



محامون من أجل إدارة سليمة  
عورכי دין לקידום מנהל תקין

אזרחים למען הסביבה  
مواطنون من أجل البيئة  
Citizens For the Environment



جمعية الجليل  
אגודת הגליל  
The Galilee Society



المركز العربي للتخطيط البديل  
The Arab Center for Alternative Planning  
המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

8.3.2022

לכבוד,

השרה להגנת הסביבה, גב' תמר זנדברג

מנהלת מחוז צפון ומנהלת התכנית לשיפור הסביבה בחברה הערבית, הגב' דורית זיס

מנהלת אסטרטגיה וחדשנות, גב' רותם שמאי

מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, גב' גלית כהן

שלום רב,

## המלצות בעניין תכנית סביבתית לחברה הערבית:

### החלטת הממשלה מס' 550 מיום 2021/10/24

אנו, ארגונים העוסקים בתחומי סביבה, שלטון מקומי ותכנון ובנייה בחברה הערבית, מברכים על החלטת הממשלה והיוזמה של השרה להגנת הסביבה תמר זנדברג להוביל תכנית לשיפור המצב הסביבתי בחברה הערבית כאשר העיקרון המוביל לבניית המתווה הינו שיתוף הציבור הערבי וארגוני החברה האזרחית בתהליך קבלת החלטות בדבר יישום ההחלטה.

יחד עם זאת, אנו מתרשמים כי מרחב הפעולה וההשפעה של מתווה תכנית העבודה אינם מספיקים ואנחנו סבורים כי בחלק גדול מהנושאים דרוש תהליך נוסף של חשיבה משותפת של כלל הגורמים להצעת פתרונות מותאמים ושינויים יותר גדולים ושפתניים, דבר אשר מחייב הקמת צוותים מקצועיים נוספים.

כמו כן, במקביל לפתרונות שיוצעו במסגרת התכנית, יש לפעול ככל הנדרש לביצוע שינויים רוחביים נוספים באמצעות החלטות, קביעת נהלים, או שינויי חקיקה, ובשיתוף עם משרדי הממשלה הרלוונטיים.

להלן מספר המלצות פעולה בנושאי הליבה של החלטת הממשלה, ואשר לדעתנו נמצאים בעדיפות ראשונה לטיפול ומומלץ להתמקד בהם בשלב הראשון.

נציגי הארגונים החתומים מטה ישמחו לשתף פעולה ולהשתתף בתהליכי חשיבה ובניית תכניות.

## חיזוק מערך ניהול הסביבה ברשויות המקומיות

ההון האנושי הוא בסיס הכרחי לכל תחום פעילות ברשות המקומית. ברשויות הערביות יש מחסור חמור במיוחד בכוח אדם בתחום הסביבה, ובחלקן אף אין בכלל.

על פי הנתונים שאספנו<sup>1</sup>, מתוך 69 רשויות ערביות, רק ב- 15 רשויות קיימת מחלקה לאיכות הסביבה; ב- 20 רשויות קיימת מחלקת שפ"ע ו/או פקח סביבתי או פקח עירוני; ב- 34 רשויות קיימת יש רק מחלקת תברואה (או תברואה ורישוי עסקים) או לא קיימת אף מחלקה שמטפלת בענייני הסביבה. ברוב הרשויות כמעט ואין אכיפה לחוקים הסביבתיים, הכלליים או חוקי העזר המקומיים כאשר אלה וכמעט ואין אכיפה לחוקי העזר המקומיים.

**תיקון מחסור זה ברכיבי המינהל הסביבתי והפיקוח הינו צעד הכרחי לכל הליך של קידום הסביבה ברשויות המקומיות הערביות. נדגיש כי היעזרות בשירותים של אשכולות או איגודי ערים בנושאים מסוימים, אין בה בשום אופן ליתר את הצורך בכוח אדם פנימי בכל רשות ורשות.**

גם במקרים בהם קיימים עובדים בתחום איכות הסביבה, הידע והכלים המצויים בידם אינם מספיקים ונדרשים הרבה תהליכי הכשרה לעובדי הרשויות. בהקשר זה נדגיש כי בניית היכולות איננה אירוע חד פעמי אלא תהליך המחייב גם ליווי מתמשך במטרה לחבר בין הידע שנרכש לבעיות קונקרטיות שעולות בשטח.

### עקרונות מומלצים לבניית התכנית לחיזוק המינהל הסביבתי ברשויות

- א. התכנית חייבת להתייחס לנושא כוח האדם ומחלקות הסביבה ברשויות.
- ב. ההתייחסות תכלול תחילה הגדרה של מערך ארגוני בסיסי אשר חייב להיות קיים בכל רשות, ובהתאם, בניית תכנית למינוי אחראים על תחום הסביבה ברשויות שאין בהם עובדים כאלה או קיים בהם רק תברואן וכיוב' ו/או הוספת אנשי מקצוע במחלקות קיימות, בהתאם לדרישות של המערך וכפי שיוגדרו.
- ג. התכנית צריכה לקחת בחשבון את ההבדלים בין הרשויות השונות ממספר היבטים: גודל, מצב כלכלי, מצבת כוח האדם ברשות, חברות באיגוד ערים/אשכול/יחידה סביבתית ועוד, ולבנות 2-3 מסלולים אשר יכללו פתרונות שונים.
- ד. בניית מערך הכשרות והשתלמויות לעובדי הרשויות המקומיות הערביות (נגיש מסמך נפרד בעניין ההכשרות) ומימון יועצים פרטניים אשר ילוו את הגורמים הרלוונטיים בתוך

---

<sup>1</sup> הנתונים נאספו במסגרת פרויקט משותף בין הארגונים: עורכי דין לקידום מנהל תקין, אזרחים למען הסביבה, וחיים וסביבה (ע"ר), במהלכו נערך בשנת 2021 מיפוי למצב הקיים ברשויות המקומיות הערביות בנוגע לעובדים המועסקים בתחום איכות הסביבה.

הרשות לצורך גיבוש תכנית עבודה להטעמת נושאי הקיימות ואדפטציה לשינויי אקלים בכלל מחלקות הרשות בהתאם לצרכים שלה וליוויה עד להוצאת התכנית לפועל.

ה. הגדרת איש קשר / רכזי שלטון מקומי במחוזות של המשרד להגנת הסביבה, ועדכון נוהל השתתפות נציגי המשרד להגנת הסביבה בישיבות הוועדות לאיכות הסביבה ברשויות המקומיות (תיקון סעיף 149 לפקודת העיריות).

#### **פיקוח ואכיפה:**

ו. יש לוודא כי בכל רשות תתבצע פעילות של פיקוח ואכיפה, בין אם באופן עצמאי או באמצעות הגופים האזוריים, ובהתאם לגודל הרשות וקריטריונים נוספים (לפיהם יחולקו הרשויות כאמור לעיל). במקביל, יש לבצע שורה של שינויי חקיקה להגברת האכיפה, והסדרת העבודה מול קבלני פינוי פסולת (יפורטו במסמך נפרד).

### **הטיפול בפסולת ברשויות הערביות**

נושא הפסולת הוא אחד האתגרים המרכזיים שהרשויות הערביות לא מצליחות להתמודד איתן. לדעתנו, ללא שינוי יסודי במנגנון העבודה הקיים, דינה של כל תכנית בתחום להיכשל.

#### **עקרונות מומלצים לבניית התכנית בנושא פסולת ברשויות הערביות**

- א. הפתרונות תלויים גם בחלק הראשון, וקיומו של מערך ניהול בסיסי בתוך הרשות המקומית, הוא תנאי שבלעדיו אי אפשר לקדם כל פתרון שהוא. כמו כן, הפתרונות תלויים בחסמים ארציים שרלוונטיים לכלל הרשויות במדינה ואינם יחודיים לרשויות הערביות.
- ב. כני"ל לגבי הסדרת תחומי האחריות בין הגופים השונים. ניהול אזורי מתאימם רק לנושאים מסוימים, ובתנאי שהשותפות בין הרשויות והגופים האזוריים (כמו יחידות סביבתיות אזוריות, איגודי ערים ואשכולות) תיעשה באופן מוסדר, מחייב ושקוף. לכן, יש לפעול כדי להוסיף חובה (ע"י תיקון חוק איגודי ערים) על כל הצדדים לעיגון חלוקה ברורה ובכתב של חלוקת העבודה ותחומי האחריות בין השותפים.
- ג. בפתרונות צריך לקחת בחשבון את ההבדלים בין הרשויות השונות ממספר היבטים: גודל, מצב כלכלי, מצבת כוח האדם ברשות, חברות באיגוד ערים/אשכול/יחידה סביבתית ועוד. מוצע לחלק את הרשויות ל 3 מסלולים ולבנות סל של פתרונות שונים. לשם כך, יש צורך בהקמת צוות עבודה מקצועי שימשיך לבנות את הפתרונות.
- ד. אחד המסלולים יכלול את הרשויות החלשות ביותר ו/או שבהם יש בעיות חמורות, ולבנות עבורן סל פתרונות נפרד, אשר יכלול ליווי של איש/אנשי מקצוע חיצוניים שייבחרו על ידי המשרד ואשר ילוו את הרשויות האלה במשך תקופה שתקבע, לצורך הסדרת ניהול נושא הסביבה ברשות, בניית תכנית עבודה, יישום החלטות התכנית, הסדרת ההתקשרויות עם קבלנים ותאגידי מחזור, הסדרת ו/או סגירת תחנות מעבר ועוד.

- ה. התכנית תכלול יעד להסדרת אתרי פסולת ותחנות מעבר לא מוסדרים שמופעלים על ידי הרשויות.
- ו. הפתרונות צריכים להיות מסונכרנים עם התקדמות היישום של אסטרטגיית הפסולת של המשרד.
- ז. שיתוף הקהילה- לא ניתן להצליח בתהליכי פסולת ללא שיתוף מלא של הציבור. ישנם מספר פיילוטס מוצלחים שניתן לאמץ חלק מהם/להציע מספר אופציות שייבחרו ע"י הרשויות.

## **היערכות הרשויות הערביות לשינויי האקלים**

שינויי אקלים הפכו לעובדה הנותנת את אותותיה בצורה מובהקת בכל היבט והיבט של חיינו. לצד צעדי מיטיגציה שעשויים להאט את ההתדרדרות, קיים צורך להיערך לשינויים בלתי נמנעים אלה. יחד עם זאת, וכידוע, אוכלוסיות חלשות; בין היתר נשים, פליטים, מיעוטים וכדומה; פגיעים יותר להשלכות של שינויי אקלים. הדבר נכון לגבי היישובים הערביים בישראל, הנמצאים בעמדה נחותה בכל הקשור להיערכות לשינויי אקלים. התשתיות הפיזיות הרעועות ביישובים הערבים; רמת השירותים המוניציפליים הנמוכה; והפרופיל הבריאותי הנמוך של התושבים הערביים- כל אלה מגבירים את מידת הפגיעות שלהם לשינויי אקלים. חרף זאת, רמת המודעות לנושא בקרב התושבים הערביים היא נמוכה; וכך גם בקרב הרשויות המקומיות הערביות כאשר לרוב המוחלט; אם לא לכולן, אין אסטרטגיה או תכנית פעולה להיערכות לשינויי אקלים.

### **עקרונות מומלצים לבניית התכנית בנושא שינויי אקלים ברשויות הערביות**

- א. נושא האדפטציה לשינויי אקלים הוא חוצה משרדים ויש לו נגיעה לרוב משרדי הממשלה: פנים, חינוך, רווחה, אנרגיה, בריאות, סביבה ועוד. חשוב לסנכרן את העבודה בנושא הזה בין המשרדים השונים. שני הנושאים המרכזיים אשר נמצאים בעדיפות ראשונה לטיפול ברשויות הערביות הם: הכנת תכניות היערכות + מיפוי, נתונים ומחקר.
- א. הכנת סקרי פגיעות לשינויי אקלים ביישובים הערביים: תכנית/פעולות אדפטציה לשינויי אקלים צריכות להיות מותאמות למאפיינים הייחודיים של כל יישוב. אומנם רב המשותף על השונה, עדיין קיימת שונות במידת הפגיעות של היישובים הערביים לשינויי אקלים. הפגיעות נמדדת עפ"י שלושה מדדים מצטברים: מידת החשיפה למפגע; מידת הרגישות למפגע; וכושר ההסתגלות הקיים. הפגיעות מתייחסת הן לפגיעות הפיזיות והן לפגיעות החברתיות.
- ב. הכנת תכנית פעולה להסתגלות לשינויי אקלים הכוללת יעדים קצרי טווח ויעדים ארוכי טווח. יש לציין כי קיים אתגר באיתור הנתונים והמידע הנחוצים להכנת סקרי פגיעות; כך למשל לא תמיד קיימים נתונים זמינים לגבי מצב אקונומי של התושבים; עוני אנרגטי ועוד.

- ג. ביצוע סקרי הפגיעות ותכניות ההיערכות ייעשה ע"י אנשי מקצוע שייבחרו על ידי גופים מקצועיים, ובהתאם לנוהל שייבנה בנפרד.
- ד. הקצאת תקציב למימון מחקרים ואיסוף נתונים.
- ה. מימון פעולות אדפטציה קונקרטיות מיידיות לפי הצרכים של הרשויות: נטיעת עצים, גנים ציבוריים, גגות ירוקים, הצללה, נקודות מים ברחובות, מסלולי הליכה מותאמים.
- ו. הגדלת התקציבים המכוונים לחברה האזרחית (בין אם ארגונים ובין אם קבוצות) להעצמה בנושא פעילות אקלימית וביצוע פרויקטים המחזקים את החוסן הקהילתי האקלימי.

## **קהילה, חוסן קהילתי ושיתוף ציבור**

**מעורבות קהילתית** היא מרכיב מרכזי בכל תכנית, הן בעבודה שוטפת והן בהתמודדות עם משברים.

תפקיד השלטון המקומי בפיתוח חוסן קהילתי מקומי הינו תפקיד קריטי ועל מנת שהציבור יהיה שותף על הרשות המקומית להוביל מספר פעולות יזומות בכלל ההתנהלות שלה כששני העקרונות המובילים אותה הינם: שיתוף ושקיפות.

### **עקרונות מומלצים לבניית התכנית בנושא שיתוף ציבור**

- א. זיהוי הגופים הרלוונטיים כמו: ועדות איכות הסביבה הסטטוטוריות של הרשויות, ועדי הורים, מועצות תלמידים, צוותי חירום ישוביים, מרכזי חוסן.
- ב. מבין הגופים הנ"ל ואחרים, לדעתנו **וועדות איכות הסביבה** יכולות להיות החממה אשר מרכזת ו/או מתכללת את הפעילות מול הקהילה, מאחר והרכב הוועדות, אשר נקבע לפי החוק, כולל עובדי מועצה, חברי מועצה, נציגי ציבור וארגוני סביבה.
- ג. הוועדות הנ"ל יקבלו ייעוץ בבניית תוכנית עבודה מקצועית תוך כדי תהליך שיתוף ציבור קבוע כחלק מתוכנית העבודה כמו קיום מפגשי חשיפה לעבודת הוועדה, ימי עיון ולמידה פתוחים לקהל הרחב של התושבים, העברת שאלונים וסקרי דעת קהל בקרב התושבים סביב סוגיות סביבתיות. הייעוץ לוועדות ייעשה במסגרת סל הייעוץ הכללי לרשות או בנפרד.

## **חינוך והסברה בחברה הערבית**

קיים כיום מחסור גדול מאד בפעילויות חינוך והסברה בחברה הערבית. רוב הפעילות הקיימת כיום נעשית על ידי תכניות נקודתיות והיא מתוכננת וממומנת ע"י משרד החינוך, אינה מקיפה את כלל השכבות ואין בה עקרון הרצף החינוכי הדרוש, ולא נעשית כחלק מתוכנית מערכתית והמשכית, ומתוך ראייה ישובית רחבה ומקיפה הכוללת תשתית, חינוך, והסברה.

גם הקולות הקוראים של המשרד להגנת הסביבה בחברה הערבית בד"כ מכילים פרק קטן אשר מיועד לחינוך והסברה ומהווים נתח קטן מהתכניות מבחינת ההיקף התקציבי, היקף ועומק הפעילות ורציפותה ולכן הם גם פוגעים במחויבות מנהלי בתי הספר לקלוט פעילות כזו והתוצאה היא שהתכניות האלה לא מצליחות להביא לידי שינוי אמיתי הן מבחינה חינוכית והן מבחינת העלאת מודעות בקרב הציבור.

### **עקרונות מומלצים לבניית התכנית בנושא חינוך והסברה**

- א. הסברה לציבור צריכה להיות רכיב בכל תכנית פעולה .
- ב. ההסברה צריכה להיעשות בשפה הערבית ובהתאמה תרבותית.
- ג. נדרשת הלימה בין פעולות ההסברה לבין שאר הדרישות והתוכניות.
- ד. תכניות הסברה ומנהיגות לקהל הרחב: יבוצעו על ידי ארגוני חברה אזרחית ו/או בשיתוף הוועדות לאיכות הסביבה ברשויות.
- ה. חינוך סביבתי- מומלץ להקים צוות נפרד בשיתוף משרד החינוך למתן המלצות ופתרונות כוללים להבטחת סנכרון ורצף בין התכניות, והרחבת החינוך לכלל מוסדות החינוך באופן אחיד ומלא.

בברכה,

עו"ד נידאל חאיק, מנהל עמותת עורכי דין לקידום מינהל תקין  
עו"ד ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת אזרחים למען הסביבה  
יוסף עסאקלה, מנהל המחלקה הערבית, החברה להגנת הטבע  
עו"ד אמירה עראף, מנהלת המחלקה לצדק סביבתי, אגודת הגליל  
עו"ד לילא סוויד, מנהלת פרויקטים, מרכז אינג'אז  
אדר' רנין עודה, מנהלת פרויקטים, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי