

זיהום אוויר מתחבורה הוא אחד ממקורות הזיהום העיקריים בסביבה העירונית | צילום: אריאל דר ©



## מידע סביבתי ככלי מדיניות ברשויות מקומיות בעקבות כניסתן לתוקף של תקנות המידע הסביבתי

דורית קרת\* ושרון מלכי

החוג למדיניות ציבורית ובית הספר ללימודי סביבה ע"ש פורטר, אוניברסיטת תל-אביב  
doritk@post.tau.ac.il \*

## תקציר

לאחרונה, בעקבות תיקון חקיקתי לחוק חופש המידע והתקנת התקנות לפיו, רשויות מקומיות נדרשות לפרסם באמצעות אתר האינטרנט שלהן מידע המצוי בידיהן ביחס להיבטים סביבתיים. מאמר זה בוחן היבטים שונים של פרסום מידע סביבתי באתרי האינטרנט של ערים שאמורות להיות מובילות מבחינה סביבתית - ערי פורום ה-15. היבטים הנוגעים למידע מוארים במאמר זה תוך התייחסות לפרסום מידע סביבתי בערים אחרות בעולם. נוסף על כך, מוצגים ממצאים נבחרים מתוך מחקר עומק שנעשה בשלוש רשויות מקומיות המובילות מבחינת הניהול הסביבתי שלהן. ממצאי המחקר מעידים כי למרות שאיסוף מידע היה קיים עוד טרם כניסתן של התקנות לתוקף, יש עדיין מקום רב לשיפור בתוכן המידע שהרשויות מפיצות ובאופן הצגתו. המאמר מעלה מספר המלצות מדיניות שיועילו לניהול המידע, לשימוש בו ולהצגתו.

**מילות מפתח:** חוק חופש המידע · מידע סביבתי · ניהול סביבתי · רשויות מקומיות · שקיפות

לא תצייתנה לחוק.

למרות מגבלותיהן של התקנות, גלומים בהן שני יתרונות חשובים. התרומה העיקרית של התקנות החדשות היא בקידום פרסום של מידע ב"דחיפה", ולא רק ב"משיכה", כפי שהיה עד כה. דהיינו, התקנות מחייבות רשויות לפרסם לקהל הרחב ברשת האינטרנט מידע סביבתי הקיים ברשותן, ללא צורך בתשלום או בבקשה יזומה לפרסום. זאת בשונה מהמצב טרם כניסת התקנות לתוקף, שאפשר לאזרחים לבקש מן הרשויות הציבוריות מידע, והתיר לרשויות לגבות תשלום עבור אספקתו. הדרישה לפרסום מידע לציבור מוכרת ככלי מדיניות מן הדור החדש שהוביל במקרים רבים לשיפורים סביבתיים ניכרים<sup>[7]</sup>. לשחקנים שונים מתוך החברה האזרחית השפעה משמעותית על התנהגותם של גורמים מזהמים באמצעות מנגונים שונים. מידע סביבתי זמין, אמין, מדויק והשוואתי הוא חיוני לשם השגת השפעות אלו<sup>[6, 7]</sup>. יתרון המהותי השני של התקנות טמון ביצירת ההזדמנות לשינוי. התהליכים שהרשויות המקומיות נדרשות להן לאיסוף המידע, להכנתו ולהצגתו, עשויים להיות הזדמנות לשינוי מהותי יותר בדפוסי ניהול המידע הסביבתי ברשויות המקומיות. כמו כן, רשויות סביבתיות בישראל עשויות לנצל את ההזדמנות שבה הן ממילא מקדישות משאבים לפרסום מידע סביבתי לשם פיתוח דיווח סביבתי מוביל ומתקדם שימקם אותן כמובילות סביבתיות בעולם. קיימות בעולם דוגמאות רבות לתופעה זו של פיתוח דיווחים סביבתיים מפורטים על הפעילות הסביבתית של גופים הרואים עצמם כמובילים מבחינה סביבתית<sup>[7]</sup>. גם רשויות מקומיות נמנות על גופים המדווחים על המצב הסביבתי השורר בהן, מתוך מניעים מגוונים וביניהם גם האמונה שהדיווח ייטיב עמן<sup>[9]</sup>.

היכן עומדות רשויות מקומיות מבחינת אופן ניהול המידע הסביבתי ופרסומו עם כניסתה של חובת הפרסום הסביבתי לתוקף? מאמר זה יסקור בתמציתיות את המצב הקיים מבחינת הצגת מידע סביבתי ברשויות מקומיות, יעמוד על מספר סוגיות עקרוניות בהצגת המידע שנצפו בשלוש רשויות מקומיות מובילות, ויציע מספר המלצות מדיניות המבוססות על הניסיון הבין-לאומי בנושא.

### תקנות חופש המידע - רקע, מגבלות, חשיבות ופוטנציאל

החל מספטמבר 2010 מחויבות 56 רשויות מקומיות להציג את כל המידע הסביבתי שקיים ברשותן באתרי האינטרנט שלהן. יתר הרשויות המקומיות יחויבו לפרסם מידע החל מפברואר 2012. חובה זו חלה על הרשויות בעקבות כניסתן לתוקף של תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט - 2009 (להלן: התקנות)<sup>[3]</sup>.

דרישות הצגת המידע, כפי שהן מופיעות בנוסח הנוכחי של התקנות, מוגבלות הן בתוכן והן ביישומן. החובה המוטלת על הרשויות במסגרת התקנות מסתכמת בהצגת המידע הסביבתי המצוי ברשותן. לא מוטלות על הרשויות חובות כלשהן בנוגע לאיסוף מידע או לעיבודו. הן אינן מעניקות לרשויות המקומיות תקציב לטובת עמידה בדרישותיהן, ולכן מצופה מן הרשויות לממן את יצירת התשתית, את איגום המידע ואת העלאתו לאתר - מתקציביהן הקיימים. מבחינת יישומן, חסרות התקנות תמריצים חיוביים ושליליים: הן אינן כוללות מערך תמריצים של "מעבר לציות" (beyond compliance), כלומר אין מערכת תמריצים שמעודדת רשויות להצטיין בניהול המידע הסביבתי ולעשות מעבר לנדרש מהן בחקיקה. מנגד, לא הוגדרו בתקנות כלים הרתעתיים שיוכלו לשמש במקרים שבהם רשויות ציבוריות

באתר תאגיד המים המקומי, כמתחייב על פי חוק. לעומתן, רק כמחצית מהרשויות (8 רשויות) פרסמו נתונים לגבי איכות האוויר בתחומן, ואילו 4 רשויות בלבד דיווחו על כמויות המחזור בתחומן. רוב הרשויות אינן מציגות נתונים על אודות קרינה ומדידות רעש. אם כן, עדיין חסרים נתונים סביבתיים לא מעטים גם ברשויות ששיערו שתהיינה מובילות בדיווח הסביבתי.

לאור החשיבות של נגישות הציבור לנתונים סביבתיים מעובדים ומובנים היטב<sup>[5, 8, 11]</sup>, בדקנו את אופן הצגת הנתונים בכמה אתרים מובילים בעולם. דוגמאות בולטות להצגה של נתוני איכות אוויר נמצאו לדוגמה באתר האינטרנט של מועצת המחוז של מערב סאסקס (Sussex) באנגליה<sup>[12]</sup>. ניטור האוויר במחוז זה כולל מספר דרכי הצגה של הנתונים ושל עיבודם. האתר כולל מידע היסטורי, מידע בזמן אמת, השוואה בין תחנות מדידה והשוואה בין התוצאות ליעדי איכות האוויר הבריטיים. ישנן תחזיות לאיכות האוויר וניתן להוריד את המידע, לעבד אותו באופן סטטיסטי ולהציג את העיבודים בגרפים. במיניסוטה שבארה"ב צירפו לנתוני זיהום האוויר פירוט לגבי ההשפעה הבריאותית של חומרים מסוגים שונים<sup>[10]</sup>. לא מצאנו אתרים עם הישגים דומים בקרב הרשויות הישראליות.

בתחום המים, מרבית הרשויות המקומיות של פורום ה-15 מפרסמות כאמור את דו"חות איכות המים שלהן באתרן או בתאגיד המים שלהן. אולם רמת הפירוט של ההסברים הנלווים אינה מספקת או אינה קיימת כלל. לעומת זאת, טבלה מסוג דומה, המציגה את תוצאות דגימות איכות המים בערים מיניאפוליס ובלומינגטון בארה"ב, מראה בבהירות את התוצאות ואת משמעותן<sup>[4]</sup>, ומציגה את הקטגוריות הבאות: החומר, הכמות שנמצאה, הכמות המותרת, הכמות האידאלית, מקור החומר, סוג החומר ועמידה בתקן. כמו כן, מתחת לטבלה ישנו מקרא המסביר את המושגים והקיצורים המוזכרים בה. צעד נוסף לעבר שיתוף הציבור נעשה בעיריית רנדולף בניו ג'רזי שבארה"ב, שם מתפרסמות הזמנות לדיונים ציבוריים על מערכת המים המקומית. לישיבה יש מועד קבוע וניתנים פרטי קשר כדי לוודא את מועדי הישיבות<sup>[13]</sup>.

### סיכום והמלצות

במרבית האתרים ברשויות שנבחנו בישראל אין גישה לנתונים גולמיים. נוסף על כך, הנתונים המעובדים המובאים באתרי הרשויות בישראל כמעט שאינם מוסברים ואינם נוחים להבנה. זאת בשונה מהאתרים בעולם שבדקנו, שבהם מציגים הסברים, ביאורים, מילוני מונחים ומקרא, ומתייחסים גם למשמעות הנתונים. לרשויות בישראל נותרה עדיין עבודה רבה כדי להשתוות לרשויות אחרות בעולם שמצטיינות בהצגת מידע סביבתי. כדי להבין לעומק את תמונת המצב בתחום ניהול המידע

## הערכת אופן הצגת המידע הסביבתי והשימוש בו ברשויות מקומיות נבחרות בישראל

### רקע ושיטה

כדי לקבל תמונה כללית על מצב פרסום המידע הסביבתי ברשויות מקומיות מובילות בישראל ערב כניסתן של התקנות לתוקף, בחרנו לסקור את אמצעי הפרסום המרכזי של המידע שהתקנות מתייחסות אליו - אתרי האינטרנט של הרשויות. עקב מגבלות היקף המחקר, בחרנו להתמקד בערים בעלות יכולת כלכלית גבוהה. בחירה זו מתבססת על ההנחה שערים בעלות יכולת כלכלית גבוהה יהיו גם בעלות יכולת גבוהה יותר בתחומים אחרים, כגון יכולת סביבתית, ויכולת פרסום מידע. לשם כך, התמקדנו בסקירת מאפיינים של פרסום מידע סביבתי באתרים של "העיריות העצמאיות" בישראל, המאוגדות ב"פורום 15 הערים" (גוף המאגד עיריות שאינן מקבלות מענקי איזון או מענקי פיתוח ממשלתיים, ומונהלות כמשק עצמאי סגור, מכוח משאביהן הכספיים העצמאיים)<sup>[1]</sup>. הפורום כולל בין היתר את הערים תל אביב-יפו, חיפה, אשדוד, ראשון לציון ובאר שבע. בנוסף, רשויות פורום ה-15 חתמו מיזמתן ומרצונן על אמנה שלפיה הן מחויבות בנקיטת צעדים משמעותיים להפחתת פליטות של מזהמים ושל גזי חממה לאוויר<sup>[2]</sup>. הן יכולות לראות בפרסום המידע הסביבתי הזדמנות נוספת למצב את עצמן כמובילות סביבתיות.

בחרנו, אם כן, באופן מכוון בערים בעלות פוטנציאל להיות מובילות מבחינת דיווחים סביבתיים. מטרתנו הייתה לבחון אם הערים החזקות הצליחו לממש את פוטנציאל ה"מובילות" שלהן מבחינת פרסום מידע סביבתי. מובן שלאור הבחירה המכוונת בערים אלו התמונה המתקבלת אינה מייצגת את המצב בכל הרשויות המקומיות בישראל.

נוסף על סקירת דפוסי דיווח המידע באתרים הישראליים, בדקנו גם אתרים של רשויות מקומיות בעולם שאיתרנו כמובילות מבחינת דיווח סביבתי. הערות על פערים שמצאנו בין האתרים מופיעות בהמשך סקירה זו.

### ממצאים ודיון

בדקנו מספר מאפיינים הנוגעים להצגת המידע הסביבתי. ראשית, בדקנו את קלות ההגעה למידע סביבתי. באופן כללי, מצאנו כי המידע הסביבתי נמצא במקום נגיש יחסית: הגישה לדף העוסק באיכות הסביבה באתר הרשות היא ברוב המקרים (12 רשויות) במרחק קישור אחד ממנוע החיפוש, לרוב בתוצאות הראשונות של העמוד הראשון. שנית, בדקנו אם מוצג מידע סביבתי בתחומים ספציפיים - אוויר, מים, מחזור, קרינה ורעש - ומה אופן הצגת המידע. ממצאינו מצביעים על כך שהחובה החוקית לפרסום מידע בנושא מסוים היא הגורם המשמעותי בפרסום. מרבית הרשויות (13 רשויות) פרסמו את דו"ח איכות המים שלהן באתרן, או

- [4] City of Bloomington, MN (USA). 2010. Water quality report. [www.ci.bloomington.mn.us/main\\_top/4\\_news/briefing/bf2010/06\\_10bf/2010wqr.pdf](http://www.ci.bloomington.mn.us/main_top/4_news/briefing/bf2010/06_10bf/2010wqr.pdf). Viewed 13 Dec 2010.
- [5] Fugui L and Bing X. 2008. Improving public access to environmental information in China. *Journal of Environmental Management* 88(4): 1649-1656.
- [6] Gunningham N, Kagan RA, and Thornton D. 2004. Social license and environmental protection: Why businesses go beyond compliance. *Law and Social Inquiry-Journal of the American Bar Foundation* 29(2): 307-341.
- [7] Kerret D, Menahem G, and Sagi R. 2010. Effects of the design of environmental disclosure regulation on information provision: The case of Israeli securities regulation. *Environmental Science and Technology* 44(21): 8022-8029.
- [8] Lim JH and Tang SY. 2008 Urban e-government initiatives and environmental decision performance in Korea. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(1): 109.
- [9] Marcuccio M and Steccolini I. 2005. Social and environmental reporting in local authorities. *Public Management Review* 7(2): 155-176.
- [10] Minnesota Pollution Control Agency. 2010. Air quality index for Minnesota. [www.aqi.pca.state.mn.us/hourly/index.cfm#healtheffects](http://www.aqi.pca.state.mn.us/hourly/index.cfm#healtheffects). Viewed 13 Dec 2010.
- [11] Rowe G and Frewer L. 2005. A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology & Human Values* 30(2): 251.
- [12] Sussex Air Quality Partnership. [www.sussex-air.net](http://www.sussex-air.net). Viewed 13 Dec 2010.
- [13] The Township of Randolph. Drinking water quality report. [www.randolphnj.org/residents/water\\_quality\\_report](http://www.randolphnj.org/residents/water_quality_report). Viewed 13 Dec 2010.

הסביבתי בישראל בחרנו שלושה מקרי מבחן של רשויות מקומיות המצטיינות במדיניותן הסביבתית ובשקיפותן הסביבתית. ברשויות אלה ערכנו ראיונות עומק עם נושאי תפקידים רלוונטיים כדי לעמוד על סוגיות מרכזיות בתחום ניהול המידע הסביבתי. מתוך הראיונות עלה כי הרשויות מצטיינות בשימוש במידע סביבתי לשם פתרון בעיות נקודתיות והן מתייחסות בכובד ראש לתלונות הציבור המגיעות דרך מוקד התלונות שלהן. עם זאת, אף ברשויות המצטיינות נעשה שימוש מוגבל ביותר במידע לשם יצירת מדיניות ארוכת טווח, לפיתוח רגולציה מקומית, כבסיס להכנת תכניות עבודה ולבקרה על עסקים בתחום הרשות.

לאור האמור לעיל, נראה שרשויות מקומיות אספו מידע עוד טרם כניסתן של התקנות לתוקף, אולם דפוסי הפרסום של המידע והשימוש בו היו חלקיים. כניסתן של תקנות חופש המידע לתוקף אמורה לסייע בהסדרת דפוסי הפרסום, ואנו תקווה כי הרשויות יגבירו את השימוש במידע הסביבתי גם ככלי לקביעת מדיניות. נוסף על כך, רשויות מקומיות בישראל, שרואות עצמן כמובילות סביבתיות, עשויות להשתמש בכניסת החוק לתוקף כדי למצב את מעמדן ככאלו. ישראל היא אחת המדינות המובילות בעולם מבחינת טכנולוגיות מחשוב, אתרי אינטרנט ושימוש בהם. אנו קוראות לרשויות המקומיות בישראל לפלס את הדרך למובילות עולמית בהצגת נתונים סביבתיים באופן יצירתי ומועיל, לגבש מדיניות סביבתית מבוססת מידע, ולשתף את הציבור בנתונים הסביבתיים העדכניים.

#### תודות

מאמר זה מסכם את עבודת הסטודנטים בקליניקה למדיניות סביבתית באוניברסיטת תל-אביב בשנת הלימודים תש"ע (2009-2010): נילי אלישע, שחר כהן, אוריה ליכט, אסף פרידור, ליטל קצב, רננה שורצולד, רונה שילוני ורעות שפירר. את הדו"ח המלא של עבודת הקליניקה ניתן למצוא בקישור [www.spirit.tau.ac.il/government/downloads/EnvironmentInformation.pdf](http://www.spirit.tau.ac.il/government/downloads/EnvironmentInformation.pdf)

#### מקורות

- [1] פורום ה-15 - פורום הערים העצמאיות. [www.forum15.org.il](http://www.forum15.org.il). נצפה 12 בדצמבר 2010.
- [2] פורום ה-15 - פורום הערים העצמאיות. 2008. אמנת פורום ה-15 להפחתת זיהום אוויר ולהגנת אקלים. [www.forum15.org.il/art\\_images/files/82/amansofi.pdf](http://www.forum15.org.il/art_images/files/82/amansofi.pdf). נצפה 12 בדצמבר 2010.
- [3] תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט 2009. ק"ת 6763, התשס"ט (4.3.2009), עמ' 590.

הרשות לאיכות הסביבה בעיריית תל-אביב - יפו מפקחת על פליטת מזהמים מתחנת הכוח רידינג מאז מאי 2005 | צילום: גיל רילוב

