

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

1. כללי

- 1.1 נושא השמירה על הסביבה הפך בשנים האחרונות לאחד ממוקדי הדיון הציבורי. ברמה המקומית יש לנושא השפעה רבה על איכות החיים של התושבים, ועל מידת שביעות רצונם ממקום מגוריהם.
- 1.2 בחזון העירוני, עיריית בת ים חרטה על דגלה עקרונות של קיימות עירונית. עקרונות האתיקה הכלליים של עיריית בת ים, המהווים בסיס לקוד האתי אשר עתיד להתגבש בעירייה, קובעים כי מצופה מכול נושא משרה בעירייה למלא את תפקידו תוך גילוי אחריות אישית להגנה על כדור הארץ ולשמירה על הסביבה.
- 1.3 היחידה לקיימות ואיכות הסביבה בעיריית בת ים הוקמה בשנת 1995, במטרה:
 - 1.3.1 לפעול ולפקח למניעת מפגעים סביבתיים, תוך שיתוף פעולה עם יחידות העירייה התפעוליות וגורמי חוץ.
 - 1.3.2 ליעץ ולספק חוות דעת מקצועיות בנושאי הסביבה לגורמי התכנון, רישוי הבנייה ורישוי העסקים.
 - 1.3.3 לפעול להגברת המודעות וקידום החינוך הסביבתי בקהילה.
 - 1.3.4 מתן מענה וטיפול בתלונות התושבים בנושאים הקשורים לאיכות הסביבה.
- 1.4 היחידה כפופה ארגונית ישירות לסמנכ"לית פיתוח ואיכות הסביבה, והיא כוללת 4 עובדים. היחידה פועלת במימון משותף של העירייה והמשרד להגנת הסביבה, וכפופה למשרד בנושאים המקצועיים.
- 1.5 להלן פירוט הפעילויות העיקריות הנמצאות באחריות היחידה לקיימות ואיכות הסביבה:
 - 1.5.1 מניעה וצמצום של גורמי זיהום.
 - 1.5.2 גורם רישוי בתהליך מתן היתרים, לרבות בנייה.
 - 1.5.3 גורם רישוי בתהליך מתן רישוי העסקים.
 - 1.5.4 ביקורות ודגימות בתחום החומרים המסוכנים, שפכים, מים, קרקע, אוויר, רעש, קרינה, אסבסט וכד'.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 1.5.5 קידום הטמעת ערכי קיימות במערכת החינוך ובקהילה.
- 1.5.6 שילוב התכנון הסביבתי בתכנון העירוני.
- 1.5.7 התוויית מדיניות והכנת תכניות בנושאי הסביבה השונים.
- 1.5.8 גיוס משאבים, בין היתר, באמצעות מענה לקולות קוראים הקשורים לנושאי הסביבה השונים.

2. תכנית הביקורת

- 2.1 הביקורת התמקדה בשנים 2013-2014, ובדקה את הנושאים הבאים:
 - 2.1.1 התנהלות הוועדה לאיכות הסביבה.
 - 2.1.2 הנהלים והוראות העבודה של היחידה.
 - 2.1.3 ניהול כוח האדם של היחידה.
 - 2.1.4 ניהול תכניות העבודה ותקציב היחידה.
 - 2.1.5 ממשקים בין היחידה למחלקות השונות.
 - 2.1.6 פעולות חינוך והסברה של היחידה.
 - 2.1.7 איכות הסביבה בעסקים ובמסגרת אישור רישיונות עסק.
 - 2.1.8 הטיפול בהפרדת פסולת.
 - 2.1.9 הטיפול במפעלים ובחומרים מסוכנים.
 - 2.1.10 פעילות הפיקוח.

3. סיכום הביקורת

- 3.1 הביקורת נפגשה עם בעלי התפקידים ביחידה, על מנת ללמוד על תהליכי העבודה הקיימים, מההיבטים התפעוליים והכספיים.
- 3.2 בתום הביקורת, נדונו ממצאיה עם מנכ"ל העירייה, סמנכ"לית חטיבת הפיתוח ואיכות הסביבה, ומנהלת היחידה לקיימות ואיכות הסביבה, לצורך קבלת התייחסותם לממצאי הביקורת.
- 3.3 הביקורת מציינת בחיוב כי לאורך כול שלבי העבודה היה שיתוף פעולה מלא עם הביקורת.

ממצאי הביקורת העיקריים:

4. כללי

- 4.1 באופן כללי, ממצאי הביקורת בתחום איכות הסביבה מעלים תמונה כי הנושא, למרות שהוא חלק מחזונה של העירייה, אינו מקבל את החשיבות הראוייה לו בחטיבות השונות בעירייה, שכן כוח האדם ביחידה חסר, ולמנהלת היחידה קשה לקדם פרויקטים.
- 4.2 קיימים תחומים כגון: בתי ספר ירוקים ופרויקט הפרדת האשפה, בהם ניכר חוסר שיתוף הפעולה בין אגפי העירייה והיחידה.

5. ההיבט החוקי

- 5.1 מסקירת מאגר החוקים הלאומי של מדינת ישראל עולה כי קיימים כ- 25 חוקים בתוקף המתייחסים להגנת הסביבה. בנוסף, קיימים עוד כ- 350 תקנות וצווים, המתייחסים להיבטים שונים בנושא.
- 5.2 הביקורת הסתמכה בבדיקתה, בעיקר על החוקים הבאים:
- 5.2.1 פקודת בריאות העם - 1940.
 - 5.2.2 חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.
 - 5.2.3 חוק רישוי העסקים, התשכ"ח-1968.
 - 5.2.4 חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.
 - 5.2.5 חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993.
 - 5.2.6 חוק אוויר נקי, התשס"ח - 2008.
 - 5.2.7 חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה - חובות דיווח ומרשם), התשע"א-2011.
 - 5.2.8 חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011.
 - 5.2.9 חוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני, התשע"ב-2012.

6. הוועדה לאיכות הסביבה

- 6.1 הוועדה לאיכות הסביבה היא ועדת חובה, האחראית על התוויית מדיניות העירייה בנושאי איכות הסביבה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 6.2 הביקורת בדקה את הרכב הוועדה ומצאה כי חסר בהרכב נציג ציבור אחד, על מנת שהרכב הוועדה יהיה בהתאם להנחיות החוק. כמו כן, נציג ארגון ארצי כלל לא מוזמן לשיבות. לא ברור אם נקבע נציג שיהיה חלק מהמוזמנים לשיבות הוועדה.
- 6.3 הביקורת מצאה כי הוועדה מתכנסת בתדירות נמוכה מהקבוע בהנחיות משרד הפנים. הביקורת מפנה את תשומת הלב לכך שבתדירות בה מתכנסת הוועדה, היא לא יכולה להוות גוף אמין, משפיע וחזק, המתווה מדיניות בנושאי איכות הסביבה, כפי שמצופה ממנו.
- 6.4 מניתוח נתוני הנוכחות שערכה הביקורת עולה כי בכול הישיבות שהתקיימו, יו"ר הוועדה (חבר מועצה) נכח. עוד עולה כי לשיבות שהתקיימו, נכחו באופן קבוע רק שני חברי מועצה ומנהלת היחידה (נציגת העירייה).
- 6.5 הביקורת איתרה שתי ישיבות בהן נכחו רק שלושה חברים מתוך השישה. על פי החלטת מועצת העיר, ניתן לקיים ועדה אם מרבית החברים בה אינם נוכחים במידה שהמתינו 15 דקות, והחברים הנוכחים החליטו לקיים את הישיבה בקוורום הקיים. מעיון בפרוטוקולים, הביקורת לא ראתה כול התייחסות להמתנה לחברים החסרים, או להחלטה לקיים את הוועדה ללא נוכחות רוב חבריה, כך שהקוורום, לכאורה, לא היה חוקי.
- 6.6 הביקורת מצאה כי הפרוטוקולים מופצים לחברי הוועדה בסמוך למועדי הישיבות. הביקורת מציינת זאת בחיוב, שכן כתיבת פרוטוקולים והפצתם בסמוך למועד הישיבה מאפשרת קיום פרוטוקולים מדוייקים, אשר יכולים לשמש כלי עבודה לחברי הוועדה לצורך מעקב ובקרה אחר הדיונים וההחלטות שהתקבלו.
- 6.7 הביקורת סרקה את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה שהתכנסו בשנים האחרונות ומצאה כי:
- 6.7.1 בכול אחד מהפרוטוקולים מצויינים שמות הנוכחים, ללא הבחנה בין חברי הוועדה למוזמנים.
- 6.7.2 אין הקפדה על ציון תפקידם של הנוכחים בפרוטוקול.
- 6.7.3 הפרוטוקולים לא כוללים מידע שהוצג בוועדות, כגון: מצגות, תכניות אב, תכניות עבודה וכד'. סעיף 5.2.4 בפרק א' בדוח זה מפרט את המידע החסר בפרוטוקולים שנבדקו.
- 6.7.4 הפרוטוקול, כפי שהוא רשום כיום, לא יכול לשמש ככלי עבודה, שכן לא ניתן לדעת מה הוצג לוועדה ללא הנספחים. כמו כן, לא ניתן לערוך בקרה נאותה להחלטות המתקבלות ללא המידע המלא שהוצג בוועדה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 6.8 הביקורת סקרה את תחומי הפעילות המובאים במדריך לנבחר ציבור ברשויות המקומיות, אשר מופץ על ידי המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים. מניתוח תחומי הפעילות עולה כי נושאים רבים אינם מטופלים על ידי הוועדה, ולא נעשה בה דיון מעמיק בנושאים רבים שנמצאים באחריותה (התחומים מפורטים בסעיף 6.2 בפרק א' שבדוח זה).
- 6.9 הביקורת מדגישה כי מהפרוטוקולים של הוועדה עולה תמונת מצב, על פיה פרויקט שהעירייה התחייבה עליו ויצאה בקול קורא, לא יצא אל הפועל. הביקורת מציינת, שאי עמידה בלוחות הזמנים וקידום התכנית, יבטל את התקציב שמיועד לעירייה לקידום הפרויקט, ויועבר לרשויות אחרות, המעוניינות להיכנס אליו.
- 6.10 מתוך ניתוח יישום החלטות הוועדה, אותנו ערכה הביקורת, עולה כי אין הקפדה על מעקב מתועד ומסודר אחר ביצוע החלטות הוועדה, וכתוצאה מכך קיימות החלטות שאינן מיושמות או מיושמות באופן חלקי בלבד. כמו כן, בפרוטוקולים אין התייחסות ללוחות הזמנים לביצוע החלטות הוועדה.

7. נהלים והוראות עבודה

- 7.1 הביקורת מצאה כי אין ליחידה נוהל עבודה, וכי הוראות העבודה לא כוללות את כול תחומי הפעילות של היחידה. סעיף 2.1 בפרק ב' שלהלן מפרט את תחומי הפעילות של היחידה להם אין נוהל/הוראות עבודה.
- 7.2 הביקורת בחנה את הוראות העבודה הקיימות ומצאה כי הן לא עודכנו זמן רב. הוראות העבודה הקיימות מיושנות, ואינן משקפות את תהליכי העבודה הקיימים כיום, בעקבות השינויים המבניים שחלו ביחידה, ובחטיבה הממונה עליה. מנהלת היחידה ציינה כי היא לא מכירה את הוראות העבודה הקיימות, וכלל לא פועלת על פיהן.
- 7.3 סמנכל"ת החטיבה ציינה כי עדכון הנהלים והוראות העבודה יהיה חלק מתכנית העבודה השנתית.

8. כוח האדם

- 8.1 בעת הקמת היחידה, בשנת 1995, מנתה היחידה 7 עובדים. ביקורת שנערכה ביחידה הצביעה על עודף בכוח אדם ולאחר מכן היחידה פורקה. בשנת 2010, התקבלה לעבודה מנהלת היחידה הנוכחית, והיחידה הוקמה מחדש.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 8.2 הביקורת סקרה את המשימות שהוגדרו על ידי מנהלת היחידה לכול אחד מעובדי היחידה, ומצאה כי קיימות משימות אשר מנוהלות על ידי יחידות שונות בעירייה, עוד מהתקופה בה לא היתה יחידה פעילה, למרות שהמשימות קשורות לאיכות הסביבה. פירוט המשימות מופיע בסעיף 3.1 בפרק ג' שלהלן.
- 8.3 הביקורת מצביעה על שני נושאים עיקריים בהם ניכר מחסור בכוח אדם: חינוך סביבתי ותכנון סביבתי. מנהלת היחידה טוענת כי משום שאין ביחידה רכז חינוך היא מבצעת בעצמה חלק מהמשימות הקשורות בחינוך הסביבתי, אך היא לא מסוגלת לבצען באופן מלא. מנכ"ל העירייה רואה את אגף החינוך כפונציה התפעולית, המוציאה אל הפועל את היוזמות והמשימות הקשורות בחינוך סביבתי, זאת בשיתוף פעולה מקצועי מלא עם היחידה לאיכות הסביבה. על מנת לקדם זאת יש צורך בעבודת מטה אותה תוביל מנהלת היחידה.
- 8.4 הביקורת מצאה כי בערים אחרות, הדומות בגודלן לעיר בת ים, היחידות להגנת הסביבה כוללות 5-6 תקנים.

9. הנעת העירייה על יחידותיה להתנהלות מקיימת

- 9.1 התנהלות מקיימת בעירייה זכתה להתייחסות מועטה. מנהלת היחידה הכינה תכנית ליישום פרויקט התנהלות מקיימת במשרדי העירייה, אך לא אושר לה תקציב לקידומו, למרות החיסכון הצפוי מיישומו.
- 9.2 הביקורת קיבלה את התכנית שנערכה על ידי מנהלת היחידה, ומצאה כי היא כללת את הפעולות שיש לבצע בכול יחידה ויחידה, תוך התייחסות להיבטים כגון: חשמל, פסולת וחומרים (נייר, בקבוקים, טיונרים, מים וכד'), בריאות וחומרים מסוכנים ותחבורה. כמו כן, מתייחסת התכנית לפעולות המדידה והצבת יעדי החיסכון.
- 9.3 הביקורת סבורה כי המסמך גולמי, ודרושה עבודה ומילוי הפרטים החסרים על מנת להפוך אותו לתכנית עבודה יישומית. לדוגמה: הביקורת לא מצאה במסמך פירוט לעלויות יישום הפרויקט, בהשוואה לחיסכון הצפוי מיישומה.
- 9.4 מנכ"ל העירייה מקבל את המלצת הביקורת לבנות תהליך התנהלות מקיימת באחת החטיבות, מתוך תקציב היחידה, בהתאם לתכנית הקיימות העירונית. ככלל, הוא הדגיש כי הוא מעודד התנהלות מקיימת במשרדי העירייה.

10. תכנון עירוני בהיבט סביבתי

- 10.1 על פי נוהלי העירייה, מנהלת היחידה חתומה על ההיבטים הסביבתיים של כול היתר בנייה, למרות שהנושא נמצא באחריותו התפעולית של אגף ההנדסה. מנהלת היחידה עובדת עם יועץ חיצוני לתכנון סביבתי, אשר כפוף לאגף ההנדסה, ומקבלת ממנו את חוות הדעת והסברים שונים במידת הצורך, למרות שמקצועית הוא לא כפוף לה.
- 10.2 הביקורת בדקה את שלימות תהליך העברת הבקשות למנהלת היחידה. מנהלת היחידה ציינה כי קיימים מקרים בהם היתרים לא הועברו לאישורה וכתוצאה מכך דרישות סביבתיות, הנדרשות על ידי המשרד להגנת הסביבה לא מולאו.
- בנוסף, מצאה הביקורת כי במידה שמנהלת היחידה לא חתומה על היתר, ולא מקויימות הדרישות הסטטוטוריות הרלוונטיות, הן אותרו בשלב של טופס 4 או אישור האכלוס. דוגמה לכך מובאת בגוף הדוח.
- 10.3 הביקורת סבורה כי נכון שיהיה ביחידה ענף לתכנון סביבתי, אשר, בין היתר, יהיה אחראי באופן מוחלט לאישור כול היתרי הבנייה. לדעת הביקורת, נכון שהיועץ הסביבתי יהיה כפוף למנהלת היחידה, בשל אחריותה המקצועית, חלוקת העבודה שנעשית על ידה, והצורך במעורבות גבוהה יותר בהיבטי תכנון סביבתי עירוני.
- 10.4 מנהלת היחידה וסמנכ"לית החטיבה הדגישו כי המלצת הביקורת נמצאת בתהליך יישום.
- 10.5 מנכ"ל העירייה הדגיש כי כול נושא הממשק של היחידה מול אגף ההנדסה חייב להתייעל בדחיפות בשל השינויים התכנוניים הצפויים לחול בעיר בתקופה הקרובה, וחשוב למסד נוהלי עבודה אשר לא ייצרו "צוואר בקבוק" להנדסה. כמו כן, המנכ"ל רואה את מנהלת היחידה כמובילת התהליך, ופחות בצד המעשי.

11. תכניות העבודה וניהול התקציב

- 11.1 תכנית העבודה השנתית נגזרת מהחזון העירוני ופורטת אותו למשימות, והכנתה מהווה מחשבה באשר ליעדים אותם מעוניינים להציב המנהלים ביחידות השונות.
- 11.2 הביקורת מצאה כי בשנים 2011-2012, נערכו תכניות עבודה שנתיות מקיפות, אשר כללו את כול המשימות אותן יש לבצע במהלך השנה. התכנית שימשה בסיס לתקציב פעילות היחידה, אך משנת 2013, לא הושקעו מאמצים בבניית תכנית העבודה. תכנית העבודה לשנת 2013 היוותה בסיס לתכנית לשנת 2014, וכך הלאה.
- 11.3 הביקורת מצאה כי קיימות בתכנית העבודה משימות שאינן רלוונטיות ולא תואמות את התקציב השנתי. כמו כן, המשימות הרלוונטיות הוצגו ללא לוחות זמנים מוגדרים לביצוע וכד'.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 11.4 הביקורת מצאה כי תהליך בניית תקציב היחידה מובנה, אך לא ניתן להבין מה היו השיקולים על פיהם נקבע תקציב היחידה הסופי. אין פירוט לסדרי העדיפות של הנהלת העיר, או תיעוד לדיונים ולאופן קבלת ההחלטות בדיונים לקביעת המסגרת התקציבית הסופית.
- 11.5 מניתוח הניצול התקציבי עולה כי לאורך השנים, היחידה לא ניצלה את היתרות התקציביות, מה שמעיד על פעילות חסרה ביחידה. זו גם הסיבה שבשנת 2014, ירד תקציב היחידה ב- 50%, בהתאם להוצאות בפועל שהיו ליחידה בשנת 2013.
- 11.6 סמנכ"לית החטיבה ומנהלת היחידה הסבירו כי במהלך השנה היו מקרים בהם לא אושרה פעילות, או שמועדה נדחה על ידי אגף הכספים, למרות שנותרה יתרה תקציבית מאושרת.
- 11.7 המסגרת התקציבית, המאושרת על ידי הגזבר, נקבעת לא קשר לפעילויות המתוכננות וללא מעורבות מנהלת היחידה.
- 11.8 היחידה מקדמת פרויקטים שונים, הממומנים על ידי המשרד להגנת הסביבה. הפרויקטים מיושמים בפועל על ידי מחלקות מקצועיות כגון: חינוך ושפע, ומנהלת היחידה מדווחת למשרד להגנת הסביבה על אופן הוצאתם אל הפועל וקצב ההתקדמות של הפרויקטים, על מנת שהמשרד יעביר לעירייה את התקציב.
- 11.9 הביקורת מצאה כי מנהלת היחידה בודקת את ההיבטים התפעוליים והכספיים בהוצאת הפרויקט אל הפועל לכול הפרויקטים המתקצבים ע"י המשרד להגנת הסביבה, בין אם הם יוצאים אל הפועל על ידי היחידה או על ידי מחלקות אחרות. הביקורת מצאה כי מנהלת היחידה מדווחת על הפעילות ומכינה דרישות לתשלום.

12. חינוך והסברה

- 12.1 עיריית בת ים שמה לה למטרה לחנך את תושבי העיר ובמיוחד הצעירים, למודעות ומחויבות לנושאי הסביבה, כמובילי שינוי בקהילה.
- 12.2 הביקורת מצאה כי החל משנת 2013 לא קיימת ליחידה תכנית עבודה מפורטת, המשמשת כלי עבודה. גם תכניות העבודה הקיימות של אגף החינוך לא כללו התייחסות לפעילויות ומשימות בתחום איכות הסביבה. הביקורת מצאה בקשות למימון פרויקטים ספציפיים, שהוגשו למשרד להגנת הסביבה.
- 12.3 מעיון בחזון החינוכי של העיר, אשר הופץ במסגרת חוברת החינוך לשנת תשע"ו, ניכר כי הנהלת העיר רואה בהסמכת גני הילדים ובתי הספר כירוקים יעד מרכזי. ההסמכה מהווה הכרה בחינוך הסביבתי המשמעותי המתקיים בבית הספר, המבוסס על העקרונות של למידה על הסביבה, יישום אורח חיים מקיים בבית הספר, ופעילות התלמידים, שמטרתה להביא לשינוי בתודעה ובהתנהגות הקהילה לסביבה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 12.4 הביקורת לא מצאה יעדים או הגדרה לכמות גני הילדים ובתי הספר אותם מעוניינת הנהלת העיר להסמיך כגנים ירוקים מדי שנה, לא קיימים מדדים לבחינת העמידה ביעדים, ואין כלל התייחסות למוסדות ירוקים מתמידים.
- כיום, רק 11% ממוסדות החינוך בעיר מוסמכים כמוסדות חינוך ירוקים, למרות שבתי הספר שיוסמכו יוכלו לקבל מימון מתוך התקציב המתקבל מהמשרד להגנת הסביבה.
- 12.5 הביקורת מצאה כי מנהלת היחידה יוזמת פגישות עם מנהלי בתי הספר, מקדמת השתלמויות, יוזמת פרויקטים של חינוך סביבתי בבתי הספר ובגנים ופועלת לבדה מול מוסדות החינוך.
- הביקורת מדגישה כי חוסר שיתוף הפעולה מצד האגף מקשה על הנעת תהליכים מול בתי הספר. תכניות עירוניות מחייבות, המונעות על ידי היחידה בתמיכת האגף, והכוללות לוחות זמנים ליישום ומדדים לבחינת העמידה בתכנית, יובילו למחויבות של מנהלי בתי הספר והגננות בעיר.
- 12.6 כיום, ניכר כי הנושא אינו חלק מסדר היום באגף, וללא שיתוף פעולה בין אגף החינוך ליחידה, לא ניתן יהיה להוביל מהלך עירוני.
- 12.7 הביקורת מצאה כי תכנית העבודה כוללת בתוכה פעילויות שכלל לא אושרו תקציבית, ואין להן מקור מימון. ניכר כי אין דגש על בניית תכנית והובלת תהליכים אשר יוציאו את התכניות אל הפועל. לעיתים הסיבות הן תקציביות, אך קיימים מקרים אותם איתרה הביקורת בהם היו תקציבים ובכול זאת הפעילות לא התקיימה. מנהלת היחידה מסבירה כי בתחום החינוך, פרויקטים לא יוצאים אל הפועל בשל מחסור בכוח אדם ביחידה.
- 12.8 מנכ"ל העירייה רואה את אגף החינוך כפונציה התפעולית, המוציאה אל הפועל את היוזמות והמשימות הקשורות בחינוך הסביבתי, זאת בשיתוף פעולה מקצועי מלא עם היחידה לאיכות הסביבה. על מנת לקדם זאת יש צורך בעבודת מטה אותה תוביל מנהלת היחידה.
- 12.9 אחת לרבעון ייערכו פגישות מטה, שיכללו את מנכ"ל העירייה (במידת הצורך), סמנכ"לית פיתוח, סמנכ"ל חטיבת קהילה ומנהלת היחידה. מטרת הפגישות היא לקדם את תכניות העבודה, ולבחון את הדרכים להוציאן אל הפועל.

13. איכות הסביבה בתהליך רישוי העסקים

- 13.1 היחידה לקיימות ואיכות הסביבה, וכן המשרד להגנת הסביבה הם חלק מגופי הרישוי שאישורם נדרש לצורך הוצאת רישיון העסק, בהתאם לצו רישוי העסקים. על פי מדיניות העירייה, החל משנת 2013, המרחיבה את הדרישות האמורות בחוק, כול עסק המבקש רישיון עסק, חייב לקבל את אישור היחידה לקיימות ואיכות הסביבה, ללא קשר להגדרות בצו.
- 13.2 הביקורת מצאה כי ביחידה נערכת בקרה חודשית אחר חוות דעת לבקשות לרישיון עסק, שטרם נקלטו במערכת רישוי העסקים, וניכר כי הדוחות המנותחים ביחידה משמשים ככלי עבודה עבור רכזת התעשיות והעסקים, וכי הם מנותחים באופן מלא ויסודי. הביקורת סבורה כי הבקרה יעילה, למרות שהיא ידנית.
- 13.3 הביקורת התלוותה לרכזת באחד הסיורים ומצאה כי הרכזת מקפידה להסביר לבעל העסק על דרישות החוק בקשר לפעילויות, לכלים, למכונות ולחומרים הקיימים במבנה.
- הביקורת סבורה כי הגישה של הרכזת יעילה ומועילה, ומקנה לבעל העסק הבנה באשר לחשיבות הדרישות אותן הרכזת דורשת בביקור שהיא עורכת.
- 13.4 הביקורת מצאה כי חוות הדעת הניתנת על ידי היחידה חייבת להיות חתומה על ידי מנהלת היחידה, למרות שבפועל רכזת התעשיות והעסקים היא שעורכת את הסיורים וכותבת את חוות הדעת.
- 13.5 הביקורת מדגישה כי רכזת התעשיות והעסקים היא זו שהחליפה את מ"מ מנהל היחידה לאיכות הסביבה העירונית בבת ים (שהיה שייך למחלקה לרישוי העסקים), והיא עתידה לקבל את ההסמכה של המשרד לאיכות הסביבה לאחר שתשתתף בקורס של המשרד להגנת הסביבה. לכן, סבורה הביקורת כי יש לפעול להוצאת רכזת התעשיות והעסקים להכשרה בהקדם האפשרי, על מנת שתוכל לחתום על חוות הדעת לעסקים, ולהקל על העומס הקיים על מנהלת היחידה.

14. פרויקט הפרדת פסולת

- 14.1 בשנת 2011, פנה המשרד להגנת הסביבה לרשויות המקומיות בבקשה לקבל הצעות להפרדת כלל הפסולת הביתית בתחומן (קול קורא), במטרה ליצור מציאות חדשה בישראל, בה הציבור יוכל להפריד פסולת בביתו, ולקחת חלק פעיל במניעת המשך זיהום הקרקע ותפיסת השטחים הפתוחים. עיריית בת ים, באמצעות היחידה לקיימות ואיכות הסביבה, הגישה קול קורא כאמור למשרד, והיא בין הרשויות שעתידות היו לקבל את כספי הסיוע למימוש הפרויקט.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 14.2 בדצמבר 2012, הכינה עיריית בת ים תכנית עירונית מפורטת להפרדת פסולת במקור. לצורך יישום התכנית, חולקה העיר ל- 8 אזורים, אשר ייכנסו בהדרגה לתהליך. התכנית הגדירה את סדר הכניסה של האיזורים לתהליך (פירוט אבני הדרך מופיעים בתרשים בסעיף 2.3 שבפרק ז').
- 14.3 הביקורת מצאה כי הפרויקט לא יצא אל הפועל. היו עיכובים בלוחות הזמנים אשר לא ברור ממה הם נבעו, אולם, ניכר כי לא היה גורם אשר ינהל את התהליך על חלקיו השונים.
- 14.4 כיום, לאחר שהפרויקט הוטמע במספר רשויות מקומיות אחרות, עולה כי הפרדת הפסולת לא הצליחה באיזורים בהם הבנייה רווייה. בעקבות כך, החליט המשרד להגנת הסביבה להקפיא את הפרויקט.
- 14.5 ההיקף התקציבי הכולל של הפרויקט בבת ים, עומד על כ- 29 מיליון ₪. הסכום יחולק על ידי המשרד להגנת הסביבה (כ- 24 מיליון ₪) בין הרשויות (כ- 5 מיליון ₪), שיקחו חלק בפרויקט.
- 14.6 על מנת שלא לאבד את המימון של המשרד להגנת הסביבה, מנהלת היחידה וסמנכ"ל שפע נפגשו עם ועדת התמיכות של המשרד, וביקשו אורכה בלוחות הזמנים ליישום עד לשנת 2018.
- 14.7 במקביל, ראש העיר, מנכ"ל העירייה וסמנכ"לית חטיבת פיתוח ואיכות הסביבה, נפגשו במהלך חודש נובמבר 2015 עם השר לשמירה על הסביבה, על מנת לבחון דרכים לניצול יעיל יותר של התקציב ולהעבירו לפרויקטים סביבתיים אחרים אותם ניתן לקדם.

15. הפיקוח על העסקים והמפעלים המסוכנים

- 15.1 הסמכות להוצאת היתר הרעלים או לחידושו נמצאת בידי המשרד להגנת הסביבה. אולם, בשל האחריות והסכנה כי חומר מסוכן ייצא משליטת המערכות הייעודיות, יתפזר ויפגע בציבור או בסביבה, ליחידה להגנת הסביבה קיימת אחריות לבקרה אחר התהליך ברמה העירונית.
- 15.2 עסק או מפעל מוגדרים "מפעל מסוכן", כשברשותם חומרים המוגדרים מסוכנים, על פי תקנות רישוי העסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993. טיפול הרשות בחומרים מסוכנים כולל מניעה ו/או טיפול בקרות אירוע.
- 15.3 כיום נעשית בקרה שוטפת לפחות פעם בשנה, רק אחר המפעלים/העסקים המחזיקים חומרים מסוכנים בכמות המחייבת היתר רעלים. אין בקרה אחר מפעלים/עסקים המחזיקים בכמות הנמוכה מהכמות המוגדרת בחוק, ושאינם זקוקים להיתר רעלים.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 15.4 בנוסף, ניהול המידע ביחידה אינו כולל מפעלים/עסקים המחזיקים בחומרים מסוכנים בכמויות נמוכות, למרות שניהול המידע יכול לעזור בהכנת תכנית לביקורות יזומות במפעלים אלו, במסגרת העבודה השוטפת. מידע זה יעזור גם למנהלת היחידה להתמקד באתרים המסוכנים ביותר לבריאות התושבים ולסביבה.
- 15.5 הביקורת מסבה את תשומת הלב להוראת העבודה הרלוונטית לטיפול בחומרים מסוכנים, לרבות הבקשה למתן או חידוש היתר רעלים. כאמור, ההוראה אינה מעודכנת, ויישום ההוראה על פיה חושפת את העירייה לאחריות הגבוהה מהאמור בחוק. מנהלת היחידה ציינה כי היא החלה לפעול, בשיתוף מנהלת תכניות העבודה, על עדכון הוראת העבודה וכתיבת נוהל ליחידה.
- 15.6 ביחידה אין מידע זמין באשר לפעילות המפעל/העסק, סיווג המפעל, מועד פקיעת תוקף ההיתר, רשימת הרעלים וכד'. הביקורת סבורה כי מידע זה יכול לעזור בהכנת תכנית לביקורות יזומות במפעלים אלו, במסגרת העבודה השוטפת. מידע זה יעזור למנהלת היחידה להתמקד באתרים המסוכנים ביותר לבריאות התושבים ולסביבה.
- 15.7 בבתי הספר העל יסודיים ובמספר בתי ספר יסודיים מצויות מעבדות לכימיה, המחזיקות חומרים מסוכנים לצורכי ניסוי. בקיץ 2015, היחידה ריכזה את פינוי הפסולת מכול מוסדות החינוך בעיר באופן מרוכז. מנהלת היחידה ציינה כי תדאג לפינוי הפסולת בתום כול שנת לימודים לבתי הספר, על מנת לרכז את תהליך הפינוי באופן מרוכז.
- 15.8 על פי החוק, בעל מפעל יסלק כול פסולת של חומרים מסוכנים בהקדם האפשרי, ויצג הוכחה לכך בפני הרשות. בהתאם להגדרות היחידה, קיימים מפעלים המחוייבים בפינוי פסולת רעילה בהתאם לתקנות, ולדברי מנהלת היחידה, שינוע הפסולת הרעילה נבדק במסגרת ביקורת היתר הרעלים או במסגרת חידוש רישיון העסק. הביקורת טרם קיבלה את דוחות שינוע החומרים של מפעלים אלו, ולא ברורה הבקרה הקיימת בנושא ליחידה.

16. פעולות האכיפה והפיקוח הסביבתי

- 16.1 היחידה לקיימות ואיכות הסביבה מבצעת פעילות פיקוח סביבתי הכוללת ביקורת בעסקים, היתרים לעבודת לילה וטיפול בתלונות. למרות שליחידה סמכויות אכיפה, בעת הצורך מועברת קריאה למחלקת הפיקוח לצורך האכיפה. הביקורת מדגישה כי התהליך מסורבל, וכי על הפקח השייך ליחידה, ומסייר ברחבי העיר, לממש את סמכויות האכיפה שניתנו לו.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

אכיפה סביבתית

- 16.2 חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, נחקק מתוך תפיסה והכרה כי באמצעות מתן סמכויות לרשות המקומית ניתן יהיה לאכוף באופן יעיל ומיטבי את החוקים הרלוונטיים לשמירה על הסביבה ובריאות הציבור. רשות מקומית גדולה חייבת לפעול בתחום שיפוטה לאכיפת החוק.
- 16.3 החוק מקנה לרשות סמכויות לאכיפה מוגברת של הוראות חוק סביבתיות, המוגדרות בו, והכוללות בין היתר, אכיפה של חוק שמירת הניקיון, חוק מניעת מפגעים (רעש וריח), מיחזור בקבוקי משקה, חוק הארזות, חוק הדרכים (שילוט) וכד'. בנוסף, בהתאם לאמור בחוק, ההכנסות מהאכיפה בגין חוקים אלו, על ידי פקחי הרשות, שייכות לרשות.
- 16.4 אכיפת החוקים במסגרת החוק אפשרית רק על ידי פקחים שעברו הכשרה מתאימה. הביקורת מצאה כי רק שני פקחים במחלקת הפיקוח העירוני עברו את ההכשרה.
- 16.5 כיום, בניגוד לחוק, אין אכיפה בהתאם לחוק אכיפה סביבתית, אלא רק לפי חוקי העזר הקיימים.
- 16.6 בדיון רב משתתפים שערכה הביקורת בנושא יישום החוק הועלו הסיבות השונות לדחיית יישום החוק, לרבות כמות נמוכה של פקחים מוסמכים, היערכות המחלקה המשפטית שטרם הסתיימה, והחלטה על החוקים אותם העירייה מעוניינת לאכוף.
- 16.7 הביקורת מדגישה כי ניכר שאין גורם המרכז את המהלך על כול שלביו, ואת בניית תכנית הפעולה לצורך המעבר ליישום האכיפה הסביבתית.
- 16.8 מנכ"ל העירייה הורה לקיים דיון בראשותו, בו יהיו נוכחים היועצת המשפטית, מבקרת העירייה, סמנכ"ל חטיבת התפעול, סמנכ"לית חטיבת פיתוח, מנהל מחלקת הפיקוח העירוני ומנהלת היחידה לאיכות הסביבה, זאת במטרה לקדם את נושא האכיפה הסביבתית.

מיפוי החשיפה לרעש מתחבורה

- 16.9 הביקורת מצאה כי לא נעשה מיפוי של החשיפה לרעש מתחבורה בעיר, על פי איזורים, לרבות ניתוח תנועת כלי הרכב והרכבות, הנוכחיות והעתידיות (קיימות ערים בהן המיפוי נעשה במימון אגף רעש במשרד להגנת הסביבה).

טיפול בתלונות הציבור

- 16.10 ליחידה לאיכות הסביבה שתי עמדות CRM ממוחשבות, באמצעותן מנוהל הטיפול בתלונות הציבור.
- 16.11 הביקורת מדגישה כי מרבית התלונות היו בגין מפגעי רעש וריח.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 16.12 הביקורת מצביעה על מגמת ירידה בכמות התלונות של התושבים בין השנים 2012 - 2013. עם זאת, ניכר כי כמות התלונות על מפגעי האסבסט עלו.
- 16.13 הביקורת מצאה כי מערכת ה-CRM אינה מהווה כלי ניהולי בידי מנהלת היחידה. היא לא מפיקה דוחות ניהוליים מתוכה, והיא לא מנתחת את מהות המקרים בהם היתה חריגה בתגובה.
- 16.14 מניתוח החריגות בזמני הטיפול בקריאות ניתן לראות כי מרבית החריגות היו חריגות של עד 7 ימים.

17. הביקורת ממליצה

- א. להוביל תכנית עירונית חינוכית מובנית, רב שנתית, אשר תכלול את החזון העירוני בנושא ההגנה על הסביבה ותתבסס על למידה חוויתית, לרבות יעדים כגון: מודעות, מחויבות ואחריות, ומדדים לבחינת יישומה בכול העיר.
- ב. לשקול להחליף את החברים החסרים באופן קבוע מהוועדה לאיכות הסביבה.
- ג. להזמין לדיוני הוועדה לאיכות הסביבה את בעלי התפקידים התפעוליים, כאשר נידון נושא אשר מוציא אל הפועל את יוזמות היחידה.
- ד. לכתוב את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה לאיכות הסביבה, כך ש:
- 1) תיעשה הבחנה בין חברי הוועדה למוזמנים.
 - 2) יצויין תפקידם של הנוכחים.
 - 3) תוצאות ההצבעות יירשמו, לרבות ציון אופן הצבעת כול החברים (בעד/נגד/נמנע).
 - 4) להחלטות אופרטיביות של הוועדה יוגדרו לוחות זמנים ליישום.
 - 5) יו"ר הוועדה יחתום על הפרוטוקול.
 - 6) פרוטוקול הישיבה הקודמת, לרבות הנספחים, יאושרו בתחילת כול ישיבת ועדה, לצורך בקרה אחר יישום החלטות הוועדה.
- ה. לתת לוועדה לאיכות הסביבה את תכניות העבודה של האגפים השונים ותקציבי האחזקה הקשורים לאיכות הסביבה, על מנת שתוביל שיתוף פעולה בין היחידה לאגפים השונים. בנוסף לכך, לאפשר לוועדה לזמן את הגורמים המקצועיים הרלוונטיים כגון: הגזבר, מנהלי האגפים והמחלקות, כפי שמומלץ במדריך לנבחר ציבור ברשויות המקומיות, במטרה לערוך שינויים, לזרז פעולות ולשנות סדרי עדיפויות, בהתאם למטרות לשיפור איכות הסביבה. כמו כן, על הוועדה להציג בפני מועצת העיר תכנית עבודה והמלצות לפעילות קידום איכות הסביבה בעיר, ולשכנע את מועצת העיר לקבל את המלצותיה לפחות אחת לשנה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- ו. לקבוע גורם שיהיה אחראי למעקב אחר ביצוע החלטות הוועדה, אשר יעדכן את חברי הוועדה בנוגע ליישומן. יש לערוך זאת על ידי מעקב מסודר ומתועד אחר ביצוע החלטות הוועדה, באמצעות הטבלה המובאת בגוף הדוח.
יש להציג בתחילת כול ישיבת ועדה דיווח על ההתקדמות ויישום הנושאים לביצוע. לדעת הביקורת, מנהלת היחידה היא זו שצריכה לדווח בכול ישיבה.
- ז. יכתב נוהל עבודה מקיף לדרך פעילות היחידה, והוראות העבודה יעודכנו ויורחבו בהתאם לשינויים שחלו במהלך השנים. יש לכלול את כלל התחומים שנמצאים באחריות היחידה, לרבות הממשקים עם היחידות השונות בעירייה ואת הסמכויות והאחריות של בעלי התפקידים השונים. יש לשים לב להוראת העבודה המתאימה לחומרים מסוכנים וחושפת את העירייה לאחריות הגבוהה מהקבוע בחוק.
- ח. לבנות תהליך התנהלות מקיימת באחת החטיבות, מתוך תקציב היחידה, בהתאם לתכנית הקיימות העירונית. יש לבנות כתב כמויות, לערוך פיילוט ולבחון את החיסכון ביחידה זו. כך, תוכל מנהלת היחידה לערוך תחשיב אשר ימחיש את החיסכון הצפוי מיישום הפרויקט בכלל יחידות העירייה.
- ט. לשקול את הרחבת היחידה או ליצור שינוי מבני אשר יאפשר את ניהול המשימות הרלוונטיות לשמירה על הסביבה ביחידה, ולא כפי שהן כיום, מפוזרות באגפים שונים. הביקורת מציעה כי יבחן המבנה הארגוני כמפורט להלן:



- י. להגדיר את תחומי האחריות של כול אחד מבעלי התפקידים ואת היקף משרתו, על בסיס המבנה המוצג לעיל. הביקורת רואה לנכון לבחון את כוח האדם הקיים בעירייה ובמידת הצורך להעביר עובדים רלוונטיים ליחידה.
- יא. לערוך אחת לרבעון פגישות מטה, שיכללו את מנכ"ל העירייה (במידת הצורך), סמנכ"לית פיתוח, סמנכ"ל חטיבת קהילה ומנהלת היחידה, במטרה לקדם את תכניות העבודה, ולבחון את הדרכים להוציאן אל הפועל.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- יב. לערוך תכנית עבודה מובנית, רב שנתית, אשר נגזרת מתוך החזון העירוני בנושא ההגנה על הסביבה. על תכנית כאמור לכלול גם יעדים כגון: מודעות, מחוייבות ואחריות, לוחות זמנים ומדדים לבחינת יישומה בכול העיר.
- יג. לערוך תקציב מול הגזברות בשיתוף מנהלת היחידה, כגורם האחראי באופן ישיר על הפרויקטים השונים של היחידה, והאמון להוציאם אל הפועל.
- יד. למנות רכז חינוך, אשר יוביל תהליכים ויוזמות חינוכיות, וישלב פרויקטים של היחידה עם מנהלות המחלקות באגף החינוך ומנהלי מוסדות החינוך. תפקידו יכלול:
- 1) פיתוח והובלה של תכנית לימודים מערכתית, רב שנתית, ליישום החינוך הסביבתי.
 - 2) הפיכת בתי הספר למרכזים חינוכיים בתחום איכות הסביבה.
 - 3) עבודה קהילתית עם תושבי העיר להעצמת המודעות והמחוייבות לאיכות הסביבה ופיתוח בר קיימה בקרב הקהילה העירונית.
 - 4) פיתוח מודעות ומחוייבות סביבתית של עובדי העירייה ותאגידיה.
 - 5) פיתוח מנהיגות חינוכית בקרב בני הנוער בקהילה, ועידודם למעורבות ותרומה בעיר.
 - 6) ייזום פעילות עם רשויות שכנות בנושא חינוך סביבתי בר קיימה.
- טו. לאפשר לרכזת התעשיות והעסקים לבדוק ולחתום על חוות הדעת לעסקים, לצורך מתן רישיון עסק, על מנת להקל על העומס הקיים על מנהלת היחידה.
- טז. לנהל את כלל המפעלים/העסקים להם חומרים מסוכנים, תוך פירוט המידע על סוג החומר המסוכן, הכמות הקיימת ממנו, האם יש דרישה להיתר, האם ההיתר קיים ומה תוקפו וכד', על מנת ליצור סבב סיורים במפעלים/עסקים, על פי רמת הסיכון, מועד פקיעת ההיתר וכד'.
- יז. לקבוע מועד, אחת לשנה (בחופשת הקיץ) לפניו פסולת רעילה מהמעבדות בבתי הספר.
- יח. לדרוש מהפקח השייך ליחידה לממש את סמכויות האכיפה שניתנו לו.
- יט. לבנות תכנית פעולה לקידום האכיפה הסביבתית, הכוללת שלושה תחומים (איכות הסביבה, הפיקוח העירוני והמחלקה המשפטית) לדיון בהנהלת העיר, על מנת להחליט על התחומים אותם העירייה מעוניינת לאמץ מתוך התכנית, במטרה להגדיר את מדיניות העירייה בנושא האכיפה הסביבתית, אשר תובא לאישור במועצת העירייה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

התכנית תכלול התייחסות לנושאים הבאים :

- (1) מנהלת היחידה תמפה את החוקים אותם ניתן לאכוף במסגרת חוק האכיפה הסביבתית, על פי ההגדרות שהובאו בגוף הדוח.
 - (2) מנהל מחלקת הפיקוח העירוני יבדוק את המשאבים הכרוכים ביישום האכיפה הסביבתית לכול אחד מהחוקים, כך ניתן יהיה לבנות בסיס לתכנית ליישום החוק, תוך התייחסות למשאבים העומדים לרשות העירייה.
 - (3) בהתאם לבסיס שנבנה על ידי היחידה לאיכות הסביבה והפיקוח העירוני, תבנה המחלקה המשפטית את התשתית הסטטוטורית ליישום החוקים האמורים, וזו למעשה תהיה התכנית המלאה ליישום כלל החוקים.
- כ. לקיים דיון בנושא האכיפה הסביבתית, בראשות המנכ"ל, בו יהיו נוכחים היועצת המשפטית, מבקרת העירייה, סמנכ"ל חטיבת התפעול, סמנכ"לית חטיבת הפיתוח, מנהל מחלקת הפיקוח העירוני ומנהלת היחידה לאיכות הסביבה, על מנת לקדם את הנושא.
- כא. לבחון את ההיתכנות הכלכלית של מיפוי החשיפה לרעש מתחבורה בעיר, במיוחד לאור השינויים העתידיים באיזור העסקים וקו הרכבת הקלה בעיר.
- כב. לבחון את הנחיצות של עמדת CRM שנייה ביחידה, לאור העובדה כי המערכת אינה מהווה כלי ניהולי בידי מנהלת היחידה.

פרק א' - הוועדה לאיכות הסביבה

1. כללי

- 1.1. הוועדה לאיכות הסביבה היא ועדת חובה. חוקים חדשים בנושאי השמירה על הסביבה מטילים על ועדה זו את התוויית מדיניות העירייה בנושאי איכות הסביבה.
- 1.2. תפקידה העיקריים של הוועדה הם:
 - 1.2.1. ליזום ולתכנן פעילויות בתחומים הנוגעים לשמירה על הסביבה.
 - 1.2.2. להבטיח פיתוח ושימוש מושכל במשאבים הסביבתיים, כך שיענו על הצרכים בהווה, אך יישמרו גם לדורות הבאים.
 - 1.2.3. לתכנן פעילויות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולעקוב אחר ביצוען.
 - 1.2.4. לעקוב אחר הטמעת החוקים והתקנות בנושאי איכות הסביבה, לעבודת המחלקות השונות בעירייה.

2. הרכב הוועדה

- 2.1. על פי פקודת העיריות, על מועצת העיר למנות לוועדה:
 - 2.1.1. ארבעה חברי מועצה, בהתאם להרכב הסיעתי של המועצה, עד כמה שניתן.
 - 2.1.2. עובד בכיר האחראי לתחום איכות הסביבה ברשות.
 - 2.1.3. שני נציגי ציבור, תושבי המקום (אחד נבחר על ידי הרשות והשני על ידי ארגונים מקומיים שעניינם איכות הסביבה. בהעדר ארגון מקומי, המועצה תבחר חבר בהתייעצות עם ארגון ארצי העוסק בנושא איכות הסביבה, ואת השני יבחר הארגון הארצי).
- 2.2. לדיוני הוועדה יוזמנו בדרך קבע נציגי הארגון הארצי העוסק בנושא איכות הסביבה, ונציג השר להגנת הסביבה.
- 2.3. הביקורת בחנה את החברים בוועדה, ומצאה כי לאחר הבחירות שהתקיימו בחודש אוקטובר 2013, הוקמה הוועדה הכוללת 4 חברי מועצה, סמנכ"לית פיתוח ואיכות הסביבה, מנהלת היחידה לקיימות ואיכות הסביבה (עובדת בכירה האחראית על תחום איכות הסביבה), ותושב העיר (נציג ציבור).

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

2.4. הביקורת מדגישה כי למעשה **חסר** נציג ציבור נוסף שיהיה חבר בוועדה, על מנת שהרכב הוועדה יהיה בהתאם להנחיות החוק. כמו כן, נציג ארגון ארצי כלל לא מוזמן לשיבות. לא ברור אם נקבע נציג שיהיה חלק מרשימת מהמוזמנים לשיבות הוועדה.

3. תדירות התכנסות הוועדה

3.1. בהתאם לסדרי העבודה של הוועדות ברשות המקומית, המופצות על ידי המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, על ועדות החובה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים.

3.2. הביקורת בחנה את תדירות התכנסות הוועדה בשנים האחרונות. להלן טבלה המפרטת את ממצאי הבדיקה:

השנה	כמות הישיבות	מועדי הישיבות	מספר החודשים שעברו מישיבה קודמת
2015	2	08/12/2015	6
		01/06/2015	11
2014	1	12/08/2014	20
*2013	0	---	---
2012	2	19/12/2012	7
		01/05/2012	5
2011	1	06/12/2011	12
2010	1	25/11/2010	---

* ב- 21/05/2013, נקבע דיון לוועדה. לדיון הגיעו רק יו"ר הוועדה, סמנכ"לית חטיבת פיתוח ואיכות הסביבה ומנהלת היחידה. הישיבה פוזרה ולא נכתב פרוטוקול.

3.3. מהנתונים שבטבלה ניתן לראות כי הוועדה מתכנסת בתדירות נמוכה מהקבוע בהנחיות משרד הפנים. הביקורת מפנה את תשומת הלב לכך שבתדירות המוצגת לעיל, לא יכולה הוועדה להוות גוף אמין, משפיע וחזק, המתווה מדיניות בנושאי איכות הסביבה, כפי שמצופה ממנו.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

3.4. הביקורת מדגישה כי על יושב ראש הוועדה לכנס את הוועדה בתדירות האמורה, ולקבוע את סדר היום, במיוחד לאור תחומי פעילות הוועדה (ראה סעיף 6), והתקציבים הגדולים הכרוכים ביישומם.

4. ניהול הישיבות ונוכחות החברים

4.1. בהתאם לסדרי העבודה, יו"ר הוועדה, אשר נבחר מתוך חברי מועצת העיר, יישב בכול ישיבותיה וינהל אותן. בהיעדרו, יפתח את הישיבה ויבחר מתוך החברים הנוכחים יו"ר לניהול הישיבה.

4.2. הביקורת סקרה את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה ובחנה את השתתפות חבריה בפועל:

25/11/10	06/12/11	01/05/12	19/12/12	12/08/14	01/06/15	08/12/15	נוכחים	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	יו"ר הוועדה	חברי ועדה
2	1	1	2	1	2	2	שאר חברי המועצה (3)	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	מנהלת היחידה לקיימות ואיכות הסביבה	
--	1	1	--	--	2	2	נציגי ציבור (2)	
						1	נציג ארגון ארצי	מוזמנים
✓	✓	--	--	✓	✓	--	נציג השר להגנת הסביבה	
4	4	4	4	3	3	6	חברי הוועדה	סך נוכחים
1	1	--	--	1	1	2	מוזמנים	

4.3. מניתוח נתוני הנוכחות שערכה הביקורת עולה כי בכול הישיבות שהתקיימו, יו"ר הוועדה נכח.

4.4. כמו כן עולה כי בישיבות שהתקיימו, נכחו באופן קבוע רק שני חברי מועצה ומנהלת היחידה (נציגת העירייה). לרוב, נכחו רק 4 מתוך 6 חברים שנבחרו (למרות שבפועל אמורים להיות 7 חברים).

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

4.5. הביקורת מציינת כי בישיבות שנערכו ב- 12/08/2014 וב- 01/06/2015, נכחו רק שלושה חברים מתוך השישה. על פי ההנחיות, ניתן לקיים ועדה במקרה בו מרבית החברים אינם נוכחים והחברים הנוכחים המתינו 15 דקות והחליטו לקיים את הישיבה בקוורום הקיים. מעיון בפרוטוקולים, הביקורת לא ראתה כי היתה התייחסות להמתנה לחברים החסרים או להחלטה לקיים את הוועדה ללא נוכחות רוב חבריה, כך שהקוורום, לכאורה, לא היה חוקי.

4.6. הביקורת ראתה כי בפרוטוקול הישיבה האחרונה, יו"ר הוועדה התייחס לכך שמרבית חברי הוועדה אינם נוכחים, ושכיוונתו לפנות לראשי הסיעות ולהלין על היעדרות חוזרת של חברי הוועדה.

4.7. הביקורת ממליצה לשקול להחליף את החברים הנעדרים באופן קבוע מישיבות הוועדה.

5. כתיבת פרוטוקולים

5.1. בכול ישיבה של הוועדה יש לרשום פרוטוקול. הביקורת בדקה האם קיימים פרוטוקולים לכול ישיבות הוועדה, ואת עיתוי הפצת הפרוטוקול. להלן טבלה המפרטת את ממצאי הביקורת:

מועד הישיבה	קיום פרוטוקול	מועד הפצת הפרוטוקול
01/06/2015	✓	03/06/2015
12/08/2014	✓	25/08/2014
19/12/2012	✓	09/01/2013
01/05/2012	✓	02/05/2012
06/12/2011	✓	12/12/2011
25/11/2010	✓	28/11/2010

5.2. מתוך הטבלה ניתן לראות כי קיימים פרוטוקולים אשר מופצים בסמוך למועדי הישיבות. הביקורת מציינת זאת לטובה, שכן כתיבת פרוטוקולים והפצתם בסמוך למועד הישיבה מאפשרת קיום פרוטוקולים מדוייקים, אשר יכולים לשמש כלי עבודה לחברי הוועדה לצורך מעקב ובקרה אחר הדיונים וההחלטות שהתקבלו.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

5.3. הביקורת סקרה את הפרוטוקולים ובחנה את נאותות המידע בהם. להלן ריכוז הממצאים באשר לנאותות כתיבת הפרוטוקולים:

5.3.1. הביקורת מצאה כי בכול אחד מהפרוטוקולים מצויינים שמות הנוכחים, ללא הבחנה בין חברי הוועדה למוזמנים. הביקורת סבורה כי הפרדה זו חשובה לקורא, שכן מקבלי ההחלטות הם חברי הוועדה, ואילו המוזמנים מהווים משקיפים, או, לחילופין, הגורמים שאמורים לספק מידע לדיון, לצורך קבלת ההחלטה.

5.3.2. הביקורת מצאה כי אין הקפדה על ציון תפקידם של הנוכחים בפרוטוקול, וממליצה להקפיד על כך.

5.3.3. הביקורת מצאה כי הפרוטוקולים לא כוללים מידע שהוצג בוועדות, כגון: מצגות, תכניות אב, תכניות עבודה וכד'.

5.3.4. להלן טבלה המרכזת את המידע שחסר בפרוטוקולים אותן סקרה הביקורת:

מועד הישיבה	מידע חסר בפרוטוקול
01/06/2015	<ul style="list-style-type: none"> המצגות צורפו כקבצים נלווים. אין אזכור לכך בפרוטוקול.
12/08/2014	<ul style="list-style-type: none"> קול קורא לסבסוד העברת פסולת אורגנית. מצגת בנושא פעילות היחידה.
19/12/2012	<ul style="list-style-type: none"> תכנית העבודה לשנת 2013.
01/05/2012	<ul style="list-style-type: none"> תכנית אב להפחתת גזי החממה. קול קורא לתכנית "תג הסביבה" – תכנית להתייעלות סביבתית.
06/12/2011	<ul style="list-style-type: none"> דוח בנושא הפרדה שהוכן על ידי מנהל הפרויקטים בעירייה. תכנית העבודה לשנת 2012. תכנית אב לתחבורה. תכנית אב לאופניים. קול קורא לעיר מודל בתחום התחבורה. רשימת אנשי הקשר של המשתתפים.
25/11/2010	<ul style="list-style-type: none"> מצגת בנושא הפרדה במקור.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 5.3.5. הביקורת סבורה כי צירוף המידע כנספחים לפרוטוקול חשוב לקורא הפרוטוקול על מנת לקבל מידע באשר לדיון שנעשה. כמו כן, חשוב שתירשם הפנייה בגוף הפרוטוקולים לנספחים שהוצגו בדיון, על מנת שהקורא יידע לאיזה נושא שייך כול נספח.
- 5.3.6. הפרוטוקול, כפי שהוא רשום כיום, לא יכול לשמש ככלי עבודה, שכן לא ניתן לדעת מה הוצג לוועדה ללא הנספחים. כמו כן, לא ניתן לערוך בקרה נאותה להחלטות המתקבלות ללא המידע המלא שהוצג בוועדה.
- 5.3.7. הביקורת מצאה כי מנהלת היחידה לא נוהגת להזמין לדיונים את בעלי התפקידים התפעוליים, אשר אמורים להוציא אל הפועל את הפעילויות אותן יוזמת מנהלת היחידה. לדוגמה, בישיבה האחרונה, בה נדון נושא המיחזור, אשר מבוצע בפועל על ידי חטיבת שפע, לא הוזמן אף נציג מהחטיבה, לרבות סמנכ"לית החטיבה.
- 5.3.8. הביקורת מצאה כי ברישום ההחלטות לא מפורטות תוצאות ההצבעות באופן ברור ולא ברור כיצד הן התקבלו, זאת בניגוד לאמור בסדרי עבודת הוועדות. הביקורת סבורה כי יש לציין בפרוטוקול את תוצאות ההצבעות, תוך ציון אופן הצבעת כול החברים (בעד/נגד/נמנע).
- 5.3.9. הביקורת מצאה כי הפרוטוקולים לא חתומים על ידי יו"ר הוועדה, כפי שמוגדר בהנחיות משרד הפנים.
- 5.3.10. הביקורת מצאה כי הפרוטוקולים לא מאושרים על ידי חברי הוועדה לאחר כתיבתם. חשוב שיהיה תהליך של אישור הפרוטוקול ובקרה אחר יישום החלטות הוועדה (ראה סעיף 7) בתחילת כול ישיבת הוועדה.

6. תחומי פעילות הוועדה

- 6.1. המדריך לנבחר ציבור ברשויות המקומיות, המופץ על ידי המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, מגדיר את תחומי הפעילות האפשריים לוועדות השונות, בין היתר לוועדה לאיכות הסביבה.
- 6.2. הביקורת סקרה את תחומי הפעילות המובאים במדריך. להלן עיקרי התחומים של הפעילות המומלצים לטיפול על ידי הוועדה:
- 6.2.1. גיבוש עקרונות וכללים מחייבים לפיתוח בר קיימה ברחבי העיר.
- 6.2.2. הכנת תכנית אב למים ולביו.ב.
- 6.2.3. הכנת תכנית אב לתברואה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 6.2.4. הכנת תכנית אב לטיפול בפסולת בניין.
- 6.2.5. הכנת תכנית אב לתחבורה, העונה על בעיות זיהום האוויר והרעש מהתחבורה.
- 6.2.6. בדיקת תב"ע לאיזורי תעשייה, מלאכה ושירותים. בדיקת שינוי תב"ע לאיזורי מגורים.
- 6.2.7. תמיכה והמרצה לתפקוד מערך הפיקוח על שמירת חוקי איכות הסביבה, ובכללם על שפכי התעשייה בתחום העיר.
- 6.2.8. מניעת זיהום מי התהום וטיפול בתקלות.
- 6.3. הביקורת מצאה כי בוועדה מתקיימים דיונים בעיקר בתחומים הנמצאים באחריות היחידה לקיימות ואיכות הסביבה. קיימים נושאים רבים, כגון: מיחזור, היתרי בנייה, פסולת בניין וכד', אשר מנוהלים על ידי המחלקות המקצועיות בעירייה, אותם מציגה מנהלת היחידה באופן כללי בלבד (ראה פרק ז').
- 6.4. בשל ביזור ניהולם של חלק מנושאי איכות הסביבה, וחלוקתם בין היחידות השונות בעירייה, לא תמיד מוצגים לוועדה התכניות והפרויקטים בליווי תקציבים מגובשים, וכאשר עולות שאלות או השלמות מטעם חברי הוועדה, לא תמיד ניתן להן מענה בפרוטוקולים העוקבים.
- 6.5. הביקורת מדגישה כי מהפרוטוקולים עולה תמונת מצב על פיה פרויקט שהעירייה התחייבה עליו, ויצאה בקול קורא, לא יצא אל הפועל. הביקורת מציינת שאי עמידה בלוחות הזמנים וקידום התכנית, יבטל את התקציב שמיועד לעירייה, לקידום הפרויקט, ויועברו לרשויות אחרות, המעוניינות להיכנס אליו.
- 6.6. הביקורת ממליצה כי הוועדה תקבל לעיון מוקדם את תכניות העבודה של האגפים השונים ותקציבי האחזקה הקשורים לאיכות הסביבה, תזמן את הגורמים המקצועיים הרלוונטיים כגון: הגזבר, מנהלי האגפים והמחלקות, כפי שמומלץ במדריך לנבחר ציבור ברשויות המקומיות, במטרה לערוך שינויים, לזרז פעולות ולשנות סדרי עדיפויות, בהתאם למטרות לשיפור איכות הסביבה.
- 6.7. כמו כן, במסגרת עבודתה, על הוועדה להציג בפני מועצת העיר תכנית עבודה והמלצות לפעילות קידום איכות הסביבה בעיר, וכן לשכנע את מועצת העיר לקבל את המלצותיה. הביקורת מצאה כי תכנית כאמור לא הוצגה למועצת העיר, וממליצה לעשות כן לפחות אחת לשנה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

7. מעקב אחר יישום ההחלטות

7.1 הביקורת בדקה את אופן ניהול המעקב והביצוע של ההחלטות המתקבלות בוועדה לאיכות הסביבה. להלן בטבלה ריכוז המשימות העיקריות:

מועד הישיבה	החלטה	יעד לביצוע	אופן היישום	הערה
01/06/2015	להחליף את הפחים הכתומים בפחים בעלי נפח של 360 ליטר.	אין.		
	להתחיל את פרויקט הפרדת פסולת במקור באופן מיידי, ולהציג תכנית הכוללת לויז לתחילת הפרויקט (דרישה של המשרד לאיכות הסביבה על מנת שלא לבטל את המימון).	אין.		נדגיש כי סמנכ"ל שפע, האחראי לקידום הפרויקט כלל לא הוזמן לישיבה.
12/08/2014	לשתף את ועדי הבתים במהלך הפרדת הפסולת בעיר.	אין.	נעשה ניסיון להכין רשימה. הרשימה לא מעודכנת ולא רלוונטית. היישום טרם הושלם.	
	לשמור את ערימות הקרטון הסמוכות לעסקים ברחוב בן גוריון בעורף עד שמגיע רכב הפינוי, ותיקבע שעה קבועה לפינוי. הקרטונים נמצאים ברחוב כול היום.	אין.	לא נעשתה בקרה על ידי היחידה לאיכות הסביבה, ולכן לא ברור אם ההחלטה יושמה.	

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

מועד הישיבה	החלטה	יעד לביצוע	אופן היישום	הערה
	להעביר מידע לציבור על יתוש התגריס האסייתי, המתרבה בעיקר במרחבים הפרטיים, באתר ובמנשר המצורף לארנונה. בנוסף, יש לבחון טיפול באמצעות תשתיות עירוניות.	אין.	המידע הועבר למחלקת התברואה בחטיבת שפע ולדוברות להעלאה באתר העירוני. לא נעשתה בקרה כי ההחלטה יושמה.	
19/12/2012	להוציא מכתב לדרג הבכיר בעירייה בנושא הגדלת כוח האדם ליחידה.	אין.	יושם.	
01/05/2012	להכין תכנית פעולה להפחתת גזי החממה.	31/12/2012	בשל אילוצי תקציב, לא הוקצה כסף להמשך התכנית. מתוך הפרוטוקולים עולה כי הוועדה עודכנה בכך.	
	להקים מרכז לאיסוף ותיקון חפצים ישנים והעברתם לנזקקים.	אין.	הרעיון נבחן, אך הניסיון לאתר מקום ומתנדב לנהל את המרכז נכשל. מתוך הפרוטוקולים עולה כי הוועדה עודכנה בכך.	

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

מועד הישיבה	החלטה	יעד לביצוע	אופן היישום	הערה
	לקיים יריד למכירת חפצים ישנים, בעלות סמלית, שיתקיים במקום ובמועד קבועים וידועים, אחת לחודש.	אין.	נעשה בשנים 2012 - 2013, בחודשי הקיץ. מתוכנן אירוע דומה בקיץ הנוכחי.	בשנת 2012, היריד הצליח יותר בשל מיקום אטרקטיבי.
	לעדכן את חוק העזר המקומי ולקבוע חניית כלי רכב כבדים מחוץ לאיזורי המגורים (או הקצאת מגרש מיוחד לכך).	אין.	קיים חניון למשאיות וקיימת אכיפה בנושא. הוועדה לא עודכנה ביישום ההחלטה.	
06/12/2011	לארגן פעילות הורים וילדים לכיתות א' בבתי הספר בנושא הפרדת פסולת במקור.	אין.	נעשית פעילות ללא הורים בבתי הספר.	
	לארגן תחרות בנושא מיחזור ופסולת בבתי הספר.	אין.	התקיימה תחרות כאמור.	
	לארגן נטיעה בשטחים פנויים בחצרות בתי הספר.	אין.	נעשה בשיתוף עם מחלקת גנים ונוף, במסגרת חגיגות ט"ו בשבט, בחצרות שהתאימו לכך.	
25/11/2010	לקבל תשובות בנוגע למערך האיסוף, גיוס תושבים לשיתוף פעולה, ותקצוב.	אין.	מתוך הפרוטוקולים עולה כי הוועדה לא קיבלה תשובות לשאלותיה.	

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

מועד הישיבה	החלטה	יעד לביצוע	אופן היישום	הערה
	לקבל תשובות בדבר מתקני מיחזור נוספים (למחלקת התברואה).	אין.	מתוך הפרוטוקולים עולה כי הוועדה לא קיבלה תשובות לשאלותיה.	

7.2. מתוך הניתוח אותו ערכה הביקורת עולה כי אין הקפדה על מעקב מתועד ומסודר אחר ביצוע החלטות הוועדה, וכתוצאה מכך קיימות החלטות שאינן מיושמות או מיושמות באופן חלקי בלבד. כמו כן, אין התייחסות ללוחות הזמנים לביצוע החלטות הוועדה.

7.3. הביקורת ממליצה:

א. לקבוע גורם שיהיה אחראי למעקב אחר ביצוע החלטות הוועדה, אשר יעדכן את חברי הוועדה בנוגע ליישומן. יש לערוך זאת על ידי מעקב מסודר ומתועד אחר ביצוע החלטות הוועדה, באמצעות הטבלה המובאת בגוף הדוח. להציג בתחילת כול ישיבת ועדה דיווח על ההתקדמות ויישום הנושאים לביצוע.

לדעת הביקורת, מנהלת היחידה צריכה למסור דיווח שכזה.

ב. לקבוע לוח זמנים לביצוע החלטות הוועדה.

ג. לאשר פרוטוקול של ישיבה קודמת בתחילת כול ישיבה, לרבות הנספחים.

פרק ב' - הנהלים והוראות העבודה

1. כללי

- 1.1 בפורטל העירוני קיימות מספר הוראות עבודה השייכות ליחידה לאיכות הסביבה:
- 1.1.1 הוראה מספר 5.4.5.3.01 – פיקוח על אחסון וטיפול בחומרים מסוכנים (חומ"ס) במפעלים בעיר.
 - 1.1.2 הוראה מספר 5.4.5.3.03 – פינוי פסולת רעילה לרמת חובב.
 - 1.1.3 הוראה מספר 5.4.5.3.04 – בדיקת רעש ממפעלים ועסקים.
 - 1.1.4 הוראה מספר 5.4.5.3.05 – בדיקות איכות האוויר במפעלים ובעסקים.
 - 1.1.5 הוראה מספר 5.4.5.3.06 – בדיקת קרינה אלקטרומגנטית.

2. קיום הנהלים והוראות העבודה

- 2.1 הביקורת מצאה כי אין ליחידה נוהל עבודה, וכי הוראות העבודה לעיל הן ההוראות היחידות שנכתבו. הביקורת סקרה את תחומי הפעילות של היחידה וריכזה את התחומים בהם חסרים נהלים/הוראות עבודה:
- 2.1.1 הפרדת פסולת.
 - 2.1.2 מתן חוות דעת למתן היתרי בנייה.
 - 2.1.3 מניעת מטרדי ריח.
 - 2.1.4 טיפול במפגעי אסבסט.
 - 2.1.5 טיפול במפגעי גז ראדון.
 - 2.1.6 טיפוח מודעות ופעילות חינוך.

3. רלוונטיות הוראות העבודה הקיימות

- 3.1 הוראות העבודה הקיימות מגדירות את בעלי התפקידים ואת הסמכויות שניתנו להם לצורך מילוי תפקידם, ואת אחריותם.
- 3.2 הביקורת בחנה את הסמכות והאחריות של המנהלים, הנגזרות מהוראות העבודה הקיימות, ומצאה כי למעט הוראה אחת מתוך ההוראות הקיימות, סמנכ"ל חטיבת שפע הינו הממונה על פעילות היחידה לקיימות והגנת הסביבה, למרות שבפועל היחידה כפופה לחטיבת הפיתוח ואיכות הסביבה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

3.3. הביקורת סקרה את מועדי העדכון של הוראות העבודה הקיימות :

מועד עדכון אחרון	שם ההוראה	מספר ההוראה
07/08/2008	פיקוח על אחסון וטיפול בחומרים מסוכנים – חומ"ס במפעלים בעיר	5.4.5.3.01
30/07/2007	פינוי פסולת רעילה לרמת חובב	5.4.5.3.03
25/08/2007	בדיקת רעש ממפעלים ועסקים	5.4.5.3.04
17/06/2004	בדיקות איכות האוויר במפעלים ובעסקים	5.4.5.3.05
30/07/2007	בדיקת קרינה אלקטרומגנטית	5.4.5.3.06

3.4. מנתוני הטבלה לעיל ניתן לראות כי הוראות העבודה לא עודכנו זמן רב, למרות השינויים המבניים שחלו ביחידה, ובחטיבה הממונה עליה. בנוסף, הן אינן תואמות את תהליכי העבודה הקיימים. הביקורת מדגישה כי הנהלים והוראות העבודה אמורים לשקף את תהליכי העבודה הקיימים. אם נערכים שינויים, יש לעדכן את נוהלי העבודה בהתאם.

3.5. מנהלת היחידה לא מכירה את הוראות העבודה הקיימות, וכלל לא פועלת על פיהן.

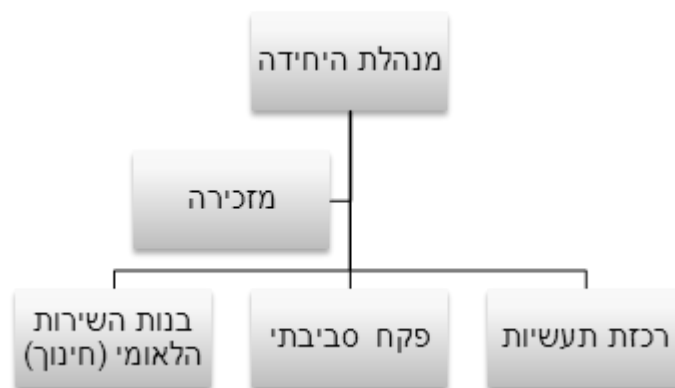
3.6. הביקורת ממליצה כי ייכתב נוהל עבודה מקיף לדרך פעילות היחידה, וכי הוראות העבודה יעודכנו ויורחבו בהתאם לשינויים שחלו במהלך השנים, על מנת שכלל התחומים הנמצאים באחריות היחידה יוגדרו, וכלל הממשקים עם היחידות השונות בעירייה יוגדרו ויתועדו בנוהלי העירייה השונים.

3.7. סמנכ"לית החטיבה ציינה כי עדכון הנהלים והוראות העבודה יהיה חלק מתכנית העבודה השנתית.

פרק ג' - כוח האדם

1. המבנה הארגוני

1.1. היחידה לקיימות ואיכות הסביבה הינה חלק מחטיבת הפיתוח ואיכות הסביבה, הכוללת 4 עובדים ושתי מתנדבות (בנות השירות הלאומי). להלן תרשים של המבנה הארגוני של היחידה:



1.2. מנהלת היחידה - מנהלת היחידה הינה בעלת תואר שני בתכנון סביבתי. היא החלה את עבודתה בעירייה בחודש יולי 2010.

1.3. רכזת תעשיות - רכזת התעשיות הינה בעלת תואר שני במדעי הסביבה. היא החלה את עבודתה בעירייה בחודש פברואר 2015, כממלאת מקום, והחל מיולי 2015, היא מאיישת את המשרה, לאחר שנבחרה במכרז.

1.4. פקח סביבתי - במסגרת הרה-אירגון נוייד פקח סביבתי ליחידה ממחלקת רישוי העסקים. לפקח סמכויות אכיפה. למרות זאת, בעת הצורך, יוצאת קריאה לפיקוח לצורך ביצוע האכיפה. הביקורת מדגישה כי התהליך מסורבל וכי על הפקח השייך ליחידה והמסייר ברחבי העיר, לממש את סמכויות האכיפה שניתנו לו.

1.5. מזכירת המחלקה - מזכירת המחלקה אחראית על האדמיניסטרציה ביחידה, ופועלת בשיתוף פעולה עם כלל עובדי היחידה.

1.6. בנות השירות הלאומי - בעקבות בקשתה של מנהלת היחידה, המשרד להגנת הסביבה אישר מימון של שתי בנות השירות הלאומי, אשר יתנו מענה חלקי לחוסר ברכו החינוך (ראה סעיף 3.2.6).

בנות השירות מתחלפות מדי שנה, ומנהלת היחידה מכשירה אותן להדרכות בנושאים סביבתיים בגני הילדים ובכיתות הלימוד הנמוכות.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 1.7. הביקורת מציינת כי עד שנת 2014, בשל מחסור במקום פיזי ביחידה, היתה לבנות השירות הלאומי עמדה באגף החינוך, אך המשרד להגנת הסביבה התנה את המשך המימון בכך שהן תהיינה חלק מהיחידה. כיום, אין מקום פיזי ביחידה, וקיים סיכון שהמימון לפעילות בנות השירות הלאומי יופסק.
- 1.8. עם הקמת היחידה, בשנת 1995, מנתה היחידה 7 עובדים. ביקורת שנערכה ביחידה בשנת 1996 הצביעה על עודף בכוח אדם, ואכן בעקבות שינוי מבני שנעשה ביחידה, משימותיה פוצלו בין יחידות העירייה והיא פורקה.
- 1.9. בשנת 2010, התקבלה לתפקידה מנהלת היחידה החדשה, ובשנת 2014, עברה היחידה שינוי ארגוני, כך שפעילויות שונות, בעיקר בתחום רישוי העסקים והפיקוח על איכות הסביבה מוזגו לתוך היחידה.

2. הסמכויות של בעלי התפקידים ביחידה

2.1 הביקורת סקרה את ההסמכות הקיימות לכול אחד מעובדי היחידה:

הסמכות	בעל תפקיד
טיפול במפגעי אסבסט.	- מנהלת היחידה
טיפול במפגעי רעש.	-
טיפול במפגעי ריח.	-
בדיקת קרקעות.	-
בדיקות קרינה.	-
מתן חוות דעת לצורך רישיון עסק.	-
טיפול במפגעי ריח.	- רכזת תעשיות
בדיקת קרקעות.	-
טיפול במפגעי אסבסט.	- פקח סביבתי
טיפול במפגעי רעש.	-
טיפול במפגעי ריח.	-

2.2 הביקורת מצאה כי לאף אחד מעובדי היחידה אין הסמכה בתחום זיהום האוויר.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

3. חלוקת המשימות בין בעלי התפקידים ביחידה

3.1 הביקורת סקרה את המשימות שהוגדרו על ידי מנהלת היחידה לכול אחד מעובדי היחידה, ומצאה כי קיימות משימות אשר מנוהלות על ידי יחידות שונות בעירייה, למרות שהן קשורות לאיכות הסביבה (כמו הפרדת פסולת).
להלן פירוט המשימות עליהן אחראיים עובדי היחידה:

משימות	בעל תפקיד
ריכוז פעילות היחידה וניהולה.	-
ניהול תקציב היחידה.	-
התנהלות מול משרדי הממשלה.	-
חינוך סביבתי במערכת החינוך ובקהילה, לרבות פרויקטים עירוניים ופעילות הסברתית.	-
ריכוז הטיפול בהליך מתן היתר בנייה, מההיבט הסביבתי, לרבות מתן דרישות וחוו"ד להיתר הבנייה (במקרים בהם היועץ החיצוני של אגף ההנדסה פונה למנהלת היחידה).	-
ייזום וקיום אירועים סביבתיים.	-
בדיקות קרינה ורעש, וכן מתן חוו"ד למפגעי אסבסט והטיפול בהם.	-
גיוס משאבים, בין היתר, באמצעות מענה לקולות קוראים הקשורים לנושאי הסביבה השונים.	-
הטיפול בהליך מתן רישיון עסק, תוך יישום חוק רישוי העסקים בהיבט הסביבתי, לרבות סיורים בבתי העסק, הגדרת דרישות ועריכת חוו"ד לצורך מתן רישיונות עסק.	-
ריכוז הטיפול בהליך מתן היתר בנייה, מההיבט הסביבתי, לרבות מתן דרישות וחוו"ד להיתר הבנייה.	-
טיפול במפגעים סביבתיים הנובעים מתעשייה/עסקים, לרבות שפכים, רעש, זיהום אוויר, חומרים מסוכנים במפעלים.	-

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

משימות		בעל תפקיד
אכיפה סביבתית על פי חוקי העזר המקומיים והארציים. הפקח ביחידה לא אוכף בעצמו. דוחות ניתנים על ידי מחלקת הפיקוח.	-	פקח סביבתי
ביצוע ביקורת בבתי עסק.	-	
טיפול במטרדי רעש, קרינה, אסבסט.	-	
שירות אדמיניסטרטיבי לעובדי היחידה.	-	מזכירה
סריקת תיקי העסקים של היחידה, מהתקופה בה תיקים אלו נוהלו באופן ידני במחלקת רישוי העסקים (לקראת סיום).	-	

3.2 הביקורת מצאה כי קיימות משימות רבות הנגזרות מהפרוגרמה של היחידה, אך לא באות לידי ביטוי בתכנית העבודה. להלן המשימות העיקריות:

הנעת העירייה על יחידותיה להתנהלות מקיימת

3.2.1 המחויבות לתפיסה מקיימת ולשמירה על איכות הסביבה מביאה לפיתוח בר קיימה לצד חיסכון כספי במשאבים. ההתנהלות המקיימת בעירייה כוללת התייחסות למיחזור (נייר, פסולת אלקטרונית וכד'), הפחתת צריכת החשמל, המים, והנייר, שימוש במוצרים ידידותיים לסביבה, נגישות למבנים ולשירותים וכד'.

3.2.2 מנהלת היחידה הכינה תכנית ליישום פרויקט ההתנהלות המקיימת במשרדי העירייה, אך לא אושר לה תקציב לקידומה, למרות החיסכון הצפוי מיישומה. הביקורת קיבלה את התכנית שנערכה על ידי מנהלת היחידה, ומצאה כי היא כוללת את הפעולות שיש לבצע בכול יחידה ויחידה, תוך התייחסות להיבטים כגון: חשמל, פסולת וחומרים (נייר, בקבוקים, טיונרים, מים וכד'), בריאות וחומרים מסוכנים ותחבורה. כמו כן, מתייחסת התכנית לפעולות המדידה והצבת יעדי החיסכון.

3.2.3 הביקורת סבורה כי המסמך גולמי, ודרושה עבודה והשלמת הפרטים החסרים על מנת להפוך אותו לתכנית עבודה יישומית. לדוגמה: הביקורת לא מצאה במסמך פירוט לעלויות יישום הפרויקט, בהשוואה לחיסכון הצפוי מיישומה.

3.2.4 הביקורת ממליצה ליישם את התהליך על אחת החטיבות, במימון תקציב היחידה, לבנות כתב כמויות, לערוך פיילוט ולבחון את החיסכון ביחידה זו. כך, תוכל מנהלת היחידה לערוך תחשיב אשר ימחיש את החיסכון בכלל יחידות העירייה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

ליווי להסמכת מוסדות חינוך למוסדות ירוקים

- 3.2.5 מנהלות המחלקות לגיל הרך ובתי הספר היסודיים באגף החינוך, ציינו כי מנהלת היחידה מנסה לקדם את הנושא אל מול מנהלות בתי הספר והגננות בגני הילדים. הביקורת מתרשמת כי הנושא לא נמצא על סדר יומו של אגף החינוך, וכי ללא פניות ישירות של מנהלת היחידה למנהלות בתי הספר ולגננות, נושא מוסדות החינוך הירוקים כלל לא יבוא לידי ביטוי.
- 3.2.6 מנהלת היחידה טוענת כי משום שאין ביחידה רכז חינוך היא מבצעת בעצמה חלק מהמשימות הקשורות בחינוך הסביבתי, כגון: מפגשים עם הגננות ומנהלי בתי הספר, קידום פרויקטים עירוניים, הכשרת בנות השירות הלאומי וכד'. לדבריה, היא לא מסוגלת לבצען באופן מלא יחד עם יתר הנושאים שבטיפולה.
- 3.2.7 הביקורת סבורה כי בתחום החינוך הסביבתי ניכר החוסר ברכז חינוך (ראה פרק ה').

ליווי והסברה בנושא הפרדת פסולת

- 3.2.8 נושא הפרדת פסולת נמצא באחריותה התפעולית של חטיבת שפע. מנהלת היחידה לא עודכנה בעבר באשר להתקדמות הפרויקט, למרות ניסיונותיה לקדם תחילת ביצוע. לדוגמה: מנהלת היחידה יזמה ועדות היגוי שנערכו בתחילת דרכו של הפרויקט, בהתאם לדרישות המשרד להגנת הסביבה. מתוך הפרוטוקולים וסיכומי הישיבות ניכר כי הוחלטו בהן החלטות, אך לא ברורה מהי מידת הביצוע.
- 3.2.9 מנהלת היחידה ציינה כי חוסר שיתוף הפעולה עלול היה לגרום לביטול מימון הפרויקט על ידי המשרד לשמירה על הסביבה.
- 3.2.10 כעת, עם החלפת סמנכ"ל שפע, החל שיתוף פעולה, נעשתה פנייה לוועדת התמיכות של המשרד להגנת הסביבה, לצורך הארכת הפרויקט עד שנת 2018. ראש העיר, מנכ"ל העירייה וסמנכ"לית חטיבת פיתוח ואיכות הסביבה, נפגשו במהלך חודש נובמבר 2015 עם השר להגנה על הסביבה (ראה פרק ז'), על מנת לבחון דרכים לניצול יעיל יותר של התקציב.

ליווי התכנון העירוני בהיבט הסביבתי, ברמות התכנון השונות

- 3.2.11 על פי נוהלי העירייה, מנהלת היחידה חתומה על ההיבטים הסביבתיים של כול היתר בנייה. בפועל, הנושא נמצא באחריותו התפעולית של אגף ההנדסה. לאגף ההנדסה קיים יועץ חיצוני לתכנון סביבתי, ומנהלת היחידה, בשל אחריותה על הנושא, מקבלת ממנו את חוות הדעת והסברים שונים במידת הצורך.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 3.2.12 על מנת לייעל את העבודה מול היועץ ולחסוך משאבים, מנהלת היחידה והיועץ החליטו על הנושאים שכול אחד מהם יבדוק. כיום, היועץ החיצוני בודק ומחווה דעה על היתרים שכוללים התייחסות לנושאי רוחות והצללות (מומחיותו העיקרית של היועץ), בנייה ירוקה ומי נגר.
- 3.2.13 מנהלת היחידה ציינה כי קיימים מקרים בהם היתרים לא הועברו לאישורה, וכתוצאה מכך דרישות סביבתיות, הנדרשות על ידי המשרד להגנת הסביבה לא מולאו. אך, במידה שמנהלת היחידה לא חתומה על ההיתר, הביקורת מצאה כי אי מילוי הדרישות אותרו בשלב הבקשה לטופס 4 או אישור האכלוס.
- 3.2.14 דוגמה לכך היא תחנת הדלק טן (10) באיזור העסקים של העיר. על פי ההנחיות, לצורך קבלת ההיתר, על בעל העסק היה לערוך סקר היסטורי לגילוי מזהמים בקרקע על מנת לבחון את הצורך באיטום הקרקע. בעל העסק קיבל את ההיתר, למרות שלא ערך את הסקר. כאשר מנהלת היחידה נדרשה לטופס 4, היא שמה לב לכך שלא נעשה סקר היסטורי, ודרשה את עריכתו כתנאי למתן טופס 4. הסקר נעשה, אותרו חריגות משמעותיות באשר למזהמים, שהצריכו לערוך איטום.
- 3.2.15 הביקורת סבורה כי נכון שיהיה ביחידה ענף לתכנון סביבתי, אשר, בין היתר, יהיה אחראי באופן מוחלט לאישור כול היתרי הבנייה. לדעת הביקורת, היועץ הסביבתי יהיה כפוף למנהלת היחידה, בשל אחריותה המקצועית, חלוקת העבודה שנעשית על ידה, והצורך במעורבות גבוהה יותר בהיבטי תכנון סביבתי עירוני. לאחר דיון בנושא עם מנהלת היחידה ומהנדס העיר, שניהם סבורים כי מבנה זה נכון תפעולית וניהולית, וישפר את הבקרה אחר עבודתו של היועץ. כמו כן, סמנכ"לית החטיבה גם היא מסכימה לשינוי, ולדבריה, המלצת הביקורת נמצאת בתהליך יישום.

ייצוג בוועדות תכנון מקומיות

- 3.2.16 כיום אין ייצוג מלא של היחידה בוועדות התכנון. ההיבטים הסביבתיים מטופלים ומוצגים על ידי אגף ההנדסה, וניכר חוסר בשיתוף פעולה של האגף עם היחידה.
- 3.2.17 בעקבות הביקורת, מנהלת היחידה בשיתוף מהנדס העיר החלו בתהליך של שילוב היחידה בוועדות התכנון, בכול הקשור לנושאים סביבתיים. בסיום התהליך ייצא נוהל, בו יפורטו תפקידיה של היחידה בוועדות התכנון השונות.

ליווי והטמעת עקרונות הבנייה הירוקה

- 3.2.18 קיימת החלטה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, על פיה, כול בניין חדש שייבנה בעיר ייבנה על פי תקן הבנייה הירוקה. מנהלת היחידה, בשיתוף עם היועץ הסביבתי, הנותן שירות לאגף ההנדסה, בנו מסמך הנחיות לצורך יישום ההחלטה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

נושא זה נאכף על ידי אגף ההנדסה, באמצעות יועץ תכנון סביבתי חיצוני, למרות שמנהלת היחידה אחראית על יישום ההנחיות בפועל.

3.3 לאור האמור לעיל, הביקורת מצביעה על שני נושאים עיקריים בהם ניכר מחסור בכוח אדם: חינוך סביבתי ותכנון סביבתי.

3.4 לאחר דיון בנושא ניהול ויעול התכנון הסביבתי, שנערך עם מנהלת היחידה ומהנדס העיר, ובעקבות הממצאים מניתוח תהליכי העבודה כיום, הביקורת סבורה כי ניתן לייעל את פעילות התכנון הסביבתי, ולחסוך משאבים רבים, על ידי מספר פעולות:

(1) שיתוף פעולה בין אגף ההנדסה והיחידה לקיימות ואיכות הסביבה, עיצוב נוהלי עבודה, והגדרת הסמכויות והממשקים בין שתי היחידות, לרבות פגישות משותפות בין מהנדס העיר ומנהלת היחידה לקידום הנושאים הקשורים לתכנון סביבתי.

(2) שילוב מנהלת היחידה בוועדות התכנון, ומעקב אחר דרישות סביבתיות שעולות בוועדות.

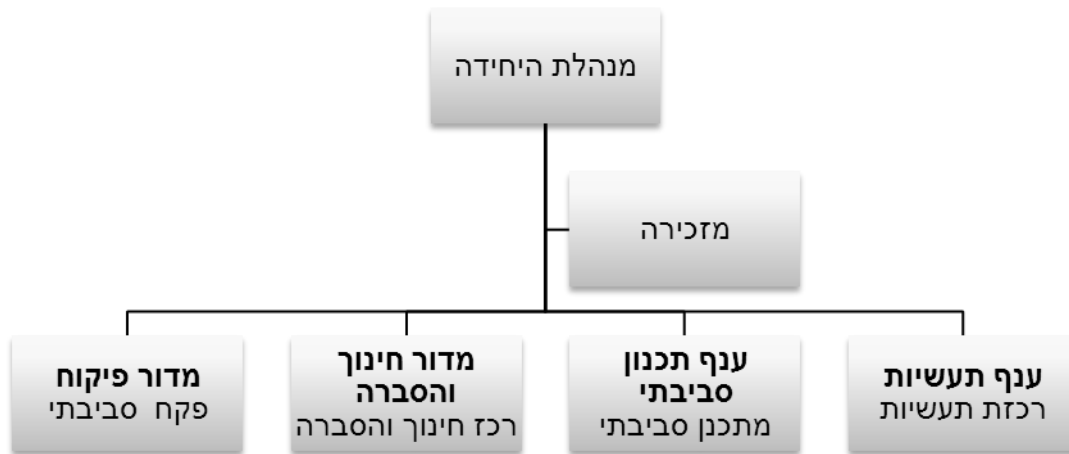
(3) הגדלת מעורבותה של מנהלת היחידה בהיבטים השונים של התכנון הסביבתי, והגדרת הסמכויות והאחריות שיש להעניק לה במסגרת היחידה, במיוחד לאור השכלתה כמתכננת סביבתית. מנהלת היחידה תוכל להיעזר, בעת הצורך, בשירותיו של היועץ התכנוני.

3.5 הביקורת מצאה כי בערים אחרות, הדומות בגודלן לעיר בת ים, היחידות להגנת הסביבה כוללות 5 - 6 תקנים.

3.6 מסקירה של מבנה היחידה, הביקורת סבורה כי יש מקום לשקול את הרחבת היחידה או ליצור שינוי מבני אשר יאפשר את ניהול המשימות הרלוונטיות לשמירה על הסביבה ביחידה, ולא כפי שהן כיום, מפוזרות באגפים השונים.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

3.7 הביקורת מציעה כי יבחן המבנה הארגוני המפורט להלן:



3.8 הביקורת סבורה כי יש להגדיר את תחומי האחריות של כול אחד מבעלי התפקידים ואת היקף משרתו, וזאת על בסיס המבנה המוצג לעיל.

פרק ד' - תכניות העבודה וניהול התקציב

1. כללי

- 1.1. תקציב היחידה הוא ביטוי כספי לתכנית העבודה שלה לתקופה מוגדרת. התקציב מהווה כלי ניהולי למקבלי ההחלטות בעירייה. הבקרה אחר ההכנסות וההוצאות מהווה חלק מניהול תקין ואפקטיבי, תוך שמירה על עמידה ביעדי התכנון.
- 1.2. המערכת התקציבית, כאשר היא מנוהלת ביעילות, מסייעת למקבלי ההחלטות ביחידה, בחטיבה וכן בהנהלה הבכירה יותר, לתכנן, לתאם, לשלוט על הביצוע וכד'.
- 1.3. תקציב היחידה לקיימות ואיכות הסביבה צריך להוות כלי ניהולי למנהלת היחידה בבואה לקבל החלטות, שכן הוא אמור לכלול בתוכו פירוט כולל להכנסות היחידה, והחלוקה לשירותים השונים אותם היא מעניקה לתושב.
- 1.4. הבקרה התקציבית, באמצעות ביצוע השוואה תקופתית של הביצוע מול התכנון, מאפשרת לקבל תמונת מצב כללית ומפורטת במהירות יחסית. כך, ניתן לאתר חריגות או לבצע שינויים בהתאם לצורך, בראייה רחבה של היחידה והחטיבה.

2. בניית תכנית העבודה השנתית

- 2.1. תכנית העבודה השנתית נגזרת מהחזון העירוני ופורטת אותו למשימות. כחלק מההתגייסות העירונית לשיפור מתמיד, התכנית מהווה את היעדים השנתיים של היחידות השונות והכנתה מהווה מחשבה באשר ליעדים אותם מעוניינים להציב המנהלים ביחידות השונות.
- 2.2. לקראת הרבעון הרביעי של השנה, מנהלת היחידה עורכת תכנית שנתית, תוך התייחסות לאומדן העלות הצפויה להוצאת התכנית אל הפועל. התכנית מבוססת על פעילות השנה הקודמת ופרוגרמה רב שנתית, והיא מהווה את הצעת תקציב היחידה לשנה העוקבת.
- 2.3. הביקורת סקרה את תכניות העבודה השונות, החל משנת 2011, ומצאה כי:
 - 2.3.1. בשנים 2011-2012, נערכו תכניות עבודה שנתיות מקיפות, אשר כללו את כול המשימות אותן יש לבצע במהלך השנה. התכנית שימשה בסיס לתקציב פעילות היחידה.
 - 2.3.2. בשנת 2013, נערכה תכנית, אך היא לא שימשה כלי עבודה, ובמהלך השנה הפכה לפחות רלוונטית.
 - 2.3.3. בשנים 2014-2015, לא הושקעו מאמצים בבניית תכנית העבודה. תכנית העבודה לשנת 2013 היוותה בסיס לתכנית 2014, וכך הלאה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

הביקורת מצאה כי קיימות בתכנית העבודה משימות שאינן רלוונטיות ולא תואמות את התקציב השנתי. כמו כן, המשימות הרלוונטיות הוצגו ללא לוחות זמנים מוגדרים לביצוע וכד'.

2.4. הביקורת סבורה שיש לערוך תכנית מובנית, רב שנתית, אשר תכלול את החזון העירוני בנושא ההגנה על הסביבה. על תכנית כאמור לכלול גם יעדים כגון: מודעות, מחוייבות ואחריות, לוחות זמנים ומדדים לבחינת יישומה בכול העיר.

2.5. חלק גדול מהפרויקטים בתכנית מתוקצבים על ידי המשרד להגנת הסביבה ומשרד החינוך, לרבות מענקי השתלמויות למורים ולגננות, המלוות בהנחייה מקצועית של מדריכים מטמיעים, וכן תקצוב שעות ההטמעה במוסדות החינוך. לעיתים, מימון זה מוגדר בלוחות זמנים, יעדים ומדדים נוספים, ולכן חשוב כי תכניות אלו יוגדרו מבעוד מועד.

3. אישור תקציב היחידה על סמך תכנית העבודה השנתית

3.1. תקציב היחידה נגזר מתכנית עבודה מפורטת ומאושרת. תהליך אישור התקציב כלל בתוכו הקצבות מהמשרד להגנת הסביבה, לצורך הפעלת פרויקטים, וכן תקציבי העירייה, לקידום פעילויות.

3.2. הביקורת בדקה את תהליך בניית תקציב היחידה, ומצאה כי התהליך מובנה על פי אבני הדרך הבאים:

3.2.1. לקראת הרבעון הרביעי, על בסיס הצעת התקציב של היחידה לשנה העוקבת נערך דיון עם סמנכ"לית החטיבה, אשר מעירה את הערותיה, ובהתאם לכך נעשה עדכון להצעת תקציב היחידה.

3.2.2. כאשר מעוצבת הצעת התקציב סופית, נערך דיון הכולל את גזבר העירייה, סמנכ"ל החטיבה, חשב החטיבה, ויועץ חיצוני לבניית התקציב. בדיון זה נקבעת המסגרת התקציבית הסופית של פעילות היחידה.

3.2.3. לרוב, המסגרת התקציבית המאושרת נמוכה מההצעה המוגשת, וגובה התקציב נקבע ללא קשר לפעילויות המתוכננות, ומבלי לשתף את מנהלת היחידה.

3.3. הביקורת לא מצאה הגדרות לסדרי העדיפויות של ההנהלה, או תיעוד לדיונים ולאופן קבלת ההחלטות בדיונים לקביעת המסגרת התקציבית הסופית. למעשה, לא ניתן לדעת מה היו השיקולים על פיהם נקבע תקציב היחידה. בנוסף, לא נשמר תיעוד להצעות התקציב שגובשו על ידי מנהלת היחידה, ולהצעה המתוקנת אשר הוגשה לגזבר.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

3.4. הביקורת ממליצה כי תהליך בניית התקציב מול הגזברות יעשה בשיתוף מלא של מנהלת היחידה, כגורם האחראי באופן ישיר על הפרויקטים השונים של היחידה, והאמור להוציאם אל הפועל.

4. בקרה אחר הוצאות היחידה

4.1. הביקורת סקרה את הסעיפים התקציביים וניצולם בשנים 2013-2014 (ב-ש). ניצול שנת 2015 מוצג בנפרד:

סך הכל	איכות הסביבה - מותנה	בדיקות	שמירת איכות הסביבה	תאור הסעיף	
	8770007820	8770007811	8770007802	מספר תקציבי	
89,000	--	29,000	60,000	תקציב	2013
40,630	--	7,801	32,829	ביצוע	
33,533	--	10,913	22,620	שיריון	
14,837	--	17,307	4,551	הפרש	
16.6%		59.7%	7.5%	שיעור היתרה הלא מנוצלת	
70,000	15,000	25,000	30,000	תקציב	2014
28,175	5,795	32	22,348	ביצוע	
590			590	שיריון	
41,235	9,205	24,968	7,062	הפרש	
58.9%	61.4%	99.8%	23.5%	שיעור היתרה הלא מנוצלת	

4.2. מניתוח הניצול התקציבי עולה כי לאורך השנים, היחידה לא ניצלה את היתרות התקציביות, מה שמעיד על פעילות חסרה ביחידה. זו גם הסיבה שבשנת 2014 ירד תקציב היחידה ב- 50%, בהתאם להוצאות בפועל שהיו ליחידה.

4.3. הניצול התקציבי המוצג לעיל ממחיש כי הפעילות ביחידה נמוכה מהפוטנציאל. למעשה, מנהלת היחידה יכולה היתה לערוך פעולות נוספות לקידום המודעות בתחום עליו היא אמונה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

4.4. סמנכ"לית החטיבה ומנהלת היחידה הסבירו כי במהלך השנה היו מקרים בהם לא אושרה פעילות, או שמועדה נדחה על ידי אגף הכספים, למרות שנותרה יתרה תקציבית מאושרת.

4.5. כמו כן, מנהלת היחידה מנהלת את התב"רים הרלוונטיים ליחידה, אשר מנוצלים במלואם.

4.6. הביקורת ניתחה את הניצול התקציבי בשנת 2015, עד לחודש מאי (ב-ש):

סך הכל	איכות הסביבה - מותנה	בדיקות	שמירת איכות הסביבה	תאור הסעיף	
	8770007820	8770007811	8770007802	מספר תקציבי	
35,000	15,000	--	20,000	תקציב	2015
5,495	1,149	48	4,298	ביצוע	
3,798	1,250	--	2,548	שיריון	
25,707	13,601	(48)	13,154	הפרש	
73.4%	90.7%	לא רלוונטי	65.6%	שיעור היתרה הלא מנוצלת	

4.7. הביקורת סבורה כי אחת ממשימות הניהול המשמעותיות של מנהלת היחידה היא הבקרה התקציבית, ולכן חשוב לאפשר למנהלת היחידה הרשאת צפייה לכלל נתוני הניצול התקציבי, על מנת שתבצע את הבקרה הנחוצה אחר ההכנסות וההוצאות הנובעות מפעילות היחידה. מנהלת היחידה הדגישה כי בשנת 2015, התקציבים נוצלו באופן כמעט מלא.

5. הבקרה אחר הפרויקטים הממומנים על ידי המשרד להגנת הסביבה

5.1. היחידה מקדמת פרויקטים שונים הממומנים על ידי המשרד להגנת הסביבה. פרויקטים אלו הם לרוב תוצאה של קול קורא, אותו עורכת מנהלת היחידה.

5.2. מספר פרויקטים אותם סקרה הביקורת היו בתחומים שונים:

קהילת פעילי טבע עירוני

5.2.1. פרויקט שהכשיר פעילים עירוניים לקידום פעילויות בנושאי טבע עירוני, בדגש על חוף הים.

5.2.2. ההכשרה התקיימה אחת לשבוע בחודשים 08-03/2014, וכללה מפגשים בנושאים הבאים:

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

מפגש	נושא המפגש
מפגש היכרות	מפגש פתיחה ומעגל היכרות. תיאום ציפיות וגיבוש חזון משותף.
שיתוף הציבור	חשיבות השיתוף, הבנה וזיהוי של סוגי השיתוף השונים.
טבע עירוני	הגדרה, חשיבות ודוגמאות בדגש חופים וים.
סיור בפארק החופי בבת ים	הכרת האתר וטיבוע ציפורים.
סדנה	עקרונות ההתארגנות הקהילתית, הצפת רעיונות לפעילות מבוססת קהילה.
סיור בסביבה החופית והכרת נושא מינים פולשים	הכרת הסביבה החופית ופעילות עקירת מינים פולשים.
איומים ותשתיות בסביבה החופית	תכנון תשתיות בים ואתגרים בשמירה על הסביבה החופית.
המרחב הציבורי והתחדשות עירונית	התחדשות עירונית מהי? ומודלים לציפוף.
סדנה	התכנסות לפעילות, חלוקה לתת קבוצות ותחילת העבודה.
תכנון עירוני ושיתוף הציבור	מערכת התכנון בישראל ומקום הציבור בתהליכי התכנון העירוניים.
סדנה ומפגש סיכום	הצגת פרויקטים, התקדמות הלאה ואלמנטים לשיפור.
אירוע שיא	אירוע פתוח לקהל בהובלת הקבוצה.

5.2.3. הביקורת מציינת כי הפרויקט בוצע והסתיים בהצלחה.

חקר וניהול סביבתי בחטיבות הביניים

5.2.4. הפרויקט התמקד על נושאים כגון צריכת חשמל, מים ותחבורה. הוא נערך

ב- 6 חטיבות ביניים והסתיים בשנת הלימודים תשע"ד.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

5.2.5. הפרויקט כלל שיתוף פעולה בין המשרד להגנת הסביבה, משרד החינוך, היחידה לקיימות ואגף החינוך בעירייה. סכום התמיכה בפרויקט עמד על 56 אלפי ₪ ועלותו הסתכמה ב- 70 אלפי ₪.

5.2.6. במהלך הפעילות, התלמידים למדו את הנושא, ערכו מדידות, ניהלו קמפיין בנוגע לחיסכון בצריכה לכיתות מקבילות. במסגרת הפרויקט, נערך יום שיא, בו הוצג התהליך ותוצאותיו.

5.2.7. כמו כן כתבות באשר לפרויקט פורסמו באתר העירוני ובעיתונות המקומית.

הפרדת פסולת

5.2.8. הפרויקט נידון בהרחבה בפרק ז' בדוח.

5.3. הפרויקטים מיושמים בפועל בעירייה על ידי מחלקות מקצועיות כגון: חינוך ושפע, אך היוזמה להניע את הפרויקטים ולהוציאם אל הפועל שייכת למנהלת היחידה. כמו כן, על מנהלת היחידה לדווח למשרד להגנת הסביבה על אופן הוצאתם אל הפועל וקצב ההתקדמות של הפרויקט, על מנת שהמשרד יעביר לעירייה את התקציב.

5.4. הביקורת מדגישה כי ניהול פרויקט תקין חייב לכלול גם בקורות תקציביות, הכוללות היבטים של בחינת שיעור הניצול התקציבי כפונקציה של התקדמות הפרויקט. רק בקורות כאלו יכולות להתריע בזמן אמת על חוסר או עודף בכספים. הביקורת בדקה ומצאה כי מנהלת היחידה עורכת בקורות אחר הכספים שאמורים להתקבל מהמשרד להגנת הסביבה.

פרק ה' - חינוך והסברה

1. כללי

- 1.1. עיריית בת ים שמה לה למטרה לחנך את תושבי העיר ובמיוחד את הדור הצעיר החי בה, למודעות ומחוייבות לנושאי הסביבה, כמובילי שינוי בקהילה. פעילויות החינוך וההסברה נעשות הן בקהילה והן במוסדות החינוך.
- 1.2. קידום החינוך הסביבתי בא לידי ביטוי בפעולות כמו:
 - 1.2.1. קיום תכניות לקידום הבריאות והסביבה בחינוך הפורמאלי והבלתי פורמאלי.
 - 1.2.2. שיתוף ילדים ונוער בעשייה עירונית פעילה למען הסביבה, הקהילה והבריאות.
 - 1.2.3. הפיכת מוסדות החינוך בעיר למוסדות "ירוקים" ומקדמי בריאות.
 - 1.2.4. קידום פרויקטים להגנה על בעלי חיים בשילוב מערכת החינוך.
 - 1.2.5. טיפוח התרבות, המורשת והנוף המקומיים כמשאבים סביבתיים וחברתיים.
 - 1.2.6. קידום הנגישות למידע וידע סביבתיים.

2. תפיסת החזון העירוני

- 2.1. התפיסה, על פיה פועלת הנהלת העיר קובעת, שעל מנת להבטיח את עתידנו ועתיד הדורות הבאים, יש לטפח בקרב הדור הצעיר את הידע, המחוייבות והאחריות לשמירה על הסביבה בה הם חיים. פעילות החינוך וההסברה מקיפה גם פעילות קהילתית של תושבים הרוצים לשפר את איכות החיים באזור מגוריהם.
- 2.2. לצורך הטמעת החינוך הסביבתי בכול מעגלי החיים, קיים צורך לחבר את הפעילות הנעשית בנושא איכות הסביבה בגני הילדים ובבתי הספר לפעילות שנעשית במסגרת החינוך הבלתי פורמאלי ובקהילה, שכן למערכת החינוך הפורמאלית תפקיד מרכזי בעיצוב עמדות, בשינוי נורמות התנהגות, ובייזום פעולות של נטילת אחריות אזרחית בשמירה על הסביבה.
- 2.3. יישום החזון העירוני, המשלב את החינוך הפורמאלי והחינוך הבלתי פורמאלי מצריך הכנת תכנית מערכתית, שתקיף את כול קבוצות הגיל, תכנית הכוללת מנגנונים לעדכון ותיאום שוטף בין מסגרות החינוך השונות, אשר תרוכז על ידי

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

גורם אחד אשר יידע להוציא את התכנית אל הפועל, תוך הגדלת התקציבים וההקצאות.

2.4. מעיון בחוברת החינוך לשנת הלימודים תשע"ו, אשר פורסמה לציבור באתר האינטרנט העירוני, עליה חתום ראש העיר, ניכר כי נושא החינוך לקיימות נמצא על סדר היום העירוני, והנהלת העיר מאמינה בקידום המודעות הסביבתית והשמירה על הסביבה כבר מהגיל הרך.

2.5. כאמור, הביקורת מצאה כי החל משנת 2013, לא קיימת ליחידה תכנית עבודה מפורטת המשמשת כלי עבודה. כמו כן, גם תכניות העבודה הקיימות של אגף החינוך לא כללו התייחסות לפעילויות ומשימות בתחום איכות הסביבה. הביקורת מצאה בקשות למימון פרויקטים ספציפיים, שהוגשו למשרד להגנת הסביבה.

2.6. הביקורת סבורה כי על מנת להוביל שינויים בנורמות התנהגותיות, בהתאם לחזון הנהלת העיר, יש להוביל **תכנית עירונית** חינוכית מובנית, רב שנתית, אשר תכלול את החזון העירוני בנושא ההגנה על הסביבה ותתבסס על למידה חווייתית. על תכנית כאמור לכלול גם יעדים כגון: מודעות, מחוייבות ואחריות, ומדדים לבחינת יישומה בכול העיר. הביקורת סבורה כי היא אמורה להיבנות בשיתוף פעולה על ידי היחידה ואגף החינוך.

3. חינוך והסברה סביבתית במסגרות החינוך הפורמאליות

קביעת תכנית פעולה עירונית

3.1. כאמור, לא קיימת תכנית להטמעת החינוך הסביבתי במוסדות החינוך. נושא החינוך הסביבתי מוטמע בתכנית הלימודים בעיר בהתאם לתפיסת מנהלת בית הספר או הגננת. יתרה מכך, קיימים בתי ספר וגני ילדים בהם נושא החינוך הסביבתי כלל לא בא לידי ביטוי נראה לעין.

3.2. המשרד להגנת הסביבה ומשרד החינוך מתקצבים תכניות כאמור, ומעניקים השתלמויות למורים ולגננות, המלוות בהנחייה מקצועית של מדריכים מטמיעים, לרבות תקצוב שעות ההטמעה במוסדות החינוך.

3.3. משיחות אותן ערכה הביקורת עם מנהלת המחלקה לחינוך היסודי ומנהלת המחלקה לגיל הרך באגף החינוך עולה כי אין גורם באגף המרכז את הנושא מול בתי הספר וגני הילדים, ולמרות כול הניסיונות להניע תהליכים ופרויקטים קשה להוציאם אל הפועל. לדוגמה: יצירת תכנית השתלמות לגננות, קביעת יעדים להפיכת גנים ובתי ספר לירוקים וכד'.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 3.4. כיום, מנהלת היחידה יוזמת פגישות עם מנהלי בתי הספר, מקדמת השתלמויות, יוזמת פרויקטים של חינוך סביבתי בבתי הספר ובגנים, ופועלת לבדה מול מוסדות החינוך.
- 3.5. הביקורת מדגישה כי חוסר שיתוף הפעולה מצד אגף החינוך מקשה על הנעת תהליכים מול בתי הספר. תכניות עירוניות מחייבות, המונעות על ידי היחידה בתמיכת האגף, הכוללות לוחות זמנים ליישום ומדדים לבחינת העמידה בתכנית, יובילו למחויבות של מנהלי בתי הספר והגנות בעיר. כיום, ניכר כי הנושא אינו חלק מסדר היום באגף, וללא שיתוף פעולה בין אגף החינוך ליחידה, לא ניתן יהיה להוביל מהלך עירוני.
- 3.6. הביקורת סבורה כי ניכר היעדרו של רכוז חינוך, אשר יוביל את התהליכים באופן אינטנסיבי יותר, שכן משאביה של מנהלת היחידה מוגבלים. חשוב שהרכז יהיה חלק מהיחידה לקיימות ואיכות הסביבה, על מנת שניתן יהיה לשלב בפרויקטים גם נושאים חינוכיים בלתי פורמאליים המקודמים על ידי היחידה.

מוסדות חינוך ירוקים

- 3.7. המשרד להגנת הסביבה בשיתוף משרד החינוך מובילים מזה עשר שנים את תהליך ההסמכה לבית ספר ירוק, במטרה להביא ליישום עקרונות הפיתוח הקיימות בבתי הספר.
- 3.8. ההסמכה מהווה הכרה בחינוך הסביבתי המשמעותי המתקיים בבית הספר, המבוסס על העקרונות של למידה על הסביבה, יישום אורח חיים מקיים בבית הספר, ופעילות תלמידים, שמטרתה להביא לשינוי בתודעה ובהתנהגות הקהילה לסביבה.
- 3.9. מבדיקה עם מנהלת המחלקה לחינוך היסודי ומנהלת המחלקה לגיל הרך באגף החינוך עולה כי אין הגדרה לכמות גני הילדים ובתי הספר אותם מעוניינת הנהלת העיר להסמיך מדי שנה, לא קיימים מדדים לבחינת העמידה ביעדים, ואין התייחסות למוסדות ירוקים מתמידים.
- 3.10. הביקורת מצאה כי מנהלת היחידה יוזמת תהליכים ופגישות על מנת לשכנע את מנהלי בתי הספר והגנות בעיר לקחת על עצמם את התהליך, אשר יוביל בסופו של דבר לגידול בכמות בתי הספר וגני הילדים הירוקים בעיר.
- 3.11. הביקורת מצאה כי מנהלת היחידה הוציאה לפועל השתלמות אשר החלה בחודש נובמבר 2015, במימון מלא של המשרד להגנת הסביבה, אליה נרשמו 16 גנות מהחינוך הממלכתי, זאת על מנת להגביר את המודעות בקרב הגנות.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

הביקורת מצפה לראות כי במקביל, אגף החינוך ייזום השתלמויות לסייעות, במיוחד עבור סייעות העובדות בגנים בהם הגנת לומדת את הנושא. כך ניתן יהיה להעצים את המודעות לנושא בגן.

3.12. הביקורת בחנה את כמות מוסדות החינוך בבתי ים, אשר הוסמכו להיות "בית ספר ירוק", נכון לשנת הלימודים תשע"ו:

סה"כ	בתי ספר		גני ילדים	
	על יסודי	יסודי		
161	12	19	130	כלל מוסדות החינוך בעיר
18	0	10	8	מוסדות החינוך בעלי תו תקן ירוק
11%	0%	53%	6%	שיעור מוסדות החינוך בעלי תו תקן ירוק מכלל מוסדות החינוך בעיר

3.13. מתוך הטבלה ניתן לראות כי רק 11% ממוסדות החינוך בעיר הם בתי ספר ירוקים. כמו כן, ניכר מהטבלה כי עיקר הפעילות מושקעת בבתי הספר היסודיים.

3.14. מנהלת המחלקה לגיל הרך ציינה כי היא מאוד מעוניינת לקדם את נושא הגנים הירוקים, אך לצורך כך היא חייבת שהיחידה תבנה תכנית השתלמות לגנות, ולשלבה במרכז פסג"ה, על מנת שגנות תוכלנה לקבל את ההסמכה ולהפוך את הגן לגן ירוק, ואכן, מנהלת היחידה יזמה השתלמות שהחלה בתום שנת 2015.

3.15. הביקורת סבורה כי מאחר שהנהלת העיר החליטה אסטרטגית שהיא מעוניינת למנף את החינוך הסביבתי בעיר, להרחיב את הפעילות ולפעול להסמכת מוסדות החינוך בעיר להיות בתי ספר ירוקים, יש להפוך את ההחלטה לתכנית פעולה, אשר תגדיר את היעדים להסמכת בתי ספר וגנים מדי שנה, מינוי גורם אשר יהיה אמון על הוצאת התכנית אל הפועל, הוצאת מורים למדעים וגנות להשתלמויות בנושא וכד'.

פעילויות חינוך סביבתי במוסדות החינוך

3.16. הביקורת סקרה את הפעילות שהתקיימה בנושא איכות הסביבה בבית הספר א.ד.גורדון ובבית הספר דוד אלעזר, בשנת הלימודים תשע"ה, ומצאה כי הפעילות כללה את התחומים הבאים: הפרדת פסולת, איסוף ומיחזור בקבוקים, שמירה על החופים, טיהור מים ועוד.

3.17. מנהל בית הספר גורדון, במכתב המרכז את פעילות בית הספר בנושא איכות הסביבה, הדגיש כי הפעילות נעשית בשיתוף פעולה מלא עם היחידה לאיכות הסביבה, ובהדרכת מנהלת היחידה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

3.18. הביקורת סקרה את הפעילויות שנעשו ברחבי העיר, במסגרת בתי הספר ומצאה כי בשני בתי הספר פעלה תכנית אשר מומנה על ידי גורמי חוץ, כגון:

3.18.1. המשרד להגנת הסביבה.

3.18.2. המועצה לישראל יפה.

3.18.3. החברה להגנת הטבע.

3.18.4. תאגיד אל"ה.

3.18.5. השפד"ן.

3.19. במסגרת התכניות, התלמידים יוצרים תוצרים כגון: סרטונים, שילוט וכד', בהם מוצגים התכנים שנלמדו והפעילות שנעשתה.

3.20. ניכר כי מנהלת היחידה ממקסמת את מקורות המימון להכנסת תכניות מיוחדות לבתי הספר בעיר. מנהלת היחידה ציינה כי אם היה רכז חינוכי ניתן היה להגיע לתחומים נוספים ולתקציבים נוספים, כדוגמת פעילות מול גני הילדים והגנות.

4. חינוך והסברה סביבתית במסגרת הקהילה

4.1. החינוך וההסברה הסביבתית בקהילה מאפשרים לתושבי העיר היכרות מעמיקה עם הסביבה הפיסית בה הם חיים, ומפתחים זיקה חיובית של התושבים כלפי הסביבה והחברה בה הם חיים. פעילויות בנושא תורמות להתנהגות אחראית כלפי הסביבה.

אירועים סביבתיים

4.2. היחידה לקיימות ואיכות הסביבה יוזמת אירועים שונים ברחבי העיר, על מנת להעלות את המודעות ואת הזיקה של תושבי העיר לנושאי השמירה על הסביבה, ולהקנות כלים וידע בנושא הסביבה. מרבית הפעילויות עוסקות במניעה ומיזעור מפגעים סביבתיים בעיר.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

4.3. להלן טבלה המפרטת את תכנית העבודה לאירועים הסביבתיים לשנים 2013-2015:

2015	2014	2013	מקור מימון	
*20,000	---	70,000	תקציב שוטף של היחידה וחברת תפ"ס	אירוע ט"ו בשבט
25,000	---	---	חברת תמ"ר	אירועים בגינות ציבוריות
*34,000	---	*20,000		גינות קהילתיות
---	20,000	50,000	תקציב הדוברות	יום כדור הארץ
---	---	---		שבוע איכות הסביבה
---	40,000	---	המשרד להגנת הסביבה	תכנית חוף נקי
74,000	60,000	140,000		סך הכל

* הפרויקט לא יצא אל הפועל

4.4. מתוך הטבלה ניתן לראות כי תכנית העבודה כוללת בתוכה פעילויות שכלל לא אושרו תקציבית. בפועל, פעילויות אלו לא יכלו להיות חלק מתכנית העבודה, שכן אין להן מימון, כפי שעולה בפרק ד'.

4.5. למעשה, ניכר כי אין דגש על בניית תכנית והובלת תהליכים אשר יוציאו את התכניות אל הפועל. לעיתים הסיבות הן תקציביות, אך הביקורת איתרה מקרים בהם הפעילות לא התקיימה, למרות שליחידה יתרות תקציביות (פרק ד' סעיף 4.1).

4.6. מנהלת היחידה ציינה כי בתחום החינוך, פרויקטים לא יוצאים אל הפועל בשל מחסור בכוח אדם. אין רכז חינוך אשר יניע את המהלכים ויוביל אותם. בדרך כלל אלו פרויקטים עם מעורבות של פונקציות רבות בעירייה ויש צורך בגורם אחד שירכז אותם ויוציאם אל הפועל.

קורס משפחות ירוקות

4.7. אחת הפעילויות אותם ניסתה לקדם מנהלת היחידה היתה קורס "משפחות ירוקות". מטרת הקורס היא לאמץ אורח חיים מקיים בקרב תושבי העיר, תוך

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- הגדרת יעדי הפחתה בצריכת האנרגיה והפסולת במהלך השנה, והנחלת הידע וההתנסות לשכנים ולקהילה.
- 4.8. הקורס אותו יזמה מנהלת היחידה, הינו פרויקט ייחודי וחדשני, אשר מומן על ידי המשרד להגנת הסביבה, ובוצע על ידי חברת Re3 (חברה המתמחה בשירותי ניהול פסולת וקידום אורח חיים בר קיימה). הוא מיועד למשפחות המעוניינות להיות ירוקות יותר, והוא ניתן לתושב ללא עלות.
- 4.9. הקורס נעשה בשיתוף עם החברה למתנ"סים, אשר היו אמונים על גיוס הקהילה. חלק מנושאי הקורס היו: צמצום פסולת ביתית, צרכנות נבונה, חיסכון במים וחשמל, חומרי ניקוי אקולוגיים, גינון מקיים וכד'.
- 4.10. הביקורת מצאה כי הקורס החל במתנ"ס כנרת במועד המתוכנן, בחודש אפריל 2015, אך היענות הקהילה היתה דלה. לקורס נרשמו 8 משפחות בלבד, ובפועל נכחו בכול מפגש כ- 3 משפחות מתוך 8 המשפחות הרשומות. בחודש יולי 2015, הוחלט על הפסקת הקבוצה הנוכחית, לאחר שהתקיימו 4 מפגשים, בשל מיעוט המשתתפים.
- 4.11. מנהלת היחידה לא שמרה מסמכים המתעדים את הפעולות שנעשו במטרה להפיץ את הקורס ולשמר את המשתתפים, ועל כן לא ניתן היה לבחון את הפעולות ולהעיר לגביהן.
- 4.12. מנהלת היחידה הדגישה כי לאחרונה התבצעו פעולות גיוס נוספות למציאת משתתפים נוספים, על מנת להפעיל שוב את הקורס. פעולות הגיוס כללו: הפעלת קשרים חברתיים, פרסום בעיתון, חלוקת פליירים, יום חשיפה במועד הצגת חוגי המתנ"ס, ויצירת קשר טלפוני עם משפחות פוטנציאליות. הקורס צפוי היה להתקיים במתנ"ס עופר, אך לשני המפגשים שתוכננו לא הגיעו משפחות. בימים אלו היחידה יצרה שיתוף פעולה עם מתנ"ס גורדון, בניסיון אחרון לקיים את ההכשרה.

5. רכז חינוך סביבתי

- 5.1. פעילות החינוך הסביבתי, אותה מובילה היחידה לקיימות ואיכות הסביבה, תלויה רבות בהנעת אגף החינוך ושיתוף הפעולה עם מנהלי המחלקות בו.
- 5.2. כאמור, אין בעירייה פונקציה של רכז חינוך, האמון על ייזום פרויקטים משותפים עם אגף החינוך, רתימת מנהלי בתי הספר והגננות לקידום נושאים סביבתיים, ארגון פעילויות ואירועים סביבתיים וקידום מימון של פרויקטים באמצעות קול קורא.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 5.3. הפעילות שמתקיימת בנושא החינוך הסביבתי מקודמת בעיקר על ידי מנהלת היחידה. לטענתה, ניתן וצריך לעשות יותר, אך בשל מגבלות כוח אדם ואי שיתוף פעולה עם מנהלות המחלקות באגף החינוך, הנושא אינו מקבל את החשיבות הראוייה, ולעיתים בשל כך, פרויקטים הממומנים על ידי המשרד להגנת הסביבה ומשרד החינוך לא יוצאים אל הפועל.
- 5.4. הביקורת ממליצה כי יוגדר רכוז חינוך סביבתי, אשר יוביל את תהליך הגברת המודעות הסביבתית במוסדות החינוך והקהילה, ייתן עזרה ותמיכה בקידום פרויקטים, ויהיה הגורם שמניע את תהליך מימוש חזון החינוך הסביבתי של העיר. מנהלת המחלקה לחינוך היסודי ציינה כי להערכתה עדיף שהרכז יהיה שייך ליחידה לאיכות הסביבה מאשר לאגף החינוך, על מנת לחזק את החפיפה לפרויקטים ולמידע הרלוונטיים לחינוך הבלתי פורמאלי ולפרויקטים עירוניים בכלל (ראה פרק ג').
- 5.5. הביקורת סבורה כי תפקידיו של רכוז החינוך הסביבתי צריכים להיות:
- 5.5.1. פיתוח והובלה של תכנית לימודים מערכתית, רב שנתית, ליישום החינוך הסביבתי.
- 5.5.2. הפיכת בתי הספר למרכזים חינוכיים בתחום איכות הסביבה.
- 5.5.3. עבודה קהילתית עם תושבי העיר להעצמת המודעות והמחוייבות לאיכות הסביבה ופיתוח בר קיימה בקרב הקהילה העירונית.
- 5.5.4. פיתוח מודעות ומחוייבות סביבתית של עובדי העירייה ותאגידיה.
- 5.5.5. פיתוח מנהיגות חינוכית בקרב בני הנוער בקהילה, ועידודם למעורבות ותרומה בעיר.
- 5.5.6. ייזום פעילות עם רשויות שכנות בנושא חינוך סביבתי בר קיימה.
- 5.6. הביקורת סבורה כי על היחידה לקיימות ואיכות הסביבה, בשיתוף אגף החינוך, לבצע את ההיערכות הנדרשת לעבודת הרכז. על היערכות זו לכלול תכנית עבודה, שמתבססת על המטרות והיעדים שהוגדרו על ידי הנהלת העיר, לרבות מדדים להערכת הביצועים.
- 5.7. כמו כן, בשל הראייה המערכתית הנחוצה לביצוע תפקידיו של רכוז החינוך, הן במערכת החינוכית הפורמאלית והן בתחומים שונים אותם יש להניע בשילוב פרויקטים ונושאים אחרים, חשוב שהרכז יהיה חלק מהיחידה לקיימות ואיכות הסביבה.

פרק ו' - איכות הסביבה בתהליך רישוי העסקים

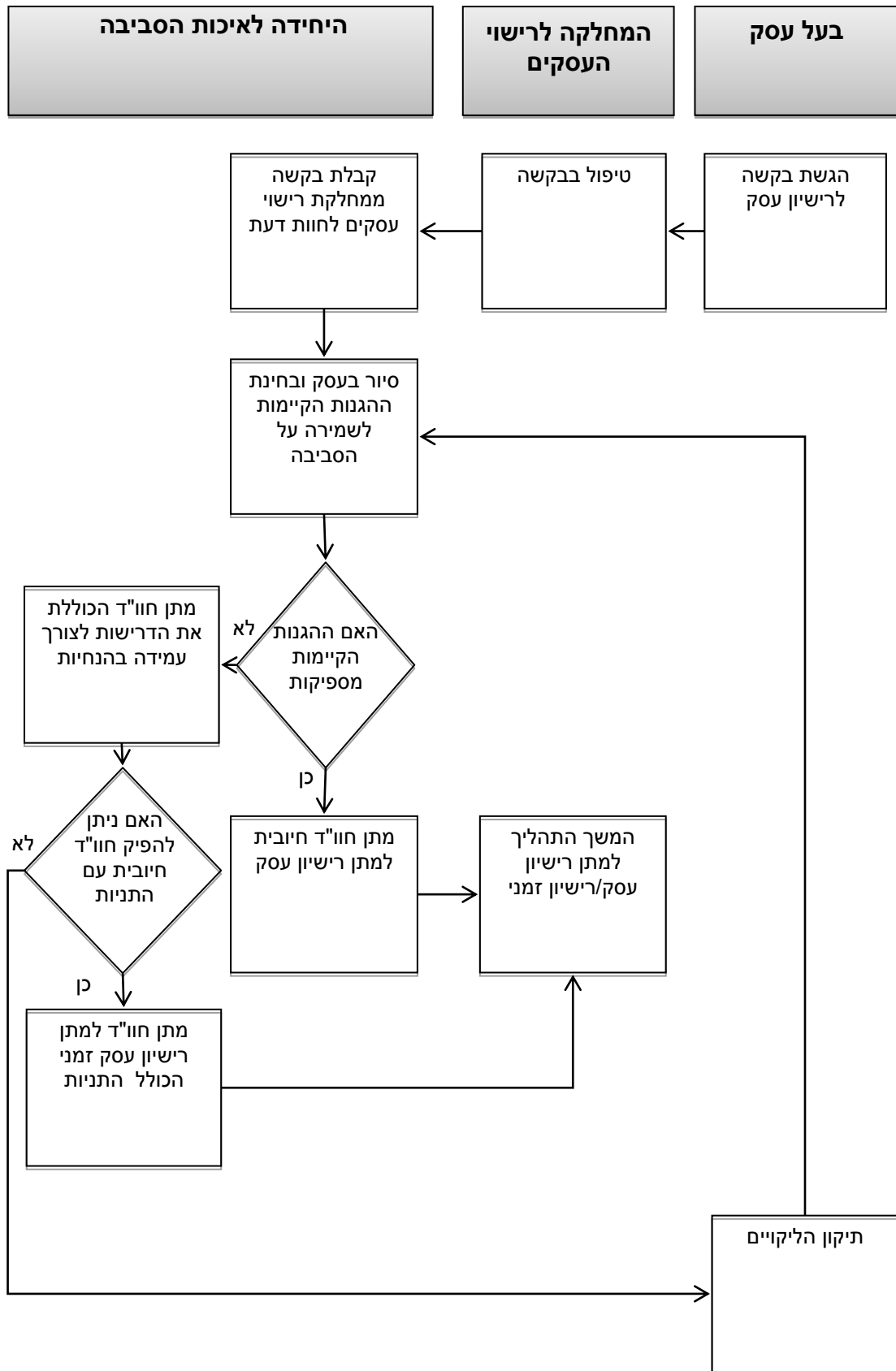
1. כללי

- 1.1. חוק רישוי העסקים, התשכ"ח - 1968, מסדיר את פעילות העסקים בעיר. אחת המטרות של החוק היא שמירה על איכות הסביבה ומניעת מטרדים ומפגעים מטרידים מפעילות העסקים.
- 1.2. צו רישוי העסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, מגדיר מהם העסקים טעוני הרישוי, ומפרט אלו גורמים אמורים לאשר את כול אחד מהעסקים המפורטים בצו (המשרד להגנת הסביבה, כיבוי האש וכד').
- 1.3. הביקורת התייחסה לאחריות היחידה בשלבים השונים של התהליך להוצאת רישיון עסק.

2. מתן חוות דעת לצורך הוצאת רישיון עסק

- 2.1. היחידה לקיימות ואיכות הסביבה וכן המשרד להגנת הסביבה הם חלק מגופי הרישוי שאישורם נדרש לצורך הוצאת רישיון העסק, בהתאם לצו רישוי העסקים.
- 2.2. מדיניות העירייה, החל משנת 2013, עם פרסום צו רישוי העסקים החדש, מרחיבה את הדרישות האמורות בחוק, ומנהל מחלקת רישוי העסקים לשעבר קבע כי כול עסק המבקש רישיון עסק, חייב לקבל את אישור היחידה לקיימות ואיכות הסביבה, ללא קשר להגדרות בצו.
- 2.3. הביקורת סקרה את תהליך מתן חוות הדעת של היחידה לאיכות הסביבה לצורך הוצאת רישיון עסק (תרשים התהליך מוצג בעמוד הבא), ובדקה את הבקורות הקיימות לרכוז התעשיות והעסקים, האחראית על עריכת חוות הדעת לצורך הוצאת רישיון עסק, בקורות שבעזרתן היא מוודאת כי כול הבקשות למתן רישיונות עסק קיבלו מענה.

תהליך מתן חוות דעת לצורך רישיון עסק



היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

2.4. הביקורת מצאה כי בתחילת כול חודש, רכזת התעשיות והעסקים מקבלת דוח המופק מתוך המערכת: "חוו"ד לבקשות רישיון עסק שלא הושבו". הדוח כולל את כול הבקשות שהעבירה מחלקת רישוי העסקים ליחידה, לצורך מתן חוות דעת, וחוות הדעת טרם הוחזרה (הוזנה במערכת המחשב). דוח זה מאפשר לרכזת הבקרה לעקוב אחר הבקשות שאינן מטופלות, ולבחון את הסטאטוס שלהן.

2.5. הביקורת מצאה כי קיימות הערות של הרכזת בדוחות. ניכר כי הם משמשים ככלי עבודה עבודה, וכי הם מנותחים באופן מלא ויסודי. לכן, הביקורת סבורה כי הבקרה יעילה, למרות שהיא ידנית.

2.6. הביקורת ביקשה לראות אם קיימות בקשות לחוות דעת שלא הושבו זמן רב, אולם, רכזת התעשיות והעסקים אינה מתעדת את הדוחות. הביקורת איתרה את הדוחות שהועברו בחודשים 05/2015 ו- 11/2015.

2.7. הביקורת בחנה את הדוחות ומצאה, שאין בדוחות עסקים שחוזרים על עצמם. כמו כן, הביקורת בחנה את הסיבות שבתי העסק לא אושרו על ידי היחידה. להלן טבלה המרכזת את הניתוח שערכה הביקורת:

11/2015	05/2015	
19	14	כמות הבקשות שלא הושבו
8	7	בקשות שממתינות להשלמות מבעל העסק
1	--	בקשות שסורבו
47%	50%	שיעור בקשות מוסברות

2.8. מתוך הטבלה ניתן לראות כי חלק גדול מחוות הדעת לא ניתנו בשל השלמות הדרושות מבעל העסק.

2.9. הביקורת סבורה כי התנהלות היחידה בנושא היא טובה ויעילה.

3. תהליך הבדיקה לקראת מתן חוות הדעת

3.1. במסגרת תהליך הרישוי, רכזת התעשיות והעסקים מסיירת בבית העסק ובוחנת את הציוד והמכונות הנמצאים בו. בנוסף, על פי שיחה עם בעל העסק ושאלות הבהרה, היא בוחנת את נאותות תיאור העסק אותו הגדירו במחלקת רישוי העסקים.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

3.2. רכזת התעשיות ציינה כי קיימים מקרים, בעיקר של חידוש רישיון עסק, בהם תיאור העסק ניתן על פי הצו הישן, והיא חייבת לבחון את התיאור על מנת לדעת אם יש צורך בחוות דעת של המשרד להגנת הסביבה או ניתן להסתפק בחוות דעת של היחידה.

3.3. הביקורת התלוותה לרכזת באחד הסיורים ומצאה כי הרכזת מקפידה להסביר לבעל העסק על דרישות החוק בקשר לפעילויות, לכלים, למכונות ולחומרים הקיימים במבנה, בין היתר:

3.3.1. הגנות מפני רעש הנגרם מפעילות עסקית.

3.3.2. התקנת מערכות מיוחדות, כגון מערכת יניקת אבק, למניעת זיהום.

3.3.3. בניית ארובה בעסק שנעשים בו בישול, צלייה וטיגון אינטנסיביים.

3.3.4. עיגון בלוני גז למניעת נפילות.

3.4. הביקורת סבורה כי הגישה של הרכזת יעילה ומועילה, היא מקנה לבעל העסק הבנה באשר לחשיבות הדרישות אותן הרכזת דורשת בביקור שהיא עורכת. גישתה של הרכזת אינה ביקורת לשמה, אלא, רצון לעזור לבעל העסק לקבל את רישיון העסק.

4. נוהל הטיפול בבקשה לרישיון עסק וחידוש

4.1. כאמור, כול עסק החייב ברישוי חייב לקבל את אישור היחידה לקיימות ואיכות הסביבה. הביקורת מצאה כי החלטה זו כלל לא באה לידי ביטוי בנוהל הטיפול בבקשה לרישיון עסק וחידושו. רכזת התעשיות והעסקים בעיריית בת ים ציינה כי למרות שמנהל מחלקת רישוי העסקים התחלף, עדיין היא מתבקשת לתת חו"ד בנושא איכות הסביבה לכול עסק המבקש להוציא רישיון עסק.

4.2. הביקורת רואה באור חיובי את ההרחבה שערך מנהל המחלקה לרישוי העסקים הקודם, על פיה, כול עסק המבקש רישיון עסק חייב באישור היחידה לאיכות הסביבה. הדבר מעיד על חשיבות הטיפול בנושאים הסביבתיים, והשארת ההחלטות לגורמים המקצועיים בעירייה.

4.3. הביקורת ממליצה לעדכן את הנוהל עצמו, שכן הוא מתייחס לתהליך כפי שהוא התקיים כאשר רכז התעשיות והעסקים היה חלק ממצבת כוח האדם במחלקת רישוי העסקים.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

4.4. בנוסף, בהתאם למדיניות העירייה, חוות הדעת חייבת להיות חתומה על ידי מנהלת היחידה, למרות שבפועל, רכזת התעשיות והעסקים היא שעורכת את הסיורים וכותבת את חוות הדעת. הביקורת מדגישה כי היא זו שהחליפה את מ"מ מנהל היחידה לאיכות הסביבה העירונית בבת ים (שהיה שייך למחלקה לרישוי העסקים), והיא עתידה לקבל את ההסמכה של המשרד לאיכות הסביבה לאחר שתשתתף בקורס שהינו תנאי להסמכתה.

4.5. הביקורת סבורה כי יש לפעול להוצאת רכזת התעשיות והעסקים להכשרה בהקדם האפשרי, ולאחר מכן לעדכן את הנהלים, כך שיאפשרו לרכזת התעשיות והעסקים לחתום על חוות הדעת לעסקים, על מנת להקל על העומס הקיים על מנהלת היחידה.

פרק ז' - פרויקט הפרדת פסולת

1. כללי

- 1.1. בשנת 2011, פנה המשרד להגנת הסביבה לרשויות המקומיות בבקשה לקבל הצעות להפרדת כלל הפסולת הביתית בתחומן (קול קורא), במטרה ליצור מציאות חדשה בישראל, בה הציבור יוכל להפריד פסולת בביתו, ולקחת חלק פעיל במניעת המשך זיהום הקרקע ותפיסת השטחים הפתוחים.
- 1.2. עיריית בת ים, באמצעות היחידה לקיימות ואיכות הסביבה, הגישה קול קורא כאמור למשרד, והיא בין הרשויות שעתידות לקבל את כספי הסיוע למימוש הפרויקט. במסגרת קול קורא זה, איפשר המשרד להגנת הסביבה לקבל סיוע בנושאים הבאים:
 - 1.2.1. רכישת כלי אצירה למיון פסולת. חלקם יוצבו בשטחים ציבוריים וחלקם בבתי התושבים (חדרי אשפה).
 - 1.2.2. רכישת רכבים לאיסוף פסולת.
 - 1.2.3. בינוי.
 - 1.2.4. פעילות מקומית לחינוך, פרסום והסברה של מהלך הפרדת הפסולת במקור.
 - 1.2.5. ליווי תפעולי וארגוני של המעבר להפרדת פסולת.
 - 1.2.6. סיוע בהוצאות תפעוליות נוספות של הרשות ("תקורות פנים עירוניות").
- 1.3. בנוסף, המשרד יעניק "תמריץ בתי אב" – מענק של 132 ₪ בגין כול בית אב לרשות שהעבירה את תושביה להפרדת פחים, בכול אחת משנות הפרויקט.
- 1.4. הביקורת מציינת כי בתחילה העירייה לא קיבלה את התמיכה הממשלתית במסגרת הקול קורא לרשויות שיצא בשנת 2010, ולמרות זאת, הכינה תכנית ראשונית למעבר להפרדת פסולת. בשנת 2011, על בסיס התכנית שהוכנה, העירייה הגישה שוב קול קורא, ובו היא נבחרה לקבל את המימון.

2. עיקרי התכנית להפרדת פסולת ואבני הדרך בה

- 2.1. בדצמבר 2012, הכינה עיריית בת ים תכנית עירונית מפורטת להפרדת פסולת במקור.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 2.2 היעד של העירייה בתכנית המוצעת הוא להגיע לאפס פסולת להטמנה באמצעות:
- 2.2.1 הפרדת אשפה לזרם "רטוב" וזרם "יבש", בהתאם למדיניות המשרד להגנת הסביבה.
 - 2.2.2 פתרונות הקצה של הזרם ה"רטוב" והזרם ה"יבש" יהיו האתרים המורשים בלבד.
 - 2.2.3 הגברת ההפרדה של מרכיבי האשפה למיחזור (נייר, קרטון, פלסטיק, זכוכית וכד').
 - 2.2.4 החלת חוק הארזיות בעיר.
 - 2.2.5 מעבר לשימוש בכלי אצירה בעלי נפח של 360 ליטר במקום 1,100 ליטר, על מנת שניתן יהיה להתאימם לחדרי אשפה קטנים בבנייה רווייה.
 - 2.2.6 הסברה בדגש על הפחתה במקור.
- 2.3 לצורך יישום התכנית חולקה העיר ל- 8 איזורים, אשר ייכנסו בהדרגה לתהליך. התכנית הגדירה את סדר הכניסה של האיזורים לתהליך, ופירטה את אבני הדרך העיקריים בה:
- 2.3.1 שלב א': פעולות מקדימות (תכנון).
 - 2.3.2 שלב ב': היערכות ליישום (תכנון והיתרים).
 - 2.3.3 שלב ג': יישום (רכישת כלי אצירה והסברה).
 - 2.3.4 שלב ד': סיכומים ודוחות.
- 2.4 על פי התכנית המוצגת, תושבי כול איזור יתחילו את תהליך הטמעת התכנית לאחר חודש של הסברה ויהיו חלק ממנה לאחר שלושה חודשים של הפרדה. ההערכה, בהתאם לאמור בתכנית היא, שכול העיר תיכנס לתהליך ההפרדה במקור תוך 32 חודשים (כ- 3 שנים).
- 2.5 התכנית מציגה את תכנון מערך כלי האצירה בעיר, תוך הבחנה בין שלושה מודלים מוצעים, ובחירה במודל המועדף. הביקורת מצאה כי התכנית מציגה באופן נאות את הנימוקים לבחירת המודל המועדף ופסילת המודלים האחרים. בנוסף, התכנית מציגה את מסלולי איסוף האשפה המופרדת ואת החלופות שהוצגו לוועדת ההיגוי בבואה לבחור את החלופות ליעדי הובלת הפסולת.

3. לוחות זמנים ליישום התכנית

- 3.1 על פי התכנית העירונית, כול העיר אמורה היתה להיכנס לתהליך ההפרדה במקור תוך 32 חודשים (כ- 3 שנים) מתחילת הטמעת הנושא בעיר.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

3.2. התכנית מגדירה לכול שלב את לוח הזמנים לכול אבן דרך בתהליך:



3.3. על פי לוחות זמנים אלו, מדגישה הביקורת כי תהליך ההפרדה אמור היה להסתיים עד תום 2015. נמצא כי התהליך נמצא בשלביו הראשונים. לא ברור מה הוביל לעיכוב בלוחות הזמנים, אולם ניכר כי לא היה גורם אשר ינהל את התהליך על חלקיו השונים.

3.4. הביקורת מצאה כי התכנון וחלק מההיערכות החלה, אך היישום הופסק. לדברי מנהלת היחידה, סמנכ"ל חטיבת שפע הקודם לא קידם את הפרויקט. מנהלת היחידה לא יודעת מה היו הסיבות לכך.

3.5. הביקורת סבורה כי נכון שהמעקב אחר העמידה בלוחות הזמנים ינוהל על ידי היחידה, שכן היחידה היא זו שהגישה את הקול הקורא, ומנהלת היחידה מכירה את פרטיו באופן מלא.

4. הטמעת התכנית

4.1. התכנית מציגה את השלבים העיקריים בתהליך הטמעה וההסברה הנלווית לו, וכן את ההיערכות הארגונית והלוגיסטית הנדרשת בעירייה לצורך יישום הפרויקט.

4.2. הביקורת מצאה כי בפועל, הטמעת התכנית נעצרה, ושלבי התכנית כפי שהם מובאים בסעיף 2.3 לא יצאו אל הפועל.

4.3. בנוסף, הביקורת מצאה כי לא הוקמה ועדת היגוי בראשות המנכ"ל ובהשתתפות נציגות הגזבר, כפי שנדרש על ידי המשרד להגנת הסביבה. הביקורת מדגישה כי על פי דרישות המשרד, על ועדת ההיגוי להתכנס לפחות אחת לשבוע בשנה הראשונה.

4.4. גם בנושא זה מדגישה הביקורת את החוסר בניהול הפרויקט על ידי מנהלת היחידה, כגורם המקשר בין כלל הפונקציות השונות אשר אמורות להוציא את הפרויקט אל הפועל.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

5. מימון הפרויקט

- 5.1. ההיקף התקציבי הכולל של הפרויקט הארצי עומד על 160 מיליון ₪. הסכום יחולק על ידי המשרד להגנת הסביבה בין הרשויות שיקחו חלק בפרויקט.
- 5.2. כול רשות, במסגרת הבקשה שהיא הגישה, פירטה את דרישותיה. הרשויות נבחרו על פי נוסחה קבועה מראש הלוקחת בחשבון את:
- 5.2.1. עלות הפרויקט הכוללת, לפיו מבקשת הרשות סיוע מהמשרד.
- 5.2.2. שיעור משקי הבית מתוך משקי הבית ברשות, שיעברו להפרדה במקור בתום הפרויקט.
- 5.2.3. הימצאות הרשות באזור עדיפות לאומית.
- 5.3. להלן טבלה המפרטת את עלות הפרויקט שאושרה לעיריית בת ים על ידי המשרד להגנת הסביבה עבור יישומה (ב-₪):

סעיף	סכום הסיוע המאושר	מימון הרשות	סך הכל
כלי אצירה למיון פסולת	2,851,217	804,189	3,655,406
רכישת רכבים לאיסוף פסולת	1,000,000	1,000,000	2,000,000
בינוי (התאמת חדרים ומשטחי אשפה)	5,793,200	1,633,980	7,427,180
פעילות מקומית לחינוך, פרסום והסברה	6,505,594	1,834,911	8,340,505
ליווי תפעולי וארגוני	463,641	130,763	594,377
תקורות פנים עירוניות	7,294,500		7,294,500
סך הכל	23,908,152	5,403,843	29,311,968

- 5.4. מבדיקת הביקורת עולה כי הפרויקט לא יצא אל הפועל. מנהלת היחידה הדגישה כי גם טרם הוצאו כספים לצורך קידומו.
- 5.5. כיום, לאחר שהפרויקט הוטמע במספר רשויות מקומיות אחרות, עולה כי הפרדת הפסולת לא הצליחה באיזורים בהם הבנייה רווייה. בעקבות כך, החליט המשרד להגנת הסביבה להקפיא את הפרויקט.
- 5.6. על מנת שלא לאבד את מימון הפרויקט על ידי המשרד להגנת הסביבה, מנהלת היחידה וסמנכ"ל שפע נפגשו עם ועדת התמיכות של המשרד, וביקשו אורכה בלוחות הזמנים ליישום.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

5.7. במקביל, במהלך חודש נובמבר 2015, נפגשו ראש העיר, מנכ"ל העירייה וסמנכ"לית חטיבת פיתוח ואיכות הסביבה עם השר להגנת הסביבה, על מנת לבחון חלופות לניצול יעיל יותר של התקציב, ולהעבירו לפרויקטים סביבתיים אחרים אותם ניתן לקדם.

פרק ח' - פיקוח על עסקים ומפעלים מסוכנים

1. כללי

- 1.1. עסק או מפעל מוגדרים "מפעל מסוכן", כשברשותם חומרים המוגדרים מסוכנים בכמות גבוהה, על פי תקנות רישוי העסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993.
- 1.2. "מפעל מסוכן" נדרש לעמוד בדרישות מחמירות של המשרד להגנת הסביבה. הוא חייב לקבל "היתר רעלים" כהגדרתו בחוק, ולחדשו מדי פעם על פי הנדרש בתקנות. המשרד להגנת הסביבה, מקיים מערך של רישוי, פיקוח, בקרה ואכיפה בהיבטי איכות הסביבה על מפעלים אלו.
- 1.3. טיפול הרשות בחומרים מסוכנים נחלק לשני תחומים עיקריים:
- 1.3.1. מניעה, לרבות רישוי ופיקוח על חומרים מסוכנים שנועדו לצמצם אפשרות של היווצרות מצבים מסוכנים או להקטין את חומרתם, אם הם קורים (דרך רישוי עסקים).
- 1.3.2. טיפול בתוצאות אירוע, הנגרם מחומרים מסוכנים.

2. בקרה אחר מפעלים המחזיקים חומרים מסוכנים

מפעלים המחזיקים בחומרים מסוכנים בכמויות גבוהות

- 2.1. ברחבי בת ים פועלים כ- 30 מפעלים/עסקים שונים, המחזיקים בחומרים מסוכנים בכמויות הדורשות היתר לאחזקת רעלים. להלן פירוט המפעלים על פי תחום העיסוק:

מפעלים המחזיקים חומרים מסוכנים	קבוצת מפעלים
2	מפעלי ציפוי מתכת
1	מפעלי ייצור מזון
2	מפעלים/מחסני תרופות
5	מפעלים לייצור דבקים וכימיקלים
17	בריכות ובארות מים
1	מפעלי קוסמטיקה
2	מכבסות

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 2.2. היחידה עורכת בכול מפעל המחזיק חומרים מסוכנים בכמות המחייבת היתר רעלים ביקורת לפחות פעם בשנה.
- 2.3. מטרת הביקורת היא לבחון את אופן האחסון של החומר ונאותות השימוש בו.
- 2.4. הביקורת קיבלה לידייה קובץ הכולל את המפעלים/העסקים להם היתר רעלים. מעיון בדוח עולה כי הוא לא כלל מידע באשר לפעילות המפעל/העסק, סיווג המפעל, מועד פקיעת תוקף ההיתר, רשימת הרעלים וכד'.
- 2.5. הביקורת ממליצה לנהל את המפעלים/העסקים הכוללים חומרים מסוכנים בכמויות גדולות באופן מקיף ומלא בשל החשיפה הגדולה הקיימת בתחום.

מפעלים המחזיקים בחומרים מסוכנים בכמויות נמוכות

- 2.6. קיימים מפעלים/עסקים אשר מחזיקים בחומרים מסוכנים, אך בכמות הנמוכה מהכמות המוגדרת בחוק, ולכן אינם זקוקים להיתר רעלים.
- 2.7. הביקורת מצאה כי לא קיימת בקרה אחר המפעלים/העסקים המחזיקים בחומרים מסוכנים בכמויות נמוכות, ואין להם חובה להחזיק היתר רעלים. ביחידה אין רישום של העסקים האלו. מנהלת היחידה ציינה כי מפעלים אלו מפוקחים במסגרת הביקורות השוטפות הנעשות לעסקים לצורך רישוי העסקים. הביקורת לא ראתה תיעוד לניהול הסיורים, וכי נעשה סבב הכולל את כלל המפעלים הללו.
- 2.8. הביקורת סבורה כי ניהול ורישום המידע, הכולל גם את העסקים המחזיקים בחומרים מסוכנים בכמויות נמוכות יכול לעזור בהכנת תכנית לביקורות יזומות במפעלים אלו, במסגרת העבודה השוטפת. מידע זה יעזור למנהלת היחידה להתמקד באתרים המסוכנים ביותר לבריאות התושבים ולסביבה.
- 2.9. הביקורת סבורה כי על היחידה לנהל את המידע על כלל המפעלים/העסקים להם חומרים מסוכנים, תוך פירוט המידע על סוג החומר המסוכן, הכמות הקיימת ממנו, האם יש דרישה להיתר, האם ההיתר קיים ומה תוקפו וכד'. כך, תוכל מנהלת היחידה ליצור סבב סיורים במפעלים/עסקים, על פי רמת הסיכון, מועד פקיעת ההיתר וכד'.

3. בקשה למתן/חידוש היתר רעלים

- 3.1. הסמכות להוצאת היתר הרעלים או לחידושו נמצאת אצל המשרד להגנת הסביבה, אולם בשל האחריות והסכנה כי חומר מסוכן ייצא משליטת המערכות הייעודיות, יתפזר ויפגע בציבור או בסביבה, ליחידה להגנת הסביבה קיימת אחריות לבקרה אחר התהליך ברמה העירונית.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 3.2. היתר הרעלים ניתן לתקופה של שנה, שנתיים או שלוש שנים, בהתאם לסיווג המפעל. סיווג המפעל לוקח בחשבון את רמת הסיכון, מהות הפעילות, ההשלכות הסביבתיות וכד'.
- 3.3. הביקורת מסבה את תשומת הלב להוראת העבודה (מספר 5.4.5.3.01), המגדירה את הטיפול בחומרים מסוכנים, לרבות הבקשה למתן או חידוש היתר רעלים. כאמור, ההוראה אינה מעודכנת, ולא פועלים על פיה (ראה פרק ב'). יתרה מכך, יישום ההוראה על פיה חושפת את העירייה לאחריות הגבוהה מהאמור בחוק.
- 3.4. הביקורת סבורה כי יש לעדכן את הוראת העבודה בדחיפות, ולהתאימה לדרך העבודה של מנהלת היחידה על מנת להסיר את האחריות העודפת הקיימת על פי הוראת העבודה, אך, במקביל, לאפשר ליחידה לעקוב אחר פעילות של מפעלים, לאתר מפעלים המחזיקים חומרים מסוכנים ללא היתרים מתאימים, להתריע במועד על חידוש ההיתר וכד'. מנהלת היחידה ציינה כי היא החלה לפעול, בשיתוף מנהלת תכניות העבודה, על עדכון הוראת העבודה וכתיבת נוהל ליחידה.

4. חומרים מסוכנים במוסדות החינוך

- 4.1. בבתי הספר העל יסודיים ובמספר בתי ספר יסודיים מצויות מעבדות לכימיה, המחזיקות חומרים מסוכנים, בכמויות נמוכות, לצורכי ניסוי. חומרים אלו מנוהלים על ידי מנהל המעבדה בכול בית ספר, והוא אחראי עליהם.
- 4.2. בתום שנת הלימודים, פנה אחד מבתי הספר ליחידה, בקשר לפינוי פסולת רעילה. בעקבות זאת, מנהלת היחידה פנתה לשאר בתי הספר, וריכזה את פינוי הפסולת מכול מוסדות החינוך באופן מרוכז.
- 4.3. הביקורת סבורה כי יש לעקוב אחר פינוי החומרים המסוכנים ממוסדות החינוך באופן שוטף, וכן לקבוע מועד אחת לשנה לפינוי פסולת רעילה מהמעבדות.

5. פינוי פסולת חומרים מסוכנים

- 5.1. תקנה 2 (א) לתקנות רישוי העסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א-1990, קובעות כי כול בעל מפעל יסלק כול פסולת של חומרים מסוכנים בהקדם האפשרי, אך לא יותר משישה חודשים ממועד היווצרותה, אל המפעל לנטרול וטיפול בפסולת חומרים מסוכנים שברמת חובב. בנוסף, תקנה 3 קובעת כי בעל המפעל ישמור את החשבונית והאישורים הרלוונטיים, ויציג אותם בפני הרשות כהוכחה לסילוק הפסולת כנדרש.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

5.2. בהתאם להגדרות היחידה, קיימים מפעלים המחוייבים בפינוי פסולת רעילה בהתאם לתקנות. הביקורת טרם קיבלה את דוחות שינוע החומרים של מפעלים אלו, ולא ברורה הבקרה הקיימת בנושא ליחידה.

פרק ט' - פעילות אכיפה פיקוח סביבתי

1. כללי

- 1.1. היחידה לקיימות ואיכות הסביבה מבצעת פעילות פיקוח סביבתי, הכוללת ביקורת בעסקים, שימושים חורגים, היתרים לעבודת לילה וטיפול בתלונות.
- 1.2. כאמור, לפקח ביחידה קיימות סמכויות אכיפה, אך, למרות זאת, בעת הצורך יוצאת קריאה לפיקוח העירוני, לצורך ביצוע האכיפה. הביקורת מדגישה כי התהליך מסורבל, וכי על הפקח השייך ליחידה ומסייר ברחבי העיר, לממש את סמכויות האכיפה שניתנו לו.
- 1.3. תלונות ופניות המגיעות מתושבי העיר כנגד עסקים מטרידים נבדקות על ידי הפקח ביחידה, שהוכשר מקצועית והוסמך לטיפול בנושאי רעש וזיהום אוויר הנגרמים מעסקים בעיר.

2. אכיפה סביבתית

- 2.1. חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, נחקק מתוך תפיסה והכרה כי באמצעות מתן סמכויות לרשות המקומית ניתן יהיה לאכוף באופן יעיל ומיטבי את החוקים הרלוונטיים לשמירה על הסביבה ובריאות הציבור.
- 2.2. במסגרת החוק נקבע כי רשות מקומית גדולה (כמו בת ים) חייבת לפעול בתחום שיפוטה לאכיפת החוק. החוק מקנה לרשות סמכויות לאכיפה מוגברת של הוראות החוק הסביבתיות, המוגדרות בו, והכוללות, בין היתר, אכיפה של חוק שמירת הניקיון, חוק מניעת מפגעים (רעש וריח), חוק מיחזור בקבוקי משקה, חוק האריזות, חוק הדרכים (שילוט) וכד' (בסך הכול 17 חוקים). בנוסף, בהתאם לאמור בחוק, ההכנסות מהאכיפה בגין חוקים אלו, על ידי פקחי הרשות, תהיינה של הרשות.
- 2.3. ראש הרשות רשאי להסמיך פקחים מבין עובדי העירייה בסמכויות הפיקוח והאכיפה שנקבעים בחוק, ובלבד שהפקח קיבל הכשרה, ואין למשטרת ישראל התנגדות להסמכתו.
- 2.4. בשנת 2013, הוקמה בעירייה יחידה לאכיפה סביבתית. הוסמכו פקחים והוסמכו שני תובעים עירוניים. מנהל היחידה אמור היה לבנות את המערך הלוגיסטי מנהלתי של היחידה, אשר ייתן מענה לדרישות החוק, אולם הדבר לא נעשה, וכשנה מאוחר יותר מנהל היחידה עזב את תפקידו.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

- 2.5. במקביל, המחלקה המשפטית החלה להכין את התשתית המשפטית לנוסחים של כתבי האישום וטופסי החקירות אשר בסמכות הפקחים שעברו את ההסמכה לערוך, אולם התהליך הופסק לאחר שלא הסתמנה כול כוונה לקדם את האכיפה הסביבתית בעיר.
- 2.6. מבדיקה אותה ערכה הביקורת עולה כי חמישה מכלל הפקחים עברו את ההכשרה. בפועל, במחלקת הפיקוח העירוני נותרו רק שני פקחים מתוך 22 פקחים להם הכשרה לאכיפה הסביבתית.
- 2.7. כיום, בניגוד לחוק, אין אכיפה בהתאם לחוק האכיפה הסביבתית, אלא, אכיפה רק לפי חוקי העזר הקיימים.
- 2.8. הביקורת ערכה דיון בנושא יישום החוק, בו לקחו חלק גם היועצת המשפטית, סמנכ"ל התפעול, שני התובעים העירוניים האמונים על הנושא, מנהל מחלקת הפיקוח ומנהלת היחידה לקיימות ואיכות הסביבה.
- 2.9. בדיון הועלו הסיבות השונות לדחיית יישום החוק, לרבות כמות נמוכה של פקחים מוסמכים, היערכות המחלקה המשפטית שטרם הסתיימה והחלטה על החוקים אותם העירייה מעוניינת לאכוף. הביקורת מדגישה כי ניכר שאין גורם המרכז את המהלך על כול שלביו, ואת בניית תכנית הפעולה לצורך המעבר ליישום האכיפה הסביבתית.
- 2.10. בעקבות הדיון, הביקורת ממליצה כי מנהלת היחידה תמפה את החוקים אותם ניתן לאכוף במסגרת חוק האכיפה הסביבתית, על פי ההגדרות הבאות:
- 2.10.1. חוקים שאי קיומם מהווה סיכון משמעותי לסביבה.
- 2.10.2. חוקים להם פער הרטעתי גבוה, בהשוואה לאכיפה על פי חוקי העזר.
- 2.10.3. חוקים שמופריס בתדירות גבוהה, או קיימות תלונות רבות בנושא.
- 2.10.4. חוקים להם אין חוקי עזר מקבילים.
- 2.11. לאחר מיפוי החוקים, יבדוק מנהל מחלקת הפיקוח העירוני את המשאבים הכרוכים ביישום אכיפה סביבתית לכול אחד מהחוקים, כך ניתן יהיה לבנות בסיס לתכנית ליישום החוק, תוך התייחסות למשאבים העומדים לרשות העירייה.
- 2.12. בהתאם לבסיס שנבנה על ידי היחידה לאיכות הסביבה והפיקוח העירוני, תבנה המחלקה המשפטית את התשתית הסטטוטורית ליישום החוקים האמורים, וזו למעשה תהיה התכנית המלאה ליישום כלל החוקים.
- 2.13. הביקורת ממליצה להביא את שלושת התחומים של תכנית זו (איכות הסביבה, הפיקוח העירוני והמחלקה המשפטית) לדיון בהנהלת העיר, על מנת להחליט על

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

התחומים אותם העירייה מעוניינת לאמץ מתוך התכנית. כך, תוגדר מדיניות העירייה בנושא האכיפה הסביבתית, אותה יש להביא לאישור במועצת העיר.

3. טיפול במטרדי רעש

3.1. אחד מהמפגעים הסביבתיים הנפוצים ביותר הוא מפגע הרעש. המערכת החקיקתית מתייחסת הן לגרימת רעש באופן כללי (עוצמת הרעש), והן לגרימת רעש ממקורות ספציפיים, כגון אזעקות רכב, מזגנים, שיפוצים ותיקונים. רעש בניגוד להגבלות ולאיסורים שנקבעו בחוקים ובתקנות מהווה רעש בלתי חוקי.

3.2. האחריות לטיפול במפגעי הרעש הוא באחריות המשרד להגנת הסביבה, משטרת ישראל והרשות המקומית. להלן פירוט מפגעי הרעש בהם מטפלת היחידה, בהתאם לחוק ולתקנות:

3.2.1. רעש הנגרם על ידי בעלי חיים.

3.2.2. רעש מבתי עסק, בתי שעשועים, בתי מלאכה, תעשייה, מבני ציבור ואולמות אירועים.

3.2.3. רעש שמקורו ברוכלות.

3.2.4. רעש מאתרי בנייה בין השעות 06:00 עד 19:00.

3.2.5. רעש שמקורו בחניית רכב כבד.

3.2.6. רעש שמקורו בתנועת כלי רכב בכבישים מקומיים.

3.2.7. רעש שמקורו בהתכנסות המונית.

3.2.8. רעש שמקורו בטלטול פחי אשפה, בלוני גז, חביות וכד', באזורי מגורים, בין השעות 22:00 עד 06:00.

3.2.9. חריגה מהמקובל באשר לקול המואזין.

3.3. הביקורת מצאה כי מרבית הפניות בנושא חריגות הרעש נובעות ממערכות מיזוג האוויר. חריגות נוספות הן מרעש מטוסים, אשר אינו באחריות הרשות.

3.4. הביקורת מצאה כי בשנת 2014, חלה ירידה משמעותית של 71% במפגעי הרעש ממערכות מיזוג האוויר.

3.5. מיפוי החשיפה לרעש מתחבורה

3.5.1. הביקורת מצאה כי לא נעשה מיפוי של החשיפה לרעש מתחבורה בעיר, על פי איזורים, לרבות מפות חשיפה לרעש מתנועת כלי רכב ורכבות, נוכחיות ועתידיות, תוך שימוש בתוכנת חיזוי ומיפוי. הביקורת מציינת כי קיימות ערים בהן המיפוי נעשה במימון אגף רעש במשרד להגנת הסביבה.

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

3.5.2. מיפוי כאמור יכול לשמש את גורמי התכנון ומקבלי ההחלטות בתכנון הפחתת רעש מכבישים קיימים וחדשים, בקביעת מיגון אקוסטי הנדרש לשימושי קרקע רגישים לרעש, בביצוע הליך רישוי עסקים, ברישוי ובתכנון שימושי קרקע חדשים.

3.5.3. הביקורת ממליצה לבחון את ההיתכנות הכלכלית של מיפוי של החשיפה לרעש מתחבורה בעיר, במיוחד לאור השינויים העתידיים באיזור העסקים וקו הרכבת הקלה בעיר.

4. טיפול בתלונות הציבור

4.1. ליחידה לאיכות הסביבה שתי עמדות CRM ממוחשבות, באמצעותן מנוהל הטיפול בתלונות הציבור. האחת, נמצאת אצל הפקח הסביבתי, והשנייה, אצל מנהלת היחידה.

4.2. במהלך השנים 2012-2014, היחידה טיפלה בכ- 400 פניות, על פי ההתפלגות הבאה:

המפגע	2012	2013	2014
זיהום אוויר ממפעלים	6	--	3
אירוע עם חומרים מסוכנים	3	2	--
שפכים תעשייתיים ברחוב	1	--	--
מפגע ריח מעסק/מפעל	39	23	22
מפגע רעש מעסק/מפעל	21	--	13
אי פינוי פסולת רעילה	--	--	1
רכב עם חומרים מסוכנים חונה בעיר	1	1	--
בקשה לבדיקת עוצמת רעש	4	4	2
זיהום הים	--	2	1
מפגע רעש ממטוסים	--	10	8
מפגע רעש ממערכות מיזוג/מזגן	18	28	8
מפגע ריח באיזור מגורים	23	39	28
הצבת אנטנות סלולאריות	7	4	5
בעיית קרינה	--	3	1
בקשה לפינוי סוללות	2	1	--
תלונה על אסבסט	5	4	17

היחידה לקיימות ואיכות הסביבה

2014	2013	2012	המפגע
4	--	--	חירום
11	18	16	פנייה כללי
124	139	146	סך הכל

4.3. הביקורת מדגישה כי מרבית התלונות היו בגין מפגעי רעש וריח.

4.4. הביקורת מצביעה על מגמת ירידה בכמות התלונות של התושבים בין השנים 2012-2013. עם זאת, ניכר כי כמות התלונות על מפגעי האסבסט עלו. כמו כן, בשנת 2015, חלה עלייה בכמות הפניות.

4.5. הביקורת סקרה את עמידת היחידה בזמני הטיפול המוגדרים בשנים 2014-2015:

2015		2014		המפגע
50%	23	33%	22	חריגה של עד 48 שעות
35%	16	27%	17	חריגה של עד 7 ימים
15%	7	27%	17	חריגה של עד 30 ימים
--	0	13%	8	חריגה של מעל 30 ימים
	46		64	סך הכל מפגעים שטופלו בחריגה
	128		119	סך הכל הפניות שטופלו

4.6. הביקורת מצאה כי מרבית החריגות בזמני הטיפול היו חריגות של עד 7 ימים. החריגות הארוכות יותר בזמני הטיפול, שהיו מעל 30 ימים, היו בנושאי רעש ובנושאי ריח.

4.7. הביקורת בדקה את הבקורות הקיימות למנהלת היחידה אחר איכות השירות לתושב אותו מעניקה היחידה, ואילו דוחות היא מפיקה על מנת ללמוד על איכות השירות.

4.8. למרות בקשת הביקורת, מנהלת היחידה לא הפיקה דוח המפרט את מהות המקרים בהם היתה חריגה בזמני הטיפול המוגדרים במערכת ה-CRM. את הדוח ביקורת קיבלה ממנהל המוקד, כך, שלדעת הביקורת, מערכת ה-CRM אינה מהווה כלי ניהולי בידי מנהלת היחידה, היא לא מפיקה דוחות ניהוליים מתוכה, והיא לא מנתחת את מהות המקרים בהם קיימות חריגות בזמני הטיפול.

5. אכיפת החוק נגד מפעלים מזהמים

- 5.1. תקנות רישוי העסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993, מגדירות את נושא אכיפת רישוי עסק למפעלים מסוכנים.
- 5.2. הביקורת לא מצאה כי נעשה מיפוי למפעלים המזהמים. לדוגמה: פירוט המפעלים/העסקים שהסדירו את דרישות החוק, מפעלים/עסקים בתהליך רישוי והסדרה, מפעלים/עסקים מזהמים שאינם פועלים לתיקון הליקויים, מכתבים שנשלחים וכד'.
- 5.3. הביקורת סבורה כי חסרה בקרה בנושא, וכי חשוב לבחון את הטיפול שנעשה מבחינת תביעות משפטיות, דוחות/ברירות קנס, הכנסת תנאים לרישיון העסק או ביטולו.