

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



המשרד להגנת הסביבה

---

# הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים





## הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

### רקע

הקרן לשמירת הניקיון מנוהלת במשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס) ומטרתה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה, ובכלל זה לשם קידום שמירה על הניקיון, טיפול בפסולת ומניעת השלכתה ומיחזור. משנת 2007 מוטל על כל מפעיל אתר לסילוק פסולת בישראל היטל הטמנה, שמשולם לקרן, ונועד ליצור תמריץ שלילי להטמנת הפסולת בקרקע. שיטה זו לטיפול בפסולת, פגיעתה בסביבה גדולה מזו של השיטות החלופיות. עם ההשפעות הסביבתיות של הטמנת פסולת ניתן למנות זיהום אוויר, זיהום קרקעות ומי תהום, פליטת גזי חממה<sup>1</sup>, מפגעי ריח ותפיסת קרקע, שהיא משאב יקר. תקבולי הקרן מנוהלים במערכת הכספים של המשרד להג"ס בסעיף תקציבי מיוחד ונפרד ומיועדים למימוש למטרות מוגדרות על פי חוק. הקרן מתקצבת את הפרויקטים המובאים לאישורה בדרך כלל לאחר הליך של פרסום קולות קוראים ומכרזים וכן על ידי העברת כספים למשרדי ממשלה אחרים.

1 לעניין השפעת פליטת גזי החממה על שינויי האקלים ראו: **דוח מיוחד של מבקר המדינה (2021)**, "פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים", עמ' 34.



## נתוני מפתח



## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד אוגוסט 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בפעילות הקרן, ובפרט היבטים כספיים. הביקורת התמקדה בניהול הקרן בכל הנוגע לשימוש בכספי היטל הטמנת הפסולת, נוכח העובדה שמדובר במקור התקבולים העיקרי שלה, אשר נועד למטרות מוגדרות על פי החוק בתחום הטיפול בפסולת. הביקורת בוצעה בהנהלת הקרן ובמשרד להג"ס, ובדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר ובמרכז השלטון המקומי.





## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**ניצול תקציבי** - בשנים 2007 - 2019 היה ניצול חלקי של הכספים שהתקבלו בקרן מהיטל ההטמנה להגשמת מטרותיה בתחום הטמנת הפסולת (כ-37%). לכן בסוף שנת 2020 הצטברו בה כספים עודפים בסך כ-3.2 מיליארד ש"ח.



**שיעורי הטמנה** - למרות הגידול ההדרגתי בתעריף היטל ההטמנה (בשיעור כולל של 987% מ-2007 עד 2020), הירידה בשיעור ההטמנה של פסולת עירונית בישראל הייתה מתונה, ושיעורי ההטמנה של פסולת בישראל (77%) כפולים כמעט מהשיעור הממוצע במדינות החברות ב-OECD (42%).



**המבנה הארגוני לניהול הקרן** - אף שהמשרד להג"ס בחן את המבנה הניהולי של הקרן אל מול החלופות המבניות ב-2016, ולאחר מכן ב-2018, לנוכח אי-מיצוי פעילות הקרן - תהליך זה לא הבשיל לכדי החלטה של הנהלת המשרד והנהלת הקרן לגבי המבנה המיטבי של הקרן למימוש יעדיה.



**בחינת אפקטיביות** - הקרן אינה בודקת את אפקטיביות פעולותיה ואינה בודקת אם הקצאת משאביה קידמה לאורך שנים את מטרותיה שנקבעו בחוק, ואם כן - באיזו מידה.



**דוחות פעילות** - השר להגנת הסביבה והנהלת הקרן לא העבירו לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת דוחות בתדירות המתחייבת בחוק, בהתייחס לפעילות הקרן בשנים 2018 ו-2019; בנובמבר 2020 העביר המשרד להג"ס, בשם השר להג"ס ובשם הנהלת הקרן, דוח דו-שנתי על פעילות הקרן ועל יישום מטרותיה, המתייחס לשנים 2018 ו-2019. בדוח הוצגו נתוני התשלומים בגין פרויקטים, ללא פירוט אבני הדרך לביצוע פרויקטים אלה כפי שתוכננו בעת אישור ההקצאה. בכך יש כדי להקשות על ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לקיים בקרה אפקטיבית על התקדמות הפרויקטים.



**הליך אישור תקציב הקרן** - בשנים 2019 - 2021 לא אושר תקציב תלת-שנתי לפעילות הקרן. כמו כן, הליך האישור של התקציב השנתי התקיים בתקופה זו רק בכל הנוגע לחשבון הכללי (מבין ארבעת חשבונות הקרן).



**תמיכה ברשויות מקומיות** - בעקבות שבע החלטות הממשלה מינואר 2018 עד יוני 2021 על תמיכה ברשויות מקומיות מסוימות, אישרה הנהלת הקרן העברת תקציבים לרשויות אלה בלא שקיימה הליך בחינה לגבי כלל הרשויות הנוגעות בדבר על פי אמות מידה מוגדרות, ואף במקרה מסוים שבו פורסם קול קורא - הסיוע ניתן ללא שהרשות ניגשה לקול הקורא הרלוונטי. סך הקצאות הכספים שאישרה הנהלת הקרן באופן המתואר הוא כ-184 מיליון ש"ח.



**השקעת יתרות הכספים** - בביקורת עלה כי אף שהצטברו בקופת הקרן יתרות כספים בהיקפים של 0.5 - 3.9 מיליארד ש"ח בשנים 2011 - 2020, כספי הקרן לא הושקעו ואינם מניבים תשואה. משרד מבקר המדינה מעריך את אומדן ההכנסה הפוטנציאלית לקרן



מהשקעת יתרות כספים שהצטברו בה בשנים 2011-2020, לו היו מושקעות, בכ-964 מיליון ש"ח.

**העברות כספים מהקרן לאוצר המדינה** - 1.66 מיליארד ש"ח מכספי חשבון היטל ההטמנה של הקרן הועברו בשנים 2016 - 2020 לתקציב המדינה כנגד הרשאה להתחייב. במצב דברים זה, אף שהסכום הומר בהרשאה להתחייב, שימשה הקרן הלכה למעשה כמקור תקציבי למימון פעולות הממשלה - שלא על פי ייעודה ושלא בהתאם לחוק שמירת הניקיון.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב הכנת תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לטיפול בפסולת בישראל וממליץ למשרד להגנת הסביבה לפעול ליישומה, לנוכח שיעורי הטמנת הפסולת הגבוהים בישראל (77%) ולנוכח יעד ההטמנה של 20% בשנת 2030 שנקבע בתוכנית האסטרטגית.

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי המשרד להג"ס והנהלת הקרן יקיימו בחינה מקיפה כדי לרדת לשורש העניין בנוגע לגורמים שהביאו לידי ניצול חלקי בשיעור של 36.9% של כספיה והיווצרות העודף המצטבר הניכר של יותר מ-3.2 מיליארד ש"ח, אשר מנעו ממנה להשיג את מטרותיה. בעקבות בחינה זו, מוצע כי המשרד להג"ס והנהלת הקרן יפעלו למימוש יתרות הקרן בדרך שתביא לצמצום הפסולת המוטמנת ולעמידה ביעדי הקמת הקרן. מומלץ כי מתווה הפעולה יגובש בראי מוקדי הפסולת הקיימים במדינה ושיעורי ההטמנה של הרשויות המקומיות.

מומלץ כי המשרד להג"ס ישלם את בחינת החלופות לניהול כספי הקרן ולניהול משק הפסולת בישראל ויקבל החלטה בדבר החלופה המיטבית שתיתן את המענה המתאים ביותר לקידום יעיל של מטרות הקרן. בבואו לבחור מבין החלופות מומלץ שהמשרד להג"ס יביא בחשבון גם את העקרונות שגיבש ה-OECD בנושא ניהול קרנות סביבתיות.

מומלץ כי הנהלת הקרן תבחן באופן שוטף את אפקטיביות פעילותה באמצעות קביעה, בעת הקצאת כספים לפרויקט, של מדדי תוצאה סביבתיים הנגזרים ממטרות הקרן שיאפשרו לה לעקוב אחר מידת הצלחתה בהשגת יעדיה. בחינה כאמור תאפשר לה לשקול בקשות חדשות להקצאות מכספי הקרן, בין היתר בהתבסס על ניסיון העבר.

על השר להג"ס והנהלת הקרן להעביר לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת את הדוחות על פעילות הקרן ועל יישום מטרותיה בתדירות שנקבעה בחוק, כדי שתוכל לפקח על הקרן ולסקור את פעולותיה באופן שוטף ועדכני. מוצע כי המשרד להג"ס והנהלת הקרן יבחנו את מתכונת הדוח ואת הצורך בעיבוי המידע המוצג בו, לרבות הצגת אבני הדרך המתוכננות למול ביצוע תקציבי בפועל וכן שיקוף שיעורי ההטמנה בפילוח לפי



מחוזות גיאוגרפיים; זאת כדי לתמוך ביכולת הוועדה לקיים בקרה אפקטיבית על עבודת הקרן ומימוש מטרותיה.

על הנהלת הקרן לקיים הליך שיטתי לאישור תקציב שנתי ורב-שנתי לגבי כל חשבונות הקרן. הדבר נדרש בייחוד נוכח תקצובם, בין היתר, של תוכניות אסטרטגיות לטיפול בפסולת ופרויקטים ארוכי טווח ובהיקפים ניכרים מכספי הקרן. מכלול מנגנוני הבקרה שהותוו בחוק שמירת הניקיון, בתקנות על פיו ובנוהלי הקרן הם כלים לבחינת התקינות של התנהלות הקרן ואפקטיביות פעולותיה ולשכלולן בהתאם לצורך. הקפדה על מנגנונים אלה חיונית במיוחד בנסיבות הקיימות, שבהן מצד אחד הקרן עתירת הכנסות ובעלת עודף מצטבר של יותר מ-3.2 מיליארד ש"ח, ומצד שני שיעור הטמנת הפסולת העירונית בישראל גבוה (77%) על אף פעולותיה של הקרן.

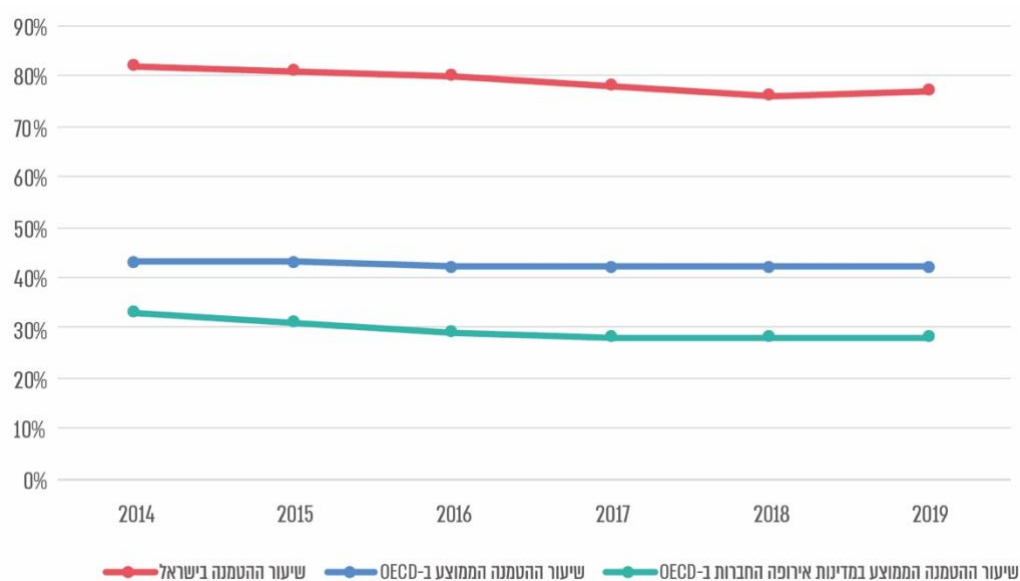
משהתבקשה הקרן על פי החלטת ממשלה לבחון סיוע לרשות מקומית מסוימת, עליה לבצע את הבחינה על פי אמות מידה שייקבעו מראש על ידי הנהלת הקרן ובראייה רחבה, בהתאם לכללי הקרן, כך שניתן יהיה להפיק את המרב מממן הסיוע לצרכי אותה רשות ורשויות רלוונטיות אחרות בהתחשב בשיקולים כלל אזוריים או בשיקולים מוגדרים אחרים.

מומלץ כי הנהלת הקרן תשקול להשקיע את הכספים הפנויים שהצטברו בקרן, תוך הבטחת יכולתה לעמוד בהתחייבויותיה ובתוכניותיה ובהתחשב בתזרים המזומנים הצפוי של הקרן לטווח הקרוב ולטווח הארוך. ראוי כי מדיניות ההשקעה תגובש גם בראי שיקולי ESG.

על משרד האוצר, בשיתוף עם המשרד להג"ס והנהלת הקרן, לפעול לגיבוש מתווה להחזר כספים בסך 1.66 מיליארד ש"ח, שהועברו בשנים 2016 - 2020 מכספי חשבון היטל ההטמנה של הקרן לתקציב המדינה, לשם עמידת הקרן בהוראות חוק שמירת הניקיון. עוד מומלץ לפעול לזיכוי הקרן בגין תשואה על היתרות שנמשכו ממקורותיה כדי לאפשר לה מימוש יעדי הקרן ויעילות מרבית בשימוש בתקבוליה, בשים לב לצורך לקדם את המטרות שלשמן הוקמה.



## שיעורי הטמנת הפסולת העירונית בישראל לעומת המדינות החברות ב-OECD, 2014 - 2019



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל פי נתוני ה-OECD, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## סיכום

על אף המשאבים הכספיים הניכרים שעמדו לרשות הקרן לשמירת הניקיון, ועל אף השפעותיה הסביבתיות השליליות של הטמנת הפסולת בקרקע, זו עודנה השיטה הנפוצה בישראל לטיפול בפסולת - 77% מסך הפסולת העירונית המופקת מוטמנים. מומלץ כי המשרד להג"ס והנהלת הקרן יפעלו ליישום התוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת שהוכנה בשנת 2020; וכי הנהלת הקרן תבצע הערכה שוטפת של אפקטיביות פעולות הקרן באמצעות קביעת מדדי תוצאה סביבתיים הנגזרים ממטרותיה והטמעת תהליכי בקרה על יישום החלטותיה. מומלץ כי המשרד להג"ס והנהלת הקרן ישלימו את הבחינה של מכלול הפעולות הדרושות לשיפור וייעול של פעילות הקרן לשם השגת המטרות שלשמן הוקמה. תוצאות בחינה מקיפה זו, ראוי שישמשו לטיוב ניהול הקרן ופעילותה כדי שתוכל למצות את משאביה באופן המיטבי למימוש ייעודה.