



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

תיאור וניתוח התקציב והדו"ח הכספי של הקרן לשמירת ניקיון לשנת 2015

מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה

י"ד אייר תשע"ו

22 במאי, 2016

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

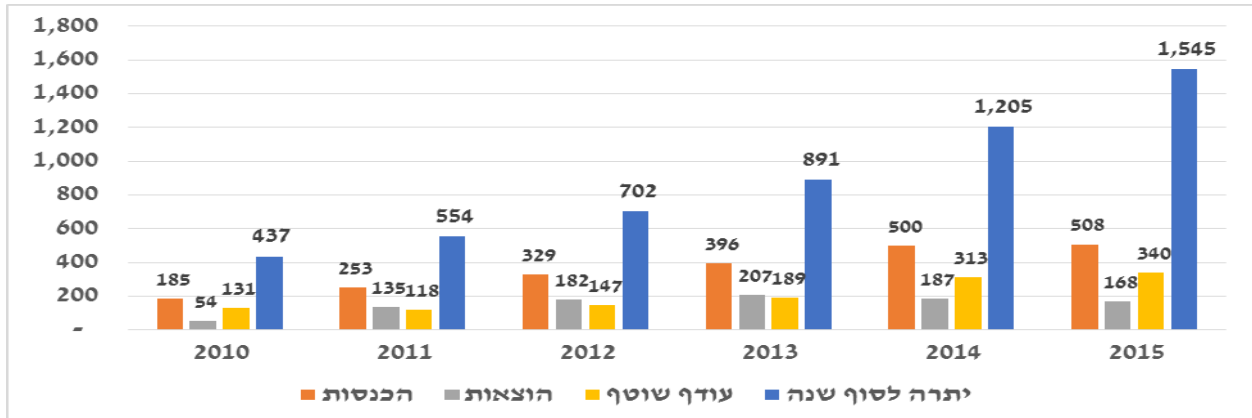
תוכן עניינים

| | |
|-----------|---|
| 1 | תמצית |
| <u>2</u> | <u>1. הקרן לשמירת ניקיון</u> |
| 2 | 1.1. רקע כללי |
| 2 | 1.2. מקורות מימון הקרן |
| 3 | 1.3. תקציב הקרן |
| 7 | 1.4. ת. העלות שיעור היטל הטמנה על פסולת יבשה |
| <u>9</u> | <u>2. מחזור פסולת מוניציפאלית במדינות ה-OECD</u> |
| 9 | 2.1. מדיניות הטמנה בישראל ובמדינות אירופה |
| 10 | 2.2. נתונים על פסולת מוניציפאלית לתושב בישראל ובמדינות ה-OECD |
| 11 | 2.3. שיעור מחזור פסולת מוניציפאלית בישראל ובמדינות ה-OECD |
| <u>12</u> | <u>3. דיון</u> |
| <u>13</u> | <u>4. עמדות הצדדים</u> |
| 13 | 4.1. המשרד להגנת הסביבה |
| 15 | 4.2. מרכז השלטון המקומי |
| 16 | 4.3. מרכז המועצות האזוריות |
| 17 | 4.4. עמותת "אדם, טבע ודין" |

תמצית

מסמך זה מוגש לבקשת ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא ניתוח תקציב הקרן לשמירת ניקיון לשנת 2015 (להלן: הקרן) לקראת דיון ב-23 במאי 2016. מסמך כולל תיאור וניתוח תקציב הקרן לשמירת הניקיון, ניתוח ראשוני של הצו המוצע לשינוי בהיטל הטמנה ונתונים על מחזור פסולת בישראל ובאיחוד האירופי.

הקרן פועלת במסגרת המשרד להגנת הסביבה והוקמה לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. בתחילה הדרך, הכנסותיה נבעו בעיקר בגין קנסות ועיצומים וחוק הפיקדון. החל מהמחצית השנייה של שנת 2007 הוטל היטל על הטמנת פסולת במטמנות ברחבי הארץ, ומאז עיקר הכנסותיה של הקרן הוא בגין היטל הטמנה. בתרשים להלן פירוט הכנסות, הוצאות, עודף שוטף ויתרת הכספים בסוף השנה של הקרן בשנים 2010 עד 2015 (במיליוני ש"ח).



מנתוני הביצועים הכספיים של הקרן עולה כי בשנים האחרונות הוצאות הקרן נמוכות מהכנסותיה, ולכן נוצר עודף שוטף מדי שנה אשר הוביל לגידול בירת הכספים בקרן מסכום של כ-437 מיליוני ש"ח בסוף שנת 2010 לסכום של כ-1.55 מיליארדי ש"ח בסוף שנת 2015 – גידול בשיעור של כ-254%. יתרה מזאת, בשלוש השנים האחרונות היקף הוצאות הקרן ירד בהתמדה, מרמה של כ-207 מיליוני ש"ח בשנת 2013, לרמה של כ-168 מיליוני ש"ח בשנת 2015. לפי מנהלי הקרן, שיעור הניצול של ההוצאה השוטפת מסך הכנסות הקרן אמנם נמוך, אולם לקרן יש התחייבויות לשנים הקרובות ועל-כן שיעור הניצול כולל ההתחייבויות גבוה משמעותית. ניתן היה לצפות לגידול בסכום ההוצאה של הקרן בשנים האחרונות בשל הטענה על התחייבויות העתידיות, אך כאמור חלה ירידה נומינלית בקצב הוצאות הכספים בשנים 2013-2015. תופעה זו מלמדת על קשיים ביכולת הקרן להוציא את תקציבה בכדי לעמוד ביעדי המחזור ועל מנת ליישם את התוכניות בדבר הפרדת פסולת במקור, לרבות הקמת תחנות מיון ותחנות קצה, במטרה לעמוד ביעד של העלאה משמעותית של שיעור המחזור.

לפי נתוני ה-OECD, שיעור המחזור בישראל עלה מ-11% בשנת 2010 ל-18% בשנת 2014, לעומת שיעור מחזור של 34% במדינות ה-OECD בממוצע ושל 41% במדינות אירופה החברות ב-OECD בשנת 2014. יעד מחזור האשפה של המשרד להגנת הסביבה עומד על 50% בשנת 2020. ניתן לומר כי בקצב הנוכחי של הגידול בשיעור המחזור ושל קצב הוצאות הכספים, לטובת הקמת תשתיות שיאפשרו הפרדת פסולת במקור ומימון הקמת תחנות מיון ותחנות קצה, האפשרות שיעד שיעור המחזור לשנת 2020 אכן יושג הינה נמוכה ביותר.

במצב זה, מבקש השר להגנת הסביבה העלאה של היטל הטמנה על פסולת יבשה בשיעור של 45%, לצד הפחתה של היטל הטמנה על פסולת מעורבת בשיעור של 3.3%. לפי ניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השפעת השינוי המוצע תלויה במשקל הפסולת היבשה ובמשקל הפסולת המעורבת בכל רשות מקומית. נקודת האיזון בה השינוי המוצע לא יביא לשינוי בתשלומי היטל הטמנה הינה 79% פסולת מעורבת וכ-7% פסולת יבשה. כמו כן, השינוי המוצע צפוי להביא להגדלת תשלומי היטל הטמנה בכ-2.8 מיליוני ש"ח בשנה, בהנחה שמשקלות כמויות סוגי הפסולת הן לפי שנת 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

1. הקרן לשמירת ניקיון

1.1. רקע כללי¹

הקרן לשמירת הניקיון פועלת במסגרת המשרד להגנת הסביבה והוקמה לפי **חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984**. השר להגנת הסביבה, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה, התקין את **תקנות שמירת הניקיון (קרן לשמירת הניקיון), התשמ"ו-1986**. מטרת הקרן הן לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות הסביבה, ובכלל זה שמירה על הניקיון, מניעת השלכת פסולת וטיפול בפסולת, מחזור, מניעת מפגעים, מניעת שילוט לא חוקי, מניעת עבירות לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 והגנה על הסביבה החופית. הקרן תומכת באמצעות קולות קוראים ברשויות מקומיות, באיגודי ערים, וביחידות סביבתיות בפרויקטים סביבתיים. גופים אלה פונים לקרן, באמצעות הקולות הקוראים, לשם קבלת תמיכה במיזמים מגוונים כגון: מבצעי ניקיון; פרויקטים לשמירת טבע; שמירה על שטחים ציבוריים פתוחים לרווחת הכלל; פעולות חינוכיות להגברת המודעות הסביבתית.

ב-1 ביולי 2007 נכנס לתוקפו תיקון מס 7 לחוק לשמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, לפיו מוטל היטל הטמנה על הטמנת פסולת במטמנות, בעיקר על-ידי הרשויות המקומיות. המטרות העיקריות של ההיטל הן הקטנת כמות הפסולת המוטמנת והעלאת הכמות הממוחזרת.

1.2. מקורות מימון הקרן

הכנסות הקרן בשנים 2012 עד 2015 עמדו על כ-1.55 מיליארד ₪, לפי הפירוט בטבלה 1 להלן.

טבלה 1: מקורות ההכנסה של הקרן לשמירת הניקיון בשנים 2012-2015 (במיליוני ₪)²

| מקור | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | שינוי מצטבר | משקל* | הערות |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|---|
| היטל הטמנה | 293.3 | 347.2 | 435.9 | 472.7 | 61.2% | 93.1% | ב-1 ביולי 2007 נכנס לתוקפו תיקון מס' 7 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, לפיו מוטל היטל על הטמנת פסולת במטמנות, וההכנסות מנותבות לחשבון נפרד בקרן לשמירת הניקיון. ההכנסות מהיטל ההטמנה משמשות לפיתוח, ייעול ועידוד פתרונות חלופיים להטמנה פסולת. |
| קנסות ועיצומים | 16.3 | 13.7 | 24.2 | 16.5 | 1.5% | 3.3% | מוטלים כחלק ממערך האכיפה על גופים או על יחידים העוברים על חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 ועיצומים כספיים מוטלים על גופים מכוח חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993. |
| השתתפות | 19.3 | 28.3 | 34.7 | 18.5 | -4.4% | 3.6% | הכנסות לפי סעיף 74 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011. |
| חוק הפיקדון | 0.3 | 6.8 | 5.2 | 0.16 | -37.3% | 0.0% | הכנסות מכספים שמתקבלים בהתאם לחוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מספר 4), התש"ע-2010. |
| היטל ניקיון | 0.3 | - | - | - | | 0.0% | היטל הניקיון המוטל בהתאם לסעיף 10(ה) לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, גביית הוצאות בגין ביצוע צווי ניקוי וקנסות מהליכים פליליים. |
| סך-הכול | 329.1 | 396.0 | 500.0 | 507.9 | 54.3% | 100% | |

* משקל מותך כלל הכנסות בשנת 2015.

¹ המשרד להגנת הסביבה, [הקרן לשמירת הניקיון](#). כניסה בתאריך: 17 במאי 2017.

² הקרן לשמירת הניקיון – דוחות כספיים, שנים שונות. ביאור 8.



הכנסות

מרכז המחקר והמידע

מהנתונים עולה כי הכנסות הקרן עמדו בשנת 2015 על כ-508 מיליוני ש"ח, מהם כ-473 מיליוני ש"ח מהיטל הטמנה, המהווים כ-93%). כמו כן, הכנסות הקרן גדלו בין השנים 2012-2015 בשיעור מצטבר של כ-54.3%.

1.3. תקציב הקרן

תקציב הקרן לשמירת ניקיון מהווה חלק מתקציב המשרד להגנת הסביבה (להלן המשרד). תקציב המדינה מורכב מתקציב נטו (תקציב מזומן המועבר ממשרד האוצר) ומתקציב הוצאה מותנית בהכנסה (תקציב התלוי בהכנסות שונות, כגון היטל הטמנה). תקציב ברוטו הוא תקציב נטו בתוספת תקציב הוצאה מותנית בהכנסה. ההכנסות מהיטל הטמנה מהוות הוצאה מותנית בהכנסה, והטלתו הביאה לגידול ניכר בתקציב הוצאה מותנית בהכנסה של המשרד, וכתוצאה מכך התקציב ברוטו גדל בשיעור גבוה יותר מאשר התקציב נטו, כמוצג בטבלה 2 להלן.

טבלה 2: התקציב המקורי של המשרד להגנת הסביבה בשנים 2009-2015 (במיליוני ₪)³

| שנה | תקציב נטו | הוצאה מותנית בהכנסה | תקציב ברוטו של המשרד | תקציב קרן הניקיון | הכנסות בפועל מהיטל הטמנה | היטל הטמנה בפועל מתקציב המשרד ברוטו |
|-------|-----------|---------------------|----------------------|-------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| 2009 | 200.2 | 150.5 | 350.7 | 135.7 | 115.3 | 32.9% |
| 2010 | 212.5 | 194.9 | 407.4 | 179.7 | 157.5 | 38.7% |
| 2011 | 296.7 | 235.2 | 532.0 | 219.7 | 228.4 | 42.9% |
| 2012 | 300.5 | 235.2 | 535.8 | 219.7 | 287.9 | 53.7% |
| 2013 | 310.6 | 391.3 | 701.9 | 359.0 | 338.5 | 48.2% |
| 2014 | 320.6 | 391.4 | 711.9 | 359.0 | 429.9 | 60.4% |
| 2015 | 329.5 | 637.1 | 966.6 | 615.5 | 472.6 | 48.9% |
| שינוי | 64.6% | 323.3% | 175.6% | 353.6% | 309.8 | 16.0% |

מהנתונים בטבלה עולה כי התקציב המקורי נטו עמד בשנת 2015 על כ-329.5 מיליוני ₪, גידול בשיעור נומינלי של כ-64.6% לעומת 2009; ההוצאה המותנית בהכנסה, שמקורה העיקרי הוא ההכנסה מהיטל הטמנה, עמדה בשנת 2015 על כ-637.1 מיליוני ₪, גידול בשיעור נומינלי של כ-323.3% לעומת 2009; התקציב ברוטו עמד בשנת 2015 על כ-966.6 מיליוני ₪, גידול בשיעור נומינלי של כ-175.6% לעומת 2009, לעומת גידול נומינלי בשיעור של כ-20.2% בסך תקציב המדינה ברוטו בשנים אלו. ההכנסות בפועל מהיטל הטמנה מתוך תקציב המשרד ברוטו גדלו ממשקל של כ-32.9% בשנת 2009 לכ-48.9% בשנת 2015. נתונים אלו מלמדים כי עיקר הגידול בתקציב המשרד ברוטו נובע מהגידול בהכנסות מהיטל הטמנה. טבלה 3 להלן מציגה את תקציב הקרן בשנים 2011 עד 2015.

טבלה 3: תקציב הקרן לשמירת ניקיון ברוטו בשנים 2011 עד 2015 (אלפי ₪)⁴

| שנה | מקורי | מאושר | ביצוע | שיעור ביצוע מתוך מאושר | התחייבויות | שיעור ביצוע והתחייבויות מתוך מאושר |
|-------|--------|---------|-------|------------------------|------------|------------------------------------|
| 2011 | 219.7 | 703.9 | 136.2 | 19.4% | 254.5 | 55.5% |
| 2012 | 219.7 | 861.5 | 166.5 | 19.3% | 298.4 | 54.0% |
| 2013 | 359.0 | 1,070.2 | 212.8 | 19.9% | 461.8 | 63.0% |
| 2014 | 359.0 | 1,306.3 | 204.2 | 15.6% | 761.6 | 73.9% |
| 2015 | 615.5 | 1,639.0 | 166.5 | 10.2% | 804.2 | 59.2% |
| שינוי | 180.2% | 132.9% | 22.2% | -9.2 נ.א. | 216.0% | 3.7 נ.א. |

³ שנים 2009-2014: משרד האוצר, מערכת שאילתות מקוונת לתקציב המדינה ולביצוע; שנת 2015: אתר מאגרי המידע הממשלתיים, משרד האוצר, כניסה בתאריך: 16 במאי 2016. אין התאמה מלאה בין הנתונים בספר התקציב (טבלה 2) לבין הנתונים בדוח הכספי של הקרן (טבלה 1). הכנסות בפועל מהיטל הטמנה: הקרן לשמירת הניקיון, דוח שנתי לשנת 2015, לוח 2: הכנסות מהיטל הטמנה.

⁴ בשנים 2013-2015 תחום פעולה 2613. בשנים 2011 ו-2012 תחום פעולה 2605. הקרן לשמירת הניקיון – דוחות כספיים, שנים שונות, עמוד 17. אין התאמה מלאה בין הנתונים בספר התקציב (טבלה 2) לבין הנתונים בדוח הכספי של הקרן (טבלה 1). תקציב מקורי ותקציב ביצוע: משרד האוצר, מערכת שאילתות מקוונת לתקציב המדינה ולביצוע. כניסה בתאריך: 7 במרס 2016.



מהנתונים בטבלה עולה כי התקציב המקורי ברוטו של הקרן לשמירת ניקיון בשנת 2015 עמד על כ-615.5 מיליוני ₪, התקציב המאושר ברוטו עמד על כ-1.64 מיליארד ₪ ותקציב הביצוע ברוטו עמד על כ-166.5 מיליוני ₪. בתחום פעולה זה (2613) שיעור תקציב הביצוע מתוך התקציב המאושר עמד על כ-10.2%, המהווים תת ביצוע של כ-1.47 מיליארדי ₪, הנובע בעיקר מהתחייבויות בגין פרויקטים רב-שנתיים ותוכניות רב-שנתיות המתקצבות במזומן, אשר ביצועם נמשך על פני מספר שנים.⁵ יש לציין כי שיעור תקציב הביצוע ללא התחייבויות מתוך התקציב המאושר בשנת 2015 ירד ב-5.5 נקודות אחוז לעומת שנת 2014, וב-9.2 נקודות אחוז לעומת שנת 2011.

טבלה 4: יתרות הפתיחה של הקרן בשנים 2012-6 (באלפי ₪)⁶

| אלפי ש"ח | נתון |
|-----------|---|
| 554,436 | יתרת פתיחה 2012 (א) |
| 329,119 | הכנסות 2012 (ב) |
| -181,794 | הוצאות 2012 (ג) |
| 701,761 | יתרת פתיחה 2013 (ד)=(א)+(ב)+(ג) |
| 395,986 | הכנסות 2013 (ה) |
| -206,577 | הוצאות 2013 (ו) |
| 891,170 | יתרת פתיחה 2014 (ז)=(ד)+(ה)+(ו) |
| 500,013 | הכנסות 2014 (ח) |
| -186,668 | הוצאות 2014 (ט) |
| 1,204,515 | יתרת פתיחה 2015 (י)=(ז)+(ח)+(ט) |
| 507,884 | הכנסות 2015 (יא) |
| -167,745 | הוצאות 2015 (יב) |
| 1,544,654 | יתרת פתיחה 2016 (יג)=(י)+(יא)+(יב) |

טבלה 4 להלן מציגה את יתרות הפתיחה של הקרן לשמירת ניקיון בשנים 2012-2016. מהנתונים עולה כי יתרת הפתיחה עלתה מכ-554.4 מיליון ₪ בתחילת שנת 2012 לכ-1.54 מיליארד ש"ח בתחילת שנת 2016 – עלייה של כ-990.2 מיליון ₪ בעודפים הנצברים בקרן בתקופה של 4 שנים. בשנת 2012 נוצרו בקרן עודפים בסך של כ-147.3 מיליוני ₪, בשנת 2013 בסך של כ-189.4 מיליוני ₪, בשנת 2014 בסך של כ-313.3 מיליוני ש"ח ובשנת 2015 בסך של כ-340.1 מיליוני ש"ח.

לפי ראשת אגף תקציבים ומרכזת הקרן לשמירת ניקיון במשרד, עו"ד שירלי ברנע-שריקי, הסכום שנצבר כיום בקרן מיועד לתשלום ההקצאות העתידיות. אך לא כל הכנסות הקרן משמשות לתשלום ההוצאות,

והיתרה נשמרת במסגרת תקציב רב-שנתי למימון ההוצאות הרב-שנתיות העתידיות. הסיבה לכך היא שמשרד האוצר קובע למשרד להגנת הסביבה **מגבלת הוצאה**, לפי עיקרון השמרנות. תחזית ההכנסות החמש-שנתית עומדת על כמיליארד ₪ **וחצי**, אך משרד האוצר מתיר למשרד להגנת הסביבה הוצאות לפי מפתח מסוים, אולם לא על כל ה-1.5 מיליארדי ₪, מכיוון שלפי עיקרון השמרנות קיים סיכון שלא כל תחזית ההכנסות תתממש.

לפי כללי תקציב המדינה, תקציב לא מנוצל או עודפים במשרדי הממשלה אינם עוברים לשנת התקציב הבאה, אלא באישור של ועדת הכספים של הכנסת.⁷ לעומת זאת, בקרן לשמירת הניקיון, התקציב הלא מנוצל עובר לשנה הבאה וכך מדי שנה יתרת הקרן משתנה בתלות בהכנסות ובהוצאות השוטפות. על-כן, ניהול כספי הקרן נעשה (בצורה תזרימית) כתקציב רב-שנתי. כך, נכון לתחילת שנת 2015 נצברה בקרן יתרה בסך של כ-1.54 מיליארדי ₪. חלק מהיתרה מיועד למימון הוצאות מתוכננות בשנים 2016-2020.

⁵ **ניהול תקציב רב שנתי:** בקרן לשמירת הניקיון מתנהלים 3 חשבונות: חשבון היטל ההטמנה, חשבון כללי וחשבון פיקדון. תקציב חמש-שנתי מנוהל אך ורק בחשבון ההטמנה, וגם על ניהול תקציב חמש-שנתי זה ישנה מגבלה של האוצר על הוצאות עתידיות (בשל עיקרון השמרנות ובשל החשש שתחזית ההכנסות לא תתממש במלואה). שאול הויזלר, רכז פעולות הקרן לשמירת הניקיון, אגף התקציבים, המשרד להגנת הסביבה, פגישה, 22 במאי 2016.

⁶ הקרן לשמירת הניקיון – דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2014. יתרת פתיחה של כספי הקרן הצבורים לתחילת שנה.

⁷ להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, **מונחון לביאור מושגי התקציב**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2015.



יש לציין כי תהליך הקצאת הכספים לגופים השונים מורכב, ומבוסס על קולות קוראים שהמשרד מפרסם ומקצה להם תקציבים כפוף למגבלת תקציב. כנגד הנפקת קול קורא מוציא המשרד התחייבות. התשלומים בגין הקולות הקוראים משולמים בהתאם לתחזית ההוצאות.⁸

טבלה 5 להלן מפרטת את הכנסות הקרן והוצאותיה בשנים 2012-2015.

טבלה 5: פירוט הכנסות והוצאות הקרן לשמירת הניקיון בשנים 2012-2015 (באלפי ₪) %

| מסקל *2015 | שינוי מצטבר | שינוי מצטבר | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | סעיף |
|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| | | | | | | | הכנסות: |
| 93.1% | 61.2% | 179,471 | 472,730 | 435,852 | 347,197 | 293,259 | היטל הטמנה |
| 3.3% | 1.5% | 237 | 16,544 | 24,220 | 13,707 | 16,307 | קנסות ועיצומים |
| 3.6% | -4.4% | -848 | 18,450 | 34,723 | 28,275 | 19,298 | הכנסות מהשתתפות |
| 0.03% | -37.3% | -95 | 160 | 5,218 | 6,807 | 255 | הכנסות מחוק הפיקדון |
| 100.0% | 54.3% | 178,765 | 507,884 | 500,013 | 395,986 | 329,119 | סך הכול הכנסות |
| | | - | | | | | הוצאות: |
| 7.0% | 55.8% | 4,193 | 11,707 | 11,444 | 6,239 | 7,514 | שכר ונלוות |
| 32.7% | -36.2% | -31,073 | 54,875 | 90,131 | 110,426 | 85,948 | פעולות וייעוץ |
| 57.3% | 34.0% | 24,384 | 96,138 | 79,293 | 86,601 | 71,754 | בגין תמיכות |
| 2.0% | -76.5% | -10,793 | 3,322 | 3,890 | 1,093 | 14,115 | הסברה |
| 0.4% | -46.5% | -632 | 726 | 836 | 1,407 | 1,358 | הנהלה וכלליות |
| 0.6% | -11.6% | -128 | 975 | 1,071 | 809 | 1,103 | מו"פ |
| 0.0% | 0.0% | - | 2 | 3 | 2 | 2 | מימון נטו |
| 100.0% | -7.7% | -14,049 | 167,745 | 186,668 | 206,577 | 181,794 | סך הכול הוצאות |
| 67.0% | 130.9% | 192,814 | 340,139 | 313,345 | 189,409 | 147,325 | עודף נטו |

* משקל מתוך סך ההכנסה או ההוצאה.

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההכנסות של הקרן לשמירת ניקיון גדל בין השנים 2012 ו-2015 בכ-178.8 מיליוני ₪ או בשיעור של כ-54.3%. ההכנסות מהיטל הטמנה גדלו בסכום הגבוה ביותר (כ-179.5 מיליוני ₪) או בשיעור של כ-61.2%. החלק הארי של הכנסות הקרן בשנת 2015 נבע מהיטל הטמנה (כ-93.1%). סך הוצאות הקרן ירד בשנים 2012-2015 בכ-14 מיליוני ₪ או בשיעור של 7.7% במונחים נומינליים, והשינויים מפורטים להלן:¹⁰

הוצאות השכר הן עבור עובדי המשרד המפעילים את הקרן. הוצאות השכר והנלוות עמדו בשנת 2015 על כ-11.7 מיליוני ₪ ומשקלן עמד על כ-7% מסך ההוצאות. לפי המשרד, כ-7.7 מיליוני ₪ מתוך ה-11.7 מיליוני ₪ הם הוצאות בגין התקשרות עם רשות הטבע והגנים (להלן: "רטיג") להפעלת יחידת "דוד", המבצעת שירותי פיקוח ואכיפה בשטחי יהודה ושומרון. יחידת "דוד" פועלת במטרה למנוע הברחת פסולת בשטחי יו"ש, פסולת המוצאת את דרכה למטמנות פיראטיות ולמפחמות הפוגעות באיכות הסביבה של תושבי האזור. מתוך כ-4 מיליוני ₪ המהווים הוצאות בגין שכר עבודה, כ-1.7 מיליוני ₪ הינם מחשבון הטמנה של הקרן למימון שכר עובדי המשרד העוסקים בפסולת ומחזור. כ-2.3 מיליוני ₪ הינם מהחשבון הכללי של הקרן, ומיועדים למימון שכר עובדי מערך

⁸ עו"ד שירלי ברנע-שריקי, ראשת אגף התקציבים ומרכזות הקרן לשמירת ניקיון, המשרד להגנת הסביבה, פגישה, 30 בדצמבר 2014.

⁹ הקרן לשמירת הניקיון – דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר, שנים שונות.

¹⁰ שאול הויזלר, רכז פעולות הקרן לשמירת הניקיון, אגף התקציבים, המשרד להגנת הסביבה, פגישה, 22 במאי 2016.



הכנסות

מרכז המחקר והמידע

ברירות משפט, המשולמים לקרן בחשבון הכללי. בנוסף, בעקבות ביקורת שהמשרד קיבל בנושא השכר, מדיניות המשרד היא לא לממן שכר עובדים נוספים מקרן הניקיון, ולמרות העלייה בשכר עובדי המדינה, נראית בפועל ירידה בהוצאות השכר בקרן (מכ-4.25 מיליוני ₪ בשנת 2014 לכ-4 מיליוני ₪ בשנת 2015).

הוצאות לפעולות ולייעוץ ירדו בכ-31 מיליוני ₪ או בשיעור של כ-36.2% וההוצאות בגין תמיכות גדלו בכ-24.4 מיליוני ש"ח או בשיעור של כ-34%. הוצאות הקרן בגין פעולות וייעוץ מהוות כ-32.7% מסך הוצאות הקרן. העודף נטו גדל בשנים אלו בכ-192.8 מיליוני ₪ או בשיעור של כ-130.9% והיווה בשנת 2015 כ-67% מסך ההכנסות של הקרן. לפי המשרד, פעולות עיקריות הממומנות מסעיף זה הן: פינוי האסבסט בגליל המערבי ופרויקט ניקוי נחל הקישון. ייעוץ עיקרי הממומן מסעיף זה הוא ייעוץ מלווה לפרויקט ה-PPP (הקרן הקצתה כ-432 מיליוני ₪ עבור פרויקט ה-PPP, שהוא מכרז לבניית מתקן פסולת שייתן מענה לחלק גדול מאוכלוסיית המרכז); ייעוץ משפטי; בקרה חשבונאית והנדסית; ייעוץ כלכלי, וכן פעולות לשיקום נחלים על ידי מחזור.

הוצאות בגין תמיכות עלו מ-71.8 מיליוני ש"ח בשנת 2012 ל-96.1 מיליוני ש"ח בשנת 2015 או בשיעור של כ-34% והן מהוות כ-57.3% מסך הוצאות הקרן. הוצאות אלו הן תמיכות בפעילות הרשויות במקומיות בפרויקטים, כגון הפרדה במקור, באמצעות קולות קוראים.

הוצאות הנהלה וכלליות ירדו מכ-1.4 מיליוני ש"ח בשנת 2012 לכ-0.73 מיליוני ש"ח בשנת 2015. הוצאות אלו מורכבות בעיקר מהוצאות של מערך ברירות משפט ואכיפה (סריקת תיקי חקירה, תשלום עבור משלוח ברירות משפט, כנסים, הדרכות והשתלמויות).

לסיכום, בשלוש השנים האחרונות, 2013 עד 2015, הוצאות הקרן ירדו, למרות הגידול המתמיד בהכנסות מהיטל הטמנה, כך שיתרות הקרן גדלו לשיא של כ-1.5 מיליארד ש"ח בראשית 2016.

אחד הפרויקטים העיקריים של המשרד אשר הקרן מממנת הוא **הפרדה במקור** באמצעות קולות קוראים. לצורך כך, הקרן משתתפת במימון נושא זה בעשרות רשויות מקומיות, לשם עידוד האזרחים (משתמשי הקצה) להפריד את הפסולת במקור (אורגנית, יבשה: אריזות וכדומה). לפי המשרד,¹¹ ישנו אישור מיוחד מהחשב הכללי להעניק סיוע לרשויות מקומיות חלשות בשיעור של עד 95% (matching) במקום שיעור התמיכה הרגיל.¹² כמו כן, ישנם תנאי סף מזעריים להענקת הסיוע לאותן רשויות מקומיות חלשות.

לדברי המשרד, ההאטה בקצב הביצוע של פרויקט ההפרדה במקור נובעת מכמה סיבות עיקריות:

- התשלומים נפרסים על פני 3-5 שנים;
- ישנם עיכובים בכניסה של רשויות מקומיות לפרויקט וכתוצאה מכך בהתקדמות;
- קיים מחסור במתקנים לטיפול בפסולת המופרדת. יחד עם זאת, יש לציין כי אחד מתפקידי הקרן הוא לממן הקמת מתקני קצה לטיפול בהפרדת הפסולת.

בנוסף, לכל קול קורא נקבעת מסגרת תקציבית והבקשות מזדורגות ובהתאם ניתנת התמיכה. במקרה בו המסגרת התקציבית מנוצלת במלואה ויש בקשות נוספות שעמדו בתנאי הסף, **הן לא מקבלות תמיכה**. מקבלי התמיכה לא תמיד עומדים בלוחות הזמנים, כפי שהוגדרו בקולות הקוראים. המשרד פועל בקרב מקבלי התמיכה כך שיעמדו

¹¹ עו"ד שירלי ברנע-שריקי, ראשת אגף תקציבים ומרכזות הקרן לשמירת ניקיון, המשרד להגנת הסביבה. פגישה, 30 בדצמבר 2014.

¹² להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015**, פברואר 2016, כתיבה: תמיר אגמון. השתתפות ייעודית של הממשלה היא כספים המועברים מתקציביהם של משרדי הממשלה אל הרשויות המקומיות לצורך מימון שירותים ממלכתיים הניתנים על-פי חוק, בעיקר חינוך ורווחה. חלק מתקציבים אלו ניתן לפי שיטת יחסי המימון (matching), לרוב בשיעור של 25% במימון הרשות ו-75% במימון המשרד הממשלתי. טבלה 2: מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות מהתקציב הרגיל ומהתקציב הבלתי רגיל.



בלוח הזמנים. לעיתים ניתנת הארכה ללוחות הזמניים המקוריים, בהתאם לתוכנית פעולה מפורטת ליישום התמיכה.¹³ הגבלת הקולות הקוראים לפי התקציב המוקצה לכל קול קורא, עשויה למנוע את הוצאת כספי הקרן. בהינתן תת-הביצוע הקיים (ראו טבלה 3 לעיל), **ייתכן וניתן להקצות כספים אלו לפי הביקוש הקיים לכל קול קורא ומתן מענה לכל הבקשות העומדות בתבחינים (ראו את תגובת עמותת "אדם, טבע ודין" בסעיף 4.4).**

1.4. העלאת שיעור היטל הטמנה על פסולת יבשה

השר להגנת הסביבה מבקש את אישור ועדת הפנים והגנת הסביבה לצו שמירת הניקיון (שינוי התוספת לחוק), **התשע"ו-2016** (להלן: הצו), לפיו: יועלה היטל הטמנה על פסולת יבשה ויושווה להיטל על פסולת מעורבת; תיערך הפחתה מתונה בהיטל על פסולת מעורבת; תוחרג גניזת דברי קדושה מההגדרה של פסולת לעניין חבות בהיטל הטמנה.¹⁴ טבלה 6 להלן מציגה את השינויים בהיטלי הטמנה על פסולת יבשה ועל פסולת מעורבת, וכן את כמויות הפסולת וההכנסות מהיטלי הטמנה בשנים 2014 ו-2015.

טבלה 6: השינויים המוצעים בהיטלי הטמנה¹⁵

| סוג הפסולת | היטל הטמנה (ש"ח) | | | כמות פסולת (אלפי טון) | | | הכנסות בפועל (במיליוני ש"ח) | | |
|-----------------------|------------------|-------------|-------------|-----------------------|----------------|-------------|-----------------------------|--------------|-------------|
| | 2015 | מוצע | שינוי | 2014 | 2015 | שינוי | 2014 | 2015 | שינוי |
| מעורבת* | 90 | 87 | -3.3% | 3,912.3 | 3,923.1 | 0.3% | 402.2 | 427.0 | 6.2% |
| יבשה | 60 | 87 | 45.0% | 358.8 | 523.4 | 45.9% | 19.5 | 38.0 | 94.5% |
| בוצה | 120 | 120 | 0.0% | 25.3 | 16.8 | -33.4% | 3.7 | 2.4 | -33.4% |
| בוצה תעשייתית | 40 | 40 | 0.0% | 7.5 | 4.6 | -38.7% | 0.4 | 0.2 | -38.7% |
| פסולת בניין | 4 | 4 | 0.0% | 619.2 | 694.9 | 12.2% | 3.0 | 3.4 | 12.2% |
| סך הכול/משוקלל | 75.4 | 75.9 | 0.6% | 4,923.1 | 5,162.9 | 4.9% | 428.7 | 471.0 | 9.9% |

* פסולת מעורבת כוללת שאריות מיון פסולת.

מהנתונים בטבלה עולה כי **המשרד להגנת הסביבה מציע להעלות את היטל הטמנה על פסולת יבשה בשיעור של 45%, ולהוריד את היטל הטמנה על פסולת מעורבת בשיעור של 3.3%**. משקל הפסולת היבשה לפי כמויות בשנת 2015 עמד על כ-10.1% ומשקל הפסולת המעורבת עמד בשנת 2015 על כ-76% (ראו טבלה 7 להלן). על-כן, בשקלול השינויים המוצעים לפי כמויות, מדובר בעלייה של כ-0.6% בהיטל המשוקלל. יש לציין כי גובה ההיטל נקבע לפי סוג הפסולת ולפי האתר אליו מפונה הפסולת. כמו כן, משקל ההכנסות מפסולת מעורבת עמד בשנת 2015 על כ-90.7% ומשקל ההכנסות מפסולת יבשה עמד על כ-8.1%.

לפי דברי ההסבר לצו המוצע, הסיבה לשינויים המוצעים בהיטלים הינה קיומו של תמריץ לסיווגים לא מהימנים של הפסולת בגין פער גבוה בין ההיטל על פסולת מעורבת (90 ש"ח לטון לפני הצמדות) לגובה ההיטל על פסולת יבשה (60 ש"ח לטון לפי הצמדות). כמו כן, מטרת השינויים נועדה להגדיל את התמריץ למחזור של מרכיבי פסולת יבשה אשר ניתן למחזור, כגון פלסטיק ועץ.¹⁶ טבלה 7 להלן מציגה את כמויות הפסולת, לסוגיה השונים, שהוטמו בשנים 2011-2015.

¹³ ענת קאופמן, מרכזת מחזור, אגף פסולת מוצקה, דוא"ל, 21 באוקטובר 2014.

¹⁴ מכתב של השר להגנת הסביבה ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום ה-3 בפברואר 2016.

¹⁵ ערן היימיל, חשבות, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 16 במאי 2016.

¹⁶ דברי הסבר לצו המוצע; אבי רדאי, ראש אגף פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 18 במאי 2016.



טבלה 7: כמויות הפסולת, לסוגיה השונים, שהוטמנו בשנים 2011-2015 (אלפי טון)¹⁷

| שנה | מעורבת | יבשה | בוצה | בוצה תעשייתית | בניין | סה"כ |
|------------------|--------------|--------------|-------------|---------------|--------------|-------------|
| 2011 | 4,054 | 308 | 12 | 3 | 1,400 | 5,776 |
| 2012 | 3,935 | 255 | 16 | 13 | 1,017 | 5,236 |
| 2013 | 3,947 | 297 | 15 | 5 | 966 | 5,229 |
| 2014 | 3,912 | 359 | 25 | 7 | 619 | 4,923 |
| 2015 | 3,923 | 523 | 17 | 5 | 695 | 5,163 |
| משקל 2015 | 76.0% | 10.1% | 0.3% | 0.1% | 13.5% | 100% |
| שינוי מצטבר | -3.2% | 70.1% | 38.0% | 82.7% | -50.4% | |

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2015 שיעור הפסולת המעורבת שהוטמנה עמד על כ-76% מסך הפסולת, שיעור הפסולת היבשה עמד על כ-10.1% ושיעור פסולת הבניין שהוטמנה עמד על כ-13.5%. **בין השנים 2011-2015 קטנה כמות הפסולת המעורבת שהוטמנה בשיעור מצטבר של כ-3.2%, בעוד כמות הפסולת היבשה שהוטמנה בשנים אלה גדלה בשיעור מצטבר של כ-70.1%.**

מרכז המחקר והמידע של הכנסת חישב את נקודת האיזון של משקלות הפסולת המעורבת והפסולת היבשה, בהן הוצאות הרשויות המקומיות על הטמנת פסולת לא תשתנינה לעומת המצב כיום, בעקבות השינוי המוצע של היטלי ההטמנה. כאמור, בבדיקת נקודת האיזון **לפי כמויות** הפסולת שהוטמנו בשנת 2015, עולה, כאמור לעיל, כי משקל הפסולת המעורבת עמד על כ-76% ומשקל הפסולת היבשה עמד על כ-10.1% (ראו טבלה 7 לעיל). בחישוב נקודת האיזון **לפי כמויות** עולה כי במחירי היטלי ההטמנה המוצעים, **תעמוד כמות הפסולת המעורבת המוטמנת על שיעור של כ-79%, ושיעור כמות הפסולת היבשה יעמוד על כ-7%.**

יש להדגיש כי במחירי ההטמנה המוצעים, הוצאה בגין היטל הטמנה של רשות מקומית בה משקל הפסולת היבשה גבוה יותר מנקודת האיזון (כ-7%) – צפויה לעלות, והוצאה בגין היטל הטמנה של רשות מקומית בה משקל הפסולת המעורבת גבוה יותר מנקודת האיזון (כ-79%) – צפויה לרדת. עם זאת, ההשפעה שונה מרשות מקומית אחת למשנתה, בתלות במשקל הפסולת היבשה ובמשקל הפסולת המעורבת מסך הפסולת. בנייתו זה **לא** מוצגת ההשפעה על הוצאות הרשויות המקומיות (בתלות במשקל 2 סוגי הפסולת מסך הפסולת) ברמת רשות מקומית, בגין היעדר נתונים. יש לציין כי לפי טענת מרכז השלטון המקומי, באחת הרשויות המקומיות השינוי המוצע בהיטלי ההטמנה יגרום לייקור הטיפול בפסולת עד לכדי 2 מיליוני ₪ בשנה. במועצות האזוריות, לטענתם, העלייה הצפויה היא אף גבוהה יותר.¹⁸

לפי המשרד להגנת הסביבה, בעקבות התיקון המוצע, צפוי גידול של תשלומי היטל הטמנה בגין הטמנת פסולת יבשה בסך של כ-17.5 מיליוני ₪ בשנה.¹⁹ לפי חישובי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הגידול הצפוי של תשלומי ההטמנה בגין הטמנת **פסולת יבשה**, בהינתן כמויות הפסולת בשנת 2015, עומד על כ-16.9 מיליוני ₪, והירידה הצפויה של תשלומי ההטמנה בגין הטמנת פסולת מעורבת עומדת על כ-14.1 מיליוני ש"ח. בסה"כ צפויה עלייה של כ-2.8 מיליוני ש"ח בתשלומי היטל הטמנה בגין הצו המוצע.

¹⁷ ערך היימיל, חשבות המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 19 במאי 2016.

¹⁸ מכתב של מרכז השלטון המקומי לשר להגנת הסביבה וליו"ר ועדת הפנים שכותרתו: צו שמירת הניקיון (שינוי התוספת לחוק), התשע"ו-2016 – עמדת מרכז השלטון המקומי, 16 במרס 2016. ראו סעיף 4.2 להלן.

¹⁹ דברי הסבר למכתב של השר להגנת הסביבה ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא: צו שמירת הניקיון (שינוי התוספת לחוק), התשע"ו-2016 – העלאת שיעור היטל הטמנה על פסולת יבשה, 3 בפברואר 2016.



2. מחזור פסולת מוניציפאלית במדינות ה-OECD

2.1. מדיניות הטמנה בישראל ובמדינות אירופה

הכנסות הקרן לשמירת ניקיון מהיטל הטמנה מהוות כלי מרכזי ליישום המטרות, כפי שהוגדרו בחוק שמירת הניקיון, התשס"ז-2007 (ראו סעיף 1.1 לעיל), זאת באמצעות שני אפיקים מרכזיים:²⁰

- יישום מדיניות ארצית להפרדה במקור על ידי התושבים בבתיהם לשלושה זרמים לפחות: ביולוגי, אריזות ושירי. זאת בנוסף למרכזי המחזור הקיימים ברשויות המקומיות להפרדת נייר לסוגיו, מכלי פלסטיק ועוד;
- הקמת מתקני מיון ופתרונות קצה מתקדמים לטיפול בפסולת במטרה להעמיד את מדינת ישראל בקו אחד עם המדינות המפותחות.

השימוש העיקרי בהכנסות מהיטל הטמנה הוא פיתוח, ייעול ועידוד פתרונות חלופיים להטמנת פסולת כמתואר לעיל. יחד עם זאת, לפי החוק ניתן לעשות שימוש בהכנסות מהיטל הטמנה גם למטרות נוספות, אם נותרה יתרה בקרן ובלבד שהוצאות אלו לא יעלו על 25% מההכנסות באותה שנה, לרבות שיקום אתרים לסילוק פסולת שההטמנה בהם הסתיימה לפני ה-1 ביולי 2009, טיפול במפגעי אסבסט, פעולות חינוך והסברה, טיפול במפגעי פסולת והקמת תשתיות לטיפול בפסולת ברשויות מקומיות באשכולות 1 עד 4.²¹

אחת הדרכים לבחון את תפוקות הקרן במימוש היעד העיקרי של מחזור פסולת עירונית, הינה בדיקת שיעור מחזור הפסולת העירונית בישראל מסך הפסולת העירונית בהשוואה למדינות אירופה, כמפורט להלן. יש לציין כי בנוסף לטיפול בפסולת עירונית, הקרן עוסקת גם בטיפול בפסולת חקלאית ותעשייתית.²²

מדינות האיחוד האירופי הן חלוצות ביישום כלי מדיניות סביבתית להפחתת זיהומי סביבה, באמצעות שתי דירקטיבות עיקריות:²³

דירקטיבת אריזות (Directive 94/62/EC): נכנסה לתוקף בשנת 1994. מטרת הדירקטיבה הייתה ליצור במדינות השונות הרמוניזציה של האמצעים להפחתה או למניעה של הזיהום מאריזות או מפסולת אריזות, זאת באמצעות עידוד מניעה של ייצור אריזות, שימוש מחדש באריזות, השבה ומחזור. בשנת 2005 נערכו שינויים בדירקטיבה, בין היתר במטרה להגדיל את יעדי ההשבה והמחזור.²⁴

דירקטיבת ההטמנה (Council Directive 99/31/EC): נכנסה לתוקף באירופה בשנת 1999. מטרת הדירקטיבה הייתה למנוע או להפחית ככל הניתן את ההשפעות השליליות החיצוניות של הטמנת פסולת, זאת באמצעות הפרדת פסולת, טיפול ועידוד מחזור.²⁵

ניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת העלה כי במדינות בהן המחזור קיים כבר שנים רבות (עוד בטרם יישום דירקטיבת האריזות משנת 1994 ודירקטיבת ההטמנה משנת 1999), **מגיעים שיעורי ההשבה לרמות גבוהות** יחסית (השבה כוללת מחזור ושריפה, וכן השבת אנרגיה).²⁶

²⁰ עו"ד שירלי ברנע-שריקי, ראשת אגף התקציבים ומרכזות הקרן לשמירת ניקיון, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 8 בספטמבר 2014.

²¹ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח יעילות מנגנון הקרן לשיקום קרקעות מזוהמות](#), תמיר אגמון, יולי 2012.

²² עינת ברונשטיין, מ"מ מנהלת אגף פסולת מוצקה, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 30 בספטמבר 2014.

²³ להרחבה ראו: תמיר אגמון, [ניתוח בקשת המשרד להגנת הסביבה להעלאת היטל ההטמנה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2010.

²⁴ European Commission, Environment, [Packaging and Packaging Waste](#), retrieved: May 17, 2016.

²⁵ European Commission, Environment, [Landfill of Waste](#), retrieved: May 17, 2016.

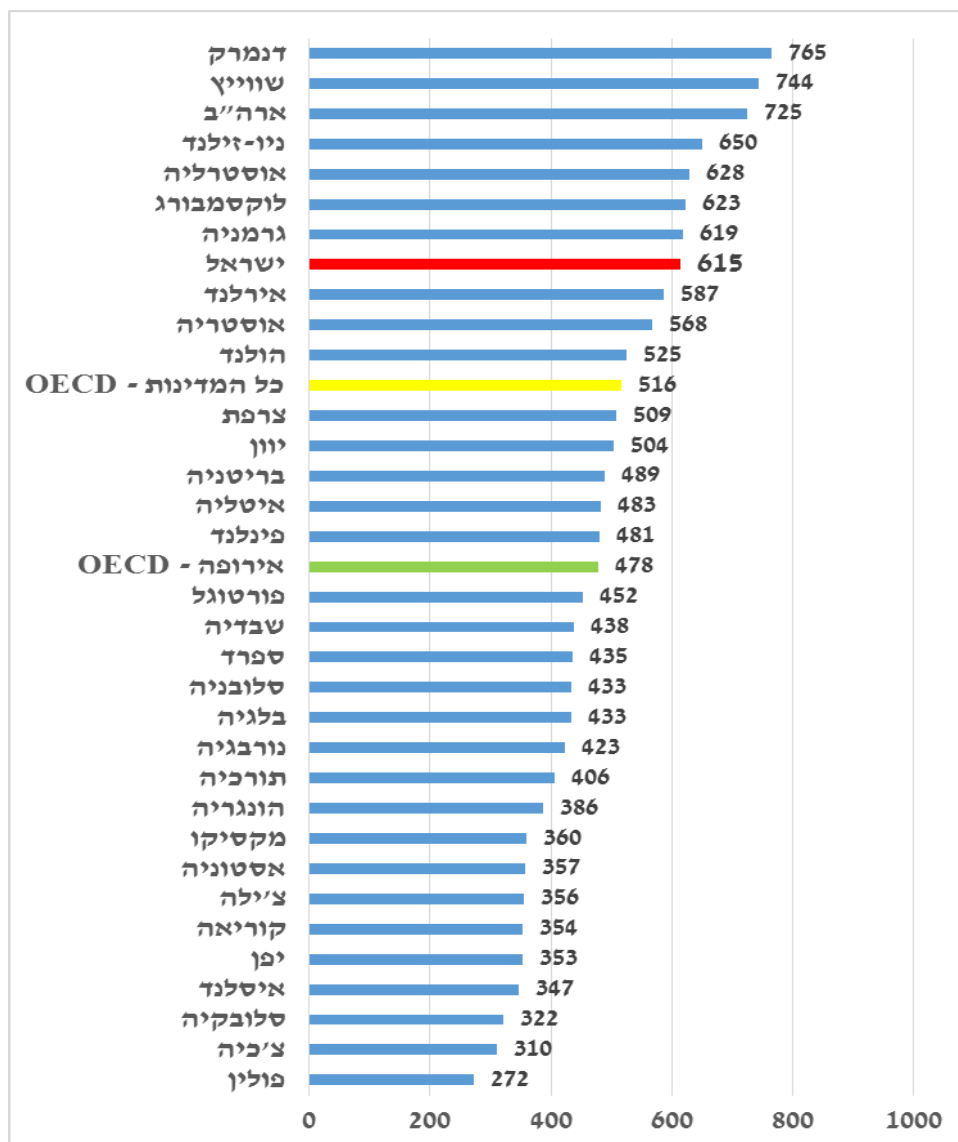


מיסוי הטמנת פסולת ברוב מדינות האיחוד האירופאי (בגרמניה לא מוטל היטל הטמנה) אכן הביא לתוצאות חיוביות: בלימה של מגמת העלייה בכמות הפסולת המוטמנת; הקטנת כמויות הפסולת על-ידי היצרנים; הגדלת שיעורי המחזור של פסולת מוצקה; סיוע בניקוי ובשיקום של אתרי הטמנה; תרומה לפיתוח הטכנולוגי של שיטות ואמצעים נוספים להתמודדות עם צבירת פסולת; תרומה ליצירת מקומות עבודה במפעלי השרפה והמחזור וכן בפרויקטים לניקוי ולשיקום של אתרי פסולת.

2.2. נתונים על פסולת מוניציפאלית לתושב בישראל ובמדינות ה-OECD

תרשים 1 להלן מציג את כמות הפסולת המוניציפאלית לתושב שנוצרה במדינות ה-OECD בשנת 2014.

תרשים 1: ייצור פסולת מוניציפאלית במדינות ה-OECD בשנת 2014 (ק"ג לנפש)²⁷



²⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח המדיניות הסביבתית באירופה בנושא מחזור והשבה של אריזות ומכלי משקה, רון תקוה, עמי צדיק, דצמבר 2007.

²⁷ OECD, [Municipal waste generated per capita](#). Retrieved: May 16, 2016. Iceland, Japan, Korea – 2013, USA, Mexico, Greece, Ireland – 2012, Australia, Chile – 2011.

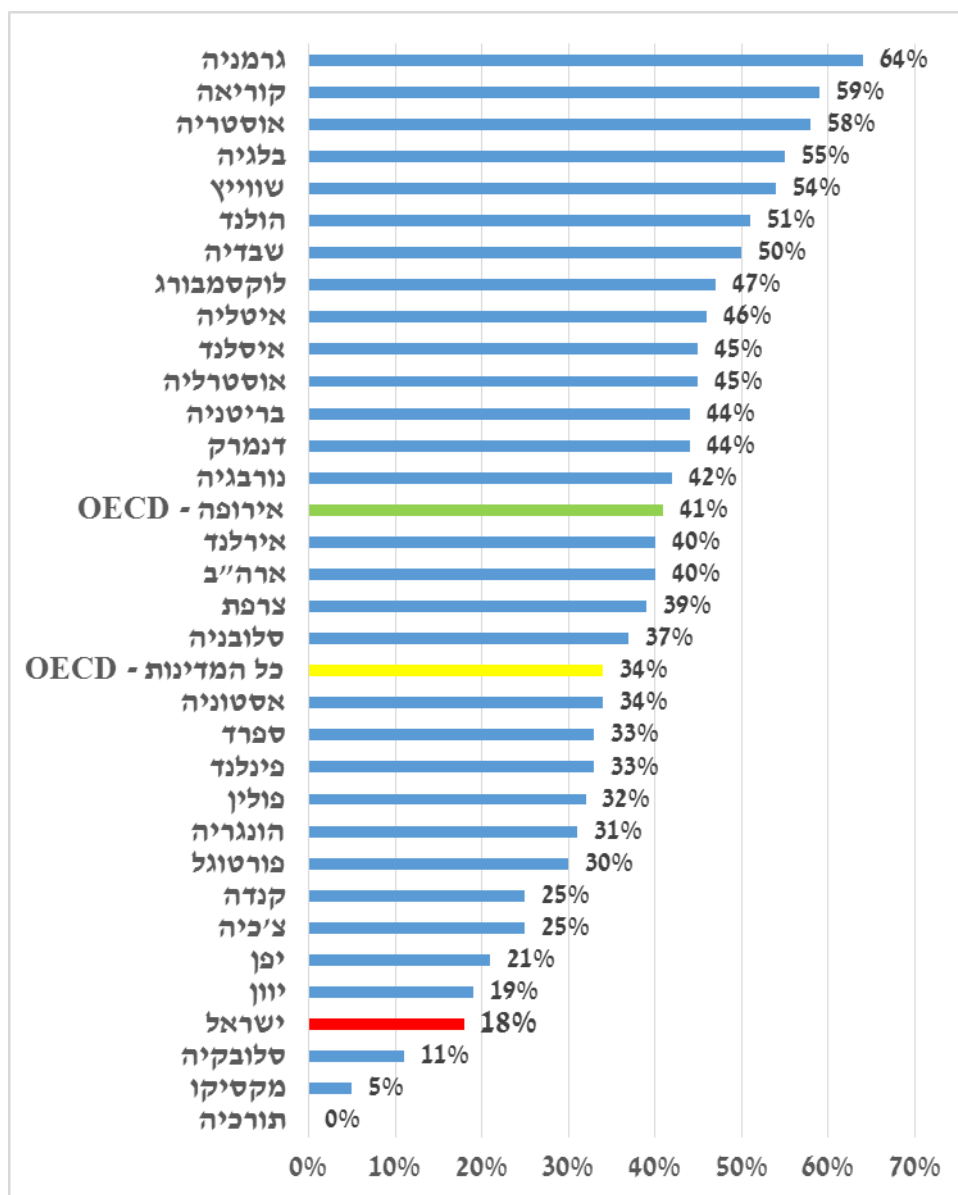


מהנתונים בתרשים עולה כי ישראל ממוקמת בחלקו העליון של גרף ייצור פסולת מוניציפאלית לנפש עם כ-615 ק"ג לנפש, גבוה בכ-19.2% מהממוצע במדינות ה-OECD וב-28.7% מהממוצע במדינות אירופה החברות ב-OECD. יש להדגיש כי מדובר בייצור פסולת לתושב, ולא בטיפול בפסולת. בראש הדירוג עמדה דנמרק (כ-765 ק"ג לנפש), אחריה שווייץ (כ-744 ק"ג לנפש) ובמקום השמיני ניצבת ישראל (כ-615 ק"ג לנפש). במקום האחרון ניצבת פולין (כ-272 ק"ג פסולת מוניציפאלית לנפש), לפני צ'כיה (כ-310 ק"ג לנפש) ובמקום השלישי לפני האחרון ניצבה סלובקיה (כ-322 ק"ג לנפש).

2.3. שיעור מחזור פסולת מוניציפאלית בישראל ובמדינות ה-OECD

תרשים 2 להלן מציג את שיעורי המחזור של פסולת מוניציפאלית במדינות ה-OECD בשנת 2014.

תרשים 2 - שיעורי המחזור של פסולת מוניציפאלית בישראל ובמדינות ה-OECD בשנת 2014²⁸



²⁸ OECD, % Material recovery (Recycling + Composting), Retrieved: May 16, 2016. Japan, Ireland and Korea – 2013; Mexico, Greece, Canada, USA and Iceland – 2012; Australia – 2011.



מהנתונים עולה כי לפי נתוני ה-OECD, שיעור המחזור של פסולת מוניציפאלית בישראל עמד בשנת 2014 על כ-18%,²⁹ בהשוואה לשיעור של כ-34% בממוצע במדינות ה-OECD ושל 41% במדינות אירופה החברות ב-OECD. כמו כן, שיעורי המחזור הגבוהים ביותר של פסולת מוניציפאלית במדינות ה-OECD בשנת 2014 היו בגרמניה (64%), קוריאה (59%), אוסטרליה (58%) ובלגיה (55%). בתחתית הרשימה ניצבות תורכיה (0%), מקסיקו (5%), סלובקיה (11%), ישראל (18%) ויוון (19%). כמו כן, לפי נתוני ה-OECD, שיעור המחזור בישראל עלה מ-11% בשנת 2010 ל-18% בשנת 2014, לעומת עלייה מ-32% ל-34% בממוצע במדינות ה-OECD בשנים אלו, ולעומת עלייה מ-37% ל-41% במדינות אירופה החברות ב-OECD.

לפי המשרד להגנת הסביבה,³⁰ יעד מחזור האשפה לשנת 2020 עומד על 50%. כלומר, על מנת לעמוד ביעד יש להגדיל את שיעור המחזור בלמעלה מ-30 נקודות אחוז ב-5 השנים הקרובות.

לפי נתוני ה-OECD,³¹ שיעור המחזור בישראל עלה מ-13% בשנת 2011 ל-18% בשנת 2014. משמעות הדבר היא שסך כמות פסולת האשפה הממוחזרת עלתה מכ-750.9 אלפי טון בשנת 2011 לכ-886.2 אלפי טון בשנת 2014, גידול של כ-135.3 אלפי טון.

3. דיון

להלן שאלות לדיון וכלי מדיניות אפשריים:

- **שיעור ניצול נמוך:** הניתוח לעיל העלה כי קצב הוצאת הכספים מהקרן נמוך יחסית, ואף התקציבים במזומן ירדו בשנים האחרונות. האם קצב הוצאת הכספים הולם את המצב הנוכחי בו שיעור המחזור בישראל נמוך יחסית? כיצד ניתן להתגבר על החסמים הקיימים בהוצאות כספי הקרן, לשם עמידה ביעד המחזור של המשרד (50% בשנת 2020)? כינון מודל תמרוץ הרשויות המקומיות למחזור עשוי לשפר את שיעור הניצול. התמרוץ יתבטא בתשלום (תמריץ כספי) שיעביר המשרד לרשויות המקומיות בגובה שקלי מסוים לגידול בכל טון של פסולת ממוחזרת, יחסית לשנה הקודמת (כפי שהוחל בפיילוט). במודל כזה קצב הוצאת הכספים מהקרן יהיה מהיר יותר וייווצר תמריץ ישיר לרשויות למחזור אשפה.
- **שימוש בכספי הקרן:** בשנים האחרונות היטל הטמנה הפך לכלי מימון עיקרי של תקציב המשרד (ראו טבלה 2). יש לשקול קיום דיון בשאלה לגבי הפניית תקציבי הקרן למימון שכר עובדי המשרד (ראו טבלה 5).
- **תשלום היטל בגין פסולת ממוחזרת:** בחינת נושא תשלום דמי הטמנה גם בגין פסולת המיועדת למחזור: האם תשלום זה עולה בקנה אחד עם המטרה המקורית של מס סביבתי אשר נועד לעודד מחזור? האם כספים אלו אכן מנותבים לקרן או משמשים למטרות אחרות?
- **ממשל תאגידי:** הקרן הוקמה שנים רבות לפני השתת היטל הטמנה, אשר הגדיל את הכנסותיה במאות אחוזים. שיפור הממשל התאגידי לגבי ניהול הקרן, לרבות נציגי ציבור ושקיפות בפני הכנסת והציבור.
- **הקמת תשתית מידע:** שיפור תשתית מידע לגבי סוגי הפסולת המוטמנת והממוחזרת לפי רשות מקומית. מאגר מידע מפורט שכזה חיוני לחיזוק מערך הניטור והבקרה לשם פיקוח על חומרי הפסולת המגיעים למתקני הקצה, היקפם, הרכבם ומקורם;

²⁹ יש לציין כי לפי המשרד להגנת הסביבה, שיעור המחזור וההשבה של הפסולת המוניציפאלית עמד בשנת 2014 על כ-26%. דברי הסבר למכתבו של השר להגנת הסביבה ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא: צו שמירת הניקיון (שינוי התוספת לחוק), התשע"ו-2016 – העלאת שיעור היטל הטמנה על פסולת יבשה, 3 בפברואר 2016.

³⁰ ענת קאופמן, מרכז מחזור, אגף פסולת מוצקה, דוא"ל, 21 באוקטובר 2014.

³¹ OECD, [Material recovery \(Recycling + Composting\)](#), Retrieved: May 16, 2016.



- **פיתוח שווקים למוצרים ממוחזרים:** עידוד ופיתוח שווקים למוצרי קצה ממוחזרים, כגון קומפוסט, כך שתיווצר על-פני זמן כדאיות כלכלית למחזור הפסולת העירונית.
- **הטמעת רעיון המחזור בציבור:** ייזום מסעות פרסום בכלי התקשורת לעידוד הפרדת אשפה במקור, והטמעת רעיון המחזור.

4. עמדות הצדדים

4.1. המשרד להגנת הסביבה

להלן התייחסות מר דוד לפלר, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, לנושאים השונים:³²

- **ניצול כספי הקרן לשמירת הניקיון (להלן: הקרן).** בשנים 2010-2014 הקרן השתמשה בכ-1.5 מיליארדי ₪ מכספי היטל ההטמנה לתמיכה (ישירה ועקיפה) ברשויות מקומיות, בתחומים הבאים: הפרדה במקור, הקמת מתקנים לטיפול ולמיון פסולת, הקמת מתקני טיפול בפסולת בניין, חינוך והסברה, שיקום מפגעי פסולת, סיוע לרשויות של מיעוטים ושל בדואים בתחום הטיפול בפסולת (כפוף להחלטות הממשלה). אם נוצר עודף תזרימי בשנה מסוימת, הרי שאין מדובר ב"עודף תקציבי", אלא בתכנון תזרימי ארוך טווח המיועד לממן את ההתחייבויות העתידיות בגין הפרויקטים השונים. ברוב הקולות הקוראים מצוינים תבחינים לחלוקת התמיכות לפי המדד החברתי-כלכלי או לפי המדד הפריפריאלי, תוך מתן העדפה לרשויות מקומיות הנמצאות בדירוג נמוך.
- **שימוש בכספי הקרן לצורך העסקת עובדים.** התקציבים המופנים למימון תקני כוח אדם שתפקידהם מתאימים למטרות הקרן אינם חורגים מהשיעור היחסי של הכנסות של קרנות סביבתיות בעולם המופנה להוצאות תקורה, ובכך אינם חורגים מהסטנדרטים המקובלים בעולם. כמו כן, פעילות הקרן לשמירת הניקיון ומטרתה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה בהיבטים שונים, תואמת את רוח החוק.³³ כספי הקרן מממנים, בין היתר, את עבודתם של 20 עובדים במשרד, שמהות תפקידם תואמת את מטרות הקרן. עובדים אלה עוסקים בליווי, בייעוץ, בבקרה ו/או בפיקוח על פרויקטים הממומנים מכספי הקרן. התובעים החיצוניים שהוסמכו על ידי היועץ המשפטי לממשלה לנהל הליכים פליליים בגין עבירות על חוקי הגנת הסביבה, ממומנים מהחשבון הכללי בקרן ובהתאם למטרות המוגדרות בסעיף 10(ב) לחוק, ביניהן ריכוז אמצעים כספיים למניעת מפגעים ועבירות סביבתיות. עם זאת, המשרד יבחן את היחס בין היקף הסיוע הכספי המופנה למימון פרויקטים ופעולות בהתאם למטרות הקרן, ובין היקף הסיוע המופנה למימון שירותים נלווים תומכים (כגון: שירותי רו"ח, ייעוץ מקצועי, פעולות יישום בקרה ופיקוח, ניהול מידע וכו'). הנהלת הקרן תקבע בעתיד הקרוב אמות מידה בנושא זה, בהתבסס על המלצות ארגון ה-OECD בנושא ניהול קרנות סביבתיות.³⁴
- **היטל ההטמנה.** היטל זה מגלם את העלויות החיצוניות של טיפול בפסולת (להבדיל מהעלויות הישירות של ההטמנה עצמה) ונועד לעודד מבחינה כלכלית הפחתה בכמויות הפסולת המועברות להטמנה. חלק מכספי ההיטל המתקבלים מיועדים לתמיכה ביצירת חלופות להטמנה, כגון: הפרדה במקור, הקמת פתרונות קצה

³² דוד לפלר, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, מכתב לעו"ד תומר רוזנר, היועץ המשפטי של ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא: הקרן לשמירת הניקיון, 13 ביולי 2015.

³³ סעיפים 10(א) ו-10(ב) לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 ותקנות שמירת הניקיון (קרן לשמירת הניקיון), התשמ"ו-1986.

³⁴ [OECD Recommendation of the Council on Good Practices for Public Environmental Expenditure Management \[C\(2006\)84\], June 8, 2006.](#)



לטיפול בפסולת ומחזור. בשנת 2014 אכן פחתה כמות הפסולת המועברת להטמנה בכ-5%, אך בכל מקרה מדובר בתהליך ארוך טווח שיארך כ-10 שנים, בהתאם לניסיון שנצבר במדינות אחרות בעולם. מחירי הטמנת הפסולת באירופה גבוהים משמעותית מאלה המוחלים בישראל. בנוסף, בישראל ישנה בעיה של משאב קרקע מוגבל ביותר. רשויות שלא יישמו בתחומן הסדרי הפרדה במקור ומיון פסולת נאלצות לשלם עבור ההטמנה עלויות הולכות וגדלות. רק אימוץ צעדי המדיניות של המשרד ויישום הסדרי הפרדה במקור (כולל הסדרי הפרדה לפסולת אריזות) ומחזור, יוכל להפחית את עלויות הטיפול בפסולת. למרות החובה שהושתה על הרשויות המקומיות בשנת 2011 להתקשר עם גוף מוכר לטיפול בפסולת אריזות, רק כ-190 רשויות עשו זאת עד עתה.

המשרד נקט 2 צעדים להוזלת מחירי הטיפול בפסולת: האחד, פרסום קול קורא לסיוע בטיפול החומר האורגני המופרד במקור ומועבר לתחנות המעבר. לפי קול קורא זה, ניתנת הנחה לחומר האורגני המופרד ברשויות והמחיר יישאר קבוע בשנתיים הקרובות; השני, הקמת ועדת מחירים בשיתוף משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, לבחינת האפשרות להטיל פיקוח על מחירי השירותים באתרי ההטמנה ובתחנות המעבר, לפי פרק ז' לחוק הפיקוח על המחירים.

המשרד מצר על העובדה שרשויות מקומיות רבות משלמות בכניסה לתחנת המעבר מחירי טיפול, הכוללים מרכיב בגין היטל הטמנה, על כל כמויות הפסולת, בין אם אלו מועברות להטמנה ובין אם הן מועברות למחזור או לחלופות הטמנה אחרות (שאינם מחויבים בתשלום היטל הטמנה). לצמצום תופעה זו, המשרד עירב את מרכז השלטון המקומי על מנת לסייע לרשויות המקומיות בבחינה ובהוצאה של המכרזים לקבלנים וכן בבחינה מחודשת של הסכמי ההתקשרות הקיימים בין הרשויות המקומיות לתחנות המעבר, התערבות שבעיניו היא הכרחית. שני צעדים אלה הם חלק ממדיניות ארוכת טווח לטיפול מושכל בפסולת, שתביא בסופו של דבר לצמצום ההטמנה ולטיפול בפסולת, כנדרש ממדינות מפותחות ב-OECD.

- **מערכת מחשוב לניהול ומעקב הכנסות.** מערכת לניהול ולמעקב אחר נתוני ההכנסות אמורה היתה להיכנס לשימוש במשרד בסוף שנת 2015. ההסתייגות בדוחות הכספיים של הרו"ח של הקרן מתייחסת לרישומי ההכנסות והחייבים בעבר;³⁵

לדברי מר יורם הורביץ, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, חינוך וקהילה במשרד להגנת הסביבה,³⁶ "היטל הטמנה מוטל על פי החוק לשמירת הניקיון על בעלי המטמנות. אלה גובים את דמי הטיפול במטמנה הכולל את כלל הוצאותיהם ובכלל זה עלות היטל הטמנה, על המטמינים באתר לרבות על תחנות המעבר. בעלי תחנות המעבר קשורים בהסכמים עם רשויות מקומיות אשר בחלק מהמקרים קובעים מחיר אחיד על כל הפסולת הנכנסת ללא הבחנה בין פסולת המגיעה מופרדת במקור ומיועדת למחזור או פסולת הממוינת בתחנה ומיועדת למחזור לבין פסולת מוטמנת. מצב זה אכן יוצר עיוות משום שהרשות אינה נהנית מהתועלת הכלכלית של פעולת הפרדה והמחזור ומשלמת מחיר גבוה שאינו משקף נכונה את העלויות והתועלות מהטיפול בפסולת (ההדגשה אינה במקור). תפקידה של הרשות המקומית להתאים את חוזי ההתקשרות שלה עם קבלני פינוי הפסולת ותחנות המעבר לשירותים הניתנים לה. החוזה צריך לשקף את מרכיבי העלות האמיתיים בתחנת המעבר ובכלל זה תועלות של העברת הפסולת למחזור וכמות הפסולת המועברת בפועל להטמנה. או במילים אחרות הרשות המקומית לא צריכה לשלם לבעלי תחנות המעבר מחיר אחיד עבור הפסולת, אלא לבצע התחשבות מפורטת

³⁵ עדיין אין בידי המשרד מערכת מיחשוב מלאה ומקיפה לניהול קנסות ולמעקב הכנסות, למרות שחלה התקדמות בנושא. במהלך שנת 2015 הוכנס מיחשוב למערכת הגבייה והיא עברה ממערכת גבייה ידנית למרכז גביית קנסות ממוחשב רק בחלקו, וזאת בהתאם ליכולות וליעדים של מערך המיחשוב. ערן היימיל, חשבות המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 10 במאי 2016.

³⁶ יורם הורביץ, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, חינוך וקהילה, המשרד להגנת הסביבה, דואל, 24 בנובמבר 2014.



ולשלם את מרכיב ההיטל רק על שאריות הפסולת שאיננה ממוחזרת ומועברת להטמנה. בדרך זו גם תבטיח הרשות המקומית קבלת החזר מלא עבור הוצאותיה לאיסוף בפסולת האריזות מתאגיד האריזות.

כספי ההיטל המועברים על-ידי בעלי המטמנות לקרן הניקיון משמשים לקידום מטרות הקרן כמוגדר בחוק. מניעת הטמנה וקידום המחזור היא המטרה המרכזית ולשם קידומה הקצה המשרד להגנת הסביבה ב-4 השנים האחרונות מעל למיליארד שקל. רוב רובם של הכספים הוקצו לרשויות המקומיות למימון הקמה והפעלה של מערכי הפרדה במקור, ולהקמת מתקנים מתקדמים למימון וטיפול בפסולת.

לפי המשרד להגנת הסביבה,³⁷ המשרד החל לגבש **מודל תמרוץ למחזור** של הרשויות המקומיות. לפי מודל זה, הרשויות המקומיות תקבלנה תמריץ כספי עבור הגידול בכל טון של פסולת ממוחזרת לעומת השנה הקודמת. המודל נמצא כעת בתהליכי גיבוש ועדיין לא פורסמו לשם כך על ידי המשרד קולות קוראים. לעומת זאת, כן פורסם עד כה על ידי המשרד קול קורא יחיד לאשכולות של רשויות מקומיות בפריפריה לסיוע באיסוף ובפינוי פסולת ולעידוד מחזור לשנים 2016-2018.³⁸ לפי קול קורא זה, המשרד הכין תכנית תלת-שנתית לאיסוף ולפינוי פסולת ולעידוד המחזור בפריפריה. לשם כך, המשרד יעניק סיוע כלכלי לעד 3 אשכולות של רשויות מקומיות בפריפריה לצורך הקמת מתקנים, לביצוע רכש ולביצוע פעולות נלוות נוספות, על מנת ליישם בתחומן את התכנית. התקציב שהעמיד המשרד במסגרת קול קורא זה עומד על **עד 100 מיליוני ₪**. הקול הקורא מיועד עבור חברות עירוניות בע"מ ("אשכולות"), שהוקמו על ידי רשויות מקומיות ושתואגדו באישור שר הפנים כתאגידים עירוניים, השייכים לרשויות החברות בלבד.

4.2. מרכז השלטון המקומי

בעבר, מרכז השלטון המקומי הביע חשש כי לא כל כספי היטל ההטמנה, אשר מהווים את חלק הארי של הכנסות הקרן והמשולמים על ידי הרשויות המקומיות לקבלני פינוי האשפה ולתחנות המעבר, אכן מועברים לקרן.³⁹ הרשויות משלמות היטל הטמנה בגין 100% מהפסולת המפונה משטחן בעוד שבפועל שיעור הפסולת המוטמנת עומד על כ-80%, ואילו כ-20% מהפסולת העירונית ממוחזרת. משמעות הדבר היא שכ-20% מההיטלים המשולמים על ידי הרשויות המקומיות אינם מגיעים לקרן, ומכאן שאינם מושקעים בפרויקטים בתחום הרשויות המקומיות. משמעות נוספת היא שמטרת ההיטל לצמצם את היקפי ההטמנות של פסולת ובכך לגרום לשינוי התנהגות, אינה מושגת במלואה, ולכן ההיטל מהווה למעשה מס נוסף, אשר איננו מועבר במלואו לשלטון המקומי, ואשר מושת עליו מס נוסף: המע"מ.

עד היום נצברו בקרן מאות מיליוני ₪, עובדה המייתרת את ייקורו הצפוי, בייחוד עד אשר יוקמו מתקני קצה המסוגלים לקלוט את היקפי הפסולת המיוצרת. בנוסף, הקצאות רבות של כספי הקרן לא מומשו בשנים האחרונות, לא בשל אי רצונן של הרשויות המקומיות לבצע פרויקטים, אלא בשל אי עמידה בתנאי הסף של הקולות הקוראים, הגורמת לאי יכולתן של הרשויות המקומיות לממש את הקולות הקוראים, וזאת בשל מספר רב של סיבות. למרות התשלומים הגבוהים של הרשויות המקומיות את היטלי ההטמנה, רק ב-50 רשויות הקרן טיפלה בתכנית הפרדת פסולת במקור, כך שרוב כספן של הרשויות המקומיות, בייחוד הגדולות, ירד כמעט כולו לטמיון, ולא שימש לתמיכה כספית רחבה באותן רשויות.

³⁷ שאול הויזר, רכז פעולות הקרן לשמירת הניקיון, אגף התקציבים, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 6 במרס 2016.

³⁸ המשרד להגנת הסביבה, ממשל זמין – תמיכות, [קול קורא לאשכולות של רשויות מקומיות בפריפריה לסיוע באיסוף ובפינוי פסולת ולעידוד מחזור לשנים 2016-2018](#), כניסה בתאריך: 7 במרס 2016.

³⁹ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה ומידע, מרכז השלטון המקומי, דוא"ל, 9 בנובמבר 2014.



לגבי הצו המוצע להעלאת היטל הטמנה על פסולת יבשה, לפי מרכז השלטון המקומי,⁴⁰ מדובר בייקור משמעותי של היטל הטמנה לגבי פסולת יבשה ובהזלה מזערית של ההיטל לגבי פסולת מעורבת. ולא רק זאת, אלא צפוי שגם הזלה מזערית זו תיוותר בידי תחנות המעבר ולא תגיע אל הרשויות המקומיות. כך, למעשה, יתייקר הטיפול בפסולת, בעקבות השינוי המוצע, כאשר מדובר בייקור דרמטי לגבי חלק מהרשויות. לגבי אחת הרשויות, הייקור אף יגיע לכדי 2 מיליוני ₪ בשנה.

בדברי ההסבר לחוק מצוין כי ייקור ההיטל של פסולת יבשה נובע בשל פערים בדיווחים המתקבלים מאתרי ההטמנה. לפי המרכז, ייקור ההיטל מחפה על מחדלו של המשרד להגנת הסביבה לבצע פיקוח ואכיפה הולמים על הדיווחים של הטמנת פסולת מסוג אחד או אחר. על המשרד לטפל בגורמים העבריינים ולא לייקר את שיעור היטל ההטמנה, המושת על הציבור ועל הרשויות המקומיות.

המרכז מלין על כך שבקופת הקרן לשמירת הניקיון הצטברו כמיליארד ₪ וחצי, שנגבו מהציבור כהיטל הטמנה, ובכל זאת בוחר המשרד לייקר באופן משמעותי את היטל הטמנה על פסולת יבשה. בנוסף, למרות השתתף ההיטל, עד כה שיעור מחזור הפסולת המעורבת לא גדל. כלומר, לטענת המרכז, ההיטל כשל מלמלא את הייעוד שנקבע לו בחוק. כשלים נוספים שמונה המרכז הם: מספרם המצומצם של אתרים מתקדמים לטיפול בפסולת וחוסר בחלופות להטמנה. מכאן, שאין כל הצדקה להמשיך ולגבות את היטל הטמנה, שהפך מהיטל – למס.

4.3. מרכז המועצות האזוריות

ד"ר מטי צרפתי, יו"ר ועדת סביבה וקיימות במרכז המועצות האזוריות,⁴¹ מביע את התנגדות מרכז המועצות האזוריות לצו המוצע, שמשמעותו היא העלאת שיעור היטל הטמנה על פסולת יבשה, וזאת מהנימוקים הבאים:

- היטל הטמנה מהווה, למעשה, מס המושת על תושבי הרשויות המקומיות מזה 8 שנים, ושבינו הצטברו בקרן לשמירת הניקיון למעלה ממיליארד ₪, אשר לא נעשה בהם שימוש כנדרש. מרכז המועצות האזוריות ומרכז השלטון המקומי הגישו בג"ץ כנגד המשרד להגנת הסביבה בגין היטל הטמנה ודרשו למצוא פתרון למצב או לחלופין, לבטל את ההיטל;
- בפועל, לא נעשה שימוש בהכנסות מההיטל לעודד מחזור פסולת, למנוע את המשך ההטמנה ולעודד פרויקטים סביבתיים אחרים, והכספים אף מנוצלים לשימושים אחרים, הזרים למטרותיה הרשמיות של הקרן;
- הפחתת היטל על פסולת מעורבת הוא באחוזים בודדים, לעומת ייקור ההיטל בשיעור גבוה על פסולת יבשה. כתוצאה מכך, הוצאות הרשויות המקומיות תגדלנה כתוצאה מהטלת מס נוסף זה (ההדגשה במקור);
- המשרד מגבה את ייקור ההיטל, אולם מאידך אינו מפתח או תומך בעריכת יוזמות להקמת פתרונות הקצה, הנדרשים לטיפול בפסולת הרטובה והיבשה. ללא פתרונות קצה, לא ניתן לצמצם את כמות הפסולת המועברת להטמנה ועל-ידי כך לחסוך בתשלום ההיטל. כך, למעשה, מתרחש מצב לפיו גם הפסולת היבשה מחויבת בהטמנה, והרשויות המקומיות הן אלו אשר חייבות לממן את תוספת העלות;
- במקרה של המועצות האזוריות הבעיה חמורה יותר, בשל הפריסה הגיאוגרפית הרחבה שלהן, וכתוצאה מכך מרחקי איסוף הפסולת הם גדולים. עובדה זו מאמירה את עלויות השינוע של הפסולת, זאת בנוסף להאמרת מחיר היטל הטמנה;
- כְּשֶׁל בפעולת המשרד להגנת הסביבה כמאסדר (רגולטור), בשל העובדה שאינו יוצר את תנאי השוק להגנת הפסולת היבשה למחזור. כך, למשל, במועצות האזוריות קיים חסך בכלי אצירה ייעודיים לצורך איסוף פסולת

⁴⁰ מכתבם של חיים ביבס, יו"ר מרכז השלטון המקומי, ושל גיל ליבנה, יו"ר ועדת איכות הסביבה במרכז השלטון המקומי, לשר להגנת הסביבה וליו"ר ועדת הפנים, שכותרתו: צו שמירת הניקיון (שינוי התוספת לחוק), התשע"ו-2016 – עמדת מרכז השלטון המקומי, 16 במרס 2016.

⁴¹ ד"ר מטי צרפתי, יו"ר ועדת סביבה וקיימות (וראש המועצה האזורית יואב), מרכז המועצות האזוריות, מכתב לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בנושא: צו שמירת הניקיון (שינוי התוספת לחוק), התשע"ו-2016 – העלאת שיעור היטל הטמנה על פסולת יבשה, 15 בפברואר 2016.



אריזות, ועל כן פסולת זו מובלת להטמנה עם שאר הפסולת היבשה, עובדה הגורמת לתשלום היטל הטמנה בגין פסולת האריזות על ידי הרשות המקומית;

- קיימים כוחות שוק המסווגים באופן לא מהימן את הפסולת שלהם לכזו שהיטל ההטמנה עליה נמוך יותר. המשרד מתקשה להתמודד עם כוחות שוק אלה, העושים ככל יכולתם לשלם היטל הטמנה מופחת. כך קרה, למשל, שתחנות המעבר ניצלו לרעה פירצה זו, בסווגן את כל הפסולת העוברת דרכן כשאריות מיון, שנהנו מהיטל מופחת. המשרד נאלץ לבטל את התעריף המופחת הזה כתוצאה מפעולתן של תחנות המעבר;

- כישלון המשרד כמאסדר לבצע אכיפה, פיקוח ובקרה הוא זה שגרם לו לייקר את היטל ההטמנה על הפסולת היבשה, ובכך להטיל מס נוסף על הרשויות המקומיות, בייחוד בימים בהם בעיית יוקר המחיה בישראל תופסת תאוצה. על כן, במקום להעלות את ההיטל, על המשרד לייצר את הכלים, שיאפשרו לו לגבות היטל בצורה מהימנה;

המרכז מברך על המהלך שמקדם בימים אלה המשרד, להכנסת מתקני קצה (מטמנות ותחנות מעבר, בשלב ראשון) לשם פיקוח על המחירים. צעד ראשון זה הוא חשוב לאסדרת טיפול הפסולת בישראל, מכיוון שהוא מחייב פיקוח ובקרה מול מתקני הקצה, שיאפשרו להותיר את היטל ההטמנה על פסולת יבשה על כנו מבלי להעלותו, ואף להשיב את התעריף המופחת לשאריות מיון, צעד חיוני לשם תמרוץ פתיחת מתקני קצה.

4.4. עמותת "אדם, טבע ודין"⁴²

עמותת "אדם, טבע ודין" מעלה את הנקודות הבאות לגבי פעילות הקרן לשמירת הניקיון:

- **היטל ההטמנה.** העמותה מביעה את חששה מפני יוזמות שונות הפוגעות במטרתו של ההיטל, שהינה לפתח חלופות להטמנה (בעיקר זו של פסולת אורגנית, המהווה כ-40% מהפסולת ואת עיקר הבעיה הסביבתית) ולעודד מחזור. לפי העמותה, כ-70%-80% מכספי הקרן צריכים להיות מיועדים למטרה זו. מגמה זו נהוגה גם במדינות אירופה, שהוחלט באחרונה לחייבן בהפרדה במקור של פסולת אורגנית עד לשנת היעד 2025.⁴³ העמותה ממליצה לטפל בדחיפות בהסרת חסמים להקמת מתקני קצה לפסולת אורגנית,⁴⁴ ולתמוך בהקמת מתקני קצה קיימים ביוזמת הרשות המקומית; לממש התחייבויות קיימות בקרן הניקיון בתקופת מעבר עד להקמת מתקני הקצה; לטפל בדחיפות בנושא מחירי תחנות המעבר ולאסור בחוק לערבב פסולת מופרדת; לבחון אפשרות להעניק הנחה בהיטל הטמנה לכל טון מופרד במקור, העומד בתבחינים של איכות; לאכוף בחוק על תושבי הרשויות המפרידות, הפרדה של פסולת אורגנית, על ידי שימוש בכלי אצירה לסוגי הפסולת השונים (כפי שקיים בחוק האריזות לגבי פסולת אריזות); להטיל איסור על הטמנת פסולת אורגנית שלא מוינה, על מנת להגביר באופן משמעותי את כדאיות המחזור. העמותה מלינה על המצב הנוכחי, לפיו השר הנוכחי להגנת הסביבה אינו מקדם את הנושא, בניגוד להמלצות ה-OECD, ובכך מחזיר את המצב לאחור.

- **התנהלות הקרן לשמירת הניקיון.** העמותה פנתה לשר להגנת הסביבה על מנת להרחיב את הרכב הנהלת הקרן, כך שלצד שני נציגי השלטון המקומי ימונה גם נציג מטעם ארגוני הסביבה. בנוסף, העמותה דורשת מהמשרד להגביר את שקיפות פעולותיה של הקרן. לדידה, כיום הקרן אינה נוהגת בשקיפות ציבורית: המידע

⁴² עו"ד אסף רוזנבלום, מנהל המחלקה המשפטית, עמותת "אדם, טבע ודין", דוא"ל, 19 במאי 2016.

⁴³ EUR-Lex (EUROPA), [Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, 1999/31/EC on the landfill of waste etc.](#), Retrieved: May 19, 2016.

⁴⁴ דוגמאות לחסמים כאלה הן: **מחסור במתקני קצה**; **ריכוזיות בשוק המחזור**, המתבטאת במספר מצומצם של תחנות מעבר או של קבלני פינוי או של מתקני טיפול ביולוגי זמינים ופעילים באזורים מסוימים – תחרות מצומצמת המאפשרת למפעילי האתרים להעלות מחירים ומקטינה את הכדאיות הכלכלית של המחזור עבור הרשויות המקומיות; **היעדר תמריץ כלכלי לרשות המפרידה** הנובע מהסיבה שהחיסכון בהיטל ההטמנה אינו בא לידי ביטוי בעלויות הכניסה בתחנות המעבר; **חוסר ודאות** עבור הרשויות המקומיות ועבור היוזמים, הנגרם מכך שהמשרד להגנת הסביבה לא בנה תכנית "חומשי", הכוללת לוחות זמנים, יעדים, היקפים ויישום כלי מדיניות משלימים. חוסר ודאות זה מעכב את התפתחות שוק הפסולת האורגנית.



הנגיש כיום לציבור אינו באמת מאפשר לו להבין אילו שימושים נעשים בכספי הקרן ואילו החלטות מתקבלות. כך, פרוטוקולים והחלטות אינם מתפרסמים ולא פורסמו מעולם; לא מפורסמת רשימה מסודרת של התמיכות ושל היקף התקציב שמומש; נהלי הקרן אינם מפורסמים; אין פרסום על-פי חוק של דיווחי הנהלת הקרן והשר לכנסת.

- **המלצות לעתיד.** ניתן לשקול את אופן הוצאת כספי קרן הניקיון, כך שבמקום להקצותם באמצעות מנגנון של קולות קוראים, תיעשה הקצאה שוויונית עבור הרשויות המקומיות באמצעות **מפתח ואמות מידה שייקבעו**. הרשויות המקומיות תקצינה את כספי הקרן בהתאם לשיקול דעתן, אך ורק עבור מטרות מוגדרות ובהתאם לתכניות מקצועיות שיאשר המשרד להגנת הסביבה, ושתפוקחנה על ידיו. המדיניות הכללית של הקרן והתבחינים בנושא ייקבעו בלעדית על ידי הנהלת הקרן.
- **מודל התמרוץ.** המשרד להגנת הסביבה הנפיק קול קורא, שנועד לתמרץ רשויות מקומיות להגדיל את כמויות הפסולת הממוחזרת והמושקפת בשנים 2016-2020. התמרוץ ייעשה באמצעות תמיכה כספית לכל גידול בטון שימוחזר או שתבוצע בו השבה. מודל התמרוץ שהכין המשרד הוא חמש-שנתי, ונועד לתמרץ את הגדלת שיעור המחזור וההשבה של הפסולות העירוניות ברשויות המקומיות, לצמצם את הצורך בהטמנה ולייעל את ניהול משק הפסולת בישראל. לפי העמותה, התכנית לא פורסמה לציבור ולא התקיים לגביה דיון ציבורי ומקצועי ראוי. יוזמה שכזו אינה מקובלת בעולם, וקשיים רבים עומדים בפני מימושה. כמות הפסולת הנוצרת ברשות המקומית והכמות הממוחזרת אינן ידועות למשרד, למרות שהן מהוות את הבסיס לכל ההתחשבות והסבסוד. העמותה אינה שוללת את רעיון התמרוץ, אך לדידה אי עריכת דיון וסיעור מוחות מעמיקים, בשיתוף בעלי העניין ובייחוד הרשויות המקומיות, אינה קבילה.

