

## נייר מדיניות: קידום איכות הסביבה ברשויות המקומיות הערביות

### פרק א': רקע כללי

#### 1. מבוא

הרשויות המקומיות הערביות הינן רשויות עניות ומוחלשות, דבר אשר פוגע בביצועיהן בהרבה תחומים הנוגעים לעבודתן, לרבות בפן הכלכלי, הארגוני והחברתי. העוני והמוחלשות של הרשויות הערביות משפיעים באופן הדוק על רמת ואיכות השירותים שהן מספקות לתושביהן, דבר שמתבטא, בין היתר, בפער בהוצאה לנפש בין רשות ערבית לבין רשות יהודית.<sup>1</sup> מצב זה של חולשה כלכלית הביא לכך שנושא איכות הסביבה נחשב לנושא שהעיסוק בו לא רק נגע לשוליים הרחוקים של עבודת הרשות, אלא גם נעדר בשיח התכנוני, התקציבי והארגוני שבין הממשל המרכזי לבין הרשות המקומית הערבית. לתת-עיסוק בנושאי סביבה בחברה הערבית לאורך השנים השלכות מרחיקות לכת על איכות ורווחת החיים של התושבים. הרי, הזנחת נושא הסביבה על ידי הרשות לא רק משליכה לרעה על סביבת המחיה שלהן, אלא גם על מצבן הכלכלי עקב זה שהשלכות השליליות של הזנחה זו מקשה על משיכת יזמים, עסקים ותיירות, כך שמקורות ההכנסה של הרשויות הערביות נשארות מוגבלות.

נייר מדיניות זה הוכן כחלק מעבודת ההכנה לקראת הקמת "וועדת הסביבה" של הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות, ומתוך הבנה כי הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות מביע עניין גדול בנושא חשוב זה ומבקש לקדם טיפול בחסמים באופן עמוק במסגרת הכנת תוכנית החומש הבאה 2021-2025. מטרת נייר מדיניות זה היא לסייע בגיבוש המלצות מקצועיות שיקדמו את נושא איכות הסביבה ברשויות הערביות, ולהעלות את רמת חשיבותו כנושא שמשפיע באופן ישיר על בריאות

<sup>1</sup> בליקוף מ., אגבאריה ס. מגירעונות ותלות לאיזון וצמיחה, מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות. 2014.

התושבים, ועל רמת הזיהום הכללית במדינה. נייר מדיניות זה יוצג כחלק מתוכנית החומש החדשה שמגובשת בימים אלה ע"י הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות.

יש לציין שבתוכנית החומש הקודמת, תוכנית 922, לא קיבל נושא הסביבה שום התייחסות תכנונית או תקציבית מיוחדת, ולכן הפער בין הרשויות הערביות ליהודיות בנושא בסביבה העמיק עוד יותר. ולכן, הדרישה שלנו היא שהמלצות נייר זה יהוו בסיס לדיונים בין הוועד הארצי לבין משרדי הממשלה השונים בנושא הסביבה.

## 2. ועדת הסביבה – רקע

בקיץ 2016 כינס ועד ראשי הרשויות הערביות את ארגוני החברה האזרחית והכריז על הקמת וועדות מלוות כתשתית מקצועית בתחומים שונים. לכל ועדה מונו מספר ראשי רשויות ומספר ארגוני מגזר שלישי כאשר בחלק מהוועדות מונו גם חברי כנסת. החלטה זו יצרה הזדמנות יוצאת דופן ליצירת תשתית ומערך ארגוני, באמצעות הוועדות, שמגדירים ונותנים ביטוי בפועל ובאופן אפקטיבי לקידום האינטרסים של הרשויות הערביות בישראל ולבניית דיאלוג מקצועי עם משרדי הממשלה השונים. נייר זה הוכן על ידי ועדת הסביבה שהנה אחת מתוך הוועדות המלוות שהוקמו על ידי ועד ראשי הרשויות ובשיתוף פעולה עם ארגוני חברה אזרחית. בוועדה חברים ראשי רשויות, פקידים בכירים מהרשויות, מנהלי מחלקות ויחידות סביבתיות, נציגים של ארגונים שעוסקים בקידום נושאים סביבתיים ומומחים לנושא. מטרת העל של הוועדה היא להיות גוף מקצועי ויציג עבור הרשויות המקומיות אשר מגדיר את צרכי הרשויות ומדיניות הוועד בתחום הסביבה ומקדם דיאלוג ושותפות מקצועית עם הממשלה והחברה

האזרחית ליצירת אפיקי תמיכה ייעודיים ותהליכי פיתוח בנושאים סביבתיים ברשויות המקומיות הערביות.

### 3. רקע תיאורטי

נתייחס להגדרות איכות הסביבה ומהו פיתוח בר-קיימא. לאחר מכן נסקור איך מטופל נושא איכות הסביבה בישראל בכלל, ובהמשך נסקור את החסמים והאתגרים שנתקלים בהם הרשויות הערביות במימוש תקציבים וקבלת תמיכות לפרויקטים סביבתיים, ונציג נתונים בסיסיים על מצב הרשויות מבחינה תקציבית, ארגונית וניהולית בהקשר של איכות הסביבה.

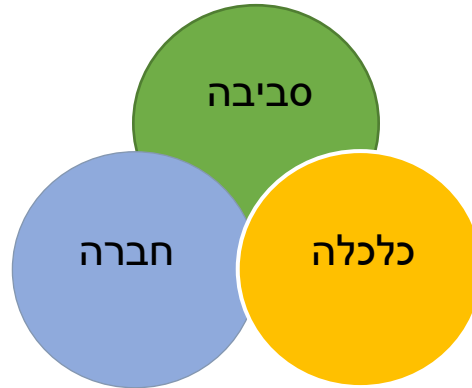
#### 3.א. פיתוח בר-קיימא

פיתוח בר-קיימא הוא פיתוח הממלא את צורכי הדור הנוכחי בלי לפגוע ביכולת לספק את צורכיהם של הדורות הבאים.<sup>2</sup> פיתוח בר-קיימא הוא חלק מגישה כוללת לקיימות, הנובעת מראייה ארוכת טווח תוך הבנת חשיבות שילוב מכלול נושאים, ונשענת על קיום יחסי גומלין בין שלושת עמודי התווך של הקיימות: סביבה - כלכלה - חברה. לעמודי התווך הללו יש מטרות מוגדרות: קידום ערכים חברתיים העונים על צרכי כלל האוכלוסייה; הגנה יעילה על המערכות האקולוגיות ושימוש מושכל במשאבי הטבע; שמירה על ערכי צמיחה על פי עקרונות הכלכלה המודרנית ויציבות כלכלית. שלושת מעגלי הקיימות מהווים מערכת שלמה השואפת להתקיים באיזון מתמשך, ולשמור על עמידות לאורך זמן תוך מתן כבוד לסביבה ולאדם.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Emas, Rachel. The Concept of Sustainable Development: Definition and Defining Principles. Florida International University. 2015.

<sup>3</sup> הדו"ח המלא של הפסגה העולמית 2005. <https://www.ifrc.org/docs/idrl/I520EN.pdf>.

רשות מקומית אשר מאמצת תכנון אסטרטגי לקיימות תשפר את רמת החיים של תושביה.<sup>4</sup>



### 3.ב. איכות הסביבה בישראל

לאורך השנים קיבלה ממשלת ישראל החלטות שנגעו לקיימות, ביניהן: החלטת ממשלה 246 בנושא "תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא בישראל" (2003); החלטת ממשלה 3768 בנושא "תכנית לאומית לצמיחה ירוקה" (2011); והחלטת ממשלה 2494 בנושא "מדדי איכות חיים, חוסן וקיימות" (2015). נכון להיום ממשלת ישראל לא אימצה את יעדי פיתוח בר קיימא של האו"ם (SDGs – Sustainable Development Goals), אלא רק ניתן למצוא אזכור ליעדים אלו במסגרת החלטות ממשלה כמו בהחלטה מספר 4021 מה-23 ליולי 2018, שכותרתה: "קידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי".<sup>5</sup>

<sup>4</sup> קיימות וסביבה ככלי פיתוח בשלטון המקומי, מדריך יישומי לרשויות מקומיות, דצמבר 2018.  
<sup>5</sup> משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מספר 4021 בנושא "קידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי" מתאריך 23 ביולי 2018. [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4021\\_2018](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4021_2018)

בנוסף, בשנת 2019 הותנע בישראל תהליך מעבר לכלכלה משגשגת דלת זיהום בהובלת המשרד להגנת הסביבה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ה-OECD ומשרדי האוצר, התחבורה, האנרגיה והכלכלה.<sup>6</sup> תוכנית "כלכלה משגשגת בסביבה מקיימת – ישראל 2050", אשר נועדה להפחתת גזים רעילים. המשמעות של תהליך כזה היא:

- שינוי יסודי של הדרך בה ישראל מתכננת תשתיות ומבנים, ואינטגרציה בין גופי התכנון השונים.
- ייעול האופן שבו משתמשים באנרגיה ובמשאבים אחרים.
- מזעור הזיהום והנזק הסביבתי הכרוך בייצור אנרגיה.
- הפסקת ייצור פסולת
- תכנון כולל של המשק

בנוסף, הקרן לשמירת הניקיון של המשרד להגנת הסביבה אישרה את מסגרת התקציב למימון התוכנית האסטרטגית של מדינת ישראל לטיפול בפסולת עד לשנת 2030. מטרת העל של התוכנית היא צמצום ההטמנה, הגברת המחזור והפחתת זיהומים וסיכונים סביבתיים. היעדים של התוכנית הם להביא את מדינת ישראל להפחתה משמעותית בהיקף הטמנת פסולת ולייצר מצב שלא תהיה הטמנה ללא מיון, לייעל את שוק הפסולת, לשפר את השירות לציבור ולהקים מתקני מיון וטיפול בפסולת בפריסה ארצית - ובהם מתקני מיון מתקדמים, מתקני השבת אנרגיה מפסולת ומתקני טיפול חדשים. סך התקציב למימון ביצוע התוכנית האסטרטגית יעמוד על כ-4.15 מיליארד שקלים עד שנת 2030, לפי הפירוט הבא:

<sup>6</sup> המשרד להגנת הסביבה. ישראל 2050 – מעבר לכלכלה דלת זיהום. כניסה מתאריך 10.8.2020

- מתקנים להשבת אנרגיה - שלושה מתקנים בפריסה ארצית שיטפלו כל אחד ב-1,500 - 1,000 טון פסולת. תמיכת הקרן תהיה בהיקף של כ-2.8 מיליארד שקלים.
- הקמת מתקני טיפול בחומר פריק ביולוגי - הקמת ארבעה מתקנים בפריסה ארצית שיטפלו כל אחד בכ-600 טון פסולת. תמיכת הקרן תהיה בהיקף של כ-400 מיליון ש"ח.
- מתקני מיון - תמיכה בהקמת שישה מתקנים בפריסה ארצית שיטפלו כל אחד ב-1,500 טון פסולת. תמיכת הקרן תהיה בהיקף של כ-240 מיליון שקלים.
- תמיכה בתהליך המיון - תמיכה בהקמת מתקני מיון ובתפעולם (קיימים וחדשים) בהיקף של כ-300 מיליון שקלים.
- תמיכה באשכולות וברשויות –ניהול פסולת אזורי, תמיכה בהקמה ובתפעול אשכולות בהיקף של כ-400 מיליון שקלים (תתאפשר תמיכה גם ברשויות מקומיות שאינן חלק מאשכול).

### התפקיד של השלטון המקומי וראשי הרשויות בקידום תפיסת הקיימות

לרשויות המקומיות ישנו תפקיד קריטי בעיצוב איכות החיים של התושבים. העיר, לצד היותה מקור פליטת גזים, היא מהווה גם הזדמנות לאורח חיים מקיים. עירוניות טובה, אשר במרכזה עומדים עירוב שימושים ותחבורה ציבורית נגישה וזמינה, מהווה המפתח לשינוי כיוון בכל מה שנוגע לבניית אורח חיים מקיים. דבר זה מצריך פעולה בשני כיוונים עיקריים: א. שינוי חלוקת הכוחות בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, כך שהשלטון המקומי יקבל יותר כוח ואוטונומיה. ב. ייצור מקורות הכנסה מקומיים עבור כל התושבים בישראל. כדי להשיג את המטרה של עיר טובה יותר ומקיימת ישנו צורך בצעדים רבים כמו: ניהול מקיים אשר מטמיע את עקרונות הקיימות בתוכניות הפעולה של הרשות, סיפוק מרחב חיים שמעודד אורח חיים בריא, שיתוף ושקיפות ביחסים בין ההנהגה העירונית לבין התושבים, קידום תחבורה ציבורית נגישה ואפקטיבית לצד עידוד הלכתיות, הטמעת עקרונות בנייה ירוקה בהליכי תכנון

ובנייה, קידום נגישות בעיר לצד קידום ויצירת מרחב ציבורי נגיש ומזמין, הובלת המעבר לאנרגיה מתחדשת, טיפוח ושמירת הטבע העירוני, קידום הפחתת פסולת לצד הפרדת פסולת וגיבוש תכנית הערכות לשינויי אקלים שמבוססת על דאגה לאוכלוסיות מוחלשות. צעדים אלה מצריכות פעולה הן מצד הרשויות והן מצד הממשלה.<sup>7</sup> לאור התפקיד הקריטי שמשחקת הרשות בקידום הקיימות ובישפור איכות החיים של התושבים ישנו צורך רב בגיוס ראשי רשויות מקומיות לקדם תהליך זה. יש לזכור שתהליך זה לא יביא רק לשיפור איכות הסביבה ושיפור איכות חיי התושבים, אלא גם יהווה הזדמנות לשגשוג כלכלי של העיר.

### פרק ב': איכות הסביבה ברשויות המקומיות הערביות (הבעיה והצרכים)

הרשויות הערביות בישראל מתמודדות עם אתגרים סביבתיים מקומיים שמתבטאים הן בחשיפה למפגעים סביבתיים והן בגריעה מטובין סביבתי. בין המפגעים הסביבתיים ניתן למנות, בין היתר, פסולת מצוקה, שפכים, חיבור לקוי של משקי בית למערך איסוף ביוב, ומפגעים סביבתיים רבים אחרים לרבות קרבה למחצבות. כל זאת לצד חוסר היערכות למצבי חירום שעלולים להיגרם כתוצאה משינויי אקלים. היישובים הערביים נגרעים מהזדמנויות לטובין סביבתי, בין היתר, משטחים ירוקים, פארקים ציבוריים ועוד. למרות השיפור שחל בשנים האחרונות בטיפול הרשות המקומית הערבית בנושא, עדיין הפערים בינם לבין הרשויות המקומיות היהודיות גדול מאוד. מצד שני, האתגרים הסביבתיים שמשפיעים ברמה העולמית וגם הלאומית, הולכים וגדלים. אתגרים אלה כוללים: שיטפונות, אקלים קיצוני (חורף וקיץ חריגים), זיהום אוויר, הצורך בטיפול בפסולת ועוד הרבה. על כן, כיום מתקשות

ערים כהזדמנות לאורח חיים בריא ומקיים, אוניברסיטת תל אביב<sup>7</sup>

• 16000 Nazareth P.O.Box 50724 • 50724 الناصرة • ת.ד. 50724 נצרת 16000

• Tel: 04-6566572 • Fax: 077-4320886 •

[injaz@injaz.org.il](mailto:injaz@injaz.org.il)

[www.injaz.org.il](http://www.injaz.org.il)

הרשויות הערביות לטפל באופן מלא באתגרים הסביבתיים ביישובים הערביים, ועל אחת כמה וכמה להתכונן כראוי לאתגרים עתידיים.

להלן סקירה לאתגרים סביבתיים עיקריים איתם מתמודדות רשויות מקומיות ערביות:

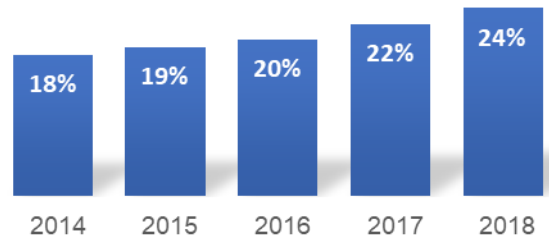
1. **פסולת:** אי טיפול בפסולת על כל סוגיה, או טיפול לקוי בה, מוביל למפגעים סביבתיים רבים וביניהם פגיעה באיכות הקרקע והמים, פגיעה באיכות האוויר (כתוצאה משריפת פסולת), פגיעה בשטחים פתוחים ופגיעה באיכות החיים. מדינת ישראל מתקדמת להקטנת אחוז ההטמנה שעומד כיום על 80%, ולפי מדיניות המשרד להגנת הסביבה, עד שנת 2030 אחוז ההטמנה ירד לכדי 26% וזאת בהשקעה כוללת של 4 מיליארד ש"ח.<sup>8</sup> כיום, ההמלצה של משרד הגנת הסביבה לרשויות המקומיות היא לסייע בקידום מדיניות הממשלה "להפוך את הפירמידה": כלומר להגיע למצב שבו הטמנה מפסיקה להיות דרך הטיפול העיקרית בפסולת ע"י כך שהרשות תיישם פתרונות יותר מתקדמים לטיפול בפסול, כך שהטמנה תהפוך לפתרון האחרון בטיפול בפסולת. המצב הרצוי הוא שהרשות המקומית תעודד פתרונות יותר יעילים בטיפול בפסולת כמו: מחזור, שימוש חוזר והפחתה.<sup>9</sup>

אחוז הפסולת בקרב רשויות ערביות שעוברת מחזור הוא עדיין נמוך, למרות העלייה המתונה שהייתה משנת 2014 עד שנת 2018, כפי שניתן לראות מהגרף שלמטה:

<sup>8</sup> התוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת עד שנת 2030. המשרד להגנת הסביבה. 2018.  
<sup>9</sup> קיימות וסביבה ככלי פיתוח בשלטון המקומי – מדריך יישומי לרשויות המקומיות – משרד הפנים 2018



אחוז מחזור מסך פסולת  
 כלל הרשויות בישראל



מבדיקת המשרד להגנת הסביבה עולה שרשויות הנמצאות בפריפריה החברתית מתקשות לנהל את משק הפסולת שלהן ביעילות. כתוצאה מכך, רשויות אלה משלמות ביוקר על מערכי איסוף ופינוי הפסולת בהשוואה לרשויות במרכז הארץ, עובדה המעמיקה את הפערים בין הרשויות.

לפני מספר שנים, הקים משרד הפנים את אשכולות הרשויות, שהן חברות עירוניות בניהול הרשויות החברות בהן ומטרתן להביא להתייעלות, לניצול יתרון הגודל ולהוזיל לרשויות החברות את השירותים המוניציפאליים. עד היום הוקמו עשרה אשכולות. כמעט 50% מהרשויות המקומיות הערביות אינן משתייכות לאחד מאשכולות הקיימים, ולכן אינן מקבלות תמיכה בנושא טיפול בפסולת.<sup>10</sup>

2. **מפגעים סביבתיים הנובעים מבעיות שפכים:** חלק ניכר מהיישובים הערבים התפתחו באופן אורגני במשך השנים ללא הליך תכנוני מוסדר, וחוו עיכובים מתמשכים באישור תוכניות מתאר ותוכנית מפורטות, דבר זה מקשה על הנחת תשתיות מסודרת בישובים.

<sup>10</sup> משרד הגנת הסביבה המשרד להגנת הסביבה. דוחות כספיים שנתיים של הקרן לשמירת הניקיון. דוח כספי 2019

3. **בעיות ניקוז:** מערכות הניקוז הקיימות אינן מסוגלות להכיל את כמויות הנגר, כתוצאה מכך המים מציפים את הרחובות ואת התשתיות העירוניות. שדרוג מערכות הניקוז הקיימות למערכות בעלות נפח גדול יותר מצריך השקעה כספית עצומה מצד הרשויות המקומיות. יתר על כן, המערכות המתקדמות מצריכות תחזוקה ותפעול יקרים. לרשויות המקומיות הערביות, שסובלות ממערכות ניקוז בעייתיות, אין יכולת להתמודדות עם מצבי קיצון כאילה של שיטפונות. כמו כן, שינויי האקלים צפויים לגרום לתקופות ממושכות של בצורת, לרשויות המקומיות אין מוכנות להתמודד עם מצבים כאילה גם כן.<sup>11</sup>

4. **היעדר מוכנות לשינויי אקלים:** לרשויות המקומיות הערביות אין משאבים וכלים להתמודדות עם מצבי קיצון כמו יובש, חום, בצורת ושיטפונות הצפויים עקב שינויי האקלים.

5. **העדר שטחים ציבוריים פתוחים:** לאורך עשרות שנים התפתחות הבנייה והתכנון ביישובים הערביים הייתה ללא כל הסדרה תכנונית, עד לחקיקת חוק התכנון והבניה 1965. אך גם לאחר חקיקה זו, הדגש היה על קביעת ייעוד הקרקע ופחות על העיצוב. בנוסף לכך, המחסור בקרקע כתוצאה מאי הפרשה של קרקעות מדינה גרם לכך שהתכנון יתמקד בהקמת שכונות מגורים מבנים ציבוריים, בעיקר בתי ספר. כל אלה גרמו לכך שהעיצוב הנופי והקמת שטחים ציבוריים פתוחים יוצבו בתחתית סולם העדיפויות. הנתונים מצביעים על מצב שבו כמעט בחצי מהרשויות הערביות אין שטחים ציבוריים שבהם יש גנים פתוחים ומפותחים.<sup>12</sup>

6. **קרבה למחצבות והעדר שיקום למחצבות:** כ-54% מהתושבים המתגוררים ליד מחצבות בישראל הינם תושבים ערבים (חמשת טבעות ראשונות), ובמחוז הצפון כ-70% מאלה המתגוררים בקרבת

קיימות וסביבה ככלי פיתוח בשלטון המקומי – מדריך יישומי לרשויות המקומיות<sup>11</sup>  
 ח'מאסי, ר. (2016) המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים בישראל, הסרת חסמים ומימוש אתגרי הפיתוח, קרן פרידריך<sup>12</sup>  
 אברט בישראל והמרכז היהודי ערבי, אוניברסיטת חיפה

מחצבות הינם תושבים ערבים. ככל שמתקרבים ממרכז המחצבות כך עולה מספר התושבים שמתגוררים בקרבתם.<sup>13</sup> לבעיה זו רבדים שונים: ברובד הראשון, וכידוע, מחצבות מהוות מפגע בריאותי וסביבתי. מחקרים מראים קשר בין האבק הכרוך בפעילות החציבה לבין מחלות נשימתיות שונות. ברובד השני, מחצבות הן מקור לזיהום אויר, רעש, זיהום למי התהום, זיהום אדמה, פגיעה בנוף וירידת ערך של נכסים שבקרבת המחצבות.

התושבים הערבים חשופים לסיכונים בריאותיים בשל קרבתם למחצבות, אולם, ומצדו השני של המתרס, רשויות ערביות לא נהנות ברובן מתשלומי ארנונה ומיסים המתחייבים מפעילות החציבה, משום שעל פי רוב מחצבות אלה לא נמצאות באזורי השיפוט של רשויות אלה, על אף קרבתם הגיאוגרפית. ברובד השלישי, קיימים מחסומים מבניים רבים לשיקום מחצבות אלה. רוב המחצבות ששוקמו בישראל הן מחצבות הנמצאות בקרבת יישובים יהודיים. על אף קיום עודף תקציבי בקרן לשיקום מחצבות, לא ננקטו צעדים רציניים לשיקום מחצבות בקרבת יישובים ערביים. בנוסף לחקיקה ולפרוצדורה המסורבלת בנושא שיקום מחצבות, קיים תנאי כי רשות מקומית תשתתף בהוצאות שיקום המחצבה וכן לתחזק את האתר המשוקם, תנאי שמקשה מאוד על רשויות מקומיות חלשות.

7. **מרחב ציבורי מוזנח:** המרחב הציבורי בחלק גדול מהרשויות הערביות הינו מוזנח ולא מזמין, הזנחה זו משפיעה על איכות החיים של התושבים.<sup>14</sup> הזנחה זו באה, בין היתר, על רקע הזנחה ואי-אכיפה מטעם הרשויות לחוקים וחוקי עזר בתחום הסביבה. מצב זה מחובר ל"תיאוריית החלונות השבורים",<sup>15</sup> שהוצע לראשונה בשנת 1982 ע"י ג'יימס וילסון וג'ורג' קלינג. התיאוריה גורסת שכאשר בשכונה

<sup>13</sup> מחקר צדק סביבתי, אגודת הגליל, 2007

<sup>14</sup> שם

<sup>15</sup> <https://www.haaretz.co.il/opinions/1.1256254>

מסוימת ישנו חלון שבור שלא תוקן, לא ייקח הרבה זמן עד שיצטרפו אליו חלונות שבורים רבים אחרים, מה שיוביל להזנחה כללית ואפילו הידרדרות לפשע. החלון השבור בתיאוריה זו מסמל הזנחה בתחילת הדרך של בעיות קטנות שלא מטופלות כבר בהתחלה, מה שמוביל עם הזמן להתדרדרות המצב ולהחרפת הבעיות. רק תיקון ובצידו אכיפה בלתי מתפשרת יביאו לשיפור המצב.

## **חסמים**

ניתן לחלק את החסמים שמקשים על הרשויות הערביות בהתמודדותן עם הבעיות הסביבתיות לחסמים תקציביים, חסמים ארגוניים וחסמים תודעתיים.

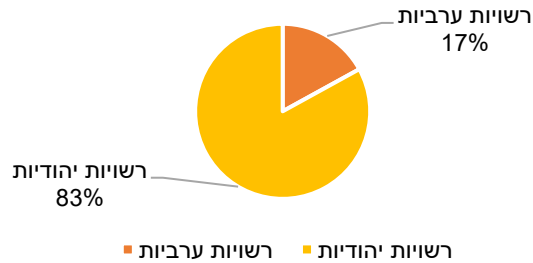
### **1. חסמים תקציביים**

מהניתוח של תקציבי התמיכות של המשרד להגנת הסביבה ברשויות המקומיות בין השנים 2015 ועד 2019 ניתן ללמוד על חלוקת התקציבים הללו בין הרשויות הערביות לאלה היהודיות בכל מה שקשור לפרויקטים סביבתיים.<sup>16</sup> בין השנים 2015 עד 2019, סה"כ התמיכות של משרד להגנת הסביבה בכל הרשויות המקומיות בארץ עמד על 1,610 מיליון ₪. בחינה מעמיקה של נתוני התמיכות של המשרד להגנת הסביבה מראה לנו שהתקציבים המאושרים של המשרד להגנת הסביבה לרשויות הערביות עמד על 17% מכלל התקציבים שניתנו לרשויות המקומיות בישראל, כפי שניתן לראות בתרשים מס' 1, למרות שהיחס שלהן מכלל הרשויות המקומיות בישראל עומד כיום על 30%.

### **תרשים 1**

<sup>16</sup> המשרד להגנת הסביבה. רשימת התמיכות שהעניק המשרד להגנת הסביבה בין השנים 2015-2019.

חלוקת תקציב התמיכות של המשרד להגנת הסביבה  
 בין השנים 2015-2019



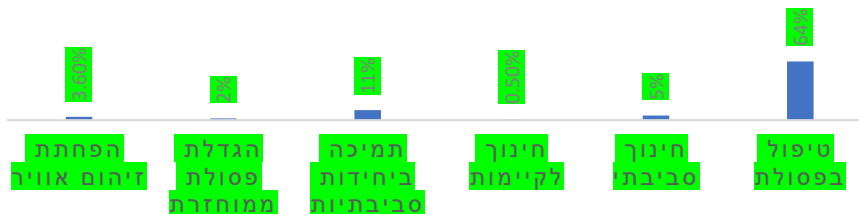
נתון אחר שמעיד על גודל האתגר שאיתו מתמודדות הרשיות הערביות בקידום נושא איכות הסביבה משתקף בתרשים 2, שבוחן כיצד מתחלקות התמיכות של המשרד להגנת הסביבה ברשיות ערביות בנושאים סביבתיים.<sup>17</sup> ניתן לראות שכ- 64% מסך התמיכות שמקבלות הרשיות הערביות הן עבור טיפול בפסולת. כלומר, ברשות הערבית מושקעים מבחינת משאבים, הן במונחים תקציבים, זמן ומשאבים אנושיים בטיפול בנושא סביבתי אחד בלבד שהוא נושא הטיפול בפסולת. הרשיות המקומיות הערביות עדיין מתמודדות עם אתגרים סביבתיים בסיסיים, בראשן ניהול פסולת מצוקה. הדבר נותן את אותותיו בקיום אתרי פסולת פיראטיים הנמצאים בשולי רוב היישובים הערביים, שריפת פסולת ועוד.

לאור זאת, אין כמעט עיסוק באתגרים סביבתיים אחרים שלא לדבר על קידום תנאי סביבה התומכים ברווחת התושבים.

תרשים 2

<sup>17</sup> המשרד להגנת הסביבה. רשימת התמיכות שהעניק המשרד להגנת הסביבה בין השנים 2015-2019. אוחר מ [https://www.gov.il/he/departments/publications/Call\\_for\\_bids/moep\\_subsidies](https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/moep_subsidies)

**פילוח הפרויקטים שנתמכו מהמשרד  
 להגנת הסביבה 2015-2019  
 ברשויות ערביות**



מנתונים אלה עולה תמונה עגומה שלפיה הרשויות המקומיות הערביות כמעט ואינן עוסקות באתגרים ונושאים סביבתיים נוספים חוץ מטיפול בפסולת, לרבות חינוך סביבתי, טיפול בזיהום אוויר, מעבר לאנרגיה חלופית וכד'. עוד עולה מתרשים מס' 2 שלעיל, שהרשות הערבית לא יכולה לעסוק כלל בנושאים סביבתיים שהחשיבות שלהם הלכה ועלתה בשנים האחרונות כמו נושאים של קיימות, אנרגיה מתחדשת, התמודדות עם משבר האקלים ועוד.

**2. חסמים ארגוניים**

על פי פקודת הרשויות המקומיות, על הרשות המקומית מוטלת החובה לפעול, בין היתר, לשמירה על איכות הסביבה, להסדרת תשתיות הביוב ושאר מערכות התברואה ולמניעת מפגעים סביבתיים שעלולים לפגוע בבריאות התושבים ובאיכות חייהם. לשם ביצוע חובותיה בנושא, על הרשות המקומיות להתקין תקנות, לחוקק חוקי עזר ולהפעיל סמכויותיהן בכל הנוגע להקמת תשתיות

סביבתיות ואספקת שירותים בתחום זה.<sup>18</sup> ישנם חסמים ארגוניים שמשפיעים על יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות לטפל או לפתח את נושא איכות הסביבה.<sup>19</sup>

כיום קיימים בישראל כמה רובדי ממשל האחראים על נושא הסביבה, זה כולל ממחלקות סביבתיות עירוניות, מחלקות סביבתיות אזוריות, איגודי ערים לסביבה, אשכולות, רשויות ניקוז, תאגידי מים, מחוזות קק"ל, מחוזות המשרד להגנת הסביבה, ומטה משרד הסביבה, כמפורט להלן:

1. **יחידה סביבתית עירונית:** מחלקה של הרשות המקומית הפועלת בתחומה.
2. **יחידה סביבתית אזורית:** מחלקה הכפופה מבחינה מנהלתית לרשות מקומית אחת, ומטפלת בנושאי איכות הסביבה בכמה רשויות מקומיות. הרשויות המקומיות השותפות בהסכם ביחידה סביבתית אזורית משתתפות בהוצאותיה של היחידה.
3. **איגוד ערים לאיכות הסביבה** תאגיד המוקם בצו של שר הפנים מכוח חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955. מנהלת אותו מועצה שחבריה הם נציגים של הרשויות המקומיות שבתחום האיגוד. הצו מקנה לאיגוד כזה סמכויות ותפקידים בתחום הגנת הסביבה המוענקים בחקיקה לרשות מקומית. הרשויות המקומיות המאוגדות באיגודי הערים משתתפות במימון תקציבו של האיגוד על פי מכסות שנקבעו בהסכם.
4. **מחלקה סביבתית:** מחלקה אינהרנטית של הרשות המקומית **שאינה** מסובסדת על ידי המשרד ופעילותה אינה מפוקחת על ידי מחוזות המשרד.

<sup>18</sup> יוזמות קרן אברהם, מיפוי מפגעים סביבתיים ברשויות יהודיות וערביות בלב הגליל, כתיבה: לורנס עמר ותמנע קולברג, איגוד ערים לאיכות סביבה גליל מערבי, מאי 2010.

<sup>19</sup> שם

חשוב לציין כי פעילותן של שלושת סוגי היחידות שלעיל (1-3) מסובסדת חלקית על ידי המשרד להגנת הסביבה, ומפוקחת על ידי מחוזות המשרד ואגף שלטון מקומי, באמצעות בקרה על תכנית העבודה ודוחות ביצוע שנתיים.

לאתגרים הארגוניים והמקצועיים של הרשות המקומית שנסקור להלן השפעה מרכזית ומשמעותית על היכולת של הרשות המקומית לעסוק בנושאים סביבתיים ולקדם פרויקטים ומיזמים בתחום הסביבה.

#### א. היעדר קיום מחלקות שפ"ע במספר גדול של רשויות וחוסר תפקוד מחלקות קיימות

מהראיונות שקיים מרכז אינג'אז עם גורמים מגופים שונים הפועלים בתחום איכות הסביבה (משרדי ממשלה, עמותות, רשויות מקומיות, איגודי ערים) וגם ממחקרו של ח'מאיסי (2016) ניתן ללמוד עוד על כך שאחד הביטויים של החסם הארגוני ברשויות המקומיות הערביות הינו היעדר קיום מחלקה ייעודית ברשות שתפקדה שיפור פני העיר (מחלקת שפ"ע), שתפעל לטיפול חזות העיר למען איכות החיים של תושבי העיר. מהסקר, שכלל מחצית מהרשויות המקומיות הערביות, התברר כי רק בחמישית מהן קיימת מחלקה המטפלת בשיפור פני העיר, ורק 7.1% מהרשויות דיווחו על שביעות רצון מתפקודה. ח'מאיסי אף מציין כי רבות מהמחלקות הפועלות הן למעשה באחריות מחלקת תברואה או מהנדס היישוב ולא יחידה סביבתית מקומית.<sup>20</sup> תמונת המצב ברשויות המקומיות הערביות הינה מאוד קשה: כל הנושאים שמחלקת שפ"ע צריכה לטפל בהם בצורה מסודרת ומקצועית עם כוח אדם מיומן נפלות על עובד אחד אן מספר מצומצם

<sup>20</sup> ח'מאיסי, ר. (2016) המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים בישראל, הסרת חסמים ומימוש אתגרי הפיתוח, קרן פרידריך אברט בישראל והמרכז היהודי ערבי, אוניברסיטת חיפה.



מאוד של עובדים ברשות, שאין להם את היכולת, הזמן והמקצועיות לטפל בהם כולם, דבר שגורם לכך שהתושב בסופו של יום מקבל רמת שירות ירודה מאוד, אם בכלל.

## ב. היעדר קיום וועדות סביבה במספר רב של רשויות המקומיות ערביות וחוסר תפקוד הוועדות הקיימות

וועדת איכות סביבה היא ועדת חובה על פי חוק בכל סוגי הרשויות המקומיות, ותפקידה היא ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בר-קיימא של הסביבה. תפיסת פעילות ברת קיימא מתייחסת לכל תחומי העשייה ברשות המקומית: בנייה, גינון, תעשייה, תחבורה, מים, ביוב, פסולת, חינוך, תעסוקה, פיתוח קהילתי ומנהל. הנושאים בטיפול ועדות איכות הסביבה ברשויות: פסולת (עידוד המחזור, הטמנה, הפרדה במקור, פסולת אלקטרונית, גזם, חומרים מסוכנים. נאמני ניקיון

;תכנון עירוני ותוכניות אב סביבתיות; זיהום אוויר; רעש ( מפוחים, שדות תעופה, תחבורה); אנטנות סלולריות; שטחים פתוחים; טבע עירוני; בנייה ירוקה; מים וביוב (חסכון במים, מים אפורים, טיפול בשפכים); ירוק העיריה (חסכון במשאבים), תחבורה בת-קיימא. וועדת איכות הסביבה צריכה לבחון את כלל מדיניות הרשות ולזהות מהלכים סותרים פיתוח בר-קיימא.<sup>21</sup>

רק מספר מזערי של רשויות מקומיות ערביות מתפעלות וועדות סביבה. הוועדות לרוב מוקמות למראית עין "על הנייר", אך בפועל הן אינן מתפקדות לא כל שכן, שרוב הרשויות המקומיות הערביות אינן מודעות להרכב של וועדת הסביבה, שעל פי תיקון לחוק אמורה לכלול שני נציגי ציבור שהינם תושבי המקום. וועדות אלה, המאוישות ברובן ע"י חברי המועצות, אינן נתפסות לאטרקטיביות על ידיהן.

<sup>21</sup> אתר אינטרנט. חיים וסביבה תשתית לתנועה הסביבתית. ועדות איכות הסביבה. כניסה מיום 26.7.2020

### ג. מבנה חלוקת האחריות והסמכות:

על אף ההסדרה של סמכויות ואחריות הרשות המקומית בתחומי הסביבה באמצעות שורה ארוכה של חוקים, מעולם לא נקבע מבנה ארגוני מחייב עבור הטיפול בתחום הסביבה ברשויות המקומיות. המודל הקיים היום הוא מורכב: מצד אחד, הוא מעניק לרשויות המקומיות את רוב הסמכויות להסדרת נושאי סביבה, האחריות לפיתוח תשתיות סביבתיות, פינוי ואכיפת מפגעים בתחומי השיפוט, ומצד שני, מעניק סמכויות נוספות, חלקן מקבילות, לשורה ארוכה של גופים נוספים וביניהן: המשרד להגנת הסביבה, איגודי ערים לאיכות הסביבה, יחידות סביבתיות, אשכולות אזוריים ועוד, ללא כל תיאום והסדרה וללא סנכרון. רוב התפקידים והסמכויות מוטלות על הרשויות באופן אחיד, ללא קשר לגודלן או חוזקתן, מה שמטבע הדברים מוביל לכך שרשויות חלשות מבחינה ניהולית, מקצועית ותקציבית, יתקשו לעמוד בתפקידים המוטלים עליהן. מהראיונות והמפגשים שקיים אינג'אז עולה שבקרב עובדי מחלקות הסביבה או מחלקות השפ"ע הקיימות ברשויות חלוקת הסמכויות והאחריות בין היחידה הפועלת בתוך הרשות לבין היחידות הסביבה האזוריות או האשכולות לא תמיד ברורה, מה שמייצר בלבול ובלגן שיש למנוע.

### ד. נושא איכות הסביבה נמצא בסדר עדיפות נמוך של הרשות המקומית

הרשויות המקומיות הערביות עסוקות בעל כורחן בסוגיות "יותר" דחופות ושטפות, וזה כתוצאה מכל מיני גורמים כמו המצב הפיננסי הקשה של רוב הרשות, בעיות תכנון ובנייה כרוניות ועוד, לכן נושא איכות הסביבה נתפס כפחות דחוף וחשוב. מהראיונות והפגישות שאינג'אז קיים עלה שבעיה זו הינה יותר רצינית ברשויות מקומיות קטנות וחלשות.

### ה. אין ברשות כוח מניע לקידום איכות הסביבה בין מקבלי ההחלטות או הדרג הבינוני

ראשי רשויות ערביות מרוכזים יותר בעיסוק בנושאים אחרים שנתפסים בעיניהם כיותר חשובים ומעדיפים להשקיע בפרויקטים מוחשיים וגם הם לרוב מונעים משיקולים פוליטיים שמונעים מהם להשקיע בנושאים סביבתיים.

#### ו. סוגיית האשכולות:

נקודה בעייתית נוספת שעלתה בחלק מהראיונות שאינג'אז קיים עם בעלי תפקידים ברשויות המקומיות הערביות ופעילי סביבה היא נושא האשכולות. בקרב הרשויות הערביות החברות באשכולות או הנמצאות בתהליכי הצטרפות לאשכולות, עולה חשש שצרכי הרשויות הערביות לא יבוא לידי ביטוי בצורה מספקת לצד הצרכים והאינטרסים של הרשויות היהודיות. החשש עולה מתוך הכרה שרשויות מקומיות ערביות אינן מסוגלות, הן בהיבט של מקצועיות והן בהיבט של כוח אדם, להיות שותפות פעילות בפרויקטים והמיזמים של האשכול באופן השווה לרשויות היהודיות החזקות. סיבה נוספת היא כי באשכולות רבים הרשויות הערביות הן מיעוט, ולכן כוחן מוגבל. מצד שני, ישנם רשויות שדווקא רואות באשכול צעד מבורך כי הוא עוזר להן בהזלת עלויות ומעלה את רמת השירותים שהן מספקות לתושבים.

#### ז. חסמים ארגוניים הקשורים במחסור בכוח אדם מוכשר

אחת הבעיות הקשות שרשויות מקומיות ערביות מתמודדות איתן בתחום קידום איכות הסביבה הוא מחסור בעובדים וכוח אדם מוכשר ברשות המקומית. הידע וההכשרה בתחומי סביבה מהווים תנאי עיקרי להצלחת הרשות המקומית בהתמודדות עם האתגרים הסביבתיים. נקודה זו עלתה כמעט בכל הראיונות שאינג'אז קיים עם בעלי תפקידים ברשויות המקומיות ועם פעילים בתחום הסביבה.

### 3. חסמים תודעתיים

ישנו חוסר במודעות חינוכית וחברתית לסביבה בחברה הערבית. המודעות לנושא איכות הסביבה, קיימות ונושאים סביבתיים אחרים אינה נחלתם של בתי הספר בלבד, למרות שבתחום בתי-ספר קיימת מגמת שיפור בחברה הערבית כפי שניתן לראות בנתונים המציגים את כמות בתי הספר שקיבלו הסמכה כבתי ספר "ירוקים". אך הפערים בתקציבים המופנים לחינוך הפורמאלי והבלתי פורמאלי בין התלמידים הערבים ליהודים פוגעים במאמץ זה. בנוסף מחקרים שעוסקים בשינוי הרגלי חיים מקיימים והטמעתם מראים כי ישנה חשיבות רבה לקיומו של מרכז חינוכי שיכול להדגים אורח חיים מקיים. ולכן אי קיומם של מרכזים עירוניים כאלה בתחומי הרשויות הערביות מהווה חסם מאוד רציני להטמעת הקיימות בקרב התושבים, ולא רק התלמידים.<sup>22</sup>

### אי מימוש תקציבים כתוצאה מהחסמים

הדוגמא הבולטת ביותר לאי ניצול תקציבים שנובע מהחסמים אותם הזכרנו בפרק הקודם הינה בתוכנית "סביבה שווה" של המשרד להגנת הסביבה.<sup>23</sup> בשנת 2010 הוקם פורום המורכב מאנשי מפתח בתחום הסביבה מהחברה הערבית אשר לקח על עצמו את האחריות לקדם תכנית ממשלתית כוללת לטיפול בנושאי פסולת במגזר הערבי. התוכנית אושרה בהחלטת ממשלה 1496 במרץ 2014 וכותרתה הייתה "הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית".<sup>24</sup> מאוחר יותר תכנית זו קיבלה את השם "סביבה שווה". מטרת תכנית "סביבה שווה" היא יצירת שינוי משמעותי בניהול מערך הטיפול בפסולת על כל

<sup>22</sup> מחקרי הנגב, ים המלח והערבה. כיצד מובילים שינוי סביבתי-חברתי בקהילה עירונית? 2014  
<sup>23</sup> הכנסת – מרכז המחקר והמידע. הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזים והבדואים. כתיבה: ד"ר אילה אליהו. 2019  
<sup>24</sup> ספקטור-בן אר, ש. (2016) איכות הסביבה ביישובי החברה הערבית, מרכז המחקר והמידע, הכנסת, ירושלים.

זרמיה ביישובים הערביים, תוך צמצום ההשפעות הסביבתיות בכל המרחב הגיאוגרפי, שיפור השירות הניתן לתושבים ביישובים אלה וכתוצאה מכך, שיפור איכות חיי התושבים.<sup>25</sup>

התקציב שהוקצה לתוכנית "סביבה שווה" עמד על כ-308 מיליון ש"ח לשנים 2014-2017, מתוכם 240 מיליון ש"ח יועדו לרשויות מקומיות ערביות ו-60 מיליון ש"ח הוקצה לפתרונות קצה. מנתונים שאספנו עולה כי נכון לשנת 2019 נוצל 51% בלבד מהתקציב של "סביבה שווה" על ידי הרשויות הערביות.<sup>26</sup> יתרת הקרן עד לסוף שנת 2019 עמדה על 109 מיליון שקלים, והיא צפויה להסתיים בשנת 2020.<sup>27</sup> התוכנית עזרה לטפל בחלק מהנושאים הסביבתיים מבחינת ניצול תקציבים וקידום פרויקטים:<sup>28</sup>

- רכש כלי אצירה: 71 רשויות ואיגוד ערים אחד קיבלו התחייבויות בסך 81.25 מיליון שקלים, שמתוכם נוצל 65.62 מיליון שקלים, כלומר 81% ניצול.
- שיקום מפגעים + פרויקטים סביבתיים: 74 רשויות קיבלו התחייבויות בסך 114.23 מיליון שקלים, שמתוכם נוצל 41.9 מיליון שקלים, כלומר 37% אחוז ניצול.
- חינוך והסברה: 18 רשויות קיבלו התחייבויות בסך 12.4 מיליון שקלים, שמתוכם מנוצל 5.17 מיליון שקלים, כלומר 42% אחוז ניצול.

<sup>25</sup> האתר של המשרד להגנת הסביבה:

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Waste/Equal-Env-Waste/Pages/Equql-Env-North.aspx>

<sup>26</sup> אורי טל, מרכז פסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, במסגרת הכנס של פורום ראשי רשויות ופקידים בכירים, מרכז אינג'אז, אפריל 2018.

<sup>27</sup> המשרד להגנת הסביבה. דוחות כספיים שנתיים של הקרן לשמירת הניקיון. דוח כספי 2019.

<sup>28</sup> הכנסת – מרכז המחקר והמידע. הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזים והבדואים. כתיבה: ד"ר אילה אליהו. 2019

- אכיפה אזורית: 5 רשויות ו-5 איגודי ערים קיבלו התחייבויות בסך 12.85 מיליון שקלים, שמתוכם נוצל 5.43 מיליון שקלים, כלומר 42% אחוז ניצול.
- תשתיות אזוריות: רשות מקומית אחת (אום אל-פחם) קיבלה התחייבות בסך 12 מיליון שקלים, שמתוכן לא נוצל כלום מהתקציב.

לסיכום ניתן לומר, שבפרק זה מיפינו את החסמים והאתגרים איתם מתמודדות רשויות מקומיות ערביות, כאשר מתוך סקירה זו ניתן לראות בבירור שהרשויות הערביות עסוקות לרב בגישור על פערים בתקציבים, טיפול בפסולת המקומית, פיתוח תשתיות כמו ביוב ומים, חינוך פורמאלי ובלתי פורמאלי ללא דגש מוגבר על נושא הסביבה. במסמך של משרד הפנים שמתייחס לפערים בין רשויות מקומיות עלה הנתון כי ההוצאה הממוצעת לשנת 2014 ב-10 הרשויות החלשות כלכלית היא 3,232 ₪ לתושב, בעוד ב-10 הרשויות החזקות היא 23,316 ₪ לתושב.<sup>29</sup> חלק גדול מהשירותים הנגרעים מסל השירותים לתושב ברשויות החלשות הם שירותים סביבתיים, כך הופכת איכות הסביבה ברשויות המוחלשות, ובכלל זה, רוב הרשויות הערביות בישראל, לירודה ופוגענית.

בנוסף החסמים הארגוניים תוחמים את פעילות הרשויות ב"כיבוי שריפות" ואינם מאפשרים לה להתפתח מעבר למחויבות הבסיסית שלה לספק שירותים בסיסיים לתושבים, ללא יכולת לקיים תכנון אסטרטגי וארוך טווח בנושאי סביבה וקיימות.

### פרק ג': מענה לבעיה במסגרת 922

<sup>29</sup> להבי, ס, ורומנו, ג.(2016) כלכלת השלטון המקומי בישראל-ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים.

חשוב לציין שבתוכנית החומש הקודמת, תוכנית 922, לא קיבל נושא הסביבה שום התייחסות  
 תכנונית או תקציבית מיוחדת, מה שגרם לכך שהפער בין הרשויות הערביות ליהודיות בנושא בסביבה  
 העמיק עוד יותר. ולכן, הדרישה שלנו היא שהמלצות נייר זה יהוו את בסיס לדיונים בין הוועד הארצי  
 לבין משרדי הממשלה השונים בנושא הסביבה.

## פרק ד': התפיסה שרוצים לקדם

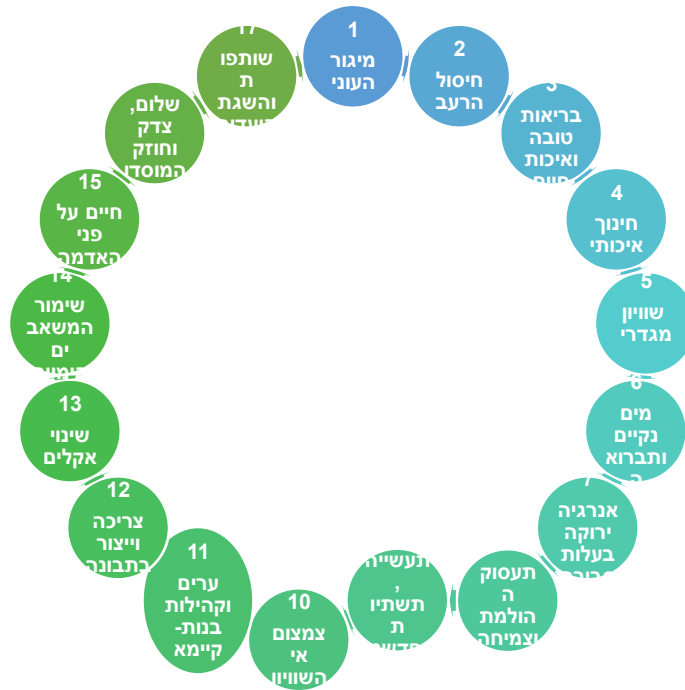
### קידום הסביבה ברשויות הערביות

אדם בריא בסביבה בריאה; זהו הרציונל העומד בבסיס קידום נושא הסביבה ברשויות המקומיות  
 הערביות, זאת ועוד. קידום איכות הסביבה ברשויות המקומיות הערביות יהווה מנוע צמיחה חשוב  
 מאוד בשנים הבאות. אימוץ הרשויות המקומיות הערביות כל, או אפילו חלק מיעדי הפיתוח הבר-  
 קיימא יוביל אותם לפיתוח סביבתי, תודעתי, חינוכי, חברתי וכלכלי בטווח הארוך.

### א. פיתוח בר-קיימא ברשויות הערביות

בספטמבר 2015 אימצה העצרת הכללית של האו"ם סדר יום לשנת 2030 בנושא פיתוח בר-קיימא.  
 סדר היום מתבטא בשורה של מטרות ויעם להשיג עד שנת 2030, המכונים יעדי פיתוח בר-קיימא:<sup>30</sup>

<sup>30</sup> הכנסת. מרכז המחקר והמידע. יעדי פיתוח בר קיימא של האו"ם (SDGs). חומר רקע לדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה.  
 2018



הגישה שאנו רוצים לקדם הינה לחבר בין הרשויות המקומיות הערביות ליעדים שאפתניים אלה באמצעות המרתם ליעדים מקומיים של הרשות. כך, הרשויות המקומיות תהוונה את חוד החנית בפיתוח הישובים הערביים, הן מבחינה כלכלית, חברתית וסביבתית. ומצד שני, מדינת ישראל ברמת התכנון והראייה האסטרטגיים, ובהחלטות הממשלה השונות לשנים 2030, וגם 2050, כבר פועלת להשגת יעדים אלו. בדו"ח של המשרד להגנת הסביבה בנושא היערכות מדינת ישראל לשינוי אקלים באפריל 2021 מחודד מעמדו הייחודי והפגיעות של השלטון המקומי משינוי האקלים העולמי בכלל והלאומי בפרט ויש הכרה בחשיבות הצורך של השלטון המקומי להיערך להתמודד עם האתגרים שנובעים ממצב

זה.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> דוח המשרד להגנת הסביבה "היערכות מדינת ישראל לשינוי אקלים" אפריל 2021



השלד המקצועי והארגוני שאמור לחבר בין הרשויות המקומיות הערביות ויעדים אלה צריך להתבסס על יכולות גבוהות שכוללות: כלים ניהוליים מתקדמים, יכולות בקרה ודיווח, פיתוח שיתופי פעולה, שיפור ופיתוח הכלכלה המקומית.<sup>32</sup>

**ברמה הניהולית:** יש לפתח מערכת ניהול סביבה, תקצוב סביבתי, הערכת השפעה על הסביבה, תכנון מופחת עלויות, ביקורת פנימית בנושא הסביבה, מבני תמחור. גיבוש תכנית היערכות לשינויי אקלים שמבוססת על טיפוח המערכות האקולוגיות ודאגה לאוכלוסיות המוחלשות.

**ברמת הבקרה והדיווח:** יש לפתח מדדי קיימות, יש לקבוע יעדים מדידים ודוחות בקרה תקופתיים.

**ברמת שיתופי הפעולה:** לבנות מנגנון לייעוץ ומעורבות קהילתית, שיתוף פעולה רשמי בין רשויות מקומיות אחרות, הרשות תטמיע עקרונות בנייה ירוקה בהליכי תכנון ובנייה לשינוי משמעותי באיכות הבנייה ובאיכות החיים בעיר. במרץ 2020 אושרה במועצה הארצית תקנה לחיוב בנייה ירוקה בדירוג בסיסי של כוכב אחד.

הרשות המקומית תשתף את הציבור בקבלת החלטות בנושאי סביבה ובכללם החלטות הנוגעות למדיניות אקלים שאפתנית ומכילה – פיתוח מערכי חינוך בנושאי האקלים, עידוד תושבים להפחתת פליטות ואורח חיים מקיים, בדוגמא אישית של הרשות המקומית ועובדיה.

<sup>32</sup> European Environment Agency. Towards Sustainable Development for Local Authorities. Approaches, Experiences and Sources. February 1997.

**ברמת שיפור ופיתוח הכלכלה המקומית:** צריכה ירוקה עם אחריות חברתית, סימון מוצרים סביבתיים, עסקים ירוקים, חקלאות אורבנית, תכנון ועיצוב אקולוגי, הרשות תקדם אנרגיה מקיימת – התקנת פאנלים סולאריים על מבני הציבור בעיר, על שטחים מופרים (שמורות טבע וגנים לאומיים, יערות, שטחים חקלאיים ושטחי בור) וזאת כי שטחים אלה הם הבסיס לפיתוח בר-קיימא בעתיד, כך שאם הם לא יישמרו תחסר תשתית גיאוגרפית מספקת להמשך הפיתוח בעתיד תמיכה בהתקנת מערכות פרטיות, בעיקר לאוכלוסיות מעוטות יכולת.

### **ב. הטמעת המודל המוצע ברשויות המקומיות הערביות:**

לאחר בחינה שעשינו בפרק הקודם לגבי המצב הקיים ברשויות המקומיות הערביות, והאתגרים והחסמים הניצבים בפניהם לקידום נושא איכות הסביבה, ועל מנת להשיג יעדים אלו שמוצגים במודל, על הרשויות המקומיות הערביות לפעול ביתר שאת לקידום הנושאים הבאים, תוך בניית תוכנית פעולה כוללת בנושא סביבה, מבנה ארגוני, יעדים להשגה וכדומה:

#### **1. חיזוק מחלקות סביבתיות מקומית שמטפלת בנושאי הסביבה**

כפי שנזכר בפרק הקודם, ברשויות המקומיות הערביות יש מעט מאוד מחלקות סביבתיות. בנוסף, בחלק גדול מהרשויות המקומיות הערביות אחראי התברואה הינו גם אחראי על התחום הסביבתי, ובחלק מהרשויות המחלקה קיימת רק ברמה ההצהרתית. המצב הקיים של ריבוי שכבות בנושא הסביבה (יחידות מקומיות, יחידות אזוריות, איגודי ערים, אשכולות, מחוזות המשרד להגנת הסביבה) מקשה על הבנת המערכת והתנהלותה. נוסף על ריבוי השכבות שתואר לעיל, מתקיימת בישראל מגמה שמעודדת יצירת מבנה של שלטון אזורי. יצירת רובד כזה משמעותו מעבר למבנה שלטוני רב-רובדי שבו מתקיימים יחסי גומלין בין השלטון המרכזי ורובדי

שילטון נוספים, ונוצרת ביניהם חלוקה חדשה של אחריות, סמכויות ומשאבים. הרמה האזורית אינה מנותקת מהרמות השונות בהיררכיה ויש לה תפקידים שונים ביחס לרמות השונות ולכן תפיסת האזוריות מדגישה את הצורך בתיאום ותכלול אנכי אל מול הרמה הלאומית והרמה המקומית. חשוב לציין כי סמכויות האשכולות גם כיום נגזרות באופן ישיר מסמכויות הרשויות המאוגדות בהן, ולכן טווח הסמכויות של האשכולות מוגבל לסמכויות שמצויות כיום בידי רשויות מקומיות.

בשל הסרבול שהמבנה הרב שכבתי שקיים היום מייצר, ישנה חשיבות רבה בחיזוק הרמה המקומית שמטפלת בנושאי הסביבה מכמה סיבות:

- היחידה הסביבתית המקומית היא הקרובה ביותר לתושב ומבינה הכי טוב את צרכיו והיא זו שנושאת באחריות לטיפול בסביבת החיים היום-יומית של התושב.
- אנשי קשר מחויבים ומקצועיים ביחידות הסביבתיות המקומיות מהווים את התנאי להצלחה בלהוציא מן הכוח אל הפועל את הפוטנציאל בעבודה המשותפת בין הרשויות.
- במידה רבה, ישנו יתרון מוכח ליחידות האזוריות, איגודי הערים והאשכולות בטיפול בנושאים סביבתיים מסוימים. למרות זאת, הוצאת הטיפול בנושאים סביבתיים מסוימים מאחריות הרשות המקומית, למשל לידי האשכולות, אינה מייטרת את תפקידיה וחשיבותה של היחידה הסביבתית המקומית. פוטנציאל הפעילות האזורית הינו רב וקיימת הסכמה רחבה כי שיתוף הפעולה בין הרשויות יכול להביא לפתרונות יעילים ולפיתוח כלכלי משמעותי. לצד זאת, מנהלי איגודים ואשכולות טוענים כי ללא אנשי קשר מחויבים ומקצועיים ביחידות המקומיות הם אינם מצליחים להוציא מן הכוח אל הפועל את הפוטנציאל בעבודה המשותפת.

- יחידה סביבתית מקומית מכירה טוב יותר את התנאים הסביבתיים של המקום הספציפי.

▪ יחידה סביבתית מקומית יכולה לתרום עשייה סביבתית על מנת לאגם, לחסוך ואף לייצר משאבים חדשים ליישוב: השבת מים, התקנת פאנלים סולאריים על מבני ציבור ועוד.

▪ קיומה של יחידת סביבה מקומית יכול לאפשר התמקדות בנושאי סביבה ואקולוגיה, פיתוח סביבתי, קידום פרויקטים ושיתופי פעולה בין הרשויות והגופים השונים, ולא להשקיע את מירב האנרגיה בנושא אחד כדוגמת פינוי פסולת

▪ **2. הקמה וחיזוק של וועדות סביבה ברשויות**

כפי שנקבע בחוק, הוועדה לאיכות הסביבה היא ועדת חובה בכל הרשויות המקומיות. תפקידה של ועדה זו הוא "ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני-קיימא של הסביבה"<sup>33</sup>. חשוב לדעת שהוועדה לאיכות הסביבה היא וועדה סטטוטורית, אך החלטותיה אינן מחייבות את הרשות, ולכן חשוב מאוד שיתוף הפעולה בינה לבין מחלקת הסביבה המקומית, ולהשפיע על ההתנהלות הסביבתית של הרשות המקומית. הנושאים בהם אמורה לעסוק וועדת הסביבה ברשות המקומית הינם מגוונים ביותר:

- לעקוב באופן שוטף אחרי כל פרויקט שהרשות המקומית מבצעת, ולייעץ או להגיש המלצות על אלמנטים סביבתיים שיש לשלב בתוך כל פרויקט.
- למפות ולבצע כל מהלך להפחתת זיהום האוויר המקומי.
- להקים וועדת היגוי בשיתוף יועצים מקומיים ו/או ארגוני סביבה מקומיים לזהות צרכים עכשוויים או עתידיים בנושאי הסביבה.
- קידום מהלכי תקשורת ואירועים וכנסים בכל מה שקשור למוכנות לחירום סביבתי, קיימות וכך נושא סביבתי מקומי.

<sup>33</sup> הוועדה לאיכות הסביבה, מהדורת אינטרנט מעודכנת לתאריך אלול התש"ע, ספטמבר 2010, משרד הפנים.

▪ מתן המלצות על כל מהלכי הרכש של הרשות מהזווית הסביבתית.

אי קיומה של פונקציה חשוב זו במסגרת הארגונית והמקצועית של הרשות המקומית הערבית פוגע ביכולת של הרשות לפתח ולקדם נושאים כמו: החוסן העירוני, בריאות הציבור, מוכנות לשעת חירום, פיתוח בר-קיימא, ועוד.

### 3. העלאת המוכנות של הרשויות לשעת חירום ושינוי אקלים:

שינוי אקלים מהווה תופעה גלובלית אשר מצריכה היערכות והירתמות ברמה העולמית. לשינוי האקלים השלכות על הטבע, מגזר החקלאות, משק המים, משק האנרגיה, הבטיחות, התושבים ובריאותם ויש לו השלכות על יחסים בינלאומיים בין המדינות. דו"ח המשרד להגנת הסביבה בנושא "היערכות ישראל לשינוי אקלים" מאפריל 2021 שם דגש על חשיבות הנעת השלטון המקומי והיערכותו להתמודדות עם שינוי האקלים. פיתוח המוכנות ואת היכולות של השלטון המקומי להתמודדות עם מצבי חירום כתוצאה משינוי האקלים הינו קריטי.<sup>34</sup> על הרשות להשקיע הרבה מאמצים ומשאבים ארגונים ותקציביים בכמה נושאים שיכולים לשפר את היכולות שלה להתמודד על מצבי חירום: הפחתת זיהום האוויר, ניקיון העיר וטיפול בפסולת, תכנון וטיפוח שטחים פתוחים, שקיפות ציבורית, אירועי חינוך וקהילה, שיתוף ציבור וכדומה. פעילות הרשות המקומית באה לידי ביטוי גם בחיפוש ערוצים להתייעלות בצריכת האנרגיה והמים במבנים ובתשתיות ברחבי העיר.

ברמה העקרונית ישנן שתי גישות רווחות כיום שממשלות מאמצות בהתמודדות עם שינוי האקלים בעולם:

<sup>34</sup> דוח המשרד להגנת הסביבה "היערכות ישראל לשינוי אקלים" אפריל 2021

## Mitigation - הפחתה, הקלה

### Adaptation - התגלות

**הפחתת פליטות גזי חממה (mitigation):** לפני הוועידה לשינויי אקלים בפריז בשנת 2015, הכריזה ישראל על יעד רוחבי בלתי מותנה לצמצום פליטת גזי החממה לנפש ב-26% מרמות הפליטה שנמדדו בשנת 2005. הכרזה זו מתורגמת ליעדי מדיניות מוגדרים במגזרים שונים במשק, שיש לפעול להשגתם עד 2030: ירידה של 17% בצריכת החשמל ביחס לתרחיש "עסקים כרגיל" – 17% מהחשמל הנצרך ייוצר ממקורות אנרגיה מתחדשים, וירידה של 20% בפליטות מתחבורה. בשנת 2016 אישרה ממשלת ישראל תוכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית.

**היערכות לשינויי האקלים (adaptation):** בעקבות החלטת ממשלה מחייבת משנת 2009, גובשה תוכנית לאומית להיערכות לשינויי האקלים, הכוללת תוכניות פעולה ספציפיות עבור משרדי הממשלה השונים. דליפות וטיפול בהן, ובמניעת זיהום מקורות המים העירוניים.

#### 4. מעבר לשימוש באנרגיה מתחדשת

תחום האנרגיה המתחדשת יכול ללמד אותנו איך בעצם שלושת העוגנים של קיימות מתחברים יחדיו מבחינה כלכלית, חברתית וסביבתית לכדי שיפור החוסן העירוני וחיזוק היערכותה של הרשות המקומית למצבי משבר, בדגש על מצבי חירום הכרוכים בפגיעה בתשתיות או באספקה כדוגמת מצבי חירום ביטחוניים או אקלימיים. החלטות הממשלה מהשנים האחרונות קבעו יעדי ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות: יעד של 17% התייעלות אנרגטית (צמצום צריכת חשמל) עד 2030.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> יעדי משק האנרגיה לשנת 2030. משרד האנרגיה. מרץ 2019

## א. ייצור מקומי של אנרגיה סולארית בחברה הערבית

באוקטובר 2020 אישרה הממשלה יעד שלפיו עד 2030 30% מהחשמל של מדינת ישראל ייוצר מאנרגיות מתחדשות. לרשויות המקומיות פוטנציאל רב של שטחי גגות מוסדות ציבור המתאימים להתקנת מערכות סולאריות, ובכלל אלה מבני מוסדות חינוך ומבני משרדי הרשות. כמו כן, לרשויות מקומיות יש חניונים, גני משחקים, מגרשי ספורט וכיו', שגם הם עשויים להתאים למערכות סולאריות. מערכות אלה ייצרו עבור הרשויות המקומיות מקורות אנרגיה ירוקה, חיסכון בהוצאות החשמל וכן תזרים הכנסות קבוע, לאחר החזר ההלוואה. תקופת החזר ההלוואה הינה לרוב 6-7 שנים, תלוי בהיקף ההשקעה, ובסופה ייוצר לרשות המקומית מקור הכנסה קבוע לתקציבה השוטף של הרשות. פוטנציאל ההכנסות של רשות מקומית ממערכות סולאריות יכול להסתכם במיליוני שקלים בשנה.<sup>36</sup> למרות זאת ועל אף הפוטנציאל הכלכלי העצום והתרומה לסביבה, לפי נתוני משרד האנרגיה, עד אוקטובר 2020 רק 141 רשויות מקומיות הגישו בקשה להלוואה מטעם מפעל הפיס למימון הקמת מערכת סולארית, מתוכן רק 45 רשויות ערביות.<sup>37</sup>

מהמחקר שנעשה ע"י אנג'אז, מרכז השל, NAZO, TAEQ והשגרירות האמריקאית עולה שישנם לא מעט חסמים להתקנה של מערכות סולאריות ע"י הרשות המקומית, חסמים אלה כללו:

- א. מגבלות של שטחים פתוחים ביישובים שניתן להשתמש בהם להצבת פאנלים סולאריים
- ב. חסמים פיננסיים בקרב הרשות: המודל הכלכלי המקובל כיום להקמת מערכות סולאריות הינו לקיחת הלוואה לטווח של 7-8 שנים, המוחזרות מההכנסה שהרשות מקבלת עבור ייצור חשמל. מודל זה נתפס כלא מוצלח כי מדובר על זמן החזר הלוואה ארוך מדי, הוא מגדיל את עומס המלוות של

<sup>36</sup> ייצור מקומי של אנרגיה סולארית בחברה הערבית, סיכום מחקר והמלצות, אנג'אז, מרכז השל  
<sup>37</sup> משרד האנרגיה. פילוח בקשות שהוגשו לקרן תמיכות להקמת מערכות PV. כניסה מיום 10.8.2020

הרשות וכרוך בסיכון לכדאיות העסקה לטווח הארוך בשל חשש מבעיות ותקלות של המערכת. כמו כן, מדובר על השקעה שנמצאת בסדר עדיפות לא גבוה בסולם הרשות.

ג. חוסר ידע: חוסר ידע וחוסר ניסיון בהתקנת מערכות סולאריות על גגות מבני ציבור. הרשות מתקשה ליישם את המתווה גם אם היא מעוניינת.

ד. חוסר אמון ברשויות: חוסר אמון ברשויות, ובכלל זה משרד האנרגיה, רשות החשמל ו/או חברת החשמל.

### ב. ייצור אנרגיה סולארית ע"י תושבים

כמו כן, קיימות היום יוזמות ברחבי העולם אשר מעודדות משפחות שהכנסתם השנתית נמוכה לקבל תמיכה בהתקנת מערכות סולאריות לייצור חשמל ביתי, וזאת במטרה להפחית את הוצאות החשמל. בישראל רשות החשמל יוזמת מהלך לעידוד תושבים להתקין מערכות סולאריות על גגות הבתים הפרטיים שלהם.

### החסמים שזוהו בקרב תושבים:

1. **חוסר ידע:** חוסר ידע בסיסי בכל הקשור למערכות סולאריות, התקנתן, הליך ההרכבה והכדאיות הכלכלית שלהן.

2. **חסמים פיננסיים:** עלות ההקמה הגבוהה מהווה חסם מרכזי בקרב התושבים.

3. **מחסור בשטחי גג מתאימים:** המחסור בקרקעות זמינה לבנייה למגורים ביישובים הערביים מייצר מציאות שבה גגות בית המשפחה משמש פוטנציאל לבנייה עתידית.

4. **חוסר אימון ברשויות:** תושבים העלו חשש לגבי העקביות של המדיניות הממשלתית בנושא וחשש לגבי תשלום התעריף המובטח ע"י רשות החשמל.



### ג. עידוד התייעלות אנרגטית ברשויות המקומיות:

התייעלות אנרגטית משמעה ניצול מושכל של משאבי האנרגיה, כלומר המשך הפקת מוצרים ותועלות

כלכליות ושמירה על איכות החיים המודרנית תוך הפחתת הביקוש לאנרגיה.<sup>38</sup>

ישנם דרכים רבות שהרשויות יכולות לאמץ כדי לחסוך באנרגיה, דרכים אלה כוללות:

1. **תחום התאורה:** קרוב ל-45% מהחשמל הנצרך ע"י רשויות מקומיות משמש להפעלת מערכות תאורה. החלפת מערכות תאורת רחוב, תאורת שטחים ציבוריים ורמזורים במערכת תאורה חכמה צפויה לחסוך בין 20-25% בצריכת החשמל של הרשות המקומית.<sup>39</sup>
2. **תחום מערכות מיזוג במבני ציבור:** התקנת מערכות חיישנים ומצלמות שמדליקה ומכבה מערכות המיזוג בבניין ע"פ נוכחות בלבד, מה שמפחית את צריכת החשמל בקרוב ל-25%.<sup>40</sup>
3. **תחום הגברת הבידוד במעטפת המבנים:** טיפול זה יש בו פוטנציאל בהקטנת צריכת האנרגיה לאקלום. כמו כן, שדרוג גגות מבני הציבור בשטח הרשות מפחית צריכת האנרגיה בקומות העליונות של המבנים ולא כרוך בהשקעה רבה.
4. **תחום האשפה:** שימוש בטכנולוגיות חדשות שמאפשרות תכנון חכם של פינוי אשפה ושל מסלולי פינוי האשפה, כך ניתן לחסוך משמעותית בצריכת הדלק.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת "התייעלות אנרגטית בתאורת חוץ ברשויות מקומיות" פברואר 2012 <sup>38</sup>  
 שם. <sup>39</sup>  
 שם <sup>40</sup>

חסמים רבים מקשים על רשויות מקומיות ביישום תוכניות התייעלות אנרגטית כמו מחסור במידע וחוסר מודעות בדבר הפוטנציאל שבהתייעלות אנרגטית ברשויות, חוסר בנתונים על הטכנולוגיות החדשות וקושי ביישומן, היתכנות פוליטית של יישום פרויקטים כאלה ובעיות במימון.<sup>41</sup>

#### ד. עידוד הכנסת תחבורה ירוקה ליישובים הערביים:

עידוד הפחתת שימוש ברכב פרטי ומעבר לשימוש בתחבורה הציבורית, במיוחד תחבורה ציבורית ירוקה, מהווה יעד חשוב בדרך להפחתת זיהום האוויר והגברת הניידות. התבססות על רכב פרטי מהווה מצב בעייתי שיש לו הרבה השלכות כמו עומסי תנועה כבדים, תאונות-דרכים, אובדן שעות עבודה רבות וזיהום אוויר ניכר. כדי לקדם שימוש בתחבורה ציבורית ותחבורה חכמה צריך בראש ובראשונה להשקיע בתשתיות, כך שיאפשרו תמיכה בכלי תחבורה כאילה ולהתאים מערך התחבורה הציבורית ליישובים הערביים לצרכיה הייחודיים של האוכלוסייה. כמו כן, יש צורך להכניס את השימוש באוטובוסים חשמליים ליישובים ערביים.

לסיכום נאמר שבפרק זה רצינו להראות שישנה דרך בה הרשות המקומית יכולה להביא לשינוי מאוד משמעותי בקידום איכות הסביבה ובריאות התושבים, וזאת דרך אימוץ הסעיפים השונים שסקרנו לעיל. כדי לחולל שינוי סביבתי-חברתי-כלכלי בתחומי הרשות המקומית הערבית יש לפעול להקמה של יחידות סביבה עירוניות המושתתות על תמיכה נכונה מצד משרדי הממשלה, ומבוססת על מבנה ארגוני וצוות מקצועי איכותי. בנוסף, ישנו צורך להפעיל את הועדות המקומיות ברשויות, מתוך אמונה שיש להן תרומה עיקרית בתמיכה, ליווי, בקרה ותכנון של נושאים הקשורים לאיכות הסביבה ברשות המקומית.

שם 41

## פרק ה' – המלצות מדיניות

ההמלצות שאנו מביאים בפרק זה מטרתם קידום נושא איכות הסביבה ברשויות המקומיות הערביות, מתוך תפיסה של פיתוח בר-קיימא שלוקחת בחשבון היבטים סביבתיים, כלכליים וחברתיים כמו גם ההתמודדות עם שינוי האקלים. גודלם של האתגרים והחסמים הקיימים ברשויות הערביות הינם עצומים והם מונעים מהן לקדם את נושא הסביבה עד כה באופן מיטבי. מצב זה מחייב תוכנית עבודה אפקטיבית מצד הממשלה, הסטת תקציבים מיידי, והקצאת תקציבים ארוכת טווח שתאפשר לרשות המקומית הערבית יכולות תכנון ועשייה ארוכות טווח.

ההמלצות מתחלקות לשתי רמות: הרמה הראשונה, מיידי ונוגעת להמשך יישום תוכנית "סביבה שווה" וקידום פרויקטים סביבתיים. ברמה השנייה, אנו מעלים המלצות לגיבוש תוכנית חומש חדשה בנושא קידום איכות הסביבה.

### הרמה המיידית – המשך 2021:

- דרישה לניצול יתרת תקציב תוכנית "סביבה שווה" שעומד על 109 מיליון שקלים עד לסוף שנת 2021 ומכאן לקדם מתן ארכה להתחייבויות הניתנות במסגרת התוכנית גם לסוף שנת 2021.
- דרישה למתן ארכה עד לסוף שנת 2021 עבור "קול קורא לתמיכה ביחידות סביבתיות לשנים 2017-2020". מדובר על תקציב (מקורי) תמיכה שוטפת ביחידות סביבתיות קיימות בסך 103 מיליון ש"ח, ובנוסף תמיכה בהקמת יחידות סביבתיות חדשות בסך 6 מיליון ש"ח.

### תוכנית חומש לאיכות הסביבה 2021-2025:

• 16000 Nazareth 50724 P.O.Box 50724 الناصرة 16000 • ת.ד. 50724 נצרת 16000

• Tel: 04-6566572 • Fax: 077-4320886 •

[injaz@injaz.org.il](mailto:injaz@injaz.org.il)

[www.injaz.org.il](http://www.injaz.org.il)

## ארגוני:

- לחייב באופן מנדטורי הקמת מחלקות (יחידות סביבתיות) מקומיות ולדרוש שינוי במנגנון התמיכות של המשרד להגנת הסביבה, כך שיכלול תמיכה תקציבית ביחידות הסביבה המקומיות.
- לשנות את שיטת המאציינג הנהוגה היום בקולות קוראים, ולקדם במקומה מאצ'ינג דיפרנציאלי.
- לדרוש הקמת ועדה משותפת בין וועד ראשי הרשויות הערביות, ארגוני חברה אזרחית, ופקידים בכירים במשרד להגנת הסביבה, לצורך מיפוי חסמים בעניין קידום איכות הסביבה ברשויות הערביות, בחינת אופן ההעצמה של ועדות הסביבה ברשויות המקומיות הערביות.
- קידום תוכנית הכשרה למנהלי מחלקות תברואה, סביבה ושפ"ע במימון המשרד להגנת הסביבה לצורך פיתוח מקצועי ממוקד בנושאי הסביבה.

## חינוך וקהילה:

1. להכניס את נושא הסביבה והקיימות כמקצוע חובה וכחלק מתוכנית הלימודים הרשמית בכל בית ספר, לרבות מוסדות מוכרים שאינם רשמיים.
2. דרישה לקול קורא לתמיכה בהקמת מרכזים עירוניים חינוכיים בנושא קיימות וסביבה. (מרכז קיימות מקומי הוא עוגן לקידום אורח חיים מקיים במגוון צירי פעולה ברמת השכונה או הרשות המקומית. מרכז הקיימות מוקם בחלל ציבורי נגיש לקהילה [מתנ"ס, בית ספר וכו'] ומשמש כמקום פיזי בקהילה הממחיש את הערוצים השונים בהם יש לקדם אורח חיים מקיים.
3. עידוד הקמת "מועצות ירוקות" של תלמידים, אשר ישמשו כשגרירי איכות סביבה בבתי הספר שלהם ובקהילה.
4. קידום תוכניות של שיתוף ילדים ונוער בעשייה עירונית פעילה, למען הסביבה ובריאות הציבור.

## כוח אדם:

1. קידום תוכנית הכשרה למנהלי מחלקות תברואה, סביבה ושפ"ע במימון המשרד להגנת הסביבה לצורך פיתוח מקצועי ממוקד בנושאי סביבה.
2. הוספת כוח אדם למחלקות הסביבה ברשויות. בנוסף למנהל יוקצו רכזי חינוך סביבתי.
3. לעגן בחוק חובת מינוי אחראי על תחום הסביבה, בדומה לתפקידים נוספים כמו גזבר, מנהל תחום חינוך ועוד.
4. הכשרת כוח אדם אשר יתמקצע בתחום קידום איכות הסביבה.
5. הכשרות מקצועיות לחברי וועדות איכות הסביבה.
6. מינוי והכשרה של אחראי על יישום תקנות חופש המידע. 0העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור). על אף שקיימת חובה כזו, אין ברשויות כוח אדם מקצועי אשר יישא בתפקיד זה.

## מחסור במידע ונתונים:

1. בניית אינדיקטורים סביבתיים במגוון רחב של נושאים הכוללים, ניהול פסולת, אוויר, מים ועוד. כמו כן, מעקב והערכה אחרי אינדיקטורים אלה.
2. קידום הנגישות למידע וידע סביבתיים.

## הסברה ומודעות:

1. לקבוע מכסה קבועה לקמפיינים הסברתיים בערבית מתקציב המשרד להגנת הסביבה בנושא.
2. קידום הנגישות למידע וידע סביבתיים.
3. בתקצוב להקמת פורום שמטרתו העלאת המודעות לתחום הסביבה בקרב הרשויות הערביות והאוכלוסייה הערבית.

## מבחינה תחומית, יש להתמקד בנושאים האלה:

### שינויי אקלים:

1. שיתוף נציגים מהציבור הערבי בהתוויית המדיניות הממשלתית בנושא שינויי אקלים (הן מיטגציה והן היערכות לשינויי אקלים).
2. יש להכין תכנית היערכות לאומית ולא תכניות משרדיות. כל משרד ממשלתי ורשות ציבורית רלוונטית תכין תוך 6-9 חודשים דוח מיפוי לנושאים אשר באחריות המשרד והמלצות להיערכות. לאחר מכן תוכן תוך 6-9 חודשים תכנית לאומית משותפת אשר תעשה את הסנכרון המתבקש בין המשרדים השונים
3. תקצוב ממשלתי לביצוע מחקר מקצועי וסקרי פגיעות לשינויי אקלים, לבחינת מוכנות הרשויות המקומיות הערביות לשינויי אקלים. המחקר יבחן תרחישי קיצון (קור קיצוני, יום קיצוני, סופות חריגות, שלג, שיטפונות וכדומה) ופגיעות היישובים הערביים, הן ברמה של התושבים והן ברמה של התשתיות. המחקר יבדוק השפעות של מצבי קיצון אקלימיים מבחינת פגיעות האוכלוסייה, הערכות כמותיות לפגיעה כלכלית ועוד. על בסיס סקרים אלה, יקודמו תוכניות פעולה להתמודדות עם שינויי אקלים ברשויות המקומיות (תכנית של 10 שנים).
4. לדרוש התייחסות מיוחדת לרשויות הערביות בתוכנית החדשה שפורסמה באפריל 2021 בעניין "היערכות מדינת ישראל לשינויי אקלים". כידוע, אוכלוסיות מוחלשות, לרבות נשים ומיעוטים, נמצאים בעמדה יותר נמוכה מבחינת פגיעות לשינויי אקלים. אי לכך, תכנית היערכות ברמה הלאומית צריכה להביא בחשבון את הפערים בין האוכלוסיות השונות.

### פסולת:

- הקמת צוות מקצועי משותף לבחינת פתרונות מותאמים לניהול נושא הפסולת ברשויות הערביות, מתן המלצות ותוכנית ליישומן, בהתאם לאסטרטגיית הפסולת העדכנית. מוצע לקבוע מראש תקופת עבודה תחומה בזמן של הצוות ולקבוע שהצוות יגבש בסופה מסמך הצעות שתתורגם להצעות לאישור הממשלה. הצוות יכלול נציגי המשרדים הרלוונטיים, נציג וועד ראשי הרשויות הערביות, נציג מטעם ארגוני הסביבה שייבחר ע"י ארגון הגג "חיים וסביבה".
- המגמה של ניהול אזורי הינה מבורכת, אבל מחייבת התאמה בין תפקידי הרבדים לבין סמכויותיהם, מיפוי סדיר של המשימות השונות אשר יוטלו על הדרגים השונים, וחלוקת הסמכויות והאחריות המתאימים לכל דרג.
- צמצום פסולת ועידוד הפרדה של פסולת בכל המוסדות העירוניים והציבוריים בתחום הרשות.
- עידוד הקמת מרכזי "יד שנייה".

#### אנרגיה סולארית:

- קידום פרויקטים של אנרגיה מתחדשת, ודרישה למסגרת תקציבית מיוחדת לרשויות המקומיות הערביות לקידום פריסה של מתקנים פוטו-וולטאיים במבני ציבור, לדוגמה החרגת תחום זה מתקרת המלוות המאושרת לאותה שנת כספים.
- דרישה למימון מלא מצד המשרד להגנת הסביבה לסקרי אנרגיה ברשויות המקומיות הערביות. סקרי אנרגיה יכולים לקדם תהליכי התייעלות אנרגטית ברשות המקומית, וזאת תייצר תמורה כלכלית בטווח הקצר והבינוני: הפחתת עלויות שיכולה לנוע בין 20-30% בתחומים של החשמל, דלק ומים.

- הקמת מרכז ידע מקצועי בתוך הרשות המקומית, בניהול ממונה האנרגיה, תוך הסברת התחום לתושבים מבחינת ההשפעה הסביבתית והכדאיות הכלכלית.
- לבנות מהלך שמטרתו העלאת המודעות בנושא ייצור מקומי של אנרגיה מתחדשת בקרב הרשויות המקומיות הערביות. המהלך יכול חשיפה של ראשי הרשויות ובעלי תפקידים בכירים לפוטנציאל העצום הגלום בייצור אנרגיה ע"י הרשות המקומית.
- הקמת פורטל ייעודי בשפה הערבית שמנגיש את המידע על הליך ייצור אנרגיה על גגות בתים פרטיים לתושבים .

### התייעלות אנרגטית

1. מינוי ממונה צריכת אנרגיה ברשויות, אשר תפקידו יהיה העברת דיווחים לגבי צריכת האנרגיה של הרשות.
2. גיבוש תוכניות ומקורות מימון לרשויות שמיישמות פתרונות להתייעלות אנרגטית, במסגרת מענקי מדינה, מסלולי פטור ממס, תוכניות תמרץ דרך חברת החשמל.

### תחבורה ציבורית ותחבורה ירוקה

1. עידוד קידום רובעים חופשים ממכוניות במרכזי היישובים, רובעים שמעודדים הלכתיות, רכיבת אופניים ושימוש בתחבורה ציבורית.
2. השקעה בכבישים ובתשתיות ברשויות מקומיות ערביות כדי שיוכלו לתמוך בתחבורה ציבורית, בדגש של תחבורה ירוקה.
3. סלילת שבילים להולכי ברגל בכל מרחב היישוב ובעיקר בצירים המובילים למוסדות חינוך ומבני ציבור.
4. לתמרץ עובדים להגיע בתחבורה ציבורית למקומות העבודה.

### שטחים פתוחים



1. קידום תכנון הקמת שטחים פתוחים בתוך היישובים
2. פיתוח כלל השטחים הפתוחים בתוך הרשות ובסביבתה וטיפוחם.

### מחצבות

- המשרד להגנת הסביבה יבצע סקרי השפעה על הבריאות ביישובים הערביים הסמוכים  
1. למחצבות.
2. המשרד להגנת הסביבה יציב ו/או יורה למפעילי המחצבות להציב תחנות ניטור אוויר  
ביישובים הערביים הסמוכים למחצבות.
3. בחינה מחודשת של הקריטריונים למימון ושיקום מחצבות והסרת חסמים פרוצדורליים  
בפני שיקום מחצבות.

### פרק ו' – מדדי הצלחה

1. הגדלת התקצוב לרשויות הערביות ע"י משרד הגנת הסביבה, כך שיתן מענה הולם לצרכי הרשויות הערביות ויפצה אותן על שנים של אפליה תקציבית ופערים משמעותיים בין לבין הרשויות היהודיות.
2. השלמת הקמה ותפעול של וועדה בין וועד ראשי הרשויות, ארגוני החברה האזרחית ופקידים בכירים במשרד הגנת הסביבה, שתתמקד בזיהוי החסמים וקידום נושא איכות הסביבה ברשויות הערביות.
3. ליותר ממחצית הרשויות הערביות יש תכנית פעולה להיערכות לשינויי אקלים בנוסף להשלמת מחקר מקצועי לבחינת מוכנות רשויות מקומיות ערביות לשינוי אקלים תוך שלוש שנים.
4. נושא הסביבה והקיימות הופך תוך 3 שנים להיות מקצוע חובה בבתי הספר.
5. הקמת 5 מרכזים עירוניים וחינוכיים בנושא קיימות וסביבה בכל שנה.
6. קידום חקיקה בעניין חובת מינוי אחראי על תחום הסביבה ברשויות המקומיות תוך 3 שנים.
7. פיתוח אינדיקטורים סביבתיים שמכסים פרמטרים שונים לרבות ניהול פסולת, אנרגיה מתחדשת, איכות אוויר, איכות מים ועוד. שיפור בכל האינדיקטורים תוך שנתיים.
8. הגברת שימוש בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים ב- 20% כל שנה.

9. הציבור הערבי יהיה מודע יותר לנושאי הסביבה השונים. יבוצע סקר בהתחלה שיבדוק את עמדות הציבור הערבי, הידע שלו והתפיסה שלו בנושאי סביבה שונים וסקר בתום 3 שנים.

---

• 16000 Nazareth P.O.Box 50724, 50724 הנאסרה 16000 • ת.ד. 50724 נצרת 16000 •

Tel: 04-6566572 • Fax: 077-4320886 •

[injaz@injaz.org.il](mailto:injaz@injaz.org.il)

[www.injaz.org.il](http://www.injaz.org.il)