



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

דוח ביקורת פנימית

בנושא פיקוח

במחוזות- מערכת

הביקורים

ינואר 2023



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

29.01.2023

לכבוד
מר גיא סמט

מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה

שלום רב,

הנדון: דוח ביקורת פנימית בנושא פיקוח במחוזות- מערכת הביקורים

מוגש בזה דוח ביקורת סופי בנושא שבנדון.

הביקורת בוצעה ע"י אגף הביקורת במשרד בהתאם לתוכנית העבודה. תמצית הממצאים וההמלצות מרוכזים בתקציר המנהלים ובמפת עיקרי הדוח.

הדו"ח מציג את הקשיים בהליכי הפיקוח ואת העבודה הרבה העומדת בפני המשרד בתחום זה.

אבקש להודות על שיתוף הפעולה של עובדי המטה והמחוזות לאורך ביצוע הדו"ח. תחום זה הינו בליבת עבודתם וניכר כי הצורך בקבלת תשתית טובה לעבודת הפיקוח ובכלל זה מינוי גורם במשרד אשר יהיה אמון על תחום הפיקוח, קביעת מדיניות פיקוח לכל התחומים במשרד, ביצוע פיתוחים במערכת הממוחשבת, איוש התקנים והקצאת תקנים נוספים, הינה משמעותית ביותר לצורך ניצול המשאבים באופן מיטבי לטובת פיקוח סדור ומשפיע.

ניכר כי המקצועיות והמסירות של עובדי המחוזות והמטה מהווה בסיס איתן לביצוע שינוי משמעותי אשר יוכל לקדם את יכולת הפיקוח של המשרד.

הוראות סעיף 6א בחוק הביקורת הפנימית קובעות כי: "הוגש דין וחשבון של המבקר הפנימי כאמור בסעיף 6, תקיים הנהלת הגוף הציבורי דיון בממצאיו תוך 45 יום מיום הגשתו".

אודה לכינוס ישיבה בראשותך לדיון בממצאי הדוח.

לאחר הדיון ישלח סיכום ישיבה הכולל את החלטותיך והלוי"ז שיקבע על ידך לביצוע ההחלטות.

מעקב אחר יישום ההחלטות יבוצע כל רבעון עד ליישום מלא של כל ההחלטות.

בברכה,

שירן כהן, רו"ח

המבקר הפנימית



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

תוכן עניינים:

3	חלק א' - תמצית מנהלים
3	1. מפת עיקרי הדוח
4	2. תמצית מנהלים
17	חלק ב' - רקע
17	1. כללי
18	2. מבוא
19	חלק ג' – ממצאים, מסקנות והמלצות
19	1. הפיקוח במחוזות- סקירה אנליטית
19	1.1 כמות הדוחות
22	1.2 כמות גורמי הפיקוח
24	1.3 דוחות פיקוח שמבוצעים באמצעות מיקור חוץ
28	2. תכנון העבודה השנתית לפיקוח במחוזות- תכנית פיקוח
34	3. מערכת ביקורים
34	3.1 אפיון המערכת
35	3.2 השימוש במערכת הביקורים
44	4. ציקליסטים (רשימות תיוג)
47	5. דוחות הפיקוח
50	6. דוחות יחידות סביבתיות
53	7. מעקב אחר דרישות



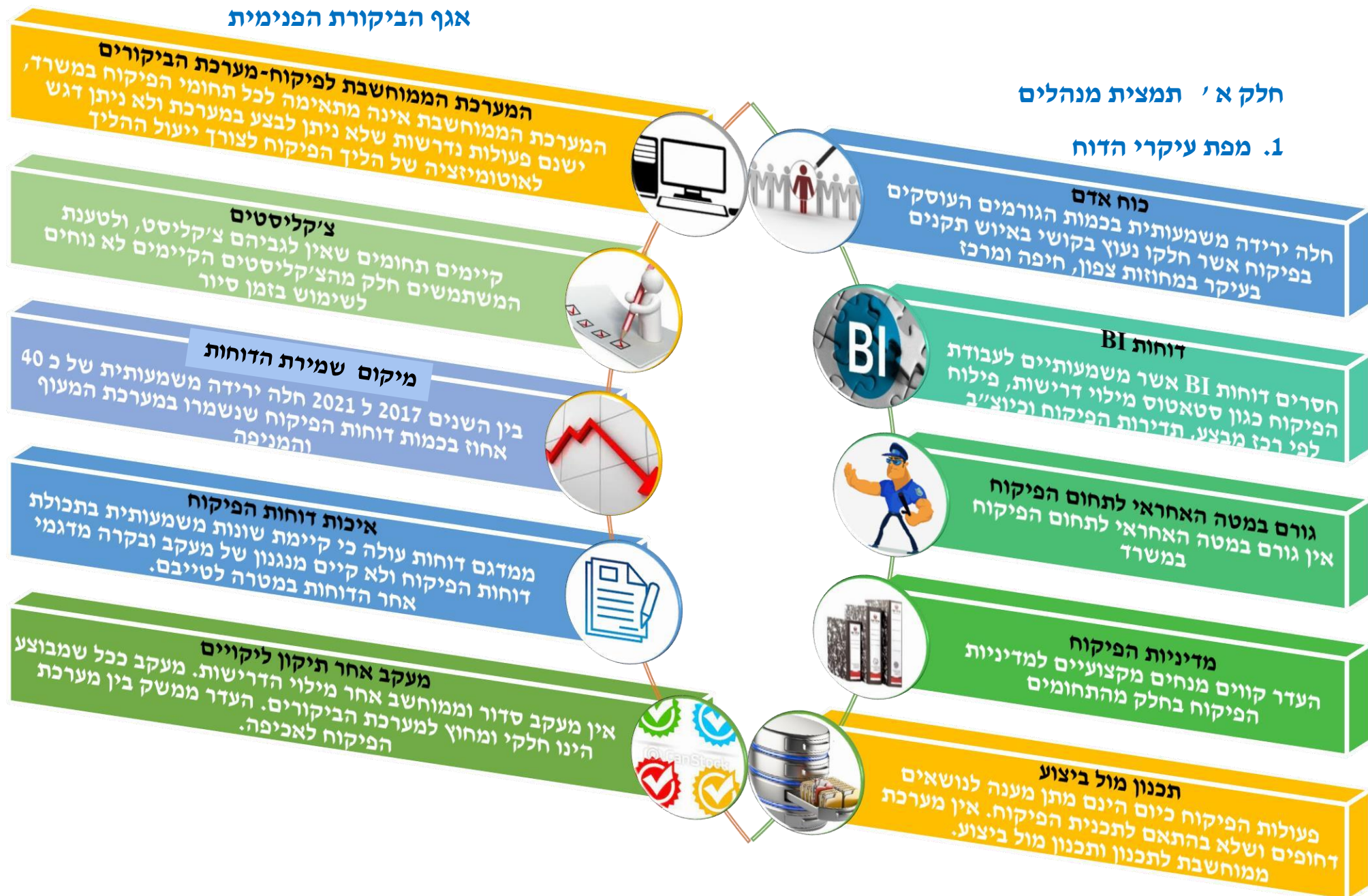
מדינת ישראל

המשרד להגנת הסביבה

אגף הביקורת הפנימית

חלק א' תמצית מנהלים

1. מפת עיקרי הדוח





מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

2. תמצית מנהלים

המלצות	ממצאים
פרק 1: הפיקוח במחוזות- סקירה אנליטית	
<p>1. הביקורת ממליצה שהמשרד ימשיך במאמציו (שהחלו בשנת 2017) מול נציבות שירות המדינה להמשך תגבור תחום הפיקוח במשרד באמצעות הקצאת תקנים ראויה לתחום זה.</p> <p>2. הביקורת ממליצה לבצע ניתוח לירידה ברמת מחוז ובחינת הדרך היעילה ביותר לשיפור המצב, בנושאים כגון:</p> <ul style="list-style-type: none"> • בחינת הגורמים לאי-הצלחת איוש התקנים תוך מיקוד לפי שלב המכרז (כמות מועמדים, אי עמידה בתנאי סף, מועמדים שהתקבלו ולא התחילו, עזיבה מהירה, משך זמן בין מכרז למכרז וכיוצ"ב). והפעולות שניתן לנקוט לצורך איוש התקנים. כך לדוגמא במחוז צפון יש 6 תקנים בהליכי איוש ובמחוז חיפה יש 7 תקנים בהליכי איוש וכך גם במחוז מרכז קיים קושי בהליכי איוש התקנים. • הסיבות שגרמו לירידה בתפוקות של הגורמים המבצעים פיקוח (במקרים שחלה ירידה). 	<p>1. כמות גורמי הפיקוח</p> <p>בין שנת 2017 לשנת 2021 כמות הגורמים העוסקים בפעולות הפיקוח ברמה הרוחבית של כלל המשרד ירדה בשיעור של 18%. (מ-160 ל-130 שהינה ירידה של 30 גורמים שעוסקים בתחום). יתר על כן, מרביתם (20 מתוך 30 הגורמים שמבצעים פיקוח)הינם מתוך הרכזים שביצעו מעל 50 דוחות בשנה.</p> <p>לצד תקנים אשר צומצמו, קיימים תקנים רבים במחוזות אשר נמצאים בהליכי איוש זמן רב, כך לדוגמא במחוז צפון קיימים 6 תקנים בהליכי איוש, במחוז חיפה קיימים 7 תקנים בהליכי איוש, במחוז מרכז קיים קושי לגייס מרכזי פיקוח ובאגף מזיקים והדברה יש תקן פיקוח אחד בלבד, מפקח ארצי למדבירים שלא מצליחים לאייש תקופה ממושכת.</p> <p>2. מיקום שמירת הדוחות</p> <p>מביצוע השוואה של כמות דוחות הפיקוח שהופקו במערכת המני"פה והמעו"ף בין שנת 2017 לשנת 2021 עולה כי ברמה הרוחבית של כלל המחוזות <u>תלה ירידה בשיעור של כ- 40% בכמות דוחות הפיקוח שהופקו</u> ונשמרו במערכות האמורות.</p> <p>מפגישות שקיימה הביקורת עם נציגי המחוזות עולה כי השפעה עיקרית נוספת (מלבד כמות גורמי הפיקוח) לירידה בכמות דוחות הפיקוח המבוצעים לאורך</p>



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

	<p>השנים הינה הטמעת מערכת הביקורים אשר לוותה בקשיים רבים במילוי הדוחות ושמירתם.</p> <p>נציגי המחוזות הסבירו כי ישנם דוחות פיקוח שבוצעו אך נשמרו מחוץ למערכות האמורות.</p> <p>בנוסף, הוצגו סיבות נוספות כגון מגפת הקורונה, סיבות אישיות של העובדים, מורכבות הבקשות, תחלופת עובדים (שכן יש תקופת הכשרה, הסמכה וחפיפה), תחומי פעילות נוספים שהוטלו על עובדים, קושי בגיוס עובדים ועוד.</p>
<p>הביקורת ממליצה כי דוחות שמבוצעים ע"י עובדי המטה יבוצעו וישמרו במערכת הביקורים.</p>	<p>שמירת הדוחות שמבוצעים על ידי המטה</p> <p>דוחות פיקוח שמבוצעים ע"י המטה אינם נשמרים באופן סדור במערכת הביקורים. כאשר הביקור מוכנס למערכת, הוא מוכנס לרוב ע"י עובדי המחוז.</p>
<p>הביקורת ממליצה לבחון את הדרך המיטבית להסתייע במיקור חוץ בפעולות הפיקוח. כחלק מהבדיקה, מוצע לקבל חוות דעת משפטית לגבי התנאים להפעלת מיקור חוץ ומהם השלבים או התחומים אותם ניתן לבצע באמצעות מיקור חוץ.</p>	<p>מיקור חוץ</p> <p>כיום המשרד אינו מעסיק מיקור חוץ לביצוע פיקוח עקב שאלת סמכות הפיקוח של גורמי החוץ.</p>



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

בשנת 2017 תחום הפיקוח במחוזות תוגבר באמצעות הקמת יחידות פיקוח ב-4 מתוך 6 מחוזות, כאשר החזון היה לחזק את תחום הפיקוח ולהגביר את פעולות הפיקוח במאות אחוזים. ואולם בפועל, וכפי שעולה מפרק זה, לא רק שתחום הפיקוח לא תוגבר לאורך השנים אלא שכמות דוחות הפיקוח אשר נשמרו במערכת המניפ"ה והמעוף פחתו לאורך השנים בשיעור ניכר של למעלה מ- 40% וכמות הגורמים העוסקים בביצוע פעולות פיקוח ירדה בשיעור של כ- 18%. נציגי המחוזות הסבירו כי חלק מהירידה נובעת מכך שגורמי המקצוע שמרו את דוחות הפיקוח מחוץ למערכות האמורות. מניתוח הירידה בכמות הגורמים העוסקים בפיקוח, נמצא כי עיקר הירידה בכמות גורמי הפיקוח נובעת מקושי בגיוס עובדים, כך שתקנים רבים נמצאים בהליכי איוש במשך זמן רב. משיחות שקיימה הביקורת עם נציגי המחוזות עולה כי השפעה נוספת לירידה בכמות דוחות הפיקוח המבוצעים לאורך השנים הינה הטמעת מערכת הביקורים אשר לוותה בקשיים רבים במילוי הדוחות ושמירתם. בנוסף, הוצגו סיבות נוספות כגון מגפת הקורונה, סיבות אישיות של העובדים, מורכבות הבקשות, תחלופת עובדים (שכן יש תקופת הכשרה, הסמכה וחפיפה), תחומי פעילות נוספים שהוטלו על עובדים, קושי בגיוס עובדים ועוד.

פרק 2: תכנון הפיקוח ותכנון מול ביצוע

מדיניות וכלי ניהולי לתכנון הפיקוח-	מדיניות וכלי ניהולי לתכנון הפיקוח
<p>א. הביקורת ממליצה למנות גורם מטה אשר יתכלל את כל תחום הפיקוח במשרד ובכלל זה תוכניות הפיקוח ותכנון מול ביצוע.</p> <p>ב. הביקורת ממליצה שמנהלי היחידות המקצועיות יקבעו קווים מנחים מקצועיים למדיניות הפיקוח.</p> <p>ג. הביקורת ממליצה לפתח כלי ניהולי אחיד בתחום של תכנון הפיקוח, אשר יתבסס על מדרג של סיכונים סביבתיים, וישלב באופן ברור את מדיניות המשרד בכל הנוגע לתדירות הפיקוח המחויבת והמומלצת לגבי כל תחום פעילות והגדרת פעולות פיקוח מינימאליות לכל תחום פיקוח.</p>	<p>א. אין גורם במטה האחראי לקבוע את המדיניות הכללית של המשרד בתחום פיקוח, ובכלל זה, פעולות פיקוח חובה ופעולות שמתבססות על מדרג של סיכונים סביבתיים, תוך שילוב תחומי המיקוד של המשרד לאותה שנה.</p> <p>ב. ישנם תחומים בהם אין קווים מנחים מקצועיים למדיניות הפיקוח וכן תחומים שעל אף שיש קווים מנחים מקצועיים, היישום של ההנחיות בפועל במחוזות נתקל בקשיים ולא מבוצע במלואו.</p>



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

<p>תכנון הפיקוח במחוזות ותכנון מול ביצוע-</p> <p>א. הביקורת ממליצה להנחות את כל המחוזות לעשות תכנון שנתי לפיקוח בהתאם להוראות הנוהל, ככל שהוראות הנוהל אינן ישימות-לעדכנו בהתאם. ישנה חשיבות רבה לתכנון יעיל מבעוד מועד.</p> <p>ב. הביקורת ממליצה כי התכנון של פעולות הפיקוח במחוזות יהיה תכנון כולל במסגרת מכלול המשאבים הקיימים. במציאות של מחסור במשאבים ניתן להפיק תועלות רבות מדוחות שמבוצעים ע"י גורמי חוץ כגון יחידות סביבתיות, איגודי ערים רט"ג וכו'.</p> <p>ג. הביקורת ממליצה שיבוצע מעקב שוטף של תכנון מול ביצוע וככל שיש חריגה משמעותית בין התכנון לביצוע יש לבחון את הגורמים לכך ולטייב את התכנון בהתאם.</p>	<p>תכנון הפיקוח במחוזות ותכנון מול ביצוע-</p> <p>א. המשרד לא פועל על פי הנוהל בבניית תכנית הפיקוח.</p> <p>ב. תכנון מול ביצוע וחוסר במשאבים במחוזות:</p> <p>משנת 2017 יש תוכניות פיקוח אך היו פערים בין התכנון לביצוע מאחר והיו נושאים דחופים אחרים שהמשאבים הופנו בראש ובראשונה אליהם.</p>
<p>הביקורת ממליצה לפתח מודול לתכנון תחום הפיקוח במשרד.</p> <p>יצוין כי במהלך הביקורת פותח מודול במערכת המניפ"ה לתכנון הפיקוח.</p> <p>הביקורת ממליצה להמשיך בפיתוח המערכת ולהטמיע את המודול במערכת הביקורים.</p>	<p>מערכת ממוחשבת-</p> <p>אין מערכת ממוחשבת בתחום תכנון הפיקוח השנתי והרב שנתי.</p> <p>במהלך הביקורת פותח מודול במערכת המניפ"ה לתכנון הפיקוח.</p>



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

<p>1. הביקורת ממליצה על מתן מענה מערכתי אשר משקלל את המידע הקיים בדוחות אלו ובכלל זה קביעת מדיניות לטיפול בדוחות ולקחת ממצאי הדוחות במסגרת תכנון הפיקוח .</p> <p>2. הביקורת ממליצה שיבוצע ריכוז של דוחות הקיימים ממערכות מחשוב אחרות ותקבע מדיניות לגבי כל סוג. מי אחראי ובאיזה אופן.</p>	<p>פיקוח ממערכות מחשוב אחרות</p> <p>דוחות דיגומים שפכי תעשייה וארובות- דוחות אלו מציגים את כמות ושמות המפעלים שלא הגישו דיווח, מפעלים עם חריגה חמורה וכו'. אין מענה מערכתי אשר משקלל את המידע הקיים בדוחות אלו לצורך לקיחתם בחשבון במסגרת בניית תכנון הפיקוח במחוזות.</p>
<p>פרק 3: מערכת הביקורים</p>	
<p>הביקורת ממליצה על שדרוג המערכת, כך שיינתן דגש למכלול הפעולות הנדרשות בפעולות הפיקוח למשתמשים ולמנהלים כגון : תכנון שנתי לפעולות הפיקוח ומעקב אחר ביצוע, איתור ושילוב מסמכי רקע על המפעל, שליחת הדוח לבעל המפעל, קבלת עדכון מבעל המפעל על מילוי הדרישות ביצוע מעקב ובקרה אחר מילוי הדרישות, שליחת תזכורות, תכתובות עם בעל המפעל בנוגע לסיור ועוד.</p>	<p>אפשרויות השימוש במערכת</p> <p>מערכת הביקורים מאפשרת לנהל את רשימות התיוג לעסק, ולהפיק את דוח הסיור על פי מבנה אחיד. בנוסף, דוחות הסיור נשמרים במערכת באופן מסודר. יחד עם זאת, ישנם פעולות המבוצעות מחוץ למערכת, כגון : שליחת הדוח לבעל המפעל, מעקב אחר מילוי דרישות, קשר עם בעל המפעל, העברת דרישות להליכי אכיפה.</p> <p>זאת ועוד, כל הפעולות שמבוצעות מחוץ למערכת חסרי תיעוד לטווח הארוך.</p>



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

<p>הביקורת ממליצה לבצע שדרוגים במערכת. כך שהמערכת הממוחשבת תייעל את פעולות הפיקוח על כל שלביו, תקל על המשתמשים, ותייצר אוטומטיזציה של כל הפעולות שניתן לבצע באופן אוטומטי לכל תחומי הפיקוח.</p>	<p>אוטומטיזציה של הליכי הפיקוח</p> <p>במסגרת אפיון המערכת לא ניתן מספיק תשומת לב בשלב האפיון והגדרת הצרכים לצורך באוטומטיזציה של תהליך הפיקוח במשרד, לצורך בפינוט פעילות המשתמשים על מנת לחסוך בזמן, ולכך שהמעקב אחר מילוי הדרישות מהמפעלים יבוצע באופן אוטומטי.</p>
<p>הביקורת ממליצה לבצע שיפורים במודול מעקב דרישות כמפורט בפרק 7.</p>	<p>מודול מעקב דרישות</p> <p>במערכת הביקורים קיים מודול מעקב דרישות. מודול זה לא בשימוש על ידי המשתמשים.</p>
<p>הביקורת ממליצה ל המשיך ולפעול לאפיון ופיתוח דוחות BI כגון: מעקב אחר מילוי דרישות, פילוח לפי רכז מבצע, תחומים שלא בוצע בהם פיקוח בשנים האחרונות, רמת הממצאים, וכיוצ"ב .</p>	<p>דוחות BI</p> <p>מערכת הביקורים מקבלת נתונים אך לא ניתן באמצעותה להפיק דוחות מהנתונים המוזנים בה. יצוין כי במהלך הביקורת החלו באפיון ופיתוח דוחות BI</p>
<p>הביקורת ממליצה להתאים את המערכת גם לתחומים נוספים שכיום לא מקבלים מענה במערכת.</p>	<p>תחומים שנדרשים לאפיון שונה</p> <p>א. מערכת הביקורים פותחה עם אוריינטציה לפיקוח על עסקים המוסדרים באמצעות כלל הרישיונות, היתרים, חוקים ותקנות (היתרי רעלים, פליטה, הזרמה לים, תקנות מכוח חוק המים ועוד). קיימים תחומים אשר נדרשים לאפיון שונה לצורך שימוש במערכת.</p>



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

	<p>ב. לצד זאת, חשוב לציין כי ישנם נושאים בהם ניתן לשמור את דוחות הסיור במערכת הביקורים אך לא כל המחוזות מודעים לכך שניתן וצריך לשמור במערכת כגון דוחות שמבוצעים על ידי רט"ג/ איגודי ערים/ יחידות סביבתיות, דוחות סיור בחנויות הדברה.</p>
<p>השימוש במערכות הממוחשבות לצורכי פיקוח במשרד להגנת הסביבה הינו מחויב המציאות. המשרד, כרגולטור בעל סמכויות נרחבות במגוון רב של תחומים אשר כל אחד מהם הינו בעל משמעות נרחבת לאיכות החיים של תושבי המדינה ולבריאותם.</p> <p>חשיבות תחומי הפעילות יחד עם הפריסה הגאוגרפית הרחבה במשרד - 6 מחוזות מחייב מערכת ממוחשבת אשר תייעל את פעולות הפיקוח, תקל על המשתמשים, ותייצר אוטומטיזציה של כל הפעולות שניתן לבצע באופן אוטומטי לכל תחומי הפיקוח .</p> <p>מהממצאים שעולים בפרק זה עולה כי המצב של המערכת הממוחשבת כיום אינו נותן מענה לצרכים אלו, למעשה השימוש העיקרי המבוצע בה כיום הוא שמירת תיעוד דוחות הסיור שבוצעו, כאשר כל שאר הפעולות מבוצעות מחוץ למערכת הממוחשבת ללא כל תיעוד ובאופן ידני.</p> <p>במצב דברים זה, אין תיעוד מסודר של כל ההליכים של פעולות הפיקוח והקשר עם בעלי המפעל (שמבוצע לרוב במייל), אין מעקב אחר שלמות של פעולות הפיקוח, אין תמונת מצב על מפעלים שלא בוצע בהם פיקוח שנים רבות, או תחומים שלא בוצע בהם מעקב לאורך זמן רב. אין מעקב ממוחשב אחר מילוי הדרישות על ידי בעלי מפעלים. ובעיקר אין יכולת לקבל את המידע על כך, שכן הפעולות מבוצעות מחוץ למערכת הממוחשבת.</p>	
פרק 4: צ'קליסטים	
<p>1. הביקורת ממליצה למנות גורם מתכלל במטה שיהיה אחראי על תחום הפיקוח ובכלל זאת על יצירת הצ'קליסטים בשיתוף היחידות המקצועיות והמחוזות.</p>	<p>הכנת צ'קליסטים</p> <p>א. אין גורם במטה אחראי על תחום הפיקוח במשרד ובכלל זה יצירת הצ'קליסטים.</p> <p>ב. קיימים תחומים שאין לגביהם צ'קליסטים.</p>



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

<p>ישנה חשיבות רבה לחיזוק המטה בתחום הפיקוח שכן, המטה מנחה את כלל המחוזות וכל פעולה של גורם מטה הינה בעלת השפעת רוחב משמעותית לפעילות כלל המחוזות.</p> <p>2. הביקורת ממליצה שבמסגרת תכנית העבודה השנתית של היחידות המקצועיות ישולב התחום של יצירת הצ'קליסטים. בשלב הראשון כיצירת צ'קליסט ובהמשך עדכון צ'קליסטים קיימים. מתוך שאיפה להגיע למצב שכל סט תנאים חדש שיוצא יופץ יחד עם צ'ק ליסט מראש.</p>	
<p>הביקורת ממליצה להשלים את בניית הצ'קליסטים לכלל התחומים במשרד, ובשלב הראשון לבחון באילו תחומים קיימים צ'קליסטים במחוזות.</p> <p>בתחומים שיש צ'קליסט שמחוז מסוים כתב, מוצע שהצ'קליסט יופץ לכלל הגורמים העוסקים בתחום הפיקוח לאחר בחינה ואישור היחידה המקצועית.</p>	<p>הפצת הצ'קליסטים</p> <p>א. באתר השיירפוינט שמורים הצ'קליסטים אך קיימים צ'קליסטים שחלק מהמחוזות לא מודעים אליהם ולא מבצעים בהם שימוש.</p> <p>ב. קיימים צ'קליסטים שהוכנו על ידי המחוזות אך לא הופצו לכלל הגורמים הרלוונטיים (לאחר התאמות ואישור במטה).</p> <p>ג. ליחידות הסביבתיות ואיגודי הערים ורטי"ג אין גישה ישירה לצ'קליסטים.</p>
<p>הביקורת ממליצה להתאים את הצקליסט כך שיתאים לביצוע סיוור בשטח ובכלל זה:</p> <p>א. צ'קליסטים מותאמים למסלול הסיוור/ לתחומי פיקוח. קצרים וממוקדים.</p> <p>ב. כלים ויכולות מחשוביות.</p> <p>ג. הטמעת היכולות המחשוביות- מסקירת הסעיפים בצ'קליסט עולה כי חלק מהסעיפים הינם סעיפים שיש לקבל לגביהם מידע/ אישור מבעל העסק. על אף שישנה אפשרות לסנן את סעיפי הצ'קליסט לפי מיקום הבדיקה, עולה</p>	<p>נוחות הצ'קליסטים</p> <p>א. לטענת המשתמשים הסעיפים בצ'קליסטים ארוכים וקיים קושי לבצע בהם שימוש בזמן הסיוור. כמו כן לעיתים סעיף אחד בצ'קליסט כולל בתוכו מספר תחומים לבדיקה. לאחר שגורמי הפיקוח ממלאים את הצ'קליסט, לא בהכרח ניתן לדעת האם אכן בדקו את כל תתי-נושאים או רק את חלקם ובאיזה אופן.</p>



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

<p>כי לרוב מרכזי הפיקוח לא משתמשים או לא מודעים לאפשרות זו. על כן הביקורת ממליצה להשקיע בהטמעת המערכת באמצעות הדרכות למרכזי הפיקוח.</p>	<p>ב. הצ'קליסטים בנויים בהתאם לתנאים ברישיון העסק/היתר הרעלים ואינם מותאמים למסלול פעולות הפיקוח באתר, דבר שמקשה על מילוי הצ'קליסט בעת הסיור בפועל.</p>
<p>פרק 5: דוחות הפיקוח</p>	
<p>א. הביקורת ממליצה לבחון איך ניתן מבחינה מחשובית למנוע/ להפחית הפקת דוח ללא טבלת ליקויים (כאשר יש ליקויים). כמו כן להגדיר מהי תכולה מינימאלית של דוח פיקוח.</p> <p>ב. הביקורת ממליצה לייצר תתי שדות ברקע ובסיכום, כך שנקודות שחשוב שיצוינו ברקע ובסיכום יקבלו ביטוי. לרקע חשיבות רבה שכן הרקע מועבר לדוח הסיור הבא. יישום המלצה זו יפחית את המקרים בהם מופקים דוחות סיור ללא רקע.</p> <p>ג. הביקורת ממליצה שבנספח ב' שמציג תנאים שלא נמצאו בהם ליקויים, יפורטו מה הממצאים.</p>	<p>קיימת שונות משמעותית בתוכן הדוחות והיקפם.</p> <p>מביצוע דגימה של כ- 84 דוחות מכלל המחוזות עולה:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ברבע מדוחות הפיקוח שנדגמו הליקויים לא הוצגו בטבלת ליקויים . • ברבע מהדוחות שנדגמו לא נכתב כלל רקע וסיכום. לרקע ותיאור כללי בדוח הסיור ישנה חשיבות רבה שכן, חלק זה מועבר אוטומטית לדוח הסיור הבא . • נספח ב - ממצאים שנבדקו ולא נמצא בהם ליקוי- לרוב, לא מצוין מה נבדק והממצא בשטח.

**מדינת ישראל****אגף הביקורת הפנימית****המשרד להגנת הסביבה**

<p>הביקורת ממליצה לייצר מנגנון של בקרה אחר איכות הדוחות ומעקב אחר יישום הלקחים. ישנה חשיבות בביצוע בקרה מדגמית באופן שוטף על מנת שהנושאים המקצועיים והיבטים בתחום מערכות המידע יוטמעו באופן המיטבי.</p> <p>הביקורת ממליצה לייצר מדריך מקצועי עם דגשים לכלל התחומים המקצועיים, המסביר את אופן כתיבת דוח הסיוור ובהתאם, לבצע הדרכות וסדנאות מעשיות לעובדים.</p>	<p style="text-align: right;">מעקב ובקרה</p> <p>לא קיים במחוזות מנגנון סדור של מעקב ובקרה על איכות הדוחות.</p>
<p>הביקורת ממליצה להרחיב את הדוח בהתאם לצ'קליסטים גם בדוחות שמבוצעים בעקבות תלונה/ מידע על מפגע ובכך אגב הטיפול בתלונה יבוצע דוח פיקוח ויהיה ניצול יעיל יותר של המשאבים.</p>	<p style="text-align: right;">דוחות פיקוח בעקבות תלונה</p> <p>הביקורת דגמה 4 דוחות שנכתבו כדוח פיקוח בעקבות תלונה/ מידע על מפגע. יצוין כי בשניים מהדוחות הנ"ל לא צורפה טבלת צ'קליסט המתארת את התנאים שנבדקו ונמצאו כלקויים או לחליפין מה שנמצא כתקין.</p>
<p style="text-align: right;">פרק 6: דוחות יחידות סביבתיות, איגודי ערים ורט"ג</p>	



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

<p>הביקורת ממליצה לפתח אפשרות מחשובית שתאפשר ליחידות הסביבתיות ואיגודי ערים לשמור את דוחות הפיקוח המבוצעים על ידם במערכת הביקורים ו/או שהמחוזות יקפידו להעלות הדוחות למערכת ה-"קיליק סנס" לצורך תיעוד ושמירת הדוחות ולצורכי מעקב.</p> <p>כמו כן הביקורת ממליצה לבחון יצירת ממשק בין מערכת רט"ג המאפשרת את שמירת הדוחות המופקים ע"י רט"ג לבין המערכת אצלנו.</p>	<p>שמירת הדוחות</p> <p>א. הדוחות של היחידות הסביבתיות, רט"ג ואיגודי הערים כמעט ולא נשמרים במערכת הביקורים למעט מחוז ת"א. בשנים האחרונות ניכרת מגמת ירידה בכמות הדוחות הנשמרים במערכת.</p> <p>ב. ליחידות הסביבתיות ולאיגודי הערים אין הרשאה למערכת הביקורים ואין להם יכולת להעלות את דוחות הסיור למערכת. העלאת הדוחות מתבצעת על ידי עובדי המחוזות .</p> <p>ג. בהתייחסות אשכול חוסן אקלימי ומשאבי טבע צוין כי לרט"ג יש מערכת המפיקה דוחות ושומרת אותם אך כיום אין ממשק בין המערכת של רט"ג למערכת של המשרד.</p>
<p>הביקורת ממליצה למחוזות להעביר מערך הסברה בנושא הדוחות אותם כותבים היחידות לביקור סביבתי, איגודי ערים ורט"ג המערך יכלול בין השאר את חשיבות מבנה הדו"ח, מה צריך לכלול הדו"ח (רקע ותיאור, רשימת תיוג, תמונות, סיכום, ונספח שכולל רשימת תיוג עם ממצאים שנמצאו כתקינים).</p>	<p>מבנה הדוחות</p> <p>הדוחות של היחידות הסביבתיות ברובם אינם מתבצעים בהתאם למבנה של דוחות המשרד. לא מבוצע טיוב לדוחות על ידי המחוזות.</p>
<p>הביקורת ממליצה לבחון את הדרך המיטבית למיקסום התועלות שניתן להפיק מדוחות שמבוצעים ע"י גורמי חוץ, באמצעות מעבר על הדוחות והפקת לקחים, שיתוף הציקליסטים הייעודים שהמשרד הפיק, ביצוע הדרכות ועוד. דוחות אלו אשר מבוססים על סיורים ובחלקת סיורים בהשתתפות נציגי המשרד יכולים להיות כוח עזר רב לפעילות המבוצעת במשרד.</p>	<p>תוכן הדוחות :</p> <p>מבחינת מדגם דוחות עולה:</p> <p>א. חלק מה יחידות הסביבתיות אינן מבצעות דוחות פיקוח במבנה הדוח של המשרד.</p>



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

	<p>ב. דוחות של יח"ס חולון אשר שמורים במערכת הביקורים אינם דוחות פיקוח אלא דוחות לאישור תנאים ברישיון עסק.</p>
פרק 7: מעקב אחר דרישות	
מעקב ממוחשב-	
<p>הביקורת ממליצה לפעול בהקדם לייעול מודול מעקב דרישות כך שיתאפשר שימוש יעיל במודול זה ע"י המשתמשים. פירוט ניתן לראות בפרק 7 בדוח הביקורת.</p> <p>נדרש לפעול לאוטומטיזציה של התהליך כך שהמעקב אחר מילוי הדרישות ועדכון ביצוע הדרישות, יהיה ישירות מול המערכת הממוחשבת ללא צורך בהתערבות ידנית של מבצע הפיקוח. ועבודת המפקחים תהיה רק בהיבט המקצועי לכך שדיווחי המפעלים אכן מראים שהליקוי תוקן וטיפולם דרך המערכת במקרה שנדרשת הבהרה.</p>	<p>א. העדר ממשקים בין מערכות הפיקוח לאכיפה .</p> <p>ב. אין מעקב ממוחשב יעיל ומלא על מילוי הדרישות ע"י הגורמים המפוקחים.</p> <p>ג. לא מבוצע שימוש במודול מעקב דרישות.</p> <p>ד. לא מבוצע שימוש על ידי המפעלים בפורטל התעשיות לצורך הגשת דיווח על ביצוע הדרישות.</p> <p>ה. כ-25% מדוחות הסיור שנדגמו לא מכילים טבלת צ'קליסט. מכך נובע שגם לו היה מבוצע שימוש במודול מעקב דרישות במערכת הביקורים, הדרישות מדוחות אלו לא היו מופיעות בו.</p>
<p>הביקורת ממליצה לקבוע מדיניות ברורה ושיימה בכל הקשור למעקב אחר הדרישות מהמפעלים. על פניו נראה כי לאחר הפקת הדוח אין כל מידע לגבי המעקב אחר הדרישות שמולאו והאם בכלל בוצע מעקב מסוג זה. כך גם למבצע הביקור הבא חסר מידע בנושא הזה.</p>	<p>מעקב מחוץ למערכת הביקורים-</p> <p>בחלק מהמחוזות מבוצע מעקב ידני חלקי רק אחר הדרישות המהותיות במסגרת ישיבות שוטפות. חלק מהמחוזות מעלים את חלק מהדרישות המוגדרות על ידם כמהותיות למערכת המעו"ף.</p>



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

דוחות סטטוס

אין אפשרות להפיק דוחות סטטוס לדרישות מהמפעלים לצורכי מעקב וניתוח נתונים. מציאות זו פוגעת ביכולת המשרד לבצע פיקוח יעיל, מעלה את הנטל הרגולטורי על המפעלים ופוגעת ביכולת למדוד את אפקטיביות הפיקוח.

בהתייחסות לדוח, מחוז ירושלים ציין כי גם לא ניתן להפיק מסמך מתוך המערכת המציג את מענה המפעל (וההתייחסות המשרד ככל שניתנת), כך שלא ניתן להשתמש במידע הנמסר באופן זה לצורך הצגתם בהליכי אכיפה.

הביקורת ממליצה שיהיה ניתן להפיק דוחות סטטוס על מילוי הדרישות על ידי המפעלים.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

חלק ב' - רקע

1. כללי

במהלך חודשים אוגוסט-נובמבר 2022 ערך אגף הביקורת הפנימית דוח בנושא "הפיקוח במחוזות- מערכת הביקורים".

1. מטרת הביקורת :

2. בחינת **תקינות ויעילות** הליך הפיקוח במחוזות בהתאם לנהלים וההנחיות ובתוך כך האם ההליך הקיים כיום משרת באופן מיטבי את היחידות המקצועיות במשרד המעורבים בתהליך הפיקוח.
3. בחינת **המערכות הממוחשבת** הקיימות לניהול תחום הפיקוח במשרד, בדגש על מערכת הביקורים.
4. בחינת אופן העבודה על מערכת הביקורים במחוזות השונים.
5. הצפת נושאים לשימור ותחומים הדורשים שיפור, זאת במטרה לייעל את הליך הפיקוח במשרד.

2. היקף ואופן ביצוע עבודת הביקורת:

- ✓ איסוף וניתוח חומר מקצועי מאתר האינטרנט המשרדי, ואתרי אינטרנט רלוונטיים נוספים ונהלי המשרד להגנת הסביבה.
- ✓ ביצוע סקירה אנליטית לשנים 2017-2021.
- ✓ פגישות עם עובדי המשרד במטה ובמחוזות.
- ✓ עיון וניתוח נתונים ומסמכים רלוונטיים שנאספו ע"י צוות הביקורת ונתקבלו מהמבוקרים.
- ✓ סקירת מערכת המחשוב "ביקורים" ובחינת יכולותיה אל מול השימושים המבוצעים בה ע"י הגורמים המקצועיים.
- ✓ דגימה של דוחות סיור שבוצעו ע"י עובדי המשרד במטה ובמחוזות וכן דוחות שבוצעו ע"י גורמי חוץ כגון יחידות סביבתיות ואיגודי ערים.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

2. מבוא

המשרד להגנת הסביבה כרגולטור בעל סמכויות במספר רב של חוקים אחראי למתן תנאים והיתרים. נדבך מרכזי בעבודת המשרד (במטה ובמחוזות), הוא פיקוח ואכיפה על הציות לדרישות אלו.

תהליכי הפיקוח נועדו לבצע בקרה ולקדם ציות לדרישות הדין, לזהות מפגעים ובעיות, למנוע אותם או להסירם. תהליכי הפיקוח עשויים להוביל להליכי אכיפה מנהלית ו/או פלילית.

בצידן של ההרתעה והאכיפה, יש בפיקוח משום השפעה חיובית על ההתנהלות למניעת זיהומים וסיכונים סביבתיים, ושיפור הנגישות למידע בכל הנוגע לדרישות למניעה והפחתה של זיהומים וסיכונים סביבתיים. השפעה זו מסייעת למנוע הפרות של הדין הנובעות מחוסר הבנה של הדרישות, או חוסר מודעות להן.

המשרד פועל באמצעות מטה ושישה מחוזות: צפון, חיפה, תל אביב, מרכז, ירושלים ודרום. פעילות כל מחוז מתבצעת באמצעות ענפים מקצועיים המחולקים ל"תעשיות" ו"תשתיות" ובהם תחומי עיסוק כגון: איכות אוויר, רישוי עסקים, חומרים מסוכנים, קרקעות מזוהמות ושפכי תעשייה, סביבה חקלאית, לחימה במזיקים סביבה חקלאית, מתקנים לטיפול בשפכים וכיוצ"ב, ובראשם עומדים רכזים מקצועיים. הרכזים אחראים על יישום המדיניות הסביבתית שנקבעת במטה המשרד, על ניסוח דרישות רגולטוריות ברישיונות עסק, על מתן היתרים ועל פיקוח ואכיפה מנהלית של רגולציה זו. כמו כן, בשנת 2017 הוקם תחום פיקוח בארבעה מחוזות (צפון, חיפה, מרכז ודרום), ולצורך כך הוקצו 12 תקנים חדשים. במחוזות ירושלים ות"א טרם הוקם תחום פיקוח.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

חלק ג' – ממצאים, מסקנות והמלצות

1. הפיקוח במחוזות - סקירה אנליטית

1.1 מיקום שמירת הדוחות

המשרד להגנת הסביבה, כרגולטור בעל סמכויות במספר רב של חוקים, אחראי למתן תנאים לרישיון עסק והיתרים כגון היתר פליטה, היתר רעלים, היתר הזרמה לים ועוד. המשרד, באמצעות מחוזותיו, מבצע פעולות פיקוח על מנת לקדם ציות לדרישות הדין, לזהות מפגעים וכל זאת על מנת להפחית זיהומים וסיכונים סביבתיים.

להלן טבלה המציגה את כמות דוחות הפיקוח שהופקו ע"י המחוזות לאורך השנים ונשמרו במערכת המניפה ובמערכת המעו"ף (נכון לחודש יולי) 2022 ונשלפו מתוך מערכת הקליק סנס.

יובהר כי הנתונים בטבלה זו לא כוללים את דוחות הפיקוח שבוצעו ונשמרו במערכות

מידע אחרות.

עקב המעבר למערכת הביקורים בשנים 2019-2022 ישנם מחוזות שהתחילו לשמור את הדוחות מחוץ למערכות האמורות, כך שדוחות שנשמרו מחוץ למערכות אלו לא כלולים בנתוני 2019-2022.

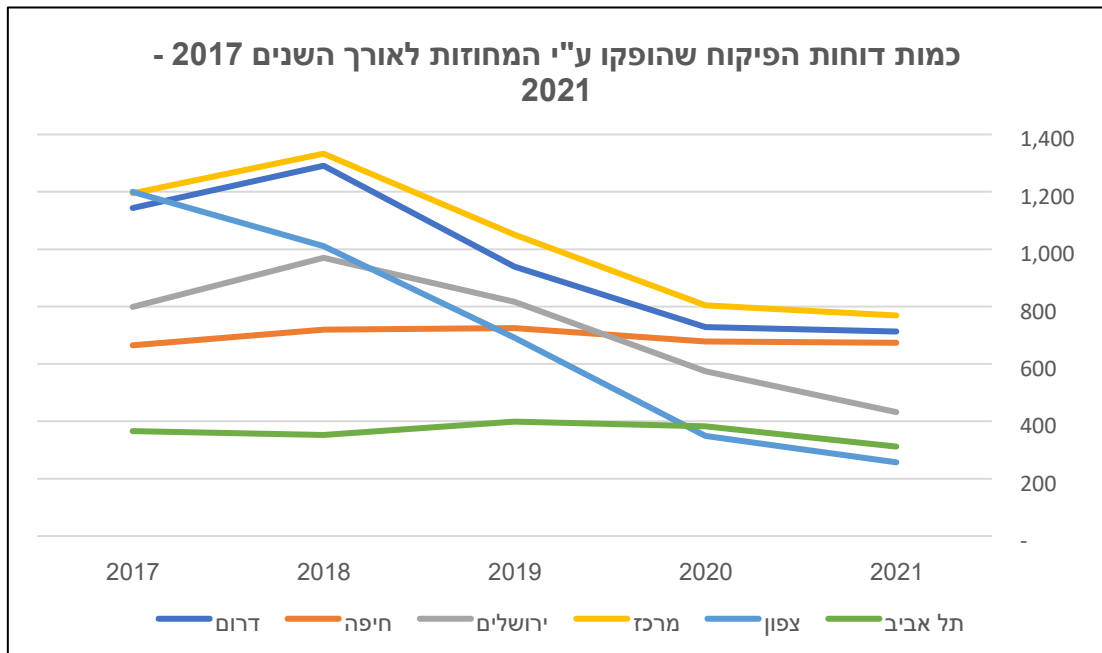
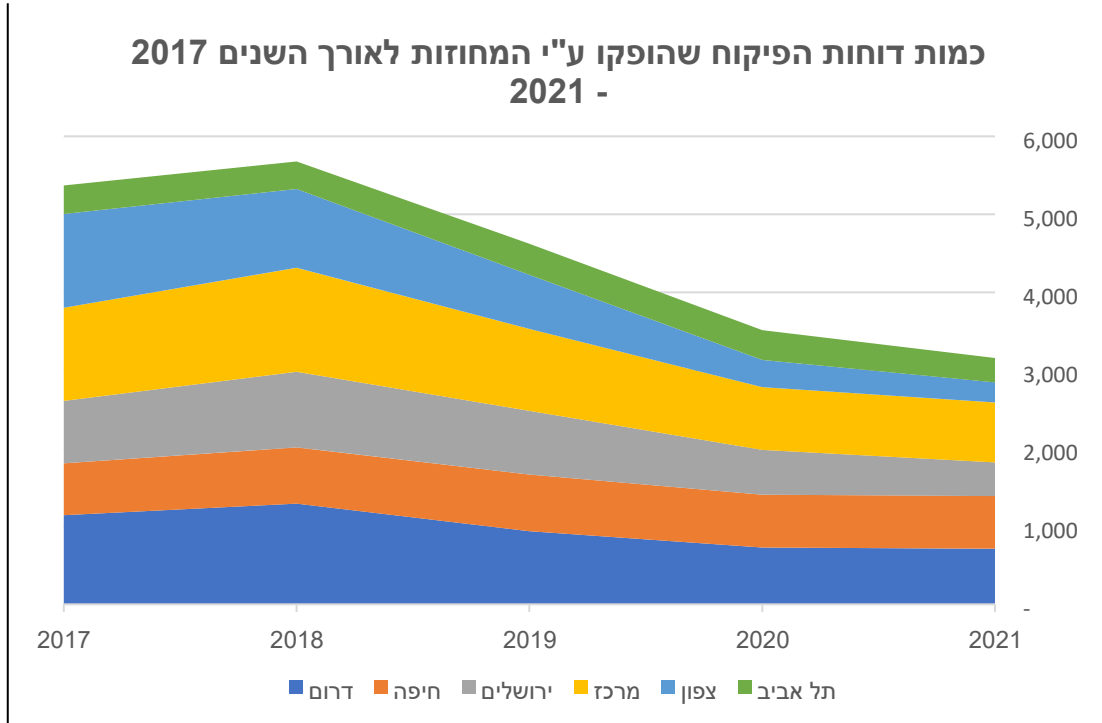
מחוז	2017	2018	2019	2020	2021	2022	שיעור שינוי 2017/2021
דרום	1,144	1,291	939	729	713	463	-38%
חיפה	665	720	725	678	674	378	1%
ירושלים	799	970	817	574	432	205	-46%
מרכז	1,195	1,333	1,051	804	769	409	-36%
צפון	1,200	1,011	692	349	257	356	-79%
תל אביב	366	353	399	383	312	119	-15%
סכום כולל	5,369	5,678	4,623	3,517	3,157	1,930	-41%



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה





מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

ממצאים:

1. מביצוע השוואה של כמות דוחות הפיקוח שהופקו במערכת המניפה והמעו"ף בין שנת 2017 לשנת 2021 עולה כי ברמה הרוחבית של כלל המחוזות חלה ירידה בשיעור של כ- 40% בכמות דוחות הפיקוח שהופקו ונשמרו במערכות האמורות, כאשר במחוז צפון חלה ירידה משמעותית ביותר של כ- 80%. יצוין כי חלק מהירידה נובעת גם ממיקום שמירת הדוחות כך שבשנים 2019-2022 ישנם מחוזות ששמרו מחוץ למערכות האמורות.
2. דוחות פיקוח שמבוצעים ע"י המטה אינם נשמרים באופן סדור במערכת הביקורים. כאשר הביקור מוכנס למערכת, הוא מוכנס לרוב ע"י עובדי המחוז.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

1.2 כמות גורמי הפיקוח

בינואר 2016 סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש דאז, ביצע פניה מפורטת לנציבות בדבר החשיבות הרבה הקיימת בפעולות הפיקוח, להלן קטע מפניית המשרד:

"השר להגנת הסביבה, מר אבי גבאי, קבע שישה תחומים שבהם תתמקד פעילות המשרד בשנים הקרובות. שניים מהם הם מפרץ חיפה נקי"ו ו"נחישות בסביבה". הנושא הראשון נועד להציל חיים על ידי הפחתה משמעותית של זיהום האוויר באזור מפרץ חיפה, בין היתר דרך הגברת הפיקוח והאכיפה ודרך העלאת הסטנדרטים בנושא זיהום אוויר מתעשייה". הנושא השני נועד להציל חיים **באמצעות הגדלת פעילות הפיקוח במאות אחוזים דרך הקמת תחומי פיקוח בכל מחוז**". (ההדגשה אינה במקור).

לאורך שנת 2016 המשרד פעל מול הנציבות בנושא ובשנת 2016 הוקם תחום הפיקוח במחוז חיפה ובשנת 2017 הוקמו תחומי פיקוח במחוזות דרום, מרכז וצפון. בהתאם, הוקצו 12 תקנים ייעודיים לתחום הפיקוח כש-3 מתוכם הינם תקנים חדשים (מחוז חיפה) שהתקבלו בסיכום התקציבי לשנת 2017 והיתר במסגרת שינוי ייעוד למשרות.

פעולות הפיקוח ברובן מתבצעות על ידי הרכזים המקצועיים במחוזות ועל ידי מרכזי הפיקוח במחוזות שבהם הוקמו יחידות פיקוח כאמור.

על מנת לקבל תמונה רחבה יותר על הירידה בשיעור של כ-40% בפעולות הפיקוח שמבוצעות במחוזות כמתואר לעיל, הביקורת בחנה את כמות גורמי הפיקוח לאורך השנים בחלוקה לכמות הדוחות המבוצעים על ידם בשנים הרלוונטיות.

(קובץ אקסל המפרט את כמות הדוחות שבוצעו ע"י כל גורם והשינויים שחלו יוגשו לגורמי המטה והמחוזות בהתאם לבקשתם.)

להלן כמות הגורמים שמבצעים פיקוח בפילוח לפי כמות הדוחות שמבצעים בכל שנה:

סה"כ גורמי פיקוח		כמות גורמי הפיקוח שביצעו				מחוז
		מעל 50		עד 50 ביקורים		
2021	2017	2021	2017	2021	2017	
33	40	3	5	30	35	דרום
27	31	3	4	24	27	חיפה
22	29	5	9	17	20	מרכז
15	17	3	6	12	11	ירושלים
17	26	0	9	17	17	צפון
16	17	1	2	15	15	ת"א



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

130	160	15	35	115	125	סה"כ:
-30		20-		10-		שינוי בכמות גורמי הפיקוח
-18%		57%-		8%-		שיעור השינוי

ממצאים:

1. כמות גורמי הפיקוח

מהטבלה לעיל עולה כי בין שנת 2017 לשנת 2021 כמות הגורמים העוסקים בפעולות הפיקוח ברמה הרוחבית של כלל המשרד ירדה בשיעור של 18% (מ-160 ל-130 שהינה ירידה של 30 גורמים שעוסקים בתחום).

יתר על כן, מרביתם (20 מתוך 30 הגורמים שמבצעים פיקוח) הינם מתוך הרכזים שביצעו מעל 50 דוחות בשנה כמפורט בטבלה לעיל.

במחוז צפון קיימת ירידה משמעותית של 9 מרכזי פיקוח משנת 2017 לשנת 2021. כך שבשנת 2021 לא היה אף רכוז שביצע מעל 50 דוחות פיקוח בשנה במחוז צפון.

2. ההשפעה על כמות הדוחות

הירידה בכמות הגורמים המבצעים פיקוח השפיעה ישירות על כמות הדוחות שבוצעו ע"י גורמי הפיקוח (בהתאם לפילוח שבסעיף א).

כמות הדוחות שבוצעו ע"י גורמי הפיקוח				
מעל 50 ביקורים		עד 50 ביקורים		מחוז
2021	2017	2021	2017	
259	372	410	516	דרום
288	335	349	303	חיפה
465	886	249	250	מרכז
220	610	212	189	ירושלים
0	893	230	232	צפון
163	204	122	139	תל אביב
1,395	3,300	1,572	1,629	סה"כ
-1,905		-57		שינוי בכמות:
-57%		-6%		שיעור השינוי:

מהטבלה לעיל עולה כי הרוב המוחלט של הירידה בכמות הדוחות הינה בדוחות שבוצעו רכזים שמבצעים מעל 50 דוחות בשנה.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

דוחות פיקוח שמבוצעים באמצעות מיקור חוץ

משיחות שקיימה הביקורת עם המבוקרים עולה, כי בעבר המשרד העסיק מיקור חוץ שביצע פעולות פיקוח בחלק מהמחוזות. עם השנים התעוררה שאלת סמכות מיקור החוץ לבצע פיקוח ופעולתו הופסקה. כיום, הדוחות שמופיעים כגורם חיצוני הינם דוחות שמבוצעים על ידי גורמי מטה בתחום קרינה. כלומר אילו אינם דוחות של גורמי חוץ. להלן טבלת נתונים המציגה את כמות הדוחות ממערכת הקליק סנס שמופיע שמבצע הביקור הינו גורם חיצוני.

מחוז	2017	2021	שיעור השינוי
דרום	256	44	-83%
חיפה	27	37	37%
מרכז	59	55	-7%
ירושלים	96	20	-79%
צפון	75	27	-64%
תל אביב	23	27	17%
סה"כ	536	210	-60%

ממצא:

כיום המשרד אינו מעסיק מיקור חוץ לביצוע פיקוח עקב שאלת סמכות הפיקוח של גורמי החוץ. מבחינת הדוחות שסווגו כ"גורם חיצוני" בשנת 2021 עולה, כי הדוחות שמופיעים כגורם חיצוני הינם דוחות שמבוצעים על ידי גורמי מטה בתחום קרינה ולא על ידי גורמים חיצוניים.

ריכוז הממצאים:

1. מיקום שמירת דוחות הפיקוח

א. מביצוע השוואה של כמות דוחות הפיקוח שהופקו במערכת המעוף והמניפה בין שנת 2017 לשנת 2021 עולה כי ברמה הרוחבית של כלל המחוזות חלה ירידה בשיעור של כ-40% בכמות דוחות הפיקוח שהופקו ואשר נשמרו במערכות האמורות. כאשר במחוז צפון חלה ירידה משמעותית ביותר של כ-80%. עם זאת, יצוין כי בשנת 2022 נראה כי חלה עליה בכמות הדוחות המבוצעים ע"י מחוז צפון, כך שנכון ליולי 2022 בוצעו 357 דוחות וזאת לעומת 257 דוחות שבוצעו בכל שנת 2021. יצוין כי חלק מהירידה נובעת גם ממיקום שמירת הדוחות כך שבשנים 2019-2022 ישנם מחוזות ששמרו מחוץ למערכות האמורות.

ב. דוחות פיקוח שמבוצעים ע"י המטה אינם נשמרים באופן סדור במערכת הביקורים. כאשר הביקור מוכנס למערכת, הוא מוכנס לרוב ע"י עובדי המחוז.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

2. כמות גורמי הפיקוח וההשפעה על כמות הדוחות:

א. כמות גורמי הפיקוח

מהטבלה לעיל עולה כי בין שנת 2017 לשנת 2021 כמות הגורמים העוסקים בפעולות הפיקוח ברמה הרוחבית של כלל המשרד ירדה בשיעור של 18% (מ-160 ל-130 שהינה ירידה של 30 גורמים שעוסקים בתחום).

יתר על כן, מרביתם (20 מתוך 30 הגורמים שמבצעים פיקוח) הינם מתוך הרכזים שביצעו מעל 50 דוחות בשנה כמפורט בטבלה לעיל.

הירידה המשמעותית ביותר במספר מרכזי הפיקוח הינה במחוז צפון- ירידה של 9 מרכזים משנת 2017 לשנת 2021. כך שבשנת 2021 לא היה אף רכוז שביצע מעל 50 ביקורים בשנה במחוז צפון.

ב. ההשפעה על כמות הדוחות

הירידה בכמות הגורמים המבצעים פיקוח השפיעה ישירות על כמות הדוחות שבוצעו ע"י גורמי הפיקוח (בהתאם לפילוח שבסעיף א).

כמות הדוחות שבוצעו ע"י גורמי הפיקוח				
מחוז	עד 50 ביקורים		מעל 50 ביקורים	
	2021	2017	2021	2017
דרום	410	372	259	516
חיפה	349	335	288	303
מרכז	249	886	465	250
ירושלים	212	610	220	189
צפון	230	893	0	232
תל אביב	122	204	163	139
סה"כ	1,572	3,300	1,395	1,629
שינוי בכמות:	-57		-1,905	
שיעור השינוי:	-6%		-57%	

מהטבלה לעיל עולה כי עיקר הירידה בכמות הדוחות הינה בדוחות שביצעו רכזים שמבצעים מעל 50 דוחות בשנה ואשר נשמרים במערכת המעוף והמניפה.

3. קושי באיוש תקנים:

קיימים תקנים רבים במחוזות שנמצאים בהליכי איוש זמן רב. כך לדוגמה במחוז צפון קיימים 6 תקנים בהליכי איוש, במחוז חיפה קיימים 7 תקנים בהליכי איוש ובמחוז מרכז קיים קושי לגייס מרכזי פיקוח. המחוזות ציינו כי חלק מהתקנים פורסמו מספר פעמים אך לא הצליחו לאייש אותם. כמות



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

התקנים ומשך הזמן הממושך שתקנים אלו נמצאים בהליכי איוש אינה סבירה ופוגעת באופן משמעותי בתפקוד המחוזות ובכלל זה בתחום הפיקוח. בהתייחסות אשכול משאבי טבע וחוסן אקלימי לדוח הביקורת צוין כי לאגף מזיקים והדברה יש תקן פיקוח אחד בלבד, מפקח ארצי למדבירים. בהתייחסותם הם ציינו כי לא ניתן לאיישו בשל תנאי ההעסקה הנמוכים למשרה וכפועל יוצא מכך, המשרד אינו מבצע כראוי פיקוח על מדבירים ואינו מסוגל לכך מסיבות הקשורות לארגון, כוח אדם, חלוקת משאבים וחלוקת סמכויות.

4. דוחות פיקוח באמצעות מיקור חוץ

כיום המשרד אינו מעסיק מיקור חוץ לביצוע פיקוח עקב שאלת סמכות הפיקוח של גורמי החוץ. הדוחות שמופיעים כגורם חיצוני הינם דוחות שמבוצעים על ידי גורמי מטה בתחום קרינה.

בהתייחסות לטיטת הדוח צוין כי לאחר שבוטלה אפשרות השימוש במיקור חוץ לא ניתן פתרון אחר, כך שהעומס נופל על אותם רכזים ולעיתים נפגעת האפשרות לפעול בהתאם להוראות המחייבות.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה שהמשרד ימשיך במאמציו מול נציבות שירות המדינה להמשך תגבור תחום הפיקוח במשרד באמצעות הקצאת תקנים ראוייה לתחום זה.
 2. הביקורת ממליצה שכל מחוז יבצע ניתוח של הירידה בכמות דוחות הפיקוח וירידה בכמות הגורמים שמבצעים פיקוח במחוז- בהתאם לקריטריונים אחידים כגון- תקנים שבוטלו, תקנים שהוסבו לתחום פעילות אחר, תקנים שלא מצליחים לאייש, ירידה בביצוע של גורמי פיקוח לאורך השנים ומה הגורמים לכך.
 3. הביקורת ממליצה שיבוצע ניתוח של הממצאים שמועלים מכל מחוזות יבחן הדרך היעילה ביותר לשיפור במצב, בנושאים כגון:
 - בחינת הגורמים לאי- הצלחת איוש התקנים על ידי המחוזות והפעולות שניתן לנקוט לצורך איוש התקנים. כך לדוגמה במחוז צפון יש 6 תקנים בהליכי איוש ובמחוז חיפה יש 7 תקנים בהליכי איוש וכך גם במחוז מרכז קיים קושי בהליכי איוש התקנים.
 - הסיבות שגרמו לירידה בתפוקה של הגורמים שמבצעים פיקוח (במקרים שחלה ירידה).
 4. הביקורת ממליצה לפעול באופן ממוקד בתחום איוש התקנים, לנתח את המקרים/מחוזות בהם יש קושי משמעותי באיוש על מנת למצוא פתרון למצב.
 5. הביקורת ממליצה כי דוחות שמבוצעים ע"י עובדי המטה יבוצעו וישמרו במערכת הביקורים.
 6. מיקור חוץ – לבחון את הדרך המיטבית להסתייע במיקור חוץ בפעולות הפיקוח. וכחלק מהבדיקה, מוצע לקבל חוות דעת משפטית לגבי התנאים להפעלת מיקור חוץ ומהם השלבים או התחומים אותם ניתן לבצע באמצעות מיקור חוץ.
- כך למשל, מוצע לבחון האם ניתן לצוות עובד מיקור חוץ לעובד המשרד בפעולות הפיקוח, כך שעובד המשרד יהיה בעל הסמכות החוקית ועובד מיקור החוץ יבצע פעולות טכניות משלימות. כגון בקשת חומרים, ריכוז חומרים וכיוצ"ב.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

בשנת 2017 תחום הפיקוח במחוזות תוגבר באמצעות הקמת יחידות פיקוח ב-4 מתוך 6 מחוזות, כאשר החזון היה לחזק את תחום הפיקוח ולהגביר את פעולות הפיקוח במאות אחוזים. ואולם בפועל, וכפי שעולה מפרק זה, לא רק שתחום הפיקוח לא תוגבר לאורך השנים אלא שכמות דוחות הפיקוח אשר נשמרו במערכת המניפ"ה והמעוף פחתו לאורך השנים בשיעור ניכר של למעלה מ- 40% וכמות הגורמים העוסקים בביצוע פעולות פיקוח ירדה בשיעור של כ- 18%.

מניתוח הירידה בכמות הגורמים העוסקים בפיקוח, נמצא כי עיקר הירידה בכמות גורמי הפיקוח נובעת מקושי בגיוס עובדים, כך שתקנים רבים נמצאים בהליכי איוש במשך זמן רב. ישנה קורלציה בין הירידה בכמות הדוחות שמבוצעים לבין הירידה שחלה בכמות מרכזי הפיקוח לאורך השנים ולהפסקה בשימוש במיקור חוץ בפעולות הפיקוח.

עם זאת, משיחות שקיימה הביקורת עם נציגי המחוזות עולה כי השפעה נוספת לירידה בכמות דוחות הפיקוח המבוצעים לאורך השנים הינה הטמעת מערכת הביקורים אשר לוותה בקשיים רבים במילוי הדוחות ושמירתם. נוסף על כן, הוצגו נימוקים שונים כגון מגפת הקורונה, סיבות אישיות של העובדים, מורכבות הבקשות, תחלופת עובדים (שכן יש תקופת הכשרה, הסמכה וחפיפה), תחומי פעילות נוספים שהוטלו על עובדים, קושי בגיוס עובדים ועוד.

התייחסות מחוז ירושלים:

עיקר הירידה היא של רכזים שהיו עושים מעל 50 דוחות. לטעמנו ברור שהנימוק המרכזי הוא מערכת ביקורים וסגירת המעוף.

החל מכניסת מערכת הביקורים, מחוז ירושלים הפסיק לשמור את דוחות הפיקוח במערכת המעוף ושמר רק את הדוחות שהיה ניתן לשמור במערכת הביקורים.

כמו כן, ב-2020-2021 התמודדנו עם מגפת הקורונה שהגבילה את עבודתנו- חופשות כפויות, סגרים ובידודים צמצמו אפשרות להגיע לפחות לחלק מהעסקים.

התייחסות מחוז צפון:

1. **איוש תקנים**- במחוז צפון קיימים 6 תקנים שלא אוישו ונמצאים בהליך של בחירה במכרזים. בתחום התעשייה החוסר בכ"א מורגש היטב, שכן, החוק קובע לוי"ז להנפקת היתרים וישנו לחץ גדול מצד התעשייה לקבל את ההיתרים בזמן, אחרת פעילותם השוטפת של המפעלים נפגעת. עקב כך המרכזים קודם כל מנצלים את משאב הזמן שלהם לרישוי ובירוקרטיה משרדית הנדרשת למילוי תפקידם. רק אחרי זה הם מתפנים לפיקוח ואכיפה במידה ונותר זמן.

2. **מיקור חוץ**- חלק משמעותי מהירידה בכמות דוחות הפיקוח נובע מההפסקה בשימוש במיקור חוץ בחומרים מסוכנים (ביקורת לפני חידוש היתר רעלים בסקטורים של בריכות שחייה, מעבדות, מכבסות, מובילי חומ"ס) ורישוי עסקים בתחומים של תחנות דלק בעיקר.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

3. **עלייה במטלות נוספות** - קיימת עלייה רציפה במטלות השוטפות הניתנות למרכזים ע"י האגפים השונים אשר באים על חשבון פעולות הפיקוח בשטח. כגון, הוספת תנאים לסייבר, רעידות אדמה, סקרי סיכונים ופליטות, דוחות תקינות ארובות וכו'.
 4. **דוחות ממוחשבים** - השינויים הטכנולוגיים ואיתם הדוחות הממוחשבים כגון, פיקוח על ניטור רציף בארובות, דוחות שנתיים, דוחות מעבדה וכו'-מצריכים הקצאת משאבים אשר גם הוא על חשבון פיקוח בשטח.
 5. **קורונה**-הקורונה מצד אחד הפחיתה משמעותית את פיקוחי השטח עקב החשש להיפגש עם אנשים שמחוץ "לקפסולות" הטבעיות. מצד שני קדמה באחת את כל הטכנולוגיות החילופיות. בכלל זאת נושא הפיקוח ושיבות מרחוק. כיום לכל מרכז יש הרבה יותר ישיבות עם גורמי חוץ וגורמים משרדיים כי הרבה יותר קל לקבוע ישיבה בזום. כל ישיבה כזאת גוררת הרבה עבודת "באק אופיס" של איסוף נתונים וסיכומי פגישות וכו'. הכל הינו על חשבון זמן של פיקוח בשטח.
- פיקוח בשטח הינו מרכז עבודתו של המרכז במחוז. ביצוע מטלות אחרות פוגעת בתדירות הפיקוח בשטח.

התייחסות מחוז חיפה:

האתרים למניעת זיהום ים (אוניות/אסדות) רשומים במחוז חיפה וגם יש אתרים סביבתיים עם היתר ארצי שכתובתם בחיפה- על כן הנתונים המופיעים במחוז חיפה כוללים גם דוחות שרכזים אחרים מבצעים.

התייחסות מחוז מרכז:

בהתייחס להמלצה להסתייע במיקור חוץ, אבקש לציין כי במידה והעובד יצטרך לצאת עם עובד מיקור חוץ אז לא הרווחנו דבר כי בכל מקרה העובד יבקר בעסק ולאחר מכן צריך לקרוא את הדו"ח, להעיר הערות ולחתום.

התייחסות הביקורת:

דוחות שבוצעו ע"י המטה במחוז מסוים, כלולים בכמות הדוחות של המחוז, כך גם דוחות יחידות סביבתיות.

2. תכנון העבודה השנתית לפיקוח במחוזות- תכנית פיקוח

תכנית עבודה השנתית/ הרב שנתית הינה כלי עבודה בסיסי ומשמעותי ביותר. באמצעותו, הארגון מכוון את משאביו ומשימותיו בהתאם לסדרי העדיפות ולמדיניות המשרד. תכנית העבודה השנתית/ הרב שנתית מאגדת את הפעילות המתוכננת של כל הגורמים העוסקים בתחום הפיקוח, יוצרת אחידות ומסייעת ליישם את עקרונות השיוויון בתחום הפיקוח והאכיפה. להלן אבני דרך לבניית תכנית הפיקוח - בהתאם לסעיף 5 לנוהל הפיקוח:



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

שלב	חודש	משימה
ראשון	אוגוסט:	קביעת נושאי פיקוח משרדיים.
	ספטמבר - אוקטובר:	הכנת ממדים לקביעת סדרי עדיפויות ועדכון מצאי אתרי פיקוח נדרשים, מצאי וכשירות אמצעי פיקוח דיגיטלי, חובות דיווח ולוץ חובות דיווח. וקביעת סדרי עדיפויות למצאי.
	דצמבר:	אישור תכנית עבודה לפיקוח כולל פיקוח פיזי, דיגיטלי, וחובות דיווח (משרדי).
	רבעון ראשון (ינואר-מרץ):	ביצוע פיקוח לפי תוכנית עבודה לרבעון הראשון.
	רבעון שני (אפריל-יוני):	ביצוע פיקוח לפי תוכנית עבודה לרבעון השני והפקת לקחים לעתיד.
	רבעון שלישי (יולי-ספטמבר):	יולי- חצי שנתי: בקרה חצי שנתית, עדכון תוכנית הפיקוח למחצית השנייה והפקת לקחים לעתיד. אוגוסט- ספטמבר: ביצוע פיקוח לפי תוכנית עבודה לרבעון השלישי.
	רבעון רביעי (אוקטובר- דצמבר):	בקרה והתאמת תכנית הפיקוח לסיום השנה ולעתיד. וביצוע פיקוח לפי תוכנית עבודה לרבעון הרביעי והאחרון.
	ינואר:	סיכום שנתי.

ביצוע בקרה על עמידה בתוכנית הפיקוח - סעיף 12 לנוהל הפיקוח:

תדירות	גורם מבצע	המשימה
אחת לחציון	ראש תחום פיקוח במחוז	מילוי דו"ח ביצוע רבעוני על תוכנית הפיקוח.
אחת לרבעון	מנהל המחוז	ביצוע בקרה על ביצוע תכנית הפיקוח בצוות תאום האכיפה המחוזי.
אחת לרבעון	סמנכ"ל פיקוח ואכיפה	עריכת בקרה על ביצוע תוכניות העבודה המחוזיות ותיקון ליקויים מהרבעון הקודם
אחת לחציון	אגפים מקצועיים	עריכת בקרה על ביצוע תוכניות העבודה המחוזיות.
אחת לחציון	מנכ"ל	בקרה על ביצוע תוכניות העבודה המחוזיות.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

הפיקוח במשרד להגנת הסביבה מתבצע ע"י:

- גורמי מטה.
- רכזים מקצועיים במחוזות.
- רכזי פיקוח במחוזות.

כמו כן ישנם גורמים נוספים שמבצעים פעולות פיקוח אך עם סמכויות פיקוח מוגבלות:

- רשויות מקומיות¹ שהוסמכו לכך, יחידות סביבתיות, איגודי ערים וכו'.
- פעולות פיקוח שמבוצעות ע"י רט"ג.
- בעבר בוצעו פעולות פיקוח גם ע"י חברה במיקור חוץ.

במסגרת תכנון תכנית העבודה השנתית של המשרד נפגשים האגפים המקצועיים עם המחוזות לתיאום ונותנים דגשים לפיקוח לאותה שנה. בנוסף קיים כאמור נוהל פיקוח אך עיקרו עוסק בתחום התעשייה.

מפגישות שקיימה הביקורת עם המחוזות עולה כי הפיקוח מתבצע בהתאם לצרכים העולים מהשטח כגון פעולות פיקוח במסגרת בקשה למתן/חידוש רישיון עסק, פעולות פיקוח במסגרת בקשה למתן היתר רעלים, או בעקבות תלונה, הניסיון המצטבר במחוז לגבי מפעלים מסוימים שיש לבצע בהם פיקוח וכיוצא בזה. הסיבה העיקרית לכך לטענת המחוזות הינה שאין מספיק כוח אדם לבצע משימות מעבר.

ממצאים:

3. מדיניות וכלי ניהולי לתכנון הפיקוח-

א. אין גורם במטה האחראי לקבוע את המדיניות הכללית של המשרד בתחום פיקוח, ובכלל זה, פעולות פיקוח חובה ופעולות שמתבססות על מדרג של סיכונים סביבתיים, תוך שילוב תחומי המיקוד של המשרד לאותה שנה.

בהתייחסות לטיוטת הדוח, מחוז מרכז ציין כי לאורך השנים היו גורמים שונים במטה שהיו אחראים על תחום הפיקוח כגון, אשכול אכיפה ואגף רישוי עסקים שהיה אמון על הפיקוח בתחום התעשייה מבחינה מקצועית.

ב. קיים נוהל פיקוח המפרט את מדיניות הפיקוח בתחום התעשייה. עם זאת, ישנם תחומים בהם אין קווים מנחים מקצועיים למדיניות הפיקוח וכן תחומים שעל אף שיש קווים

¹ חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 מקנה לרשויות המקומיות סמכות לאכיפתן של עבירות ב-19 חיקוקים במגוון תחומים סביבתיים.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

מנחים מקצועיים, היישום של ההנחיות בפועל במחוזות נתקל בקשיים ולא מבוצע במלואו.

כתוצאה מכך, קיימת שונות בפעולות הפיקוח בין המחוזות. כך לדוגמה: ישנם מחוזות שמבצעים פעולות פיקוח על כל מפעלי A ו-B וישנם מחוזות שמבצעים פיקוח רק על מפעלי A, ישנו מחוז שכבר כמה שנים לא מבצע פיקוח פיזי בתחום של תחנות דלק בעוד שבמחוזות אחרים יש פיקוח סדור.

דוגמא נוספת, במחוז ירושלים חובה לבצע פיקוח פיזי לפני חידוש או מתן היתר רעלים ואילו מחוז דרום נוהג כי ניתן לבצע את הבדיקה באמצעות ציקליסט שנשלח במייל. (שונות זו יכולה לעורר שאלות בנוגע לעמידת המשרד בחובה המוטלת עליו באכיפה שוויונית).

2. תכנון הפיקוח במחוזות ותכנון מול ביצוע-

א. תכנון הפיקוח במחוזות- פרק 5 לנוהל הפיקוח מפרט את השלבים הנדרשים לבניית תכנית פיקוח במחוזות. עם זאת, המשרד לא פועל על פי הנוהל בבניית תכנית הפיקוח.

ב. תכנון מול ביצוע וחוסר במשאבים במחוזות:

משנת 2017 יש תכניות פיקוח אך התכנון לא בוצע בפועל והיו פערים משמעותיים בין התכנון לביצוע מאחר והיו נושאים דחופים אחרים שהמשאבים הופנו בראש ובראשונה אליהם.

ישנן פעולות פיקוח רבות ולא צפויות אך מנגד אין מספיק משאבים שיכולים לתת מענה לכל הפעולות הנדרשות.

3. מערכת ממוחשבת-

א. אין מערכת ממוחשבת בתחום תכנון הפיקוח השנתי והרב שנתי. במהלך הביקורת פותח מודול במערכת המניפ"ה לתכנון הפיקוח.

ב. כיום לא ניתן להפיק דוחות סטטוס לפעולות הפיקוח שבוצעו לכל העסקים כגון- תדירות הפיקוח, פילוח לפי רכזים מבצע, תחומים שלא בוצע בהם פיקוח בשנים האחרונות, רמת הממצאים וכיוצ"ב.

במציאות זו יכולים להיות גורמים מפוקחים שלאורך שנים רבות לא בוצעו בהם פעולות פיקוח עקב היעדר בקרה סדורה וממוחשבת.

בהתייחסות לטיטת הדוח, אגף רישוי עסקים ציין כי בחודשים האחרונים בוצע אפיון לסדרה של דוחות הנתונים תמונת מצב על הפיקוח בשטח לרבות כמות סיורים ואתרים שפוקחו בהשוואות לאורך השנים, לפי סיווגי האתר, מחוזות, רכזים מבצעים ועוד ובפרט יש יכולות להוציא רשימה של אתרים שלא בוצע בהם פיקוח על פי תקופות זמן. דוחות אלו עלו למודול המחוזות בספטמבר ובמהלך החודשים האחרונים נעשו פגישות במחוזות להטמיע את השימוש בהן.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

4. פיקוח ממערכות מחשוב אחרות

דוחות דיגומים שפכי תעשייה וארובות- דוחות אלו מציגים את כמות ושמות המפעלים שלא הגישו דיווח, מפעלים עם חריגה חמורה וכו'. אין מענה מערכת אשר משקלל את המידע הקיים בדוחות אלו לצורך לקיחתם בחשבון במסגרת בניית תכנון הפיקוח במחוזות.

המלצות:

1. מדיניות וכלי ניהולי לתכנון הפיקוח-

- א. הביקורת ממליצה למנות גורם מטה אשר יתכלל את כל תכניות הפיקוח במחוזות תוך שימת לב לשונות הקיימת ולייחודיות של כל מחוז ויחד עם זאת לשאוף לאחידות בקריטריונים המובילים בהכנת תכנית הפיקוח בכל מחוז ומחוז כמפורט בנוהל הפיקוח.
- ב. הביקורת ממליצה שלכל אשכול במטה יהיה גורם שיהיה אמון על תכלול הפיקוח כפי שקיים כיום באשכול תעשיות.
- ג. הביקורת ממליצה לפתח כלי ניהולי אחיד בתחום של תכנון הפיקוח, אשר יתבסס על מדרג של סיכונים סביבתיים, וישלב באופן ברור את מדיניות המשרד בכל הנוגע לתדירות הפיקוח המחויבת והממולצת לגבי כל תחום פעילות.
- מתוך מטרה לטייב את המשימות ולשאוף לאחידות במדיניות הפיקוח בין המחוזות. הביקורת ממליצה שיעוגן בנוהל מחייב וישים את תדירות פעולות הפיקוח המחויבות בהתאם למדיניות המשרד ואת הסמכויות בביצוע פעולות הפיקוח לכלל הגורמים העוסקים בתחום (גורמי פנים וגורמי חוץ) תוך הגדרת אופן ביצוע הפיקוח לדוגמא פעולות הפיקוח המחויבות בביצוע ביקור פיזי או שניתן באמצעות שליחת ציקליסט במייל. לאחר מכן, יש לחדד את הנהלים מול עובדי המחוזות.

2. תכנון הפיקוח במחוזות ותכנון מול ביצוע-

- א. הביקורת ממליצה להנחות את כל המחוזות לעשות תכנון שנתי לפיקוח בהתאם להוראות הנוהל, ככל שהוראות הנוהל אינן ישימות-לעדכנו בהתאם. ישנה חשיבות רבה לתכנון יעיל מבעוד מועד.
- ב. הביקורת ממליצה לפעול להקצאת המשאבים הנדרשים לחיזוק הפיקוח במטה ובמחוזות, ובכלל זה לבצע בחינה לירידה המשמעותית שחלה בכמות הגורמים שמבצעים פיקוח. זאת, מתוך מטרה שהמחוזות יוכלו לבצע פעולות פיקוח מתוכננות באופן אקטיבי בהתאם למדיניות המשרד מעבר לפעולות הפיקוח המבוצעות כתגובה לבקשה/ תלונה.
- ג. הביקורת ממליצה כי התכנון של פעולות הפיקוח במחוזות יהיה תכנון כולל במסגרת מכלול המשאבים הקיימים. במציאות של מחסור במשאבים ניתן להפיק תועלות רבות מדוחות שמבצעים ע"י גורמי חוץ כגון יחידות סביבתיות, איגודי ערים רט"ג וכו'.
- ד. הביקורת ממליצה שיבוצע מעקב שוטף של תכנון מול ביצוע וככל שיש חריגה משמעותית בין התכנון לביצוע יש לבחון את הגורמים לכך ולטייב את התכנון בהתאם.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

3. פיקוח ממערכות מחשוב אחרות-

הביקורת ממליצה שינתן מענה מערכתי אשר משקלל את המידע הקיים בדוחות אלו ובכלל זה קביעת מדיניות לטיפול בדוחות ולקיחת ממצאי הדוחות במסגרת תכנון הפיקוח.

4. מערכת ממוחשבת-

הביקורת ממליצה לפתח מודול לתכנון תחום הפיקוח במשרד. צויין כי במהלך הביקורת פותח מודול במערכת המניפה לתכנון הפיקוח.

התייחסות אשכול חוסן אקלימי ומשאבי טבע:

נדרש שיהיה רפרנט באשכול חוסן אקלימי ומשאבי טבע שירכז את תחום הפיקוח באשכול ויעסוק בין השאר בתחום הציקליסטים, אפיון המערכת, הדרכת מרכזים ובקרה.

התייחסות מחוז מרכז:

1. בהתייחס לשלבי הפיקוח בנוהל- השלב הראשון "הכנת ממדים לקביעת סדרי עדיפויות ועדכון מצאי אתרי פיקוח נדרשים" צויין כי אין למשרד מסד נתונים שניתן להוציא ממנו מצאי ולהיות בטוחים שאכן הפרטים נכונים.
2. בתקופה זו, חוסר בכוח האדם ועומס העבודה השוטף הרב, מאפשר לנו להקצות משאבים לפיקוח בצורה מצומצמת מאוד. לכן תכנון פיקוח וביצועו, לפחות בשנת 2023, הופך את הנושא לנושא לא כל כך מעשי ורלוונטי. בעיה זו כבר קיימת מספר שנים ובשנה האחרונה החריפה.
3. דיווח ופיקוח דיגיטלי: עם קבלת מידע רב ומגוון באופן דיגיטלי, כגון תוצאות דיגום אוויר, דיגומי שפכים וכו' נדרשים הלכה למעשה משאבים נוספים על מנת לבדוק את כל המידע הרב שמתקבל.
4. בתוכניות העבודה השנתיות חסרות מטרות פנים משרדיות קבועות ומוגדרות להכשרות מקצועיות ומטרות נוספות אשר יביאו לשיפור ניצול המשאבים הקיימים וכתוצאה מכך ביצוע פיקוח טוב יותר.
5. בבקרה רבעונית /חצי שנתית על ביצוע המשימות, על פי ניסיוני האישי, אין העמקה לסיבות השורש לאי ביצוע המשימות שתוכננו וקביעת צעדים לשיפור המצב.
6. בבניית התוכניות לשנת 2023 במצגת שהוצגה לפני מספר שבועות, בתחום תעשיות יש פער מאוד גדול כמעט בכל תחום, בין המטרות שמוצגות לבין היכולת לבצע אותן בפועל. פער שהופך את התוכנית למנותקת ברמה מסוימת מהמציאות.
7. קיימת אי הלימה בין ענפים או נושאים מקצועיים חדשים במשרד הראשי, לבין הקצאת עובדים במחוזות שיעסקו בנושאים אלה, שבחלקם גם נדרשים בפיקוח בשטח.
8. השונות בפעולות הפיקוח בין המחוזות, מקורה במספר המפעלים השונה בכל מחוז ומחוז. למשל במחוז דרום יש מעל 140 מפעלי A ובמחוז מרכז יש כ-50 כך שברור שמחוז מרכז (נכון לעבר) יכול היה לפקח גם על מפעלי B לעומת הדרום.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

9. בהתייחס לדוחות דיגומים ושפכי תעשייה- במחוז מרכז, הפיקוח לא נעשה לפי מרכז המפקח על מפעל ולכן מרכזי השפכים ואיכות אוויר מפקחים במקביל על דוחות של תוצאות דיגומי המפעלים ללא קשר למפעלים שבתכנית הפיקוח. כל זאת במגבלות כ"א קשות בתחום שגורמות לכך שקובעים סדר עדיפות בביצוע האכיפה.

התייחסות מחוז חיפה:

1. בהתאם לנוהל, חובה לבצע פיקוח פיזי לפני חידוש/מתן היתר רעלים ותנאים ברישיונות עסק. בפועל במחוזות גדולים אין אפשרות פיזית לבצע ביקורת לפני מתן/חידוש בשל חוסר כוח אדם.
2. פעולות אכיפה על חריגות או אי ביצוע דיגומים נובעים מפעולות הפיקוח על שפכים וארובות.

התייחסות אגף טכנולוגיות ומידע:

1. לאורך השנים התכנון התבצע באמצעות אקסלים ותכנון מול ביצוע שוקף בקליק סנס.
2. לפני כוחודש אופייני ופותח מודול במניפי"ה לצורך תכנון הפיקוח. מערכת זו מציגה נתוני דיגום ואכיפה שונים לצורך קבלת החלטות מושכלת ע"י הגורם המתכנן. כמו כן, קיימים דוחות המשקפים פעולות פיקוח שמבוצעות דרך המערכת הממוחשבת.

התייחסות הביקורת:

הביקורת מברכת על המאמצים המושקעים בתחום הפיקוח ובכלל זה על הפיתוחים שבוצעו במהלך הביקורת במערכת הממוחשבת.

3. מערכת ביקורים

מערכת הביקורים הינה מערכת המיועדת לתחום הפיקוח במשרד ומאפשרת הכנה לביקור, תיעודו, הכנת דוח סיור וריכוז הדרישות מהמפעלים.

במערכת הביקורים קיים מודול מעקב דרישות אך הוא לא בשימוש על ידי המשתמשים.

3.1 אפיון המערכת

אפיון מערכת הביקורים, הטמעתה ותחילת השימוש בה:

היוזמה להקמת מערכת הביקורים הינה של אשכול תעשיות ובשל כך הוקמה עם אוריינטציה לפיקוח על מפעלים ועסקים ולא תוכננה עבור פיקוח עבור פיקוח על גורמים מפוקחים אחרים כגון מפגעים מזמנים בשטחים פתוחים ועוסקים. בהמשך ביקשו להתאים את המערכת לתחומים נוספים. תחילת הפיקוח באמצעות מערכת הביקורים החלה בשנת 2017, לאחר שהושלם פיילוט במהלך 2016.

המערכת הוקמה מתוך מטרה שדוחות הפיקוח יהיו במבנה אחיד, שהדוחות יכללו את כלל התנאים המחייבים שחלים על העסקים. וכן שהדוחות ופעולות הפיקוח יתועדו וישמרו, ישמשו בסיס להכנת תכנית פיקוח וניתן יהיה לבצע מעקב עליהם.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

הדרכה והטמעה – לאורך תקופת השימוש במערכת, הפיק אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע "מדריכים למשתמש" (מדריך אחרון בשנת 2022), ביצע הטמעה והדרכות ונתן מענה לתקלות. ההדרכות היו יעילות וזמינות ונתנו מענה לתקלות שוטפות שקשורות להתנהגות המשתמשים כגון פתיחת ביקור שנסגר בטעות.

משיחות עם משתמשים במערכת הביקורים עולות הבעיות המרכזיות בשימוש במערכת:

- א. הועלו גרסאות לאוויר שלא היו בשלות דיין לעבודה ולו בבאגים ותקלות מתמשכות, את חלקן ערך זמן רב לתקן לשם שימוש סביר.
- ב. בחלק מהפעולות הנדרשות, אין סנכרון בין מערכת הביקורים למערכות אחרות ויש פעולות שהמשתמשים נאלצו לבצע מחוץ למערכת.
- ג. חוסר נוחות טכנית בעלת היבטים מקצועיים כגון: חוסר אפשרות לבצע מספור או להדגיש בבוילד. המסמך נשמר כ pdf ללא אפשרות להעתיק ממסמך זה וכיוצא ב.
- ד. תמונות שמצולמות בטאבלט, מוזנות ישירות למערכת ולא ניתן להגדילן כדי לראות שילוט על גבי חבית למשל. נוצר מצב שיש להעתיק את התמונה לוורד ואז להגדיל אותה ולבדוק את התמונה.

יחד עם זאת, מאמצים רבים של עובדי המטה בשיתוף המחוזות ואגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע הביאו ליעול ושיפור המערכת ולאורך השנים חלה עליה בשיעור השימוש במערכת הביקורים, בתחילת שנת 2022 עלתה הגרסה האחרונה והעדכנית ביותר של המערכת (נכון למועד הביקורת).

בהתייחסות לטיטת הדוח, ציין אגף רישוי עסקים כי מערכת הביקורים עלתה לאוויר לראשונה לאחר פיילוט עם מספר רכזים בכל מחוז. לאחר עליית המערכת לשימוש כלל הרכזים התגלה באג במערכת שגרם לשיבוש בציקליסט. תיקון הבאג ערך כשנה וחצי במהלכו איבדו המשתמשים את האמון במערכת. משך הזמן הארוך לעדכון גרסאות ולתיקון תקלות הן שגרמו לאיבוד אמון המשתמשים.

3.2 השימוש במערכת הביקורים

להלן שיעור השימוש במערכת הביקורים (מתוך כלל הדוחות שהופקו במערכת הביקורים ובמעוף):

שנה / מחוז	דרום	חיפה	ירושלים	מרכז	צפון	תל אביב
2017	5%	18%	7%	6%	6%	23%
2018	14%	20%	36%	5%	45%	27%
2019	11%	52%	54%	10%	51%	30%
2020	86%	74%	90%	70%	82%	74%
2021	77%	72%	95%	78%	82%	79%



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

65%	67%	86%	93%	75%	83%	2022
-----	-----	-----	-----	-----	-----	------

בסוף שנת 2019 לראשונה הנחה מנכ"ל המשרד דאז כי הפיקוח על אתרים סביבתיים יעשה רק דרך מערכת הביקורים. יובהר כי בשלב זה, המערכת לא תוכננה לשם ביצוע פיקוח ותיעודו עבור גורמים מפוקחים שאינם אתרים סביבתיים כגון: מפגעים מזדמנים בשטחים פתוחים, מפגעי יתושים, עוסקים, עבודות, רשויות מקומיות וכו'.

להלן רשימת התחומים / נושאים שהפיקוח עליהם לא מבוצע באמצעות מערכת הביקורים:

נושא	מקום הפקה ושמירה
מפגעים מזדמנים בשטחים פתוחים	כונן אישי
סקרי קרקע	כונן אישי
קרינה	מעו"ף
רעש	שייר פוינט
מפגעי יתושים ומזיקים	נשמרים במערכת העוק"ץ שאינה מקושרת למניפ"ה
מדבירים	שייר פוינט
מפגעי ועבודות אסבסט	מעו"ף/ כונן אישי
מפגעי פסולת	ידני
הזרמות ביוב	ידני
דוחות מפעלים ביטחוניים	כונן האישי של המשתמשים.

לא ניתן להשתמש במערכת הביקורים לפיקוח על הגורמים המפוקחים המתוארים לעיל משתי סיבות עיקריות:

1. עבור גורמים מפוקחים שנמצאים במניפה אולם לא כישות "אתר סביבתי" (כגון רשויות מקומיות או עוסקים) – כאמור, מערכת הביקורים לא אופיינה לעבוד עם ישויות אלו
2. גורמים מפוקחים שאין להם ישות מתאימה במניפה (כגון, מפגעים מזדמנים, עבודות)

יחד עם זאת, ישנם נושאים/אתרים שטרם שולבו במערכת הביקורים וניתן לבחון את שילובם כבר במערכת הקיימת כיום. כגון: אסבסט בבתי ספר, דוחות על בסיסי צבא, מדבירים וכו'.

קיימת שונות בין המחוזות באשר לשמירת דוחות הסיור בתחומים מסוימים. כך לדוגמא, ישנם מחוזות ששומרים במערכת הביקורים את דוחות הסיור שמתבצעים בחנויות הדברה, דוחות של יחידות סביבתיות, איגודי ערים, רטג וכיו"צב וישנם כאלה שלא שומרים או שומרים בכונן אישי/מחוזי או בשיירפוינט.

השלבים בפעילות הפיקוח:



מדינת ישראל

המשרד להגנת הסביבה

אגף הביקורת הפנימית

שלב בפיקוח	המערכת הממוחשבת באמצעותה מבוצעת הפעולה	
1	בניית תכנית פיקוח בהתאם לקווים המנחים במשרד- מפעלים שמבוצע בהם פיקוח פעם בשנה/ פעם בשנתיים, פעם בכמה שנים וכיוצ"ב.	כיום אין כלי ניהולי שמשמש את יחידות המשרד. כל מחוז מנהל את תכנית הפיקוח באופן שונה- חלקם עם קבצי אקסל.
2	היערכות לביקור באתר בהתאם לתכנית הפיקוח- קבלת מידע כולל המתייחס לאותו אתר סביבתי כגון דוחות קודמים, עמידה במילוי דרישות בדוחות קודמים, תסקיר השפעה על הסביבה וכו'. הכנת הצ'קליסט לביקור.	מחוץ למערכת הביקורים.
3	ביצוע הפיקוח במפעל .	טאבלט/ צ'קליסט מודפס
	כתיבת דוח הפיקוח	במערכת הביקורים
4	שליחת דוח הפיקוח לבעל המפעל.	באמצעות המייל.
5	העברת הדרישות למערכת המעוף.	באופן ידני למערכת המעוף.
6	מעקב אחר מילוי הדרישות	מבוצע באופן חלקי ומחוץ למערכת הביקורים
7	קבלת עדכונים על מילוי הדרישות.	באמצעות מייל.
8	עדכון המערכת כי הדרישות מולאו.	ככל שמבוצע מעקב דרך מערכת מעוף מעודכן במערכת המעוף באופן ידני. לא מבוצע שימוש על ידי המחוזות/ בעלי המפעלים במודול מעקב דרישות.

מערכת הביקורים אינה נותנת מענה לכל שלבי הפיקוח הנ"ל. כאשר מרכז פיקוח מבקש לבצע פיקוח עליו להיכנס למספר מערכות ולפעול באופן ידני בכל השלבים במספר מערכות ללא יכולת לקבל תמונת מצב על סטאטוס הטיפול ברמת המפעלים ובעמידה בדרישות.

כמו כן, היות ולא כל תחומי הפיקוח נשמרים במערכת הביקורים אין מקום בו מרוכזים כל פעולות הפיקוח שמבוצעות על ידי גורמי המקצוע ולמנהלי התחומים קשה לבצע מעקב אחר כל פעילויות הפיקוח שמבוצעות מאחר ויכול להיות גורם אחד שמטפל במספר תחומים שנשמרים במספר מקומות שונים.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

ממצאים:

1. אפשרויות השימוש במערכת

מערכת הביקורים מאפשרת לנהל את רשימות התיוג לעסק, ולהפיק את דוח הסיור על פי מבנה אחיד וכן דוחות הסיור נשמרים במערכת באופן מסודר. יחד עם זאת, ישנם פעולות המבוצעות מחוץ למערכת, כגון:

הערה	הפעולה שמבוצעת מחוץ למערכת ע"י המשתמשים
לפני כוחודש אופיין ופותר מודול במניפ"ה לצורך תכנון הפיקוח	תכנון שנתי לפעולות הפיקוח ומעקב אחר ביצועו
	היערכות לביקור איתור ושילוב מסמכי רקע על המפעל
	שליחת הדוח לבעל המפעל
קיים פורטל תעשיות אך לטענת המשתמשים אין שימוש בו בהקשר של מילוי הדרישות עקב חוסר נוחות של המערכת.	קבלת עדכון מבעל המפעל על מילוי הדרישות
	ביצוע מעקב ובקרה אחר מילוי הדרישות
קיים מודול מעקב דרישות- אך מודול זה אינו בשימוש	עדכון על מילוי הדרישות
	שליחת תזכורות
	תכתובות עם בעל המפעל בנוגע לסיור ועוד.
	העברת הליקויים והדרישות מהמפעלים למערכת המעוף לצורכי אכיפה.

זאת ועוד, כל הפעולות שמבוצעות מחוץ למערכת חסרי תיעוד לטווח הארוך.

2. אוטומיזציה של הליכי הפיקוח

במסגרת אפיון המערכת ניתן דגש להיבטים המקצועיים של תחום הפיקוח כגון מבנה אחיד ושלמות הפיקוח- צ'קליסטים, תיעוד ושמירה של הדוחות אך לא ניתן מספיק תשומת לב בשלב



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

האפיון והגדרת הצרכים לצורך באוטומיזציה של תהליך הפיקוח במשרד, לצורך בפישוט פעילות המשתמשים על מנת לחסוך בזמנם, ולכך שהמעקב אחר מילוי הדרישות מהמפעלים יבוצע באופן אוטומטי. מערכת הביקורים אופיינה מלכתחילה כמערכת שמקבלת נתונים אך אינה מבצעת פעולות באופן אוטומטי. כך לדוגמא:

א. לאחר הפקת דוח סיום המערכת לא שולחת את הדוח לבעל המפעל (אלא שמבצע הסיוור נדרש לבצע זאת מחוץ למערכת באופן יזום). במצב דברים זה לא ניתן לדעת האם ומתי הדוח נשלח לבעל המפעל.

ב. המערכת לא מבצעת פעולות מעקב ובקרה אחר מילוי הדרישות.

- לא מוציאה תזכורות לבעלי המפעל בדבר הצורך במילוי הדרישות
- לא מתריעה על אי מילוי הדרישות כאשר המועד לביצוע חלף.

3. הטמעת המערכת

א. לטענת המשתמשים במערכת לאורך השנים, מערכת הביקורים עלתה לאוויר, פעם אחר פעם, בגרסאות שלא היו בשלות דיין לשימוש. במערכת היו באגים רבים שחלקם לא תוקנו במשך תקופות ארוכות, לעיתים אף מעל שנה. העלאת המערכת, פגעה ביכולת המשתמשים לעבוד על המערכת והשפיעה על משך זמן הטיפול ועל המוטיבציה של העובדים. וכפועל יוצא מכך להפחתה בכמות הדוחות שמבוצעים על ידם.

ב. לא מבוצע שימוש במודול מעקב דרישות.

4. תחומים שנדרשים לאפיון שונה

א. מערכת הביקורים פותחה עם אוריינטציה לפיקוח על עסקים המוסדרים באמצעות כלל הרישיונות, היתרים, חוקים ותקנות (הירי רעלים, פליטה, הזרמה לים, תקנות מכוח חוק המים ועוד). וקיימים תחומים אשר נדרשים לאפיון שונה לצורך שימוש במערכת.

ב. לצד זאת, חשוב לציין כי ישנם נושאים שניתן לשמור את דוחות הסיוור במערכת הביקורים אך לא כל המחוזות מודעים לכך שניתן וצריך לשמור במערכת כגון דוחות שמבוצעים על ידי רט"ג/ איגודי ערים/ יחידות סביבתיות, דוחות סיוור בחנויות הדברה.

5. שיעור השימוש במערכת הביקורים

לאורך השנים קיימת עליה מתמדת בשיעור השימוש במערכת הביקורים, עם זאת במחוזות צפון ות"א נראה כי בשנת 2022 התחילה מגמת ירידה בשיעור השימוש במערכת הביקורים.

המלצות:

1. אפיון המערכת

א. הביקורת ממליצה שבמסגרת שדרוגים שמבוצעים במערכת יינתן דגש למכלול הפעולות הנדרשות בפעולות הפיקוח למשתמשים ולמנהלים כגון: תכנון שנתי לפעולות הפיקוח ומעקב אחר ביצוע, איתור ושילוב מסמכי רקע על המפעל, שליחת הדוח לבעל המפעל, קבלת עדכון מבעל המפעל על מילוי הדרישות ביצוע מעקב ובקרה אחר מילוי הדרישות, שליחת תזכורות, תכתובות עם בעל המפעל בנוגע לסיוור ועוד.

ב. הביקורת מציינת כי על אף שקיים מודול מעקב דרישות וקיים פורטל תעשיות, לדברי המשתמשים לא מבוצע שימוש במערכות אלו.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

הביקורת ממליצה לבצע שיפורים במודול מעקב דרישות כמפורט בפרק 7.
ג. הביקורת ממליצה להתאים את המערכת גם לתחומים נוספים שכיום לא מקבלים מענה כגון מפגעים מזדמנים עבודות וכו'.

2. אוטומיזציה

הביקורת ממליצה שבמסגרת פיתוח המערכת הממוחשבת המתוכנן יינתן דגש לתחום האוטומיזציה של תהליך העבודה במערכת כאמור, הפיקוח על כל שלביו (החל משלב תכנון הפיקוח וכלה בשלב של המעקב אחר הדרישות).

3. הטמעת המערכת

יש לוודא שגרסאות חדשות של המערכת, ככל שתהיינה, "יועלו לאוויר" רק כאשר הן בשלות לכדי שימוש סדיר ויעיל.

השימוש במערכות הממוחשבות לצורכי פיקוח במשרד להגנת הסביבה הינו מחויב המציאות. המשרד, כרגולטור בעל סמכויות נרחבות במגוון רב של תחומים אשר כל אחד מהם הינו בעל משמעות נרחבת לאיכות החיים של תושבי המדינה ולבריאותם.

חשיבות תחומי הפעילות יחד עם הפריסה הגאוגרפית הרחבה במשרד - 6 מחוזות מחייב מערכת ממוחשבת שתייעל את פעולות הפיקוח, תקל על המשתמשים, ותייצר אוטומטיזציה של כל הפעולות שניתן לבצע באופן אוטומטי לכל תחומי הפיקוח.

מהממצאים שעולים בפרק זה נראה כי המצב של המערכת הממוחשבת כיום אינו נותן מענה לצרכים אלו, ולמעשה השימוש העיקרי שמבוצע בה כיום הוא שמירת תיעוד של דוחות הסיור שבוצעו, כאשר כל שאר הפעולות מבוצעות מחוץ למערכת הממוחשבת ללא כל תיעוד ובאופן ידני.

במצב דברים זה, אין תיעוד מסודר של כל הליכי פעולות הפיקוח והקשר עם בעלי המפעל (שמבוצע לרוב במייל), אין מעקב אחר שלמות של פעולות הפיקוח, אין תמונת מצב על מפעלים שלא בוצע בהם פיקוח שנים רבות, או תחומים שלא בוצע בהם מעקב לאורך זמן רב. אין מעקב ממוחשב אחר מילוי הדרישות על ידי בעלי מפעלים. ובעיקר אין יכולת לקבל את המידע על כך, שכן הפעולות מבוצעות בחוץ למערכת הממוחשבת.

למעשה נראה, שבמסגרת הקמת המערכת ניתן דגש בעיקר להיבטים המקצועיים של אחידות הדוחות באמצעות הכנת הצ'קליסטים ושמירת דוחות הסיור - שני תחומים חשובים ביותר. אך לא ניתן מספיק תשומת לב באפיון המערכת לתחום האוטומיזציה לטובת המשתמשים ליעול פעולות הפיקוח ולצורכי מעקב ובקרה.

במציאות זו, בה המשרד כרגולטור על מגוון תחומים ומנגד עם משאבים שאינם מספקים לנושא יש לפעול ולהשקיע במערכת אשר תסייע בידי המשתמשים באופן אקטיבי ושיהיה ניתן באמצעותה להפיק דוחות אשר יספקו מידע חשוב וחיוני בדבר סטטוס המפעלים



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

בהיבטי פעולות הפיקוח שבוצעו וכמות הממצאים לגביהם שטופלו/לא טופלו, סיווג הממצאים חמורים/בינוניים/קלים וכו'.

התייחסות אגף רישוי עסקים:

1. בעקבות פניית אגף רישוי עסקים לקב"ט הקודם לעניין הסיווג הביטחוני נאמר לנו כי אין מניעה לתעד דוחות סיור של מפעלים ביטחוניים במערכת. אולם לא יצאה ממנו הודעה רשמית בעניין לרכזים.
2. במערכת הביקורים יש שלב של הכנה/טעינה של הציקליסט ובחירת נושאי המיקוד והסעיפים לסיור. לעניין הנגשה מרוכזת של כל המידע למפעל במקום אחד, אין הכרח שזה יעשה דרך מערכת הביקורים באופן ספציפי אלא כל פתרון ממוחשב שניתן יהיה להשתמש בו במשרד ומהטאבלט בשטח.
3. מערכת הביקורים תוכננה לתת מענה לפיקוח בשטח על שלביו השונים. אין מניעה שצרכים אחרים כגון, ריכוז המידע על המפעל, תכנון תכניות פיקוח ותהליכי האכיפה יהיו במערכות אחרות. הדבר הנדרש הוא שהנתונים מהמערכות השונות יעברו בצורה אוטומטית על מנת לאפשר תהליך עבודה שלם בצורה חלקה ויעילה.
4. בחודשים האחרונים בוצע אפיון לסדרה של דוחות הנתונים תמונת מצב על הפיקוח בשטח לרבות כמות סיורים ואתרים שפוקחו בהשוואות לאורך השנים, לפי סיווגי האתר, מחוזות, רכזים מבצעים ועוד ובפרט יש יכולות להוציא רשימה של אתרים שלא בוצע בהם פיקוח על פי תקופות זמן. דוחות אלו עלו למודול המחוזות בספטמבר ובמהלך החודשים האחרונים נעשו פגישות במחוזות להטמיע את השימוש בהן.

התייחסות מחוז צפון:

מבחינה טכנולוגית מסכים עם מה שרשמת בדוח צריך לפשט את התהליכים והצ'ק ליסטים כך שהליך ביצוע הפיקוח והפקת הדו"ח יהיה כמה שיותר קל ופשוט ללא בזבז זמן מיותר.

התייחסות אשכול חוסן אקלימי ומשאבי טבע:

1. תהליך האפיון היה מכוון תעשיות, ועסקים מורכבים ולכן אינו מתאים לעסקים בסביבה החקלאית ותחומים נוספים, בעיקר בגלל העובדה שאי אפשר להוציא דוח למפגע ללא אתר סביבתי (למשל השלכת פסולת). אך יתרה מכך, יש מגוון הליכי פיקוח ולכל אחד צריך להתאים את הדרישות והאפיון, אין דין פיקוח על רפת, למט"ש, למחסן חומרי הדברה או ערמת פסולת. לכל אחד צריך לבנות את מה שמתאים.
2. חלק משמעותי מהבעיה הוא מורכבות העבודה עם המערכת, זה לא רק עניין של הטמעה, זה במידה מסוימת לרצות עוד ועוד יכולות ופירוט במערכת ולא להבין שמישהו אמור להכניס את המידע ואם זה מעכב אותו הוא או יעשה פחות, או יעשה במקום אחר.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

כמאמר הפתגם החכם: "תפשת מרובה לא תפסת", גם כאן לדעתי הכוונות היו לקבל מערכת שיודעת המון ומאפשרת בקרות ובסוף היא לא עושה זאת כי אנשים עוקפים אותה או לא משתמשים בה.

התייחסות מחוז מרכז:

1. לעניין מערכות מחשוב, לאורך תקופה מאוד ארוכה מועלות טענות רבות על המערכת שהינה ביסודה לא מתאימה לפיקוח, אך התחושה המתקבלת הינה שמנסים בכוח כי נשתמש במערכת למרות שביסודה לא מתאימה לפיקוח. יש מקומות שאין היקף עבודה גדול או כוח אדם בכמות מספקת יחסית שיכול להתמודד עם כל המשאבים הרבים הנוספים שאנו נאלצים על מנת להוציא דוחות סיור במודול הביקורים. אבל במחוזות בהם יש עומס עבודה גדול מאוד וחוסר במשאבים, בלתי ניתן להשתמש במערכות המחשוב והוצאת דוחות סיור במודול ביקורים, כפי שאומרות ההנחיות שקיבלנו. מערכות מחשוב חדשות אמורות לייעל את העובדה ולחסוך זמן יקר, אך בפועל המצב הפוך. כל זה פוגע ברמת ובהיקף הפיקוח שאנו יכולים לבצע.
2. ההדרכות על מערכת הביקורים היו יעילות אבל השינויים לא פסקו כך שלא ניתן לעקוב כבר אחרי השינויים. בסופו של דבר בכל תקלה צריך לפנות לרוני מהתמיכה ורק הוא יכול לתת מענה. מערכת צריכה להיות ידידותית כך שניתן בקלות להכיר אותה ולא להיעזר כל הזמן בגורמים אחרים.
3. העלייה בשיעור השימוש במערכת חלה כי העובדים חויבו להשתמש במערכת ונמנעה האפשרות להמשך עבודה במעוף.
4. קיים קושי יומיומי בכתיבת דוחות הסיור כך שבסופו של דבר מוצאים את הדרך לבצע דוחות סיור בלי הציקליסט. יש לייעל את כתיבת הדוחות כך שיקל על המרכזים ושהתוכנה תהיה ידידותית יותר.

התייחסות אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע:

1. שליחת דוח הפיקוח במייל- בוצע ע"פ אפיון ודרישת המשתמשים, המידע משוקף גם בפורטל תעשיות.
2. צורך לבדוק באופן ידני- לא נכון, יש מודול מעקב דרישות.
3. קבלת עדכונים על מילוי הדרישות במייל- ניתן לבצע באמצעות פורטל תעשיות- וקליטת המידע במודול מעקב אחר דרישות.
4. כמו כן, קיימת פונקציונאליות של מעקב במודול מעקב אחר דרישות.

התייחסות מחוז חיפה:

1. בהתייחס להיערכות לביקור- כיום, במניפה יש מידע נדרש כגון רישיונות והיתרי רעלים, סיכומי סיור, דוחות דיגום ארובות ושפכים אך עדיין חסר מידע עבור היתרי פליטה, כיול מערכות וניטור רציף, דוחות תיקון ליקויים וכו'. (במיוחד למפעלי A ומודול ביקורים מקושר אליו).



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

2. קיים מודול מעקב דרישות- חסרה שם מערכת התראות על מועדי הגשת דיווח. כמו כן יש דרך להזין מסמכים דרך פורטל תעשיות, אך המפעלים נתקלים בקשיים בהגשת המסמכים דרך מערכת זו.

התייחסות הביקורת:

1. הביקורת מברכת על השינויים שבוצעו במערכת הממוחשבת במהלך הביקורת ובכלל זה אפיון ופיתוח דוחות.
2. יובהר כי הטבלה מציינת את האופן שבו כיום מבצעים את הפעולה. מפגישות שקיימה הביקורת עם המחוזות עולה כי לא מבוצע שימוש במודול מעקב דרישות ובפורטל תעשיות לצורך דיווח על מילוי הדרישות.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

4. צ'קליסטים (רשימות תיוג)

דוחות הפיקוח מבוצעים ע"י מספר גורמים במשרד במטה ובמחוזות השונים וכן ע"י גורמי חוץ כגון יחידות סביבתיות, איגודי ערים ורט"ג.

מתוך מטרה לייצר אחידות באופן הפיקוח והדיווח עליו ועל מנת לוודא שבמסגרת דוח הפיקוח ייבדקו מכלול הסעיפים המחייבים, אגף רישוי עסקים יזם ופעל לבניית צ'קליסטים אשר מהווים בסיס לדוח הסיוור.

הצ'קליסטים מבוססים על התנאים שניתנו לעסק במפרטים אחידים או בתנאים פרטניים מכלל הרישיונות וההיתרים ו/או הוראות מחייבות אחרות שניתנו לעסק. בניית הצ'קליסטים מתבצעת ע"י גורמים במטה ובמחוזות תוך קבלת סיוע מחברת DHV במיקור חוץ. באתר השיירפוינט מרוכזים כל הצ'קליסטים מתחום התעשיות ומפרטים אחידים:

<https://portal.sviva.gov.il/industry/Visit/SitePages/%D7%93%D7%A3%20%D7%94%D7%91%D7%99%D7%AA.aspx>

עם זאת ישנם תחומים שגם כיום אין בהם צ'קליסט אחיד המשמש את כלל גורמי הפיקוח במשרד כגון:

1. קרקעות מזוהמות.
2. מפגעי פסולת.
3. בסיסי צה"ל- אין מדיניות מוצהרת מה צריך לבדוק.
4. מזיקים.
5. מדברים.
6. הזרמות ביוב.
7. ציי רכב. (קיים באופן חלקי)
8. תחנות רכבת.

ממצאים:

1. הכנת צ'קליסטים

- א. אין גורם במטה שאחראי על תחום הפיקוח במשרד ובכלל זה יצירת הצ'קליסטים. כיום תכלול יצירת הצ'קליסטים בנושאים בהם יש מפרט אחיד ותחומים בתחום התעשיות מבוצעת ע"י אגף רישוי עסקים. כמו כן, המחוזות מכינים צ'קליסטים פרטניים למפעלים באמצעות חברת DHV.
- ב. בתחום התעשיות ורישוי עסקים יש כ- 30 צ'קליסטים גנריים.
- ג. בתחום התשתיות ישנם תחומים רבים שאין לגביהם צ'קליסט אחיד. ויש צורך שכל רכז יכין צ'קליסטים יעודים לאתרים אותם הוא מפקח.
- ד. קיימים תחומים שאין לגביהם צ'קליסטים על אף שיש לגביהם מפרטים אחידים שמשדרד הפנים הוציא (6 שטרם הושלמו מתוך 17 מפרטים אחידים שפורסמו).



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

ה. קיימים נושאים שאין לגביהם צ'קליסטים על אף שיש לגביהם הוראות מחייבות (חוקים ותקנות) כגון מפגעי אסבסט ופסולת.

2. הפצת הצ'קליסטים

א. באתר השיירפוינט שמורים הצ'קליסטים אך קיימים צ'קליסטים שחלק מהמחוזות לא מודעים אליהם ולא מבצעים בהם שימוש.

ב. קיימים צ'קליסטים שהוכנו על ידי המחוזות אך לא הופצו לכלל הגורמים הרלוונטיים (לאחר התאמות ואישור במטה).

ג. ליחידות הסביבתיות ואיגודי הערים ורט"ג אין גישה ישירה לצ'קליסטים.

3. נוחות הצ'קליסטים

א. הסעיפים בצ'קליסטים ארוכים וקיים קושי לבצע בהם שימוש בזמן הסיור. כמו כן לעיתים סעיף אחד בצ'קליסט כולל בתוכו מספר תחומים לבדיקה. לאחר שגורמי הפיקוח ממלאים את הצ'קליסט, לא בהכרח ניתן לדעת האם אכן בדקו את כל תתי-נושאים או רק את חלקם ובאיזה אופן.

ב. הצ'קליסטים בנויים בהתאם לתנאים ברישיון העסק/היתר הרעלים ואינם מותאמים למסלול פעולות הפיקוח באתר, דבר שמקשה על מילוי הצ'קליסט בעת הסיור בפועל.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה למנות גורם מתכלל במטה שיהיה אחראי על תחום הפיקוח ובכלל זאת על יצירת הצ'קליסטים בשיתוף היחידות המקצועיות והמחוזות.

ישנה חשיבות רבה לחיזוק המטה בתחום הפיקוח שכן, המטה מנחה את כלל המחוזות וכל פעולה של גורם מטה הינה בעלת השפעת רוחב משמעותית לפעילות כלל המחוזות.

2. הביקורת ממליצה שבמסגרת תכנית העבודה השנתית של היחידות המקצועיות ישולב התחום של יצירת הצ'קליסטים. בשלב הראשון כיצירת צ'קליסט ובהמשך עדכון צ'קליסטים קיימים.

3. הביקורת ממליצה להשלים את בניית הצ'קליסטים לכלל התחומים במשרד, ובשלב הראשון לבחון באילו תחומים קיימים צ'קליסטים במחוזות.

בתחומים שיש צ'קליסט שמחוז מסוים כתב, מוצע שהצ'קליסט יופץ לכלל הגורמים העוסקים בתחום הפיקוח לאחר בחינה ואישור היחידה המקצועית.

4. הביקורת ממליצה להתאים את הצ'קליסט כך שיתאים לביצוע סיור בשטח ובכלל זה:

א. צ'קליסטים מותאמים למסלול הסיור/ לתחומי פיקוח. קצרים וממוקדים.

ב. כלים ויכולות מחשוביות.

ג. הטמעת היכולות המחשוביות- מסקירת הסעיפים בצ'קליסט עולה כי חלק מהסעיפים

הינם סעיפים שיש לקבל לגביהם מידע/ אישור מבעל העסק. על אף שישנה אפשרות

לסנן את סעיפי הצ'קליסט לפי מיקום הבדיקה, עולה כי לרוב מרכזי הפיקוח לא

משתמשים או לא מודעים לאפשרות זו. על כן הביקורת ממליצה להשקיע בהטמעת

המערכת באמצעות הדרכות למרכזי הפיקוח.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

התייחסות אגף רישוי עסקים:

צ'קליסטים שרלוונטיים ליחידות הסביבתיות נשלחים להם במייל על ידי האגף או מעוברים ע"י רכזי המחוז.

התייחסות מחוז ירושלים:

אין הטמעה של הצורך בצ'קליסטים באגפים המקצועיים. היה מצופה שכל סט תנאים חדש שיוצא לא משנה באיזה תחום יופץ יחד עם צ'קליסט מראש והמחוזות לא יצטרכו להמתין חודשים/שנים או להכין לבד. בנוסף, מרבית העסקים בתחום התשתיות אינם בעלי מפרט אחיד, ויש צורך שכל רכז יכין צ'קליסטים ייעודיים לאתרים אותם הוא מפקח. אם נחבר את הזמן הרב שעבודה זו לוקחת, להערה בסעיף 15 להלן לעניין שכר עידוד הפוך לעובדי התחום עבור עבודה עם מערכת הביקורים, בגלל התעקשות המשרד שלא להכיר בעבודתם הקשה של עובדי התחום ולעדכן את השיטה שלהם, אז אפשר להבין מדוע אין צ'קליסטים טובים לתחום התשתיות.

התייחסות מחוז חיפה:

אנו משתפים מידע בין המחוזות, לרבות צ'קליסטים, אבל חשוב שזה יעבור רביזיה של האגף המקצועי ויופץ/יוטמע במערכת בהנחיית המטה.

התייחסות מחוז מרכז:

צורת הכנסת הצ'קליסט למערכת הביקורים נקבעה שתהיה דרך הכנת הדו"ח באקסל. כך מערכות מידע בנו את המערכת ביקורים. בשל הקושי בהכנת הצ'קליסט והזמן הרב הכרוך, העובדים מעדיפים לקחת צ'קליסט גנרי ולהשתמש בו גם אם הוא חלקי ואינו משקף את כל מה שראו בסיור. לפעמים בעת סיור מגלים הפרות של חוקים אחרים מלבד חומ"ס, ר"ע ואוויר, כמו חוק שמירת הניקיון, חוק המים, תקנות שאינן באות לידי ביטוי בתנאים שנתנו לעסק ובשל המורכבות של הכנת הצ'קליסט או הוספת הסעיפים לצ'קליסט (באקסל) לאחר שכבר הטעינו את הפורמט והתחילו בהכנתו גורם לכך שהם מוותרים על התוספות.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

5. דוחות הפיקוח

פרקים 9.6 ו 9.8 לנוהל הפיקוח האחוד משנת 2021 מפרטים את הפעולות הנדרשות ממבצע הסיור.

- א. דוח הסיור יופק בתוך 30 יום מביצוע הסיור.
- ב. בהתאם להוראות נוהל הפיקוח משנת 2021, ממצאי הסיור יוצגו בחלק "עיקרי הליקויים שנמצאו בסיור" הכולל את הציקליסט (טבלת התיוג) עם התנאי הנבדק (מובנה), הממצא, הדרישה לתיקון הליקוי וכן המועד האחרון לתיקון הליקוי. לטבלת הציקליסט חשיבות רבה שכן הליקויים שנמצאו בסיור, הדרישות לתיקון והמועד לתיקון הליקוי מועברים באופן אוטומטי למודול מעקב דרישות אשר דרכו אמורים לפקח על מילוי הדרישות המבוקשות.
- ג. סיכום הסיור- בסיים הסיור יבצע המפקח שיחת סיכום קצרה עם הגורם האחראי בשטח בה יפורטו הממצאים העיקריים. ככלל, יידונו בשיחת הסיכום בביצוע שיפורים נדרשים באתר.
- ד. לוח זמנים- את הדרישות יש להזין למודול הביקורים, כולל לוח הזמנים לדיווח ביצוע, על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר הביצוע.
- ה. על הפקח להעביר את ממצאיו בנוגע לרמת הציות של האתר והפיקוח שבוצע לראש התחום הרלוונטי.

ממצאים

1. עמידה בהוראות נוהל הפיקוח

מביצוע דגימה של כ- 84 דוחות מכלל המחוזות עולה:

- ברבע מדוחות הפיקוח שנדגמו הליקויים לא הוצגו בטבלת ליקויים.
- ברבע מהדוחות שנדגמו לא נכתב כלל רקע וסיכום. לרקע ותיאור כללי בדוח הסיור ישנה חשיבות רבה שכן, חלק זה מועבר אוטומטית לדוח הסיור הבא.
- נספח ב- ממצאים שנבדקו ולא נמצא בהם ליקוי- לרוב, לא מצוין מה נבדק והממצא בשטח.

2. מעקב ובקרה

לא קיים במחוזות מנגנון סדור של מעקב ובקרה על איכות הדוחות. כך לדוגמא ממצאי הדגימה כפי שהוצגה לעיל וכן דוחות ספציפיים כגון- דוח מספר 1000000804 שמולא במספרים וסמלים ללא תוכן רלוונטי לאחר בחינה התברר כי דוח זה נשמר פעמיים. פעם אחת עם סמלים ובפעם השנייה מולא כראוי. וכן דוח (1000001505) שבו התנאי שנבדק ויצא לקוי נמצא גם כן בנספח ברשימת התנאים שנבדקו ולא נמצאו בהם ליקויים. בהקשר זה יצוין כי במחוז ירושלים מבוצע מעקב מדגמי על איכות הדוחות על ידי היועצת



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

המשפטית של המחוז וכן במטה מבוצעת בקרה מדגמית על איכות הדוחות בתחום התעשייה.

3. טיוב הדוחות

ברוב המחוזות לא מבוצע מעקב סדור אחר הדוחות במטרה לטייבם. במחוז ירושלים מתקיימת הדרכה ע"י היועצת המשפטית של המחוז שעיקרה הוא דיון על מדגם דוחות פיקוח.

4. דוחות פיקוח בעקבות תלונה

הביקורת דגמה כ-4 דוחות שנכתבו כדוח פיקוח בעקבות תלונה/ מידע על מפגע. יצוין שבשתיים מהדוחות הנ"ל לא צורפה טבלת צ'קליסט המתארת את התנאים שנבדקו ונמצאו כלקויים או לחליפין מה שנמצא כתקין.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה לייצר מנגנון של בקרה אחר איכות הדוחות ומעקב אחר יישום הלקחים. ישנה חשיבות בביצוע בקרה מדגמית באופן שוטף על מנת שהנושאים המקצועיים והיבטים בתחום מערכות המידע יוטמעו באופן המיטבי.
2. הביקורת ממליצה לבחון איך ניתן מבחינה מחשובית למנוע/ להפחית הפקת דוח ללא טבלת ליקויים (כאשר יש ליקויים).
3. הביקורת ממליצה לייצר תתי שדות ברקע ובסיכום כך שנקודות שחשוב שיצוינו ברקע ובסיכום יקבלו ביטוי. לרקע חשיבות רבה שכן הרקע מועבר לדוח הסיור הבא. בדרך זו יפחתו המקרים בהם מופקים דוחות סיור ללא רקע.
4. הביקורת ממליצה שבנספח ב' שמציג תנאים שלא נמצאו בהם ליקויים, יפורטו מה הממצאים.
5. הביקורת ממליצה להרחיב את הדוח בהתאם לצ'קליסטים גם בדוחות שמבוצעים בעקבות תלונה/מידע על מפגע ובכך אגב הטיפול בתלונה יבוצע דוח פיקוח ויהיה ניצול יעיל יותר של המשאבים.
6. הביקורת ממליצה לייצר מדריך מקצועי עם דגשים לכלל התחומים המקצועיים, המסביר את אופן כתיבת דוח הסיור ובהתאם, לבצע הדרכות וסדנאות מעשיות לעובדים. מטרת המדריך תהיה לייצר אחידות ודרישות מקצועיות מינימאליות. המדריך יופנה לכלל העובדים המבצעים משימות פיקוח, יתבסס על הדרישות בנוהל הפיקוח ויתכתב עם המדריך לשימוש במערכת הביקורים ועם הדרכות נוספות שמבצע המשרד בהקשרים אלו. על המדריך לכלול דרישות סף לביצוע דוח סיור כמו למשל אופן פירוט הרקע לסיור, אופן כתיבת הממצאים, שימוש ברשימות התיג, צירוף תמונות, כתיבת סיכום וכדומה. יש לתת בו דגש על היבטים כגון אחידות, פיקוח מתמשך, מעקב ובקרה, אכיפה והיבטים משפטיים. בהתייחסות לטיוטת הדוח, מחוז מרכז ציין כי בימים אלו נערך קורס שהוכן בשת"פ של אגף אכיפה והמחוז "יסודות הפיקוח והאכיפה ומה שביניהם". בסילבוס יש מקום של כבוד לאיך לכתוב דו"ח סיור מבחינה משפטית.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

התייחסות מנהלת תחום תשתיות, מחוז דרום:

בהתייחס להמלצה שבנספח ב' יפורטו מה הממצאים, פירוט הממצאים הינו פתח לזיכוכים עתידיים עם בעל העסק. מספיק שזה לא מופיע כדרישה לתיקון.

התייחסות מחוז חיפה:

במצב צוותי הפיקוח (בתעשיות ותשתיות) הנוכחי, אם בכל תנאי בנספח ב' ירשמו מה הממצא אם אין ליקויים או הערות, זה יאריך את זמן כתיבת הדוח ויפחית את כמות דוחות הפיקוח.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

6. דוחות יחידות סביבתיות

יחידות סביבת ביקור-דוחות.

דגימת דוחות סביבתיים:

הביקורת הפיקה דוח המציג את כמות הדוחות השמורים במערכת ה"קליק סנס" שבוצעו על ידי יחידות סביבתיות.

מחוז	2019	2020	2021	2022	סה"כ
דרום	4	15	6	4	29
חיפה	-	2	-	2	4
ירושלים	-	24	8	2	34
מרכז	-	-	3	-	3
צפון	4	7	4	3	18
תל אביב	2	106	94	15	216
סכום כולל	10	154	115	25	304

הביקורת בחנה את הדוחות ולהלן הממצאים:

מחוז	מבצע הדוח	מבנה הדוח
דרום	יח"ס נגב מערבי	דוח במבנה הדוח של המשרד. בסיור השתתפו נציגי המשרד.
דרום	לא מצוין מי ביצע	1. צ'קליסט-תחנת דלק. לא ניתן לדעת מי בוצע 2. יש צ'קליסט אך לא סרוק ברור- לא ניתן לדעת מתי בוצע.
ירושלים	איגוד ערים לאיכות סביבה יהודה	דוחות במבנה של דוחות המשרד, מפורטים ובנויים היטב.
תל אביב	יח"ס חולון- אזור	כל הדוחות מציינים מספר תנאים גנריים מרישיון העסק. מדובר על אישור תנאים ברישיון העסק- לא דוח פיקוח. כל הדוחות לא חתומים ולא מלאים.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

ממצאים:

1. שמירת הדוחות

- א. הדוחות של היחידות הסביבתיות, רט"ג ואיגודי הערים כמעט ולא נשמרים במערכת הביקורים למעט מחוז ת"א. בשנים האחרונות ניכרת מגמת ירידה בכמות הדוחות הנשמרים במערכת.
- ב. ליחידות הסביבתיות ולאיגודי הערים אין הרשאה למערכת הביקורים ואין להם יכולת להעלות את דוחות הסיור למערכת. העלאת הדוחות מתבצעת על ידי עובדי המחוזות.
- ג. בהתייחסות אשכול חוסן אקלימי ומשאבי טבע צוין כי לרט"ג יש מערכת המפיקה דוחות ושומרת אותם אך כיום אין ממשק בין המערכת של רט"ג למערכת של המשרד.

2. מבנה הדוחות

הדוחות של היחידות הסביבתיות ברובם אינם מתבצעים בהתאם למבנה של דוחות המשרד. לא מבוצע טיוב לדוחות על ידי המחוזות.

3. תוכן הדוחות:

מבחינת מדגם דוחות עולה כי:

- א. בעוד שישנם יחידות סביבתיות ואיגודי ערים אשר מבצעים דוחות פיקוח במבנה הדוח של המשרד ישנם יחידות סביבתיות שטרם עברו למבנה הדוח של המשרד.
- ב. דוחות של יח"ס חולון אינם דוחות פיקוח אלא דוחות לאישור תנאים ברישיון עסק.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה למחוזות להעביר מערך הסברה בנושא הדוחות אותם כותבים היחידות לביקור סביבתי, איגודי ערים ורט"ג. המערך יכלול בין השאר את חשיבות מבנה הדו"ח, מה צריך לכלול הדו"ח (רקע ותיאור, רשימת תיוג, תמונות, סיכום, ונספח שכולל רשימת תיוג עם ממצאים שנמצאו כתקינים).
2. הביקורת ממליצה לבחון את הדרך המיטבית למקסום התועלות שניתן להפיק מדוחות שמבצעים ע"י גורמי חוץ באמצעות מעבר על הדוחות והפקת לקחים, שיתוף הצקליסטים הייעודיים שהמשרד הפיק ביצוע הדרכות ועוד. דוחות אלו המבוססים על סיורים ובחלקם סיורים בהשתתפות נציגי המשרד יכולים להיות כוח עזר רב לפעילות המבוצעת במשרד.
3. הביקורת ממליצה לפתח אפשרות מחשובית שדוחות הפיקוח המבוצעים על ידי היחידות הסביבתיות ואיגודי ערים ישמרו על ידם במערכת הביקורים ו/או שהמחוזות יקפידו להעלות הדוחות למערכת ה"קליק סנס" לצורך תיעוד ושמירת הדוחות ולצורכי מעקב. כמו כן הביקורת ממליצה לבחון יצירת ממשק בין מערכת רט"ג המאפשרת את שמירת הדוחות המופקים ע"י רט"ג לבין המערכת אצלנו.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

התייחסות מחוז ירושלים:

במערכת הביקורים במעוף- סינון של מבצע הביקור "גורם חיצוני" נותן סיורים של מיקור חוץ, יחידה סביבתית ובודקי קרינה. כדי לסנן החוצה את הביקורים של קרינה צריך לסנן גם את "מטרת הביקור- בודק מוסמך" או "נושאי הביקור- קרינה" לעומת זאת, בביקורים במניפה הביקורים של מיקור חוץ/יחידה סביבתית יהיו על שם מי שהעלה את הביקור למערכת והסינון הנדרש הוא דרך מטרת הביקור- "ביקור יחידה סביבתית/מיקור חוץ. לא מצאנו שום דרך לסנן ולעשות הבחנה בין ביקור של מיקור חוץ ובין ביקור של יחידה סביבתית.

התייחסות מחוז צפון:

סוגיה חשובה מאד ונכונה. דוחות אלו אומנם לא נשמרים אצלנו בצורה מסודרת כלל.

התייחסות מחוז מרכז:

במחוז מרכז לוקחים בחשבון את דוחות הסיור ביחידות סביבתיות שניתן לסמוך עליהן ומסתמכים עליהם בביקור ובאכיפה.

התייחסות אשכול חוסן אקלימי ומשאבי טבע:

לרטי"ג יש מערכת המפיקה דוחות ושומרת אותם. יש צורך לייצר ממשק אצלנו המאפשר את שמירת הדוחות המופקים ע"י רטי"ג.

בתחום מים ונחלים דוחות הסיור של רטי"ג אופיינו עם האגף. הקושי הוא בשמירת הדוחות.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

7. מעקב אחר דרישות

דוחות הסיור הסופיים כוללים דרישות בהתאם לדוחות הזמנים שנקבעו בדוח הסיור.

על מבצע הפיקוח לעקוב ולוודא שהדרישה בוצעה בדרך ובזמן שנקב ושנמסרה אסמכתא מתאימה בהתאם לדרישה.

בנוהל הפיקוח נקבע בהקשר מעקב ובקרה כי:

- סעיף 9.8.6. לנוהל: הפקח יבצע בקרה על עמידה בדרישות דו"ח הסיור כאמור לפי המועדים שנקבעו בדו"ח.
- סעיף 9.8.7. לנוהל: אם עלו בתהליך הפיקוח ממצאים המצריכים שינויים בהיתרים, או ברישיונות, יש לפעול ללא דיחוי מול הגורמים הרלוונטיים במחוז על מנת לקבעם ברישיונות כאמור.

על מנת לבצע מעקב יעיל אחר מילוי הדרישות, פותח במערכת הביקורים מודול "מעקב דרישות". מודול מעקב הדרישות מכיל ממצא, דרישה ומועד למילוי הדרישה. מודול זה "מושך" באופן אוטומטי את הדרישות ותאריכי היעד לתיקונם ישירות מדוח הסיור. אף על פי שיש ציון תאריכים – **המערכת לא מתריעה בפני הרכז** שחלף המועד ליישום הדרישה והדרישה לא מולאה ע"י המפוקח. וכן, אין אפשרות להפיק דוח של "דרישות שחלף המועד לגביהן".

מפגישות שבוצעו עם נציגי המחוזות עולה כי ככלל לא מבוצע שימוש במודול זה על ידם. לדברי נציגי המחוזות וכפי שאוזכר לעיל, השימוש במודל זה אינו יעיל, העובדים נדרשים לטפל בכל שורה בנפרד ושלא מתקבלות התראות.

1. בדוח מעקב הדרישות אין פילוח של סיווג הדרישה- האם הדחיפות היה ברמה חמורה /בינונית/קלה.
 2. העדר נוחות טכנולוגית של המערכת.
- על כן, ובהיעדר שימוש במודול "מעקב אחר דרישות" במערכת הביקורים, הביקורת בדקה כיצד מתבצע מעקב בפועל אחר מילוי הדרישות.

נמצא כי קיימת שונות במעקב אחר הדרישות שמבוצע ע"י המחוזות. להלן דרכי ואמצעי המעקב שהוצגו לביקורת:

1. מעקב אחר הפרות מהותיות שמבוצע במסגרת פגישות עבודה שוטפות עם מנהל התחום באותו מחוז.
2. העברת הליקויים והדרישות מהמפעלים למערכת המעוף, דרך מערכת הביקורים, או הזנת הדרישות והליקויים המהותיות באופן ידני למערכת המעוף. המחוזות מסבירים את ההעברה למערכת המעוף בכך שבמערכת המעוף מתנהלים הליכי האכיפה וקיימת מערכת התראות אוטומטית לפקח שביצע את הסיור כאשר חולף המועד למילוי הדרישה.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

לאשכול תעשיות יש פורטל תעשיות- באמצעות פורטל התעשיות ניתן להזין דיווחים על מגוון דרישות מתוקף תנאים ברישיונות והיתרים שונים. בנוסף, המפעלים יכולים לדווח על ביצוע דרישות לתיקון ליקויים מדוחות הסיוור בשטח. המטרה היא שהמפעלים יגישו את הדיווח על ביצוע הדרישות דרך פורטל תעשיות כולל מסמכים נלווים, וכך שהעדכון יבוצע ישירות למערכת וישמר התייעוד במערכת לפי המפעל והדרישה הרלוונטיים. אך כאמור גם בתחום התעשייה הגורמים המפקחים והמפעלים לא עושים שימוש במודול מעקב דרישות ובפורטל תעשיות לצורך דיווח על ביצוע הדרישות. המטרה היא שכל המערכות המשמשות לרישוי פיקוח ואכיפה יהיו מסונכרנות כך שניתן יהיה להגיע לנתונים הרלוונטיים לכל תהליך ללא קשר למערכת בה התקבלו/בוצעו.

ממצאים:

1. מעקב ממוחשב-

- א. העדר ממשקים בין מערכות הפיקוח לאכיפה.
- ב. אין מעקב ממוחשב יעיל ומלא על מילוי הדרישות ע"י הגורמים המפוקחים.
- ג. לא מבוצע שימוש במודול מעקב דרישות.
- ד. לא מבוצע שימוש על ידי המפעלים בפורטל התעשיות לצורך הגשת דיווח על ביצוע הדרישות
- ה. כ-25% מדוחות הסיוור שנדגמו לא מכילים טבלת צ'קליסט. מכך נובע שגם לו היה מבוצע שימוש במודול מעקב דרישות במערכת הביקורים, הדרישות מדוחות אלו לא היו מופיעות בו.

2. מעקב מחוץ למערכת הביקורים-

בחלק מהמחוזות מבוצע מעקב ידני חלקי רק אחר הדרישות המהותיות במסגרת ישיבות שוטפות. חלק מהמחוזות מעלים את חלק מהדרישות המוגדרות על ידם כמהותיות למערכת המעו"ף.

3. דוחות סטטוס

אין אפשרות להפיק דוחות סטטוס לדרישות מהמפעלים לצורכי מעקב וניתוח נתונים. המערכת הממוחשבת מאפשרת לאסוף את הנתונים אך לצורכי ניהול ומעקב נדרש שיהיה ניתן להפיק דוחות.

בהתייחסות לדוח, מחוז ירושלים ציין כי גם לא ניתן להפיק מסמך מתוך המערכת המציג את מענה המפעל (והתייחסות המשרד ככל שניתנת), כך שלא ניתן להשתמש במידע הנמסר באופן זה לצורך הצגתם בהליכי אכיפה.

4. אפקטיביות הפיקוח

העדר היכולת לקבל סטטוס מילוי הדרישות על ידי המפעלים ואי-היכולת לבצע מעקב יעיל אחר מילוי הדרישות פוגעים ביכולת המשרד לבצע פיקוח יעיל, מעלים את הנטל הרגולטורי על המפעלים ופוגעים ביכולת למדוד את אפקטיביות הפיקוח.



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

המלצות:

1. הביקורת ממליצה לפעול בהקדם לייעול מודול מעקב דרישות כך שיתאפשר שימוש יעיל במודול זה ע"י המשתמשים. ובכלל זה:
 - א. בחינת הגורמים לאי שימוש במערכת ע"י המשתמשים וביצוע פיתוחים נדרשים במודול מעקב דרישות.
 - ב. הטמעת השימוש במודול מעקב דרישות ובהמשך גם את השימוש בפורטל התעשיות לצורך הזנת דיווחים ע"י המפעלים.
 - ג. במסגרת ההשמה נדרש לעדכן את הסטטוס של הדרישות המופיעות במערכת שהצטברו לאורך השנים.
 - ד. מתן אפשרות ליצירת דוחות במודול מעקב דרישות. כגון דוח שמכיל דרישות שהמועד לתיקון עבר וטרם תוקנו, ע"פ מפעל, ע"פ יוצר הסיוור וכו'.
 - ה. יצירת התראות באופן אוטומטי לבעלי המפעלים על הצורך במילוי הדרישות או על כך שהמועד חלף וטרם התקבל עדכון.
 - ו. שבמודול מעקב דרישות יהיה סיווג לליקויים וההפרות קל/ בינוני/ חמור ושיהיה טיפול מתאים לכל סוג מפגע בהתאם לחומרתו ובהתאם למדיניות המשרד.

למעשה צריך לפעול לאוטומטיזציה של התהליך כך שהמעקב אחר מילוי הדרישות ועדכון ביצוע הדרישות יהיה ישירות מול המערכת הממוחשבת ללא צורך בהתערבות ידנית של מבצע הפיקוח. עבודת המפקחים תהיה רק בהיבט המקצועי לכך שדיווחי המפעלים אכן מראים שהליקוי תוקן וטיפולם דרך המערכת במקרה שנדרשת הבהרה.

2. הביקורת ממליצה לקבוע מדיניות ברורה וישימה בכל הקשור למעקב אחר הדרישות מהמפעלים. על פניו נראה כי לאחר הפקת הדוח אין כל מידע לגבי המעקב אחר הדרישות שמולאו והאם בכלל בוצע מעקב מסוג זה. כך גם למבצע הביקור הבא חסר מידע בנושא הזה.
3. הביקורת ממליצה שכל המערכות המשמשות לרישוי פיקוח ואכיפה יהיו מסונכרנות כך שניתן יהיה להגיע לנתונים הרלוונטיים לכל תהליך ללא קשר למערכת בה התקבלו/בוצעו.

התייחסות אשכול תעשיות:

1. בנוהל הפיקוח יש הנחיות מתי וכיצד לבצע מעקב אחר תיקון הליקויים בתחום התעשייה.
2. מערכת הביקורים מאפשרת לסווג את רמת ההפרה לרגיל/חמור. ומציעה חלון מידע עם קריטריונים לסיווג זה. בנוסף הנחיית אשכול תעשיות היא לסווג את רמת ההפרה בעת עריכת הסיוור או כתיבת הדוח. יש צורך לאפשר מעקב אחר נושא זה על מנת לוודא את הטמעת סיווג הליקויים/הפרות ועל מנת לבצע בקרה מדויקת יותר על פעילות המפעלים.
3. תמיד יש צורך בהתערבות של מבצע הפיקוח. נדרשת בחינת הרכזים שדיווחי המפעלים אכן מראים שהליקוי תוקן, תגובתם במקרה שנדרשות הבהרות וכו'. מה שנדרש זה שיפור של



מדינת ישראל

אגף הביקורת הפנימית

המשרד להגנת הסביבה

מודול מעקב דרישות על מנת שתהליך בדיקת הדיווחים על תיקון הליקויים יהיה נוח ומתאים לעבודה ולאחר מכן הטמעה של השימוש במודול על ידי הרכזים והדיווח על תיקון הליקויים דרך הפורטל.
 4. מודול מעקב דרישות לא אופיין עם אגף רישוי עסקים.

התייחסות מחוז ירושלים:

מבקשים להדגיש כי בנוסף לכל מה שצוין בדוח, גם לא ניתן להפיק מסמך מתוך המערכת המציג את מענה המפעל (והתייחסות המשרד ככל שניתנת), כך שלא ניתן להשתמש במידע הנמסר באופן זה לצורך הצגתם בהליכי אכיפה.

התייחסות מחוז חיפה:

בגלל באגים בפורטל המפעלים נתקלים בקשיים רבים להזנת הדיווחים.

התייחסות מחוז מרכז:

1. במחוז מרכז 90% מהדרישות מוזנות כמפגע קל במערכת המעוף ובה יש תזכורות לפי לוי"ז של נוהל אכיפה.
2. נכון להיום המעקב במחוז אחר הדרישות מתבצע ע"י המרכז שפיקח וכתב את דוח הסיור למפעל ובמקביל באמצעות מרכז האכיפה שעוקב אחר המפגע שנפתח במעוף ותזכורות שיוצאות מהמעוף ביחס לסטטוס המפגע.