



אוניברסיטת תל-אביב
ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

נייד עמדה:

סוף מעשה במחשבה תחילה? ניהול ידע סביבתי ומדיניות סביבתית ברשויות המקומיות בישראל

ד"ר דורית קרת, ד"ר גילה מנחם, ד"ר אבי גוטליב

פרסום זה התאפשר הודות ל"קרון פורד/ישראל - הקרן החדשה לישראל"
*This publication was made possible through support of the
"Ford Foundation Israel Fund - New Israel Fund"*

Environmental Information Management and Environmental Policy in Local Authorities in Israel

Dr. Dorit Kerret, Dr. Gila Menahem, Dr. Avi Gottlieb

© כל הזכויות שמורות למחבר.

אין להעתיק, לשכפל, לצלם, לתרגם, לאחסן במאגר מידע או להפיץ נייר עמדה זה או קטעים ממנו בשום צורה ובשום אמצעי, אלקטרוני, אופטי או מכני, ללא אישור בכתב מהמחבר, למעט ציטוט של מבואות מהכתוב לצורך ביקורת או סקירה.

עיצוב ועריכה גרפית: טלי ניב-דולינסקי
הדפסה: דפוס אוניברסיטת תל-אביב, יוני 2009

תוכן עניינים

5	דבר ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך
7	תקציר (באנגלית)
11	מבוא
11	מקומו של השלטון המקומי בטיפול באיכות הסביבה
12	מדדים להתנהלות סביבתית
12	מה מסביר יזמות סביבתית של רשויות מקומיות?
15	שיטת המחקר
18	ממצאים
18	1. תפיסת סיכונים סביבתיים ברשויות
21	2. ציות לחוק
23	3. ניהול מידע סביבתי ברשויות
23	3.1 איסוף מידע סביבתי
26	3.2 השימוש במידע סביבתי והפצתו
29	3.3 ניהול מידע סביבתי: באילו רשויות, מאיזה טעמים?
32	4. פעילות הרשויות בתחום הסביבתי
32	4.1 פעילויות ציבוריות-חינוכיות
33	4.2 פעילויות סביבתיות יזמות אחרות
34	4.3 יזמות סביבתית ברשויות
34	4.3.1 שיתופי פעולה בין הרשויות ועם גורמים אחרים
37	4.3.2 אילו רשויות מקומיות יוזמות פעילות סביבתית מעבר לנדרש על פי חוק?
39	דיון והמלצות
46	מקורות



תודות

אנו מודים מקרב לב לשרון מלכי, ביאן מג'דלה, גל טלית, כרמל בלנק ואייל בר חיים על המסירות, היצירתיות והעבודה הבלתי נלאית באיסוף הנתונים, בניתוחם ובהכנת דו"ח זה; כן אנו מודים לקרן פורד ולביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת ת"א, ובייחוד לד"ר שרית בן שמחון-פלאג, פרופ' יוסי שיין ופרופ' ניל גנדל על מימון המחקר.

דבר ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

בשנים האחרונות גוברת ההבנה כי הטיפול בנושאים סביבתיים מחייב התגייסות של רשויות הממשל השונות. התמודדות עם משבר האקלים ודלדול משאבי כדור הארץ מצריכים חשיבה ופיתוח מדיניות סביבתית הלוקחת בחשבון הן את ההשפעות המיידיות של מצב הסביבה על איכות חיינו, והן את ההשפעות ארוכות הטווח, על הדורות הבאים.

הרשויות המקומיות בישראל משחקות תפקיד חשוב ביותר בעיצוב המדיניות הסביבתית בישראל, ובשנים האחרונות אף בולט מקומו של הנושא הסביבתי בבחירות לרשויות המקומיות. העיריות החברות בפורום ה-15, המאגד את 'העיריות העצמאיות' בישראל, מקיימות היום מגוון פעילויות לניטור ולצמצום הפליטות והזיהום בשטח שיפוטן, מתוך הבנת הצורך בשינוי ההתנהלות של רשויות על מנת להביא לשינוי במצב הסביבתי בישראל.

שינוי התנהלות סביבתית וצמצום פליטות מחייבים לא רק הבנה של הגורמים המשפיעים על איכות המים, האוויר והאדמה הסובבים אותנו, אלא גם איסוף מידע, ניהולו ובעיקר שימוש מושכל באותם נתונים על מנת לעצב מדיניות סביבה אפקטיבית. בית הספר לממשל ולמדיניות יוזם ותומך במחקרים אשר נועדו לסייע למקבלי החלטות ברמה הממשלתית ובשלטון המקומי לעצב מדיניות שתוביל לשינוי בהתנהלותנו הסביבתית.

במסגרת זו, בית הספר תומך במחקרים מוכוונים-מדיניות, עורך כנסים ושולחנות עגולים במגוון נושאים סביבתיים, תומך בקורסים בנושאים רלוונטים ועוד. בשנת הלימודים הקרובה חונך בית הספר, בשיתוף בית ספר פורטר ללימודי סביבה, קליניקת סטודנטים אשר יעבדו אל מול הרשויות המקומיות על מנת לסייע בפיתוח כלי מדיניות להתמודדות עם סוגיות סביבתיות.

אנו בטוחים כי חוקרים, אנשי רשויות מקומיות, כמו גם אנשי ארגוני סביבה, ימצאו במחקר זה עניין רב וחומר למחשבה.

פרופ' ניל גנדל, ראש בית הספר
ד"ר שרית בן שמחון פלג, מנהלת מחקר

תקציר [אנגלית]

The current study examines how local government in Israel collects, processes, utilizes, and disseminates environmental information. We analyze if and how local authorities link or integrate the management of environmental information into environmental policy. The findings are based on a survey of environmental professionals in 172 of the 216 local authorities within the 'green line' (response rate – 80%).

The emphasis on local environmental policy corresponds to the developments discussed in the current scientific literature, namely the *decentralization of environmental policy* due to the recognition that many environmental risks originate from decisions and activities of agents acting in the local sphere. In Israel, this tendency evinces itself in the gradual transformation of local authorities *from implementers to originators* of local environmental policy.

Environmental information management

1. Local authorities *collect* information on a variety of environmental risks, usually from a number of sources, often at their own initiative. Most collect information on environmental risks as required by law (waste, water, sewage), but also in anticipation of pending legislation (e.g. air pollution), and in response to residents' expectations (e.g. radiation). Some 50% collect environmental information systematically, and maintain an organized database of the information they collect.
2. Local authorities *utilize* environmental information primarily to verify residents' complaints, but also for enforcement and business licensing. However, some 20% do not use environmental information to support any of the legal instruments at their disposal or for policy planning.
3. One third of the local authorities do not *disseminate* environmental information in any form accessible to residents, and most do not consent to paid access to information as required by law. They share environmental information primarily with the Ministry of the Environment and other professionals.
4. There is little evidence that these numerous activities constitute *environmental information management*, in the sense of the judicious use of information in local environmental monitoring, enforcement, policy, and planning: in collecting and using information, the local authorities do not focus on the extent and severity of environmental risks they identify in their area of jurisdiction. In fact, we have been unable to identify an evident motive for these pursuits: neither the need to comply with the law, nor the authority's accessibility to its residents, nor the activities of the environmental organi-

zations, provides an adequate empirical explanation.

This lack of focus indicates considerable shortcomings in the ability of local authorities to institute information management as a fundamental component in environmental policy.

Environmental compliance

The study was not designed to present a comprehensive picture of environmental compliance. Nonetheless, the findings suggest that a significant minority of local authorities do not conform to several legal requirements that apply to them: reporting of environmental information, realization of local recycling objectives, and conformity to directives regarding the establishment of environmental committees within the local authority (most have founded committees that do not meet regularly).

More in-depth research may reveal the causes of noncompliance. Recent legislation, which provides local government with wider environmental competencies, may contribute to solving these difficulties.

Environmental initiatives

Most local authorities engage in one or more activities *beyond compliance*, mostly in formal and informal education and in the public arena. There are virtually no initiatives designed to improve environmental performance directly, such as energy conservation or nature preservation. Similarly, virtually none of the local authorities engages in environmental policy planning, such as blueprinting strategies for sustainable development. As is the case with respect to environmental information management, these initiatives do not appear to be guided by the environmental risks identified in the community.

The importance of environmental networking and cooperation

Cooperative networks are of vital importance to the performance of local authorities as environmental information managers and as environmental initiators. Most local authorities cooperate with the Ministry of the Environment; but those who also work with residents, environmental organizations, and adjacent towns or participate in conurban structures collect more environmental information, make more extensive and better use of it, and initiate more environmental activities beyond compliance to the law.

Additional findings

1. In addition to the significant impact of networking and cooperation, it is primarily the perceived activities of *environmental organizations* that encourage local authorities to

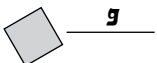


collect and use environmental information. Yet, the influence of environmental organization does not suffice to facilitate information-based environmental policies or to encourage environmental initiatives on the part of local government.

2. Most local authorities have established *environmental units* in their jurisdiction or joined regional units. Presumably, the environmental units are responsible for the gamut of environmental issues in the community. In practice, their activities have no evident impact on any of the dimensions examined in this study.
3. Municipalities in more populous communities make more use of environmental information, in particular for policy planning, and engage in more environmental initiatives beyond compliance. Local authorities in more affluent communities make environmental information more accessible to their residents.

Policy recommendations

- 1) A more discerning use of environmental information in local authorities, centered on the extant environmental risks in the community. This should include the adoption and adaptation of objective environmental performance indexes to measure progress.
- 2) The adoption of tools for environmental information management designed to ensure its relevance to monitoring, enforcement, the reduction of environmental risks, and the development of knowledge-based environmental policy. In this context we also recommend that environmental organizations and local community groups use their influence on local government to promote the adoption of knowledge-based environmental policy, and of local activities 'beyond compliance' that specifically serve the needs of the community.
- 3) Stricter regulation regarding the structure and functioning of local environmental units, and their role in planning and implementing environmental policy grounded in knowledge-based risk assessment and risk management.
- 4) The promotion of cooperation among local authorities and between them and other parties of interest. This can be accomplished by legislation and government policies, but also by initiatives from residents, environmental organizations, and the business sector.
- 5) The adoption of additional tools to accelerate integrative environmental policies in local government, such as 'green budgeting' to weigh and adjust the relative priority of the social, economic and environmental objectives of the community.





מבוא

מקומו של השלטון המקומי בטיפול באיכות הסביבה

בשנים האחרונות ממלא התחום הסביבתי תפקיד מרכזי ברשויות המקומיות בישראל. הדבר ניכר למשל בחשיבות נושא הסביבה בבחירות לרשויות המקומיות. גם דו"ח מבקר המדינה משנת 2007 (דו"ח 58א) מוקדש לביקורת על הפעילות של רשויות מקומיות בתחום איכות הסביבה, תוך הדגשת חשיבותו של השלטון המקומי בשמירה על איכות הסביבה.

בבואן לטפל במפגעים סביבתיים, הרשויות המקומיות יכולות להישען על חובות וסמכויות הנוגעות לשמירה על הסביבה אשר הוקנו להן מכוח חקיקה ראשית.¹ לפי פקודת בריאות העם – 1940 וכן לפי חוק למניעת מפגעים, התשכ"א – 1961 על הרשויות לדאוג למניעת מפגעים בתחומן. חוק רישוי עסקים, התשכ"ח – 1968 והתקנות שהותקנו לפיו מעניקות לרשויות המקומיות סמכות להסדרת רישוי העסקים בתחומן, תוך קבלת אישורים של רשויות נוספות, ביניהם המשרד להגנת הסביבה. חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד – 1984 מחייב את הרשויות המקומיות בין היתר להקצות אתרים לסילוק פסולת. פקודת העיריות, חוק המים, וחוק תאגידי מים וביוב, תשס"א – 2001 מטילים על רשויות מקומיות חובות בתחום הסדרת המים והביוב בתחומן.

מגמות אלה תואמות את ההתפתחויות העולות מהספרות המחקרית העוסקת בהיבטים המדעיים והפרקטיים של בעיות סביבתיות ובמדיניות הנדרשת להתמודדות עימן. בעוד שבעבר התמקד הדיון בעיקרו במישור הלאומי והגלובלי, לאחרונה מצביעים חוקרים רבים על חשיבותו של המישור המקומי (למשל Koontz, & Craig, 2006). לטענת החוקרים, חלק מהמפגעים עצמם וחלק מהצעדים הננקטים או לא ננקטים למזעורם, טמונים בהחלטות ובהתנהלות של גורמים שונים הפועלים במישור המקומי. על כן הטיפול בבעיות סביבתיות לעתים יעיל יותר אם הוא מובל על ידי השלטון המקומי. הרובד המקומי הוא גם זה בו מיושמות כיום רבות מיוזמות המדיניות החדשות, כגון בניית רשתות של שיתוף במידע, בניה ירוקה ועוד. על כן, על אף שההתמודדות עם בעיות סביבתיות ממשיכה להתרחש במישור ארצי ואף הבינלאומי, תפקידו של השלטון המקומי הופך ליותר ויותר מרכזי.

מגמת הביזור מהשלטון הארצי לשלטון המקומי מתרחשת לא רק בישראל אלא במדינות רבות נוספות. בישראל, בה מגמה זו בולטת ומתעצמת בשנים האחרונות בפרט בתחום הסביבתי, הביזור מתבצע תוך כדי הגדרה מחדשת של חלוקת הסמכויות והאחריות בין השלטון המרכזי והמקומי, אך הוא מתחולל גם בתהליך של "זליגה" לא מתוכננת. כך או כך, בישראל כמו במדינות רבות אחרות ממלא השלטון המקומי כיום תפקידים מרובים יותר מאשר בעשורים הקודמים (בן אליא, 2004; מנחם, 2005). הדבר ניכר בפרט בתחום הסביבתי: בעוד שבעבר שיחק השלטון

¹ בכנסת האחרונה נוספה לכך חקיקה סביבתית אשר תגדיל את מעורבותן של רשויות מקומיות בישראל בתחום איכות הסביבה עם כניסתה לתוקף: חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח – 8002 המוקדש כולו להגדלת סמכויות האכיפה של הרשויות המקומיות בתחום הסביבה. החוק יחול ביוני 9002; חוק אוויר נקי, התשס"ח – 8002, המקדיש את סימן ג' להטלת חובות על רשויות מקומיות לשם מניעת זיהום אוויר. החוק יחול ב-1 בינואר, 1102; תיקון משנת 8002 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] המוסיף את סעיפים 77א – 77ה לפקודת התעבורה. לרשויות המקומיות ניתנות סמכויות ומוטלות עליהן חובות בנוגע לצמצום אוויר מתחבורה; תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט – 9002, המטילות חובות פרסום מידע בתחום איכות הסביבה על רשויות מקומיות.

המקומי בעיקר תפקיד ביישום מדיניות סביבתית שעוצבה על ידי הממשלה, כיום נלוות לכך גם הזדמנויות לייזום מדיניות סביבתית ברמה המקומית. לפיכך הופכים דפוסי ההתנהלות והתפקוד הסביבתי ברמה המקומית לחשובים יותר במערך התמודדות עם בעיות סביבתיות. הפיזור הבלתי שוויוני של הסיכונים הסביבתיים על פני המרחב מהווה גורם נוסף לכך שחלק מהאחריות לטיפול במפגעים סביבתיים מוסט מהמישור הלאומי למישור המקומי. החלטות מדיניות לאומית בדבר מיקום אתרים ושימושים בעלי פוטנציאל סיכון (אתרי הטמנה, נתיבי תחבורה מרכזיים, תחנות כח וכיו"ב) עשויות להיות בעלות השלכות שונות על ישובים שונים, ובכך ליצור זירה לפעילות השלטון המקומי להפחתת הנטל הסביבתי הלא שוויוני. גם דפוסי התנהלות שונים של הרשויות המקומיות, למשל הבדלים ברמת והיקף האכיפה או באמות המידה לרישוי עסקים, עלולים להקטין או להגביר את הסיכונים הסביבתיים להם נחשף היישוב. המחקר הנוכחי מתמקד בבחינת היבטים מרכזיים בהיערכות הרשויות המקומיות בישראל מול בעיות סביבתיות, תוך ניסיון לזהות דפוסים מובחנים של התנהלות סביבתית ולהסבירם. יוצעו ממדים ומדדים לזיהוי דפוסים של פעילות סביבתית מיטבית ברשויות המקומיות, וייבחנו הגורמים שיכולים להסביר את השוני בהתנהלות סביבתית בין רשויות.

מדדים להתנהלות סביבתית

במחקר הנוכחי אנו מבחינים בין שלושה ממדים מרכזיים של התנהלות הסביבתית:

1. ציות לחוק: ייבחנו היבטים נבחרים של עמידת הרשויות בדרישות החוק. נוכח דלות הנתונים על הביצועים הסביבתיים של הרשויות (למעט שיעור המחזור), חלק מהיבטים אלה נוגעים להפצת מידע סביבתי על פי חוק.
2. ניהול המידע הסביבתי: הרשות המקומית תיבחן כאוספת, מייצרת, מפצה ומשתמשת במידע סביבתי.
3. פעילות סביבתית מעבר לחוק (beyond compliance): יזוהו וייבחנו פעילויות סביבתיות שונות העולות על הנדרש בחוק אשר מתבצעות ביוזמת הרשויות המקומיות. מדדים אלה ישמשו לאפיון הרשויות על פי דפוסי פעילותן הסביבתית על פני ציר של "יזמות סביבתית". בקצהו האחד של ציר זה רשויות המנהלות מדיניות סביבתית מושכלת ויזומה ושפעילותן בתחום איכות הסביבה עולה על הנדרש על פי חוק. בקצהו השני של הציר רשויות שהתנהלותן הסביבתית דלה בהיבטים אלה. הדוח יתאר ויבאר את הממדים השונים של יזמות סביבתית ברשויות המקומיות בישראל ואת הזיקה בין פעילויות אלה. כן יעסוק הדוח בניסיון לזהות ולהסביר את הגורמים המשפיעים על ההבדלים ברמת היזמות הסביבתית בין הרשויות המקומיות.

מה מסביר יזמות סביבתית של רשויות מקומיות?

בהתבסס על ספרות מחקרית ענפה מתמקד הניתוח בבחינת השפעתם של שישה גורמים על הפעילות והיזמות הסביבתית ברשויות המקומיות.



1. **סיכון סביבתי.** רמת הסיכונים הסביבתיים היא אחד ההסברים הרווחים לדפוסי הפעילות הסביבתית של גופים מוסדיים שונים, אם חברות עסקיות ואם ממשלות לאום או השלטון המקומי. הטענה שהתנהלותם הסביבתית של גופים אלה נגזרת או צריכה להיגזר מהסיכונים הסביבתיים בהם הם נתונים מעוגנת היטב בשיח המדעי בדגמי ההתנהלות לנוכח סיכונים (למשל Beck, 1992) ובמחקר על ניהול מדיניות מבוססת מידע וראיות (evidence based policy, למשל).

כך לדוגמה מעלים Potoski, & Woods (2002) את "השערת ההתאמה" (hypothesis matching), לפיה ככל שעולה חומרת הבעיה הסביבתית או היקפה כך תגדל הנטייה של השלטון המקומי לזום פעילות. ואמנם, Lubell et al (2002). מצאו כי ביישובים בהם בעיות זיהום המים היו חמורות יותר נוסדו יותר גופים מקומיים לטיפול בבעיות אלה. לאחרונה מצאו Meyer & Konisky (2007a) כי ככל שחמורות הבעיות הסביבתיות בישוב כך יטו הרשויות לפנות לדרכי התמודדות חדשניות עם הבעיה, מעבר למה שנדרש על פי חוק. לאור זאת, המחקר הנוכחי בוחן את התייחסות הרשויות המקומיות בישראל לסיכונים סביבתיים בשני כלים: הערכת הרשויות את החומרה של מפגעים סביבתיים שונים ביישוב, והערכתן את רמת הסיכון הסביבתי ביישוב יחסית ליישובים אחרים. שני המדדים מאפשרים קירוב למדד סיכון השוואתי בין היישובים בהעדר מדדים השוואתיים אובייקטיביים. ביחוד מאפשרים מדדים אלו לבחון כיצד מתייחסת הרשות לסיכונים הסביבתיים, כפי שהם נתפסים על ידה, בעת עיצוב המדיניות הסביבתית.

2. **הון חברתי.** מחקרים רבים מצביעים על הקשר בין הון חברתי לבין ההתנהלות רשויות השלטון ותפוקותיו. הון חברתי נמדד מחקרית כשכיחות הארגונים החברתיים ביחס לגודל האוכלוסייה בקהילה (הון חברתי מגשר, בפועל מדד של השתתפות חברתית), וכמידת האמון ההדדי השורר בין חברי הקהילה (הון חברתי מחבר, בפועל מדד של סולידריות חברתית). שני מדדים שישמשו גם במחקר הנוכחי.

הון חברתי, בפרט הון חברתי מחבר, משפר את ביצועי ותפוקות השלטון באופנים שונים, תוך הגברת היכולות של הרשויות (Rice 2001). קהילות ומדינות עתירות הון חברתי בולטות הן בתכנון והן ביישום טוב יותר של מדיניות ציבורית בתחומים שונים, ברמת ואיכות השירותים שהן מעניקות לציבור, וביכולתן להתמודד עם בעיות קולקטיביות (Putnam 1993; Knack 2002). לכן מעורר ההון החברתי עניין רב במיוחד בתחום הסביבתי, בו רבות מהבעיות הסביבתיות הן בעלות אופי קולקטיבי. יש ראיות רבות לתרומתו של ההון החברתי של הקהילה לתכנון וניהול סביבתי בכלל ובניהול משאבי טבע בפרט (Ishihara, & Pascual 2008).

3. **פעילות הארגונים הסביבתיים:** הארגונים הסביבתיים תופסים מקום מרכזי בין הארגונים החברתיים עליהם מושתת ההון החברתי של הקהילה. בישראל הארגונים הסביבתיים פעילים במישור הארצי ואולי אף יותר במישור המקומי (קרסין, 2001), שם הם לעתים שותפים בייזום סדר יום סביבתי מקומי ובייעוץ והנחיית גורמים מקצועיים ברשויות המקומיות.² עמותות מקומיות גם מרבות להעמיד רשימות ומועמדים לבחירת המקומיות, ולפרקים גם מתעמתות עם הרשויות בנוגע לתוכניות ומיזמים פוגעניים מבחינה סביבתית, לטענתן.

² [/http://www.kayamut.org.il](http://www.kayamut.org.il)

ספרות מחקרית ענפה מבססת את תפקידם של הארגונים הסביבתיים בקידום חקיקה ומדיניות סביבתית (Hays, 1997; טל, 2006), אם כי פועלים בשיפור התפקוד הסביבתי של השלטון המקומי נחקר פחות עד כה.

המחקר הנוכחי בוחן את האופן בו נוכחות ופעילות הארגונים הירוקים נתפסת בידי הרשויות ואת ההשפעה של תפיסות אלה על הפעילות הסביבתית של הרשויות. כן תיבחן תפיסת הרשויות את השפעת ההתעניינות והפעילות הסביבתית של התושבים עצמם על התנהלות הרשויות.

4. רישות ושיתוף פעולה. מחקרים עדכניים בתחומי חקר שונים מעידים על החשיבות של שיתוף פעולה עם גורמים שונים בשיפור התפקוד של ארגונים ומוסדות ציבוריים. כך למשל, ככל שמרובים הקשרים של מנהלי בתי ספר עם גורמים אחרים בתחום החינוכי (מנהלים אחרים, יועצים) ומחוצה לו (מנהיגים בקהילה, אנשי עסקים ואקדמיה), כך עולה רמת התפקוד של בית הספר והישגי התלמידים גבוהים יותר (O'Toole & Meier, 1999). ממחקר על הרשויות המקומיות שנערך בארה"ב עולה כי הצלחתן בפיתוח כלכלי קשורה למידה בה הן מרושתות עם גורמים ציבוריים וגורמים שאינם ציבוריים (Agranoff & McGuire, 2003).

ניהול מבוסס שיתופי פעולה הוא חיוני כאשר קובעי המדיניות מתמודדים עם בעיות מורכבות, בפרט כאשר האפשרות לספק להן מענה אינה בהישג יד (Alter & Hage, 1993). אולי משום כך מתרבים לאחרונה המחקרים המצביעים על מסקנות דומות גם בתחומי איכות הסביבה. כך למשל מראים Meyer & Konisky (2007b) כי רשויות מקומיות בהן קיים ניהול 'חברותי' יותר (ריבוי רשתות וקשרים בין גורמים ממשליים וחופי ממשלים שונים) נוטות לפתח מוסדות סביבתיים חזקים יותר בהשוואה לרשויות הלוקות ברישות זה, ולהפגין ביצועים הסביבתיים טובים יותר.

המחקר בוחן את היקף שיתופי הפעולה בנושאי סביבה של הרשויות המקומיות עם גורמים ממסדיים (למשל המשרד להגנת הסביבה) ולא ממסדיים (למשל התעשייה או ארגונים אזרחיים). כן תיבחן השפעתם של שיתופי הפעולה אלה על ההתנהלות הסביבתית של הרשויות.

5. יחידות סביבתיות. לשם הסדרת מעמדן של היחידות הסביבתיות הובאה בפני הכנסת הצעת חוק רשויות מקומיות (יחידות סביבתיות), התשס"ז – 2007. מטרתו של חוק זה היא "להסדיר את מעמד היחידות הסביבתיות כך שכל רשות מקומית תהיה קשורה ליחידה סביבתית. כמו כן, החוק מסדיר את סמכויות היחידה הסביבתית ואת חובותיה, וכן הוא מגדיר את מעמד מנהל היחידה הסביבתית."³

בפועל מקיימות הרשויות המקומיות הרכבים שונים של גורמים המטפלים בתחום איכות הסביבה. יחידות סביבתיות, האמורות להיות אחראיות על הטיפול באיכות הסביבה ברשויות המקומיות (דו"ח מבקר המדינה, 2007) הוקמו רק ב- 80% מן הרשויות, וסמכויותיהן, הרכבן ותפקידיהן אינם מוסדרים באופן כלשהו.

בנוסף קיימים הבדלים מבניים בין היחידות הסביבתיות: הרשויות המקומיות יכולות לבחור לכונן יחידה סביבתית עירונית הפועלת בתחום היישוב בלבד או להימנות עם יחידה אזורית הכפופה מבחינה מנהלית לרשות מקומית אחת אך מטפלת בנושאי איכות הסביבה של כמה

³ מתוך דברי ההסבר להצעת חוק יחידות סביבתיות.

רשויות. חלק מערי ישראל חברות באיגודי ערים לאיכות הסביבה, תאגידים המוקמים בצו של שר הפנים מכוח חוק איגודי ערים, התשט"ו – 1955. הצו מקנה לאיגוד הערים סמכויות ותפקידים בתחום הגנת הסביבה המוענקים בחקיקה לרשות מקומית, כגון טיהור שפכים. הרשויות המקומיות המאוחדות ביחידות אזוריות או באיגודי הערים משתתפות במימון תקציביהם על פי מכסות שנקבעו.

השוני הרב בין היחידות הסביבתיות מקשה על הכללות באשר לפועלן, תפקודן והשפעתן, מה גם שמיסוד הטיפול בנושאי סביבה ברשויות המקומיות באמצעות יחידות סביבתיות אינו בר השוואה למדינות אחרות. על אף קושי זה, המחקר מבקש לבחון אם קיומה ואופייה של היחידה הסביבתית ברשות משפיעה על התנהלותה הסביבתית.

6. מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים. הידע המחקרי המצטבר מזהה מספר מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של היישוב המשפיעים על תפקודן הסביבתי של הרשויות המקומיות, ובראשם שפע כלכלי והיותו של היישוב מרכזי או הפריפריאלי. ככל שהרשות אמידה יותר ותושביה אמידים יותר כך גדלה נכונות השלטון המקומי לאמץ יוזמות ודגמי התנהלות סביבתית מרחיקי לכת (2007a Meyer & Konisky). גם גודל היישוב נמצא כמשפיע על תפקוד הרשויות, בין היתר משום שיישובים גדולים נאלצים להתמודד עם מפגעים סביבתיים ייחודיים כגון זיהום מתחבורה.

בחינת השפעתם של משתנים אלה על הפעילות הסביבתית של הרשויות המקומיות תורמת לחשיפת הקשר בין אי שוויון כלכלי-חברתי לבין אי צדק סביבתי. מבחינת המלצות מדיניות ערכה של חשיפה זו מוגבל לצורך לערוך שינוי יסודי בפיזור המרחבי של סיכונים סביבתיים ובהקצאת המשאבים לטיפול במפגעים סביבתיים בכדי להקטין את הפערים בין רשויות מקומיות חזקות וחלשות. לאור חשיבותם הפוטנציאלית של מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים הם אלה הם נכללו כמשתני פיקוח בניתוח. פירוט המשתנים יובא בפרק הבא.

שיטת המחקר

פניה לסייע במחקר אקדמי העוסק בנושא "איכות הסביבה והשלטון המקומי" נשלחה לכל ראשי 70 הערים, 100 הרשויות המקומיות⁴ ו-46 המועצות אזוריות⁵ בתחום הקו הירוק (להלן "הרשויות"). למשרדי הרשויות נשלח בפקס שאלון בן שני עמודים, שגם הוחזר בפקס עם השלמתו.

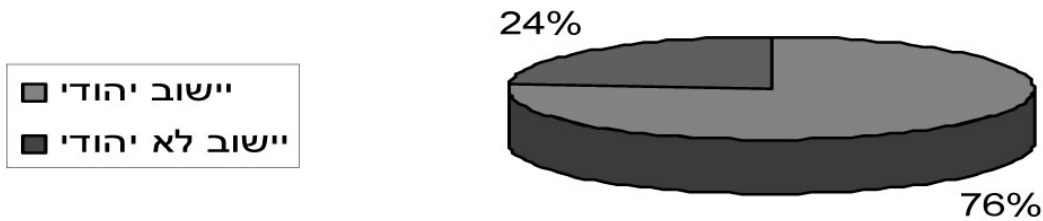
אחר עד חמש תזכורות, חלקן טלפוניות, שיעור ההיענות הגיע לכדי 80% (172 רשויות): שאלון הסקר הושלם ב-89% מהערים, 67% מהמועצות המקומיות ו-93% מהמועצות האזוריות. שיעור התגובה ברשויות הלא-יהודיות היה נמוך יותר (49%) אך עדיין גבוה מהמקובל במחקרים דומים ברשויות המקומיות בישראל (ר' תרשים 1 ליחס בין יישובים לא-יהודיים ויהודיים במדגם).⁶

⁴ שניהם ב-<http://www.gov.il/firstGov/topNav/OfficesAndAuthorities/OALocalAuthorities>. כאמור, יישובים בעבר לקו הירוק הושמטו ממדגם הרשויות.

⁵ <http://www.mhh.org.il/680/>

⁶ למעט בדיווח אחד הממצאים (לוח 1), הדוח אינו דן בהבדלים בין הרשויות הלא-יהודיות והיהודיות ובין סוגי הרשויות (הערים, מועצות המקומיות ומועצות אזוריות), שכאמור משמשים כמשתני פיקוח. כמו כן נמנע הדוח מלזהות בשמותיהן את הרשויות שנטלו חלק בסקר.

תרשים 1. יישובים לא-יהודיים ויהודיים במדגם



שלושים ותשעה ראשי רשויות השיבו לשאלון בעצמם, לעתים תוך היוועצות עם גורמים מקצועיים ברשות. ברוב המקרים ראשי היחידות הסביבתיות המקומיות או מקבילותיהן מילאו את השאלון או שותפו במילויו. לא נמצאו הבדלים עקביים במשתני המחקר על רקע הרכב המשיבים לשאלון.

השאלון (נספח 1) נבדק בראיונות פיילוט שנערכו במהלך ועידה של השלטון המקומי, לאחריו נערכו שינויים בודדים בניסוחו. שאלות הסקר עסקו בששה תחומי תוכן:

- 1) ניהול מידע סביבתי: על אילו סיכונים סביבתיים אוספת הרשות מידע? מאילו מקורות? כיצד היא משתמשת במידע שהיא אוספת? כיצד ולמי היא מפיצה אותו?;
- 2) הערכת הסיכונים הסביבתיים המרכזיים ביישוב והחשיפה לסיכונים ביישוב בהשוואה ליישובים דומים;
- 3) ציות לחקיקה סביבתית הנוגעת לרשויות המקומיות (הקמה והתכנסות של ועדת איכות סביבה, דיווח לתושבים על איכות המים, עמידה ביעדי מחזור פסולת, פרסום מידע סביבתי המצוי בידי הרשות)⁷;
- 4) פעילויות חינוכיות של הרשות ויוזמות סביבתיות מעבר לחוק (beyond compliance);
- 5) מעורבות ארגונים אזרחיים והתושבים בנושאים סביבתיים;
- 6) שיתופי פעולה של עם בעלי עניין אחרים בנושאי סביבה, אם גורמים שלטוניים ואם עסקיים או אזרחיים.

כן נוספו למסד הנתונים פרמטרים **ברמת היישוב** ממקורות משניים:⁸

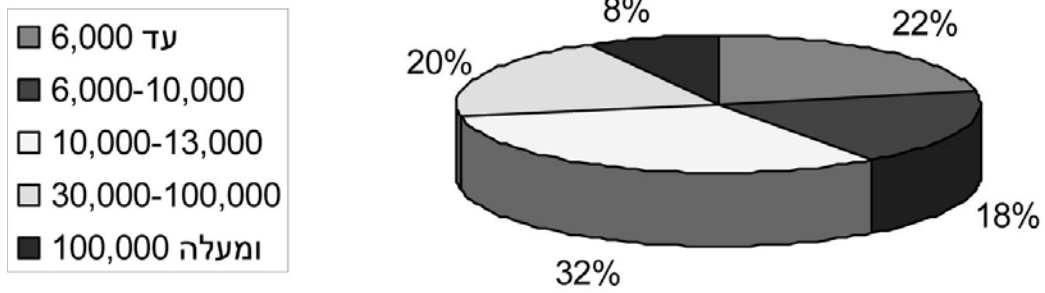
- מספר התושבים ביישוב (2006, באלפים). ההתפלגות במדגם היישובים במידה רבה חופפת את מפת כלל היישובים בישראל (תרשים 2);
- האשכול הכלכלי-חברתי של היישוב (דירוג 1-10). היישובים במדגם מתפלגים בצורה קרובה לנורמלית במשתנה זה (תרשים 3);
- הון חברתי מגשר בקהילה המקומית: מספר הארגוני החברה האזרחית יחסית למספר התושבים.⁹

⁷ פקודת העירויות (נוסח חדש), ס' 149, ס' 166, סד 238; תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), התשנ"ח - 1998, סעיף 3; חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998.

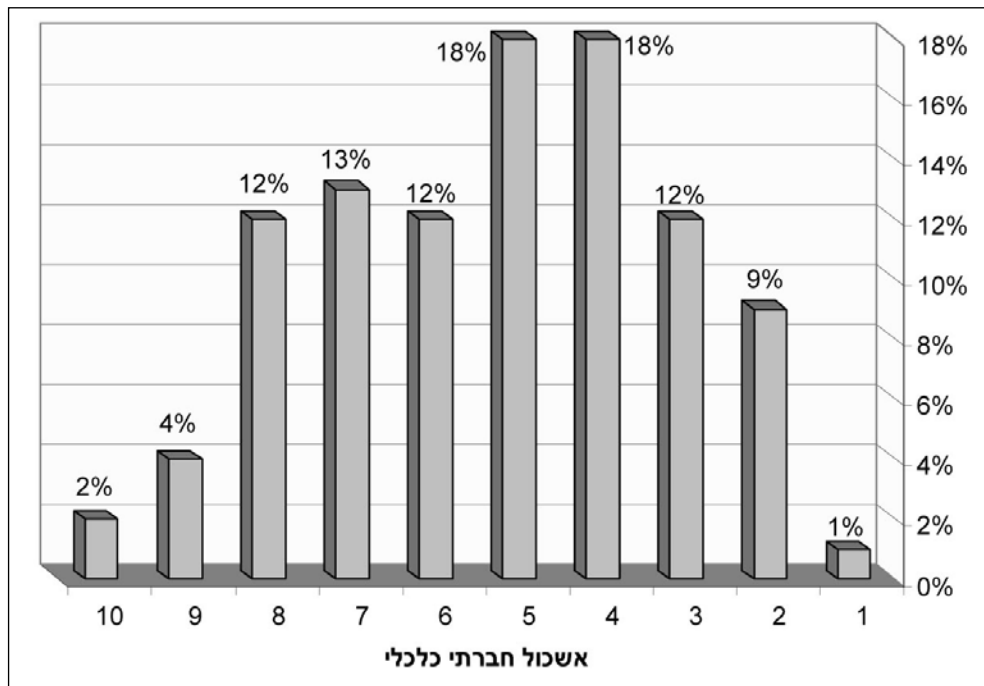
⁸ RTCI 2007.

⁹ הון חברתי מחבר (מידת האמון בתושבים) נמדד בשאלה 28 בשאלון הסקר (נספח 1).

תרשים 2. התפלגות הרשויות לפי מספר התושבים



תרשים 3. התפלגות הרשויות לפי אשכול חברתי-כלכלי

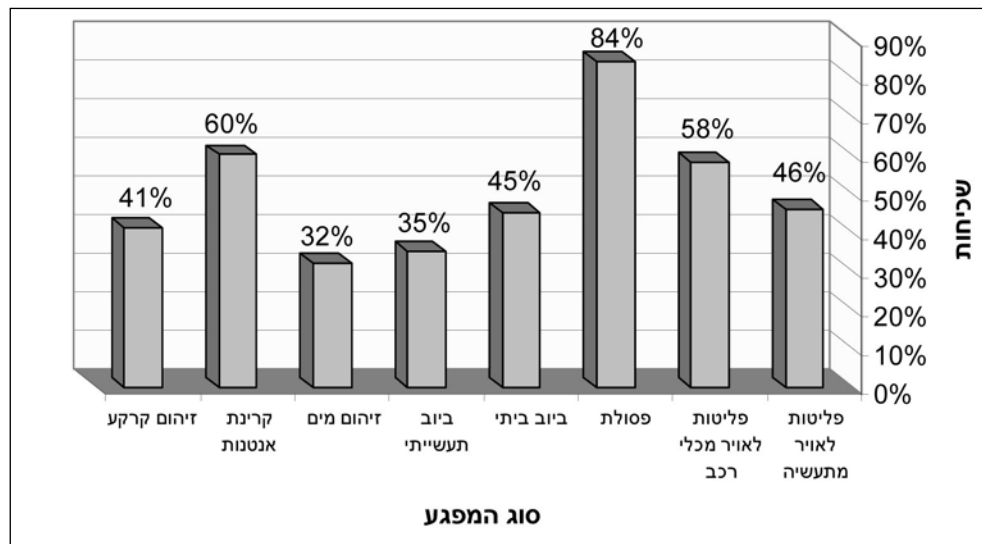


ממצאים

1. תפיסת סיכונים סביבתיים ברשויות

הרשויות מדווחות על מגוון רחב של מפגעים הקיימים בתחומן, בראשם פסולת (תרשים 4). גם זיהום אויר מתחבורה וקרינה סלולרית מדווחים לעיתים בין הסיכונים הסביבתיים. זיהום תעשייתי וביוב תעשייתי וביתי מוזכרות פחות, אולם גם המפגע הזניח ביותר כביכול, זיהום מים, מדווח בלמעלה מ-30% מהרשויות.

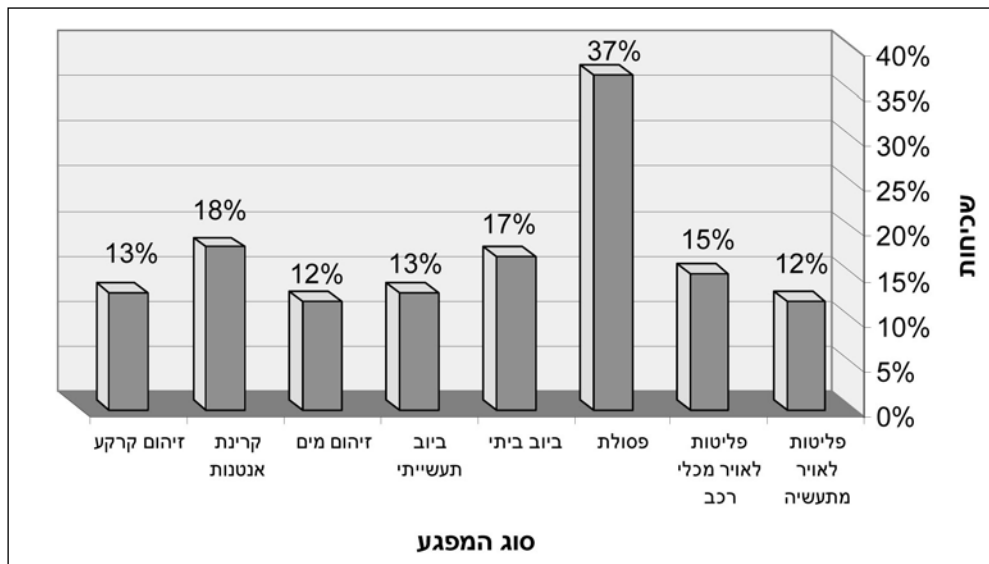
תרשים 4. שכיחות מפגעים סביבתיים ברשויות¹⁰



פסולת גם בולטת כמפגע המדאיג ביותר בעיני ברשויות (תרשים 5): 37% דירגו אותו כמפגע "חמור" או "חמור מאד". הדבר לאו דווקא מצביע על מצב מיטבי בשאר התחומים: כל המפגעים האחרים מצויים בחומרה רבה ב-12% עד 18% מהיישובים. יש לזכור שתפיסת חומרת המפגעים ברשויות לא בהכרח משקפת את חומרתם בפועל, שכן היא עשויה להיות מושפעת גם מריבוי תלונות תושבים, מהפניית תשומת לב הרשות למפגע עקב דרישות חוקיות וממשלתיות ועוד. עם זאת, לפי "השערת ההתאמה" ניתן לשער שהערכת הרשות כי רמת סיכונים סביבתיים ביישוב גבוהה תביא לייזום פעילויות סביבתיות שונות. כפי שידגם בהמשך, לא כן הדבר ברשויות המקומיות בישראל.

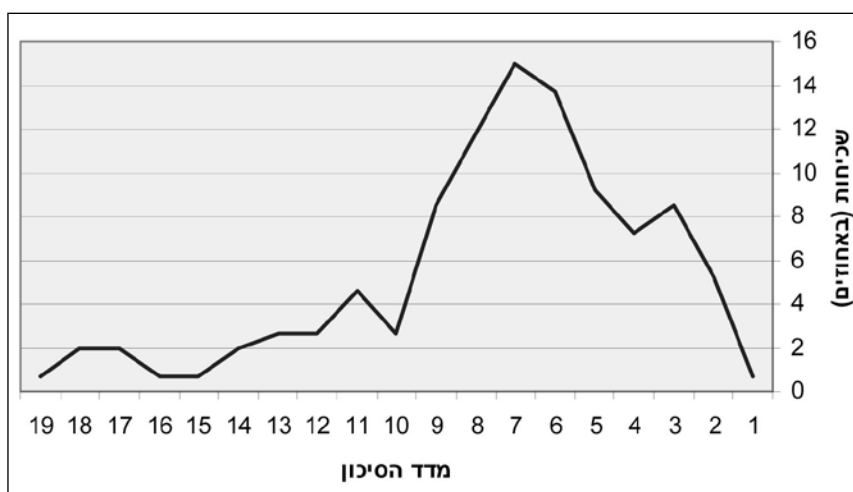
¹⁰ המפגע הוגדר כחמור מאד, חמור או לא כל כך חמור אך קיים.

תרשים 5. שכיחות מפגעים סביבתיים חמורים ברשויות¹¹



מדד הסיכון הסביבתי (תרשים 6) הנו סכימה של היקף המפגעים הסביבתיים ברשות וחומרם.¹² מרבית הרשויות דירגו את סך הסיכונים הסביבתיים בתחומן בין 4 ל-9 במדד מצטבר זה. רוב הרשויות מצויות במרכז התפלגות מדד הסיכון, כלומר רואות עצמן כחשופות במידה בינונית למגוון מפגעים סביבתיים. עם זאת, 14% מהרשויות מגיע לדרגת סיכון גבוה מ-10 במדד זה.

תרשים 6. התפלגות מדד סיכון ברשויות



¹¹ המפגע הוגדר כחמור או חמור מאוד.

¹² המדד הנו סיכום דירוג החומרה של כל המפגעים ברשות, עם ציון מינימלי 0 (אין אף מפגע) וציון מרבי 24 (ברשות המדרגת את כל שמונת המפגעים כחמורים ביותר). הערך המרבי בפועל היה 19. חציון המדד הוא 6 וממוצע 6.4.

מודל רגרסיה לניבוי מדד הסיכון (לוח 1) מגלה כי ככל שהיישוב גדול יותר כך, על פי דיווחי הרשויות, כך עולה חומרת סך הסיכונים הסביבתיים ביישוב. יישובים אמידים יותר נתונים לסיכונים סביבתיים חמורים פחות להערכת הרשויות, וכך גם יישובים בעלי הון חברתי מחבר (אך לא הון חברתי מגשר) רב יותר. קיומה או אי קיומה של יחידה סביבתית אינו משנה הערכות אלה; כפי שנראה בהמשך, נמצאו הבדלים בין רשויות בהן קיימת או לא קיימת יחידה סביבתית רק באחת הפעילויות הסביבתיות של הרשויות שנחקרו. אין הבדלים במדד הסיכון בין סוגי רשויות (עיר, מועצה מקומית או אזורית), ובמפתיע גם לא בין יישובים יהודיים ולא-יהודיים.

לוח 1. מודל רגרסיה לניבוי מדד הסיכון ברשויות

b (.S.E)	
**10.793	קבוע
(2.430)	
*-1.217	הון חברתי מחבר
(0.405)	
1.409	הון חברתי מגשר
(0.887)	
0.01	אוכלוסיה
(0.005)	
*-0.577	אשכול חברתי כלכלי
(0.214)	
0.06	אי קיום יחידה סביבתית
(0.663)	
-1.183	ישוב יהודי (0-לא יהודי)
(1.225)	
-0.016	עיר
(0.915)	
0.773	מועצה מקומית
(0.947)	
0.086	Adjusted R ²
*2.787	F

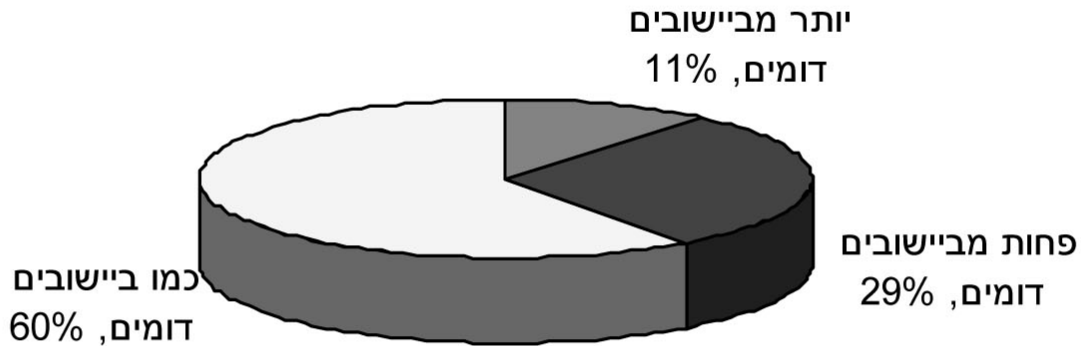
p<0.05 *

p<0.01 **

מעניין לציין שבעוד רוב הרשויות מעריכות שרמת הסיכונים הסביבתיים ביישוב זהה לזו ביישובים דומים (תרשים 7), אין קשר סטטיסטי מובהק בין מדד הסיכון לבין משתנה זה. לא ניתן לקבוע העדר המתאם מצביע על הערכה שגויה של הרשויות את חומרת הסיכונים הסביבתיים ביישוב או על שיפוט לקוי של הסיכונים ביישובים אחרים.



תרשים 7. הערכת סיכונים סביבתיים ביחס ליישובים דומים



2. ציות לחוק

האם הרשויות עומדות בחקיקה הסביבתית החלה עליהן? כמענה לשאלה זו נבחנו ארבע אמות מידה (תרשים 8), כולן מבוססות על דיווחי הרשויות לשאלות הסקר. היבט נוסף של ציות הרשויות לחוק – עמידתן ביעדי מחזור הפסולת – לא נכלל בתרשים מסיבות טכניות.¹³ מכל מקום, לפחות 31% מהרשויות מדווחות שאינן עומדות ביעד זה, בעוד 17% מדווחות ששיעור המחזור ביישוב גבוה מהנדרש בחוק, כלומר על רמת ביצוע beyond compliance. על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה הממוצע הארצי של מחזור פסולת עומד על 23%, קרוב לתקנות משנת 1998.

(1) למראית עין, ציות רשויות לדרישת החוק בנושא כינון ועדת איכות סביבה עומד על 93%. אולם (2) בלמעלה משני שליש מהרשויות שכוננו ועדת איכות סביבה אין היא מקיימת את תדירות התכנסות הועדה כנדרש.¹⁴

(3) רוב העיריות (87%) מפרסמות מידע לתושבים על איכותם התברואתית של מי שתייה לפי סעיף 238ס' לפקודת העיריות.¹⁵ הציות לחוק בנושא זה מתבטא בתרשים 8 בפרסום באתר האינטרנט של הרשות, בדיווח עם חשבון הארנונה או בפרסומי הרשות, אם כי לא היה באפשרותנו לבדוק תדירותם.¹⁶ רק 37% מהעיריות מצרפות את דוח איכות המים לחשבון הארנונה, אמצעי הפרסום התדיר והזמין ביותר.

(4) החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 98), התשס"ה – 2005 מחייב את הרשויות לפרסם מידע סביבתי. רק רוב קטן מבין הרשויות (58%) עושות כן, גם בפרשנות רחבה יחסית שניתנו

¹³ על פי תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), התשנ"ח – 1998, סעיף 3 חייבות הרשויות כיום למחזר 25% מהפסולת בתחומן אלא אם זכו לפטור. בשאלה 16 בשאלון הסקר באחת האפשרויות לסימון לא ניתן להבחין בין המצייתים ליעדי 2007 לבין אילו שאינם מציינים אף ליעדי 1998.

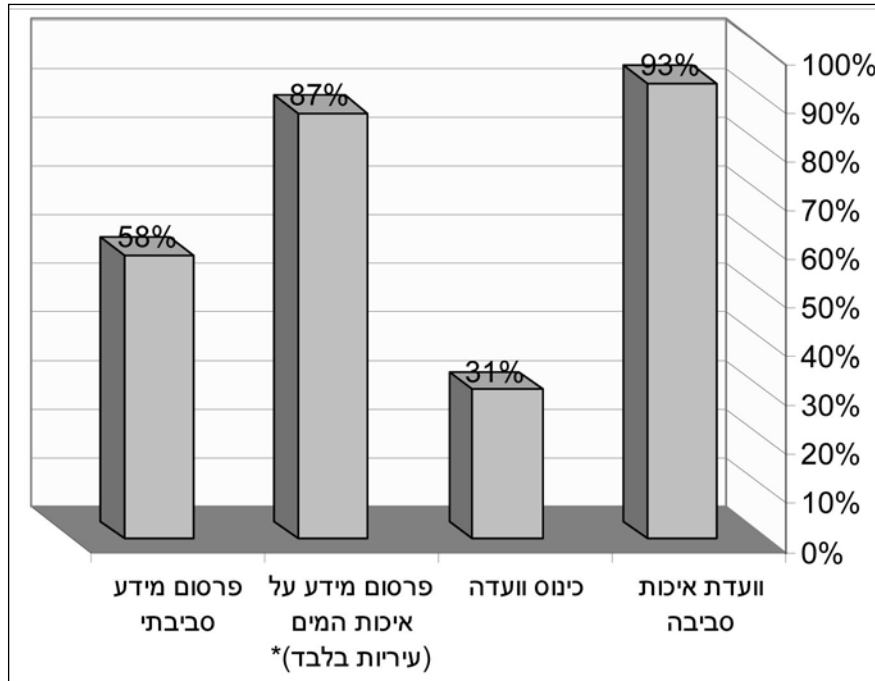
¹⁴ שניהם על פי סעיף 149 ל' לפקודת העיריות חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 98), התשס"ה – 2005, לפיה הועדה לאיכות הסביבה צריכה להתכנס אחת לשלושה חודשים לפחות.

¹⁵ החובה זו חלה רק על עיריות.

¹⁶ על פי סעיף 238ס' לפקודת העיריות על העיריות לפרסם דו"ח חצי שנתי על את איכותם התברואתית של מי שתייה.

לציות לחוק בתרשים 8: פרסום מידע סביבתי באופן נגיש לכל (באתר האינטרנט, בעלוני מידע או עם חשבון הארנונה). רק 5% מבין הרשויות מנגישות מידע סביבתי לכל המבקש תמורת תשלום, לכאורה הפרה של החוק.

תרשים 8. ציות לחוק של הרשויות בארבעה תחומים סביבתיים



לסיכום, ציות הרשויות לחוקים ולתקנות החלים עליהן לוקה במובנים מהותיים. רק הדיווח לתושבים על איכות המים מתבצע ברוב הרשויות באופן תקין, אם כי תדירות הדיווח אינה נהירה. נציין ש-13% מהערים עדיין לא עומדות בחוק זה. ועדות איכות סביבה אמנם הוקמו ברובן המכריע של הרשויות, אולם חלק גדול מהוועדות מגלות פעילות מעטה, אם בכלל. גם הנגשת מידע סביבתי לציבור רחוקה מלספק. לדוגמה, מחצית מבין הרשויות אינן מפרסמות כלל מידע סביבתי באינטרנט.

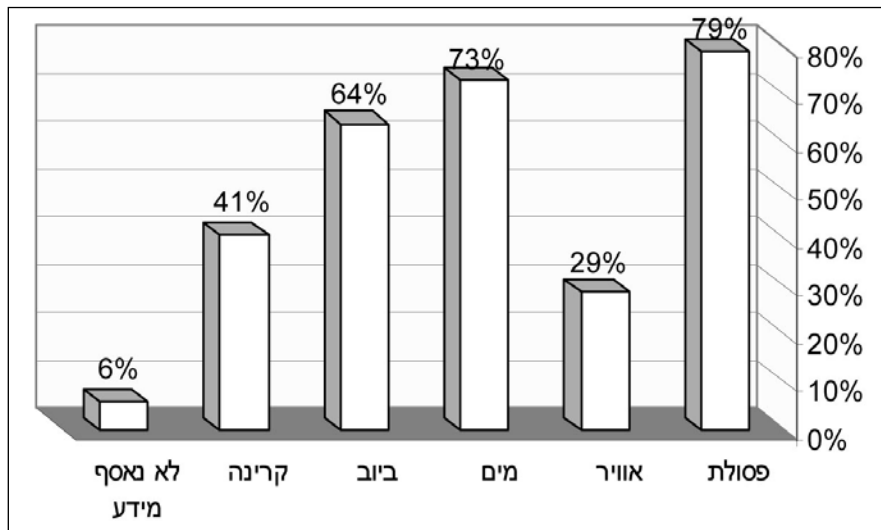
על רקע התמונה הבעייתית המצטיירת באשר לעמידתן של הרשויות בחובות המוטלות עליהן אנו פונים עתה לבחינת פעילויות הרשויות שאינן מחויבות על פי חוק.

3. ניהול מידע סביבתי ברשויות

3.1 איסוף מידע סביבתי

הרשויות מרבית באיסוף מידע סביבתי: 72% אוספות מידע על שלושה סיכונים סביבתיים ויותר, רק חמש רשויות לא אוספות כל מידע סביבתי.

תרשים 9. התפלגות ההיבטים הסביבתיים עליהם הרשויות אוספות מידע

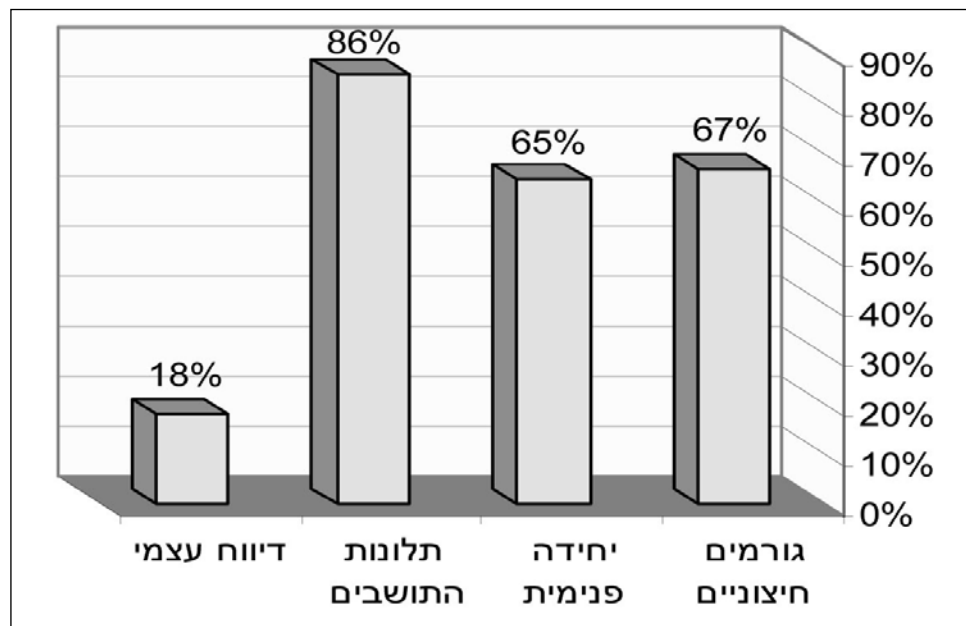


רוב הרשויות אוספות מידע על פסולת, מים וביוב, שימת דגשה תואמת בעיקרה את החובות החלות על הרשויות על פי חוק: חובת הדיווח למשרד להגנת הסביבה על שעורי המחזור, חובת דיווח לתושבים על איכותם של מי השתיה וחובתם לדאוג לביוב (אין הנחיה מפורשת בדבר איסוף מידע על ביוב). כמעט מחצית מבין הרשויות אוספות מידע על קרינה סלולרית, אולי בגלל עניין התושבים בנושא והכיסוי הנרחב בו זכה בתקשורת. כשליש מבין הרשויות אוספות מידע על זיהום אוויר. על-אף שחובות חוקיות בנושא יחולו רק עם כניסתו לתוקף של חוק אוויר נקי בשנת 2011, המשרד להגנת הסביבה הטיל את סמכויות הטיפול בזיהום אוויר ממפעלים תעשייתיים עד סדר גודל מסוים על הרשויות המקומיות. יתרה מזאת, תיקון משנת 2008 לפקודת התעבורה מקנה לרשויות מקומיות סמכויות נרחבות בתחום הטיפול בזיהום אוויר מתחבורה.

כאמור, רק כ-6% מבין הרשויות כלל לא אוספות מידע סביבתי. אולם ריבוי איסוף המידע הסביבתי לא בהכרח מצביע על ניהול מידע מושכל ברשויות. למעט בנושא ביוב, לא נמצא קשר בין הערכת הרשויות את חומרת מפגע סביבתי נתון לבין איסוף מידע על מפגע זה על ידי הרשות. כן לא נמצא קשר סטטיסטי בין מספר ההיבטים הסביבתיים עליהם אוספת הרשות מידע לבין מדד הסיכון המשקף את חומרת כלל סיכונים הסביבתיים ביישוב. גם אין מתאם בין הערכת הרשויות את הסיכונים ביישוב ביחס ליישובים אחרים לבין איסוף מידע סביבתי.

עם זאת נמצא קשר מובהק בין הצהרת הרשויות כי 'בריאות וסביבה' הוא אחד התחומים החשובים ביותר בהם מטפלת הרשות (שאלה 1, ר' נספח 1) לבין מספר ההיבטים הסביבתיים עליהם אוספת הרשות מידע ($r=0.18$). נציין עוד שגם ראית הרשויות את פעילות הארגונים הסביבתיים ביישוב (שאלה 20, נספח 1) נמצאה במתאם מובהק עם מספר ההיבטים עליהם אוספת הרשות מידע ($r=.198$). כפי שיובהר בהמשך, פעילות הארגונים הסביבתיים היא אחד ההסברים לניהול מידע סביבתי ולפעולות סביבתיות יזומות אחרות של הרשויות.¹⁷

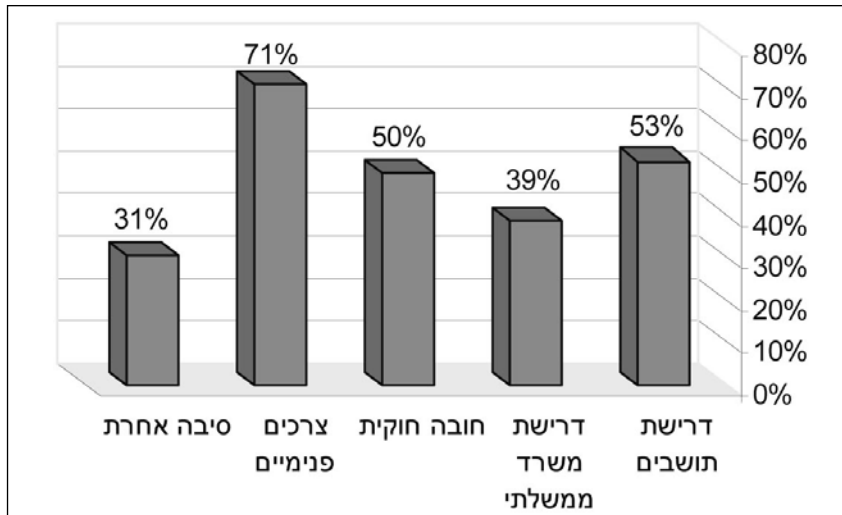
תרשים 10: התפלגות מקורות המידע הסביבתי של הרשויות



מקורות של מידע סביבתי. מטבע הדברים, הרשויות נשענות על יותר מקורות מידע ככל שהן אוספות מידע על היבטים סביבתיים רבים יותר ($r=0.52$, $p<0.01$). המקור העיקרי של המידע הסביבתי שבידי הרשויות הן תלונות התושבים (תרשים 11). היקף הדיווח העצמי על ידי הגורמים המזהמים כצפוי, זניח. אולם הרשויות גם אוספות מידע סביבתי באופן יזום, אם באמצעות גורמים בתוך הרשות ואם בסיוע גורמים מקצועיים חיצוניים. רוב הרשויות נעזרות בכמה מקורות לאיסוף מידע סביבתי: 40% בשני מקורות שונים, 44% נוספים בשלושה ואף ארבעה מקורות מידע.

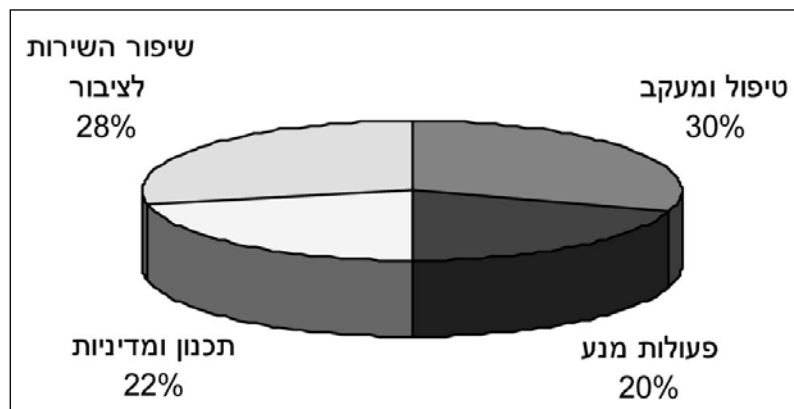
¹⁷ מעניין לציין ש-40% מהרשויות חשות שהארגונים הסביבתיים אינם ממלאים תפקיד כלשהו בקידום מטרות הסביבתיות של הרשות, 8% טוענות שהם "בעיקר מפריעים", ורק רוב קטן של 52% מצהירות שהם "בעיקר תורמים".

תרשים 11. התפלגות הסיבות לאיסוף מידע סביבתי ברשויות



הסיבות לאיסוף מידע סביבתי שמונות הרשויות מפתיעות. אמנם 65% מהרשויות מדווחות על יותר מסיבה אחת, אולם הנימוק המרכזי הוא 'צרכים פנימיים', כלומר מניעים שאינם קשורים לעמידה בחוק, לדרישות התושבים או לדרישות מצד המשרד להגנת הסביבה (תרשים 11). בעוד שהמונח 'צרכים פנימיים' לא הוגדר, סביר להניח שמדובר באיסוף המידע הסביבתי לצרכי תכנון מדיניות, אכיפה וכיו"ב. 54 רשויות (31%) מנו סיבות נוספות לכך שהן אוספות מידע סביבתי. התפלגות התשובות מוצגת בלוח 2. סיבות מניעי הרשויות לאיסוף מידע סביבתי נחלקות באופן כמעט זהה לארבע קטגוריות: טיפול ומעקב (שוטפים), פעולות מנע, תכנון ומדיניות (שניהם לטווח ארוך יותר), וכשירות לציבור.

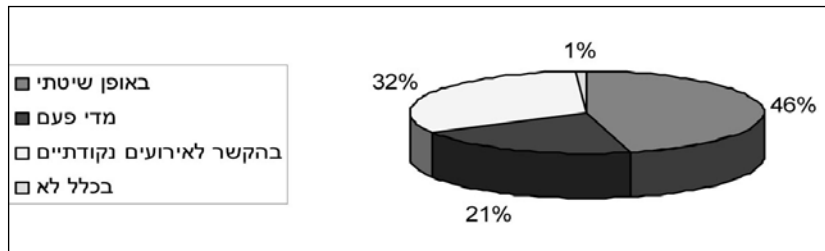
תרשים 12. סיבות נוספות לאיסוף מידע ברשויות¹⁸



¹⁸ התפלגות הסיבות הנוספות שמנו הרשויות לאיסוף מידע (שאלה "פתוחה"). בקטגוריה "טיפול ומעקב" נכללו תשובות כגון: פיקוח הדוק יותר, טיפול בתקלות, פתרון בעיות וכד. בקטגוריה "פעולות מנע" נכללו תשובות כמו: "צמצום נזקים" ו"מניעת מפגעים". בקטגוריה "תכנון ומדיניות" נכללו תשובות כגון: "אחריות", "קביעת דגשים לטיפול", "תכנון מדיניות סביבתית", "פיתוח בר קיימא" וכד. בקטגוריה "שיפור השירות לציבור" נכללו תשובות כגון: "שירות" ו"שיפור איכות החיים של התושבים".

בהתאם למניעים מעוגנים אלה, כמעט מחצית הרשויות אוספות מידע לא רק באופן ספורדי או בהקשר לאירועים נקודתיים, כי אם באופן סדור ושיטתי (תרשים 13), ולמעלה מ-60% מהרשויות גם שומרות את המידע הסביבתי שהן אוספות במאגר מוסדר. מאידך, כמחצית אינן נוקטות באיסוף מידע מוסדר, דבר המקשה עליהן מטבע הדברים להשתמש בו באופן שיטתי, למשל לצרכי אכיפה, תכנון ומדיניות.

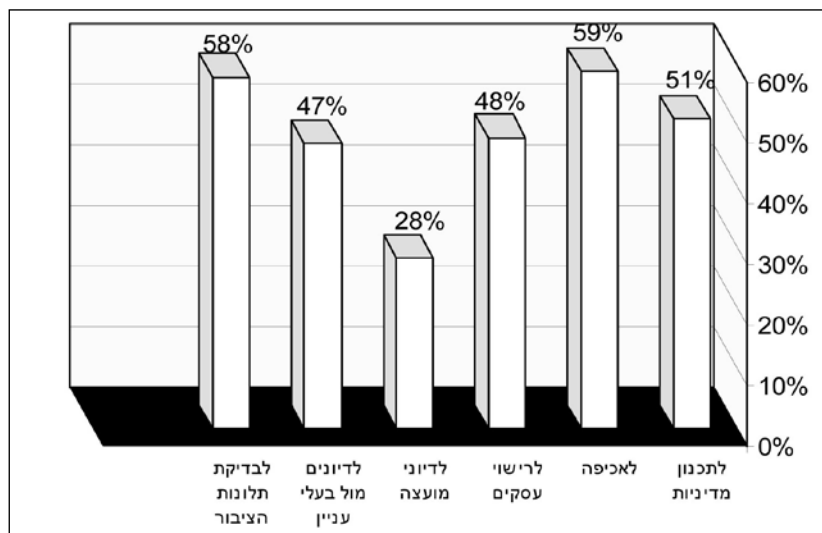
תרשים 13. התפלגות תדירות איסוף המידע ברשויות



3.2 השימוש במידע סביבתי והפצתו

באופן כללי, הרשויות מרבות להשתמש במידע הסביבתי למטרות שונות, בכ-75% מהרשויות לשתי מטרות או יותר. כ-60% מהרשויות המקומיות עושות שימוש במידע הסביבתי שהן אוספות לבדיקת תלונות תושבים, כזכור גם המקור העיקרי הלא מוסדר של המידע בידי הרשות. שימוש שכזה נוסף הוא לצרכי אכיפה, אולי אחד 'הצרכים פנימיים' שאוזכרו כסיבה המרכזית לאיסוף מידע.

תרשים 14. השימושים שעושות הרשויות במידע הסביבתי



שימושים אחרים במידע סביבתי מוזכרים בכמחצית מהרשויות: התניית רישוי עסקים בשיקולים סביבתיים, שתפוצתה מפתיעה; שימוש במידע סביבתי מול בעלי עניין המשקף שיתוף של הרשויות עם הסקטור העסקי, ואולי גם עם הארגונים הסביבתיים, ועדי שכונות וכיו"ב; והפנמת מידע סביבתי בתכנון מדיניות, שעשויה להצביע על מידה של ניהול מושתת-מידע של המדיניות הסביבתית המקומית לטווח הארוך. לעומת זאת לא ניכרת שקיפות רבה בהפצת המידע למועצת הרשות. מעניין לציין כי יש מתאם חיובי מובהק בין מספר השימושים שעושה הרשות במידע סביבתי לבין המידה בה מורגשת פעילות הארגונים הסביבתיים ביישוב ($r=0.26, p<.01$), וקשר חיובי מובהק אך חלש עם האשכול הכלכלי-חברתי של היישוב ($r=0.15$). כמו במאמצי איסוף המידע הסביבתי ברשויות, גם השימושים שהן עושות במידע אינם מספקים תמונה של ניהול מידע מושכל. כך למשל לא נמצא קשר סטטיסטי בין השימושים במידע סביבתי לאכיפה, להסדרה או לתכנון מדיניות לבין רמת הסיכונים הסביבתיים ביישוב.

לוח 2. מודל רגרסיה לוגיסטית¹⁹ לניבוי שימוש במידע סביבתי לתכנון מדיניות

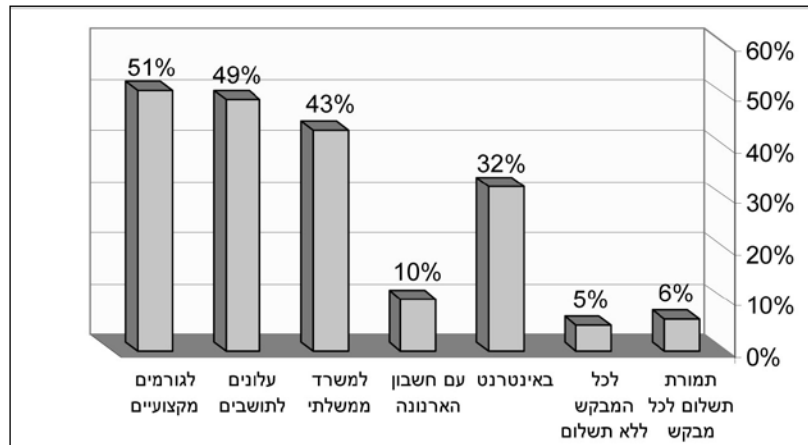
(Exp)B	b (.S.E)	
0.015	-4.192** (1.074)	קבוע
0.893	-0.113 (0.613)	הון חברתי מחבר
0.917	-0.087 (0.271)	הון חברתי מגשר
1.018	0.018* (0.007)	גודל היישוב (אוכלוסייה)
1.082	0.079 (0.112)	אשכול חברתי כלכלי
1.079	0.076 (0.054)	מדד סיכון
0.818	-0.201 (0.426)	אי קיום יחידה סביבתית
1.480	0.392 (0.297)	פעילות ארגונים סביבתיים
1.686	0.522 (0.274)	עניין ופעילות תושבים
1.676	0.516* (0.196)	היקף שיתופי פעולה
	0.257	Cox & Snell

p<0.05 *

¹⁹ המשתנה התלוי במשוואה זו דיכוטומי (הרשות עושה/לא עושה שימוש במידע סביבתי לתכנון מדיניות). לכן בוצעה רגרסיה לוגי-סטית, בשונה מהרגרסיות הליניאריות בנייתוחים הקודמים.

יתרה מזאת, על אף שהרשויות מרביות בשימושים במידע סביבתי, 17% כלל לא משתמשות במידע לצרכי תכנון מדיניות, אכיפה או רישוי עסקים. מודל רגרסיה שנועד להסביר אילו רשויות עושות שימוש במידע סביבתי לתכנון מדיניות (לוח 2) מגלה כי תכנון מדיניות סביבתית מושתתת-מידע מסוג נהוגה יותר ככל שהיישוב גדול יותר וככל שהתעניינות ופעילות התושבים בנשאי סביבה רבה יותר, אם כי מובהקות אפקט זה גבולית. המשתנה התורם את התרומה הרבה ביותר להסבר השימוש במידע סביבתי לתכנון מדיניות הנו שיתופי פעולה שהרשות מקיימת עם גורמים שונים. שיתופי פעולה של הרשויות הנם משתנה מכריע בהסבר פעילויות סביבתיות רבות ומגוונות של הרשויות, ועל כן נרחיב עליהם בהמשך בהקשר כולל יותר. למשתני הניבוי האחרים אין השפעה מובהקת על שימוש ברשות במידע לתכנון מדיניות.

תרשים 15. אופני הפצת מידע סביבתי על ידי הרשויות



כפי שניתן לראות בתרשים 15, כמחצית מהרשויות מוסרות מידע סביבתי לגורמים מקצועיים מטעמן או של המשרד להגנת הסביבה. כמחציתן גם מפרסמות מידע סביבתי כלשהו לתושבים בעלוני המידע, מקצתן עם חשבון הארנונה, וכשליש מפרסמים מידע סביבתי באינטרנט. אמנם רוב הרשויות מאפשרות נגישות לכלל התושבים באופן כזה או אחר – אם באמצעות עלוני מידע, אינטרנט, חשבון הארנונה או לכל דורש ללא תשלום. אולם 35% מהרשויות לא מפרסמות מידע סביבתי לתושביהן באופן כלשהו, כאמור תוך הפרת החוק לתיקון פקודת העיריות תשס"ה – 2005.

גם החובה החוקית להעמדת מידע לרשות כל מבקש תמורת תשלום אינה מופעלת ברוב הרשויות, הגם שפרסום באינטרנט יכול להוות תחליף חלקי לכך. הרשויות בודאי לא ערוכות עדיין לכניסתן לתוקף בעוד כשנה של חוק חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור) תשס"ט – 2009, אשר קובע סטנדרטים מחמירים יותר של פרסום מידע. מודל רגרסיה לניבוי המידע בה הרשויות מאפשרות גישה לתושבים למידע הסביבתי שבידיהן (לוח 3) מראה כי שקיפות המידע עולה ככל שפעילות הארגונים הסביבתיים מורגשת יותר, ככל שההון החברתי המחובר של היישוב גבוה יותר, וככל שהרשות מקיימת יותר שיתופי פעולה עם גורמים שונים.

לוח 3. מודל רגרסיה לניבוי השקיפות המידע הסביבתי ברשות²⁰

B (.S.E)	
0.079 (0.219)	קבוע
*0.147 (0.059)	הון חברתי מחבר
-0.163 (0.127)	הון חברתי מגשר
0.001 (0.001)	גודל היישוב (אוכלוסייה)
0.051 (0.026)	אשכול חברתי כלכלי
-0.021 (0.012)	מדד סיכון
-0.06 (0.099)	אי קיום יחידה סביבתית
*-0.156 (0.071)	פעילות ארגונים סביבתיים
0.098 (0.067)	עניין ופעילות תושבים
*0.098 (0.042)	היקף שיתופי פעולה
0.148	Adjusted R ²
*3.577	F

p<0.05 *

3.3 ניהול מידע סביבתי: כאילו רשויות, מאיזה טעמים?

הממצאים על ניהול מידע סביבתי שהוצגו עד כה מצביעים על פעילות מקיפה למדי של הרשויות: הן מרבות לאסוף מידע סביבתי, רובן באופן שיטתי ותוך שמירה מאורגנת של המידע שנאסף; הן נשענות על מקורות מידע רבים ומגוונים, גם באמצעות איסוף מידע סביבתי יזום; המידע משמש לצרכים ולפעילויות מגוונים של הרשות בתחום האכיפה, רישוי עסקים ואף בתכנון המדיניות המקומית; והרשויות נוטות להעביר מידע סביבתי לגורמים מקצועיים ומרבות למפרסם אותו בצורות שונות לתושביהן.

²⁰ השקיפות בה נוהגות הרשות במידע סביבתי משקפת את היקף פרסום המידע לתושבים (באינטרנט, בעלוני, עם הארנונה) ביחס לכלל אופני הפצת המידע.

יתרה מזאת, קיימת עקביות רבה בין הפעילויות השונות הקשורות לניהול מידע סביבתי. המתאמים בין ההיבטים השונים של הטיפול הרשות במידע סביבתי מובהקים, חלקם גבוהים, רובם במובהקות $p < 0.01$ (לוח 4).

לוח 4. מתאמים בין היבטים שונים של ניהול מידע סביבתי

תדירות איסוף המידע הסביבתי	אופן שמירת המידע הסביבתי	מספר אופני פרסום המידע הסביבתי	מספר השימושים שיש למידע הסביבתי	מספר הסיבות לאיסוף מידע סביבתי	מספר מקורות המידע הסביבתי שיש לרשות	
**0.37	**0.32	**0.44	**0.52	**0.37	**0.52	מספר ההיבטים עליהם אוספת הרשות מידע
**0.24	**0.35	**0.38	**0.51	**0.44		מספר מקורות המידע הסביבתי שיש לרשות
*0.21	**0.40	**0.39	**0.48			מספר הסיבות לאיסוף מידע סביבתי
**0.37	**0.49	**0.53				מספר השימושים שיש למידע הסביבתי
**0.34	**0.80					מספר אופני פרסום המידע הסביבתי
**0.25						אופן שמירת המידע הסביבתי ¹
						תדירות איסוף המידע הסביבתי ²

¹ 0-כלל לא, 1- באופן לא עקבי, 2- במאגר מסודר.

² 1- מדי פעם/בהקשר לאירועים נקודתיים, 2- באופן שיטתי. שתי הרשויות שדיווחו כי אינן אוספות מידע סביבתי בכלל (0-אף פעם) הוכנסו לקטגוריה הראשונה.

בעוד ממצאים אלה מצביעים לכאורה איסוף מוסדר למדי של מידע סביבתי ברשויות ועל שימוש נרחב במידע זה, בחינה מדוקדקת יותר של הנתונים מובילה למסקנות פחות מעודדות. כבר ציון לעיל שאיסוף המידע הסביבתי מתנהל ללא קשר לסיכונים הסביבתיים הנחשבים כחמורים ביותר ביישוב, דבר שאינו מרמז על ניהול מידע מושכל. גם המקור העיקרי של המידע הסביבתי של הרשויות אינו מקצועי ומוסדר אלא תלונות התושבים, שמהוות גם את הסיבה השנייה בחשיבותה לאיסוף המידע. לקיומה או אי-קיומה של ועדה לאיכות הסביבה ברשות אין קשר לממדים השונים של ניהול המידע.²¹ יחידה סביבתית²², אם היא קיימת, משפרת את סדירות

²¹ החריג היחיד הוא מתאם בין קיומה של ועדה לאיכות הסביבה היקף פרסום המידע הסביבתי ($r=0.204$).

²² אין יחידה סביבתית ב-17% מהרשויות.

איסוף ($r = .276$) ואת שמירת המידע הסביבתי ברשות ($r = .249$), אולם אינה מגדילה את היקף איסוף המידע, את השימושים שנעשים בו (כולל שימושים לצרכי קביעת מדיניות) או את שיעור הפצתו לציבור.

לוח 5. מודל דגרסיה לניבוי ניהול מידע סביבתי²³

B (.S.E)	
** -1.33	קבוע
(0.355)	
0.04	הון חברתי מחבר
(0.094)	
0.189	הון חברתי מגשר
(0.203)	
0.046	גודל היישוב (אוכלוסייה)
(0.041)	
0.014	אשכול חברתי כלכלי
(0.020)	
-0.07	מדד סיכון
(0.159)	
-0.011	אי קיום יחידה סביבתית
(0.112)	
0.064	פעילות ארגונים סביבתיים
(0.101)	
**0.436	עניין ופעילות תושבים
(0.067)	
** -1.33	היקף שיתופי פעולה
(0.355)	
0.320	Adjusted R ²
**8.546	F

p<0.01 **

²³ מדד ניהול מידע סביבתי הוא סכימה של חמש פעולות הקשורות לניהול מידע סביבתי השקפים את נוהלי איסוף המידע (מס' ההיבטים, מקורות המידע והסיבות לאיסופו), את היקף השימוש במידע ואת היקף הפצתו. המדד מהימן ($\alpha = .817$, Cronbach's). במודל הרגרסיה הוכנס מדד מתוקנן (ציון z) לתיקון סטיית המדד מהתפלגות נורמלית.

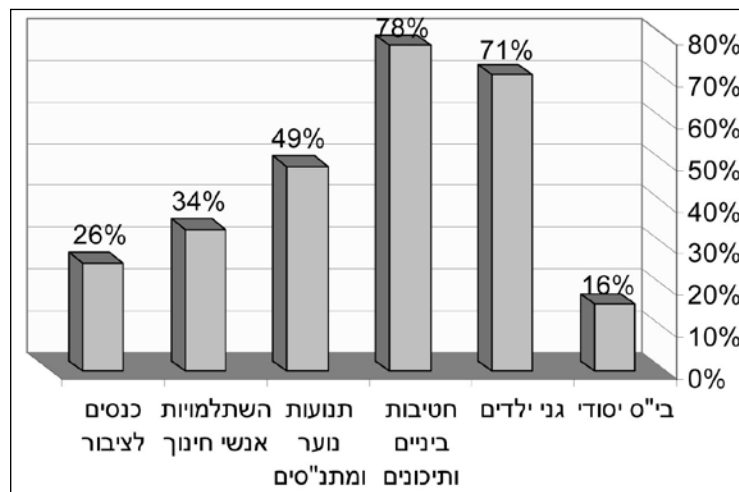
בנסיון נוסף להתחקות אחר קיומו של טיפול משולב במידע סביבתי ברשויות, בוצע ניתוח הגרסיה לניבוי מדד של ניהול מידע סביבתי המאגד את כל פעולות הרשות בנושא מידע סביבתי (לוח 5). הממצאים מחזקים את מסקנה שהפעילות הענפה של הרשויות בתחום זה אינה קשורה לחומרת הסיכונים הסביבתיים הקיימים להערכת הרשויות ביישוב. גם לקיומה של יחידה סביבתית ברשות אין כל השפעה על ניהול המידע הסביבתי, שבא בעיקר כתגובה לעניין התושבים ולפעילותם בנושא – אם כי לא בתגובה לפעילות הארגונים הסביבתיים ביישוב. כמקודם, שיתופי פעולה של הרשות עם גורמים שונים תורמים את התרומה המשמעותית ביותר לניבוי ניהול המידע הסביבתי: ככל שהרשות מקיימת שיתופי פעולה רבים, כך מתחזק ניהול המידע המשולב. ככלל, ממצאי הרגסיה מצביעים על חולשה ניכרת של הרשויות בביסוס ניהול מידע כחלק מהותי במנהל סביבתי מושכל ומבוסס ידע פרופסיונלי.

4. פעילות הרשויות בתחום הסביבתי

פעילות הרשויות בנושא מידע סביבתי הנה חלק ממסכת של יוזמות בתחום הסביבתי, כולן וולונטריות ומעבר לציות לחוק. בפרק זה יוצגו ניתוחים המספקים לפחות הסבר חלקי להבדלים בין רשויות המרבות בפעילות התחום הסביבתי לבין רשויות הנמנעות מכך.

4.1 פעילויות ציבוריות-חינוכיות

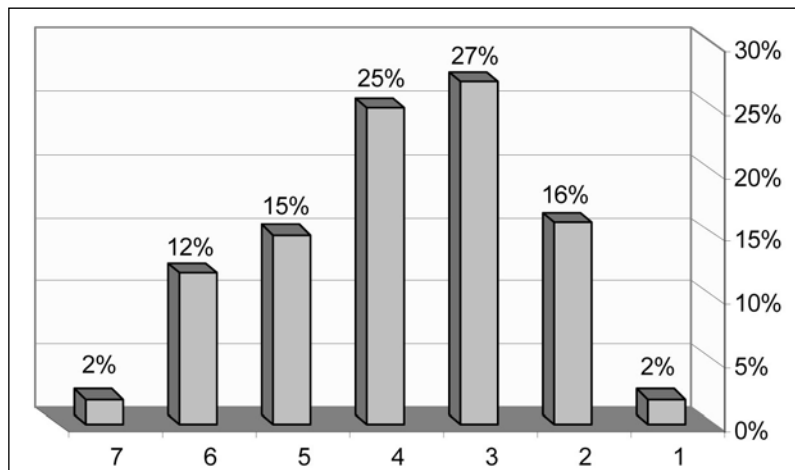
תרשים 16. סוגי הפעילויות הסביבתיות של הרשויות במסגרות ציבוריות-חינוכיות



כל הרשויות למעט שתיים מפעילות לפחות אחת מבין הפעילויות הציבוריות והחינוכיות בתחום הסביבה המפורטות בתרשים 16. פעילויות חינוכיות בכיתות הגבוהות ובגני הילדים נפוצות מאד, בעוד שהרשויות שמות דגש מועט על החינוך היסודי דווקא. פעילות ענפה זו מלווה גם ביוזמות בחינוך הלא פורמלי (תנועות נוער, מתנ"סים), אולם היא לא מגובה דיה בהשתלמויות לאנשי

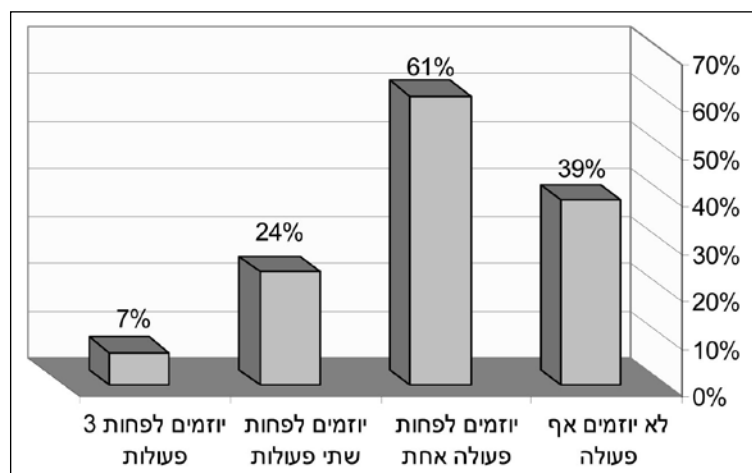
החינוך האמונים על העבודה עם הנוער. הרשויות גם אינן מרבות לפנות לכלל התושבים, למשל בכנסי הסברה וכיו"ב. מאידך, בולטת נטייתן לפעול במספר מסגרות חינוכיות בנושאי סביבה, לרוב בשתיים עד שלוש מסגרות (תרשים 17).

תרשים 17. מספר הפעילויות הסביבתיות במסגרות ציבוריות-חינוכיות בכל רשות



4.2 פעילויות סביבתיות יזומות אחרות

תרשים 18. התפלגות מספר הפעילויות היזומות שאינן מחויבות לפי חוק



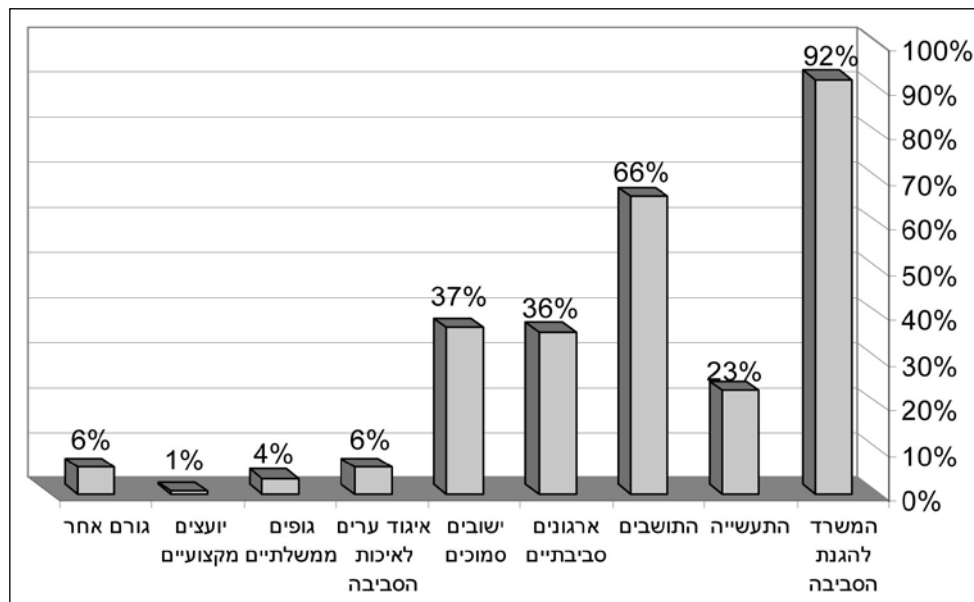
רוב הרשויות נוקטות בפעילויות סביבתיות יזומות נוספות, גם הן ברובן (68%) בתחום ההסברה, החינוך והקהילה, כגון מתן תקן ירוק לבתי ספר, שבוע ירוק, תחרויות ומבצעי ניקיון. 12% נוספים מהפעולות היזומות מתמקדות בטיפול בפסולת ומחזור (איסוף נייר וסוללות, טיפול במטמנות וכיו"ב), אשר אמנם לא מחויבות על פי חוק אך מתבקשות על מנת לעמוד ביעדי מחזור שנקבעו. רק לעתים רחוקות נוקטות הרשויות ביוזמות בתחומים בעלי השפעה ישירה על איכות הסביבה

בישוב: 7% עוסקות בשימור טבע ושטחים (למשל אימוץ גינות), ו-1% בלבד בתחום האנרגיה. כמו כן, 8% מפעילות ניטור ומעקב (למשל קרינה, רעש, אויר). רק 4% מהרשויות נוקטות יוזמות בתחום התכנון והמדיניות (למשל תכנית אב לפיתוח בר קיימא

4.3 יוזמות סביבתית ברשויות

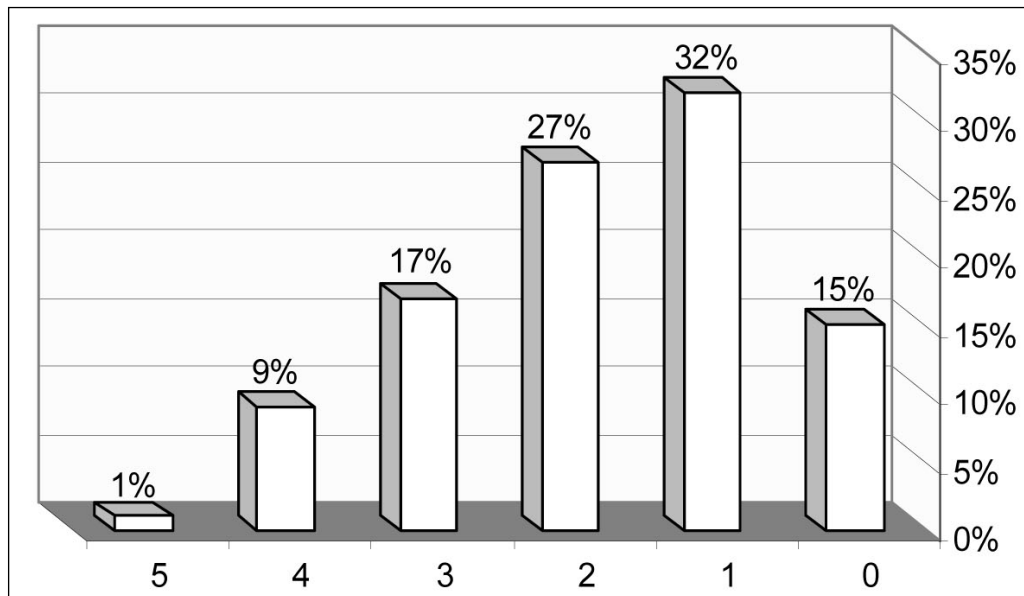
4.3.1 שיתופי פעולה בין הרשויות ועם גורמים אחרים

תרשים 19. שיתופי פעולה של הרשויות עם גורמים אחרים



שיתופי פעולה של הרשות עם גורמים אחרים הם כאמור גורם מרכזי בהבנת פעילות הרשויות בתחום הסביבה. מטבע הדברים כמעט כל הרשויות מקיימות שיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה (תרשים 19) שמפקח על הביצועים הסביבתיים של השלטון המקומי ועל עמידת הרשויות בחקיקה הסביבתית, וממנו הן זוכות למשאבים ולהדרכה. מפתיע יותר היקף שיתוף הפעולה עם התושבים עליו מדווחות הרשויות, אליו מתלווית גם עבודה עם הארגונים הסביבתיים בשליש מביניהן. שיעור דומה של רשויות משתף פעולה עם יישובים סמוכים, אם בגין סיכונים סביבתיים חוצי גבולות מוניציפאליים ואם בשל חברותן ביחידות סביבתיות אזוריות, איגודי ערים, פורום ה-15 של ערים עצמאיות ויוזמות משותפות נוספות. מאידך גיסא התעשייה לא מצטיירת כשותף מועדף של הרשויות המקומיות, ואילו משרדי ממשלה מלבד המשרד להגנת הסביבה אינם משחקים תפקיד של ממש בניהול הסביבתי המקומי. רוב הרשויות מקיימות אחד או לכל היותר שניים משיתופי פעולה אלה (תרשים 20).

**תרשים 20. התפלגות מספר שיתופי הפעולה של הרשויות בנושאים סביבתיים
[לא כולל המשרד להגנת הסביבה]**



לרשויות מניעים שונים לקיום שיתוף פעולה עם גורמים שונים²⁴. שיתופי הפעולה של הרשות עם התעשייה ועם הארגונים הסביבתיים גוברים ככל שהארגונים עצמם נתפסים כפעילים יותר והתושבים כמתעניינים ופעילים יותר בנושאי סביבה. שיתוף פעולה עם התעשייה שכיח יותר ביישובים גדולים. פעילות הארגונים הסביבתיים ביישוב ממריצה את הרשות לשתף את התושבים באופן זה או אחר, ומגבירה את שיתופי הפעולה עם רשויות סמוכות. נציין עוד כי שיתופי הפעולה עם רשויות סמוכות היא הפעילות היחידה מבין אלו שנחקרו בה ניכרת השפעה חיובית של קיום של יחידה סביבתית ברשות (לוח 6).

²⁴ משוואות הרגרסיה הרלבנטיות לא מוצגות כאן במלואן.

לוח 6. מודל דגרסיה לוגיסטית לניבוי שיתוף הפעולה עם ישובים סמוכים

Exp(B)	B (.S.E)	
0.067	*-2.701	קבוע
	(0.947)	
0.634	-0.455	הון חברתי מחבר
	(0.296)	
0.515	-0.664	הון חברתי מגשר
	(0.56)	
1.003	0.003	גודל אוכלוסייה
	(0.003)	
1.053	0.052	אשכול חברתי כלכלי
	(0.108)	
1.042	0.041	מדד סיכון
	(0.051)	
0.424	*-0.859	קיום יחידה סביבתית
	(0.435)	
1.447	0.37	פעילות ארגונים סביבתיים
	(0.267)	
2.32	*0.841	מעורבות תושבים
	(0.289)	
	0.156	Cox & Snell

* p<0.05

מעניין כי העבודה מול המשרד להגנת הסביבה, המתבצעת כאמור ברוב הרשויות, נמצאה כקשורה אך ורק להון החברתי המחבר והמגשר של היישוב, ללא קשר לפעילות התושבים והארגונים הסביבתיים או לקיומה של יחידה סביבתית. משמעות הדבר כי המשרד להגנת הסביבה אינו מטיב לפעול ביישובים בעלי הון חברתי נמוך, מסיבות שלא ניתן לזהותן במחקר זה.



4.3.2 אילו רשויות מקומיות יוזמות פעילות סביבתית מעבר לנדרש על פי חוק?

"יזמות סביבתית" מוגדרת כאן ככלל הפעולות שמקיימת הרשות בנושאי סביבה שאינן מחויבות על-פי החוק. מדד היזמות סביבתית הוא אם כן סכימה של מספר היוזמות מעבר לחוק בהן נוקטת הרשות בתחום ניהול המידע (מדד ניהול מידע, ר' לוח 5), המסגרות ציבוריות-חינוכיות שהיא מקיימת, ומספר הפעילויות היוזמות הנוספות (ר' תרשים 18).

מודל הגרסיה לניבוי היזמות הסביבתיות של הרשויות (לוח 7) מגלה כי היקף שיתופי הפעולה עם גורמים שונים הוא המשתנה היחיד המגביר את איגום הפעילות הסביבתית היזומה ברשות. לגודל היישוב השפעה חיובית שולית ($p < .10$). האפקט הבולט של שיתופי פעולה ורישות על יזמות סביבתית אמנם עולה בקנה אחד הספרות המחקרית שנסקרה לעיל, אולם העדר השפעות אחרות – למשל חומרת הסיכונים הסביבתיים, פעילות התושבים והארגונים, וגם ההון החברתי של הקהילה ומיצובו הסוציו-כלכלי של היישוב – לא מתיישב עם הידע הקיים. ניתוחים נוספים שנועדו לבדוק אם גורמים אחרים כגון קשב לדרישות התושבים מגבירים את היזמות הסביבתית של הרשויות העלו גם הם חרס. אפשר שמדדים הכמותיים שימשו במחקר זה אינם רגישים דיים לזהות את המניעים של רשויות יזמיות.



לוח 7. מודל דגורסיה לניבוי יזמות סביבתית ברשויות²⁵

b (.S.E)	
**7.871	קבוע
(1.953)	
-0.041	הון חברתי מחבר
(0.534)	
0.134	הון חברתי מגשר
(1.153)	
0.011	גודל היישוב (אוכלוסייה)
(0.006)	
0.321	אשכול חברתי כלכלי
(0.227)	
0.027	מדד סיכון
(0.112)	
-0.600	אי קיום יחידה סביבתית
(0.878)	
-0.120	פעילות ארגונים סביבתיים
(0.616)	
0.543	עניין ופעילות תושבים
(0.557)	
**2.537	היקף שיתופי פעולה
(0.376)	
348 .0	Adjusted R2
**9.556	F

p<0.01 **

²⁵ מדד יזמות סביבתית הוא סכימה של מספר פעילויות ניהול המידע, המסגרות ציבוריות-חינוכיות והפעולות האחרות שאינן מחויבות על-פי החוק שמקיימת הרשות. המדד מהימן (Cronbach's $\alpha = .785$). במודל הרגרסיה הוכנס מדד מתוקנן (ציון z) לתיקון סטיית המדד מהתפלגות נורמלית.

דיון והמלצות

1. ציות לחוק

התוצאות המובאות בדו"ח אינן מתיימרות להציג תמונה כוללת לגבי ציות הרשויות לחקיקה הסביבתית החלה עליהן. במסגרת השאלון שהופץ לרשויות הן נשאלו בדבר ציות למספר חוקים בודדים. למרות זאת, התמונה העולה מן הדיווחים של הרשויות עצמן מצביעים על אחוז לא מבוטל של רשויות מקומיות אשר אינן מקיימות חובות תחיקתיות החלות עליהן: חובות דיווח על מידע סביבתי, עמידה ביעדי מחזור, ועמידה בהוראות הקשורות להקמת וועדה סביבתית). המשך מחקר נדרש בכדי לעמוד על הסיבות להעדר הציות לחוק. ייתכן, שהחקיקה החדשה המקנה לרשויות המקומיות כלים משמעותיים להתמודדות עם בעיות סביבתיות לצד סמכויות נרחבות תפתור חלק מבעיות אלו.

בהינתן הבעייתיות ביישום החקיקה הסביבתית ברשויות המקומיות, מעניין לבחון האם מתקיימת ברשויות פעילות בתחומים שאינם מוסדרים בחקיקה או עולים על דרישותיה, ומה מסביר פעילות זאת.

2. ניהול מידע סביבתי

הרשויות מרבות באיסוף מידע על היבטים סביבתיים מגוונים. מקורות מידע מגוונים גם הם, בראשם תלונות התושבים, אולם חלק מהרשויות אוספות מידע סביבתי גם באופן יזום, אם על ידי יחידה של הרשות ואם בסיוע גורמים מקצועיים. רשויות רבות נסמכות על יותר ממקור מידע אחד, מחציתן אוספות את המידע באופן שיטתי, ורובן שומרות את המידע במאגר מוסדר. הרשויות אוספות מידע בעיקר על פסולת, מים וביוב, אך גם על קרינה וזיהום אויר. איסוף המידע על רוב המפגעים תואם את החובות החלות על הרשויות על פי חוק, ובמקרה של זיהום אויר גם חובות הצפויות עם כניסתו של חוק אויר נקי לתוקף בעתיד. הפער הניכר בין המאמצים המרשימים שעושות הרשויות בכדי לאגור מידע על מפגעים סביבתיים בתחומן לבין הציות הלוקה שלהן לחוק בנושאים שהוזכרו לעיל בולט לעין. איסוף המידע הנפוץ על קרינה אינו מחויב ואולי מהווה תולדה של העניין הרב שמגלים התושבים והתקשורת בנושא הקרינה הסלולרית. יודגש כי 6% מהרשויות כלל לא אוספות מידע סביבתי.

תלונות תושבים הן כאמור המקור העיקרי של המידע הסביבתי בידי הרשויות. דרישות התושבים הן אחת הסיבות העיקריות שמניעות את הרשויות לאסוף מידע סביבתי. אולם ההסבר העיקרי של הרשויות מדוע הן אוספות מידע סביבתי הוא 'צרכים פנימיים' שעל פשרם קשה לעמוד במחקר זה. פרשנות מחמיאה תגרוס שהרשויות אוספות מידע בכדי להקל על עבודת היחידה הסביבתית בטיפול ובמעקב השוטפים במפגעים סביבתיים, ליזום פעולות מנע או להזין מדיניות סביבתית מקומית לטווח ארוך יותר, אולם הממצאים על האופן בו משתמשות הרשויות במידע הסביבתי שהן אוספות אינם תומכים בפרשנות זו.

השימוש העיקרי שעושות הרשויות במידע סביבתי הוא לבדיקת תלונות התושבים. כמחצית מהרשויות מסתייעות במידע סביבתי לאכיפה ולרישוי עסקים (כלומר לחיזוק הכלים החוקיים שבידיהן), לדיונים מול בעלי עניין ולתכנון מדיניות. לכאורה שימושים אלה מצביעים על צריכה מושכלת של מידע סביבתי בתכנון, ברגולציה ובהסדרת בעיות סביבתיות בשיתוף עם גורמים

אחרים, אם כי כ-20% מהרשויות כלל לא משתמשות במידע לצרכי תכנון, אכיפה או רישוי עסקים. אולם אין כל ראיות לכך שהמידע משמש את הרשויות בהתמודדות עם הסיכונים הסביבתיים שהן מזהות ביישוב.

כמחצית מהרשויות **מפיצות מידע סביבתי** לגורמים מקצועיים מטעמן ולמשרד להגנת הסביבה, כמחציתן מפרסמות מידע סביבתי לתושבים בעלונים או עם חשבון הארנונה, וכשליש מפרסמות מידע סביבתי באינטרנט. עם זאת, 35% מהרשויות לא מפרסמות מידע סביבתי לתושביהן באופן כלשהו. החובה החוקית להעמיד מידע לרשות כל מבקש תמורת תשלום אינה מופעלת ברוב הרשויות, הגם שפרסום באינטרנט יכול להוות תחליף חלקי לכך. הרשויות יצטרכו לתת לכך את הדעת, בייחוד לאור הרחבת חובות פרסום המידע מכוח תקנות חוק חופש המידע, אשר ייכנסו לתוקף ביוני 2009.

האם פעילות ענפה זו בנושא מידע סביבתי בחלק מהרשויות מצביעה על **ניהול מושתת-מידע** של המדיניות המקומית בתחום הסביבה? על אף המתאמים הגבוהים והמובהקים בין היקף האיסוף, השימושים וההפצה של מידע סביבתי, כמעט ולא נמצאו ראיות לניהול מידע סביבתי מושכל ברשויות. כאמור, אין קשר בין הנושאים הסביבתיים עליהם אוספת הרשות מידע לבין הסיכונים הסביבתיים שמזהה הרשות ביישוב וחומרתם, למעט בנושא ביוב. גם השימושים שעושה הרשות במידע סביבתי לאכיפה, הסדרה או לתכנון אינם קשורים לסיכונים הסביבתיים ביישוב. אם כן, אין לראות בעיסוק המרובה במידע סביבתי עליו מדווחות הרשויות המקומיות מדיניות סביבתית מושתתת-מידע או תורמת לניהול סביבתי מושכל, שכן פעולות אלה לא מופנמות בקונטקסט של הסיכונים הסביבתיים הקיימים ביישוב.

מדוע נוקטות הרשויות בפעילות ענפה זו בנוגע למידע סביבתי? רשויות שמרבות במכלול של פעילויות קשורות-מידע כפי שהוא משתקף במדד 'ניהול מידע סביבתי' במחקר עושות כך אם התושבים מתעניינים ופעילים לתפיסתן, וככל שהן מקיימות יותר שיתופי פעולה עם גורמים אחרים בנושאי סביבה, ושוב ללא כל קשר לסיכונים הסביבתיים. למרות החשיבות לכאורה של פעילות התושבים בניבוי המדד, ולא נמצאו ראיות נוספות שמאמצי הרשויות לאסוף, להשתמש ולשקף מידע סביבתי לציבור באמת נעשים לטובתן.

למעשה המחקר לא הצליח לזהות סיבה ברורה מדוע הרשויות מקיימות פעילות ענפה באיסוף, שימור והפצת מידע סביבתי ומרבה, או מטרות מגובשות לשמן הן מסתייעות במידע בתחום האכיפה, המדיניות והתכנון. על אף ריבוי הפעילות ניכרת חולשה של הרשויות לבסס ניהול מידע כחלק מהותי במנהל סביבתי מושכל ומבוסס ידע פרופסיונלי.

3. יזמות סביבתית

תמונה דומה מצטיירת גם לגבי פעולות סביבתיות אחרות מעבר לציות לחוק (beyond compliance) שמקיימות הרשויות. כמעט כל הרשויות מפעילות לפחות פעילות ציבורית או חינוכיות אחת בתחום הסביבה. למעשה, יוזמות בתחום ההסברה, החינוך והקהילה הן הפעילות היוזמה הנפוצה ביותר. השקעת הרשויות בהסברה וחינוך סביבתי ראויה לכל שבח, אולם כמעט ולא מתלוות לכך יוזמות שנועדו ישירות לשיפור הביצועים הסביבתיים ברשות, כמו שימור שטחים או צעדים להפחתת פליטות ולשימור אנרגיה. גם תכנון מדיניות משולב, כגון הכנת תכנית אב לפיתוח בר קיימא, כמעט לא נמצא.



היקף שיתופי הפעולה שהרשות מקיימת עם גורמים אחרים הוא המנבא הטוב ביותר ואף היחיד של יזמות סביבתית ברשויות. כלומר, רק רישות הרשות המקומית עם איגודי ערים, יישובים סמוכים, ארגונים סביבתיים והתושבים עצמם יש בכוחה לייצר פעילות משולבת של ניהול מידע סביבתי, יוזמות חינוכיות וציבורית, ובמידה מוגבלת מאד גם ניטור, אכיפה ותכנון מדיניות. ממצא זה עולה בקנה אחד עם תוצאות מחקרים אחרים, אולם הוא אינו נותן מענה לשאלה מדוע הרשויות נוקטות ביוזמות אלה: הן לא באות על רקע תפיסתן את הסיכונים הסביבתיים ביישוב, וגם לא כתגובה לפעילות הארגונים או התושבים.

4. ניתוח רוחבי: מה משפיע על ניהול מידע ויזמות סביבתית ברשויות

כאן נסקור בקצרה את הגורמים העיקריים המשפיעים (או לא משפיעים) על ניהול מידע סביבתי על יזמות סביבתית ברשויות ואת אופן השפעתם.

הרישות של השלטון המקומי עם גורמים שונים ו**שיתופי הפעולה** שהוא מקיים עם גורמים אלה התבררו כבעלי השפעה מכרעת על רוב הפעולות של הרשויות בתחום הסביבה שנבחנו במחקר זה. שיתוף הפעולה עם המשרד להגנת הסביבה כמעט מתבקש נוכח תפקידו של זה בהעמדת משאבים שונים לרשויות ובפיקוח על ביצועיהן ועמידתן בחוק. בהקשר זה חשוב לציין שטיב הקשרים בין הרשות לבין המשרד מושפעים מההון החברתי המהיר והמגשר של היישוב, כלומר שהמשרד מתקשה כנראה לפעול ביישובים החסרים הון חברתי. דרוש מחקר נוסף כדי להאיר זיקה זו.

כשנישלים מהרשויות מקיימות שיתוף הפעולה עם התושבים וכשליש עם הארגונים הסביבתיים. אפשר לתהות על מהותם ומשמעותם של שיתופי פעולה אלה: לדוגמה, איסוף המידע הסביבתי והשימוש בו נעשים במידה רבה בגלל (דרישות) התושבים אך לא בהכרח לטובתם, וגם מידת שקיפות המידע לציבור לא תלויה ברצון התושבים. כ-40% מהרשויות מקיימות שיתופי פעולה עם יישובים סמוכים ועם איגודי ערים.

המשמעות הקונקרטית של שיתופי פעולה אלה היא כי היקף הרישות של הרשויות המקומיות עם גורמים שונים (למעט המשרד להגנת הסביבה עמו הרשויות מחויבות לעבוד) מגביר את ההסתברות שהן תנקוטנה בניהול מידע משולב (סולם ניהול מידע), שהן ירבו ביזמות סביבתית, בעיקר בתחום החינוך והקהילה, ושהן יסתייע במידע סביבתי לתכנון מדיניות. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאים מתוך הספרות המחקרית בנושא שאוזכרה במבוא לדוח.

מן האמור לעיל עולה הצורך לבסס ולהגביר את שיתופי פעולה בין הרשויות לבין גורמים שונים, שכן הרחבת הרישות צפויה להשפיע על טווח רחב של פעולות הרשות בתחום הסביבה. גם לארגונים הירוקים ולתושבים צריך להיות עניין בהרחבת שיתופי פעולה אלה, הפועלים בסופו של דבר לטובת הציבור; התעשייה תמצא שותף נוח יותר לגישור פערים בין אינטרסים כלכליים, סביבתיים וציבוריים; ויישובים סמוכים עשויים להנות מסינרגיה של צעדים משותפים להפחתת מפגעים סביבתיים חוצי גבולות מוניציפליים. נסתייג ונאמר כי המשמעות של שיתופי פעולה עם גורמים שונים והמנגנונים בהם הרישות בין גורמים אלה משפיע על ההתנהלות הסביבתית ברשות המקומית אינם נהירים דיים ומצדיקים מחקר מעמיק.

פעילות הארגונים הסביבתיים תורמת גם היא רבות לדינמיקה של יזמות סביבתית בשלטון המקומי. ככל שהרשויות נחשפות לפעילות הארגונים ביישוב, כך הן מגבירות את מאמצי איסוף

המידע הסביבתי, מרבית בשימושים בו, מנגישות אותה לתושבים בשקיפות גבוהה יותר, נוטות לשתף פעולה עם התושבים מקיימות יותר שיתופי פעולה עם יישובים סמוכים. לעומת זאת, תפיסת הרשויות את **עניין התושבים ופעילותם** בנושאי סביבה כמעט לא משפיעה על פעילותן הסביבתית של הרשויות, למעט בהגברת שיתופי הפעולה בין הרשות לבין הארגונים הסביבתיים והתעשייה.

אולם השפעת הארגונים הסביבתיים מוגבלת. פעילותם **אינה** משפרת את ניהול המידע המשולב **ואינה** מגבירה את היזמות הסביבתית של הרשויות. אנו משערים שאם הארגונים הסביבתיים, שפעילותם מקרינה כבר היום על ממדים שונים של התנהלות רשויות, ימקדו את תשומת ליבם בשיפור ניהול מדיניות סביבתית מושכלת ומושתתת מידע מדעי ובעידוד הרשויות לגלות יוזמות סביבתיות וחדשנות, השפעתם תחדור גם לאפיקים אלה.

פועלה של **היחידה סביבתית** ברשות הוא אחד הנעלמים הגדולים של המחקר. ברוב רובן של הרשויות הוקמה יחידה סביבתית מסוג כלשהו, אולם קיומן של יחידות לא משאיר חותם של ממש על ההתנהלות הסביבתית של הרשויות בהיבטים שנבחנו במחקר זה. היחידות מעודדות ככל הנראה את שיתופי הפעולה של הרשות עם יישובים סמוכים, אולם אין די בעצם קיומן כדי לשפר את ניהול המידע ברשות או את שקיפותו, להחזיר פרקטיקות של יזמות סביבתית או לבסס מדיניות מושכלת אל מול הסיכונים הסביבתיים הקיימים. נציין כי מניתוחים משניים עולה שהעדר ההשפעה של היחידה הסביבתית אינו תלוי באם היא מקומיות, אזוריות ואיגודי ערים.

הדעת נותנת שהיחידות הסביבתיות הן אלה שאמורות להיות אמונות על מכלול הפעולות של הרשויות בתחום הסביבה, גם הפעולות בהן התמקד מחקר זה. מגבלות הממדים בהם התמקד המחקר אינם מספקים תשובה מספקת לחוסר התכליות לכאורה של היחידות הסביבתיות. השוני המהותי בין היחידות, המתבטא בעיקר בהרכבן, במעמדן ברשויות המקומיות ובניהול התקציב שלהן, מסביר בסבירות גבוהה את השונות בתפקודן ולכן בהשפעתן על ההתנהלות הסביבתית של הרשות. אי הסדרת עבודת היחידות הסביבתיות זכתה לביקורת מבקר המדינה בדו"ח 58א – 2007, והסדרתה נידונה בהצעת החוק הפרטית שזים ח"כ דב חנין המונחת על שולחן הכנסת.

ממצאי המחקר מחזקים את הצורך בהגדרת הרכב היחידות הסביבתיות וסמכויותיהן. לאור הבעיות שנתגלתה במחקר בשילוב פעילות חינוך והסברה, ניהול מידע ויוזמות סביבתית לכדי מדיניות סביבתית עקבית ובעלת מטרות מוגדרות ומושכלות, אנו ממליצים כי להצעת החוק בנושא יתווספו סעיפים המתייחסים גם לתפקיד היחידות בתכנון מדיניות סביבתית המבוססת על עקרונות של ניהול סיכונים.



סיכונים סביבתיים

מטרת המחקר לא הייתה להעריך את הסיכונים הסביבתיים ברשויות מקומיות או לבחון את הקשר בין הסיכונים בפועל לבין תפיסת הסיכון ברשויות, אלא לבחון האם האופן בו תופסות הרשויות את הסיכונים ביישוב משפיע על התנהלותן הסביבתית בהיבטים נבחרים. לכן הערכת הסיכונים הסביבתיים בידי גורמים מוסמכים ברשות היא הפרמטר הרלבנטי ביותר לחקר המדיניות הסביבתית, גם אם הערכות אלה בישראל מושתתות על מעט מידע מדעי.

הרשויות מדווחות על מגוון רחב של מפגעים, בראשם פסולת שגם נחשבת למפגע החמור ביותר. גם המפגע הזניח ביותר, זיהום מים, מדווח בשליש מהרשויות. רמת סך הסיכונים הסביבתיים ביישובים (מדד הסיכון) בינונית, אך כמה רשויות סבורות שמצבן הסביבתי חמור למדי. לא במפתיע, רשויות גדולות ועניות מעריכות את הסיכונים הסביבתיים ביישוב כחמורים יותר, ללא קשר להיותן יהודיות או לא יהודיות.

השערת ההתאמה, לפיה ככל שעולה חומרת הבעיה הסביבתית או היקפה (כאן – הערכת סיכונים סביבתיים שונים וחומרתם), כך תגדל נכונות הרשויות ליזום פעילות הולמת, לא אוששה במחקר זה. נהפוך הוא: לא נמצא כל קשר בין הערכת הסיכונים הסביבתיים של הרשויות לבין האופן בו הן אוספות מידע ומשתמשות בו (למשל לתכנון מדיניות) ובניהול המידע הרלבנטי, ולא נמצא קשר בין תפיסת הסיכונים לבין יוזמות סביבתיות בהן נוקטת הרשות. במילים אחרות, גם הרשויות העושות שימוש במידע סביבתי והיוזמות פעילות סביבתית לא יוצרות זיקה בין פעולות אלה לבין הסיכונים הסביבתיים עמם הן נועדו להתמודד.

האם "מהומה רבה על לא דבר", כדברי שייקספיר? רק מחקר עומק יוכל להשיב לשאלה זו. בשלב זה אנו ממליצים לרשויות המקומיות לבחון דרכים לשילוב מושכל יותר של מידע על הסיכונים הסביבתיים ביישוב בקביעת פעולות הניטור, האכיפה ובצעדים ממוקדים להפגת מפגעים בשיתוף התושבים, הארגונים הסביבתיים, בעלי העסקים והתעשייה ובעלי עניין נוספים. בנוסף אנו ממליצים לרשויות לשלב מידע סביבתי מוסמך בהתוויית המדיניות הסביבתית המקומית. נציין כי המשדך להגנת הסביבה פועל בימים אלה לביסוס מדדים סביבתיים אובייקטיביים ברשויות המקומיות שישמשו להשוואת הסיכונים הסביבתיים ביישובי ישראל. ראוי שהרשויות המקומיות יאמצו מדדים אלה וימירו אותם לפעילות ממוקדת.

למשתנים ברמת היישוב שנבחנו במחקר השפעות מועטות. ביישובים גדולים יותר (מספר תושבים) גוברים הסיכונים הסביבתיים, אבל הרשויות מסתייעות יותר במידע סביבתי לתכנון מדיניות ויוזמות יותר פעולות סביבתיות שאינן מחויבות על פי חוק. יישובים אמידים יותר (אשכול כלכלי-חברתי) חשופים לפחות סיכונים סביבתיים, הרשויות מרבית בשימושים במידע סביבתי, והמידע נגיש יותר לתושבים. מאידך, רשויות אמידות אינן מטיבות יותר לנהל מידע סביבתי ואינן יוזמות יותר פעולות סביבתיות מעבר לחוק. בניגוד להשערות, להון חברתי של הקהילה לא נמצאה משמעות בקביעת ההתנהלות הסביבתית של הרשות, אם כי הון חברתי מחבר מגביר את שקיפות מידע לתושבים.

דפוסים אלה ראויים לתשומת לב, אבל הם לא מצביעים על פערים מהותיים בין הרשויות, מה גם שלא ניתן לגזור מהם המלצות מדיניות בעלות ערך.

סיכום המלצות מדיניות

1. לאור הממצאים העולים ממחקר זה, נמליץ לרשויות המקומיות לבנות מדיניות מוגדרת ומתוכננת בנושא מידע סביבתי. במסגרת בניית מדיניות זו יש לתת את הדעת על הסיבות לאיסוף המידע בכל תחום בו נאסף מידע, תוך התייחסות לשימושים הצפויים במידע זה. באופן מיוחד יש לתת את הדעת לאיסוף מידע אשר ישמש לצרכי קביעת מדיניות, המבוססת על התאמתו למצב הסביבתי הקיים (מדיניות מושתתת מידע).
2. לאור פוטנציאל ההשפעה של פעילות הארגונים הסביבתיים על פעילות הרשויות המקומיות, מומלץ כי הארגונים הסביבתיים יפנו מאמצים לקידום מדיניות מושתתת מידע מדעי ברשויות המקומיות ולעידוד פעילות יזומה מצד הרשות הנושאת תוצאות התואמות את צרכי היישוב (למשל חומרת מפגע סביבתי נתון).
3. מומלץ כי הרשויות יבחנו דרכים לשילוב מידע מוסמך על הסיכונים הסביבתיים ביישוב בקביעת המדיניות הסביבתית, תוך הסתייעות בכלים המופקים כיום על ידי גורמים מקצועיים במשרד להגנת הסביבה ובחברה האזרחית.
4. במסגרת הצעת חוק רשויות מקומיות (יחידות סביבתיות), התשס"ז – 2007, מומלץ להוסיף התייחסות להיבט של קביעת מדיניות על סמך ניהול סיכונים **במסגרת תפקידי היחידות הסביבתיות**
5. מומלץ כי הרשויות המקומיות ישתפו פעולה עם מגוון שחקנים רחב בבואן לטפל בנושאים סביבתיים. היוזמה לשיתופי פעולה אלה יכולה לבוא גם מהתעשייה, התושבים והארגונים הירוקים.
6. לבסוף, קיימים כמובן כלים רבים נוספים להאצת הפעילות הסביבתית ברשויות המקומיות, לשיפור הביצועים הסביבתיים ולהתוויית מדיניות סביבתית מושכלת שלא נידונו בדוח זה. תכנון תקציב ירוק לדוגמה נועד לקדם יעדים כלכליים וחברתיים של הרשות תוך שמירה על איכות הסביבה, תוך הבטחה שהקצאת המשאבים תשקף מטרות משלובות אלה (גוטליב, 2006).

המשך מחקר

המחקר הנוכחי הציג תמונה ראשונית של מדיניות ניהול מידע ושל יזמות סביבתית ברשויות המקומיות. ניכר כי הרשויות מקיימות ריבוי ואף רצף של פעילויות בתחום הסביבתי, רובן beyond compliance. משמעות הדבר כי קיימת סבירות גבוהה שרשויות המקיימות פעילות סביבתית אחת תקיימנה גם פעילויות אחרות, בעוד שרשויות שאינן מקיימות פעילות סביבתית אחת גם לא תקיימנה את האחרות, או במילים אחרות שניתן לזהות בקרב הרשויות המקומיות בישראל best performers, או לפחות better performers. בעוד שנתוני המחקר מגבילים מסקנות אלה לאיסוף וניהול מידע סביבתי ולפעולות חינוכיות, ציבוריות וקהילתיות בתחום הסביבה, בהחלט אפשר שביצועים אלה מקרינים גם על ביצועים סביבתיים אחרים של הרשויות המצטיינות.

עם זאת, שאלות ותהיות רבות עולות ממחקר זה. כך לא נהיר מדוע הרשויות מנהלות מידע ומבצעות פעולות סביבתיות חינוכיות, שכן לכאורה הן נערכות ללא קשר לחומרת הסיכונים

הסביבתיים ביישוב ולאופיים, ללא קשר לשיקולים הקשורים לטובת התושבים, ותוך זיקה מוגבלת בלבד לנראות פעילות הארגונים הסביבתיים ביישוב. בשני תחומים עיקריים ניכר צורך ממשי בהמשך מחקר, רצוי מחקר עומק, להסבר מקיף יותר של המנגנונים העומדים מאחורי ההתנהלות הסביבתית ברשויות המקומיות. ראשית, מאחר שהמחקר לא מצביע על קיום מדיניות סביבתית המושתתת ידע או על התייחסות לסיכונים סביבתיים בקביעת מדיניות סביבתית ברשויות, יש מקום להמשך מחקר בכדי להבין על מה היא מושתתת בפועל. בהקשר זה מעניין להתמקד דווקא ברשויות הבודדות המנהלות מדיניות מושתתת מידע וסיכונים או המקדמות אסטרטגיות סביבתיות חדשניות בכדי להבין את התהליכים המניעים מדיניות זו.

שנית, למרות שהתועלת של שיתופי הפעולה של הרשות עם גורמים אחרים עולה בבירור מהמחקר, פחות ברור מדוע הרשויות נכנסות לשותפויות אלה וכיצד הן משפרות את התנהלותן הסביבתית. נוכח העדר חשיבה סביבתית אסטרטגית כוללת ברוב הרשויות, אין זה סביר להניח שהן כוננו שותפויות על בסיס יעדים מוגדרים כגון שיפור הטיפול במפגע נתון. יותר מתקבל על הדעת כי הרשויות "גלשו" לשיתופי פעולה, למשל עם רשויות סמוכים או איגודי ערים, וממשיכות להתרשת עמם אם שיתוף הפעולה אפקטיבי מבחינתם ואם לא. למרות זאת, ניתן לראות בשיתופי הפעולה משתנה מסביר: אם הם כבר קיימים, הם מעודדים יוזמות סביבתיות שונות ברשות. רק מחקר עומק יוכל לענות על תהיות בדבר הסיבות לשיתופי פעולה בין הרשויות ולמנגנונים בהם שיתופי הפעולה משפיעים על התנהלותן הסביבתית.

מחקר עתידי צריך גם להתמקד בבחינת המבנים המוסדיים והארגוניים ברשויות המקומיות. כיצד המבנה הארגוני של היחידות הסביבתיות משפיע על פעילות הרשות המקומית? מה תפקידו של המשרד להגנת הסביבה בהעצמת היחידות? שאלות אלו ודאי יהפכו למכריעות עוד יותר כאשר משקלן בעיצוב ההתנהלות הסביבתיות של הרשויות יגדל בעתיד.

התמונה העולה ממחקר זה בנוגע להתנהלות הסביבתית של הרשויות היא מורכבת וחלקית, ועדיין רב הנסתר על הנגלה. חידוד ההבנה של תפקודן של רשויות מקומיות חיוני להגשמת הפוטנציאל של השלטון המקומי לתרום את חלקו לשיפור איכות הסביבה בישראל, בפרט לנוכח כניסתה לתוקף של חקיקה חדשה המרחיבה באופן משמעותי את סמכויות הרשויות המקומיות בנושאים אלה ואת חובותיהן. אנו מאמינים כי אימוץ המלצות המדיניות המובאות בדו"ח זה עשויות להיות ראשית הדרך בשיפור הפוטנציאל הגלום בעשייתן הסביבתית של הרשויות המקומיות.



מקורות

- בן-אליא, נ. 2004. הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. פרסום מס. 1/52.
- גוטליב, אבי. 2006. פיתוח בר קיימא: סביבה, תקציב והרשויות המקומיות. ועידת השלטון המקומי II, אוניברסיטת תל אביב. מאי 2006.
- טל, אלון. 2006. הסביבה בישראל: משאבי טבע, משברים, מאבקים ומדינות – מראשית הציונות ועד המאה ה-21. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- מבקר המדינה. 2007. דו"ח שנתי מבקר המדינה, 58א, נובמבר 2007. www.mevaker.gov.il.
- קרסין, אור. 2001. ארגונים הפעילים למען איכות הסביבה והחיים בישראל. בתוך אבינמלך, י. & א. איילון (עורכים). סדרי עדיפויות לאומיות בתחום איכות הסביבה בישראל (מסמך עמדה II), עמ' 123-145. חיפה: מוסד נאמן, הטכניון.
- מנחם, גילה. 2005. תל-אביב-יפו: העיר לפתחה של המאה החדשה – בין משילות לגלובליזציה. עמ' 21-37 בתוך ד. נחמיאס וג. מנחם (עורכים), מחקרי תל-אביב-יפו. תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, כרך ג'. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב והוצאת דיונון.
- Agranoff, R. & McGuire, M. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC : Georgetown University Press .
- Alter , C. & Hage, J. 1993. *Organizations Working Together*. Newbury Park, CA : Sage Publications .
- Beck, U. 1992. From industrial society to risk society: questions of survival, social structure, and ecological enlightenment". *Theory, Culture and Society*, 9(1): 97-123.
- Hays, S.P. 1997. *Beauty, Health, and Permanence: Environmental Politics in the United States, 1955-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ICTR. 2007. Israeli Center for Third Sector Research (ICTR). Ben Gurion University. <http://w3-new.bgu.ac.il/ictr>.
- Ishihara, H. & Pascual, U. 2009. Social capital in community level environmental governance: a critique. *Ecological Economics*, 68(5): 1549-1562.
- Knack, S. 2002. Social capital and the equality of government: evidence from the states. *American Journal of Political Science*, 46 (4): 772-785.
- Koontz, T.M. & Craig W. T. 2006. What do we know and need to know about the environmental outcomes of collaborative management? *Public Administration Review*, 66 (s1): 111-121.
- Lubell, M., Schneider, M., Scholz, J.T. & Mihriye M. 2002. Watershed partnerships and the emergence of collective action institutions. *American Journal of Political Science*, 46:148-163.
- Mandell , M.P. & Steelman, T.A. 2003 . Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations: the importance of typologies, context, and management strategies . *Public Management Review* 5(2): 197-224 .
- McGuire , M. 2002 . Managing networks: propositions on what managers do and why they do it . *Public Administration Review*, 62 (5): 599-609 .
- McGuire, M. 2006. Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33-43.

- Meier , K.J. & O'Toole, L.J. 2003. Public management and educational performance: the impact of managerial networking . *Public Administration Review*, 63 (6): 689-699.
- Meier , K.J. & O'Toole, L.J. 2005. Managerial networking: issues of measurement and research design. *Administration & Society*. 37 (5): 523-541.
- Meyer, S.M. & Konisky, D.M. 2007a. Adopting local environmental institutions: environmental need and economic constraints. *Political Research Quarterly*, 60 (1): 3-17
- Meyer, S.M. & Konisky, D.M. 2007b. Local institutions and environmental outcomes: evidence from wetlands protection in Massachusetts. *Policy Studies Journal* 35 (3): 481-502.
- Milward , H . Brinton , and Keith G . Provan . 2003 . Managing the Hollow State: Collaboration and Contracting . *Public Management Review* 5 (1): 1 – 18 .
- O'Toole, L. J. & Meier, K.J. & Nicholson-Crotty, S. 2005 . Managing upward, downward, and outward: networks, hierarchical relationships, and performance. *Public Management Review*, 7 (1): 45-68 .
- Potoski, M. & Woods, N.D. 2002. Dimensions of state environmental policies: air pollution regulation in the United States. *Policy Studies Journal*, 30:208-26.
- Putnam, R.D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rice, Tom W. 2001. "Social Capital and Government Performance in Iowa Communities." *Journal of Urban Affairs* 23, 3-4: 375-389.
- Schneider, M., Scholz, J., Lubell , M., Mindruta, D. & Edwardsen, M. 2003. building consensual institutions: networks and the National Estuary Program. *American Journal of Political Science*, 47 (1): 143-158 .



