פרויקט הפרדה במקור
של פסולת ביתית ברשויות המקומיות

תקציר

רקע כללי

מדי שנה מיוצרת בישראל פסולת עירונית ומסחרית במשקל 5.4 מיליון טון, ובממוצע כ-1.7 ק"ג לאדם ביום. קצב הגידול בהיקף הפסולת הוא 1.8% בשנה בממוצע. לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להגנת הסביבה או המשרד) לשנת 2015, מתבצע מיחזור של 20% מכלל הפסולת, והיתר מועבר להטמנה. עקב הטמנת הפסולת נוצרים מפגעים סביבתיים שונים: זיהום אוויר וריח, פליטת גזי חממה, וזיהום קרקע ומי תהום, הפוגעים בבריאות הציבור וכן מנוצלים שטחי קרקע המהווים משאב במחסור.

היעד שקבע המשרד להגנת הסביבה הוא מיחזור של 50% מהפסולת עד שנת 2020 ובמהלך השנים השקיע משאבים בקידום יעד זה, בין היתר לשם הפחתת ההטמנה. מיחזור ושימוש יעיל בפסולת במקום הטמנתה בקרקע, על כל המפגעים העלולים לנבוע מכך, הם ערכים סביבתיים חשובים ביותר. קידומם באמצעים שונים, לבד מהתועלת הסביבתית הטמונה בהם למדינה ולתושביה, עשוי לתרום לשילובה של מדינת ישראל במתווה מדיניות בין-לאומי לפיתוח בר-קיימה.

מתוקף חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), הוקמה בשנת 1986 הקרן לשמירת הניקיון (להלן גם - הקרן), בין היתר כדי לרכז כספים לטיפול בפסולת ולמיחזורה. הקרן מנוהלת במסגרת המשרד להגנת הסביבה. אחד ממקורות ההכנסה של הקרן הוא היטל הטמנה אשר הוטל משנת 2007 על מפעילי אתרי הטמנה, והם גובים אותו מהרשויות המקומיות, במישרין או בעקיפין, עבור הקרן. מכאן שבפועל מפעילי אתרי ההטמנה משמשים צינור להעברת הכספים מהרשויות המקומיות לקרן. מטרת הטלת היטל ההטמנה היא ליצור תמריץ שלילי להטמנתה של פסולת בקרקע ובכך להפחית את כמות הפסולת המוטמנת.

בשנים 2009-2012 פרסם המשרד להגנת הסביבה שלושה "קולות קוראים" לקידום הפרדה של פסולת ביתית בבית התושב לשני זרמים - הפרדת הפסולת לזרם רטוב ובו חומר אורגני רקבובי (להלן - פסולת רטובה), שיאסף בפחים חומים, ולזרם יבש ובו שאר מרכיבי הפסולת שיאסף בפחים ירוקים (להלן - פסולת יבשה). פרסום הקולות הקוראים נועד לעודד רשויות מקומיות להשתתף מרצונן בפרויקט הפרדת הפסולת במקור באמצעות תמיכה, מאחר שהן אינן מחויבות לעשות כן. במסגרת שלושת הקולות הקוראים הקצה המשרד להגנת הסביבה כספים לרשויות המקומיות שהסתכמו בכחצי מיליארד ש"ח.

בד בבד עם פרסומם של הקולות הקוראים להפרדת פסולת הביתית במקור קידם המשרד להגנת הסביבה את חקיקתו של החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 (להלן - חוק האריזות), והוא האחראי ליישומו. החוק מחייב את הרשויות המקומיות להתקשר עם תאגיד המיחזור "תמיר", תאגיד של יצרנים

ויבואני אריזות, שהוא "גוף מוכר" לפי חוק האריזות. במסגרת ההתקשרות, הרשות המקומית נדרשת לפרוס פחים כתומים לאיסוף פסולת אריזות, ולפנותם בעצמה למתקני מיחזור תמורת תשלום מתאגיד "תמיר", בהתאם לתעריף שנקבע מראש.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 - מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי קבלת ההחלטות ואת אופן יישומו של קול קורא 30/2010 - "סיוע לרשויות המקומיות המקדימות את המעבר להפרדה במקור של פסולת לשני זרמים" (להלן - פרויקט הפרדת פסולת במקור, או פרויקט ההפרדה במקור), שפורסם בספטמבר 2010. הביקורת בוצעה במשרד להגנת הסביבה ובעיריות אשקלון, חדרה, קריית ביאליק ורמת השרון. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר, במשרד הפנים, ברשות להגבלים עסקיים ובמרכז השלטון המקומי.

הליקויים העיקריים

הליך קבלת ההחלטות של המשרד להגנת הסביבה בנוגע להפרדת הפסולת הביתית במקור

הליך קבלת ההחלטות, לבחירת החלופה המועדפת להפחתת היקף ההטמנה ובכלל זה בחינת החלופה של פרויקט ההפרדה במקור, אשר הוחל ליישמה בשנת 2010, היה לקוי. המשרד לא אסף וניתח נתונים בסיסיים על העלויות שהמשק יישא בהן במסגרת יישום כל אחת מהחלופות להפחתת היקף ההטמנה, ועל מתקני הטיפול בפסולת הקיימים והמתוכננים להיבנות. בנוסף לא נמצא תיעוד לבחינת ישימות פרויקט ההפרדה במקור, לרבות עמדותיהם של גורמים במשרד האוצר ומפעילי אתרים לטיפול בפסולת, כולל: הערכה מבוססת אודות אחוז הפסולת המופרדת הצפוי, עלות הקמתם ומשך תקופת הקמתם של מתקני הקצה. כמו כן המשרד לא אסף נתונים אודות נכונותן של הרשויות המקומיות להשקיע כספים ביישום הפרויקט ונסמך לאורך הליך קבלת ההחלטות על נתונים חלקיים והשערות שאינן נתמכות בנתונים מבוססים.

בחינה כלכלית של עלות הפרדת פסולת במקור למשק לעומת חלופות אחרות, שנערכה במשרד בשנת 2013 העלתה כי ביצוע הליך של הפרדת פסולת במקור וטיפול בפסולת באמצעות מתקני קצה כדי לחסוך בקרקע, אינה כדאית מבחינה כלכלית, אלא אם ערך דונם קרקע להטמנה יעלה על 6.8 מיליון ש"ח. למרות התפתחות טכנולוגית המגבירה את הכדאיות הכלכלית של מיון הפסולת במתקן מיון ומפחיתה את כמות הפסולת המועברת להטמנה, המשרד להגנת הסביבה לא דן בנושא.

היעדר תכנון ארוך טווח ליישום פרויקט ההפרדה במקור

למשרד להגנת הסביבה אין תכנית ארוכת טווח הכוללת אבני דרך רב-שנתיות להפחתת הטמנת הפסולת, לרבות יישום מקביל של שיטות נוספות להגדלת המיחזור, כגון איסוף חומרים בני מיחזור, איסוף פסולת אריזות והקמת מתקני טיפול בפסולת; תרגום של התכנית למטרות, ליעדים, למדדים, לתקנות תקציביות ולמשימות בנות ביצוע.

המסגרת התקציבית לפרויקט הפרדת הפסולת הוגדלה כמה פעמים בפרק זמן קצר. לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי ההגדלות בוצעו לאחר שהתקיים הליך קבלת החלטות שהתבסס על נתונים מתאימים. הדבר חמור במיוחד נוכח התנגדות הדרג המקצועי במשרד האוצר להגדלת מסגרת התקציב.

השלכות התנהלות המשרד להגנת הסביבה על ביצוע הפרויקט ברשויות המקומיות

למרות שלמשרד להגנת הסביבה לא היתה תכנית על הפרדת פסולת לזרם רטוב בד בבד עם הפרדת פסולת אריזות, הוא פעל לכך שהרשויות המקומיות יידרשו להפריד פסולת לפסולת רטובה, פסולת אריזות ופסולת שיורית. מהצהרות המשרד עלה כי הצטרפות רשות מקומית לפרויקט תחסוך לה כספים בשל התקנתן המתוכננת של תקנות בנושא.

רק יותר משנה לאחר שהחל ליישם את פרויקט ההפרדה במקור, הפיץ המשרד להגנת הסביבה את טיוטת התקנות שקידם למשרד המשפטים, למשרד הפנים ולמרכז השלטון המקומי, שהתנגדו לתקנות והביאו לבסוף לכך שהמשרד להגנת הסביבה החליט להפסיק לקדמן. בתקנות אלה היה כדי להשפיע במישרין על הרשויות המקומיות.

בפועל, כל עוד התקנות לא הותקנו, הצטרפותה של רשות מקומית לפרויקט ההפרדה במקור השיתה עליה עלות נוספת לעומת רשות מקומית שלא נכללה בפרויקט. התנהלות המשרד הקשתה על הרשויות המקומיות לקבל החלטה מושכלת והן נאלצו להחליט אם להצטרף לפרויקט בלי שהיה בידיהן מידע נדרש. גם החלטתו של המשרד להגנת הסביבה להפסיק לקדם את התקנת התקנות לא לוותה בהפצת מסמך כלשהו מטעמו המבהיר החלטה זו.

תמיכה כספית להקמת מתקנים לטיפול בפסולת ובפעילותם

במועד סיום הביקורת פעלו ארבעה מתקנים בלבד לטיפול בפסולת רטובה. בשל מיעוט פתרונות הקצה לטיפול בפסולת ביתית נוצרות בעיות שונות: בשנים

2015-2003 היה שיעור הפסולת המוטמנת 80% מכלל הפסולת, ושיעור זה נותר קבוע במשך כל אותן שנים; הועלו כמה מקרים שבהם הוטמנה פסולת רטובה לאחר שמוינה; וגדלו העלויות לפינוי הפסולת הרטובה המושתות על הרשויות המפרידות.

בשל התמשכות ההליכים להקמת מתקני הפרדה חדשים, העבירה הקרן לשמירת ניקיון עד סוף שנת 2015 רק כ-30 מיליון ש"ח, שהם כ-8% בלבד מסך ההתחייבויות שהקצתה למקימי המתקנים לצורך תמיכה במתקנים לטיפול בפסולת.

במסגרת "קול קורא" של המשרד להגנת הסביבה הוא הקצה למפעילי מתקני טיפול בפסולת רטובה כ-8.7 מיליון ש"ח בתמורה לכך שיעניקו הנחה לרשויות המקומיות. בשל אופן התמיכה של המשרד במפעילי המתקנים עלויות הטיפול בפסולת היו גבוהות מהעלויות שהיה נושא בהן אילו היה תומך ישירות ברשויות המקומיות שהפרידו פסולת. יתרה מזו, לצורך חישוב סכום התמיכה במפעילי המתקנים, המשרד הסתמך על הצהרותיהם של מפעלי המתקנים עצמם, בלי שבדק את נכונותן.

פיקוח על התחרות בשוק הפסולת

בנובמבר 2011 פנה השר להגנת הסביבה לרשות להגבלים עסקיים "בכדי שתבחן את הריכוזיות בתחום הפסולת". לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה משנת 2013, הריכוזיות והשליטה של מונופולים בשוק הפסולת מייצרות [להם] רווחים עודפים של מאות מיליוני ש"ח בשנה, הגורמים לעליית יוקר המחיה של הציבור. המשרד מצא, בין היתר, כי במשך השנים מחירי דמי הכניסה לאתרי הטיפול בפסולת הועלו באופן חד-צדדי, לעתים בשיעור ניכר; כי אתרים אלה גובים מהרשויות המקומיות הקטנות דמי כניסה גבוהים יותר מאלו הנגבים מהרשויות המקומיות הגדולות; וכי אתרי הטיפול בצפון ובמרכז גובים דמי כניסה גבוהים יותר מאלו שבדרום. המשרד להגנת הסביבה מצא כי תשלומי היתר של הרשויות המקומיות לאתרי הטיפול בפסולת מסתכם בכ-110 מיליון ש"ח לשנה, לפי חשבון ראשוני ושמרני.

למרות האמור לעיל, המשרד להגנת הסביבה התמהמה בהפעלת סמכותו להטיל במשותף עם משרד האוצר פיקוח על מחירי הטיפול בפסולת. בתקופת הביקורת הוחלט להטיל חובת דיווח על העוסקים בתחום הפסולת כדי לאסוף מידע, אולם טרם הוחלט אם להטיל פיקוח על מחירי הטיפול בפסולת.

התנהלות הרשויות המקומיות כגורמת לתחרות מועטה בשוק הפסולת

רשויות מקומיות, ובהן עיריית חדרה, התקשרו עם קבלנים בהסכם לטיפול כולל בפסולת (מכרז פאושלי). במכרז מסוג זה הרשות המקומית אינה יודעת מה עלות הטיפול בפסולת בכל אחד ממקטעי הטיפול, ובהיעדר מידע כאמור, קיים קושי לייעל את הטיפול בפסולת בכל מקטע ומקטע. יתרה מזו, פרסום מכרזים מסוג זה גורם להקטנת מספר המציעים במכרזי הרשויות באופן הפוגע בתחרות בשוק הפסולת.

פיקוח על העברת תשלומי הרשויות המקומיות בגין "היטל הטמנה" למשרד להגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה אינו מקיים כל בקרה שמטרתה להבטיח כי תשלומי היטל ההטמנה ששילמו הרשויות המקומיות, המסתכמים במאות מיליוני שקלים, אכן מועברים לייעודם - הקרן לשמירת הניקיון. המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים לא פעלו כדי להבטיח כי כל כספי היטל ההטמנה, שאותם משלמות הרשויות המקומיות משנת 2007, המסתכמים במאות מיליוני שקלים, אכן יועברו לקרן לשמירת הניקיון.

היערכות הרשויות המקומיות ליישום פרויקט ההפרדה במקור

הרשויות המקומיות הגישו למשרד להגנת הסביבה תכניות מפורטות ותכניות תפעוליות-עסקיות המבוססות על הנחות הנוגעות למרכיבים אשר עליהם לא היה להן מידע מלא הנסמך על ניסיון קודם של הפרדת פסולת לשני זרמים, שלפיו אפשר היה לקבוע אם התכניות שהגישו ישתלמו מהבחינה הכלכלית. המשרד אישר את התכניות אף שלכאורה בעת אישורן היה עליו לדעת שמדובר בהנחות שאינן מבוססות על איסוף נתונים מוקדם, ולכן התכניות אינן יכולות לשמש בסיס להחלטה אם לאשר את הצטרפותה של רשות מקומית מסוימת לפרויקט ואם בעתיד תוכל להמשיך לעמוד בתנאיו.

רק כשנה לאחר תחילת יישום הפרויקט הכינה עיריית **רמת השרון** תכנית תפעולית-עסקית שמצאה כי הפעלת הפרויקט כרוכה בתוספת עלות שנתית של 560,000 ש"ח. אולם מועצת העירייה לא קיימה כל דיון בממצאים אלו.

עיריית **אשקלון** חישבה את עלויות הטיפול בפסולת בהתבסס על שינועה למתקן טיפול אשר צפוי היה להיסגר בתוך כשנה. יתרה מזו, אף שלפי התכנית המפורטת שהגישה העירייה למשרד להגנת הסביבה הייתה העירייה צפויה להפסיד כספים בגין תפעול הפרויקט, מועצת העירייה לא דנה בהשפעות הכלכליות של

ההצטרפות לפרויקט, ולבסוף, כשנה לאחר תחילת יישום הפרויקט, החליטה המועצה להפסיקו.

הקמת מערך נפרד ברשויות המקומיות לאיסוף פסולת רטובה

עיריית **רמת השרון** פרסה פחים חומים על המדרכות, ובצמוד לגדרות בתים צמודי קרקע ללא תכנון הנדסי להתאמת משטחי ההצבה וללא שיתוף הציבור לפני פריסתם. הדבר עורר את התנגדות התושבים לפריסת הפחים ולפרויקט ההפרדה במקור.

עיריות **חדרה ורמת השרון** הציבו פחים בעלי מאפיינים שונים מאלו שנקבעו בתכניתן המפורטת בלי שווידאו שהם מתאימים לייעודם, ובכך גרמו למטרדים מיותרים.

התקשרות הרשויות המקומיות עם קבלן פינוי פסולת והפיקוח על פינוי הפסולת המופרדת

עיריות **חדרה וקריית ביאליק** הסדירו את פינוי הפסולת המופרדת מול קבלן פינוי הפסולת באיחור ניכר, וגם כאשר עשו כן לא כללו בהסכמי ההתקשרות פרטים מהותיים שיבטיחו שפינוי הפסולת יתבצע כנדרש; עיריית **רמת השרון** לא ביצעה בקרה רציפה על הליך פינוי הפסולת המופרדת, הרטובה והיבשה, על ידי קבלן פינוי כדי למנוע ערבוב של הפסולת שכבר הופרדה, כפי שאכן קרה. למרות ריבוי התלונות בנושא, עיריית **חדרה** לא פעלה בנחישות כדי להבטיח כי פינוי הפסולת מתבצע בהתאם לנדרש.

מדידת איכות הפרדת הפסולת

אף שנתונים על איכות הפרדת הפסולת הכרחיים לצורך הערכת מידת הצלחתו של פרויקט הפרדת הפסולת במקור ולצורך שקילת כדאיות המשך הפרויקט, הפקת לקחים ויישומם, המשרד להגנת הסביבה לא דרש מהרשויות המקומיות למדוד את איכות הפסולת במסגרת פרסום הקול הקורא. אף שבשנת 2014 דרש המשרד להגנת הסביבה דרישה נוספת מהרשויות ולפיה היה עליהן לבדוק את איכות הפרדת הפסולת, הוא לא הקפיד על יישום דרישתו והסתפק בנתונים חלקיים או חסרים של חלק מהרשויות המקומיות.

הפסקת הפרויקט על ידי חלק מהרשויות המקומיות

שלוש מארבע הרשויות שנבדקו הפסיקו את הפרויקט במהלכו: עיריית **רמת השרון** הפסיקה בפועל את יישום פרויקט ההפרדה במקור כשלוש שנים לאחר שפרסה פחים ב-26% מבתי האב בעיר, ושלא לפי תנאי הקול הקורא ולא בהתבסס על החלטה מנומקת שהתקבלה לאחר שקילת החלופות השונות והנסמכת על מדיניות שגיבשה בנושא; עיריית **חדרה** פרסה פחים חומים בכ-54% מבתי האב בעיר, ולמרות הצהרותיה על המשך קידום הפרויקט, היא פסקה מפריסת פחים נוספים עד לסיומו באוגוסט 2015, ועיריית **אשקלון** פרשה מפרויקט ההפרדה במקור באופן חד-צדדי לאחר שפרסה פחים ב-23% מבתי האב בתחום שיפוטה, בלי שמועצתה קיבלה החלטה בנושא ובלי שטרחה לעדכן בכך את המשרד להגנת הסביבה.

ההמלצות העיקריות

על המשרד להגנת הסביבה לבחון את פרויקט ההפרדה במקור על סמך נתונים בדוקים שיתבססו על תוצאות הפעלתו ברשויות המקומיות שנכללו בו. על המשרד לקבל החלטות לגבי המשכו או הפסקתו של הפרויקט על סמך הלקחים שיופקו.

על המשרד להגנת הסביבה לקבוע את התייחסותו לאיזון בין השיקולים הסביבתיים לשיקולים הכלכליים והתפעוליים, וכן עליו להחליט - על סמך הליך סדור של קבלת החלטות - מהי השיטה המועדפת עליו להפחתת הטמנת הפסולת.

על המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר לפעול ביתר שאת נגד השפעות הריכוזיות של שוק הפסולת כדי להפחית את תשלומי היתר בסך מאות מיליוני שקלים מכספי הציבור.

על המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים לפעול במשותף כדי להבטיח כי תשלומי היטל ההטמנה, הנאמדים במאות מיליוני ש"ח, הניגבים מכספי ציבור והמשולמים לנותני שירותים המטפלים במקטעי הפסולת, אכן מועברים בסופו של דבר לייעודם - קופת הקרן לשמירת הניקיון.

על המשרד להגנת הסביבה להקפיד כי תכניותיו הכלכליות הנוגעות לתמיכה בהפעלת פרויקט ברשויות מקומיות יסתמכו על מידע מבוסס בדבר כדאיותו הכלכלית של הפרויקט לאותן רשויות.

על המשרד להגנת הסביבה להקפיד לאסוף מידע חיוני טרם תמיכה במתקנים לטיפול בפסולת, כאשר תמיכתו זו מבוססת על מידע זה.

על משרד הפנים, בהיותו המאסדר של הרשויות המקומיות, לפעול כדי להבטיח כי התקשרות הרשות המקומית עם נותני שירותים לטיפול במקטעי הפסולת תתבצע בשקיפות תוך חיסכון בכספי ציבור.

על הרשויות המקומיות, בהיותן נאמן הציבור ומכוח עקרונות היעילות והחיסכון, ולנוכח העובדה שחלק ניכר מהוצאותיהן התקציביות מיועד לפינוי פסולת ולטיפול בה, להקפיד לקבל מידע על עלות הטיפול בפסולת בכל אחד ממקטעי הטיפול בה, לעבד מידע זה, ולהשתמש בו כדי להבטיח שההוצאות על הטיפול בפסולת יהיו מועטות במידת האפשר. משהביעו את הסכמתן ליטול חלק בפרויקט ההפרדה במקור ולקבל מהמדינה תמיכה לשם כך, על הרשויות המקומיות לפעול בנחישות לביצוע הפרויקט ולוודא כי הכספים המושקעים בו ינוצלו לקידומו.

על הרשויות המקומיות להבטיח כי הסכמי ההתקשרות בינן לבין נותני שירות לטיפול בפסולת יהיו מפורטים ויכללו סעדים בגין הפרתם.

על הרשויות המקומיות להקפיד כי המוקדים העירוניים יעבדו בתיאום מלא עם המחלקות השונות ברשויות המקומיות ועל פי נוהלי עבודה מוגדרים, וכי הם יטפלו כנדרש בפניות ובתלונות של התושבים ויתעדו את הטיפול בהן.

סיכום

משרד מבקר המדינה מכיר בחשיבותו של היעד שקבע המשרד להגנת הסביבה - הפחתת כמות הפסולת המוטמנת, לשם קידום הערך של השמירה על הסביבה.

שש שנים לאחר שהחלו המשרד להגנת הסביבה ורשויות מקומיות בהפעלת פרויקט הפרדת פסולת במקור, ולאחר שגורמים אלה השקיעו בו מאות מיליוני שקלים, לא הושגה התקדמות ממשית בהפחתת כמויות הפסולת המוטמנת, ושיעור המימוש של פוטנציאל ההפרדה ברשויות המקומיות שהשתתפו בפרויקט היה 14% בחודש בלבד. חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו אף הפסיקו את פעילותן בפרויקט. על המשרד להגנת הסביבה לבחון את יישום הפרויקט ברשויות שהשתתפו בו ולקבל החלטות המבוססות על הפקת לקחים בהתאם לממצאים שהועלו בעקבות הפעלתו.

פרויקט הפרדת הפסולת במקור התאפיין בהליך קבלת החלטות לקוי, שהתאפיין בחסרונם של נתונים מהותיים והעדרן של תכניות ארוכות טווח.

הפעלת פרויקט ההפרדה במקור החלה עוד לפני שנמצאו מתקני קצה בהיקף הדרוש לקליטת הפסולת הצפויה להגיע ולטיפול בה, אף שהדבר היה דרוש ליישום הפרויקט ובניגוד להמלצות שנכללו במסמכי רקע שונים.

אף ששוק הטיפול בפסולת מתאפיין בכשלי שוק שמקורם בתחרות מועטה ובתיאום מחירים הגורמים לכך שהרשויות המקומיות מוציאות על הטיפול בפסולת תשלומי יתר בסך מאות מיליוני שקלים מדי שנה, טיפולם של המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר בכשלים אלה, בין היתר באמצעות הגבלת מחירים, מתעכב יתר על המידה.

התכניות המפורטות שהגישו הרשויות המקומיות התבססו על הנחות בלבד, ולא היה בהן כדי לשמש בסיס מספיק לקבלת החלטות בדבר הצטרפותן לפרויקט ההפרדה במקור.

הרשויות המקומיות אינן מקפידות לקבל מידע על עלות הטיפול בפסולת בכל אחד ממקטעי הטיפול בה, לעבד מידע זה ולהשתמש בו כדי להבטיח שהפסולת תטופל באופן המיטבי ובמחיר הנמוך ביותר האפשרי, ואף אינן מקפידות לפקח על דיווחי הגורמים המטפלים בפסולת, שלפיהם נקבעים הסכומים שהן משלמות. כמו כן אין לרשויות מידע מהימן שלפיו יוכלו לוודא שהפסולת המופרדת לא תעורבב בחזרה. לרשויות במקומיות ולמשרד להגנת הסביבה לא היה מידע על איכות ההפרדה, מידע חיוני לצורך הערכת הפרויקט והמשכו.

על המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, משרד הפנים והרשויות המקומיות לפעול במשותף וביתר שאת כדי להבטיח כי משאבי הציבור יוקצו ביעילות לטיפול בפסולת בהתאם למדיניות תכנונית ארוכת טווח.

מבוא

"פיתוח בר-קיימה" הוגדר לראשונה בוועידה עולמית בנושא קיימות שהתקיימה בשטוקהולם בשנת 1983, ומשמעו - פיתוח המתחשב בצרכים של הדור הנוכחי בלי לפגוע ביכולות של הדורות הבאים לספק את צורכיהם. בשנת 1992 התכנסה בריו דה ז'נרו ועידת פסגת כדור הארץ של האו"ם[1], ובה נכללה לראשונה בסדר היום הפוליטי העולמי תפיסת העולם הקוראת לפיתוח בר-קיימה. בוועידה זו אימצו ראשי המדינות שהשתתפו בה, ובהן ישראל, בין היתר, תכנית פעולה עולמית בין-לאומית לקראת המאה העשרים ואחת, המכונה "אג'נדה 21"[2].

תכנית הפעולה "אג'נדה 21" מתווה מדיניות מהמישור הבין-לאומי ועד למישור המקומי ועל פיה נקבעים יעדים סביבתיים, מדיניות סביבתית ומדיניות פיתוח של מדינות וערים. התכנית מתבססת על העיקרון "חשוב עולמי ופעל מקומי" (Think Globally, Act Locally)[3], ולפיו **שיתופן של הרשויות המקומיות בפתרון הבעיות המוזכרות באג'נדה 21 הוא גורם מכריע בהשגת מטרות התכנית, לנוכח העובדה שהן מקימות, מפעילות ומשמרות תשתיות כלכליות, קהילתיות וסביבתיות, מפקחות על הליכי תכנון, ומבססות מדיניות סביבתית במישור הארצי והאזורי**.

בשנת 2003 החליטה הממשלה[4] להטיל על כל משרד להכין תכנית המבוססת על עקרונות פיתוח בר-קיימא וכן קבעה משימות ויעדים לכל משרד. ב"תכנית האסטרטגית לפיתוח בר קיימא של המשרד להגנת הסביבה - דוח שלב ב'"[5] שפרסם המשרד להגנת הסביבה בשנת 2007, הוא ביקש לקדם "סדר יום מקומי למאה ה-21" שבמסגרתו יוגדל מספר הרשויות המקומיות הפועלות על פי עקרונות פיתוח בר-קיימה.

מיחזור פסולת בישראל

אחד העקרונות לפיתוח בר-קיימה ברשות המקומית הוא "צמצום נפח פסולת עירונית". לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה, מדי שנה מיוצרת בישראל פסולת עירונית ומסחרית במשקל 5.4 מיליון טון ובממוצע כ-1.7 ק"ג לאדם ביום. קצב

1 UNCED - United Nations Conference on Environment and Development Earth summit. בפסגה השתתפו נצגים של יותר מ-170 מדינות, ונציגים של גופים בין-לאומיים וארגונים לא ממשלתיים.

2 מרכז המידע של הכנסת, "עשור להחלטת הממשלה בדבר תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא: סקירת סוגיות מרכזיות בנושא סביבה ופיתוח בר-קיימא" (2013).

3 שם.

4 החלטת ממשלה 246 ממאי 2003.

5 המשרד להגנת הסביבה, **תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא, דוח שלב ב' - המלצות** (להלן - תכנית אסטרטגית שלב ב'), עמ' 5.

הגידול בהיקף הפסולת הוא כ-1.8% בשנה. פסולת שאינה מועברת למתקן טיפול בפסולת, וכן שאריות של פסולת שטופלה, מועברות להטמנה באחד מ-13 אתרי ההטמנה הפועלים בארץ[6]. לפי נתוני המשרד לשנת 2015, מתבצע מיחזור של כ-20% מכלל הפסולת, ויתר הפסולת מועברת להטמנה. להערכת המשרד, בדונם קרקע ניתן להטמין כ-30,000 טון פסולת. הטמנת הפסולת גורמת להיווצרות מפגעים סביבתיים שונים: זיהום אוויר וריח, פליטת גזי חממה, ואף זיהום קרקע ומי תהום שגורמים לפגיעה בבריאות הציבור, וכן גורמים לתפיסת שטחי קרקע המהווים משאב במחסור. המשרד להגנת הסביבה קבע יעד ולפיו 50% מהפסולת תמוחזר עד שנת 2020.

היטל הטמנה

אחד המשאבים העומדים לרשות המשרד להגנת הסביבה לצורך קידום מיחזור הפסולת הוא כספי היטל ההטמנה, המנוהלים בקרן לשמירת הניקיון (ראו להלן). בהתאם להוראות חוק שמירת הניקיון, משנת 2007 מפעיל אתר הטמנה גובה, במישרין או בעקיפין, את היטל ההטמנה מהרשויות המקומיות עבור הקרן לשמירת הניקיון.

הטלת היטל ההטמנה נועדה ליצור תמריץ שלילי להטמנתה של פסולת בקרקע, ולהפחית בכך את כמות הפסולת המוטמנת[7]. על פי חוק שמירת הניקיון, כספי היטל ההטמנה מיועדים למטרות פיתוח ולמטרות נוספות. "מטרות פיתוח" מוגדרות כ"**פיתוח, הקמה וייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת שפגיעתם בסביבה פחותה מזו של ההטמנה ועידוד השימוש בהם**". "מטרות נוספות" מוגדרות כשיקום אתרי פסולת; טיפול במפגעי אסבסט; פעולות חינוך והסברה לשמירה על איכות נאותה של הסביבה; טיפול במפגעי פסולת; הקמת תשתיות ברשויות מקומיות המשויכות לאשכולות חברתיים-כלכליים 1-4 בהתאם לאפיון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה[8]; והסדרת הטיפול השוטף ברשויות המקומיות כאמור. על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, ההכנסות מהיטל ההטמנה לשנת 2015 הסתכמו בכ-491 מיליון ש"ח.

6 אפעה; דודאים; גני הדס (דודאים); נימרה; אשלים; דיה (צאלים); זוהר; עברון; אבליים; חגל; תאנים; חרובית; טובלן.

7 כפי שעולה ממטרות החוק שצוינו בדברי ההסבר ממאי 2006 להצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006.

8 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את הרשויות המקומיות בישראל לעשרה אשכולות, על פי הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן. אשכול 1 הוא ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר, ואשכול 10 - ברמה הגבוהה ביותר.

הקרן לשמירת הניקיון

הקרן לשמירת הניקיון הוקמה בשנת 1986 מכוח חוק שמירת הניקיון. הקרן מנוהלת במסגרת המשרד להגנת הסביבה. על פי חוק שמירת הניקיון מטרת הקרן היא: "לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה ובכלל זה לשמירה על הניקיון, למניעת השלכת פסולת וטיפול בפסולת, למיחזור, (ו)למניעת מפגעים...". מקורות ההכנסה של הקרן לשמירת הניקיון הם, בין היתר: היטל ההטמנה; קנסות; הקצבות מתקציב המדינה; תרומות; ו"כל מקום אחר שנקבע על פי דין", ובכלל זה עיצומים כספיים שהוטלו בגין הפרה של חוקים סביבתיים שונים.

בהנהלת הקרן שבעה חברים: שני נציגים של משרד האוצר, שלושה של המשרד להגנת הסביבה ושני נציגי ציבור. לשם ביצוע פעולות הקרן לשמירת הניקיון מונו ועדת התמיכות של הקרן לשמירת הניקיון (להלן - ועדת תמיכה) וועדת מכרזים שחבריהן הם עובדי מדינה. רוב חברי הוועדות נמנים עם חברי הנהלת הקרן[9].

הפרדת פסולת

אחת הדרכים לייעל את מיחזור הפסולת היא הפרדתה למרכיבים, וזאת באמצעות שלוש חלופות עיקריות:

1. הפרדה בתחנות מעבר של פסולת שלא מוינה קודם לכן בבית התושב. ההפרדה מתבצעת באמצעים מכניים וידניים גם יחד, לצורך מיחזור הפסולת.
2. הפרדה ומיון של חומרים שונים (נייר, עיתון, פלסטיק, זכוכית, קרטון) בבית התושב, והבאתם על ידי התושב למרכזי איסוף לשם מיחזור.
3. הפרדת הפסולת לזרמים בבית התושב, השלכתה למכלי איסוף נפרדים על ידי התושב, והובלת הפסולת המופרדת בנפרד על ידי הרשות המקומית למתקני טיפול בפסולת. אחת הדרכים לביצוע הפרדה היא הפרדת הפסולת לשני זרמים - פסולת רטובה ופסולת יבשה.

בשנת 2009 החל המשרד להגנת הסביבה לקדם את החלופה של הפרדת הפסולת לשלושה זרמים בבית התושב, שבמסגרתה הרשויות המקומיות נדרשות להציב פח נוסף או שני פחי אשפה נוספים בשטחי איסוף האשפה בבתי המגורים: האחד, פח כתום לאיסוף פסולת אריזות שהוצב מכוח "חוק האריזות" (ראו להלן), השני - פח חום לאיסוף פסולת רטובה שהמשרד להגנת הסביבה קידם את הצבתו באמצעות פרסום קולות קוראים. הפח הכתום והפח החום הוצבו בסמיכות לפח האשפה הקיים (פח ירוק), אשר לאחר הצבת הפחים החדשים החל לשמש כפח אשפה שיורי. להלן פירוט:

9 לפי תקנה 5(ב) לתקנות שמירת הניקיון (קרן לשמירת הניקיון), התשמ"ו-1986.

פרסום קולות קוראים לקידום הפרדת פסולת במקור לזרם יבש ורטוב

על הרשויות המקומיות לא הוטלה החובה להפריד פסולת לזרם רטוב ולזרם יבש, על כן פרסם המשרד להגנת הסביבה בשנים 2009-2012 שלושה קולות קוראים כדי לעודדן להשתתף מרצונן בפרויקט הפרדת הפסולת במקור לשני זרמים אלו בבית התושב (זאת בד בבד עם חיובן לפעול להפרדת פסולת באמצעות פח כתום שיתווסף לפח הירוק - ראו להלן בפרק: "קידום תקנות הפרדת פסולת רטובה בד בבד עם חוק האריזות").

קול קורא היטל הטמנה ב'

בפברואר 2009 פרסם המשרד להגנת הסביבה "קול קורא - אמות מידה לסיוע מכספי היטל הטמנה חלק ב' - הקמת מערכי הפרדה במקור לשני זרמים" (להלן - קול קורא היטל הטמנה ב'), ובמסגרתו הקצה כ-15 מיליון ש"ח בעבור "הפרדה במקור לשני זרמים" לשמונה רשויות מקומיות, ובוצע יישום של הפרדה במקור לזרם יבש ולזרם רטוב בשתי רשויות מקומיות מתוכן.

קול קורא 30/2010 - "פרויקט הפרדת פסולת במקור"

בספטמבר 2010 פרסם המשרד להגנת הסביבה קול קורא 30/2010 - "סיוע לרשויות המקומיות המקדימות את המעבר להפרדה במקור של פסולת לשני זרמים". הוצאת הקול הקורא לוותה בפרסום הודעה לעיתונות ביולי 2010 שכותרתה: "מהפיכת הפסולת בישראל עולה שלב - ב-3 השנים הקרובות מעל לחצי מיליון תושבים יוכלו להפריד פסולת בבתים באמצעות תכנית הסיוע לרשויות המקומיות". הקול הקורא הציע תמיכה לרשויות מקומיות אשר יקדימו לעבור להפרדה במקור של הפסולת הביתית לשני זרמים, בלוח זמנים קצר ובתנאים שפורטו בקול הקורא. 47 רשויות מקומיות הגישו בקשה להצטרפות לפרויקט, ולאחר שבקשותיהן נשפטו ונוקדו, החלו 30 מהן ביישום הפרויקט בתמיכה כספית של המשרד.

במסגרת קול קורא זה הקצה המשרד להגנת הסביבה לרשויות המקומיות תמיכה בסך 333 מיליון ש"ח מכספי הקרן לשמירת הניקיון. על פי הקול הקורא, תמיכת המשרד תינתן למשך שנתיים עד שלוש שנים מתחילת יישום הפרויקט, בהתאם לגודל הרשות המקומית. במהלך תקופה זו תידרש הרשות המקומית, בין היתר, להקים תשתית להפרדת פסולת, לקיים פעילות הסברה ולאסוף בנפרד את זרמי הפסולת. בתום תקופה זו של יישום הפרויקט, תידרש הרשות המקומית להמשיך בהפרדת פסולת בתחומה עד שנת 2020 לפחות. שיעור תמיכת המשרד נע בין 50%-90% מעלות הרכש וההתקשרויות במסגרת פרויקט ההפרדה במקור, לפי האשכול החברתי-כלכלי[10] והאשכול הפריפריאלי[11] שאליהם מסווגת הרשות המקומית.

10 ראו הערה 8.

11 מדד כמותי המבטא את מידת המרכזיות או הפריפריאליות של רשות מקומית.

התמיכה ניתנה בעבור הנושאים האלה: כלי אצירה, רכבי איסוף, בינוי, פרסום והסברה, ליווי תפעולי וכן תמריץ בית אב, אשר מחושב לפי מספר הפחים לאיסוף פסולת רטובה שנפרסו בתחום שיפוטה של הרשות המקומית.

בפברואר 2014 החליטה ועדת התמיכות של המשרד להאריך את משך ביצועו של הפרויקט ב-6-18 חודשים. על פי נתוני המשרד לינואר 2016, 26 רשויות מקומיות סיימו ליישם את פרויקט ההפרדה במקור באופן מלא, וארבע רשויות מקומיות מיישמות הפרדה במקור לכל היותר במחצית ממשקי הבית בתחומן. התמיכה הכספית שהעביר המשרד לרשויות המקומיות הסתכמה בכ-133 מיליון ש"ח (כ-40%) מההתחייבות לסיוע שהסתכמה ב- 333 מיליון ש"ח.

קול קורא 34/2012 - "סיוע לרשויות מקומיות - הפרדה במקור של פסולת עירונית לשני זרמים"

באוקטובר 2012 פרסם המשרד להגנת הסביבה קול קורא 34/2012 - "סיוע לרשויות מקומיות - הפרדה במקור של פסולת עירונית לשני זרמים". במסגרת קול קורא זה הקצה המשרד להגנת הסביבה ל-23 רשויות מקומיות תמיכה בסך 154 מיליון ש"ח. על פי הקול הקורא, הרשות רשאית ליישמו רק בחלק ממשקי הבית בתחומה, תמיכת המשרד תינתן למשך פרק זמן של שלוש עד שש שנים מתחילת יישומו, בהתאם לגודל הרשות המקומית. כמו כן, הרשות המקומית נדרשת להפריד את הפסולת למשך שש שנים מיום קבלת התחייבות המשרד. שיעור תמיכת המשרד הוא 50%-90% מעלות הרכש וההתקשרויות, ושיעור זה תלוי באשכולות החברתי-כלכלי והפריפריאלי שאליהם מסווגת הרשות המקומית. לאחר ששלוש רשויות מקומיות החליטו שלא להמשיך בפרויקט, נותרו 20 רשויות מקומיות במסגרת סיוע זו. לנובמבר 2015, כשנה וחצי לאחר שהוחל ביישום קול קורא 34/2012, 11 רשויות מקומיות שהוקצתה להן תמיכה כלל לא החלו ביישומו, אף שכבר עבר מועד סיום יישום הקול הקורא של שלוש מהן. למועד סיום הביקורת, סכום התמיכה הכספית שהעביר המשרד לרשויות המקומיות הסתכם בכ-7.5 מיליון ש"ח (כ-5% בלבד) מההתחייבות לסיוע שהסתכמה ב-154 מיליון ש"ח.

חוק האריזות

בד בבד עם פרסומם של הקולות הקוראים להפרדת הפסולת הביתית במקור קידם המשרד להגנת הסביבה את חקיקתו של החוק להסדרת הטיפול באריזות, והוא האחראי ליישומו. על פי חוק האריזות, כל היצרנים והיבואנים של מוצרים ארוזים ושל אריזות שירות המשווקים בישראל נדרשים להתקשר עם "גוף מוכר", שהוא תאגיד של יצרנים ויבואני אריזות לצורך מיחזור האריזות. כמו כן, הרשויות המקומיות נדרשות להתקשר בחוזה עם ה"גוף המוכר" לשם איסוף פסולת האריזות ולקבוע הסדרים לעניין הפרדת פסולת האריזות מהפסולת העירונית.

למועד הביקורת, הגוף היחיד שהמשרד להגנת הסביבה אישר כ"גוף מוכר" הוא תאגיד המיחזור - "תמיר". התאגיד הוא חברה לתועלת הציבור הפועלת ללא מטרות

רווח, ובעלי מניותיה הם 12 מהיצרניות המובילות לייצור מוצרי צריכה בארץ. לפי נתונים המעודכנים לשנת 2015, את עלויותיו של תאגיד המיחזור "תמיר" מממנים כ-900 יבואנים ויצרנים, אשר התקשרו עם תאגיד המיחזור "תמיר" ושילמו לו דמי טיפול על פי סוגי החומרים שמהם עשויה האריזה של מוצרייהם ואופייה.

בפברואר 2016 כבר התקשרו 221 מ-257 הרשויות המקומיות בהסכם עם תאגיד "תמיר". על פי ההסכם הרשות המקומית תפרוס את המכלים לאיסוף פסולת אריזות ותפנה אותם בעצמה למתקני מיחזור, ותאגיד "תמיר" ישלם לה תמורת זאת בהתאם לתעריף שנקבע מראש. כמו כן, הרשות המקומית ותאגיד "תמיר" ישקיעו משאבים משותפים להעלאת מודעות הציבור לפעילות ההפרדה. על פי הדוחות הכספיים של תאגיד "תמיר", התאגיד הוציא כ-96 מיליון ש"ח למימון יישומו של חוק האריזות בשנים 2011-2014.

תמיכה ברשויות מקומיות ממחזרות

ביולי 2016 הצהיר המשרד להגנת הסביבה כי הוא משנה את המודל שלפיו הוא נותן תמריצים לרשויות המקומיות בניסיון להגדיל את היקפי המיחזור באופן שרשות מקומית שתוכיח כי הגדילה את כמות הפסולת שהעבירה למיחזור תקבל מהמשרד מענקים. המענקים יחולקו באופן דיפרנציאלי בהתאם לדירוג הכלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. דהיינו, ככל שדירוגה של הרשות נמוך יותר היא תקבל מענק גדול יותר. המשרד הקצה לכך סכום של 380 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 - מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי קבלת ההחלטות ויישום קול קורא 30/2010[12] "סיוע לרשויות המקומיות המקדימות את המעבר להפרדה במקור של פסולת לשני זרמים". הביקורת בוצעה במשרד להגנת הסביבה ובעיריות אשקלון, חדרה, קריית ביאליק ורמת השרון. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר, במשרד הפנים, ברשות להגבלים עסקיים ובמרכז השלטון המקומי.

12 הביקורת התייחסה לקול קורא 30/2010 כיוון שבמסגרתו נכללו מרב הרשויות המקומיות שיישמו את פרויקט הפרדת הפסולת לשני זרמים בתחום שיפוטן.

הליך קבלת החלטות של המשרד להגנת הסביבה בנוגע לפרויקט ההפרדה במקור

בפסק דין של בית המשפט העליון משנת 1982[13] ובדוח מבקר המדינה משנת 2003[14] נקבע כי תהליך תקין של קבלת החלטות ברשות מינהלית מחייב איסוף מידע ונתונים באמצעות עבודת מטה, בדיקת המשמעויות של הנתונים, בחינת כל השיקולים הרלוונטיים, בדיקת חלופות פעולה שונות ובחירה מנומקת בחלופה המועדפת.

במאי 2009 פרסם האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה את "מדריך התכנון הממשלתי"[15]. על פי המדריך, לצורך גיבוש תכנית ייעודית יש לפעול כלהלן: (1) להגדיר את הצורך ולהבנות את התהליך; (2) לגבש תמונת מצב באמצעות איסוף הידע וניתוחו ובחינת יכולות הביצוע על בסיסו. לסיכום יוצג דוח ביניים; (3) לקבוע את הכיוון האסטרטגי, ובכלל זה לזהות חלופות להגדירן; (4) לקבוע את פרטי התכנית באמצעות תרגום של המדיניות למטרות, ליעדים, למדדים, לתקנות תקציביות ולמשימות בנות ביצוע.

בתכנית האסטרטגית לפיתוח בר-קיימה של המשרד משנת 2006 צוין כי "קיים חוסר בהגדרה של מדיניות והיעדים אליהם המשרד צריך לשאוף, באמצעות תכניות ואבני דרך רב שנתיים. יעדי המשרד לאיכות הסביבה אינם מוגדרים די הצורך לטווח הארוך והינם שרירותיים, בחלקם... אין שימוש במדדים לגיבושם או להתקדמות בהשגתם. אופק התכנון הינו קצר טווח". על פי התכנית האסטרטגית של המשרד משנת 2007[16],לצורך קביעת מדיניות וקבלת החלטות יש להכין מסמכי רקע לדיונים אשר יעסקו בהשפעות הכלכליות של ההחלטה, יבחנו חלופות להחלטה, ויעמדו על היעדים שהמשרד להגנת הסביבה הציב לעצמו בנושא זה.

בשנת 1994 החליטה הממשלה[17] לסגור כ-400 אתרי פסולת בלתי מוסדרים, בשל הנזקים שנגרמו בגין פעילותם, וליישם מדיניות לטיפול משולב בפסולת. לפי מדיניות זו יינקטו, בסדר עדיפות יורד, האמצעים האמורים לטיפול בפסולת: הפחתה במקור, שימוש חוזר[18], מיחזור, שימוש בפסולת לצורך הפקת אנרגיה והטמנה. בתכנית האב של המשרד להגנת הסביבה משנת 2005 נקבע כי "יש לקדם הקמת מתקני הפרדה

13 בג"ץ 297/82, **ברגר ואח' נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29 (פורסם ב-12.6.83).

14 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2003), "עבודת המטה של משרדי הממשלה", עמ' 7-13.

15 האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה, **מדריך התכנון הממשלתי** (2009).

16 המשרד להגנת הסביבה, **תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא במשרד לאיכות הסביבה דוח שלב ב'-המלצות תכנית אסטרטגית שלב ב'** (2007), עמ' 46.

17 החלטת ממשלה 2468 מינואר 1994.

18 שימוש חוזר אינו דורש פירוק ועיבוד של המוצרים השונים, אלא מציאת שימושים חוזרים לאותו מוצר. ניתן לעשות זאת באמצעות החזרת המוצר לתפקודו, באמצעות תיקון או שחזור. כמו כן, אפשר לעשות זאת באמצעות שימוש רב-פעמי, במידת האפשר, בחומר מסוים. מעבר לכך, שימוש חוזר יכול להיעשות באמצעות מציאת שימושים אחרים מאלו שנועדו למוצר או לחומר במקור.

משוכללים של פסולת יבשה מפסולת אורגנית"[19]. על פי קביעה זו, ושלא לפי העמדה שאומצה בקולות הקוראים, הפסולת לא תופרד בבתי התושבים עצמם, אלא במתקן להפרדת פסולת. בפועל מדיניותו המוצהרת של המשרד להגנת הסביבה, כפי שהוצגה בהזדמנויות שונות, הייתה שיש להפחית את כמויות הפסולת המוטמנת ולכן יש לקדם את הפרדת הפסולת במקור בבתי התושבים, ולא את מיון הפסולת במתקני מיון.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת המשרד להגנת הסביבה) כי תהליך קבלת ההחלטות והטמעת פרויקט ההפרדה במקור התבסס על מדיניות שהוביל השר להגנת הסביבה - מדיניות המבוססת על מסמכי מדיניות של המשרד, על ניתוחים כלכליים ומקצועיים ועל עמדתם של אנשי מקצוע, אשר עולה בקנה אחד עם מחויבותה של מדינת ישראל למדיניות ה-OECD בתחום הפסולת. הקולות הקוראים פורסמו לאחר שהתקיימו דיונים ממושכים והתייעצויות רבות.

המשרד להגנת הסביבה לא אסף וניתח נתונים בסיסיים על העלויות שהמשק יישא בהן בגין יישום כל אחת מהחלופות לטיפול בפסולת ועל מתקני הטיפול בפסולת

נמצא כי הליך קבלת ההחלטות לבחירת החלופה המועדפת להפחתת היקף ההטמנה ובכלל זה בחינת החלופה של פרויקט ההפרדה במקור היה לקוי. למשל, המשרד להגנת הסביבה לא אסף וניתח נתונים בסיסיים על העלויות שהמשק יישא בהן בגין יישום כל אחת מהחלופות השונות לטיפול בפסולת, ועל מתקני הטיפול בפסולת שכבר נבנו או המתקנים המתוכננים להיבנות. נוסף על כך לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי המשרד להגנת הסביבה בחן את ישימות פרויקט ההפרדה במקור, לרבות עמדותיהם בנושא של גורמים במשרד האוצר ומפעילי אתרים לטיפול בפסולת, הערכה מבוססת על שיעורה הצפוי של הפסולת המופרדת, על עלות הקמתם ועל משך הקמתם של מתקני הקצה, ולא התייחס לקשיים ביישום הפרויקט. כמו כן המשרד להגנת הסביבה לא אסף נתונים אודות נכונותן של הרשויות המקומיות להשקיע כספים ביישום הפרויקט וכן נסמך לאורך הליך קבלת ההחלטות על נתונים חלקיים והשערות שאינן נתמכות בנתונים מבוססים (ראו להלן בפרק בנושא: "קידום תקנות הפרדת פסולת רטובה בד בבד עם חוק האריזות").

לתשובת המשרד להגנת הסביבה צורפו מסמכים רבים להוכחת טענתו כי הוא ביצע הליך קבלת החלטות ראוי לפני שהחליט ליישם את פרויקט ההפרדה במקור בהיקף של 333 מיליון ש"ח בשנת 2010, ובהיקף של 154 מיליון ש"ח באמצעות קול קורא נוסף שפורסם בשנת 2012.

נמצא כי מהמסמכים אותם העביר המשרד עולה כי על פי מרביתם, טיפול בפסולת יושג באמצעות טיפול משולב הכולל: הפחתה, מיחזור, שריפה והטמנה של השאריות, זאת ללא פירוט כי חלופת ההפרדה במקור עדיפה על חלופות אחרות.

מעיון במסמכים אותם העביר המשרד להגנת הסביבה עולה כי במסמכים שהועברו למשרד מבקר המדינה חסר, בין היתר, פירוט מידע ונתונים על העלות השנתית הצפויה למשק של יישום פרויקט ההפרדה במקור בכל הארץ, לרבות העלות

19 תכנית אב לטיפול בפסולת מוצקה בישראל (2005), המלצה הש-4, עמ' 9.

הכוללת של בניית התשתית ליישום פרויקט ההפרדה במקור בכל הארץ המורכבת מעלות פריסת פח איסוף נוסף ובניית מסתרי אשפה בכלל בתי התושבים; ועלות יישום פעולות חינוך והסברה בכל הארץ. כמו כן חסר במסמכים ניתוח של העלות השוטפת להפעלת מערך פינוי נפרד של פסולת רטובה, בניכוי החיסכון השנתי הצפוי מיישום פרויקט ההפרדה (נתונים שניתן היה לחשבם בהתבסס, בין היתר, על נתונים מיישום הפרויקט בשתי הרשויות שבהן כבר הוחל בביצועו).

נמצא כי מסמך שהכינה ביולי 2007 חברה פרטית ששכר המשרד להגנת הסביבה לשם כך וכותרתו "תכנית לקביעת מנגנון סיוע לפתרונות אלטרנטיביים להטמנת פסולת - טיוטה לדיון" מתבסס על הנחות יסוד שלא צוין מקורן, אף שהדבר נדרש כדי לבסס את נכונותן, ועל אלו נתונים הם נשענים וזאת למרות שחלקם, גם לדברי החברה, אינם ודאיים. יתרה מזו, נמצא כי החלופות לטיפול בפסולת שנזכרו במסמך התייחסו לשיעורי היטל ההטמנה, נתון אשר לא היה רלוונטי למדיניות המוצהרת של המשרד. יצוין כי במועד סיום הביקורת, לא סיפק המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה את מסד הנתונים אשר לפיו לכאורה קבעה החברה את הנחות היסוד ואת הנתונים שעליהם התבססה לשם הערכת המלצות המסמך ומידת ישימותן.

נוכח האמור, נראה כי בעת קבלת ההחלטה לביצוע הפרויקט, בו הוחל בשנת 2010, לא היו בידי המשרד להגנת הסביבה נתונים שלפיהם יכול היה להעריך את עלותו של הפרויקט למשק ואת סיכוי הצלחתו.

יצוין כי המשרד להגנת הסביבה אמנם הפעיל את הפרויקט בשתי רשויות מקומיות לפני שפרסם את קול קורא 30/2010, אולם עד למועד סיום הביקורת הוא לא העביר למשרד מבקר המדינה מסמכים המעידים כי בוצע הליך של איסוף נתונים והפקת לקחים לגבי הפעלתו בהן, וכן לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי יישום הפרויקט באותן שתי רשויות עתיד לשמש כבסיס להפעלתו כאמור ב-30 הרשויות המקומיות האחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המשרד להגנת הסביבה לפעול כדי להעריך את עלות הפרויקט וסיכויי הצלחתו, למשל על ידי הפעלת הפרויקט במספר מצומצם של רשויות מקומיות, לצורך איסוף נתונים והפקת לקחים מיישומו בהן בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה הפעלת פרויקט בהיקף של מאות מיליוני שקלים בלי שהמשרד להגנת הסביבה יפעל כנדרש לשם ביצוע הערכה של עלות ההפרדה במקור למשק וסיכויי הצלחתה, אינה עולה בקנה אחד עם הזהירות הנדרשת מרשות מנהלית בעת קבלת החלטה על הקצאת כספים ובעקבותיה השתת הוצאות נוספות רבות על השלטון המקומי.

נמצא כי בשנת 2013, כשלוש שנים לאחר שפורסם קול קורא 30/2010, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה הורה למשרד לבצע בחינה כלכלית של עלות הפרדת פסולת במקור למשק לעומת חלופות אחרות, והטיל על אשכול כלכלה וטכנולוגיה במשרד לבצע בחינה זו. הבחינה הסתיימה בדצמבר 2013, והיא העלתה כי החלופה

הזולה ביותר למשק לטיפול בפסולת היא הוצאת זרמים ייעודיים[20] במרכזי שכונות והוצאת חומרים בני מיחזור באמצעות הפעלת מתקנים למיון פסולת.

על פי ממצאי הבחינה, ביצוע הליך של הפרדת פסולת במקור וטיפול בפסולת באמצעות מתקני קצה כדי לחסוך בקרקע, לעומת הפרדת הפסולת במרכזי שכונות ומתקני מיון בלבד, מצריך השקעה כספית כה רבה, שתהיה כדאית כלכלית רק אם שוויו של דונם קרקע עולה על 6.8 מיליון ש"ח. יצוין כי במועד סיום הביקורת העלות הממוצעת של הקרקעות בהן מוטמנת האשפה נמוכה בשיעור ניכר מהסכום האמור.

לדעת משרד מבקר המדינה קבלת החלטה שאינה נשענת על כדאיות כלכלית גרידא, אשר נועדה לקדם עקרונות של הגנה על הסביבה, היא באחריותו ובגדר סמכויותיו של המשרד להגנת הסביבה, ובלבד שיהיו לפניו מלוא הנתונים הנדרשים לקבלת החלטות, לרבות משמעותן התקציבית. משום כך היה על המשרד להגנת הסביבה לדון בממצאי הבדיקה, אף שהבדיקה נעשתה לבקשת מנכ"ל המשרד באיחור ניכר, ולקבוע מה הוא האיזון המתאים בין השיקולים הסביבתיים לבין השיקולים התקציביים, דבר שלא נעשה.

> ביצוע הליך של הפרדת פסולת במקור מצריך השקעה כספית כה רבה, שתהיה כדאית כלכלית רק אם שוויו של דונם קרקע להטמנה עולה על 6.8 מיליון ש"ח

עוד נמצא כי בשנת 2013, לאחר שהוחל בפרויקט הפרדת הפסולת במקור, הונחה אבן הפינה למתקן "גרינט" למיון פסולת השוכן באזור התעשייה עטרות. מתקן זה נחנך בשנת 2015 והוא נמצא בבעלות פרטית. המתקן מתוכנן לאפשר מיון פסולת בהיקף של 1,500 טון ליום, כמות השווה לזו המיוצרת בירושלים ובסביבותיה. המתקן הוקם בהשקעה של 100 מיליון ש"ח, ומכלל זה 17 מיליון ש"ח הועברו כתמיכה מהמשרד להגנת הסביבה. המתקן מבוסס על מערכת של מכונות ומסועים המפרידים פלסטיק לסוגים שונים, שולפים פריטים מסוגי פסולת אחרים באמצעות מכשיר לזיהוי אופטי, ומוציאים מתכות באמצעות מתקן מגנטי. מרכיבי המיון, ובהם פלסטיק נייר ומתכות מועברים למפעלי מחזור קיימים. על פי התכנון, המפעל יוכל לטפל ב-80% מהפסולת שיקלוט, ולהטמין 20% פסולת. נכון למועד הביקורת, על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, המפעל מטפל בכ-40% מהפסולת שהוא קולט ומטמין כ-60% ממנה. ממצא זה עולה כי לנוכח ההתפתחויות הטכנולוגיות כמתואר לעיל, בפועל הכדאיות הכלכלית של הפרדת פסולת במתקן למיון פסולת לעומת הפרדתה בבתי התושבים גדולה יותר מזו שהציג אשכול כלכלה וטכנולוגיה במשרד, אשר מסקנותיו מבוססות על ההנחה שהפעלת מתקנים למיון פסולת תאפשר מיחזור של 19% בלבד מהפסולת והטמנת 81% ממנה, בעוד שכאמור המתקן המתואר מתוכנן לאפשר בסופו של דבר הטמנת 20% מהפסולת בלבד.

נמצא כי המשרד להגנת הסביבה לא דן בממצאי הבדיקה שביצעה היחידה הכלכלית במשרד בשנת 2013, אף שהבדיקה בוצעה לבקשתו ואף שהיה בממצאיה כדי לעורר ספק בנוגע להחלטותיו.

20 קרטון, נייר ועיתון, פלסטיק, זכוכית, אלומיניום וברזל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי לאחר שמצא לנכון לבחון את הכדאיות הכלכלית שביישום הפרדה במקור בכלל המשק, גם אם עשה זאת באיחור, היה עליו לדון בממצאי בדיקה זו, בייחוד נוכח הספקות שהועלו בממצאיה לגבי הכדאיות הכלכלית של הפרויקט.

היעדר תכנון ארוך טווח ליישום פרויקט ההפרדה במקור

נמצא כי למשרד להגנת הסביבה לא היתה תכנית ארוכת טווח הכוללת אבני דרך רב-שנתיות להפחתת שיעור הטמנת הפסולת, ובה התייחסות, בין היתר, לאופן שבו ייושמו בד בבד שיטות נוספות להגדלת המיחזור ובהן: איסוף חומרים בני מיחזור, איסוף פסולת אריזות והקמת מתקני טיפול בפסולת; ותרגום של התכנית למטרות, ליעדים, למדדים, לתקנות תקציביות ולמשימות בנות ביצוע.

להלן כמה דוגמאות הממחישות כיצד השפיע היעדרה של תכנית ארוכת טווח במשרד להגנת הסביבה על פרויקט הפרדת הפסולת:

הגדלת תקציב פרויקט הפרדת הפסולת

חוק שמירת הניקיון קובע כי כספי הקרן לשמירת הניקיון יוצאו לפי הוראות השר להגנת הסביבה בהסכמת שר האוצר.

הצלחת פרויקט ההפרדה במקור תלויה במידה רבה, בין היתר, בקיומם של מתקנים לטיפול בפסולת הרטובה המופרדת, אשר יבטיחו כי עלות הטיפול בפסולת המופרדת בהם, הכוללת גם את עלות שינוע הפסולת, תשתלם לרשות המקומית שבחרה להפריד פסולת בתחום שיפוטה. ב"תכנית לקביעת מנגנון סיוע לפתרונות אלטרנטיביים להטמנת פסולת" שאותה הגישה חברה פרטית למשרד ביולי 2007, אשר מתשובת המשרד עולה כי תכנית זו שימשה, בין היתר, בסיס להחלטתו ליישם את פרויקט ההפרדה במקור, נקבע כי "במידה והרשות תבצע את הפעילות הפנים עירונית, אך לא יהיו פתרונות קצה, הפרויקט נדון לכישלון. כך קרה בניסיון שהתבצע לפני יותר מעשר שנים בשתי רשויות מקומיות".

ביולי 2010 אישרה הנהלת הקרן לשמירת הניקיון מסגרת תקציבית של 150 מיליון ש"ח לפרויקט הפרדת הפסולת במקור, וציינה כי אישור זה ניתן אף ש"חברי הנהלת קרן הניקיון הנוכחים בדיון ערים לעובדה כי יש בעיה כעת עם יכולת מתקני קצה קיימים לקלוט את הפסולת". בספטמבר 2010 הגדילה הנהלת הקרן את מסגרת התקציב ל-200 מיליון ש"ח.

נמצא כי הנהלת הקרן לשמירת הניקיון לא נימקה את הגדלת מסגרת התקציב, וכי לא נמצא הסבר שאפשר ללמוד ממנו מדוע החליטו חברי הנהלת הקרן לאשר תקציב להפרדת הפסולת לפני שהוכנו די אתרים שיוכלו לטפל בפסולת המופרדת.

באפריל 2011 החליטה הנהלת הקרן לשמירת הניקיון להגדיל את מסגרת התקציב ל-488 מיליון ש"ח, בנימוק ש-47 רשויות מקומיות שביקשו להיכלל בפרויקט ההפרדה במקור עמדו בתנאי ההשתתפות בפרויקט, וכדי לסייע לכולן יש צורך בהגדלת התקציב.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה נמסר כי היה ביקוש רב מצד הרשויות המקומיות להצטרף לפרויקט, וכי המשרד ביקש "ליצור מסה גדולה של רשויות מפרידות ולהעלות את כמות התושבים שמשתתפים במהלך הפרדה במקור, מתוך מטרה להביא לשינוי כלל ארצי רחב, מהלך שייצור גם את הביקוש והצדקה להצלחתם של מתקני ומפעלי מיחזור שתוכננו והוחל בהקמתם". יתרה מזו, על פי תשובת המשרד להגנת הסביבה, ההנחה הייתה שכשתעשה ההפרדה בפועל ברשויות המקומיות יקומו מתקנים נוספים מעבר לקיימים, שיתנו את המענה לביקוש למחזור חומר אורגני.

על פי פרוטוקול הדיון של הנהלת הקרן לשמירת הניקיון באפריל 2011, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר היה היחיד משבעת חברי הנהלת הקרן אשר התנגד להגדלת מסגרת התקציב. מכאן עולה שהחלטת הנהלת קרן הניקיון להגדיל את מסגרת התקציב ל-488 מיליון ש"ח (הגדלה בסך כ-288 מיליון ש"ח) התקבלה למרות התנגדותו. על פי הפרוטוקול, הנימוק להתנגדותו היה: "מאתיים מיליון שקל זה סכום מאוד מכובד", יש "לאשר מאתיים מיליון שקל, להפיק לקחים... לראות אם זו הדרך הכי נכונה". "יש הרבה הנחות שהן לא וודאיות", אשר לכאורה אינן מבוססות. כמו כן, "אנחנו לא יודעים איך המשרד יכול להתמודד עם חמישים התקשרויות עם רשויות מקומיות בו זמנית". יתרה מזו, מדובר ב"שעבוד של מקורות מאוד משמעותיים מתזרים הקרן".. ולפיכך "ידי הנהלת קרן הניקיון יהיו מאוד כבולות בחמש השנים הקרובות"... "ולא יהיה לנו משאבים לשנות מדיניות, נניח לכיוון גזפיקציה[21] או שריפה".

משרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת משרד האוצר) כי במהלך הדיון נציג משרד האוצר מימש את אחריותו ואת תפקידו בקרן והתנגד להגדלת מסגרת התקציב. לטענת משרד האוצר, הרכב הנהלת הקרן לשמירת הניקיון מייצר סיטואציה ניהולית שבה יש למשרד להגנת הסביבה רוב אוטומטי בהנהלת הקרן המקשה על ניצול מיטבי של כספי הקרן.

נמצא כי לאחר שהתקיים הדיון בהנהלת הקרן הוגדלה מסגרת התקציב לסך 350 מיליון ש"ח במקום 488 מיליון ש"ח - מסגרת התקציב שביקשו חברי הנהלת הקרן לשמירת הניקיון, שמרביתם בעלי תפקידים במשרד להגנת הסביבה. הסכום שאושר היה גדול ממסגרת התקציב שביקש נציג משרד האוצר בהנהלת הקרן להשאיר, דהיינו 200 מיליון ש"ח. כאמור, על פי חוק שמירת הניקיון הוצאת כספי הקרן

21 תהליך תרמו-כימי שבו מופעלים על חומר מוצק לחצים רבים בטמפרטורות גבוהות בתנאי חוסר חמצן. התוצר הוא גז סינטטי היכול לשמש להפעלת טורבינות להפקת חשמל.

לשמירת הניקיון תתבצע לפי הוראות השר להגנת הסביבה ותותנה בהסכמת שר האוצר.

למרות דרישת משרד מבקר המדינה, המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר לא מסרו את האסמכתאות המעידות כי בקשת המשרד להגנת הסביבה והסכמת שר האוצר דאז להגדלת תקציב פרויקט הפרדת הפסולת במקור נשענה על הליך קבלת החלטות סדור והסתמכה על הנתונים הנדרשים. בין היתר, לא היה בידי המשרד מידע על מספרם של מתקני הטיפול בפסולת שתוכננה הקמתם, על מקומם וטווח הזמן הצפוי להקמתם. כמו כן, לא היו בידי המשרד נתונים הנוגעים, בין היתר, למשמעות התקציבית של הגדלת תקציב הפרויקט; ליכולתם של מתקני הטיפול לטפל בפסולת הרטובה; לפער התכנוני בין הגדלת פרויקט ההפרדה ובין סטטוס הקמת מתקני הטיפול בפסולת; ליכולתן של רשויות רבות להיערך ליישום הפרויקט וליכולתו של המשרד להגנת הסביבה לפקח על פרויקט כה גדול לקדמו ולהפיק לקחים מישומו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה על שחודשיים לאחר שהתקבלה החלטתו הראשונית הוא הגדיל את מסגרת פרויקט ההפרדה מ-150 מיליון ש"ח ל-200 מיליון ש"ח, בלי שהגדלה זו נומקה והסתמכה על נתונים מתאימים. יתרה מזו, כעבור שמונה חודשים המשרד להגנת הסביבה שב והגדיל את תקציב הפרויקט מ-200 מיליון ש"ח ל-350 מיליון ש"ח, אף שלא הייתה לו תכנית ארוכת טווח לצמצום שיעורה של הטמנת הפסולת, ועל אף היעדרה של תכנית ליישום הגדלת היקפו של הפרויקט. הדבר חמור בייחוד נוכח מודעתם של חברי הנהלת קרן הניקיון למחסור במתקנים לטיפול בפסולת האמורה להיות מופרדת, ונוכח התנגדותו של הדרג המקצועי במשרד האוצר להגדלת מסגרת התקציב אשר התבססה על עקרון הזהירות.

קידום תקנות הפרדת פסולת רטובה בד בבד עם חוק האריזות

בספטמבר 2011 הפיץ המשרד להגנת הסביבה טיוטת תקנות, מכוח חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור (התשנ"ג-1993), אשר עיקרן הוא הקביעה כי פסולת רטובה היא בבחינת פסולת למיחזור וחיוב הרשויות המקומיות להתקין מיכלים ייעודיים לפסולת זו בבתי התושבים בתחום שיפוטן ולפנותה למתקני טיפול, תוך נשיאה בעלויות אלו (להלן - טיוטת תקנות הפרדת פסולת רטובה). כפי שצוין, בד בבד קידם המשרד את חקיקתו של חוק האריזות, והוא נחקק בשנת 2011.

1. נמצא כי המשרד להגנת הסביבה לא הכין תכנית להפרדה במקור של פסולת ברשויות המקומיות לשלושה זרמים: פסולת רטובה (פח חום), פסולת אריזות (פח כתום), ופסולת שיורית (פח ירוק), אשר בוחנת, בין היתר, את מידת ההיתכנות של ביצוע הפרדה כאמור. זאת ועוד, "תכנית לקביעת מנגנון סיוע לפתרונות אלטרנטיביים להטמנת פסולת" שאותה הגישה חברה פרטית למשרד ביולי 2007 קבעה כי הפרדה במקור ליותר משני זרמים "אינה רלוונטית לעת

עתה בישראל ותעמוד על הפרק רק בעוד מספר שנים ברשויות שיעברו בהצלחה להפרדה במקור לשני זרמים".

מפרוטוקול ועדת התמיכות של הקרן לשמירת ניקיון ממאי 2010 עלה כי במסגרת הדיון אמר נציג משרד האוצר: "נותנים הרבה כסף לרשויות כדי שתעשינה תוכנית אב ותוכניות מפורטות אך אין התייחסות למרכיב של חוק האריזות שיכנס לתוקף. יכול להיות שאנחנו זורקים כסף סתם... אין משמעות לכך שרושמים בקול קורא שיש להתייחס לחוק האריזות כי המשרד עדיין לא הנחה את הרשויות כיצד להתייחס ולטפל בכל הקשור לחוק זה". ראש האגף לטיפול בפסולת במשרד להגנת הסביבה השיב: "לא יכול כרגע להכתיב דברים שנמצאים בהתהוות...".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי אף שהוא לא הכין כל תכנית בנושא הפרדת פסולת לשלושה זרמים ברשויות המקומיות, הבוחנת את ההיתכנות והעלות הכלכלית של הפרדה כאמור, ובניגוד להמלצות החברה הפרטית שלכאורה הסתמך עליהן, הוא פעל לכך שהרשויות המקומיות יידרשו להפריד פסולת לשלושה זרמים: פסולת שיורית, פסולת אריזות ופסולת רטובה. הדבר חמור במיוחד לנוכח העובדה שמדובר בקידום תכניות בעלות כספית של מאות מיליוני שקלים ובעלות השפעה ניכרת לטווח הארוך.

2. על פי טיוטת התקנות להפרדת פסולת רטובה, הרשויות המקומיות הן שיידרשו לשאת בעלות פריסת תשתית הפרדת הפסולת הרטובה. בהתאם לכך, בקול הקורא שפורסם בשנת 2010 (קול קורא 30/2010 - פרויקט ההפרדה במקור) נכתב כי הוא בבחינת "חבילת סיוע ייחודית ומוגברת שתינתן לרשויות אשר **יקדימו** לעבור להפרדה במקור" (ההדגשה אינה במקור).

נמצא כי בדצמבר 2010 בטרם פורסמה טיוטת תקנות הפרדת פסולת, ולאחר שפורסם הקול הקורא עדיין לא היה בידי מרכז השלטון המקומי מידע בסיסי לגבי תמיכת המשרד להגנת הסביבה והמגזר התעשייתי[22] בהפרדת הפסולת. כך הוא סבר כי רק הרשויות שיפרידו פסולת אריזות ופסולת רטובה יזכו לסיוע מהמגזר התעשייתי ומהמשרד להגנת הסביבה, ואילו שאר הרשויות לא ייהנו מסיוע. לנוכח זאת, סבר כי הרשויות המפרידות ירוויחו בתוך שש שנים, עד שנת 2017, רווח מצטבר של 93 מיליון ש"ח, ואילו הרשויות שאינן מפרידות יפסידו באותן שנים הפסד מצטבר של כמיליארד ש"ח שמקורו בתשלום היטל הטמנה בגין הטמנת יותר פסולת.

מהאמור לעיל עולה כי רשות מקומית יכולה הייתה להניח, על סמך פרסומי המשרד להגנת הסביבה, כי אם תיענה לקול הקורא בדבר הפרדת הפסולת ותעמוד בדרישותיו תוכל לחסוך חלק מהעלויות העתידיות אשר יחולו עליה עם התקנת התקנות.

22 מדובר על תמיכת ה"גוף המוכר" ביישומו של חוק האריזות ברשויות המקומיות.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי הנהלת המשרד החליטה שלא לקדם את התקנות בעקבות התנגדות משרדי המשפטים והפנים, התחלפות השרים במשרד ושינוי סדרי העדיפויות בנושאי חקיקה ותקינה, וכן בעקבות התנגדות מרכז השלטון המקומי לקידום התקנות בלא שתינתן לרשויות המקומיות תוספת התקציב הנדרשת לכך והחלטה זו לא שונתה משנת 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה על שרק בספטמבר 2011, יותר משנה לאחר שהחל ליישם את פרויקט ההפרדה במקור, אשר במסגרתו עודד את הרשויות המקומיות להצטרף אליו, הפיץ את טיוטת תקנות הפרדת הפסולת למשרד המשפטים, למשרד הפנים ולמרכז השלטון המקומי, אשר כאמור התנגדו להן, כך שבסופו של יום החליט המשרד להפסיק לקדמן, לאחר שרשויות מקומיות רבות כבר הצטרפו לפרויקט והשקיעו בו כספים.

בפועל בעקבות הצטרפותה של רשות מקומית לפרויקט הפרדת הפסולת הושתה עליה עלות נוספת לעומת רשות מקומית אשר לא נכללה בפרויקט

3. על פי מסמך שפרסם המשרד בדצמבר 2011, כשנה לאחר שפרסם את קול קורא 30/2010, כל עוד לא הותקנו תקנות הפרדת פסולת, הן כינונה של תשתית הפרדת פסולת רטובה, והן כינונה של תשתית הפרדת פסולת אריזות, כל אחת כשלעצמה, די בה כדי למלא את דרישות פינוי הפסולת אשר חלות על הרשויות המקומיות.

לפיכך, אף שכאמור רשות מקומית יכולה הייתה להניח כי אם תיענה לקול הקורא בדבר הפרדת הפסולת ותעמוד בדרישותיו היא תוכל לחסוך בעלויות, הרי שבפועל בעקבות הצטרפותה של רשות מקומית לפרויקט הפרדת הפסולת הושתה עליה עלות נוספת[23] לעומת רשות מקומית אשר לא נכללה בפרויקט, שכן חלק מעלויות של פריסת התשתית ועלויות הפינוי הוטלו על הרשות המקומית שהפרידה פסולת רטובה (להערכת מרכז השלטון המקומי תוספת עלות הפינוי של הפסולת הרטובה היא כ-50% מעלות הפינוי), בעוד שתאגיד המחזור "תמיר" מימן את הפרדת פסולת האריזות בהחזר מלא לרשויות.

נמצא כי המשרד להגנת הסביבה לא הפיץ לרשויות המקומיות המשתתפות בפרויקט או למרכז השלטון המקומי מסמך כלשהו, שמעדכן על הקפאת קידום תקנות הפרדת פסולת רטובה על מנת שהרשויות המקומיות תוכלנה לכלכל את צעדיהן בהתאם.

23 ממצא זה מתבסס על כך שהן רשות מקומית שהקימה תשתית להפרדת פסולת רטובה, והן רשות מקומית שהקימה תשתית להפרדת פסולת אריזות נדרשו לממן באופן חלקי אמצעים להעלאת מודעות הציבור לפעילות ההפרדה, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה או תאגיד המחזור "תמיר", לפי סוג ההפרדה. יתרה מזו, ממצא זה מתבסס על נטרול "תמריץ בית אב". זהו תמריץ כספי נוסף של המשרד להגנת הסביבה על פי קול קורא 30/2010, והוא ניתן לרשות מקומית במשך שלוש שנים ומחושב לפי מספר הפחים החומים שנפרסו בתחומה. תמריץ בית האב לא הובא בחשבון לצורך הצגת הדברים. התמריץ זניח יחסית היות שהוא ניתן רק בקול קורא 30/2010, וקבלתו מותנית בקיום תנאים מפורטים, אשר לא תמיד התקיימו, הוא ניתן למשך שלוש שנים בלבד, ובסופו של דבר סכומו קטן מהעלות השוטפת של פינוי הפסולת לטווח הרחוק.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי היות שמרכז השלטון המקומי התנגד לטיוטת התקנות ו"הפיץ את כל המידע הרלוונטי בעניין לרשויות המקומיות. הדברים היו ידועים לכל". אולם בידי המשרד לא היו אסמכתאות המעידות על הפצת מידע זה לרשויות המקומיות על ידי מרכז השלטון המקומי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה על שאופן פעילותו התאפיין כאמור בחוסר עקביות ובאי העברת נתונים לרשויות המקומיות אודות ההשפעות הכלכליות של הצטרפותן לקול הקורא לעומת אי-הצטרפות אליו, לרבות מידע לפיו הצטרפותן לפרויקט הפרדת הפסולת במקור תשית עליהן למעשה עלות כלכלית נוספת. עקב כך הרשויות המקומיות התקשו לקבל החלטה מושכלת אשר תוכל לאפשר להן להשתמש במשאביהן ביעילות המרבית.

נמצא כי בקול הקורא שפורסם בשנת 2012, לאחר שפורסמה טיוטת תקנות הפרדת פסולת, נכתב כי מדיניות המשרד להגנת הסביבה לפעול, בין היתר, להפרדת פסולת רטובה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי נוכח פרסום קול קורא נוסף באוקטובר 2012, היה על המשרד להגנת הסביבה לעדכן את הרשויות המקומיות, כבר באותה שנה, כי אין בכוונתו לפעול לחייב את כלל הרשויות בהפרדת פסולת רטובה, על מנת שיוכלו לכלכל את צעדיהן.

הצהרת השר להגנת הסביבה

1. כפי שצוין, על פי "מדריך התכנון הממשלתי" בעת גיבוש תכנית ייעודית יש, בין היתר, לקבוע על סמך המדיניות יעדים ומדדים.

   נמצא כי המשרד להגנת הסביבה לא קבע כל מדדים שלפיהם תיקבע מידת הצלחתו או כישלונו של פרויקט הפרדת הפסולת.

   משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי בהיעדר מדדים לבחינת מידת הצלחתו או כישלונו של הפרויקט נפגעת יכולתו להפיק מהפרויקט לקחים ולקבל החלטות לגבי המשכו.

2. על פי קול קורא 30/2010, רשות מקומית שזכתה בקול קורא זה נדרשת להפריד את הפסולת עד שנת 2020. אם הרשות המקומית לא תעמוד בהתחייבות זו יוכלו הקרן לשמירת ניקיון או המשרד "לבטל את התחייבויותיו לסיוע ולדרוש ממנה להחזיר את כל כספי הסיוע שניתנו לה במסגרת קול קורא זה, עד אותו מועד".

על פי נתוני המשרד לאוקטובר 2015, שיעור המימוש של פוטנציאל ההפרדה ברשויות המקומיות המשתתפות בפרויקט הפרדת הפסולת הוא 14% בחודש בלבד.

בריאיון לעיתונות בנובמבר 2015 עם השר להגנת הסביבה דאז, מר אבי גבאי[24], אמר השר כי הפרדת הפסולת נכשלה, וכי הוא "תומך ברשויות מקומיות כמו ירושלים ותל אביב המעדיפות שלא לעסוק בהפרדה, אלא להוביל את הפסולת למתקן מיון חדיש...(ממנו) ניתן לשלוח את המרכיבים השונים למפעלי מחזור או הפקת אנרגיה". השר הוסיף כי בכוונת המשרד להתמקד ביישום חוק האריזות ובהרחבתו, ובעקבות כך יהיה צורך להחליף את הפחים החומים בכתומים.

> רשויות מקומיות אשר מפרידות פסולת ואינן מעוניינות להמשיך להפרידה, מסתכנות בכך שייאלצו להחזיר למשרד להגנת הסביבה את כספי הסיוע שקיבלו ממנו

בנובמבר 2015 שלחו שישה ראשי רשויות מקומיות לשר להגנת הסביבה מכתב ולפיו הושקעו מאמצים ניכרים ומשאבים רבים בקידום המיחזור ברשויותיהם תוך שיתוף התושבים, וכי שינוי כה דרסטי במדיניות הממשלה שומט את הקרקע תחת פעילותם. ראשי הרשויות הוסיפו כי הצהרות השר פוגעות באמון הציבור בהובלת שינויי התנהגות ארוכי טווח. בדצמבר 2015 השיב השר להגנת הסביבה לששת ראשי הרשויות כי יעודד רשויות שפועלות בהצלחה ומראות תוצאות חיוביות ביצירת פסולת אורגנית של ממש, אולם מנגד תופסק הוצאת "סכומי עתק ברשויות שעל פניו לא הצליחו ולא יצליחו בעניין".

למכתב השר להגנת הסביבה מדצמבר 2015 צורף מסמך שכתב בנובמבר 2015 סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי חינוך וקהילה במשרד להגנת הסביבה אל מנהלי המחוזות במשרד להגנת הסביבה (להלן - מסמך הסמנכ"ל). מהמסמך עולה כי רשויות מקומיות אשר מפרידות במקור את הפסולת הרטובה ומעוניינות להמשיך בכך, וכן רשויות מקומיות שטרם החלו בפועל בביצוע ההפרדה אולם פעלו בהתאם לאבני הדרך הנדרשות, יקבלו את תמיכת המשרד בהתאם להתחייבויותיו. אשר לרשויות מקומיות שלא זכו כלל בתמיכה מהמשרד למימון הפרדה במקור, המשרד לא יפרסם קולות קוראים חדשים שיתמכו בפריסת תשתיות הפרדה במקור.

נמצא כי מסמך הסמנכ"ל לא התייחס לרשויות מקומיות אשר מפרידות פסולת ואינן מעוניינות להמשיך להפרידה. לפיכך רשויות אלה מסתכנות בכך שייאלצו להחזיר למשרד להגנת הסביבה את כספי הסיוע שקיבלו ממנו. יתרה מזו, נמצא כי המשרד להגנת הסביבה לא הפיץ מסמך זה לכלל ראשי הרשויות המקומיות בארץ אלא רק לשש הרשויות האמורות, אף שהמידע שבו הכרחי לקבלת החלטה בנוגע לניהול הטיפול בפסולת בתחומן.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא אמון על שמירת כללי התכ"ם בנוגע להתחייבויות שניתנו, והוא דן בהשלכות של שינוי המדיניות.

המשרד להגנת הסביבה העביר למשרד מבקר המדינה את תשובתו של השר להגנת הסביבה לשעבר מר אבי גבאי ולפיה "מעת שמונה לתפקידו בחן השר את הנתונים בדבר תוצאות המדיניות של הפרדה במקור של פסולת רטובה אל

24 כתבה מנובמבר 2015 בעיתון "ידיעות אחרונות" שכותרתה "155 מיליון שקל הלכו לפח: הסוף להפרדת פסולת רטובה".

מול השקעת כספי הציבור העצומה בערים השונות. ניתן היה להבחין בקלות כי בישובים רבים הושקעו עשרות מיליונים והתוצאות לא טובות וגם לא במגמת שיפור. בעקבות זאת החליט השר גבאי לעצור מידית את הפרויקט ולבצע בחינה מחדש של מדיניות ההפרדה במקור של פסולת רטובה".

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי "יכולות להיות סיבות רבות לכך שהפרויקט הפך לכלכלי פחות ממה שחשבו מלכתחילה ברשות מקומית מסוימת לדוגמא: אופן התקשרויות עם קבלנים, כשלים בניהול הפרויקט ברמת הרשות ועוד. למרבה הצער במדינת ישראל יש קושי של תכנון לטווח ארוך ורציפות שלטונית, ומשכך בחלק מהרשויות הפרויקט לא התקדם בלו"ז המתוכנן. כמו כן לא היתה נכונות להתעמת עם רצונן של הרשויות להוזיל את עלויות הטיפול בפסולת ולהמשיך הטמנת פסולת זולה. בכל מקרה, אין קשר לדעת המשרד בין פרויקט הפרדה במקור לבין ירידה בהיקף המיחזור ברשות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי ככל שהוא סבור שפרויקט ההפרדה נכשל, עליו לפעול כדי לאפשר לרשויות המקומיות המעוניינות בכך להפסיק להשקיע משאבים ביישומו של הפרויקט בלי להסתכן בהחזרת כספי הסיוע שקיבלו. לדעת משרד מבקר המדינה, ככל שהמשרד להגנת הסביבה מעוניין להמשיך ליישם את הפרויקט באופן חלקי, מתן פומבי לעמדה שפרויקט ההפרדה במקור נכשל עלולה לפגוע בהמשך החלת הפרויקט ולרפות את ידיהם של תושבי הרשויות המקומיות שבתחומן הוא מיושם.

כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה למשרד להגנת הסביבה על שלא הורה להפיץ לכלל הרשויות המקומיות את מסמך המדיניות לגבי פרויקט ההפרדה במקור, אף שהמידע שבמכתב זה הכרחי לקבלת החלטות ברשויות המקומיות בנוגע לניהול הטיפול בפסולת.

☆

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה על הפגמים שהועלו בהליך קבלת החלטותיו. לא זו בלבד שבגין פגמים אלו הוציא המשרד להגנת הסביבה סכומי כסף ניכרים ללא מיקוד ותכנון ראויים, אלא שהדבר הביא ליצירת תמונת מצב מוטעית ולבלבול בקרב הרשויות המקומיות עצמן, ועקב כך אף הן הוציאו סכומים ניכרים מתקציביהן ליישום פרויקט הפרדת הפסולת במקור בתחום שיפוטן נוסף על התמיכות שקיבלו מהמשרד להגנת הסביבה.

ריכוזיות ומחסור במתקנים לטיפול בפסולת רטובה

כפי שצוין, בשנת 1994 החליטה הממשלה[25] לסגור כ-400 אתרי פסולת בלתי מוסדרים, בשל הנזקים שנגרמו בגין פעילותם, וליישם מדיניות לטיפול משולב בפסולת. מספרם המועט של האתרים לטיפול בפסולת הוביל לעליית מחירים.

נמצא כי לינואר 2016 פועלים בישראל ארבעה מתקנים בלבד לטיפול בפסולת רטובה: מתקן השוכן בצפון בקעת הירדן ונמצא בבעלות חברה פרטית; מתקן קומפוסט השוכן ליד קריית ביאליק, ונמצא בבעלות שמונה רשויות מקומיות; מתקן באתר חירייה השוכן דרומית לרמת גן ונמצא בבעלות חברה פרטית; מתקן באתר דודאים השוכן מערבית לבאר שבע ונמצא בבעלות אגודה חקלאית שיתופית.

מטבע הדברים פריסה מצומצמת של מתקנים לטיפול בפסולת רטובה טומנת בחובה עלויות שינוע גבוהות. לטענת מרכז השלטון המקומי, נוכח מיעוט פתרונות הקצה לטיפול בפסולת ביתית, אין בידי הרשויות המקומיות כל חלופה מעשית לסילוק הפסולת הביתית הנוצרת בתחום שיפוטן זולת הפנייתה להטמנה, ולפיכך בשנים 2003-2015 לא חל שינוי בשיעור הפסולת המוטמנת - 80% מכלל הפסולת. יתרה מזו, גם פסולת רטובה שמוינה מובאת בסופו של דבר לאתר הטמנה, ובשל העיכוב שחל בהקמת פתרונות הקצה נאלצו הרשויות המפרידות לשאת בעלויות נוספות שמקורן בפינוי החומר האורגני המופרד.

לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה, "הריכוזיות והשליטה של מונופולים בשוק הפסולת מייצרות [לגופים אלו] רווחים עודפים של מאות מיליוני ש"ח בשנה, הגורמים לעליית יוקר המחייה של הציבור". לפי הערכה שמרנית של המשרד להגנת הסביבה משנת 2013, הרווחים העודפים שמקורם בריכוזיות ובשליטה של מונופולים בשוק הפסולת מסתכמים בכ-110 מיליון ש"ח לשנה. המשרד להגנת הסביבה מצא כי מחירי דמי הכניסה באתרי הטיפול בפסולת מועלים באופן חד-צדדי ועלו לאורך השנים, לעתים בשיעור ניכר; דמי הכניסה לאתרי הטיפול בפסולת ששילמו הרשויות המקומיות הקטנות היו גבוהים מאלה ששילמו הרשויות המקומיות הגדולות; אתרי הטיפול בצפון ובמרכז גובים מחירי כניסה גבוהים יותר מאלו בדרום, לכאורה משום שעלות השינוע אליהם נמוכה יותר; לרוב הרשות המקומית אינה מפרסמת מכרז להתקשרות עם תחנת מעבר ומתקשרת עם תחנת המעבר הקרובה ביותר, המהווה מונופול אזורי; לעתים קבלנים מציעים במכרזים מחיר אחיד לאחר ש"חילקו ביניהם" את הרשויות המקומיות.

> הרווחים העודפים שמקורם בריכוזיות ובשליטה של מונופולים בשוק הפסולת מסתכמים לפי הערכה שמרנית בכ-110 מיליון ש"ח לשנה

לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים, הגורמים למספרם הקטן של המתקנים לטיפול בפסולת רטובה הם, בין היתר: הקושי באיתור שטחים מתאימים להקמת תשתיות תומכות הפרדה במקור; הקושי הסטטוטורי הנלווה לשלבי התכנון וההקמה של המתקנים; היעדר שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות.

25 החלטת ממשלה 2468 מינואר 1994.

להלן הממצאים שהועלו בנוגע לטיפול בבעיית הריכוזיות והמחסור במתקנים לטיפול בפסולת רטובה:

תכניות לקידום הקמת מתקנים לטיפול בפסולת

בתכנית האב לטיפול בפסולת מוצקה של המשרד להגנת הסביבה, שאותה אימצה באוגוסט 2006 המועצה הארצית לתכנון ולבנייה[26] נקבע, בין היתר, כי "יש לקדם הקמת מתקני הפרדה משוכללים של פסולת יבשה מפסולת אורגנית. זאת, בעיקר באזורי המרכז והצפון".

כדי לאפשר את יישום תכנית האב לטיפול בפסולת מוצקה אישרה הממשלה בשנת 2011 "תכנית מתאר ארצית לפסולת מוצקה" - תמ"א 16/4, שהיא בגדר תיקון רביעי לתמ"א 16[27]. התכנית הוכנה בשנות השבעים של המאה העשרים, ומעמדה הוא של מסמך מנחה. בתכנית נקבעו, בין היתר, הוראות להכנת תכנית מפורטת לאתרים לטיפול בפסולת, והיא כוללת רשימת אתרים כאמור המסווגים לפי סוג הפעילות.

המשרד להגנת הסביבה יזם הכנה של תכניות אב מחוזיות לטיפול בפסולת, בשיתוף צוות היגוי, שכלל בין היתר נציגים ממשרד הפנים, מהמשרד להגנת הסביבה, ממינהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל), ממשרד השיכון, מרשויות מקומיות ומאיגודי ערים. לתכנית האב מעמד של מסמך מנחה, והיא מציגה אתרים שנמצאו מתאימים להקמת מתקני קצה, אשר דורגו בהתאם לקריטריונים שקבעה ועדת ההיגוי. הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה אימצו את תכניות האב[28].

אחד החסמים הבולטים ליישום התכניות להקמת מתקנים לטיפול בפסולת הוא התנגדות רבה מצד תושבים ורשויות מקומיות להקמת אתרי טיפול בפסולת בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות, בעיקר בשל התדמית הבעייתית שעלולה להיווצר למקומות הסמוכים לאתרי הטיפול בפסולת. התנגדות התושבים והרשויות קשורה לתופעה כלל-עולמית המכונה NIMBY (Not In My Back Yard), המתרחשת כאשר קרקע מיועדת לשימוש מסוים אשר הרשות והתושבים שמתגוררים בתחום שיפוטה סבורים כי הוא פוגע בהם. לדוגמה, התנגדות התושבים בחדרה להקמת מתקן לטיפול בפסולת הביאה להפסקת הליך הקמתו (ראו פירוט בהמשך).

26 תכנית אב לטיפול בפסולת מוצקה בישראל (2005).

27 תכנית מתאר ארצית לסילוק אשפה, תמ"א 16, הוכנה על מנת להסדיר את הטיפול בפסולת, והממשלה אישרה אותה בשנת 1989. התכנית קבעה תקנים להקמת תשתיות לטיפול בפסולת, ייעדה שטחים להקמת אתרים לטיפול בפסולת וקבעה את ההליך התכנוני הנדרש להקמתם.

28 הוועדות אימצו את התכניות בשנים האלה: במחוז צפון - בשנת 2001, במחוז חיפה - בשנת 2005, ובמחוזות מרכז, תל אביב, ירושלים והדרום - בשנת 2006.

תמיכה כספית בהקמתם ובהפעלתם של מתקנים לטיפול בפסולת

בדיון של ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת באוקטובר 2006 מסר ראש אגף טיפול בפסולת מוצקה במשרד להגנת הסביבה כי מטרתו העיקרית של המשרד במסגרת מדיניותו היא להקצות את תקציב קרן הניקיון שמקורו בכספי היטל ההטמנה להקמת מפעלים למיחזור ומתקנים לטיפול בפסולת.

בשנת 2007 קבע המשרד להגנת הסביבה כי היטל ההטמנה לטון פסולת מעורבת ויבשה יהיה 10 ש"ח, וסכום זה גדל מדי שנה בהתאם לחוק שמירת הניקיון, עד שהגיע לכדי 50 ש"ח לטון בשנת 2011. בשנת 2011 ייקר המשרד[29] בשיעור חד את היטל ההטמנה, כדי "להפחית את כמות ההטמנה ולהגדיל את המחזור". בעקבות כך בשנים 2013-2015 היו סכומי ההיטל 70 ש"ח לטון, 102 ש"ח לטון, ו-108 ש"ח לטון בהתאמה. הכנסות הקרן מהיטל ההטמנה לשנת 2015 הסתכמו בכ-491 מיליון ש"ח.

הקרן לשמירת ניקיון תמכה במתקני הקצה לטיפול בפסולת רטובה כדלקמן:

לוח 1: **תמיכת הקרן לשמירת ניקיון במתקני הקצה לטיפול בפסולת רטובה**

קול קורא	תאריך אחרון להגשת בקשות	מס' מתקנים נתמכים	תמיכה כוללת במיליוני ש"ח	שיעור התמיכה המרבי מעלות הקמת המתקן
31/2011	אפריל 2011	12	118	40%-20%
33/2012	אוקטובר 2012	6	128	40%-20%
1964/2012	פברואר 2012	9	3.6	50%

הכנסות הקרן לשמירת ניקיון מהיטל הטמנה לשנים 2007-2014 הסתכמו בכ-1.6 מיליארד ש"ח, מכלל זה הוציאה הקרן במהלך השנים האלה כ-660 מיליון ש"ח, ששיעורם כ-40% מהכנסותיה, למטרות אלה: תשלום שכר, פעולות מקצועיות, פעולות חינוך והסברה, פינוי אסבסט, שיקום אתרים, תמיכה במגזרים מוחלשים ותמיכות.

בהצעת תקציב במדינה לשנים 2015 ו-2016 נכלל סכום של 200 מיליון ש"ח שיועבר ישירות מכספי הקרן אל אוצר המדינה נוכח הניצול החסר של שיעור הכספים שהצטבר בקרן. באוקטובר 2015 עתר מרכז השלטון המקומי לבג"ץ[30] בבקשה שיורה לשר להגנת הסביבה לבטל את היטל ההטמנה "נוכח העדר השגת מטרות היטל ההטמנה" או "עד אשר תושלם בחינת והוכחת יעילות ההיטל ובכלל זה בחינת

29 בהתאם לסמכות השר להגנת הסביבה לפי חוק שמירת הניקיון. הייקור בוצע באמצעות פרסום צו שמירת הניקיון (שינוי התוספת לחוק), התשע"א-2011.

30 בג"ץ 7161/15, **מרכז השלטון המקומי נ' המשרד להגנת הסביבה**.

ההצדקה להמשך גבייתו, גובהו ובחינת אמצעים חלופיים ופוגעניים פחות לקידום מדיניות הטיפול בפסולת ביתית". במועד סיום הביקורת בית המשפט טרם הכריע בעניין העתירה.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי "כל התקציב שאושר בקרן להקמת מתקני קצה עומד לרשות הזוכים ויינתן בכפוף ולאחר עמידה בתנאי התשלום".

נמצא כי לנוכח קצב הקמתם של המתקנים, עד סוף שנת 2015 העבירה הקרן לשמירת הניקיון למקימי מתקני טיפול בפסולת כ-30 מיליון ש"ח (כ-8% בלבד) מסך התחייבויותיה לתמיכה במתקנים לטיפול בפסולת המסתכמות ב-330 מיליון ש"ח.

נוסף על כך, בשנת 2014 הקצתה הקרן לשמירת הניקיון כ-432 מיליון ש"ח לצורך תמיכה בהקמת מתקן ארצי במסגרת מכרז BOT[31] לטיפול בפסולת רטובה ובפסולת מעורבת במשקל כ-1,000 טון מדי יום. על פי התכנון, ייבחר זוכה במכרז במחצית הראשונה של שנת 2016, והמתקן יחל לפעול במחצית השנייה של שנת 2019. במועד סיום הביקורת טרם נבחר הזוכה במכרז וטרם הוחלט היכן יוקם המתקן.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מספרם המועט של מתקנים לטיפול בפסולת בשלבי הקמה המתבטא בניצול מועט של הכספים שהוקצו לתמיכה במתקנים לטיפול בפסולת, ונוכח הזמן הרב שעבר מאז הוחלט ליישם את פרויקט ההפרדה במקור ברשויות המקומיות, היה על המשרד להגנת הסביבה לבחון דרכים נוספות להגדלת מספר מתקני הטיפול בפסולת, למשל באמצעות תמיכה ייעודית ביזמים לצורך הסרת חסמים או הקמת מתקנים בשיתוף גורמים חיצוניים.

המשרד להגנת הסביבה פרסם ביוני 2014 "קול קורא 35/2014" ובו צוין כי פרסומן נדרש נוכח "העיכוב בהקמת מתקני הטיפול" בפסולת הרטובה, והיות ש"הרשויות המפרידות כבר נמצאות בשלבים מתקדמים בהפרדה לשני זרמים, וחלק מהרשויות כבר הגיעו להפרדה מלאה בכל משקי הבית", והיות ש"העיכוב שנוצר בהקמת פתרונות קצה גרם לתוספת עלויות לרשויות המפרידות...". על פי הקול הקורא, המשרד ישלם במישרין לאתרי טיפול בפסולת רטובה שיזכו במסגרתו סך כולל של 6 מיליון ש"ח בעבור הנחה שיעניקו עד סוף דצמבר 2015 לרשויות המקומיות המפרידות בעבור פסולת רטובה שיקלטו מהן. במסגרת הקול הקורא הקצה המשרד 8.7 מיליון ש"ח לשישה מפעילים של מתקני טיפול בפסולת רטובה אשר זכו בו.

על פי הקול הקורא, אתר הטיפול יעניק לרשות המקומית הנחה בעבור כל טון פסולת, והמשרד להגנת הסביבה ישלם לאתר הטיפול מכפלה של 130% מההנחה לטון, במשקל הפסולת שקלט מרשויות מקומיות מפרידות (לפי טון), ואת עד

31 בנה-הפעל-העבר (Build-Operate-Transfer) היא שיטה של שותפות ציבורית-פרטית למימון פרויקט, שבה גוף פרטי מקבל זיכיון מגוף ציבורי כדי לממן, לתכנן, לבנות ולהפעיל מתקן ציבורי לתקופה קצובה.

לתקרה של 800,000 ש"ח, כלומר עד סכום זה המשרד להגנת הסביבה יישא בעלות עודפת של 30% לטון פסולת לעומת ההנחה שיקבלו הרשויות המקומיות. יתרה מזו, על פי הקול הקורא, כדי לוודא כי אתר הטיפול עומד בהתחייבויותיו - מתן ההנחה כפי שהתחייב; טיפול נפרד בפסולת הרטובה; והגשת דיווחים חודשיים - הנהלת הקרן לשמירת הניקיון תבצע פעולות "פיקוח, ביקורת, בקרה ומעקב".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהחלטתו של המשרד להגנת הסביבה לתמוך בעקיפין ברשויות המקומיות הוא נאלץ לשאת בעלויות עודפות, בכלל זה עלויות שמקורן בתשלום לאתרי הפסולת נוסף על הנחה המוענקת לרשויות המקומיות וכן עלויות פיקוח שמטרתן להבטיח כי הרשויות המקומיות ייהנו מהפחתת המחיר. נוכח הערכתו השמרנית של המשרד להגנת הסביבה כי אתרי הטיפול בפסולת גובים מהרשויות המקומיות תשלומי יתר בסך כ-110 מיליון ש"ח לשנה (ראו להלן בפרק על הפיקוח על התחרות בשוק הפסולת) וכדי לסייע לרשויות המקומיות, ראוי היה שהמשרד להגנת הסביבה יבחר בפתרון המבטיח את מרב הסיוע לרשויות המקומיות בעלויות עודפות מזעריות.

נמצא כי בידי המשרד להגנת הסביבה לא היו כל נתונים על מחירי הטיפול בפסולת רטובה שגובים אתרי הטיפול, ולכן לצורך חישוב סך ההנחה מאתרי הטיפול הוא הסתמך על הצהרות אתרי הטיפול עצמם במסגרת בקשתם לזכות בתמיכה של הקול הקורא. יתרה מזו, חישוב כמות הפסולת הרטובה שבה יטפלו האתרים מתבסס גם הוא רק על הצהרת אתרי הטיפול בפסולת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה על שלפני שפרסם את הקול הקורא לא היה בידו מידע חיוני ולמעשה הוא הסתמך באופן בלעדי על הצהרות מפעילי האתרים לצורך חישוב התמיכה שאותה יקבלו, והדבר מעורר חשש לבזבוז כספי ציבור.

פיקוח על התשלומים המשולמים למתקני הטיפול בפסולת

פיקוח על מחירי הטיפול בפסולת שגובים מתקני הטיפול בפסולת

חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח על המחירים), מסמיך את השר הממונה על התחום הרלוונטי ואת שר האוצר להחיל פיקוח על מצרך או שירות שמתקיימים בו, בין היתר: "ריכוז באספקה או ברכישה... במידה שבשלה יש לריכוז כאמור השפעה ניכרת בשוק לגבי אותו מצרך או שירות; בין ספקיו או בין רוכשיו אין תחרות או קיימת ביניהם תחרות מועטה בלבד".

לפי חוק הפיקוח על המחירים, הפיקוח עשוי לכלול קביעת מחיר; מתן היתר להעלאת מחיר; וכן הטלת חובת דיווח על רווחיות ומחירים. את חובת הפיקוח יטיל השר הממונה על התחום הרלוונטי וכן שר האוצר, לאחר שהובאה לפניהם המלצתה של ועדת מחירים. חברי הוועדה הם שני נציגים של משרד האוצר, אשר אחד מהם ימונה לראשותה, וכן שני נציגים מהמשרד שהמצרך או השירות בתחום סמכותו.

כפי שצוין לפי הערכה שמרנית של המשרד להגנת הסביבה כפי שעולה ממסמך משנת 2013, הרווחים העודפים, לעומת העלות הנורמטיבית, בשל הריכוזיות והשליטה של מונופולים בשוק הפסולת מסתכמים בכ-110 מיליון ש"ח לשנה. תשלומי היתר כוללים גם תשלומים עודפים של הרשויות המקומיות בגין טיפול בפסולת רטובה, והם עשויים להקשות על הרשויות המקומיות ליישם את פרויקט ההפרדה במקור (ראו להלן בפרק העוסק בעיריית חדרה).

אף שעל פי החוק, החלת פיקוח על המחירים אינה מצריכה אישור מהרשות להגבלים עסקיים, בנובמבר 2011 פנה השר להגנת הסביבה לרשות להגבלים עסקיים "בכדי שתבחן את נושא הריכוזיות בתחום הפסולת". הרשות השיבה בדצמבר אותה שנה כי "לנוכח משאביה המוגבלים של הרשות, ניתנת עדיפות לטיפול בנושאים בהם התועלת מהפעלת סמכויות הממונה על ההגבלים העסקיים גבוהה יותר". בפברואר 2012 וביוני 2012 פנו מרכז השלטון המקומי והשר להגנת הסביבה לממונה להגבלים עסקיים בבקשה שיקיים בדיקה בעניין הפיקוח על מחירי הטיפול בפסולת, אולם רק בפברואר 2013 השיבה הרשות להגבלים עסקיים כי על פי ממצאי בדיקה ראשונית שביצעה "קיימת לכאורה הסתברות" לכך שכמה אתרים לטיפול בפסולת מהווים מונופול, והיות שלא צפוי שינוי בעתיד הנראה לעין במידת התחרות בענף הפסולת והטמנתה, "ניתן בנסיבות ייחודיות אלה לשקול הטלת משטר פיקוח על המחירים".

כחודש לאחר שקיבל המשרד להגנת הסביבה את תשובת הרשות להגבלים עסקיים, פנתה המפקחת על המחירים במשרד להגנת הסביבה לוועדת המחירים בבקשה להחיל פיקוח על אתרי טיפול בפסולת וקבלני פינוי פסולת (להלן - העוסקים בתחום הפסולת). ואולם רק ביולי 2014, יותר משנה לאחר פנייתה האמורה של המפקחת על המחירים, התקיימה ישיבה ראשונה של ועדת הפיקוח על המחירים, המשותפת למשרד להגנת הסביבה ולמשרד האוצר, והוחלט בה לקיים ישיבה נוספת לצורך הבנת הנושא לעומקו. ועדת המחירים קיימה שתי ישיבות נוספות, בספטמבר 2014 ובינואר 2015, אולם רק בנובמבר 2015 הציעה לעוסקים בתחום הפסולת במרחב החוץ-עירוני להתייחס לכוונה להטיל חובת דיווח על רווחיות ומחירים. במרץ 2016, לאחר שוועדת המחירים קיימה שימוע לעוסקים בתחום הפסולת, חתמו שר האוצר והשר להגנת הסביבה על צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (החלת החוק וקביעת רמת פיקוח לשירותי טיפול בפסולת מעורבת), התשע"ו-2016, המטיל חובת דיווח על רווחיות ומחירים על "עוסק במתן שירותי טיפול בפסולת מעורבת", לרבות פסולת רטובה. על בסיס המידע אשר יתקבל בעקבות הטלת חובת הדיווח יוכלו שרי האוצר והגנת הסביבה להחליט אם להחיל את סמכותם לקבוע את מחירי הטיפול בפסולת.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי את עבודת גיבוש החומרים המקצועיים מבצע על פי רוב המשרד הרלוונטי לפיקוח, ובמקרה האמור המשרד להגנת הסביבה. מרבית העיכובים אינם תוצאה של עיכוב בעבודת גורמי המקצוע באגף התקציבים באוצר או

חברי ועדת המחירים מטעם האוצר, אלא נוכח התנהלות המשרד להגנת הסביבה. מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו ממאי 2016 כי "אין להתעלם בהקשר הזה מהמדיניות המוצהרת של המשרד להגנת הסביבה שככל שההטמנה והטיפול בפסולת יהיו יקרים יותר יגדל שיעור המיחזור של הרשויות המקומיות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה על העיכוב בטיפולו בריכוזיות בשוק הפסולת, שבגינה הרשויות המקומיות נאלצות לשלם תשלומי יתר. המשרד להגנת הסביבה התמהמה יתר על המידה בהפעלת סמכותו להטיל פיקוח על מחירי הטיפול בפסולת, ועקב כך באמצע שנת 2016 טרם הוחלט אם יש מקום לבצע פיקוח כאמור. הדבר חמור בייחוד נוכח קיומה של מדיניות מטעם המשרד להגנת הסביבה לייקר את הטיפול בפסולת בעבור הרשויות המקומיות.

> המשרד להגנת הסביבה התמהמה יתר על המידה בהפעלת סמכותו להטיל פיקוח על מחירי הטיפול בפסולת, ועקב כך טרם הוחלט אם יש מקום לבצע פיקוח

התנהלות הרשויות המקומיות כמדכאת תחרות בשוק הפסולת

הועלה כי ישנן רשויות מקומיות, כגון עיריית חדרה, אשר מתקשרות בהסכם לטיפול כולל בפסולת (הסכם פאושלי), ובמסגרתו הן משלמות מחיר קבוע לטון פסולות בעבור כלל הטיפול בו לרבות בעבור איסופו, שינועו, הטיפול בו במתקן לטיפול בפסולת, וכן בעבור היטל הטמנה בגינו. בהיעדר מידע ושקיפות כאמור, הרשות המקומית אינה יודעת מה עלות הטיפול בפסולת בכל אחד ממקטעי הטיפול, המהווה עבורה "קופסה שחורה", ולפיכך אינה יכולה לייעל את הטיפול בפסולת בכל מקטע ומקטע. כמו כן, המציעים שעמם מתקשרת הרשות המקומית נדרשים לתת את השירות הנדרש בכל מקטע ומקטע, ולפיכך רק מעט מציעים ניגשים למכרזי הרשויות, והדבר פוגע בתחרות בשוק הפסולת. מאידך, רשות מקומית הפועלת בדרך התקשרות זו אינה נדרשת לפעול מול כמה גורמים ולתאם ביניהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני התקשרות בהסכם מסוג זה על הרשות המקומית - לנוכח העובדה שחלק ניכר מהוצאותיה התקציביות מוקצה לפינוי פסולת ולטיפול בה, בהיותה נאמן ציבור, ומכוח עקרונות היעילות והחיסכון - לבחון את היתרונות והחסרונות של כל אחת מדרכי ההתקשרות האפשריות. בכלל זאת, עליה לאסוף מידע על עלות הטיפול בפסולת בכל אחד ממקטעי הטיפול בה, ולהביא בחשבון שהפקדת הטיפול בכל מקטעי הטיפול בפסולת בידי גורם פרטי אחד עלולה ליצור תלות בנותן השירות ולפתוח פתח שיאפשר לו לנצל לרעה את ההתקשרות עם הרשות המקומית. כל זאת, על מנת שהרשות המקומית תוכל לבחור את אופן ההתקשרות שיבטיח שהפסולת תטופל באופן המיטבי ובמחיר הנמוך ביותר האפשרי.

פיקוח על העברת תשלומי הרשויות המקומיות בגין "היטל הטמנה" מהרשויות המקומיות למשרד להגנת הסביבה

על פי דברי ההסבר להצעת חוק שמירת הניקיון[32], מטרת הטלת היטל ההטמנה היא להביא לכך שיצרני הפסולת יישאו בעלויות הסביבתיות החיצוניות של הטמנת הפסולת ולקדם את השימוש בשיטות חלופיות להטמנתה. מפרוטוקול דיון של ישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת מדצמבר 2010 עולה כי לפי עמדת המשרד להגנת הסביבה, היטל ההטמנה נועד לחולל שינוי בהתנהגות הכלכלית של הרשויות המקומיות. היקפו הכספי של היטל ההטמנה לשנים 2007-2015 הסתכם בכ-2.1 מיליארד ש"ח[33].

סדרי מינהל תקין מחייבים כי כספי "היטל ההטמנה" שמשלמות הרשויות המקומיות - יצרניות הפסולת אשר את התנהגותן הכלכלית מבקש המשרד להגנת הסביבה לשנות - אכן יועברו לקרן לשמירת הניקיון.

סעיף 11ב לחוק שמירת הניקיון קובע כי מפעיל אתר הטמנה, שהוא לרוב **יזם פרטי**, הוא אשר נדרש לשלם את היטל ההטמנה למשרד להגנת הסביבה בגין הטמנת פסולת בקרקע. הועלה כי בפועל הרשויות המקומיות משלמות "היטל הטמנה" במישרין למפעיל אתר ההטמנה אם הן מעבירות אליו את הפסולת ישירות (והוא מעביר את ההיטל לקרן לשמירת הניקיון), או בעקיפין למתקן המיון (והוא מעביר את ההיטל לאתר ההטמנה), או לקבלן פינוי הפסולת (והוא מעביר את ההיטל למתקן המיון ומשם הוא מועבר למפעיל אתר ההטמנה).

> נמצא כי מפעילי מתקני ההטמנה מדווחים למשרד להגנת הסביבה על כמות הפסולת שהטמינו ומשלמים היטל הטמנה המחושב על פי דיווחם. המשרד להגנת הסביבה מקיים ביקורת מדגמית בלבד על דיווחי אתרי ההטמנה באמצעות הצלבת הדיווח עם מידע שהוא מבקש ממפעילי מתקני מיון הפסולת, אשר, על פי דיווח אתרי ההטמנה, הטמינו את הפסולת ששונעה מהם. המשרד להגנת הסביבה אינו דורש מהרשויות המקומיות דיווח על תשלום היטל ההטמנה ששילמו לגורמים המטפלים בפסולת, אינו מצליבו עם התשלומים שקיבל ממפעיל אתר ההטמנה, ולמותר לציין שאינו מבצע כל בקרה כדי להבטיח כי תשלומי הרשויות המקומיות בעבור היטל הטמנה אכן הועברו בסופו של דבר לקופת הקרן לשמירת הניקיון. לטענת מרכז השלטון המקומי, הפרשי כספים בסך מאות מיליוני שקלים נכנסו לקופתם של בעלי אתרי הקליטה של הפסולת.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי המחיר שגובה מפעיל אתר מלקוחותיו יכול לכלול גם שירותים אחרים נוסף על הטמנת פסולת, ומכאן שהתשלום

> המשרד להגנת הסביבה אינו מבצע כל בקרה כדי להבטיח כי תשלומי הרשויות המקומיות בעבור היטל הטמנה הועברו לקופת הקרן לשמירת הניקיון

32 הצעת חוק של הממשלה מס' 236, עמ' 317.

33 על פי הדוח השנתי של הקרן לשמירת ניקיון לשנת 2014, הכנסות הקרן לשמירת הניקיון מהיטל הטמנה לשנים 2007-2014 הסתכמו בכ-1.6 מיליארד ש"ח. על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, ההכנסות מהיטל ההטמנה לשנת 2015 הסתכמו בכ-491 מיליון ש"ח.

שמשלמים לקוחות אתרי ההטמנה למפעיל האתר אינו תשלום היטל הטמנה אלא מחיר כניסה לאתר. היות שאין מדובר בהיטל הטמנה, המשרד להגנת הסביבה אינו צד בעניין ואינו יכול לעקוב אחר הכספים ששילמה הרשות המקומית לקבלן פינוי, לתחנת מעבר או לאתר הטמנה. כמו כן, אין באפשרותו לבצע מעקב אחר התשלום לקבלן פינוי פסולת אם הוא מתבצע בהתאם להסכם פאושלי בין הרשות המקומית לקבלן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה, המאסדר של מתקני הטיפול בפסולת ומנהל הקרן לשמירת הניקיון, ולמשרד הפנים, המאסדר של הרשויות המקומיות, על שלא פעלו כדי להבטיח כי כל כספי היטל ההטמנה, שאותם משלמות הרשויות המקומיות כבר תשע שנים, המסתכמים במאות מיליוני שקלים, אכן יועברו לקרן לשמירת הניקיון. לדבר נודעת חשיבות יתרה נוכח היקפם הגדול של כספי היטל ההטמנה, והיות שכספים אלו הם כספי ציבור שנועדו לשדרוג מתקני המיון, לקידום המיחזור ולהפחתת שיעור הפסולת המוטמנת, ונוכח העובדה כי מרבית מפעילי מתקני המיון ואתרי ההטמנה הם מפעילים פרטיים, המשמשים למעשה כגובים מהרשויות המקומיות, עבור המשרד להגנת הסביבה. לנוכח האמור לעיל, על המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים להנהיג הסדרים כדי להבטיח כי כל הכספים שמשלמות הרשויות המקומיות בעבור "היטל הטמנה" יגיעו לתעודתם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה על כך שביקש להסיר מאחריותו את הצורך לפקח על העברת הכספים לקרן כאמור, אף שניהול הקרן הוא באחריותו.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממאי 2016 כי הוא "מקדם בברכה צעדים להגברת השקיפות בנושא זה ובנושאים נוספים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות להתקשר בחוזים עם קבלני פינוי פסולת שיבטיחו כי לרשויות יהיה מידע מלא על כמויות הפסולת המשונעת לאתרי ההטמנה ועל הסכומים ששילמו בגין היטל ההטמנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים, כמאסדר הרשויות המקומיות, לפעול כדי להבטיח כי בידי הרשות המקומית יהיה מידע על סכום היטל ההטמנה שהיא משלמת, היות שמידע זה חיוני להגברת היעילות הכלכלית של פעילותה.

יישום פרויקט ההפרדה במקור ברשויות המקומיות על פי קול קורא 30/2010

כאמור, 30 רשויות מקומיות החלו ביישום פרויקט ההפרדה במקור במסגרת קול קורא 30/2010. משרד מבקר המדינה בדק את אופן יישומו של פרויקט ההפרדה

במקור בארבע עיריות: **אשקלון**, **חדרה**, **קריית ביאליק** ו**רמת השרון**, שהמשרד להגנת הסביבה אישר את הצטרפותן לפרויקט ביוני 2011.

הרשויות המקומיות שהצטרפו לפרויקט ההפרדה במקור התחייבו לעמוד בלוחות הזמנים שקבע המשרד להגנת הסביבה, אשר לפיהם היה על הרשויות לסיים את כל הפעולות הדרושות להפרדה מלאה במקור בתחומן בתוך פחות משלוש שנים. להלן נתונים על אופן יישום פרויקט ההפרדה במקור בעיריות שנבדקו:

לוח 2: **אופן יישום הפרויקט ברשויות שנבדקו**

העיריות	מועד תחילת ישומו של הפרויקט	מועד סיום פרויקט*	סטטוס הפרויקט במועד סיומו
אשקלון	ינואר 2013	אוגוסט 2015	העירייה אספה את הפחים החומים שפרסה ב-23% ממשקי הבית בתחום שיפוטה והפסיקה את הפרדת הפסולת לשני זרמים בעיר.
חדרה	מאי 2012	אוגוסט 2015	העירייה פרסה פחים חומים ב-54% ממשקי הבית.
קריית ביאליק	אפריל 2012	ינואר 2016	העירייה פרסה פחים חומים בכל משקי הבית, לאחר הפסקה של שנתיים וחצי ביישום הפרויקט.
רמת השרון	החלה בפיילוט בינואר 2011	אוגוסט 2015	העירייה פרסה פחים חומים ב-26% ממשקי הבית.

* המועד הסופי לסיום הפרויקט, כפי שקבע המשרד להגנת הסביבה.

היערכות הרשויות המקומיות ליישום קול קורא 30/2010

תכנון מקדים - הכנת תכנית אב ותכנית מפורטת

רשות מקומית אשר נבחרה במסגרת "הקול הקורא" נדרשה להגיש לאישור המשרד להגנת הסביבה עד נובמבר 2011 תכנית מפורטת להפרדה במקור הכוללת, לכל הפחות, סקר לגבי המצב הקיים בתחום שיפוטה בנושא המיחזור ופינוי הפסולת; תכנית עבודה המפרטת את השיקולים והגורמים להתחלת תהליך הפרדתה של

הפסולת לשני זרמים; פירוט של עיקרי השינויים הנדרשים במערך כלי האצירה, התשתיות ופינוי הפסולת; תכנית הסברה התומכת ביישום ההפרדה וסיכום עלות התכנית והסיוע הנדרש ליישומה. תנאי הקול הקורא קובעים כי הרשות המקומית נדרשת להקצות בעצמה כספים למימון פעילות ההפרדה במקור בתחום שיפוטה, זאת מעבר לכספי הסיוע של המשרד להגנת הסביבה, וכן להמשיך ולממן בעצמה את מלוא העלות של תפעול מערך ההפרדה במקור לשני זרמים עד שנת 2020. הרשות המקומית תוכיח את יכולתה לביצוע ההפרדה באמצעות הצגת תכנית תפעולית עסקית לטווח של עשר שנים, שתכלול, בין היתר, פירוט לגבי העלות הצפויה של יישום פרויקט ההפרדה במקור ופירוט של המקורות למימון התוספת לעלויות ההפעלה של מערך ההפרדה במקור לשני זרמים והמשאבים הדרושים להפעלה, לתחזוקה ולפיקוח על מערך זה גם לאחר תום תקופת הסיוע של המשרד להגנת הסביבה.

נמצא כי הרשויות המקומיות הגישו למשרד להגנת הסביבה תכניות מפורטות ותכניות עסקיות תפעוליות אשר התבססו על הנחות הנוגעות למרכיבים אשר עליהם לא היה להן מידע מלא הנסמך על ניסיון קודם של הפרדת פסולת לשני זרמים, ובהיעדר ניסיון כאמור התקשו הרשויות לקבוע אם התכנית שהגישו תשתלם מהבחינה הכלכלית.

עוד נמצא כי המשרד להגנת הסביבה אישר את התכניות אף שלכאורה בעת אישורן היה עליו לדעת שמדובר בהנחות שאינן מבוססות על נתונים שנאספו קודם לכן, ולכן התכניות אינן יכולות לשמש בסיס להחלטה אם לאשר את הצטרפותה של רשות מקומית מסוימת לפרויקט ואם בעתיד ביכולתה להמשיך לעמוד בתנאיו.

> נמצא כי הרשויות המקומיות הגישו תכניות עסקיות תפעוליות אף שלא היה להן מידע מלא הנסמך על ניסיון קודם של הפרדת פסולת לשני זרמים, ועל כן התקשו הרשויות לקבוע אם התכנית שהגישו תשתלם מהבחינה הכלכלית

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני שיישם המשרד להגנת הסביבה פרויקט בהיקף כספי כה ניכר היה עליו לאסוף נתונים שאפשר ללמוד מהם על ההשפעות הכספיות של הקול הקורא הראשון - היטל הטמנה ב', שלפיהן יחושבו העלויות הכלכליות הריאליות של יישום הפרויקט. לחלופין היה עליו ליישם את הפרויקט ברשויות מקומיות מועטות, וזאת כפיילוט לבחינת אופן יישומו של הפרויקט ועלותו.

עיריית קריית ביאליק

נמצא כי בשנת 2010 הכינה עיריית קריית ביאליק תכנית אב לצמצום כמות הפסולת המיועדת להטמנה. התכנית אפשרה לחשב את הכדאיות של הליך ההפרדה במקור בהתבסס על ההנחה כי מפעל "קומפוסט 2000" בקריית ביאליק יטפל הן בפסולת הרטובה והן בפסולת היבשה.

בנובמבר 2011 הכינה עיריית קריית ביאליק תכנית תפעולית עסקית. על פי התכנית, ההפרדה במקור תחסוך לעיריית קריית ביאליק כ-1.2 מיליון ש"ח בשנה. נמצא כי חישוב זה התבסס על ההנחה כי הפסולת הרטובה תפונה פעמיים בשבוע, והפסולת היבשה תפונה חמש פעמים **בחודש.** אולם הפסולת היבשה פונתה שלוש פעמים **בשבוע** - תדירות הגדולה כמעט פי שלוש מהתדירות המשוערת לפי התכנית. בגין היעדר התקפות של הנחת התכנית היו העלויות השוטפות בפועל של יישום פרויקט

הפרדת הפסולת במקור גבוהות בהרבה מהעלויות המשוערות במסגרת התכנית התפעולית העסקית.

נמצא כי המשרד להגנת הסביבה אישר את התכנית המפורטת אף שהיה צריך להיות ער לסבירות הנמוכה שעם תחילת ביצועו של הפרויקט תושג הפרדה מלאה של הפסולת שתאפשר צמצום כה ניכר במספר הפינויים של הפסולת היבשה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק על היעדר ההלימה בין תדירות פינוי הפסולת לפי ההנחות שעליהן התבססה התכנית שהגישה לבין תדירות פינוי הפסולת בפועל. נראה כי נדרשה בדיקה מעמיקה יותר בנושא וכן הכוונה מקצועית לשם גיבוש הנחות יסוד ישימות בעת הכנת התכנית התפעולית העסקית. הפער הגדול בין תדירות הפינוי לפי התכנית לבין תדירותו בפועל אינו ניתן לגישור בנקל, ועקב כך ההוצאות השוטפות על יישום הפרויקט היו גבוהות מאלה שהובאו בחשבון במסגרת התכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי מאחר שלא הדריך כנדרש את הרשות בנוגע להנחות הכלכליות שעליהן יש לבסס את התכנית המפורטת, ומאחר שלא התייחס להנחות הכלכליות של עיריית קריית ביאליק, נפגעה יכולתו ויכולתה של העירייה להעריך את העלויות הכלכליות שבהן כרוך יישום פרויקט ההפרדה במקור בקריית ביאליק.

עיריית רמת השרון

נמצא כי בינואר 2011 החלה עיריית רמת השרון בביצוע פיילוט של הליך ההפרדה בשתי שכונות בעיר, לפני שהכינה תכנית מפורטת ותכנית תפעולית עסקית ליישום הפרויקט. עוד נמצא כי ביוני 2011 אישר המשרד להגנת הסביבה את הצטרפותה של עיריית רמת השרון לפרויקט, אף שבאותה עת היא עדיין לא הכינה תכנית מפורטת ליישום ההפרדה במקור בעיר הכוללת תכנית תפעולית עסקית. התכנית האמורה הוגשה לו רק בפברואר 2012.

נמצא כי בתכנית התפעולית העסקית שהגישה עיריית רמת השרון למשרד להגנת הסביבה נקבע כי היעדר מתקן קצה לטיפול בפסולת עשוי להוות חסם למערך ההפרדה. כמו כן, במועד כתיבת התכנית המעבר להפרדת פסולת לא אפשר חיסכון, היות שבשל מחסור במתקנים לקליטת פסולת רטובה ולטיפול בה נאלצה עיריית רמת השרון להעביר את הפסולת המופרדת לטיפול בתחנת המעבר חירייה, שבה עלות הטיפול בפסולת מופרדת זהה לעלות הטיפול בפסולת מעורבת.

יתרה מזו, לפי ההערכות שבתכנית התפעולית העסקית, בשנים 2011-2021 העלויות הכרוכות במעבר להפרדה במקור צפויות להיות גבוהות בכ-560,000 ש"ח בשנה (בכ-5% בממוצע) מהעלויות הכרוכות באי-הפרדת פסולת במקור לשני זרמים. אולם נמצא כי עיריית רמת השרון לא קיימה כל דיון בממצאי התכנית התפעולית העסקית כדי להחליט, נוכח נתוני אומדן עלות הפעלת הפרויקט ברמת השרון, כיצד תטפל בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת השרון על שהחלה בביצוע פרויקט ההפרדה במקור בלי שהכינה תכנית מפורטת ליישומו ותכנית תפעולית עסקית שאפשר ללמוד ממנה על ההוצאות שתישא בהן במסגרת הפעלת הפרויקט. יתרה מזו, גם לאחר שהכינה העירייה תכנית תפעולית עסקית, כשנה לאחר תחילת יישום הפרויקט, המועצה לא קיימה כל דיון בממצאי התכנית שלפיהם הפעלת הפרויקט כרוכה בתוספת עלות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה על שהחליט לצרף את עיריית רמת השרון לפרויקט אף שלא עמדה בדרישותיו שלפיהן עליה להכין תכנית מפורטת ותכנית תפעולית עסקית לפני שתחל בביצוע הפרויקט. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד להגנת הסביבה על שאישר את התכנית התפעולית העסקית שהוגשה רק כשנה לאחר תחילת יישום הפרויקט, בלי שהתייחס לאי-הכדאיות הכלכלית שביישום מערך הפרדת הפסולת בתחום שיפוטה של עיריית רמת השרון, לפי הנתונים שהוצגו לו.

עיריית חדרה

בנובמבר 2011 הגישה עיריית חדרה תכנית תפעולית עסקית למשרד להגנת הסביבה, והיא אושרה בפברואר 2012. התחשיבים בתכנית התבססו על כך שבשנת 2017 יוקם בתחומה מתקן לטיפול בפסולת. על פי התכנית, עם הפעלת המתקן בשנת 2017 תתאזן עלות פרויקט ההפרדה במקור, ובהנחה שכמות הפסולת המופרדת תגדל והיטלי ההטמנה יעלו, הדבר יאפשר הפחתה של עלויות שינוע הפסולת הגבוהות וחיסכון בכספי העירייה.

בנובמבר 2011 אישר המשרד להגנת הסביבה את בקשות עיריית חדרה לקבלת תמיכה להקמת מתקני טיפול בפסולת בסכום כולל של 26 מיליון ש"ח. לאחר קבלת האישור הוציאה העירייה כ-1.7 מיליון ש"ח על הליכי התכנון של מתקני הטיפול.

הפסולת הביתית של עיריית חדרה מועברת למתקן הקצה שבתחנת המעבר "טובלן" שבעפולה. עלות הטיפול בטון פסולת ביתית מסתכמת ב-534 ש"ח, עלות גבוהה שמקורה בעיקר בעלויות הגבוהות של שינוע הפסולת, בשל המרחק הרב מחדרה לעפולה.

בבחירות לראשות העירייה בנובמבר 2013 זכה חבר האופוזיציה, מר צבי גנדלמן, שהוביל עד לבחירתו את מאבק התושבים נגד הקמתם המתוכננת של מתקני הטיפול בפסולת בחדרה. בדצמבר 2013 הגיש ראש העירייה הנבחר למשרד הפנים בקשה לביטול התכנית להקמת מתקני הטיפול בפסולת. באפריל 2015 הודיעה העירייה למשרד כי השטח שיועד להקמת מתקן המיון אינו מתאים. בספטמבר 2015 הציגה העירייה לוועדת התמיכות מסמך המסכם את נימוקיה להחלטה שלא להקים את המתקנים. במסמך זה צוין כי "המיקום של המתקן קרוב מאד לשכונות הצפוניות של העיר, וכבר היום סובלים תושבי השכונה ממטרדי ריח קשים...", וכן כי "חדרה אינה יכולה לארח לתוכה מתקן שישרת למעלה מ-11 רשויות [מקומיות]...".

נמצא כי הפסקת הפעולות להקמת המתקנים וההחלטה לבטל את הקמתם בשטח שיועד לכך לא הובאו לדיון במועצת העירייה.

נמצא כי ביטול התכנית להקמת תחנת המעבר בתחום שיפוטה של עיריית חדרה גרם לכך שהצפי, על פי התכנית המפורטת, לגבי הכדאיות הכלכלית שבהפרדת הפסולת לשני זרמים בעיר לא התממש, כך, שבמועד סיום הביקורת הפסולת המופרדת עדיין משונעת למתקן הקצה "טובלן" שבעפולה, ויישום ההפרדה במקור הוא בבחינת נטל כספי על העירייה ובעקיפין גורם לפגיעה בתושביה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית חדרה על שלא הביא לדיון במועצת העירייה את נושא ביטול הקמת המתקנים לטיפול בפסולת, בין היתר כדי שהמועצה תבחן את העלויות הכספיות הכרוכות בביטול המתקנים ואת השפעת הביטול על אופן יישומו של פרויקט הפרדת הפסולת. זאת אף שהעירייה כבר השקיעה כסף רב בהליכי התכנון לקראת הקמת המתקנים וביישום פרויקט ההפרדה במקור.

עיריית אשקלון

נמצא כי העירייה לא הגישה תכנית תפעולית עסקית הבוחנת את ההיתכנות הכלכלית של הפרדת הפסולת לשני זרמים בעיר לעשר השנים הבאות, החל ביום תחילת יישום הפרויקט בעיר. כמו כן היא לא הציגה את המקור התקציבי למימון עלויות הפרויקט.

נמצא כי בתכנית האב שהכינה העירייה במרץ 2010 נקבע שאם תתבצע הפרדה במקור של הפסולת בעיר לשני זרמים, צפויה העירייה לחסוך כ-830,000 ש"ח בשנה. נוכח זאת אישרה מועצת עיריית אשקלון באפריל 2011 את הצטרפותה של העיר לפרויקט ההפרדה במקור.

בנובמבר 2011 הגישה העירייה למשרד להגנת הסביבה תכנית מפורטת "לפריסת מערך מחזור להפרדה במקור לשני זרמים". על פי תנאי הקול הקורא, העירייה נדרשה להגיש למשרד גם מכתב כוונות חתום המלמד על האופן שבו היא מתכוונת לטפל בפסולת המופרדת הרטובה בעיר.

נמצא כי במסגרת התכנית המפורטת של העירייה היא חישבה את עלויות התפעול של יישום פרויקט הפרדת הפסולת בהסתמך על כך שהפסולת הרטובה תטופל במתקן קצה באתר "דלילה". המשרד להגנת הסביבה בחן את אופן חישוב העלויות האמור והעיר כי "יש לבחון חלופות אחרות מכיוון שלא בטוח כי האתר יפעל לאורך שנים". גם בדיון ועדת התמיכות של המשרד להגנת הסביבה באפריל 2012 בנושא פרויקט ההפרדה במקור צוין כי מתקן הקצה באתר "דלילה" יכול לקלוט פסולת רטובה בשנה הראשונה להפעלת הפרויקט (2012), עד שתסתיים הקמתו של מתקן קצה חדש באתר "דודאים". נוכח הערות המשרד הגישה לו העירייה תיקון לתכנית בצירוף מכתב כוונות שחתמה עם אתר "דודאים", בעוד שאת תחשיב עלויות התפעול חישבה העירייה על פי עלויות הטיפול בפסולת הרטובה במתקן הקצה באתר "דלילה" בלבד, עלות הנמוכה בכ-40 ש"ח לטון פסולת מהעלות במתקן הקצה באתר "דודאים". המשרד אישר תכנית זו ביולי 2012.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי היה עליה לחשב את עלויות הטיפול בפסולת הרטובה בשני מתקני הקצה לפני שהחליטה להצטרף לפרויקט ההפרדה במקור. ההשוואה בין שני התרחישים הכלכליים הייתה עשויה לסייע לעירייה לקבל תמונת מצב רחבה ולאפשר לה להחליט באופן מושכל אם השתתפותה בפרויקט ההפרדה במקור כדאית, מה גם שבחרה להסתמך על נתונים לא מדויקים, המבוססים על עלויות הטיפול בפסולת באתר "דלילה", שהפסולת המופרדת לא הייתה צפויה להגיע אליו.

נמצא כי לפי תחשיבי התכנית המפורטת, עד שנת 2017 תפסיד העירייה כ-2.13 מיליון ש"ח בממוצע בשנה בגין עלויות התפעול של הפרדת הפסולת לשני זרמים לעומת עלויות התפעול של פינוי הפסולת ללא הפרדה במקור, וכי בשנת 2017 יסתכם ההפסד המצטבר שלה בכ-10.7 מיליון ש"ח בגין עלויות התפעול. זאת בהסתמך על תחשיב ולפיו הפסולת הרטובה תועבר לאתר "דלילה", וכאמור העברתה לאתר "דודאים" תגרום להפסד מצטבר רב אף יותר. עוד נמצא כי העירייה לא הגישה תכנית תפעולית עסקית הבוחנת את ההיתכנות הכלכלית של הפרדת הפסולת לשני זרמים בעיר לעשר השנים הבאות, החל ביום תחילת יישום הפרויקט בעיר, וכי היא לא הציגה את המקור התקציבי למימון הפרויקט. כמו כן נמצא כי העירייה לא הציגה לחברי מועצת העירייה את הנתונים בדבר ההפסדים הכספיים שצוינו בתכנית המפורטת, שלא תאמו את הנתונים שהציגה בתכנית האב. עקב כך מועצת העירייה לא דנה בהשפעותיה הכלכליות של ההצטרפות לפרויקט ההפרדה במקור.

> לפי תחשיבי התכנית המפורטת של עיריית אשקלון בשנת 2017 יסתכם ההפסד המצטבר שלה בכ-10.7 מיליון ש"ח בגין עלויות התפעול

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון על שלא הציגה למועצת העירייה את הנתונים הכספיים שצוינו בתכנית המפורטת ולפיהם ביצוע הפרויקט צפוי לגרום לעירייה הפסד כספי ניכר. היה עליה להציג למועצת העירייה נתונים אלה לנוכח העובדה כי המועצה אישרה את הצטרפות העירייה לפרויקט בהסתמך על תכנית האב שהוכנה קודם לכן ולפיה הפעלת הפרויקט צפויה לאפשר לעירייה חיסכון כספי ניכר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה על שלא הכינה תכנית תפעולית עסקית הבוחנת את ההיתכנות הכלכלית של הפרדת הפסולת לשני זרמים בעיר לעשר השנים הבאות ומציגה את המקורות למימון התוספת לעלות הפעלתו של מערך ההפרדה במקור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי נוכח העלויות הכרוכות בהפעלת התכנית באשקלון על פי התכנית המפורטת שהגישה לו עיריית אשקלון, היה עליו לדרוש ממנה להציג לו תכנית תפעולית עסקית המפרטת את המקורות למימון תוספת העלות למערך ההפרדה במקור, דבר שעשוי היה למנוע את הפסקת הפרויקט שאליו הצטרפה העירייה משנתבררו לה הנתונים האמיתיים של ההפסד.

הקמת ועדת היגוי רשותית

תנאי הקול הקורא קובעים כי בתוך 30 יום מיום קבלת ההתחייבות לסיוע, על הרשות המקומית להקים ועדת היגוי לליווי הליך ההפרדה במקור לשני זרמים בראשות ראש הרשות, סגנו או מנכ"ל הרשות, וכי בוועדה ישתתפו לפחות גורמים אלה: נציג ציבור מקרב תושבי הרשות המקומית, נציג גזברות הרשות המקומית, נציג המשרד להגנת הסביבה ועובדים מקצועיים רלוונטיים. הוועדה תתכנס בתדירות של אחת לשלושה חודשים לפחות, במשך כל תקופת המעבר ליישום ההפרדה במקור.

עיריית **קריית ביאליק** הקימה ועדת היגוי רשותית, והיא התכנסה לראשונה בפברואר 2012. הוועדה התכנסה עשר פעמים בשנת 2012, שלוש פעמים בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014 ופעמיים בשנת 2015.

עיריית **חדרה** הקימה ועדת היגוי, ופעילותה החלה באוגוסט 2011. בינואר 2013 הודיע מנכ"ל העירייה דאז כי מחלקת ארגון שיטות ונהלים מרכזת את פרויקט ההפרדה, וכי ישיבות ועדת ההיגוי יתקיימו בהרכב מורחב דרך קבע.

נמצא כי על אף דרישת הקול הקורא, נציג ציבור ונציג מגזברות העירייה כלל לא השתתפו בישיבותיה של ועדת ההיגוי, ונציג המשרד להגנת הסביבה השתתף לסירוגין בישיבות הוועדה מאפריל 2012 ועד דצמבר 2013 ונעדר מהן עד יולי 2014. כמו כן, מינואר 2013 מנהלת מחלקת החינוך לא השתתפה כלל בישיבות ועדת ההיגוי. עוד נמצא כי אף שביצוע פרויקט ההפרדה הוארך עד אוגוסט 2015, ישיבת ועדת ההיגוי האחרונה בנושא פרויקט ההפרדה במקור התקיימה בספטמבר 2014.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את התדירות הגבוהה שבה התכנסו ועדות ההיגוי של עיריות חדרה וקריית ביאליק בתחילת הפרויקט ואת השתתפותם של גורמים רבים ובכירים בישיבותיהן. לדעת משרד מבקר המדינה, בעצם השתתפותם של בכירים בעיריות חדרה וקריית ביאליק בישיבות ועדות ההיגוי יש כדי להעיד על החשיבות הרבה שייחסו העיריות לפרויקט ההפרדה במקור. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה על שלא הקפידה כי כל חברי הוועדה ישתתפו בישיבות הוועדה בהתאם לדרישת הקול הקורא, ועל שוועדת ההיגוי לא התכנסה מספטמבר 2014. כמו כן משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק על התדירות הנמוכה של כינוסי הוועדה בשנים 2013-2015 - כפעמיים-שלוש בשנה במקום ארבע פעמים בשנה כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה על שלא הקפיד כי נציג המחוז ישתתף בקביעות בישיבותיה של ועדת ההיגוי בעיריית חדרה, כפי שהוא עצמו קבע בקול הקורא, לנוכח העובדה שהיעדרותו של נציג מקצועי מטעמו בישיבות ועדת ההיגוי עלולה לפגוע ביישום פרויקט ההפרדה במקור.

עיריית **רמת השרון** החלה כאמור ביישום הליך ההפרדה בינואר 2011, אולם עד מועד סיום פרויקט ההפרדה במקור באוגוסט 2015 התכנסה ועדת ההיגוי שלוש פעמים בלבד. בישיבותיה לא השתתפו גורמים מקצועיים בעירייה כגון דובר העירייה, נציגים מאגף החינוך ומאגף הפיקוח העירוני, ואף לא נכח בהן נציג ציבור מקרב

תושבי רמת השרון. כמו כן, בשתי הישיבות הראשונות לא השתתף נציג מגזברות העירייה כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת השרון על שלא כינסה ועדת היגוי רחבה הכוללת לכל הפחות את הרכב המשתתפים הנדרש על פי הוראות הקול הקורא, ועל שלא הקפידה על התכנסות קבועה ותדירה של ועדת היגוי, בהשתתפות גורמים רבים בעירייה, לנוכח העובדה כי התכנסותה כאמור היא מרכיב בסיסי וחשוב בקידום תהליך הפרדת הפסולת והטמעתו ברשות המקומית, והיא הכרחית לביצוע בקרה על שלבי ביצועו.

היערכות ארגונית לקידום הפרויקט ברשות המקומית ושיתוף פעולה בין מחלקותיה

כדי להבטיח כי משאבי רשות מקומית הבוחרת להפעיל פרויקט מורכב שעלותו ניכרת ינוצלו ביעילות, ותוך חיסכון בכספי ציבור, על הרשות המקומית להיערך לכך מהבחינה הארגונית והניהולית. הבטחת הצלחתו של פרויקט ההפרדה במקור תלויה בשילובם של כמה גורמים ברשות המקומית אשר יפעלו בתיאום ויהיו מעורבים ביישומו ובהם: מחלקת איכות הסביבה, מחלקת התברואה, מחלקת ההנדסה ומחלקת החינוך. אחת הדרכים שהציע המשרד להגנת הסביבה כדי להבטיח תיאום בין מחלקות הרשות המקומית היא העסקת יועץ תפעולי חיצוני, אשר יוכל, בין היתר, להציע ולתכנן צעדים להגברת שיתוף הפעולה בין מחלקות הרשות המקומית. בעקבות כך המשרד להגנת הסביבה הציע לרשויות המקומיות בקול הקורא שפרסם להשתתף בכ-90% מעלות העסקתו של יועץ חיצוני לליווי תפעולי, עד לתקרה קבועה[34].

עיריית רמת השרון

מנהל מחלקת התברואה שימש כמנהל פרויקט ההפרדה במקור, ואילו מנהלת מדור איכות הסביבה, שבתקופת הפרויקט נכלל במחלקת התברואה, פעלה לפיתוחו ולקידומו של החינוך הסביבתי וכן לקידום הפרדה במקור, בפרט במוסדות החינוך ובקרב התושבים.

בתכנית המפורטת של עיריית רמת השרון הומלץ להרחיב את המערך הארגוני של הפרויקט, לשתף בעלי תפקידים נוספים בעירייה בקידום הפרויקט ולגייס לשם ביצועו מפקח אשר יהיה כפוף למדור לאיכות הסביבה. נמצא כי העירייה לא פעלה על פי התכנית שהכינה: המבנה הניהולי של פרויקט ההפרדה הוסיף לכלול שני

34 תקרה זו מסתכמת בסך 30,000 ש"ח ברשות מקומית שמספר תושביה המרבי הוא 10,000; בסך 70,000 ש"ח ברשות מקומית שמספר תושביה הוא 30,000-10,000; ב-150,000 ש"ח ברשות מקומית שמספר תושביה הוא 70-000-30,000; וב-200,000 ש"ח ברשות מקומית שמספר תושביה גדול מ-70,000.

בעלי תפקידים בלבד אשר לא שיתפו פעולה עם גורמים מקצועיים אחרים בעירייה. עוד נמצא כי עיריית רמת השרון לא התקשרה עם גורם מקצועי חיצוני שיספק ליווי תפעולי לפרויקט ההפרדה בעיר, יציע לעירייה דרכים להגברת שיתוף הפעולה בין מחלקותיה ויסייע ביישומן, אף שאילו היתה מתקשרת עמו הייתה מחויבת בעלות של כ-10% בלבד מעלות ההתקשרות.

עוד נמצא כי כבר לאחר שבוצע הפיילוט בשכונה אחת בעיר הביע מנהל מחלקת התברואה התנגדות לקידום הפרויקט, וגם לאחר מכן הוא המשיך להתנגד לקידומו, ובהתאם לכך החליט בתחילת שנת 2013 שלא להמשיך בפריסת הפחים החומים המיועדים לפסולת הרטובה[35]. מנהל מחלקת התברואה מסר לצוות הביקורת כי הפסיק את חלוקת הפחים החומים משתי סיבות. הראשונה, מאחר שהתושבים אינם משתפים פעולה עם העירייה לעניין הפרדת הפסולת הביתית. והשנייה, הליך ההפרדה ופינוי הפסולת אינם משתלמים כלכלית לעירייה היות שהפסולת הרטובה מפונה גם היא לתחנת המעבר "חירייה", ובו היא מטופלת כמו פסולת מעורבת ומפונה להטמנה.

> עיריית רמת השרון מינתה שני בעלי תפקידים בלבד לקידום פרויקט הפרדת הפסולת המורכב בעיר, אשר הבכיר בהם, שמנהל את הפרויקט, הביע התנגדות מפורשת לבצעו

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת השרון על שמינתה שני בעלי תפקידים בלבד לקידום פרויקט הפרדת הפסולת המורכב בעיר, אשר הבכיר בהם, שמנהל את הפרויקט, הביע התנגדות מפורשת לבצעו. יתרה מזו, גם לאחר שבתכנית המפורטת שהכינה העירייה היא המליצה להיערך מהבחינה הארגונית לשיתוף פעולה עם בעלי תפקידים נוספים בעירייה היא לא פעלה בהתאם להמלצותיה שלה, ואף בחרה שלא להיעזר בליווי תפעולי חיצוני לקידום שיתופי פעולה עם אגפים מקצועיים שונים בעירייה. חוסר המעש שלה בעניין מעיד על חוסר מודעות לחשיבות הטמעת הנושא בקרב הגורמים הרלוונטיים בעירייה ולשיתוף הפעולה ביניהם, דבר שפגע ביישום הפרויקט.

הקמת מערך נפרד לאיסוף פסולת רטובה

בקול הקורא נקבעו אבני דרך ליישום פרויקט ההפרדה במקור בהתאם ללוחות הזמנים שצוינו בו, וכן נקבע כי מתן התשלום לרשויות המקומיות יותנה בביצוע אבני הדרך. עוד נקבע בקול הקורא כי לאחר שיתחייב המשרד להגנת הסביבה לסייע לרשות, הוא ייתן לה פעם בשנה, במשך שלוש שנים, "תמריץ בית אב" שיחושב כמכפלת מספר משקי הבית הכלולים בתכנית ההפרדה במקור על פי מספר הפחים שחולקו באותו מועד בסך של 132 ש"ח. לנוכח זאת, תמיכת המשרד בגין "תמריץ בית אב" הייתה מבוססת בעיקר על הצבה בפועל של פחים בתחום שיפוטה של הרשות המקומית בלי שניתן כל משקל לאיכות ההצבה, להתאמתה לאופי השכונות שבהן היא מבוצעת ולמגבלות הבינוי באותן שכונות.

35 ראו פירוט בפרק "אי-בהירות לגבי המשך יישום הפרויקט".

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטתו של המשרד להגנת הסביבה לתת תמריץ כספי שמתבסס על מספר הפחים שהוצבו, בלא מתן משקל לאיכות ההצבה ולהתאמתה לאופי השכונות ולמגבלות הבינוי, היא בבחינת תמריץ להצבת פחים נרחבת לפני ביצוע היערכות כנדרש, דבר המעלה חשש לבזבוז משאבים ולפגיעה באמון הציבור בפרויקט.

פריסת פחים לאיסוף פסולת רטובה ובניית מסתורי אשפה

לצורך הפרדת פסולת במקור לשני זרמים הציבו הרשויות המקומיות כלי אצירה נוספים בשטחי בתי המגורים. אולם פעמים רבות, בייחוד בבניינים משותפים ישנים ובבתים צמודי קרקע, נדרשה התאמתם של משטחים וחדרי אשפה לקליטת הפחים הנוספים. קיום גישה נוחה לכלי האצירה והימנעות מכך שכלי האצירה עצמו יהיה בגדר מפגע ומטרד הם בעלי חשיבות מכרעת בהצלחת הטמעתה של הפרדת הפסולת. בקול הקורא נקבע כי הסכום המרבי שיינתן לרשות המקומית עבור כלל פעולות הבינוי יהיה 40% מסך הסיוע לרשות המקומית, וכי סיוע יינתן רק אם הרשות המבצעת את פעולות הבינוי לא תטיל על התושבים היטל או אגרה לצורך ביצוען.

עיריית קריית ביאליק

בספטמבר 2012, לאחר שעיריית קריית ביאליק פרסה בשכונות הפיילוט פחים שמספרם גדול ב-40% מהמספר שהתחייבה לפרוס על פי התכנית המפורטת שהכינה למועד זה, היא הפסיקה את המשך הפריסה למשך כשנתיים וחצי, ובמהלכן פעלה לבניית מסתורי אשפה בתקציב כולל של כמיליון ש"ח. על פי נתוני העירייה, עד ינואר 2016 נבנו בסך הכול 51 מסתורי אשפה במסגרת שני מכרזים, ובנייתם של 100 מסתורים נוספים נמצאת בשלבי תכנון.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה כי אופן יישום הפיילוט בקריית ביאליק היה מורחב לעומת אופן היישום שנקבע בתכנית המפורטת, וכן את ההשקעה הניכרת של העירייה בקידום בניית מסתורי אשפה איכותית ברחבי העיר אשר תסייע ביישום פרויקט ההפרדה במקור לטווח הארוך.

עיריית רמת השרון

מהתכנית המפורטת שהכינה עיריית רמת השרון עולה כי צפוי קושי בהצבת פחים חומים בבתים צמודי קרקע שבהם אין מקום להצבת פח נוסף. עוד עולה מתכנית זו כי העלות המשוערת של התאמת מקומות המסתור לפחים מסתכמת ב-21 מיליון ש"ח, ולעומת זאת הסכום שהקצה המשרד להגנת הסביבה לאותה מטרה הסתכם בכ-2 מיליון ש"ח בלבד.

משום כך קבעה עיריית רמת השרון בתכניתה כי בשלב הראשון היא תשתף את הציבור על מנת לקבל את הסכמת התושבים להצבת הפחים החומים בשטח ביתם הפרטי, ולאחר מכן היא תחוקק או תנסח מחדש חוק עזר בנושא סדר וניקיון אשר יחייב את התושבים להתאים את משטח הבינוי בשטח ביתם לשני כלי האצירה וישית עליהם את עלויות התאמת מסתורי האשפה. בד בבד העירייה תקים מערך תפעולי אשר יעזור לתושבים להיערך לנושא הבינוי הנדרש. על פי תנאי הקול הקורא, היה על רמת השרון לסיים את פריסת כלל התשתית בתחום שיפוטה בתוך שלוש שנים בלבד ולהפעילה באופן מלא במהלך פרק זמן זה.

נמצא כי למרות הקושי בפריסת הפחים שעליו עמדה העירייה, ואף שהשיטה שהציעה להתמודדות אתו הייתה מורכבת, המשרד להגנת הסביבה לא התייחס לסוגיה בהערותיו על טיוטת התכנית המפורטת ואף לא דרש לקבל לידיו פירוט של המקורות למימון הבנייה של מסתורי הפחים (המסתכמת ב-19 מיליון ש"ח) ותכנון מפורט של אופן יישום תכניתה של העירייה, זאת אף שהיא נדרשה ליישם את התוכנית באופן מלא בתוך שלוש שנים.

העירייה החלה בפריסת פחים חומים בשתי שכונות המאופיינות בבנייה רוויה, ובינואר 2013 החלה לפרוס פחים חומים בשכונות שבהן בתים צמודי קרקע. נמצא כי העירייה לא אימצה את הפתרונות שהיא עצמה הציעה בתכנית המפורטת - היא פרסה פחים חומים על המדרכות ובצמוד לגדרות בתים צמודי קרקע, ללא תכנון הנדסי להתאמת משטחי ההצבה בבתים אלו ובלא ששיתפה בכך את ציבור התושבים מבעוד מועד. אופן פעילות זה של העירייה עורר את התנגדות התושבים לפריסת הפחים בפרט ולפרויקט ההפרדה במקור ככלל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת השרון על שהחליטה להצטרף לפרויקט ההפרדה במקור בלי שהכינה תכנית מפורטת ליישום תכניתה לחוקק חוק עזר ולהקים מערך תפעולי לסיוע לתושבים להיערך לנושא הבינוי, זאת אף שלפי תנאי הקול הקורא היה עליה לסיים את פריסת התשתית בתוך שלוש שנים בלבד. כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה על שלא הודיעה מראש לציבור התושבים המתגוררים בבתים צמודי הקרקע כי בכוונתה לפרוס את הפחים החומים מחוץ לביתם, על מנת לזכות בשיתוף פעולה ולהצליח בהפרדת הפסולת לשני זרמים, כנדרש בתכנית שהציעה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה על שאישר את התכנית המפורטת של עיריית רמת השרון בלי שדרש לקבל לידיו תכנון מפורט של אופן יישומה.

עיריית חדרה

בתכנית המפורטת שהכינה עיריית חדרה נבחן, בין השאר, המצב הקיים בעיר לפני יישום פרויקט ההפרדה במקור, ועלה ממנה כי כמחצית מכלל כלי האצירה שהיו פזורים בעיר הונחו על מדרכה, כביש או כל מקום אחר ללא משטח הצבה. לפיכך נקבע בתכנית כי "נדרשת בניית תשתית בינוי שתעשה מהפך בעיר", וכי עיריית

חדרה רואה בפרויקט ההפרדה במקור הזדמנות חד-פעמית לשיפור פני העיר, והיא מתכננת לאפשר לתושבים להיות מעורבים בקבלת ההחלטה בנושא פתרונות הבינוי.

נמצא כי המשרד להגנת הסביבה הקצה לעיריית חדרה בעבור "בינוי (התאמת חדרי ומשטחי אשפה)" התחייבות לסיוע כספי בסך כ-6 מיליון ש"ח, ועל פי תנאי הקול הקורא העירייה תוכל לממש התחייבות זו בתוך שלוש שנים בלבד ממועד תחילת יישום הפרויקט, דהיינו עד שנת 2014. בנובמבר 2011 רכשה העירייה כלי אצירה והחלה בהיערכות להצבת מסתורי אשפה, אולם רק בסוף שנת 2013 היא הציבה דגם של מסתור אשפה כפיילוט. נמצא כי העירייה לא בחנה את יעילותו של דגם המסתור ולא הפיקה לקחים מאופן הצבתו. עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם הוצבו מסתורי אשפה ברחבי העיר, וכי העירייה עדיין לא ניצלה את מרבית הסיוע הכספי שאישר לה המשרד להגנת הסביבה לעניין זה.

> הטמעת הפרויקט נכשלה, בין היתר, מאחר שעיריית חדרה התמהמהה במציאת פתרונות הבינוי וביישומם

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה על אוזלת ידה בכל הנוגע להיערכותה למתן פתרונות בינוי להצבת משטחים ומסתורי אשפה לכלי האצירה של שני זרמי הפסולת. הטמעת הפרויקט נכשלה, בין היתר, מאחר שהעירייה התמהמהה במציאת פתרונות הבינוי וביישומם, בד בבד עם פעולות הפרסום וההסברה של פרויקט הפרדת הפסולת בעיר. עקב כך החמיצה העירייה את ההזדמנות לבצע מהפך בשיפור פני העיר תוך ניצול תקציב הבינוי שהקצה לכך המשרד להגנת הסביבה.

עיריית אשקלון

נמצא כי אף שההתחייבות הכספית של המשרד להגנת הסביבה במסגרת הקול הקורא התקבלה ביוני 2011, ואף שהמשרד להגנת הסביבה שלח לעיריית אשקלון באוקטובר 2012 מכתב התראה ולפיו היא אינה עומדת ביעדי יישום הפרויקט, העירייה החלה בפריסת הפחים החומים בשתי שכונות הפיילוט רק בינואר 2013.

נמצא כי אילו עמדה העירייה במועדי ביצועו של הפרויקט שנקבעו בקול הקורא ואילו קבעה כאמור לוח זמנים נפרד לפריסת חלק מהפחים החומים בעיר בשנת 2012, היא לא הייתה מפסידה את זכאותה לקבלת "תמריץ בית אב", והדבר היה מאפשר לה לכסות חלק ניכר מהוצאותיה על יישום הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון על שהתמהמהה בתחילת יישום פרויקט הפרדת הפסולת ובכך הפסידה את זכאותה לקבלת "תמריץ בית אב" ונשאה לבדה בעלות פריסת הפחים החומים.

בחירת סוג כלי האצירה

בניית מערך פינוי נוסף מחייבת את הרשות המקומית לרכוש פחים ייעודיים ולהציבם ברחבי העיר. כדי להבטיח יישום יעיל של פרויקט ההפרדה תוך חיסכון בכספי

ציבור, הרשות המקומית נדרשת לרכוש פחים אשר יתאימו באופן המיטבי לאופי המגורים ולהרכב האוכלוסייה בכל אזור מגורים, תוך ביצוע מעקב בנושא כדי לוודא כי הפרדת הפסולת ואיסופה מתבצעות כנדרש וכי ניתן שירות מהיר ויעיל לתושבים בנושא. המשרד להגנת הסביבה העניק סיוע בעבור רכישת כלי אצירה חדשים בצבעי חום, כתום וירוק לאיסוף פסולת ביתית מופרדת במקור, ובעבור רכישת כלי אצירה ביתיים לכל משק בית. שיעור ההשתתפות של המשרד להגנת הסביבה בעלות רכישת כלי אצירה היה 70%-90% מסך הוצאות העירייה על רכישתם, והוא תלוי באשכול החברתי-כלכלי ובאשכול הפריפריאלי שאליו מסווגת הרשות המקומית.

עיריית קריית ביאליק

בתכנית המפורטת שהכינה העירייה הומלץ לרכוש פחים בנפח 360 ו-770 ליטר לצורך יישום פיילוט בשלוש השכונות שנבחרו לכך. ביולי 2012 רכשה העירייה 700 פחים לאיסוף פסולת רטובה בנפח 360 ליטר ובעלות של כ-171,000 ש"ח, ופרסה אותם בשלוש השכונות שבהן ביצעה את הפיילוט. באוקטובר 2013 המליצה חברת ההדרכה להחליף את הפחים האמורים בפחים בנפח 140 ליטר על סמך תוצאות שאלון שהפיצה בקרב התושבים. נוכח המלצות החברה אספה העירייה 615 מ-700 הפחים שפרסה והחליפה אותם בפחים בנפח 140 או 240 ליטר. מנהלת מחלקת איכות הסביבה מסרה לצוות הביקורת כי לדעתה החלפת הפחים סייעה בהפחתת התרעומת בקרב הציבור ולהגברת שיתוף הפעולה של התושבים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפקת הלקחים שביצעה עיריית קריית ביאליק בנושא נפחם המיטבי של כלי האצירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהדוגמה האמורה לעיל אפשר ללמוד שבגין החלטתו של המשרד להגנת הסביבה להחיל מיד את פרויקט ההפרדה ב-31 רשויות מקומיות ללא ביצוע הליך של איסוף ממצאים והפקת לקחים יש חשש כי נגרם בזבוז של כספי ציבור, למשל לצורך רכישה ופריסה של פחים שאינם מותאמים באופן המיטבי לאיסוף הפסולת.

עיריית רמת השרון

בתכנית המפורטת שהכינה העירייה הומלץ על הצבת פח קטן בנפח 47 ליטר ליד כל בית צמוד קרקע או פח חום משותף בנפח 140 ליטר ליד כמה בתים צמודי קרקע.

נמצא כי העירייה הציבה פחים בנפח 140 ליטר ליד בתים צמודי קרקע אף שלא ניתן היה להכניסם למסתור האשפה המובנה בכל בית, ואף שנקבע בתכנית המפורטת כי ליד בתים צמודי קרקע רצוי להציב פחים קטנים. בעקבות כך הפחים החומים בנפח 140 ליטר תפסו מקום נרחב במדרכות העיר, והיה בכך משום מפגע אסתטי. נוכח מצב הפחים בעיר המליצה רכזת המחזור במחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה לייעד את הפחים בנפח 140 ליטר לשימוש בבתים משותפים ולהציב פחים קטנים

בנפח 70 ליטר בבתים צמודי הקרקע או לייעד פח אחד לכל שני בתים. נמצא כי המלצתה לא יושמה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת השרון על שרכשה פחים בנפח 140 ליטר בלי לוודא שהם מתאימים למתקנים שנועדו לשמש מסתור לפחים, ובכך פעלה שלא לפי התכנית המפורטת שלה וגרמה למטרדים מיותרים.

עיריית חדרה

על פי התכנית המפורטת שהגישה עיריית חדרה, ליד בתים צמודי קרקע יוצב פח בנפח 80 ליטר לפסולת רטובה. נמצא כי העירייה רכשה פחים בנפח 120 ליטר ופרסה אותם בבתים צמודי קרקע, בלי שבחנה כיצד הצבתם עשויה להשפיע על יישום פרויקט ההפרדה במקור. חברת הייעוץ התפעולי שליוותה את הפרויקט מצאה כי עקב נפחם הגדול של הפחים החומים חלק מבתי האב עברו להשתמש בהם כפחים לפסולת מעורבת ובכך גרמו לפגיעה נוספת באיכות הפרדת הפסולת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה על שלא יישמה את המלצות התכנית המפורטת לעניין כלי אצירה, ועל שרכשה את הפחים לפני שבחנה כיצד הצבתם תשפיע על יישום הפרויקט.

תפעול מערך פינוי הפסולת

התקשרות עם קבלן פינוי פסולת

אחד מתנאי הסף של הקול הקורא הוא כי הרשות המקומית תפנה כדין את הפסולת המופרדת לשני זרמים במשך עשר שנים לפחות לאחר סיום הפרויקט ותקצה את התקציבים הנדרשים לתפעול מערך ההפרדה בתקופה זו. על פי כללי מינהל תקין, על הרשויות המקומיות לפרט בהתקשרויותיהן עם ספקי שירותים את החובות החלות על ספקי השירותים ואת שיטת ההתחשבנות עמם. זאת כדי להבטיח כי זכויותיהן ימומשו, וכי העבודה או השירות הנדרשים יבוצעו באופן המיטבי.

עיריית קריית ביאליק

החל בשנת 1998 פינתה עיריית קריית ביאליק את הפסולת בתחומה באמצעות קבלן לפינוי פסולת. נמצא כי רק במרץ 2013 חתמו העירייה וקבלן הפינוי על "הסכם התקשרות לשנתיים לטיפול בזרם הרטוב" לשם פינוי הפסולת הרטובה, אף שקבלן הפינוי החל לפנות את הפסולת הרטובה כבר ביולי 2012 בתדירות של פעמיים בשבוע משלוש שכונות הפיילוט בקריית ביאליק. עוד נמצא כי הסכם ההתקשרות

בין העירייה לקבלן הפינוי שנחתם במרץ 2013 אינו כולל פרטים מהותיים, לרבות עלות פינוי הפסולת, מספר ימי הפינוי, סעדים בגין אי-קיום ההפרדה בין הזרמים וחיוב הקבלן לניקוי הפחים החומים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק על שהתעכבה בחתימת ההסכם עם הקבלן לפינוי פסולת. יתרה מזו, הסכם ההתקשרות עם קבלן הפינוי אינו כולל פרטים מהותיים, ובכלל זה סעדים אשר העירייה תוכל לנקוט נגדו במידה אם לא יפנה בנפרד פסולת רטובה ופסולת יבשה, אף שסעדים אלה נועדו להבטיח כי הפסולת תפונה באופן המיטבי.

למועד הביקורת הקבלן פינה בנפרד את הפסולת הרטובה ואת הפסולת היבשה למתקן מיון בכפר כנא הנמצא בבעלותו, ולאחר מכן שינע את הפסולת הרטובה למתקן הטיפול "קומפוסט 2000" בקריית ביאליק.

נמצא כי עיריית קריית ביאליק משלמת למתקן המיון שבכפר כנא תשלום המחושב לפי כמות הפסולת שבה הוא מטפל וכן תשלום "היטל הטמנה" המחושב לפי כמות הפסולת שהוא מטמין, וזאת בהתאם לדיווחי מתקן המיון ולדיווחי קבלן הפינוי שהוא הבעלים של מתקן המיון, וזאת בלי שהעירייה ביצעה בקרה על אמיתות הדיווחים הללו. בשנים 2010-2015 שילמה העירייה למתקן הטיפול סכומים אלה: כ-1.07, 3.57, 4.27, 4.62, 5.43 ו-5.53 מיליון ש"ח, בהתאמה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק על שהיא משלמת למתקן מיון הפסולת מיליוני שקלים בשנה בהתאם לדיווחיו ולדיווחי קבלן הפינוי שהוא הבעלים של מתקן המיון, בלי שהיא מפעילה בקרה כדי לוודא את אמיתותם של הדיווחים הללו[36]. העובדה שהקבלן מחזיק בשתי חוליות מפתח אלה בשרשרת הפרדת הפסולת היא בגדר תמריץ לדיווח יתר על כמויות אשפה לשם השאת רווחים גדולים יותר לקבלן, והדבר עלול לפתוח פתח לניצול לרעה של כספי העירייה. לנוכח מצב עדין זה יש לבצע פיקוח מוגבר על דיווחי הקבלן.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי פתיחת מתקן "קומפוסט 2000", הנמצא בבעלות משותפת שלה ושל רשויות מקומיות אחרות, ומשמש לטיפול בפסולת, תשפר את הפיקוח שהיא תבצע בכל שרשרת הטיפול בפסולת.

עיריית חדרה

עיריית חדרה התקשרה עם קבלן פינוי פסולת החל בשנת 2009 בהסכם לטיפול כולל בפסולת (הסכם פאושלי) לפינוי פסולת מתחומה. נמצא כי רק ביוני 2013 התקשרה העירייה עם הקבלן בחוזה לפינוי הפסולת הרטובה, אף שהיא החלה

36 יצוין כי משרד מבקר המדינה לא בחן את אמיתות הדיווחים, ואין בהערת ביקורת זו כדי להטיל דופי בפעילותו של קבלן פינוי הפסולת.

להפריד את הפסולת לשני זרמים כבר במאי 2012. עוד נמצא כי הסכם ההתקשרות עם הקבלן אינו כולל תניות לגבי אופן פינוי הפסולת, זאת אף שלפני התקשרותה של העירייה עם הקבלן היא קיבלה יותר מאלפיים תלונות על אי-פינוי הפסולת האורגנית על ידי הקבלן (ראו להלן). רק בשנת 2014 כללה העירייה בהסכם ההתקשרות עם קבלן הפינוי תניות להבטחת פינוי הפסולת הרטובה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה על שלא הסדירה את פינוי הפסולת האורגנית עם קבלן פינוי הפסולת בהסכם מפורט שיגדיר את התחייבויות הצדדים זה כלפי זה ואף יאפשר לנקוט צעדים נגד הקבלן אם יפר את תנאי ההסכם.

פיקוח על פינוי הפסולת המופרדת

מרכיב עיקרי בהטמעת הפרדת הפסולת בקרב התושבים והגברת שיתוף הפעולה שלהם הוא הקפדה על פינוי קבוע, תדיר ויעיל של הפסולת הרטובה ועל טיפול בפסולת המופרדת, הרטובה והיבשה, במתקני קצה המיועדים לכך. על הרשות המקומית מוטלת האחריות לפקח על עבודת קבלן פינוי הפסולת ולהיות זמינה וקשובה לפניות תושבים בהקשר זה.

עיריית קריית ביאליק

מחלקת הפיקוח בעירייה הכשירה פקח ייעודי והקצתה עוד שני בעלי תפקידים לפיקוח על עבודת קבלן הפינוי, הן באופן גלוי והן באופן סמוי. אולם נמצא כי לא הוכנה תכנית מובנית וסדורה לפיקוח על עבודת הקבלן כדי לאפשר את השגת יעדי התכנית.

לדעת משרד מבקר המדינה, הכנת תכנית פיקוח מובנית וסדורה תסייע בידי העירייה לפקח על עבודת הקבלן באופן יעיל ואפקטיבי.

עיריית רמת השרון

למנהל מחלקת התברואה בעיריית רמת השרון גישה ישירה בכל רגע נתון, באמצעות אתר האינטרנט של איגוד ערים דן, לנתונים על הפסולת המפונה מרמת השרון לתחנת המעבר חירייה. יתרה מזו, בהתאם להסכם ההתקשרות בין העירייה לקבלן פינוי הפסולת, הקבלן מעביר לעירייה מדי יום את תעודות השקילה של המשאיות בתחנת המעבר שאליה מפונה הפסולת. נמצא כי למרות ההסדרים האמורים, לעתים במהלך פרויקט ההפרדה ערבב קבלן פינוי הפסולת בין הפסולת המופרדת לפסולת לא מופרדת. מהנתונים שהתקבלו מסקר הפסולת שביצע איגוד ערים דן בשנת 2013 עלה, בין היתר, כי עיריית רמת השרון כלל אינה מפנה בנפרד את הפסולת היבשה (בפחים הירוקים) באותם בתים שבהם מתבצעת ההפרדה לשני

פחים. איגוד ערים דן ומחוז תל אביב של המשרד להגנת הסביבה התריעו לפני העירייה כי פסולת מעורבבת הגיעה לתחנת המעבר "חירייה". בעקבות כך פנה באוקטובר 2013 מנהל מחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה לראש עיריית רמת השרון דאז והדגיש כי ערבוב פסולת מופרדת עם פסולת מעורבת, בכל שלב של התהליך, עלול לפגוע באמון הציבור ולפיכך מסכן את המשך פרויקט ההפרדה. עוד הדגיש כי ערבוב הפסולת אינו עולה בקנה אחד עם תנאי הקול הקורא, וכי הוא עלול לגרום, בין היתר, להפסקת העברת כספי הסיוע של המשרד לעירייה.

עיריית רמת השרון מסרה בתשובתה כי עובדי מחלקת התברואה ביצעו מעקב צמוד אחר פינוי הפסולת האורגנית, וכי הוקצתה משאית מיוחדת לפינוי הפסולת האורגנית לאחר שעות פינוי הפסולת המעורבת.

> ערבוב הפסולת המופרדת ברמת השרון בעת פינויה, פוגע באמון הציבור בחשיבות הפרדת הפסולת במקור לשני זרמים

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת השרון על שלא ביצעה בקרה רציפה על עבודתו של קבלן פינוי הפסולת כדי לוודא שהפסולת האורגנית מפונה בנפרד, עד להגעתה לתחנת המעבר ולמתקן הקצה. ערבוב הפסולת המופרדת בעת פינויה, בד בבד עם פעילות הסברה לתושבים בנושא הפרדת הפסולת שמבצעת העירייה, פוגע באמון הציבור בחשיבות הפרדת הפסולת במקור לשני זרמים.

פניות תושבים

המוקד העירוני הוא יחידת שליטה ובקרה עירונית, שתפקידיה לטפל בבקשות תושבים לקבלת מידע על פעולות ושירותים שנותנת העירייה וכן לדווח על מפגעים ומטרדים בעיר. המוקד פועל באופן רציף בכל שעות היממה ומאפשר למנהלים ברשות המקומית לקבל בכל רגע נתון תמונת מצב עדכנית על איכות הפעילות של יחידותיה ועל מידת שביעות הרצון של התושב מטיפול העירייה בתחומים שונים[37].

עיריית רמת השרון

נמצא כי פניות תושבים למחלקת התברואה בשעות פעילותה מטופלות ומתועדות ידנית (בכתב יד). מאחר שהעירייה אינה מבצעת תיעוד ממוחשב של כלל פניות התושבים, אין לה "תמונה מלאה" הכוללת נתונים שאפשר לעבדם וללמוד מהם על קשיים בפינוי הפסולת הרטובה, על מהירות הטיפול בפניות ועל שביעות רצון התושבים מאופן הטיפול.

37 משרד הפנים, **המדריך לנבחר ברשות המקומית,** "הנבחר, הציבור והתקשורת", מפעם (2013), עמ' 54.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת השרון כי ראוי שתדרוש ממחלקת התברואה לתעד באופן ממוחשב את פניות התושבים בנושא הפסולת, כדי שתוכל לשמור את הנתונים ולעבדם. הדבר חשוב במיוחד כאשר מדובר בפיילוט שבו הליכי הבקרה והפקת הלקחים הם חלק מהותי מתהליך קבלת ההחלטות.

עיריית חדרה

ביוני 2012, מועד תחילת יישומו של הפרויקט בחדרה, דיווח מנהל המוקד לוועדת ההיגוי כי המוקד מוצף בפניות תושבים בנוגע לפחים החומים; המוקדנים לא השתתפו בהכשרה מקיפה בנושא הפרויקט, ועקב מחסור בכוח אדם הם העבירו את התלונות לטיפול מחלקת התברואה ולא וידאו כי הן טופלו. מדוחות המוקד העירוני לשנים 2012-2015 עולה כי מתחילת מועד יישומו של הפרויקט ועד מועד סיומו באוגוסט 2015 התקבלו 2,504 תלונות הנוגעות לפחים החומים. 94% מהתלונות נסבו על אי-פינוי הפח החום על ידי קבלן פינוי הפסולת, ויתר התלונות נסבו על פחים חומים שניזוקו, נגנבו או לא הוחזרו למקומם לאחר פינוי הפסולת. נמצא כי התלונות הועברו לטיפול מחלקת התברואה, אך הן במוקד והן במחלקת התברואה לא תועד מתי וכיצד טופלו התלונות, ולפיכך לא הייתה בידי העירייה "תמונה מלאה" לגבי אופן הטיפול בתלונות מול קבלן פינוי הפסולת.

עוד נמצא כי בשנים 2012 ו-2013 חברי ועדת ההיגוי העלו לדיון פעמים רבות את תלונות התושבים על עבודת קבלן פינוי הפסולת, כגון תלונות בדבר פינוי הפסולת הרטובה והיבשה יחד, אי-פינוי הפחים החומים ואי-החזרתם למקומם לאחר פינוי הפסולת, אולם רק ביולי 2014 התקשרה העירייה עם קבלן פינוי הפסולת במכרז חדש שבמסגרתו נקבעו קנסות בגין אי-פינוי הפסולת בהתאם לחוזה והוחל בביצוע בקרה על קבלן פינוי הפסולת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה כי נוכח ריבוי התלונות בנושא ואי-שביעות רצון התושבים משירותי קבלן פינוי הפסולת, היה עליה להגביר במידה ניכרת את הפיקוח על האופן שבו פינה הקבלן את הפסולת הרטובה ולהקצות לשם כך את המשאבים הנדרשים, וכן היה עליה להקפיד לטפל במהירות וביעילות בתלונות התושבים. מספרן הרב של תלונות כאמור היה בו כדי לגרום לפגיעה באמון התושבים בפרויקט הפרדת הפסולת לשני זרמים ובשיתוף הפעולה שלהם. חמורות במיוחד התלונות שלפיהן הקבלן עירב את הפסולת היבשה והרטובה, שכן עקב כך ירדו לטמיון כל המשאבים שהושקעו בפרויקט.

מתחילת מועד יישומו של הפרויקט התקבלו 2,504 תלונות הנוגעות לפחים החומים. 94% מהתלונות נסבו על אי-פינוי הפח החום

מדידת איכות הפרדת הפסולת

מדד עיקרי לבחינת מידת הצלחתו של פרויקט הפרדת הפסולת במקור לשני זרמים הוא בדיקת איכות הפסולת המופרדת המושלכת לפחי האשפה.

נמצא כי המשרד להגנת הסביבה לא קבע מהי איכות הפסולת המופרדת הנדרשת לעמידה באבני הדרך ולקבלת הסיוע הכספי. רק בשנת 2014 החל המשרד לפרסם "הבהרות" לקול הקורא ובהן קבע, בין היתר, כי על הרשות המקומית לדאוג לכך שמיוני 2014 תכיל הפסולת הרטובה המופרדת במקור לכל היותר 15% מרכיבים שאינם אורגניים, ומיוני 2015 - 13% מרכיבים שאינם אורגניים. על הרשות המקומית לדווח על תוצאות בדיקת איכות ההפרדה החל בשליש הראשון של שנת 2014 שלוש פעמים בשנה במהלך פרויקט ההפרדה: פעמיים בשנה תתבצע בדיקה מדגמית משקלית של 5% מכלי האצירה החומים (פח חום) ושל 5% מכלי האצירה הירוקים (פח ירוק); פעם בשנה תתבצע בדיקה מדגמית משקלית של 5% מכלל הפסולת הנקלטת בתחנת המעבר.

נמצא כי הרשויות המקומיות שהשתתפו בפרויקט ההפרדה במקור לא מסרו למשרד להגנת הסביבה את הנתונים בהתאם לדרישתו משנת 2014, והמשרד לא עמד על כך שהנתונים יימסרו לו. עוד נמצא ששמונה מהרשויות המקומיות לא מסרו למשרד נתונים על איכות ההפרדה, ועשר מהרשויות המקומיות מסרו לו דיווח מילולי מעורפל על איכות ההפרדה בתחום שיפוטן. למשל, מנהל מחלקת התברואה בעיריית **רמת השרון** סירב לבדוק את איכות הפרדת הפסולת ולבצע את השקילות הנדרשות. כבר בפברואר 2013 הוא הודיע למשרד להגנת הסביבה כי אינו מעוניין להעסיק חברה חיצונית שתבצע בקרה על איכות ההפרדה בעיר, ועקב כך עיריית רמת השרון לא הגישה למשרד את הדוחות הנדרשים על איכות הפרדת הפסולת בשנים 2014 ו-2015; לאחר שהמשרד פרסם את ההבהרה בשנת 2014, עיריית **חדרה** ביצעה בדיקה אחת בלבד של איכות הפרדת הפסולת בספטמבר 2014. נמצא כי בשנים 2014 ו-2015 היא הגישה למשרד ארבעה דיווחים שוטפים שבהם פורטו ממצאי בדיקה משקלית, אולם כל ממצאי המדידה של הפסולת המופרדת היו זהים, והדבר מעורר ספקות בנוגע לביצוע הבקרות.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה למשרד המבקר המדינה ממאי 2016 כי "אנו דוחים מכל וכל את הקביעה שהדוחות היו זהים והועתקו. לעירייה דווח בכל פעם מהשטח כי אכן בוצעו בקרות בפועל ותוצאות הבקרה הועברו באמצעות הדוח השלישוני".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות כי בכך שלא מדדו את איכות ההפרדה לא זו בלבד שהן לא קיימו את דרישת המשרד לקבלת מידע בנושא, אלא שגם נבצר מהן לקבל מידע חשוב על איכות ביצוע הפרויקט בתחומן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת השרון על אוזלת ידה נוכח סירובו של מנהל מחלקת התברואה לבדוק את איכות הפרדת הפסולת ולבצע את השקילות הנדרשות בשלב מרכזי בפרויקט, וכי היה עליה למצוא דרכים חלופיות למדידת איכות הפרדת הפסולת בתחומה, בהתאם לדרישות המשרד להגנת הסביבה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה כי נוכח העובדה כי קיבלה ארבעה דיווחים זהים על משקל הפסולת המופרדת, היה עליה לבצע פיקוח אחר ממצאי שקילת הפסולת המופרדת כדי למנוע חשש לדיווחים שאינם מהימנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי נתונים על מידת איכות הפרדת הפסולת הכרחיים לצורך ביצוע הערכה בנושא מידת הצלחתו של הפרויקט ולקבלת החלטות לגבי המשך ביצועו של הפרויקט, הפקת לקחים ויישומם גם במסגרת הקול הקורא הנוסף שפרסם (קול קורא 34/2012). הגם שמסר הנחיות בעניין זה לרשויות המקומיות באיחור ניכר, היה עליו להקפיד לדרוש שהן ייושמו באופן מלא, מאחר שהדבר הכרחי להערכת הפרויקט ולהמשך ביצועו.

ביצוע פעולות הסברה בקרב תושבי הרשות המקומית

הצלחת פרויקט ההפרדה במקור תלויה במידה מכרעת בהצלחה להביא לשינוי התנהגות בקרב תושבי הרשות המקומית. משום כך חייב המשרד להגנת הסביבה את הרשויות המקומיות אשר הצטרפו לפרויקט לבצע פעולות אלה: לחלק ערכות הסברה ועלונים לכל בתי האב ברשות המקומית בסמוך למעברם להפרדת פסולת במקור לשני זרמים; לקיים את פעילות הפרסום וההסברה גם בשפתם של תושבים אשר אינם דוברי עברית (ערבית, רוסית, אמהרית או אנגלית); ולפרסם את פרויקט ההפרדה באתר האינטרנט של הרשות המקומית. המשרד להגנת הסביבה העניק סיוע, בין היתר, למימון נקיטתם של צעדים אלה: חלוקת ערכות הסברה, עלונים ופליירים בקרב תושבי הרשות המקומית; פרסום בשלטי חוצות בתחומי הרשות המקומית; פרסום בערוצי תקשורת; קיום ימי עיון, כנסים והשתלמויות בקרב תושבים, עובדים ותלמידים ברשות המקומית. שיעור ההשתתפות של המשרד להגנת הסביבה בעלויות אלו של פרסום והסברה הוא 70%-90% מהוצאותיה של הרשות בנושא זה, והוא תלוי באשכול החברתי-כלכלי ובאשכול הפריפריאלי שאליהם מסווגת הרשות המקומית. שיעורה המרבי של ההשתתפות היא 15 ש"ח לתושב.

ביצוע הסברה מדלת לדלת

עיריית רמת השרון

בפברואר 2012 המליצה חברת ההסברה שעמה התקשרה עיריית רמת השרון באותה תקופה לכתוב חומר הסברה באנגלית ולתרגמו לפיליפינית, מכיוון שבחלק מבתי האב מועסקות עובדות משק בית זרות. ביוני 2013 חזרה חברת ההסברה על המלצתה לבצע הסברה ייחודית בקרב עובדות משק הבית הזרות על מנת להטמיע את הפרדת הפסולת במקור, אולם נמצא כי עיריית רמת השרון לא פעלה להתאמת חומרי ההסברה לצורכי אותן עובדות, ובכלל זה לתרגום החומרים לשפתן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת השרון שהיה עליה לבחון את אפקטיביות פעולות ההסברה נוכח המלצתה של חברת ההסברה בנוגע לקשיי השפה שהתעוררו בעקבות הפעלת מערך ההסברה.

ביצוע הסברה במערכת החינוך

עיריות **אשקלון, חדרה, קריית ביאליק** ו**רמת השרון** השקיעו משאבים רבים בביצוע הסברה במערכת החינוך בתחום שיפוטן. לדוגמה: הן קיימו השתלמויות והדרכות עבור צוותי החינוך במוסדות החינוך; קיימו הדרכות, ימי "שיא" וימי "חשיפה" של הפרויקט עבור תלמידי בתי הספר; הציבו פחים חומים וקומפוסטרים בבתי הספר ובגני הילדים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות ההסברה שביצעו עיריות אשקלון, חדרה, קריית ביאליק ורמת השרון בקרב ילדי הגנים, תלמידי בתי הספר, הגננות והמורים, אשר מסייעות לקידום יישומו של פרויקט ההפרדה בתחום שיפוטן.

נמצא כי עד שנת 2013 התקשרה עיריית **רמת השרון** עם חברת הסברה אשר פעלה לביצוע פעולות חינוך והסברה בהובלת מנהלת מדור איכות הסביבה. אולם בשנת 2013 סיימה העירייה את התקשרותה עם חברת ההסברה והטילה את ביצוע ההסברה על מחלקת התברואה ואיכות הסביבה בעירייה, והחל ממועד זה התכנים הנוגעים להפרדת הפסולת הרטובה הוסרו ממרבית תכניות החינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת השרון על שלא ניצלה את תקציב הסיוע שיועד לחינוך והסברה משנת 2013 ואילך על מנת להמשיך בביצוע פעולות החינוך וההסברה גם לאחר סיום ההתקשרות עם חברת ההסברה.

ביצוע פעילות קהילתית ופרסום ברחבי העיר

נמצא כי עיריות **אשקלון, קריית ביאליק ורמת השרון** פרסמו מידע על פרויקט ההפרדה במקור באמצעים רבים כגון: שילוט חוצות, פרסום בעיתונים מקומיים ובתחנת הרדיו המקומית, משלוח מכתבים פרטניים, הודעות דואר אלקטרוני או מסרונים בנושא הפרויקט לתושבים בשכונות שהשתתפו בתהליך ההפרדה. העיריות אף פרסמו באתר האינטרנט שלהן או ברשת החברתית (פייסבוק) מידע על הפרויקט ההפרדה במקור. כמו כן ארגנו העיריות אירועים קהילתיים בשכונות המפרידות ופרסמו בחשבונות הארנונה הודעה בדבר תחילת ביצועו של הפרויקט. נמצא כי עיריית **קריית ביאליק** לא פרסמה באתר האינטרנט שלה מידע על פרויקט ההפרדה במקור, אף שהדבר נדרש לפי "הקול הקורא".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את ביצוע ההסברה באמצעות הפעילות הקהילתית והפרסום בעיריות אשקלון ורמת השרון.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ביאליק כי היה עליה לפרסם את פעילותה גם באתר האינטרנט העירוני, כנדרש ב"קול הקורא".

עיריית חדרה

נמצא כי עיריית חדרה הטילה את האחריות לביצוע פעולות ההסברה על כמה גורמים: חברה א', שהייתה אמונה על החינוך וההסברה במערכת החינוך; חברה ב', שנבחרה לצורך מיתוג חדרה כעיר ירוקה ומפרידה; ואשת יחסי ציבור. עד שנת 2013 לא קבעה העירייה מיהו בעל התפקיד שיהיה אחראי לריכוז כלל פעילות ההסברה, והחל בשנת 2013 היא הטילה את האחריות לפעילות ההסברה על חברה א'. נמצא כי הגורמים שעליהם הוטלה האחריות לפעילות ההסברה לא שיתפו פעולה ביניהם, והעירייה לא ניצלה כלל את תקציב הפרסום לשנת 2015 בסך כ-420,000 ש"ח, אף שהפרויקט הוארך עד 21.8.15. כמו כן, הפעילות הקהילתית בחדרה התמקדה בעיקר בפעילות במוסדות החינוך. לכן אף שהתקיימו "ימי חשיפה" לתלמידי בתי הספר ולהוריהם וימי שיתוף ציבור במתנ"סים שבשכונות שהצטרפו לפרויקט ההפרדה, בישיבות ועדת ההיגוי הועלה כי רק תושבים מעטים נחשפו לאירועים שבהם פורסם הפרויקט, ורובם היו הורים לילדים ממוסדות החינוך בעיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה על שניהלה באופן לקוי את תקציב ההסברה של הפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה, מינוי גורם מטעם העירייה שירכז וינהל את הנושא היה עשוי לסייע בניצול מיטבי של התקציב לטובת כלל תושבי העיר במהלך כל תקופת הפרויקט.

ביצוע הסברה בקרב עובדי הרשות המקומית

עובדי הרשות המקומית הם נציגיה העומדים בחזית ההסברה, ופעמים רבות יכולים לקדמו במסגרת תפקידם. לפיכך נודעת חשיבות רבה להעלאת מודעותם לנושא ולרתימתם לקידום פרויקט ההפרדה במקור.

עיריות **אשקלון וקריית ביאליק** קיימו הדרכות המיועדות לכלל עובדי העיריות והציבו במשרדיהן פחים חומים שנועדו לפסולת רטובה, והם פונו בנפרד.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את ביצוען של פעולות ההסברה בקרב עובדי עיריות אשקלון וקריית ביאליק, שנמצאו בחזית ההסברה ושימשו דוגמה אישית לתושביהן בעניין הטמעת הפרויקט.

נמצא כי בשנת 2012 קיימה עיריית **רמת השרון** הדרכות בקרב ארבע מחלקות שונות בעירייה בשיתוף חברת ההסברה שעמה התקשרה באותה תקופה, אך היא לא המשיכה לקיים הדרכות בקרב יתר מחלקות העירייה מאחר שסיימה את ההתקשרות עם חברת ההסברה ואף לא הציבה פחים חומים במשרדי העירייה. עוד נמצא כי עיריית **חדרה** קיימה הדרכות והכשרות בנושא פרויקט ההפרדה במקור רק בקרב עובדי המוקד העירוני, ולא בקרב שאר עובדי העירייה, וכי היא לא הציבה פחים חומים במשרדיה ובמתקניה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות חדרה ורמת השרון על שלא פעלו להטמעת נושא הפרדת הפסולת לשני זרמים בקרב כלל עובדי העירייה באופן שהם ישתתפו בפרויקט ויפעלו להצלחתו.

הפסקת הפרויקט על ידי חלק מהרשויות המקומיות

כפי שצוין, לפי אחד מתנאי הסף של הקול הקורא חייבת הרשות המקומית להמשיך בהפרדת הפסולת במשך עשר שנים לפחות לאחר תחילתו של פרויקט ההפרדה, וכן עליה להקצות את התקציבים הנדרשים לתפעול מערך ההפרדה בתקופה זו.

עיריית רמת השרון

בתחילת שנת 2013, לאחר פריסת הפחים החומים שנועדו לפסולת רטובה בארבע שכונות בעיר (כ-3,500 בתי אב), החליט מנהל מחלקת התברואה שלא להמשיך בפריסת הפחים החומים, אף שהדבר עומד בניגוד להתחייבות העירייה במסגרת הקול הקורא. אך לבסוף המשיך בפריסת כ-500 פחים נוספים, ועד מרץ 2014 הפרויקט יושם ב-4,000 (כ-26%) מכלל בתי האב בעיר. בישיבה שהתקיימה ביוני 2014 בנושא יישום פרויקט ההפרדה במקור בעירייה ביקש נציג המשרד להגנת הסביבה שהעירייה תאשר את המשך מחויבותה לפרויקט על מנת שהמשרד יוכל לשקול כיצד להיערך להמשך הפרויקט ברמת השרון. נמצא כי העירייה לא הודיעה למשרד על הפסקת הפרויקט, אך גם לא עשתה דבר כדי לקדמו. מנהל מחלקת התברואה הודיע באוקטובר 2015 למנהל אגף התשתיות במשרד להגנת הסביבה כי ימתין לתוצאות הבחירות לראשות רמת השרון לגבי יישום ההפרדה במקור לשלושה זרמים (לרבות ההפרדה על פי חוק האריזות) ורק לאחר שיתקבלו התוצאות יחליט לגבי המשך יישום ההפרדה במקור. במועד סיום הביקורת, בינואר 2016, נמצא כי המשרד להגנת הסביבה עדיין לא הגיב על ההודעה האמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת השרון על שבפועל הפסיקה את המשך יישום פרויקט ההפרדה במקור בתחום שיפוטה עד למועד סיומו, שלא לפי תנאי הקול הקורא, בלי שצעד זה התבסס על החלטה פומבית, מושכלת ומנומקת שבמסגרתה נשקלו החלופות השונות, ועל מדיניות מגובשת בנושא. לאחר שהביעה העירייה את הסכמתה להשתתף בפרויקט ולקבל כספי מדינה כתמיכה בכך, היה עליה לפעול בהתאם להתחייבותה להטמעת ההליך בתחום שיפוטה ולוודא כי הכספים המושקעים בפרויקט ינוצלו לקידומו.

עיריית חדרה

עד יוני 2013 פרסה העירייה פחים חומים ב-13,500 (כ-54%) מבתי האב בעיר, וממועד זה ועד למועד תום הפרויקט באוגוסט 2015 היא לא פרסה פחים נוספים.

נמצא כי אף שהעירייה הפסיקה את פריסת הפחים החומים לפסולת רטובה ביוני 2013 היא דיווחה למשרד להגנת הסביבה במרץ 2014 כי היא ממשיכה בפרויקט ההפרדה ומתכננת להמשיך בפריסת הפחים. ביולי 2014 ובמאי 2015 היא אף הצהירה כי היא ממשיכה להוביל את פרויקט ההפרדה. למרות הצהרות אלו לא פרסה העירייה פחים חומים נוספים ברחבי העיר ולא פעלה לקידום הפרדת הפסולת לשני זרמים בשכונות שבהן כבר נפרסו הפחים, אך היא ממשיכה לשאת בעלויות פינוי הפסולת המופרדת באותן שכונות.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי בשנים 2014 ו-2015 היא בחנה את הכדאיות והאפקטיביות של הפרויקט, בהשוואה לעלויות התפעוליות הכבדות הכרוכות ביישומו (בסך 2.5 מיליון ש"ח בשנה), ונוכחה לדעת כי ההפרדה במקור התייתרה נוכח שיעורה הקטן של הפסולת המופרדת ונוכח הגדלת ההוצאות הכספיות הכרוכות ביישומו של חוק האריזות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה על שבפועל עצרה את המשך יישום פרויקט ההפרדה במקור בתחומה שלא לפי תנאי הקול הקורא ושלא בהתאם להצהרתה, וזאת שלא בהתבסס על החלטה הנסמכת על מדיניות מגובשת בנושא.

עיריית אשקלון

בינואר 2013, לאחר שהוחל בפריסת הפחים, הודיע משרד הפנים לעירייה כי אתר "דלילה" יפסיק לקלוט פסולת ביתית, ולפיכך העירייה נאלצה לפנות את הפסולת המופרדת למתקן הקצה שהוקם באתר "דודאים". ביוני 2013 דנה ועדת ההיגוי של העירייה, בין היתר, בעלויות הטיפול בפסולת המופרדת, הגבוהות במידה ניכרת מעלויות הטמנת פסולת מעורבת, לטענתה - עקב המיעוט במתקני קצה זמינים. מנכ"ל העירייה דאז אישר באותה הישיבה את הפסקת פריסת הפחים החומים בעיר עד אוגוסט 2013. ביולי הודיע המנכ"ל שההפסקה בפריסת הפחים תימשך עד לאחר הבחירות לראשות העירייה שהתקיימו באוקטובר 2013. במהלך הפסקת פריסת

הפחים הציגה העירייה למחוז דרום של המשרד להגנת הסביבה נתונים ולפיהם פינוי הפסולת המופרדת ושינועה למתקן הקצה באתר "דודאים" גורמים לעלויות תפעול גבוהות ולהפסדים כספיים לעירייה.

באוקטובר 2013 נבחר ראש עירייה חדש, מר איתמר שמעוני. במצגת שהכינה עיריית אשקלון הוצגה הערכה תקציבית של עלויות התפעול לשנת 2014 ולפיה העירייה תידרש להוסיף כשישה מיליון ש"ח לפינוי הפסולת המופרדת. הועלה כי ראש העירייה החדש החליט שלא להמשיך ביישום פרויקט ההפרדה וכי העירייה החלה באיסוף הפחים החומים שכבר נפרסו בעיר, אך היא לא הודיעה על כך למשרד להגנת הסביבה.

מסיכום פגישת היכרות שהתקיימה במרץ 2014 בין נציגי מחוז דרום במשרד להגנת הסביבה לבין ראש עיריית אשקלון עולה כי העירייה "מתלבטת בנוגע להמשך מהלך ההפרדה במקור בשל העלויות הכבדות... וצריכה לגבש את החלטתה לגבי התהליך ולשקול את כל ההשלכות לרבות ביטול ההתחייבויות שהועברו לעירייה...". באפריל 2015 המליץ מחוז דרום במשרד להגנת הסביבה לקרן לשמירת הניקיון לבטל את התחייבותה של עיריית אשקלון לפרויקט ההפרדה ולדרוש ממנה את החזרת כספי הסיוע שהועברו אליה, שהסתכמו בכ-2.86 מיליון ש"ח. נמצא כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2016, טרם עדכנה עיריית אשקלון את המשרד להגנת הסביבה באופן רשמי כי הפסיקה את הפרויקט. המשרד להגנת הסביבה לא הודיע אף הוא על ביטול התחייבותה של העירייה להשתתפות בפרויקט ולא קיים עבורה שימוע לקראת הפסקת השתתפותה בפרויקט. המשרד אף לא חייב את העירייה להחזיר את כספי הסיוע שקיבלה ממנו במסגרת הקול הקורא.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי "המשרד להגנת הסביבה היה מודע לעובדה שעיריית אשקלון נקלעה לקשיים במסגרת יישום התהליך וזאת בשל הקושי הרב בפינוי הפסולת האורגנית המופרדת במקור (חוסר במתקני קצה). העירייה השהתה את התהליך ואף התכתבה רבות עם המשרד בעניין. כל מכתבי המשרד נענו ואף נערך דיון בנושא".

> עיריית אשקלון הפסיקה את השתתפותה בפרויקט ההפרדה במקור באופן חד-צדדי

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון על שהפסיקה את השתתפותה בפרויקט ההפרדה במקור באופן חד-צדדי ובלי שהחלטה על כך התקבלה במועצתה, ואף בלי שעדכנה את המשרד להגנת הסביבה בדבר החלטתה להפסיק בפועל את השתתפותה בפרויקט. משהביעה העירייה את הסכמתה להשתתף בפרויקט ולקבל כספי מדינה כתמיכה בכך, היה עליה לפעול לביצוע הפרויקט בתחומה ולוודא כי הכספים המושקעים בו אכן ינוצלו לקידומו.

סיכום

משרד מבקר המדינה מכיר בחשיבותו של היעד שקבע המשרד להגנת הסביבה - הפחתת כמות הפסולת המוטמנת, לשם קידום הערך של השמירה על הסביבה.

שש שנים לאחר שהחלו המשרד להגנת הסביבה ורשויות מקומיות בהפעלת פרויקט הפרדת פסולת במקור, ולאחר שגורמים אלה השקיעו בו מאות מיליוני שקלים, לא הושגה התקדמות ממשית בהפחתת כמויות הפסולת המוטמנת ושיעור המימוש החודשי של פוטנציאל ההפרדה ברשויות המקומיות שהשתתפו בפרויקט עמד על 14% בלבד. חלק מהרשויות מקומיות שנבדקו אף הפסיקו את פעילותן בפרויקט. על המשרד להגנת הסביבה לבחון את יישום הפרויקט ברשויות שהשתתפו בו ולקבל החלטות המבוססות על הפקת לקחים בהתאם לממצאים שהועלו מהפעלתו.

פרויקט הפרדת הפסולת במקור התאפיין בהליך קבלת החלטות שלקה בחסרונם של נתונים מהותיים והעדרו של תכנון ארוך טווח.

הפעלת פרויקט ההפרדה במקור החלה לפני שהוקמו מתקני קצה בהיקף הדרוש לקליטת פסולת ולטיפול בה, כנדרש ליישום הפרויקט ובניגוד להמלצות שנכללו במסמכי רקע שונים.

אף שהטיפול בפסולת התאפיין בכשלי שוק שמקורם בתחרות מועטה ובתיאום מחירים הגורמים לכך שהרשויות המקומיות משלמות תשלומי יתר בסך מאות מיליוני שקלים מדי שנה, טיפולם של המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר בכשלים אלה, בין היתר באמצעות הגבלת מחירים, מתעכב יתר על המידה.

התכניות המפורטות שהגישו הרשויות המקומיות התבססו על הנחות בלבד, ולא היה בהן כדי לשמש בסיס מספיק לקבלת החלטות בדבר הצטרפותן לפרויקט ההפרדה במקור.

הרשויות המקומיות אינן מקפידות לקבל מידע על עלות הטיפול בפסולת בכל אחד ממקטעי הטיפול בה, לעבד מידע זה ולהשתמש בו כדי להבטיח שהפסולת תטופל באופן המיטבי ובמחיר הנמוך ביותר האפשרי, וכן הן אינן מקפידות לקיים פיקוח אחר דיווחי הגורמים המטפלים בפסולת, שלפיהם נקבעים הסכומים שהן משלמות, וכן אין לרשויות מידע מהימן על כך שהפסולת המופרדת לא תעורבב בחזרה. לרשויות במקומיות ולמשרד להגנת הסביבה לא היה מידע אודות איכות ההפרדה, מידע חיוני לצורך הערכת הפרויקט והמשכו.

על המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, משרד הפנים והרשויות המקומיות לפעול במשותף וביתר שאת כדי להבטיח כי משאבי הציבור יוקצו ביעילות לטיפול בפסולת בהתאם למדיניות תכנונית ארוכת טווח.