: בשנת 2007 נפתחו 156 תיקים, בשנת 2009 - 217 ובשנת 2010 (עד סוף אוקטובר) - 183 תיקים.

16 למשל, החוק לשמירת הניקיון, החוק למניעת מפגעים וחוק החמרים המסוכנים התשנ"ג-1993.
17 מהסבריו של מפקד המשטרה הירוקה עולה כי מועד פתיחת תיק החקירה אינו מורה בהכרח על תחילת הטיפול החקירתי. המועד נגזר מתאריך גביית ההודעה באזהרה הראשונה בתיק, דהיינו ביצוע החקירה. יש מקרים שתהליך איסוף הראיות, בחינתן וזימון הנחקרים כבר התחיל לפני פתיחת תיק החקירה.

2. בידי מפקחי המשטרה הירוקה הסמכות להגיש למבצע העברה הודעת תשלום קנס, ובמקרים שמבצע העברה אינו נוכח, להגיש דוח עברה, המטופל בידי מערך ברירות משפט שבאגף תיאום ואכיפה, שתוצאתו גם היא הודעת תשלום קנס.

בדוח הביקורת הקודם הועלה כי חלה ירידה ניכרת במספר הקנסות שהטילה המשטרה הירוקה, מ-2,669 בשנת 2003 ל-1,362 בשנת 2007 (עד אמצע דצמבר).

במעקב נמצא כי חלה עלייה במספר ההודעות על קנסות שמקורן בפעילות של מפקחי המשטרה הירוקה, הן במישרין על ידי הגשת הודעת תשלום קנס למבצעי העברה, הן בעקיפין על ידי הפקת דוחות עברה שבהתבסס עליהם מכין מערך ברירות משפט הודעות תשלום קנס נוספות: בשנת 2009 - 3,173 הודעות תשלום קנס ודוחות עברה, ובשנת 2010 (עד סוף יוני) - 1,662.

3. בדוח הביקורת הקודם עלה כי משך הטיפול של המשטרה הירוקה בתיקי חקירה נקבע בנוהל פנימי שלפיו עליה להעביר ללשכה המשפטית במשרד את התיקים בתוך שלושה חודשים ממועד פתיחתם. בפועל חלפו 271 ימים בממוצע - פי שלושה מפרק הזמן המרבי שנקבע בנוהל הפנימי - פרק זמן שהביא לידי שיהוי במיצוי הדין. עוד עלה כי הטיפול בתיקי חקירה שהלשכה המשפטית החזירה למשטרה הירוקה להשלמת חקירה נמשך 319 ימים בממוצע.

במעקב נמצא כי התקצר, לעתים במידה ניכרת, זמן הטיפול הממוצע ממועד ביצוע העברה ועד פתיחת תיק החקירה: בשנת 2007 - 113 ימים, בשנת 2009 - 65 ימים ובשנת 2010 (עד סוף יוני) - 24 ימים. כן נמצא כי חלה ירידה בזמן הטיפול הממוצע ממועד פתיחת תיק החקירה ועד להעברתו ללשכה המשפטית: בשנת 2007 - 185 ימים, בשנת 2009 - 138 ימים ובשנת 2010 (עד סוף יוני) - 39 ימים בממוצע. עוד עלה כי הטיפול בתיקי חקירה שהלשכה המשפטית החזירה למשטרה הירוקה להשלמת חקירה נמשך 78 ימים בממוצע. יוצא אפוא כי בשנים 2007-2009 משך הטיפול הממוצע של המשטרה הירוקה בתיקי החקירה, עד להעברתם ללשכה המשפטית, התקצר מאוד לעומת משך הטיפול הממוצע בשנים שבהם עסק דוח הביקורת הקודם.

מכל האמור עולה כי חל שיפור בתפקודה של המשטרה הירוקה בהשוואה לדוח הביקורת הקודם.

יחידת יהלום

בפברואר 2003 החליטה הממשלה על הסדרת הטיפול בפסולת בניין והטילה על השר להגנת הסביבה לטפל בכך בתוך שלוש שנים, ולא יאוחר מסוף שנת 2005. הממשלה בהחלטתה קבעה, בין השאר, כי המשטרה הירוקה של המשרד תתוגבר בשנת 2003 ב-20 מפקחים, לרבות הציוד הדרוש, למשך 36 חודשים לפחות, והכול לצורך ריכוז המאמץ בנושא. בשנת 2006, בעקבות החלטה זו, החלו המשרד ורשות הטבע והגנים לבחון את הקמתה של יחידה ייעודית למניעת מפגעים סביבתיים (להלן - יחידת יהלום).

בפועל, רק בפברואר 2009, כשש שנים לאחר החלטת הממשלה וכשלוש שנים לאחר היעד שקבעה הממשלה להסדרת הטיפול בפסולת בניין, הוקמה ברשות הטבע והגנים יחידת יהלום לתקופה קצובה של שלוש שנים. עוד יצוין כי אף שהיחידה אמורה לשמש תגבורת למשטרה הירוקה, סמכויות האכיפה של מפקחיה מצומצמות והיא עדיין נצרכת למשאבים מן המשטרה הירוקה ולכוח אדם משורותיה.

בתשובתה מנובמבר 2010 ציינה רשות הטבע והגנים כי "במידה ופקחי היחידה יוסמכו, בסמכויות הניתנות למפקחי המשטרה הירוקה, עצמאותם תהיה רבה והתלות במפקחי המשטרה הירוקה... תצומצם מאוד ויעילותם תעלה בעשרות מונים."

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להגביר את יעילות האכיפה אין די בהוספת משאבי כוח אדם, ועל הגופים המוסמכים - הנהלת המשרד, המשטרה הירוקה, רשות הטבע והגנים - לפעול למבנה ארגוני ולהסמכה מקצועית שיביא לידי יישום יעיל של התגבור בכוח האדם.

הלשכה המשפטית

הלשכה המשפטית של המשרד מלווה ומנחה מהבחינה המשפטית את עבודת המשרד בכלל ואת עבודת גורמי האכיפה בפרט, בהליכי האכיפה המינהליים והפליליים. ההליך הפלילי, הכולל הגשת כתבי אישום או סגירת תיקים, מטופל על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. הלשכה המשפטית בודקת את הראיות בתיקי החקירה, ובמידת הצורך היא מחזירה אותם למשטרה הירוקה להשלמת חקירה. לאחר שתיק חקירה אושר על ידי הלשכה המשפטית, הוא מועבר לעורכי דין חיצוניים שהוסמכו בידי היועץ המשפטי לממשלה (להלן - תובע חיצוני). התובע החיצוני מכין כתב אישום ומייצג את המדינה בתיק התביעה. עובר למועד סיום הביקורת, השלימה הלשכה המשפטית הליך מכרז להעסקת חמישה משרדי עורכי דין כתובעים חיצוניים.

בדוח הביקורת הקודם עלה כי משך הטיפול של הלשכה המשפטית בתיקי החקירה היה כדלקמן: ממועד העברת תיק החקירה ללשכה המשפטית עד הגשת כתב אישום חלפו 273 ימים בממוצע - 104 ימים ממועד קבלת התיק בלשכה המשפטית ועד העברתו לתובע חיצוני, ועוד 169 ימים מהעברת התיק לתובע חיצוני ועד הגשת כתב אישום.

במעקב נמצא כי בשנת 2009 נרשמה מגמת שיפור במשך הטיפול בתיקי חקירה עד להעברתם לתובע חיצוני: בשנים 2007 ו-2008 חלפו 235 ימים ו-168 ימים, בהתאמה, ובשנת 2009 חלפו רק 75 ימים. עוד עלה במעקב כי מגמת שיפור נרשמה גם במשך הטיפול ממועד העברת תיק חקירה לתובע חיצוני עד הגשת כתב אישום: בשנת 2007 חלפו 146 ימים בממוצע, בשנת 2008 - 125 ובשנת 2009 - חלפו 27 ימים.

יוצא אפוא כי בשנים 2007 ו-2008 משך הטיפול של הלשכה המשפטית עדיין היה ארוך מדי: 381 ימים ו-293 ימים, בהתאמה. אולם בשנת 2009 זמן הטיפול הצטמצם בכשליש ועמד על ממוצע של 102 ימים בלבד ממועד קבלת תיק חקירה בלשכה המשפטית ועד הגשת כתב אישום על ידי תובע חיצוני.

אגף תיאום ואכיפה

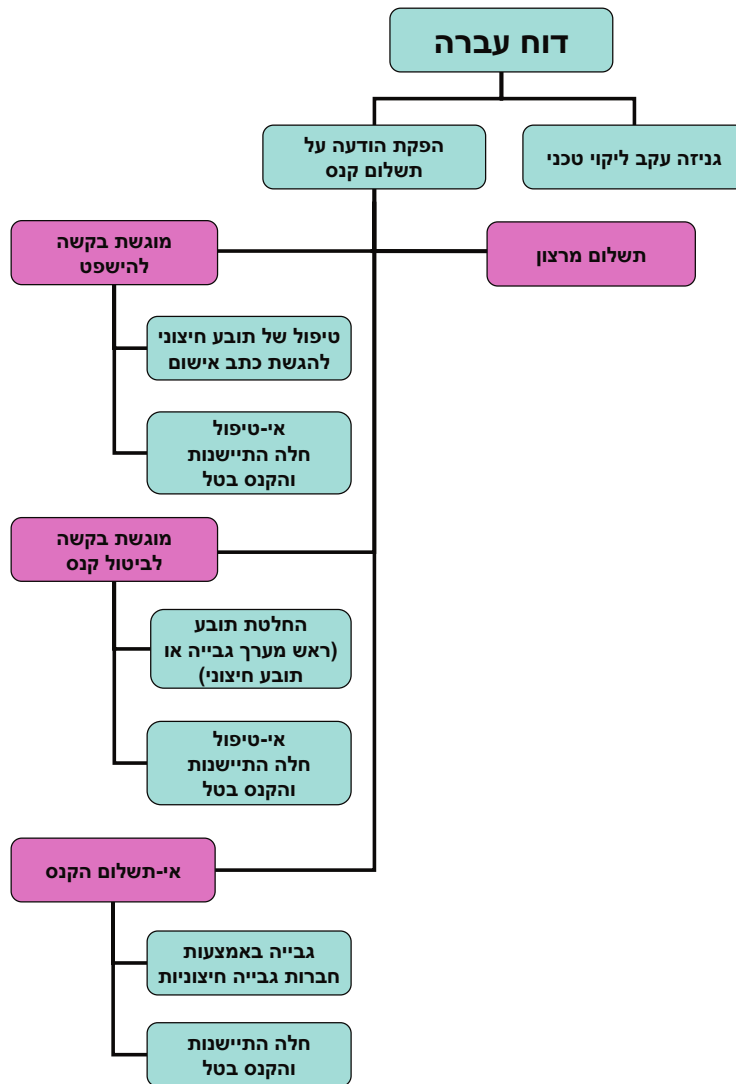
בנוסף למשטרה הירוקה וללשכה המשפטית, גם אגף תיאום ואכיפה עוסק באכיפה פלילית של חוקי הגנת הסביבה. אגף זה אחראי, בין השאר, לתיאום בין גורמי האכיפה ולניהול הטלת קנסות על מזהמים. באגף פועלים שלושה מערכים: מערך נאמני ניקיון¹⁸, מערך ברירות משפט ומערך הגבייה, שתפקידם להביא לידי מיצוי את פעילות המשרד בתחום הגבייה ואת שיתוף הציבור בהליכי האכיפה. במעקב נמצא כי בהשוואה למשטרה הירוקה וללשכה המשפטית, שבענייני נראה שיפור מדוח הביקורת הקודם, בפעולות אגף תיאום ואכיפה חל שיפור בכל הנוגע לקיצור ההליכים, אך לא חל שיפור בנוגע לגבייה, כמפורט להלן.

מערך ברירות משפט

אחד מכלי האכיפה הוא חיוב של העבריין בקנס כחלופה למשפט. תפקידו של מערך ברירות משפט הוא לקלוט דוחות עברה מידי מי שהוסמכו לכך¹⁹, לבדוק את אמיתות פרטיהם, להפיק מהם הודעות תשלום קנס ולגנוז דוחות שאינם תקינים. לאחר שליחת הודעת תשלום קנס ממשיך מערך ברירות משפט בטיפול בקנסות - עדכונים בדבר תשלומי הקנסות, טיפול בבקשות לביטול הקנסות ובבקשות להישפט והכנת תיקים שלא שולמו (להלן - תיקי חוב) להליכי גבייה. להלן תרשים זרימה של הליך הטיפול בקנסות:

18 מערך נאמני ניקיון מופקד על גיוס אזרחים מתנדבים ועל הכשרתם כנאמני ניקיון מכוח חוק שמירת הניקיון. נאמני הניקיון מדרווחים למשרד על השלכת פסולת מרכב לרשות הרבים, באמצעות רישום דוחות עברה.

19 נאמני ניקיון, שוטרים, מפקחי המשטרה הירוקה, פקחי רשות הטבע והגנים ועוד.



בדוח הביקורת הקודם נבדקו פעולותיו של מערך ברירות משפט לצורך בחינת יעילותה של האכיפה, וכאמור, הועלה כי משך הטיפול הארוך הביא לידי התיישנותן של העברות והוביל לאי-מיצוי הדין עם החייבים.

הצורך במחשוב מערכות ויעולן

עבודתו של מערך ברירות משפט באה לידי ביטוי בהקלדת נתונים חדשים, בעדכוני נתונים קיימים, בסיכומי דוחות ובמעקב אחר תשלומים. מכאן, לנוכח הכלים המחשביים הקיימים כיום, ניתן היה לשפר ואף להעביר את רוב עבודתו של המערך לפסים ממוחשבים כדי לקצר את זמן הטיפול ולצמצם את טווח הטעויות האפשרי.

במעקב הועלה כי המערכת הממוחשבת למעקב אחר הטיפול במפגעים - מעו"ף - אשר בה נעשה שימוש גם בתקופת דוח הביקורת הקודם, היא איטית ומסורבלת ובשל מוגבלותה הטכנולוגית מתבזבז זמן עבודה יקר על עדכונים ידניים ועל צילום ותיוק של ניירת, המביאים לידי שיהוי בהפקת הודעות תשלום קנס. כמו כן המערכת אינה מתואמת עם מערכות ממוחשבות אחרות, ובהן מערכת תשלומי גבייה, והמגבלות הטכנולוגיות שלה משפיעות על הליך העבודה כולו, ואף פוגעות ביכולתו של המשרד לגבות את חובותיו.

המבנה הארגוני של המשרד כולל שבעה מחוזות, ותפקידם של עובדי המחוזות הוא לבצע אכיפה לפי מדיניות המשרד, הנקבעת על ידי הנהלת המשרד. אחת מחולשותיה של מעו"ף באה לידי ביטוי בשימושם של גורמי האכיפה במחוזות בדוחות משלהם שאין להם ממשק עם המערכת המרכזית, וכפועל יוצא לא ניתן לבנות מסד נתונים ארצי שלם ועדכני שישמש בסיס לקבלת החלטות, לקביעת מדיניות אכיפה ולגיבוש תכניות עבודה שנתיות. נראה אפוא שעבודת מערך ברירות המשפט נעשית ללא מערכת ממוחשבת המותאמת לצרכיו ולהיקף העבודה שלו.

נמצא כי רק באמצע שנת 2010 החליטו חברי הנהלת הקרן לשמירת הניקיון²⁰ על הקצאת תקציב, כ-1.8 מיליון ש"ח, להקמת מערכת ממוחשבת חדשה למערך ברירות משפט, ואגף מערכות מידע במשרד החל באפיון ובפיתוח של מערכת זו שתענה על צורכי מערך ברירות משפט, תיעל את עבודתו ותיצור תהליך עבודה מהימן בו האפשרות לטעות נמוכה.

בתשובתו מדצמבר 2010 ציין המשרד כי בספטמבר 2010 "עלתה לאוויר" מערכת שעיקרה שיפור הדיווח של נאמני הניקיון, ובסוף שנת 2011 צפוי המשרד להשלים את פיתוחה של מערכת ממוחשבת חדשה עבור מערך ברירות משפט. עוד הוסיף המשרד, בתשובתו מפברואר 2011, כי "...האגף ביצע במהלך התקופה האמורה שינויי תוכנה שונים ומגוונים, שהשפעתם המצטברת על ייעול העבודה משמעותית."

מכל האמור יוצא כי עד מועד סיום הביקורת, ושלוש שנים לאחר דוח הביקורת הקודם, המערכת הממוחשבת היחידה החדשה שפיתח המשרד היא עבור נאמני הניקיון. יש בכך אמנם כדי ליעל את עבודת מערך ברירות משפט בכל הנוגע להזנת דוחות עברה, אבל זוהי רק מטלה אחת מני רבות. בנוסף, הצפי ליישומה של מערכת ממוחשבת המותאמת לצורכי מערך ברירות משפט הוא לכל המוקדם בסוף שנת 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח התועלת האפשרית שתבוא לידי ביטוי בעבודה עם מערכת ממוחשבת יעילה - קיצור זמני עבודה והגברת קצב הגבייה - ראוי כי המשרד יאין מהלכים אלו.

טיפול בדוחות עברה והודעות תשלום קנס

חוק שמירת הניקיון קובע כי ניתן להמציא הודעת תשלום קנס ו/או הזמנה למשפט, או להגיש כתב אישום, בתוך שנתיים מיום ביצוע העברה. על פי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), אדם שנמסרה לו הודעת קנס רשאי להגיש בקשה לביטולה בתוך 30 ימים מיום מסירת הודעת הקנס או להגיש בקשה להישפט בתוך 90 ימים. בקשה לביטול

20 הקרן לשמירת הניקיון פועלת במשרד והוקמה לפי חוק שמירת הניקיון. אחת ממטרות הקרן היא לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה.

ההודעה תועבר לתובע²¹ באגף תיאום ואכיפה לקבלת החלטה, ובקשה להישפט תועבר לתובע חיצוני להכנת כתב אישום. קנסות שלא שולמו במועד, על האגף להעבירם לטיפול חברות הגבייה החיצוניות הפועלות מטעמו. כדי למנוע התיישנותם של קנסות שלא שולמו ולא נגבו, יש לשלוח דרישה חוזרת לתשלום הקנס²².

בדוח הביקורת הקודם עלה כי בשנים 2002-2006 הופקו כ-145,000 דוחות עברה, שרבים מהם התאפיינו בדיווח לקוי, ואגף תיאום ואכיפה הכין מהם רק כ-74,000 הודעות תשלום קנס, דהיינו נוצר פחת של כ-50%.

1. התברר כי המשרד הצליח לצמצם את הפחת בדוחות העברה: מתחילת שנת 2007 עד אוקטובר 2010, פרק הזמן שבו עסק המעקב, הופקו כ-90,200 דוחות עברה, ובהתבסס עליהם הוכנו 73,230 (81%) הודעות תשלום קנס²³. חלק מהפחת שנוצר (19%) מקורו בדוחות שבוטלו עקב ליקויים ופגמים.

2. אשר לגביית הקנסות, מ-73,230 הודעות תשלום קנס שנמסרו בשנים 2007-2010 (עד סוף אוקטובר), כ-26,300 (36%) מהקנסות שולמו מרצון, כ-26,000 (36%) מהקנסות הועברו לגבייה, וכ-2,320 (3%) מקבלי הודעות קנס ביקשו להישפט. 11,630 (כ-16%) מהקנסות בוטלו עקב החלטת תובע, התיישנות או היעדר כוח אדם או בגלל ליקויים טכניים (דהיינו פחת). לגבי היתר - 9% מהקנסות - השיב המשרד בדצמבר 2010 כי הם עדיין בטיפול.

יוצא אפוא כי אף על פי שחל שיפור בפעילותו של אגף תיאום ואכיפה, עדיין קיים פחת גדול יחסית של כ-16% מהקנסות הנובע, לפחות בחלקו, מקשיים תפעוליים של האגף.

טיפול בבקשות להישפט

1. אדם שנמסרה לו הודעת קנס רשאי להגיש בתוך 90 ימים בקשה להישפט. בקשה זו מוזנת למערכת הממוחשבת לצורך דיווח ומעקב ומועברת לתובע חיצוני לצורך הכנת כתב אישום. לפי חוק סדר הדין הפלילי, יש לשלוח למבקש הזמנה למשפט בתוך שנה מיום שהתקבלה הודעתו, ואם לא נעשה כן - חלה התיישנות על העברה.

בדוח הביקורת הקודם עלה כי בשנים 2002-2006 לא העביר המשרד כ-40% מהבקשות להישפט שהתקבלו לטיפולו של תובע חיצוני לצורך הגשת כתב אישום, העברות התיישנו ולא מוצה הדין עם החייבים.

במעקב נמצא כי בשנים 2007-2010 (עד אוקטובר) ביקשו להישפט 2,317 אנשים שקיבלו הודעות תשלום קנס, ומתוכן הועברו לתובע חיצוני 1,926 (כ-83%) בקשות. בתקופה האמורה בוטלו רק 19 בקשות עקב התיישנות. יוצא אפוא כי המשרד הצליח לתקן ליקוי זה.

- 21 מי שהיועץ המשפטי הסמיך לקבל החלטות בעניין הודעות קנס מסוג ברירת משפט, לרבות החלטה על ביטול ההודעה או על הגשת כתב אישום.
- 22 בגביית קנס שמוטל בעברה מסוג ברירת משפט המשרד נוהג לפי התיישנות שהחוק קובע לעברה מסוג של חטא - שלוש שנים מיום שהקנס הפך חלוט [סעיף 10(3) לחוק סדר הדין הפלילי].
- 23 60,430 הודעות תשלום קנס שהופקו מדוח עברה ו-12,799 הודעות תשלום קנס ידניות הנמסרות למעוול בשטח על ידי מי שהוסמך לכך.

2. בדוח הביקורת הקודם הועלה כי משך הטיפול הכולל של אגף תיאום ואכיפה בבקשות להישפט, ממועד הזנת נתוני הבקשה להישפט ועד הגשת כתב אישום, הוא 266 ימים בממוצע.

במעקב נמצא כי הזמן הממוצע מקבלת הבקשה להישפט ועד העברתה לתובע חיצוני התקצר במהלך השנים מ-110 ימים בממוצע בשנת 2007 ל-45 ימים בממוצע בשנת 2010 (עד סוף יוני), דהיינו חל שיפור ניכר במשך הטיפול הכולל בבקשות להישפט.

המרת תיקי חקירה בהודעת תשלום קנס

בדוח הביקורת הקודם נבדקו 23 תיקי חקירה שהתקבלו בלשכה המשפטית והועברו לאגף תיאום ואכיפה להמרה להודעת תשלום קנס. הבדיקה העלתה כי בכ-43% מן התיקים לא הופקה הודעת תשלום קנס כפי שנקבע.

בנובמבר 2009 הציג צוות בראשותו של ראש אגף תיאום ואכיפה בפני הוועדה לתיקון ליקויים במשרד את הקשיים שבעבודת האגף ואת הפתרונות הנדרשים. הוא הדגיש, בין היתר, כי יש לגבש נוהל ברור ומסודר לטיפול בבקשות להמרת תיקי חקירה בהודעת תשלום קנס ולהתאים את מערכת המידע לקליטת בקשות אלו ולמעקב אחר ביצוען.

במעקב עלה כי אגף תיאום ואכיפה לא הצליח לספק נתונים למשרד מבקר המדינה על הטיפול בהמרת תיקי חקירה לקנסות בשנים 2007-2010, בין השאר, מכיוון שמעו"ף אינה מסוגלת לספק נתונים אלו, והאגף מצדו אינו מנהל מעקב ידני אחר הטיפול בבקשות אלה.

יוצא אפוא כי אף על פי שמשרד מבקר המדינה העיר בעניין זה בדוח הביקורת הקודם, טרם הסדיר אגף תיאום ואכיפה את הטיפול בנושא, והוא אף אינו עוקב אחר הבקשות כדי לוודא שהטיפול הנדרש נעשה עד תום ואין חשש להתיישנות בעניינן.

מערך הגבייה

גביית קנסות

1. במערך הגבייה מתקבלים תיקי חוב מכל הגורמים המייצרים חיובים במשרד²⁴ (ולא רק מאי-תשלום קנסות). מערך הגבייה מעביר תיקי חוב אלה להמשך טיפולן של שתי חברות גבייה פרטיות, והכסף שנגבה מועבר, בין היתר ועל פי הוראות חוקים סביבתיים, לאחת מקרנות המשרד²⁵. יצוין כי עם העברתם של תיקי החוב לחברות הגבייה, חשבות המשרד אחראית לביצוע הבקרה והמעקב אחר תנועת הכספים הנובעים מפעילותן של חברות אלו.

מערך הגבייה פועל על פי נוהל ביצוע גבייה של המשרד שנקבע במאי 2006. הנוהל קובע כי תיקים, שחלף בהם פרק זמן של 120 ימים מיום שנמסרה לחשוד בעברה הודעת תשלום קנס, יועברו למערך הגבייה להמשך טיפול ולגובה חיצוני לפתיחה בהליכי גבייה, ובלבד שהחשוד בעברה לא הגיש

24 לרבות קנסות המוטלים בבית המשפט במסגרת פסקי דין בגין עברות קנס מסוג ברירת משפט, עיצומים כספיים, היטלי הטמנה ודרישה לתשלום כפל הוצאות בגין ביצוע צווים מינהליים במקום המעוול, כמו צווי ניקוי וצווי פינוי רעלים.

25 לדוגמה, חוק שמירת הניקיון קובע כי המפר את הוראות החוק ישלם קנס שיופקד בקרן לשמירת הניקיון.

בקשה לביטול הודעת תשלום הקנס או בקשה להישפט. עוד נקבע כי מנהל מערך הגבייה אחראי ליישום נוהל זה. יצוין כי גם במערך זה נדרשת מערכת ממוחשבת יעילה למעקב אחר תשלומי הקנסות.

נמצא כי מערכת המידע הממוחשבת שמערך הגבייה משתמש בה אינה מספקת בזמן אמת תמונת מצב נאותה לא של תנועות הכספים מפעולות הגבייה ולא של סטאטוס ההליכים בכל אחד מתיקי החוב. עוד נמצא כי מערכת זו אינה מסונכרנת עם מעורף לצורך קליטת תיקי חוב שמקורם בעברות קנס, או עם מערכות פנימיות אחרות, לצורכי בקרה ומעקב בזמן אמת אחר חיובים ממקורות אחרים ואחר טיפול בפניות חייבים או בפעולות גבייה. התנהלות עם מערכת מידע ממוחשבת כזאת פוגמת ביעילותו של מערך הבקרה.

בנובמבר 2009 המליץ צוות בראשותו של ראש אגף תיאום ואכיפה בפני הוועדה לתיקון ליקויים במשרד על פיתוחה של מערכת מידע חדשה שתתמוך בתהליכי העבודה הקיימים והמוצעים. עובר למועד סיום הביקורת, אגף מערכות מידע במשרד פועל לפיתוחה של מערכת כזו, אך הצפי ליישומה טרם נקבע.

2. הועלה כי באגף תיאום ואכיפה נרשמת מגמה של קיצור זמני הטיפול בדוחות עברה. פרק הזמן מהקלדת דוח עד למשלוח הודעת קנס התקצר מ-141 ימים בממוצע בשנת 2007 ל-59 ימים בממוצע בשנת 2010; פרק הזמן מקבלת בקשה לביטול הודעת תשלום הקנס עד לקבלת החלטת תובע התקצר מ-168 ימים בשנת 2007 ל-52 בשנת 2010 (עד סוף יוני); ופרק הזמן מקבלת בקשה להישפט עד להעברתה לתובע חיצוני התקצר מ-110 ימים בשנת 2007 ל-45 בשנת 2010 (הנתונים דלעיל הם עד סוף יוני 2010).

3. בדוח הביקורת הקודם עלה כי המשרד הצליח לגבות רק כ-36% מסכום הקנסות שהטיל (41% מן הקנסות). במעקב נמצא כי אגף תיאום ואכיפה חסר את הנתון המהותי של סכום הקנסות המצרפי, ולכן אין אפשרות לאמוד את היחס בין הגבייה בפועל ובין פוטנציאל הגבייה ואת הנזק הנגרם למדינה מאי-גביית הקנסות. המשרד לא הצליח לספק למשרד מבקר המדינה את כל הנתונים בעניין זה. גם אם יצליח המשרד לגבות את כל הקנסות שהעביר לגבייה, בתוספת לקנסות ששולמו מרצון, יהיה מספר הקנסות שגבה כ-58% בלבד ממספר דוחות העברה (90,200) שהפיק המשרד בשנים 2007-2010 (עד סוף אוקטובר).

מכל האמור עולה כי מסד הנתונים של המשרד בכל הנוגע לקנסות ולגבייתם מנוהל באופן בעייתי הטעון תיקון לאלתר, ושיעורי הגבייה עדיין נמוכים. התנהלות זו של המשרד פוגעת באופן מהותי ביעילות האכיפה.

טיפול בבקשות לביטול הודעות תשלום קנס

1. כאמור, אדם שנמסרה לו הודעת קנס רשאי להגיש בקשה לביטולה. הבקשות מגיעות לאגף תיאום ואכיפה, לידי ראש מערך הגבייה שהוסמך כתובע, המטפל במקצת מבקשות אלו. בנוסף, המשרד עובד עם תובע חיצוני שלטיפולו מועברות רוב הבקשות. בנוהל פנימי של המשרד נקבע כי אם לא התקבלה החלטת תובע בתוך שנה, ובמהלך השנה לא נשלחה למבקש כל הודעה בדבר החלטה אחרת, אז הטיפול בהודעת הקנס יופסק מפאת חוסר עניין לציבור, דהיינו הקנס יבוטל ולא יבוצע כל הליך לגבייתו.

בדוח הביקורת הקודם עלה כי כ-45% מהבקשות לביטול קנסות שהוגשו בשנת 2005 התיישנו. עוד נמצא כי עובר למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) התיישנו כ-23% מהבקשות לביטול קנס שהוגשו בשנת 2006.

הועלה כי באמצע שנת 2009 הודיע ראש מערך גבייה ליועצת המשפטית של המשרד על ביטול גורף של 1,153 בקשות לביטול הודעות קנס שלא טופלו במשך שנה ויותר. במכתבו הוא ציין כי צפוי גל נוסף של ביטול הודעות תשלום קנס מסיבות שונות. עוד נמצא כי כ-31% (577 מ-1,870) מהבקשות לביטול הודעות תשלום קנס, שהתקבלו בשנת 2007, בוטלו בנובמבר 2009 משום שלא התקבלה בעניינן החלטת תובע עד לאותו חודש.

בתשובתו מדצמבר 2010 הסביר המשרד כי בשנתיים האחרונות נעשית עבודת טיוב של כל הבקשות לביטול הודעות תשלום קנס שלא טופלו, כדי "לנקות" את מעו"ף מתיקים שאין בהם כל פעילות והם מיועדים לסגירה. עבודת טיוב זו טרם הסתיימה, לכן מספר הבקשות לביטול הודעות תשלום קנס שיבוטלו עקב התיישנות, יגדל בהכרח.

2. עם זאת נמצא במעקב כי פרק הזמן הממוצע מקבלת הבקשה לביטול הודעת תשלום קנס עד קבלת החלטת תובע התקצר במהלך השנים מ-168 ימים בממוצע בשנת 2007 ל-52 בשנת 2010 (עד סוף יוני).

מכל האמור עולה כי הליך הטיפול בבקשות לביטול הודעות תשלום קנס התקצר, אך היקף ביטול הקנסות עדיין רחב.

התקשרות עם גובה חיצוני לגביית קנסות

לגביית קנסות שלא שולמו במועד יש לנקוט הליכי גבייה ולמנוע את התיישנותם. הדבר נעשה באמצעות משלוח דרישה חוזרת לתשלום הקנס לחייב בתוך שלוש שנים מהמועד האחרון הנקוב בהודעת תשלום הקנס, ובהפעלת אמצעי גבייה באמצעות גורם העוסק בכך.

בדוח הביקורת הקודם עלה כי המשרד לא עסק בפעולות לגביית חובותיו זה כחמש שנים, ובעקבות זאת נוצר פחת של כ-80% בין דוחות העברה למספר הקנסות ששולמו.

נמצא כי בתחילת שנת 2007 פעל אשכול אכיפה לעצירת ההתיישנות בתיקי חוב שהמועד האחרון לתשלום הקנס חל בחודשים ינואר-ספטמבר 2004, ועד סוף אותה שנה עצר את התיישנותם של כ-8,000 תיקי חוב והצליח לגבות כ-1.5 מיליון ש"ח.

בסוף 2007 התקשר המשרד עם שתי חברות גבייה למתן שירותי גבייה, ומאמצע שנת 2008 החל המשרד לגבות את חובותיו באמצעותן. עד סוף 2009 המשרד העביר להן את הטיפול בכ-22,000 תיקי חוב. עד מועד סיום הביקורת, סך הקנסות שגבו חברות הגבייה היה כ-7.6 מיליון ש"ח. אולם גם כאן אין בידי המשרד נתונים בנוגע לחוב המצרפי שיראו איזה חלק מן הקנסות נגבה ומהו הסכום הכולל, כדי שיוכל להעריך את ביצועיהן של חברות הגבייה, ואגב כך גם את מידת היעילות של פעולותיו שלו עצמו במישור האכיפה.

חובת הדיווח לחשב הכללי

חשב המשרד אחראי לטיפול בתיקי חוב המוגדרים חובות שאינם בני-גבייה, וזאת על פי הוראות החשב הכללי במשרד האוצר, הממונה על ההכוונה המקצועית של פעולות החשבים במשרדי הממשלה. החשב הכללי קבע, בין השאר, כי על חשבי המשרדים לדווח לו בתום כל שנה על כל הסכומים שוויתרו על גבייתם או מחקו אותם, ולהגיש ל"מינהל הגבייה"²⁶ דוח תקופתי על פעולות הגבייה של המשרד. עוד יצוין כי על פי הוראות החשב הכללי ימנה מנכ"ל המשרד "ועדה לבדיקת חובות", שבפניה תוצג, לפחות פעמיים בשנה, רשימת החובות האבודים של המשרד, והיא תבחן כל חוב לגופו ותמליץ בפני החשב על הדרך הנכונה לטיפול בחוב. באמצע שנת 2009 העביר אשכול אכיפה לטיפולו של חשב המשרד מספר תיקי חוב שמועד גבייתם חלף.

יצוין כי בדוח הביקורת הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי חשב המשרד לא דיווח לחשב הכללי על מצב גביית החובות של המשרד, והנהלת המשרד לא דנה במשמעות הביטול הגורף של 6,635 הודעות תשלום קנס בדצמבר 2005.

במעקב נמצא כי רק באוקטובר 2010 הוקמה הוועדה לבדיקת חובות, ועד מועד סיום הביקורת לא נמצא כי חשב המשרד דיווח כנדרש לחשב הכללי על כל הסכומים שוויתרו על גבייתם או שמחק אותם.

שיעור גביית קנסות שהטילו בתי משפט

קנסות שהטילו בתי משפט בפסקי דין שעניינם עברה על חוק שמירת הניקיון מועברים על ידי בית המשפט למשרד ומופקדים בקרן לשמירת הניקיון. על המשרד לנהל מעקב אחר פסקי הדין ואחר קבלת התשלומים בגין הקנסות שהוטלו.

בדוח הביקורת הקודם צוין כי אחוז התשלומים שהעבירו בתי המשפט למשרד היווה רק כ-22% מהסכום אותו אמורים היו להעביר. עוד נמצא כי כ-64% מהחייבים כלל לא שילמו את החוב ורק חייב אחד שילם את מלוא סכום הקנס שקבע בית המשפט²⁷. בתשובתו מפברואר 2008 בדוח הביקורת הקודם ציין המשרד כי "בימים אלה" מתבצעת עבודה להסדרה של העברת הנתונים ושיפור גביית החובות לקרן לשמירת הניקיון.

1. במעקב הועלה כאמור כי לא חל כל שיפור מהותי במערכות המידע הממוחשבות בתחום הגבייה. הן עדיין ישנות ובלתי יעילות, ורוב הפעולות עדיין נעשות באופן ידני. לפיכך, עבודת הגבייה לא נעשתה באופן יעיל, ומפאת היעדר ממשקים בין המערכות הממוחשבות השונות, קיימת אי-התאמה בין הנתונים המוצגים בכל אחת מהן.

26 גוף שהוקם על ידי החשב הכללי במשרד האוצר באוקטובר 2005, ותפקידו להנחות את משרדי הממשלה לפקח על תהליך גביית החובות לממשלה, ובמקרים מסוימים ליטול לידיו את הטיפול בגבייתם, לפי שיקול דעתו.

27 דוח הביקורת הקודם בחן 33 תיקי חקירה של המשטרה הירוקה בגין עברות של השלכת פסולת מוצקה שהועברו לטיפול של הלשכה המשפטית בשנת 2003.

2. עוד הועלה במעקב כי המשרד לא ביצע בקרה מספיקה אם הכספים שאמורים היו להיגבות, אכן נגבו והופקדו בקרן לשמירת הניקיון; פסקי דין שהתקבלו לא הוזנו, או הוזנו מאוחר מדי במערכת הממוחשבת של מערך הגבייה, ולא ניתן היה לקשר בין החוב לפסק הדין הרלוונטי, גם אם שולם החוב. דהיינו, מחד גיסא התקבל כסף שלא ברור מהו מקורו, ומאידך גיסא ישנם חובות פתוחים ברישומי המשרד שייתכן שכבר שולמו. הסכום הכולל של קנסות שהטילו בתי המשפט, ולא ידוע מה עלה בגורלם, הגיע לכ-15 מיליון ש"ח.

משנת 2009 אגף החשבות עוקב באופן רציף אחר כל הקנסות שהטילו בתי המשפט ואחר הליך גבייתם, ועובר למועד סיום הביקורת הוא פועל להסדרת האי-התאמות. בנוסף, מאוגוסט 2009 המשרד אחראי לגביית קנסות שהטילו בתי המשפט, ובהתאם לכך, הם חדלו להנפיק שוברי תשלום בתיקים אלו.

עוד נמצא כי בשנים 2009-2010 (עד סוף אוגוסט) נגבו, או היו בהליכי גבייה, כ-74% מכלל הקנסות שהטילו בתי המשפט בגין עברות של ברירת משפט, ורק כ-18% טרם נגבו.²⁸ עוד נמצא כי בשנים אלה נגבו כ-56% מכלל הקנסות שהטילו בתי המשפט בכתבי אישום שמקורם בתיקי חקירה שנפתחו במשטרה הירוקה, וכ-23% טרם נגבו.²⁹

יוצא אפוא שמשנת 2009 שיפר המשרד את הליך גביית החובות שמקורם בפסקי דין שהטילו בתי המשפט, אבל הוא עדיין מנהל את הליך הגבייה במערכות ממוחשבות מיושנות שאינן יעילות הפוגמות ביכולתו לגבות את חובותיו. כמו כן עדיין נרשם שיעור ניכר של פסקי דין שטרם מומשו.

נוהל אכיפה סביבתית ונוהל אכיפת מפגעים חמורים

לצורך הגברת האכיפה, לרבות האכיפה הפלילית, אישר המשרד בספטמבר 2009 נוהל אכיפה סביבתית הקובע את מתווה האכיפה הרצוי, את אבני הדרך שבתהליך ואת סדר הפעולות שיש לנקוט. נוהל זה, שהפך למחייב בינואר 2010, חל על כל גורמי האכיפה במשרד, נוגע לכל סוגי המפגעים וקובע כי הליך האכיפה, מינהלי או פלילי, לא יימשך יותר מ-12 חודשים. עוד קובע הנוהל את הקריטריונים על פיהם יוגדר המפגע, ולפי ההגדרה ייקבע הליך הטיפול בו - מינהלי או פלילי. בספטמבר 2009 אישר המשרד גם את נוהל אכיפת מפגעים חמורים, המסדיר את הטיפול בהם.³⁰ במקרים אלו ברירת המחדל היא חקירה פלילית, ולוח הזמנים להסדרת המפגע יימשך 72 ימים, לכל היותר.

בשני הנהלים נקבע כי כל חריגה מלוח הזמנים כפופה לאישור סמנכ"ל בכיר לאכיפה ו/או היועצת המשפטית למשרד בכפוף ליידוע סמנכ"ל בכיר לאכיפה. עוד נקבע בנהלים כי על כל מנהל של גורם אכיפה בתהליך (לדוגמה, מנהל המשטרה הירוקה) להגיש בקשה מפורטת ומנומקת לחריגה מלוח הזמנים. מבדיקת נהלי האכיפה ויישומם עלו הדברים האלה:

- | | |
|----|--|
| 28 | 8% הנתורים מקורם בפסקי דין שהוגש בגינם ערעור או שקיימת אי-התאמה טכנית בפרטים המופיעים בפסק הדין. |
| 29 | 21% הנתורים מקורם בפסקי דין שהוגש בגינם ערעור או שטרם החל הליך הגבייה בעניינם. |
| 30 | מפגע חמור מוגדר, בין השאר, לפי מידת הסכנה החמורה והמיידי לבריאות האדם ו/או לסביבה, היקף המפגע ורגישות האזור שבוצעה בו העברה. |

1. לוח הזמנים המוגדר בשני הנהלים קצר מדי ואינו עומד במבחן המציאות - מינואר 2010 ועד מועד סיום הביקורת הגישו גורמי האכיפה במשרד כ-145 בקשות לאורכה; הנהלים אינם מגדירים סדרי עדיפויות ומדיניות אכיפה, ויכול להיווצר מצב שלפיו טיפול נקודתי במפגע אחד גדול עלול להשפיע על יכולתו של אותו גורם אכיפה לטפל במספר רב של מפגעים קטנים; בלוח הזמנים שנקבע לא ניתן די זמן לנסות ולהסדיר את המפגע לפני שהמחוז יתחיל בהליך אכיפה; למשל, לפעמים בוחר מחוז לערוך למעול סביבתי שימוע, המאריך את זמן הטיפול באופן משמעותי.
2. סמנכ"ל בכיר לאכיפה קבע כי על כל גורמי האכיפה לעדכן את מעו"ף באופן קבוע ולהקפיד על מעקב שוטף בהליך הטיפול במפגע, כדי שניתן יהיה לבחון את יישום הנהלים באופן יעיל. נמצא כי ההגדרה של המחוזות ושל מטה המשרד למונח "מפגע" אינה זהה. בכמה מן המחוזות הגדרת האירוע כ"מפגע" תיעשה רק לאחר שניסיון ההסדרה לא צלח, ולא מרגע זיהויו בשטח. יודגש כי יישום כל מפגע על פי הנהלים, גם אם הוסדר ללא צורך באכיפה מינהלית ו/או פלילית, ייצור עומס נוסף על עבודת המחוזות.

מכל האמור עולה כי המשרד גיבש נהלי אכיפה שהיו מחויבי המציאות וחייב את גורמי האכיפה במשרד לפעול על פיהם באינטנסיביות, אבל יישומם נתקל בקשיים ועדיין יש לשכלל ולעדכן אותם.

סיכום

בדוח הביקורת הקודם עלה כי המשרד השקיע מאמצים ואמצעים במערכת האכיפה והגבייה, אך הישגיו בכל הנוגע למשך חקירת העברות הסביבתיות עד להגשת כתב אישום ולגביית הקנסות היו דלים, ואי-גביית הקנסות הפכה את שרשרת הפעולות שנעשו במשרד לפעולות סרק.

מממצאי המעקב עולה בבירור כי המשרד פועל לייעול הליכי האכיפה והגבייה, וכי השיפור העיקרי חל בכל הנוגע לקיצור זמני עבודה ולהכפפת הליך האכיפה ללוח זמנים מחייב. מנגד, גביית הקנסות נותרה לקויה וטרם תוקנה. כפועל יוצא, הקרן לשמירת הניקיון, וכן עניינים סביבתיים חשובים, יוצאים נפסדים. שיעורי הגבייה הנמוכים מראים כי המשרד טרם פעל לייעול מרכיבים מהותיים בהליך האכיפה, ונותר עוד כר נרחב לשיפור.

כדי להשיג את מטרותיה של האכיפה, יש לשפר את הליך האכיפה במשרד על כל מרכיביו, ובכלל זה יש לפתח מערכת ממוחשבת יעילה ומהירה, שתוכל לשפר את עבודתו של המשרד באופן ניכר ולסייע לו ביישום מטרותיו ובגיבוש בסיס נתונים עדכני ואמין שישמש אותו כמצע לקביעת מדיניות אכיפה, שלפיה ייקבעו יעדים ותכניות עבודה שנתיות.