

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



המשרד להגנת הסביבה

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים



הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

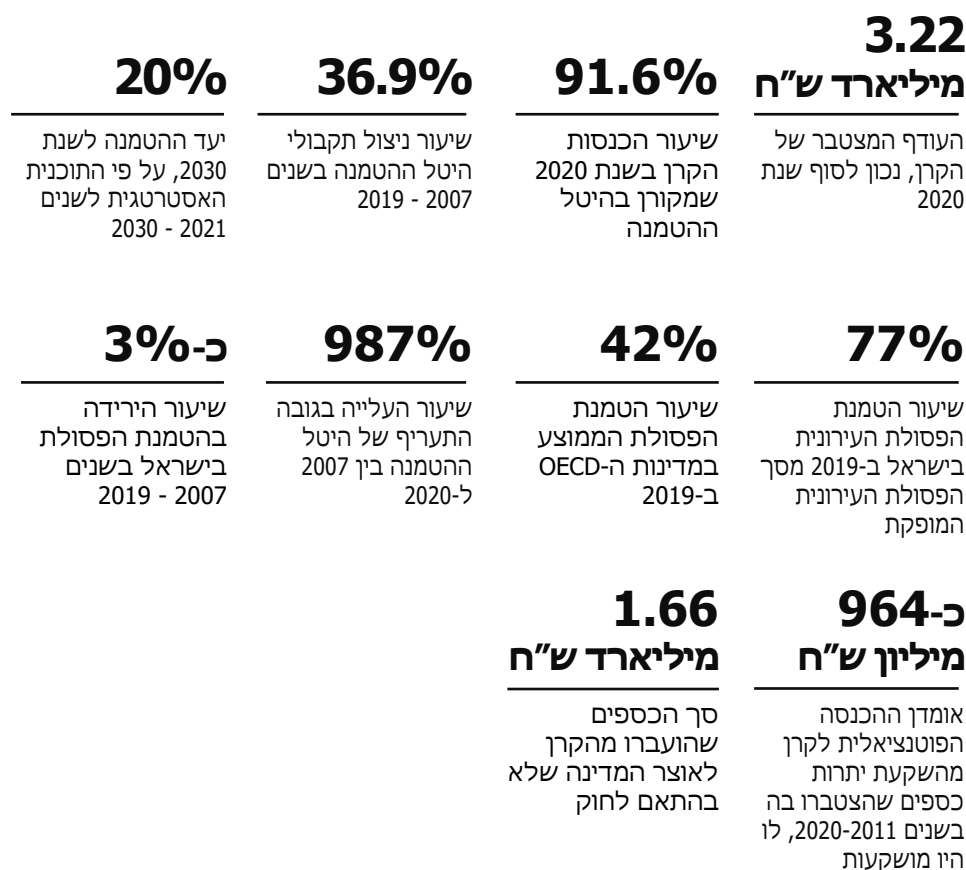
רקע

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 חממה¹, 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.

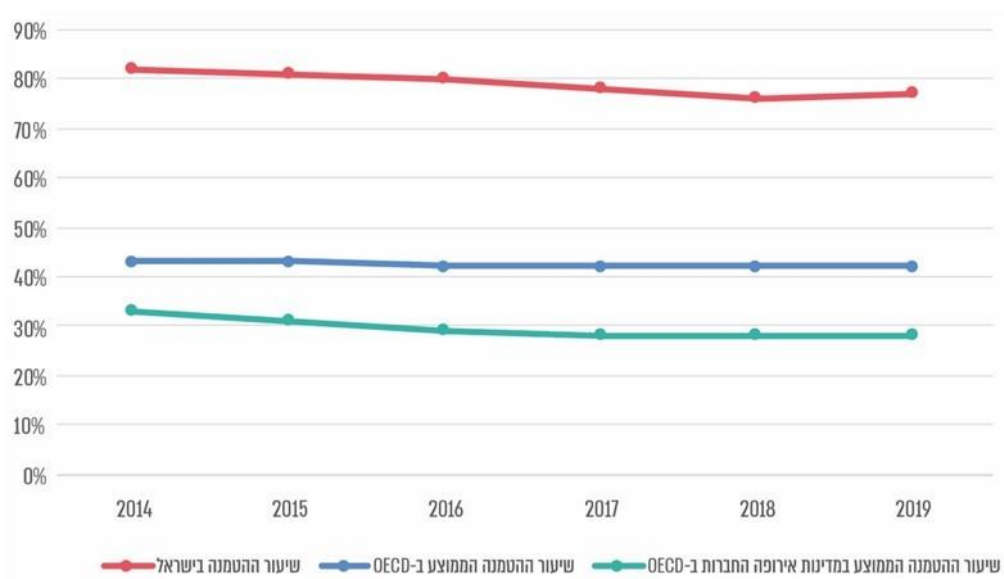
משהתבקשה הקרן על פי החלטת ממשלה לבחון סיוע לרשות מקומית מסוימת, עליה לבצע את הבחינה על פי אמות מידה שייקבעו מראש על ידי הנהלת הקרן ובראייה רחבה, בהתאם לכללי הקרן, כך שניתן יהיה להפיק את המרב מממן הסיוע לצרכי אותה רשות ורשויות רלוונטיות אחרות בהתחשב בשיקולים כלל אזוריים או בשיקולים מוגדרים אחרים.

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.



הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

מבוא

הקרן לשמירת הניקיון (להלן גם - הקרן) הוקמה בשנת 1986 מתוקף חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון או החוק). מטרת הקרן היא לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה, ובכלל זה לשם קידום היעדים האלה: שמירה על הניקיון; טיפול בפסולת ומניעת השלכת פסולת; מיחזור; מניעת מפגעים; מניעת שילוט בלתי חוקי; מניעת עבירות לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993; הגנה על הסביבה החופית כהגדרתה בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, למניעת פגיעה בה ולשיקומה; ויישום הוראות חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011, וקידום מטרותיו.²

הקרן מנוהלת במסגרת המשרד להגנת הסביבה (להלן גם - המשרד להג"ס), ותקבוליה מנוהלים במערכת הכספים של המשרד בסעיף תקציבי מיוחד ונפרד. על פי תקנות ייעודיות שהותקנו³, בהנהלת הקרן שבעה חברים אשר ממנה השר להגנת הסביבה: שלושה נציגים של המשרד להג"ס, שני נציגים של משרד האוצר, שני נציגי ציבור ומנכ"ל המשרד להג"ס, שהוא יו"ר הנהלת הקרן. הנהלת הקרן מוסמכת לפעול לקידום מטרות הקרן בהתאם לחוק שמירת הניקיון.

הקרן כוללת ארבעה חשבונות:

- 1. חשבון היטל הטמנה:** בחשבון זה מנוהלים תקבולי הקרן מהיטל הטמנה אשר מוטל משנת 2007 על מפעילים של אתרי הטמנת פסולת⁴; אלה לרוב משקללים את עלות ההיטל בסכום שהם גובים מיצרני הפסולת המשתמשים בשירותי ההטמנה. הטמנת פסולת בקרקע היא שיטת הטיפול בפסולת בעלת ההשלכות הסביבתיות השליליות ביותר מבין השיטות הקיימות⁵. כספי היטל הטמנה מיועדים לפיתוח, להקמה ולייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת, שפגיעתם בסביבה פחותה מזו של ההטמנה, ולעידוד השימוש בהם (מטרות פיתוח)⁶.
- 2. חשבון כללי:** חשבון זה נועד לכספים שמקורם בקנסות ובעיצומים המוטלים מכוח חוקים סביבתיים, ובהם חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993; חוק להסדרת הטיפול בארזיות, התשע"א-2011; וחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה - חובת דיווח ומרשם),

2 סעיף 10 לחוק שמירת הניקיון.

3 תקנות שמירת הניקיון (קרן לשמירת הניקיון), התשמ"ו-1986. המשרד להגנת הסביבה, אשר נקרא במקור "המשרד לאיכות הסביבה", הוקם בשנת 1989, כלומר לאחר חקיקת חוק שמירת הניקיון והתקנת תקנות אלה. בהתאם לכך, לפי החוק בניסוחו המקורי והתקנות, הסמכויות הנוגעות לקרן לשמירת הניקיון נתונות למשרד הפנים. על כן יש לקרוא את התקנות יחד עם הודעת יו"ר הכנסת כפי שפורסמה בילקוט הפרסומים מיום 16.4.89 ("פ"ה התשמ"ט, 2690) בדבר "הקמת המשרד לאיכות הסביבה והעברת סמכויות משר הפנים לשר לאיכות הסביבה".

4 חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 9), התשס"ז-2007 שנכנס לתוקף ב-1.7.07.

5 בעניין השלכות אלה ראו להלן, בפרק "הטמנת פסולת בישראל".

6 בתנאים מסוימים שנקבעו בחוק, ניתן להשתמש ביתרה שהצטברה מכספי ההיטל למטרות נוספות שהוגדרו בחוק. ראו פירוט להלן בפרק העוסק בפעילות הקרן לשמירת הניקיון בתחום הפחתת הטמנת הפסולת.



התשע"ב-2012. הכספים מיועדים למטרות הקבועות בסעיף 10 בחוק לשמירת הניקיון, כגון שמירה על איכות נאותה של הסביבה, הגנה על הסביבה החופית ויישום החוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011.

3. **חשבון הפיקדון:** תקבולי חשבון זה הם מעיצומים כספיים, קנסות ותשלומים בגין אי-עמידה ביעדים לפי חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999. הכספים משמשים לעידוד המיחזור של מכלי משקה וכן ליתר המטרות הקבועות בסעיף 10 בחוק שמירת הניקיון.⁷

4. **חשבון שקיות:** חשבון זה מנוהל מינואר 2017 במסגרת הקרן בהתאם לחוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016. תקבולי חשבון זה הם מתשלומים לפי החוק ובהם, היטל בעד מכירת שקיות כאמור, ונועדו לצמצום השימוש בשקיות אלה ולעידוד השימוש באמצעי נשיאה חליפיים.

ההכנסות הכוללות של הקרן לשנת 2020 הסתכמו ב-594.9 מיליוני ש"ח, והוצאותיה - ב-553.3 מיליוני ש"ח. להלן בלוח 1 הרכב הכנסות הקרן לשנת 2020, בפילוח לפי סוגי חשבונות; ובלוח 2 הוצאות הקרן לשנת 2020, בפילוח לפי סוגי ההוצאה:

לוח 1: הרכב הכנסות הקרן, 2020

סוג החשבון	הסכום (במיליוני ש"ח)	השיעור מבין ההכנסות
היטל הטמנה	545.2	91.6%
שקיות	40.9	6.9%
כללי	8.8	1.5%
פיקדון	0.02	0.003%
סה"כ	594.9	100%

על פי הנתונים בדוח הכספי של הקרן לשנת 2020.



לוח 2: הוצאות הקרן, 2020

סוג ההוצאה	הסכום (במיליוני ש"ח)	השיעור מבין ההוצאות
תמיכות	509.7	92.1%
הוצאות תפעוליות	42.1	7.6%
הסברה	1.2	0.2%
הנהלה וכלליות	0.3	0.1%
סה"כ	553.3	100%

על פי הנתונים בדוח הכספי של הקרן לשנת 2020.

מלוח 2 לעיל עולה כי יותר מ-92% מהוצאות הקרן הן תמיכות בגופים שונים⁸. הוצאות הנהלה וכלליות הן שיעור מזערי מסך הוצאותיה (פחות מעשירית האחוז).

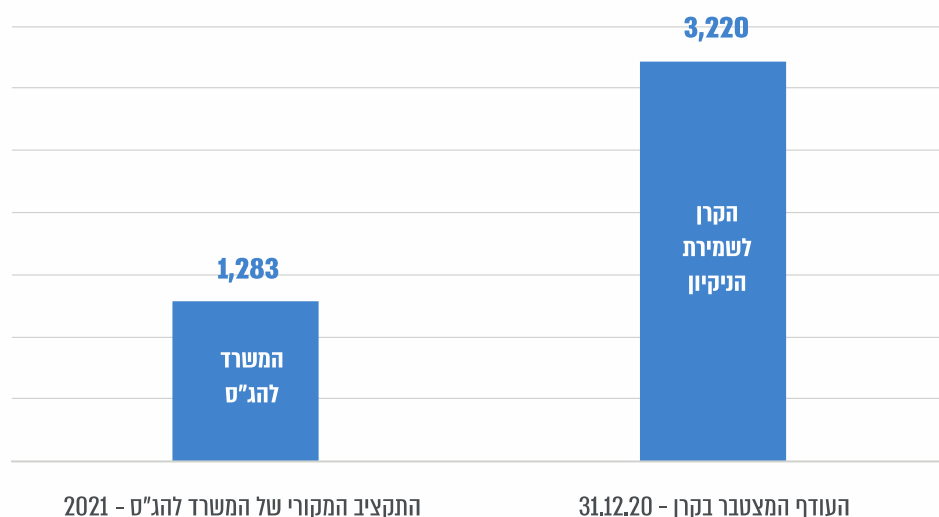
נכון ליום 31.12.20 העודף המצטבר של הקרן (יתרת נכסים בניכוי יתרת התחייבויות) הסתכם בכ-3,220 מיליוני ש"ח.

להלן בתרשים 1 העודף המצטבר של הקרן בהשוואה לתקציב המקורי של המשרד להגנת הסביבה לשנת 2021 (כולל תקציב הקרן).

8 עיקר התמיכות הן ברשויות המקומיות. בעניין זה ראו להלן בפרק "תקצוב רשויות מקומיות מכספי הקרן".



תרשים 1: העודף המצטבר של הקרן נכון לסוף שנת 2020 בהשוואה לתקציב המקורי של המשרד להג"ס לשנת 2021 (במיליוני ש"ח)



על פי הדוח הכספי של הקרן ואתר משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי העודף המצטבר בקרן לסוף שנת 2020 היה פי 2.5 מהתקציב השנתי של המשרד להגנת הסביבה. תקציב זה כולל גם את תקציב הקרן לשנה זו בסך 750.9 מיליון ש"ח אשר על פי החוק לשמירת הניקיון מנוהל כ"משק סגור" אשר ניתן להשתמש בו למטרות הקרן בלבד.

כך, העודף המצטבר של הקרן נכון לסוף שנת 2020 גדול פי 6 מהתקציב השנתי של המשרד להג"ס ללא תקציב הקרן.

הקרן מבצעת את פעולותיה בדרך כלל על ידי פרסום קולות קוראים ומכרזים באמצעות ועדת המכרזים וועדת תמיכות של הקרן ובסיוע עובדי המשרד להג"ס וכן על ידי העברת כספים למשרדי ממשלה אחרים. בחוק שמירת הניקיון נקבעו כמה חובות דיווח של השר להגנת הסביבה והנהלת הקרן לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן גם - הוועדה) על פעולות הקרן, הכנסותיה והוצאותיה. כמו כן, תקנות שמירת הניקיון (קרן לשמירת הניקיון), התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות שמירת ניקיון או התקנות), קבעו חובת דיווח של הנהלת הקרן לשר המשרד להג"ס ולמנכ"ל (להלן ייקראו במאוחד - הדיווחים לוועדה, לשר ולמנכ"ל המשרד - דוח על פעילות הקרן או הדוח על הפעילות).

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 בפסולת⁹. הביקורת בוצעה בהנהלת הקרן ובמשרד להג"ס, ובדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר ובמרכז לשלטון מקומי.

נתונים כספיים כלליים של הקרן לשמירת הניקיון

בהתאם לנוהלי הקרן, חשב המשרד להג"ס מכין בכל שנה דוח שנתי מבוקר. להלן בלוח 3 נתונים מהדוחות הכספיים של הקרן לשנים 2018 - 2020:

לוח 3: תמצית נתונים מהדוחות הכספיים של הקרן, 2018 - 2020
(במיליוני ש"ח)

הסעיף בדוח הכספי	2018	2019	2020
הכנסות הקרן	557.2	572.6	594.9
הוצאות הקרן	(169.5)	(220.3)	(553.3)
עודף נטו	387.7	352.3	41.6
נכסים שוטפים נטו*	2,587	2,027	1,525
עודף מצטבר	2,826.2	3,178.5	3,220.1

* נכסים שוטפים בניכוי התחייבויות שוטפות (נכס שוטף הוא מזומן או נכס שניתן להמירו למזומן בשנה שלאחר מועד הדוח הכספי; התחייבות שוטפת היא התחייבות שאמורה להיפרע במהלך השנה שלאחר מועד הדוח הכספי).

מהנתונים לעיל עולה כי בשנת 2018 הקרן הוציאה 30.4% מהכנסותיה באותה שנה, וב-2019 הוציאה 38.5% מהכנסותיה. ב-2020 הקרן הוציאה כ-93% מהכנסותיה, אולם כ-198 מיליון ש"ח מבין 553.3 מיליוני ש"ח (כ-35.8%) שהוציאה באותה שנה היו בגדר הוצאה חד-פעמית - מענקים שניתנו לרשויות מקומיות כדי לשפות אותן על ירידה בהכנסות בעקבות מתן הנחה בארנונה לעסקים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה, כדי לא לפגוע ברמת השירות והתפקוד של הרשויות בנושא הפסולת¹⁰. המענקים ניתנו בהתאם לחוק שמירת הניקיון (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות המקומיות), התש"ף-2020¹¹.

9 יצוין כי לטיפול הממשלתי בפסולת בישראל היבטים רחבים, ונושא זה אינו מתמצה בפעילות הקרן.

10 ראו בעניין זה: מבקר המדינה, דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה (2021), הפרק שעוסק ב"הנחות מארנונה לעסקים בתקופת משבר הקורונה".

11 כאמור, חלק הארי מהכנסות הקרן מקורו בהיטל הטמנה. כך למשל, בשנת 2020 היוו ההכנסות מהיטל ההטמנה 91.6% מסך ההכנסות של הקרן.



תקנות שמירת הניקיון קובעות כי כל יתרה מתקבולי הקרן בשנת תקציב פלונית שלא תנוצל, תועבר לתקציב הקרן של שנת התקציב שלאחריה. בשל הניצול התקציבי החלקי של הקרן (פחות מ-40%) בשנים הקודמות, העודף המצטבר שלה (עודף נכסים על התחייבויות) היה בסוף שנת 2020 כ-3.2 מיליארד ש"ח.

הטמנת פסולת בישראל

כאמור, בהתאם לתיקון מס' 9 לחוק שמירת הניקיון, משנת 2007 מוטל על כל מפעיל אתר לסילוק פסולת היטל הטמנה שמשולם לקרן. הרציונל שביסוד הטלת ההיטל היה שהטמנת פסולת היא שיטה לטיפול בפסולת שפגיעתה בסביבה גדולה יותר מזו של השיטות החלופיות. עם ההשפעות הסביבתיות של הטמנת פסולת ניתן למנות זיהום אוויר, זיהום קרקעות ומי תהום¹², פליטת גזי חממה¹³, מפגעי ריח ותפיסת קרקע שהינה משאב יקר.

תמונה 1: אתר הטמנת פסולת



המקור: המשרד להגנת הסביבה¹⁴.

לעניין זה יצוין כי האיחוד האירופי קבע בשנת 2008 מדרג רצוי לשיטות הטיפול בפסולת¹⁵: הטיפול המועדף הוא הפחתת ייצור הפסולת, והדרך הכי פחות רצויה היא הטמנת הפסולת

12 הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ה"ח הממשלה 236, עמ' 298, 317, 318.

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

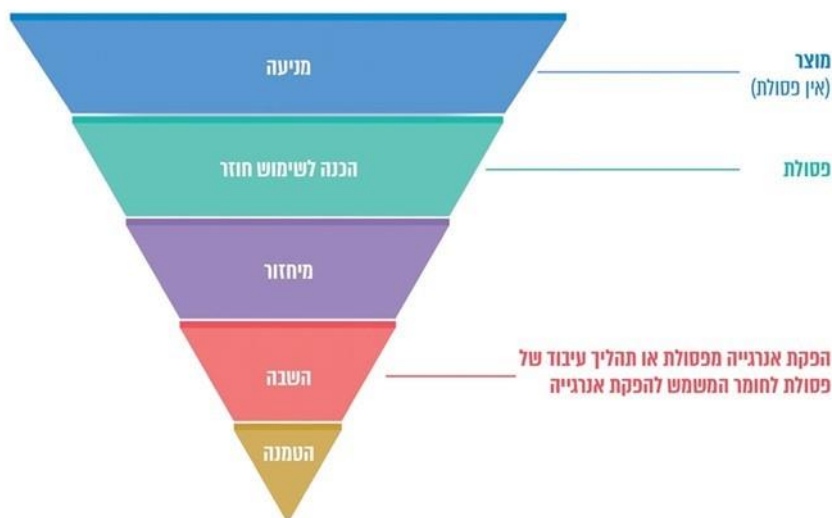
14 https://www.gov.il/he/departments/guides/landfilling_in_israel?chapterIndex=3

15 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives



בקרע. להלן בתרשים 2 שיטות הטיפול בפסולת לפי סדר העדיפות בנקיטתן מהבחינה הסביבתית:

תרשים 2: היררכיית הטיפול בפסולת בהתאם להשפעה על הסביבה



על פי נתוני (Waste framework directive) **Directive 2008/98/EC on waste**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גובה היטל ההטמנה

בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון מס' 9 לחוק שמירת הניקיון נכתב כי השיטה הנפוצה בעת התיקון (2006) לטיפול בפסולת בישראל היא הטמנתה בקרקע (כ-80% מהפסולת); וכי הסיבה לכך היא המחיר הנמוך של שיטה זו לעומת מחירי הטיפול בפסולת בשיטות חלופיות. הטלת היטל ההטמנה נועדה להביא להפנמת העלויות הסביבתיות החיצוניות הנוצרות משימוש בהטמנה, ולעודד שימוש בשיטות חלופיות לטיפול בפסולת אשר צורכות פחות קרקע ופוגעות פחות בסביבה¹⁶.

גובה היטל ההטמנה נקבע בחוק בהתאם לסוג הפסולת וסוג האתר לסילוק פסולת¹⁷, והוא מעודכן באופן עיתי. להלן בלוח 4 תעריף היטל ההטמנה לשנת 2020 על פי סוגי הפסולת וסוג האתר לסילוק.

16 הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ה"ח הממשלה 236, עמ' 298, 317, 318.

17 סוגי פסולת לדוגמה: פסולת יבשה, פסולת בניין, בוצה (תוצר לוואי של תהליך טיפול בשפכים). מלבד אתר כללי לסילוק פסולת ישנם אתרים לסילוק פסולת המותאמים לסוגי פסולת מסוימים: אתר לסילוק פסולת יבשה ואתר לסילוק פסולת מעורבת (פסולת מוצקה המכילה מרכיבים אורגניים ואנאורגניים מעורבים כגון שאריות מזון ואריות פלסטיק).



לוח 4: גובה תעריף היטל ההטמנה, לפי סוגי פסולת וסוג האתר לסילוק פסולת, 2020¹⁸

סוג הפסולת	סוג האתר	המחיר לטונה (בש"ח)
מעורבת או יבשה	אתר לסילוק פסולת מעורבת	108.73
יבשה	אתר לסילוק פסולת יבשה	72.49
בוצה	אתר לסילוק פסולת מעורבת	144.97
בוצה תעשייתית	אתר לסילוק פסולת	48.32
בניין	אתר לסילוק פסולת	4.83
שאריות מיון פסולת	אתר לסילוק פסולת	108.73

להלן בתרשים 3 תיאור השינויים שחלו בשנים 2007 - 2020 בגובה תעריף ההיטל בגין פסולת מעורבת¹⁹ או יבשה²⁰ שמוטמנת באתר לסילוק פסולת מעורבת (להלן - פסולת מעורבת). סוג פסולת זה הוא הנפוץ ביותר להטמנה, והיה 74% מסך הפסולת שהוטמנה בשנת 2020.

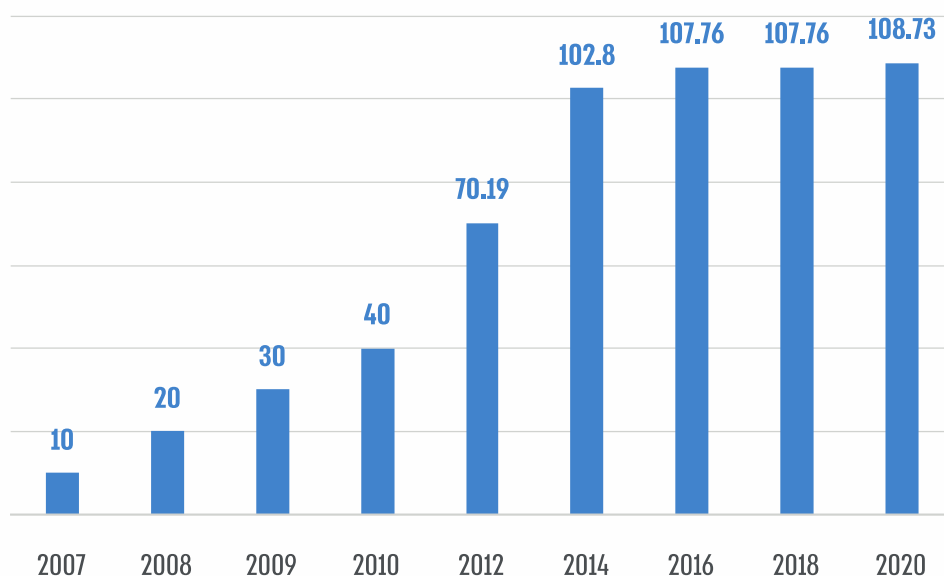
18 תוספת ראשונה לחוק שמירת הניקיון.

19 פסולת מוצקה מכל מקור שהוא, לרבות ממשק בית, מבית עסק, מתעשייה או מחקלאות, המכילה מרכיבים אורגניים ואנאורגניים מעורבים, כגון שאריות מזון, אריזות פלסטיק או גזם, ואינה מכילה חומר מסוכן.

20 פסולת מוצקה מכל מקור שהוא, שאינה מכילה מרכיבים אורגניים מרקבוביים, כגון גרוטות, צמיגים או עץ מעובד, ואינה מכילה פסולת בניין או חומר מסוכן.



תרשים 3: גובה תעריף היטל ההטמנה לפסולת מעורבת, 2007 - 2020 (ש"ח לטונה)



מהתרשים עולה שבמהלך 14 השנים שחלפו מאז החלת היטל ההטמנה בחוק עלה גובה ההיטל על פסולת מעורבת ב-1987%.²¹

להלן בלוח 5 נתונים השוואתיים שהוצגו על ידי ה-OECD במסמך משנת 2019 לעניין שיעור היטל ההטמנה במספר מדינות החברות בארגון.²²

21 בעניין הנתונים על השינויים המזעריים שחלו מאידך גיסא בשיעורי הטמנת הפסולת בקרקע, ראו להלן בתת הפרק "מגמות של הטמנת פסולת בישראל".

22 Waste Management and the Circular Economy in Selected OECD Countries - © OECD 2019



לוח 5: תעריף היטל ההטמנה במספר מדינות החברות ב-OECD, 2013

מדינה	תעריף היטל ההטמנה המרבי (אירו לטונה)
אוסטריה	87
הולנד	86
בריטניה	64
דנמרק	64
אירלנד	50
שוודיה	48
פינלנד	40
צרפת	36
איטליה	26
צ'כיה	20
פורטוגל	6
ניו זילנד	6

עולה כי לפי מסמך ה-OECD משנת 2019 תעריף היטל ההטמנה (נכון ל-2013) נע בין 28.7 ש"ח לטונה ל-415.9 ש"ח לטונה²³.

מגמות של הטמנת פסולת בישראל

כאמור, היטל ההטמנה נועד ליצירת תמריץ שלילי להטמנה ובכך להביא להפחתת השימוש בשיטה זו, ולצמצום נזקים סביבתיים כגון זיהום קרקע ופליטות גזים לא רצויות. ערב כניסת התיקון לחוק שמירת הניקיון בשנת 2007, שמכוחו חלה החובה לשלם היטל על הטמנת פסולת בקרקע, שיעור הטמנת הפסולת בישראל עמד על כ-80%²⁴. בשנים 2007 - 2020 עלה בהדרגה תעריף ההיטל מ-10 ש"ח לטונה פסולת מעורבת ל-108.73 ש"ח (ב-987%), וזאת כדי להגדיל את התמריץ השלילי להטמנת פסולת.

23 בהתבסס על שער חליפין ליום 31.12.13, 1 אירו=4.78 ש"ח.

24 הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ה"ח הממשלה 236, עמ' 298, 317.



מהאמור לעיל עולה כי למרות הגידול ההדרגתי של תעריף ההיטל מ-10 ש"ח לטונה פסולת מעורבת בשנת 2007 ל-108.73 ש"ח בשנת 2020, שיעור הטמנת הפסולת העירונית בישראל, שהיא פסולת מעורבת, מכלל הפסולת העירונית בישראל, היה בשנת 2019 77% - גבוה בעשרות אחוזים משיעור ההטמנה הממוצע במדינות ה-OECD (42%).

להלן בלוח 6 נתוני הטמנת פסולת שנאספה ברשויות המקומיות בישראל בשנים 2014 - 2019, בתרשים 4 תיאור המגמה של שיעור הטמנת הפסולת בישראל לעומת מדינות OECD בשנים אלה ובתרשים 5 תיאור השונות בשיעורי הטמנת הפסולת בישראל בשנת 2019 במחוזות הגאוגרפיים השונים.

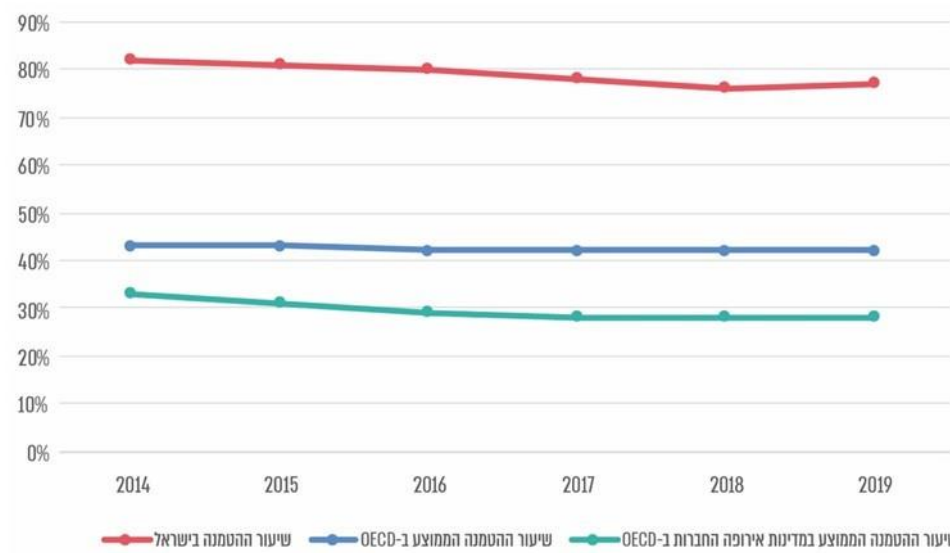
לוח 6: הטמנת פסולת עירונית בישראל, 2014 - 2019

2019	2018	2017	2016	2015	2014	
5,790,647	5,658,206	5,434,653	5,261,411	5,081,651	4,955,262	סה"כ הפסולת העירונית (בישראל (טונות)
1.76	1.76	1.72	1.7	1.67	1.66	פסולת לנפש ליום (ק"ג)
4,433,349	4,310,997	4,217,051	4,188,841	4,112,909	4,054,054	סה"כ פסולת עירונית שהוטמנה בישראל (טונות)
77%	76%	78%	80%	81%	82%	שיעור ההטמנה בישראל
23%	24%	22%	20%	19%	18%	שיעור המיחזור של פסולת עירונית

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

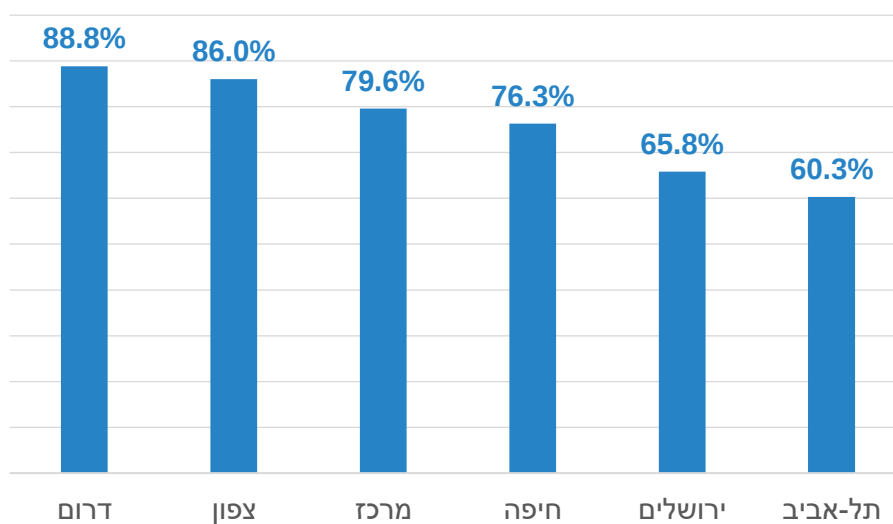


תרשים 4: שיעורי הטמנת פסולת עירונית בישראל לעומת המדינות החברות ב-OECD, 2014 - 2019



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

תרשים 5: שיעורי הטמנת פסולת בישראל בחלוקה למחוזות גיאוגרפיים, 2019



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהנתונים בלוח ובתרשים עולה כי הירידה בשיעור ההטמנה מסך הפסולת המופקת בין השנים 2014 ל-2019 הייתה מתונה בלבד²⁵ והסתכמה בכ-5%. שיעורי ההטמנה של פסולת בישראל (77%) כפולים כמעט מהשיעור הממוצע במדינות החברות ב-OECD (42%), וגדולים כמעט פי שלושה מהשיעור הממוצע במדינות אירופה שבארגון (28%). עוד עלה כי שיעורי ההטמנה בישראל נעים בין 60% במחוז תל אביב עד 89% במחוז הדרום. נתונים אלה מצביעים על כך שהמטרה שעמדה בבסיס קביעת היטל ההטמנה והגדלתו לאורך השנים ב-987% לא התממשה בהפחתה משמעותית של שיעורי ההטמנה של הפסולת בישראל²⁶.

פעילות הקרן לשמירת הניקיון בתחום הפחתת הטמנת הפסולת

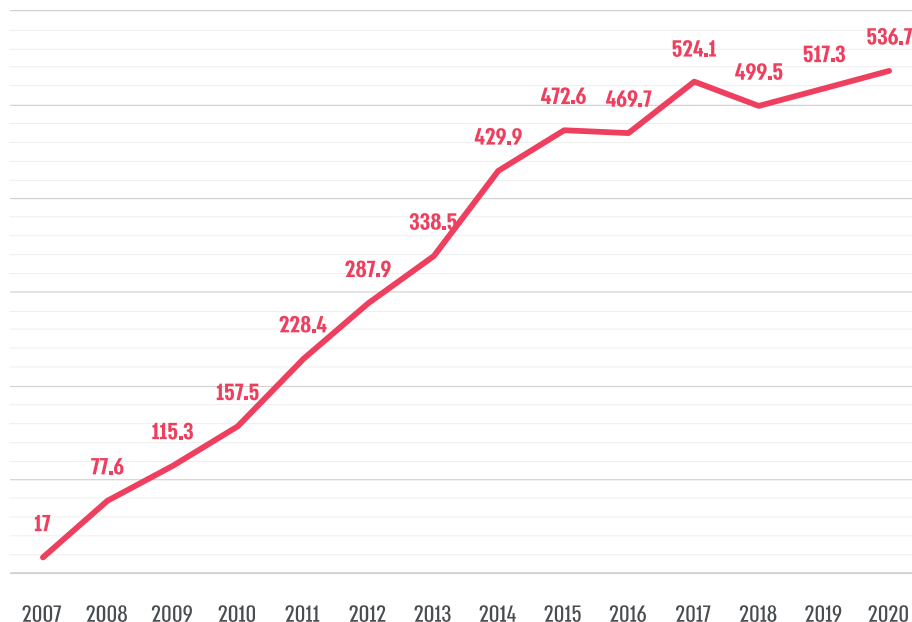
1. כפי שעולה מהנתונים שהובאו בלוח 1 במבוא, כספי היטל ההטמנה הם מקור ההכנסה העיקרי של הקרן (בשנת 2020 הם היו 91.6% מתקבולי הקרן). להלן בתרשים 6 ההכנסות השנתיות של הקרן מהיטל ההטמנה, ממועד תחילת הטלתו בשנת 2007 ועד שנת 2020.

25 לעניין זה ראו גם: המשרד להגנת הסביבה, **אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימה 2021 - 2030** (דצמבר 2020), עמ' 10, שם צוין: "במדינת ישראל כ-80% מהפסולת מוטמנת, נתון שלא השתנה באופן משמעותי לפחות ב-20 השנים האחרונות".

26 יצוין כי במסגרת תוכנית אסטרטגית לטיפול בפסולת משנת 2018 נקבע יעד הטמנה של 26% לשנת 2030. בהמשך, בשנת 2020, אושרה תוכנית אסטרטגית חדשה ובה עודכן יעד ההטמנה ל-20% לשנת 2030. יעדים אלה שאפתנים יותר מממוצע שיעור ההטמנה בפועל לשנת 2019 במדינות ה-OECD. ראו להלן בפרק "תוכניות לטיפול בפסולת".



תרשים 6: הכנסות הקרן מהיטל ההטמנה, 2007 - 2020²⁷ (במיליוני ש"ח)



מהתרשים עולה כי בשנים 2008²⁸ עד 2020 עלו הכנסות הקרן מהיטל ההטמנה בכ- 592%. נתונים אלה משקפים בעיקר את העלייה בתעריף היטל ההטמנה ואת הירידה המתונה בשיעורי ההטמנה.

2. החוק קבע כי כספי היטל ההטמנה שיתקבלו בקרן ישמשו לפיתוח, הקמה וייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת שפגיעתם בסביבה פחותה מזו של ההטמנה, ולעידוד השימוש בהם (להלן - מטרות פיתוח). בתנאים שהוגדרו בחוק, ניתן להשתמש ביתרה שהצטברה מכספי היטל ההטמנה²⁹ למטרות נוספות שנקבעו, ובכלל זה: שיקום אתרים לסילוק פסולת, טיפול במפגעי אסבסט, פעולות חינוך והסברה לשמירה על איכות נאותה של הסביבה וטיפול במפגעי פסולת וסיוע לרשויות מקומיות בטיפול בפסולת (להלן - מטרות נוספות).

27 הכנסות שהתקבלו במזומן, לפי נתונים ממערכת מרכז"ה. יצוין כי בדוחות הכספיים של הקרן הנתונים מוצגים על בסיס מצטבר ולא על בסיס מזומן, בהתאם לכללי הדיווח בדוחות כספיים.

28 הכנסות מהיטל ההטמנה החלו להתקבל במחצית השנייה של שנת 2007.

29 עד 35% מכספי היטל ההטמנה שהתקבלו באותה שנה, נכון לתקופת הביקורת, מכוח הוראת שעה מאוגוסט 2013 שהעלתה את מגבלת המימון מ-25% עד לתקרה של 35% וכפי שהוארכה מעת לעת ועתידה לפקוע ב-31.12.22, אם לא תוארך פעם נוספת; חוק שמירת הניקיון (הוראת שעה), התשע"ג-2013 וחוק שמירת הניקיון (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"א-2021.



להלן בלוחות 7 ו-8 נתונים על פעילות הקרן בשנים 2007 - 2019, על פי המטרות שהוגדרו בחוק:

לוח 7: התשלומים המצטברים מחשבון היטל ההטמנה, 2007 - 2019³⁰

השיעור מתוך כלל התשלומים	הסכום (במיליוני ש"ח)	
68.7%	1,048.6	תשלומים למטרות פיתוח
31.3%	477.2	תשלומים למטרות נוספות
100%	1,525.8	סה"כ תשלומים מחשבון היטל ההטמנה

כ-68.7% מסך התשלומים שבוצעו בפועל מהקרן עד סוף שנת 2019 הם תשלומים שנועדו למטרות פיתוח, הקמה וייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת ולעידוד השימוש בהם, ו-31.3% הם תשלומים למטרות הנוספות (חינוך והסברה, טיפול בפסולת, טיפול במפגעי אסבסט, שיקום אתרי פסולת).

לוח 8: ניצול תקבולי היטל ההטמנה, 2007 - 2019

4,135.3	תקבולים מהיטל ההטמנה (במיליוני ש"ח)
1,525.8	תשלומים מחשבון היטל ההטמנה (במיליוני ש"ח)
36.9%	ניצול התקבולים (שיעור התשלומים מהתקבולים)

מלוח 8 עולה כי היה ניצול חלקי של הכספים שהתקבלו בקרן לצורך הגשמת מטרותיה בתחום הטמנת הפסולת, וכי שיעור הביצוע המצטבר בחשבון היטל ההטמנה משנת 2007 עד ליום 31.12.19 היה 36.9% בלבד.

3. בהתאם להנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למשרד להג"ס משנת 2007, תשלומי היטל ההטמנה מאתרי הטמנה הנמצאים באיו"ש (אזור יהודה ושומרון) ישמשו לצורכי האזור בלבד. להלן בלוח 9 נתונים על השימוש בתקבולים מהיטל הטמנה באיו"ש לעומת השימוש בתקבולים מאתרי הטמנת פסולת בתחומי הקו הירוק.

30 ב-2020 ניתנו באופן חד-פעמי מענקים בסך כ-198 מיליון ש"ח בהתאם לחוק שמירת הניקיון (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות המקומיות), התש"פ-2020. לכן הלוח אינו כולל את נתוני שנה זו.



לוח 9: התקבולים והתשלומים בחשבון היטל ההטמנה באיו"ש ובתחומי הקו הירוק, 2007 - 2019

הקו הירוק	איו"ש	
3,782.6	352.7	תקבולים 2007 - 2019 (במיליוני ש"ח)
1,448.2	77.6	תשלומים 2007 - 2019 (במיליוני ש"ח)
38.3%	22%	שיעור תשלומים מתקבולים (שיעור הביצוע)

מהנתונים עולה כי שיעור הביצוע בתחומי איו"ש הוא כמחצית משיעור הביצוע בתחומי הקו הירוק (כ-22% לעומת כ-38%).

מומלץ כי הנהלת הקרן והמשרד להג"ס יבחנו את הסיבות לכך שבאיו"ש השימוש בכספי היטל ההטמנה למטרות שנקבעו בחוק שמירת הניקיון נמוך מהשימוש בכלל כספי ההיטל (שאף הוא שימוש חלקי) ויגבשו תוכנית למימוש היתרות.

4. משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע התקציבים של פרויקטים בהיקף של יותר מ-6 מיליון ש"ח שאישרה הנהלת הקרן בשנת 2017 מחשבון היטל ההטמנה. לצורך אחידות בהצגת הנתונים, בלוח 10 להלן נכללים נתונים בגין תקציבים שאושרו ב-2017 עבור השנים 2017 - 2021 והתשלומים בגינם באותה תקופה.



לוח 10: ביצוע תקציבים של פרויקטים בהיקף של 6 מיליוני ש"ח ומעלה שאושרו בהנהלת הקרן ב-2017 עבור פרויקטים שיועדו למטרות פיתוח ומטרות נוספות בתחום הטיפול בפסולת (ביצוע עד סוף שנת 2021)

הפרויקט	התקציב שאושר לשנים 2017 - 2021 ³¹ (במיליוני ש"ח)	התשלומים בשנים 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)	היתרה שלא שולמה (במיליוני ש"ח, נכון לסוף שנת 2021)	שיעור הביצוע
קול קורא יחידות סביבתיות	60	37.6	22.4	62.7%
חברה מלווה בדיקה חשבונאית והנדסית	10	6.5	3.5	65.0%
תמיכה בריסוק גזם למטעים	6	6	-	100.0%
תוכניות אגף החינוך - העברה למשרד החינוך	10.7	10.7	-	100.0%
קול קורא חינוך סביבתי לרשויות המקומיות	14.9	9.4	5.5	63.1%
יחידה לטיפול בזיהום חוצה גבולות	8	8	-	100.0%
מזיאון הטבע	10	8.5	1.5	85.0%
שיקום פארק אריאל שרון	10	-	10	0.0%
עידוד המיחזור והטיפול בפסולת (אשכולות בצפון)	79.1	18.9	60.2	23.9%
פינוי ומיון של פסולת ממוחזרת שאינה אריזות	65	2.7	62.3	4.2%
הקמת מרכז לקידום התייעלות במשאבים ותעשייה בת קיימה	17.2	3.4	13.8	19.8%
החלטת ממשלה 2156 שדרות ועוטף עזה - קידום מיחזור והפחתת פסולת מוטמנת	11.8	3.8	8.0	32.2%
החלטת ממשלה 2156 שדרות ועוטף עזה - אכיפה, ניהול והסברה	7.0	-	7.0	0.0%
הסרת פסולת אסבסט בגליל	9	4.6	פרויקט זה הסתיים, והיתרה בסך 4.4 מיליון ש"ח הוחזרה לקרן	פרויקט זה הסתיים, והיתרה בסך 4.4 מיליון ש"ח הוחזרה לקרן
הסרת פסולת אסבסט בגליל שלב ב'	25	-	25	0.0%

31 בחלק מהפרויקטים התקציב אושר לתקופה קצרה יותר.



הפרויקט	התקציב שאושר לשנים 2017 - 2021 ³¹ (במיליוני ש"ח)	התשלומים בשנים 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח)	היתרה שלא שולמה (במיליוני ש"ח, נכון לסוף שנת 2021)	שיעור הביצוע
הסדרת משק הפסולת בשכונות הערביות בירושלים	105.8	32.1	73.7	30.3%
הסרת גגות אסבסט בעוטף עזה	31.5	28.9	2.6	91.7%
שימוש בגומי ממוחזר המופק מצמיגים משומשים	43.7	-	43.7	0.0%
עידוד השימוש בגומי ממוחזר	10.1	0.3	9.8	3.0%
יועצים לתוכניות סטטוטוריות למתקני השבת אנרגייה	6.4	1.8	4.6	28.1%
סה"כ	541.2	183.2	353.6	34.1%³²

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה ששיעור הביצוע הממוצע של התקציבים הגדולים מ-6 מיליון ש"ח שהקצתה הקרן לפרויקטים בתחום הפחתת הטמנת הפסולת בישראל ב-2017, ושיועדו לביצוע בשנים 2017 - 2021, היה כ-34%. ב-11 פרויקטים שיעור הביצוע היה נמוך מ-50%; ובגין 4 מה-11 לא בוצע תשלום כלל עד 31.12.21; 4 פרויקטים מבין ה-20 בוצעו במלואם. נתונים אלה יש לראות על רקע העודף המצטבר בקרן, שנכון ל-31.12.20 הגיע ל-3.22 מיליארד ש"ח.



בחלוף 14 שנים מהטלת היטל ההטמנה, שנועד לעודד את ההפחתה של היקף הטמנת הפסולת בקרקע ואף שגובה ההיטל עלה במאות אחוזים בתקופה זו, נמצא כי ההטמנה היא עדיין השיטה הנפוצה בישראל לטיפול בפסולת בהשוואה לשיטות החלופיות והידידותיות יותר לסביבה (כגון מיחזור). כן נמצא כי היקף הטמנת הפסולת העירונית בישראל גבוה כמעט פי שניים מהיקף ההטמנה במדינות ה-OECD. כספי הקרן לשמירת הניקיון, אשר אחת ממטרותיה הראשיות היא לפעול להפחתת הטמנת הפסולת בישראל ולעודד את השימוש בשיטות החלופיות לטיפול בפסולת, נוצלו באופן חלקי (36.9%); זאת על אף העלייה המתמדת בהכנסות הקרן. על כן בשנת 2020 הצטברו בה כספים עודפים בסך 3.22 מיליארד ש"ח.

32 שיעור הביצוע חושב לאחר שהופחת מסך התקציב שאושר סכום של 4.4 מיליון ש"ח, שהוחזרו לקרן בגין פרויקט שהסתיים.



ההיקף הגדול של הטמנת הפסולת בישראל (כ-4.4 מיליון טונות פסולת עירונית בשנת 2019) והניצול החלקי של כספי הקרן מחייבים התמודדות עם בעיות אפשריות אשר יכולות להסביר את המצב שנוצר, ובהן חוסר פעילות מספקת של הקרן; השקעת כספי הקרן בפרויקטים שאינם אפקטיביים להשגת המטרה; חסמים בהוצאה לפועל של פרויקטים שמתקצבת הקרן, שאינם מאפשרים את ניצולה האפקטיבי למימוש יעדיה בנושא; וחוסר אפקטיביות של מנגנון הטלת היטל ההטמנה לשם הפחתת הטמנת פסולת בקרקע.

מומלץ כי המשרד להג"ס, שבמסגרתו מנוהלת הקרן, 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. כמו כן מומלץ לבחון את האפקטיביות של פעילות הקרן; את אפקטיביות מנגנון הטלת היטל ההטמנה כתמריץ שלילי להטמנת פסולת בקרקע ואת הסיבות לירידה המתונה בשיעור ההטמנה ב-14 השנים שחלפו מאז הוטל לראשונה היטל ההטמנה על פי חוק, וזאת בהינתן שהיה קיים לאורך שנים תקציב זמין לעניין. בעקבות בחינה זו, מומלץ כי המשרד להג"ס והנהלת הקרן יפעלו למימוש יתרות הקרן בדרך שתביא לצמצום הפסולת המוטמנת ולעמידה ביעדי הקמת הקרן. במסגרת זו מומלץ כי יישקל הצורך בביצוע שינויים והתאמות בפעילות הקרן אשר באמצעותם ניתן יהיה לתמרץ את הרשויות המקומיות - יצרניות הפסולת העירונית - לצמצם את ההטמנה ולהגביר את השימוש בשיטות חלופיות לטיפול בפסולת; יאושרו תקציבים לפרויקטים ברי מימוש ותתבצע בקרה שוטפת על התקדמותם בהתאם לאבני דרך מוגדרות וכן תישקל הגברת ההסברה בציבור. עוד מומלץ כי מתווה הפעולה יגובש בראי מוקדי הפסולת הקיימים במדינה ובהתאם לשיעורי ההטמנה של הרשויות המקומיות השונות.

התוכניות לטיפול בפסולת

על פי נוהלי הקרן, על הנהלת הקרן להכין תוכנית פעולה רב-שנתית. תוכנית כזו, שתרכז משאבים בקידום חלופות להטמנה ובצמצום הטמנת הפסולת בקרקע, יש בה כדי לחזק את יכולת המשרד להג"ס, בסיוע כספי הקרן, להשיג יעד זה. בעשור האחרון יזם המשרד להג"ס כמה תוכניות רב-שנתיות בתחום הטיפול בפסולת לצורך קידום באמצעות הקרן לשמירת הניקיון. להלן פירוט היוזמות:

פרויקט הפרדה במקור של פסולת ביתית ברשויות המקומיות

בשנת 2010 פרסם המשרד להג"ס תוכנית סיוע לרשויות מקומיות אשר יקדימו לעבור להפרדת פסולת בבתי התושבים לשני זרמים - פסולת רטובה אורגנית לפח חום ופסולת יבשה לפח ירוק - ולהעברתן בהובלה נפרדת למתקנים ייעודיים לטיפול בפסולת מופרדת.

מטרת התוכנית הייתה להפחית את כמויות הפסולת המוטמנות בקרקע. ב-2010 הקצתה הקרן 333 מיליון ש"ח ל-30 רשויות מקומיות לצורך השתתפות בעלויות הרכש וההתקשרויות שלהן במסגרת פרויקט הפרדה במקור. ב-2012 פרסם המשרד תוכנית סיוע נוספת בתחום הפרדת



הפסולת העירונית במקור, שבמסגרתה הקצתה הקרן ל-20 רשויות מקומיות 154 מיליון ש"ח (להלן יחד - פרויקט ההפרדה במקור).

יצוין כי בדוח מבקר המדינה משנת 2016 על פרויקט ההפרדה במקור של פסולת ביתית ברשויות המקומיות³³ נכתב כי לא הושגה בעקבות פרויקט זה התקדמות ממשית בהפחתת כמויות הפסולת המוטמנת.

התוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת לשנים 2018 עד 2030

בדצמבר 2017 אישר השר להגנת הסביבה תוכנית אסטרטגית לטיפול בפסולת לשנים 2018 - 2030 שהכינו גורמי המקצוע במשרד (להלן - התוכנית האסטרטגית, או התוכנית האסטרטגית מ-2018). התוכנית נועדה לצמצם את הטמנת הפסולת בקרקע ולהפחית זיהומים וסיכונים סביבתיים שנובעים מכך. היעד שנקבע בה הוא צמצום ההטמנה עד שיעור של 26% בשנת 2030.

בינואר 2018 אישרה הנהלת הקרן מסגרת תקציב בסך 3.99 מיליארד ש"ח לתוכנית אסטרטגית זו, המותנה ב"קיום מקורות תקציביים בעת היישום". להלן בלוח 11 פירוט סעיפי תקציב זה:

לוח 11: תקציב התוכנית האסטרטגית מ-2018

התקציב (במיליוני ש"ח)	הסעיף
2,800	הקמת מתקני השבת אנרגייה
240	הקמת מתקני מיון
150	תמיכה בהליך המיון
400	הקמת מתקני טיפול ביולוגיים
400	תמיכה באשכולות
3,990	סך הכול

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מסגרת התקציב לתוכנית זו כללה: (א) הקמת שלושה מתקנים להשבת אנרגייה³⁴ בפריסה ארצית. עלות כל מתקן כ-1.05 מיליארד ש"ח, והקרן תתמוך בעד 85% מהעלות; (ב) הקמת שישה מתקני מיון חדשים ומתקדמים. עלות כל מתקן כ-100 מיליון ש"ח, והקרן תתמוך בעד

33 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2016), "פרויקט הפרדה במקור של פסולת ביתית ברשויות המקומיות", עמ' 473.

34 השבת אנרגייה היא, כאמור, שיטה לטיפול בפסולת, בה משתמשים בפסולת כאמצעי להפקת אנרגייה.



40% מכך וכן תתמוך בהליך המיון במתקנים קיימים ובמתקנים חדשים שיוקמו; (ג) הקמת ארבעה מתקני טיפול בחומר פריק ביולוגי. עלות כל מתקן כ-250 מיליון ש"ח, והקרן תתמוך בעד 40% מהעלות; (ד) תמיכה בהקמה ותפעול של אשכולות רשויות מקומיות לניהול פסולת אזורי.

להלן בלוח 12 נתונים על מקורות המימון של התוכנית האסטרטגית מ-2018, שהכין אשכול שלטון מקומי, חינוך וקהילה במשרד להג"ס בינואר 2018:

לוח 12: המקורות למימון התוכנית האסטרטגית מ-2018 (במיליוני ש"ח)

1,618.7	יתרת הפתיחה של הקרן, 1.1.17
4,938.8	ההכנסות הצפויות, 2017 - 2030
6,557.5	סה"כ מקורות
(2,836.1)	ההקצאות שאושרו בעבר
3,721.4	סה"כ מקורות נטו
(3,990)	עלות התוכנית האסטרטגית שאושרה בהנהלת הקרן
(268.6)	הגירעון הצפוי

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בעת אישור התקציב לתוכנית האסטרטגית נאמד הגירעון הצפוי של הקרן לשנת 2030 עם השלמת ביצוע התוכנית בכ-269 מיליוני ש"ח. יצוין כי במאי 2018 אישרה הנהלת הקרן את הגדלת מסגרת תקציב התוכנית האסטרטגית ב-150 מיליון ש"ח לתמיכה נוספת בהפעלת מתקני מיון לפסולת, כך שהגירעון של הקרן צפוי היה לגדול ולעמוד על 418.6 מיליוני ש"ח עם השלמת התוכנית בשנת 2030.

אומנם בעת אישור התקציב לתוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת מ-2018 הוא הותנה בקיום מקורות תקציביים בעת היישום; אולם עולה כי הנהלת הקרן אישרה תקציב זה בנסיבות שבהן מלכתחילה הצפי להכנסות הקרן בשנים הרלוונטיות היה נמוך מהתקציב המאושר, ומכאן שהתוכנית אושרה ללא כיסוי תקציבי מלא למימושה, דבר שעלול היה לגרום לכך שלא תמומש במלואה או שתמומש תוך חריגה וגירעון תקציבי. הצפי להעמקת הגירעון במימון התוכנית התעדכן בהמשך אותה שנה לכ-419 מיליון ש"ח, עם אישור תוספת תקציבית לתוכנית.



מהפרוטוקולים של דיוני הנהלת הקרן עולה שהיא לא דנה בגירעון הצפוי מאישור התוכנית האסטרטגית ובהשפעתו על מידת מימושה. נוכח מחויבותו של משרד ממשלתי לפעול במסגרת התקציב שעומד לרשותו ולהתאים את פעילותו למסגרת התקציבית הצפויה, ראוי היה כי לפני אישור התקציב לתוכנית תדון הנהלת הקרן בהשלכות האפשריות של אישור תקציב גירעוני לתוכנית אסטרטגית ארוכת טווח על פעילות הקרן, ותתאים את החלטותיה בעניין בהתאם לצורך.

להלן בלוח 13 נתונים על הביצוע של התוכנית האסטרטגית נכון ליום 31.12.20:

לוח 13: **נתוני ביצוע התוכנית האסטרטגית מ-2018 (במיליוני ש"ח)**

הסעיף	התקציב שאושר עד 2030	התשלומים עד 31.12.20	יתרת ההתחייבויות ליום 31.12.20	תקציב שטרם שולם וחויב
הקמת מתקני השבת אנרגייה	2,800	0.5	1.9	2,797.6
הקמת מתקני מיון	240	19.8	11.2	209
תמיכה בהליך המיון	300	63.1	119.9	117
הקמת מתקני טיפול ביולוגיים	400	—	—	400
תמיכה באשכולות	400	—	—	400
סך הכול	4,140	83.4	133	3,923.6

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי עד 31.12.20 שולם על חשבון התקציב של התוכנית האסטרטגית מ-2018 סכום כולל של 83.4 מיליוני ש"ח, שהם כ-2% מתקציבה. עוד עולה כי התוכנית לא מומשה, למעט מימוש חלקי בתחום המיון.

אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימה 2021 - 2030

באוגוסט 2020 פנה מנכ"ל המשרד להג"ס ויו"ר הנהלת הקרן לחברי ההנהלה בדרישה לעצור את ההתקשרויות להקמת מתקני השבת אנרגייה שקודמו בהמשך לתוכנית האסטרטגית מ-2018, וזאת עד קבלת "מידע כלכלי על המתקנים המתוכננים". בישיבת הנהלה בעניין זה³⁵

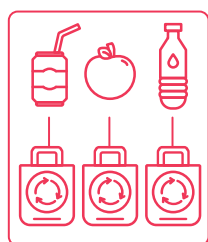
35 ישיבת הנהלת הקרן באפריל 2021.



הדגיש המנכ"ל: "משק הפסולת בישראל נמצא היום במשבר. אם נמשיך במדיניות הקיימת, לא נוכל להשיג את היעד שקבעה הקרן ב-2017, 26% הטמנה בלבד ב-2030. מדיניות הפסולת הנוכחית מבוססת בעיקרה על השבת אנרגייה מפסולת. מעט מדי הפרדה במקור ויותר מדי מתקני שריפה. אם נמשיך במדיניות זו בתוספת גידול האוכלוסייה ועלייה ברמת החיים, נגיע למשבר גדול יותר. לפיכך, נדרש שינוי מדיניות בטיפול בפסולת כשהחזון הוא כלכלה מעגלית - שימוש יעיל יותר במשאבים וצמצום כמות הפסולת המוטמנת תוך שאיפה למחזור מקסימאלי של חומרי הגלם, תוך צמצום ההשפעות הסביבתיות לאורך כל תהליך הטיפול בפסולת".

בדצמבר 2020 הוגש לשרה להגנת הסביבה מסמך "אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא 2021 - 2030, מעבר לכלכלה מעגלית בשנת 2050" (להלן - התוכנית האסטרטגית החדשה)³⁶, שהכינו גורמי מקצוע במשרד להג"ס בעקבות החלטתה להוביל רפורמה מקיפה במשק הפסולת תוך הצבת יעד של הפחתת הטמנת הפסולת ל-20% מסך הפסולת העירונית המופקת עד שנת 2030; כפי שמוצג בתרשים 7 להלן:

תרשים 7: יעדי התוכנית האסטרטגית החדשה לשנת 2030



0% הטמנת
פסולת לא מטופלת



20% הטמנה



100% תשתית
להפרדת הפסולת
האורגנית במקור



54% העברה
למיחזור

על פי המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המשרד להג"ס סבר בעת הגשת התוכנית האסטרטגית החדשה כי החסרונות בשתי התוכניות הקודמות לטיפול בפסולת שהוכנו בעשור האחרון הם כדלקמן: (א) פרויקט ההפרדה במקור מ-2010 התמקד בהפרדה במקור של הפסולת האורגנית; (ב) התוכנית האסטרטגית מ-2018 התמקדה בהשבת אנרגייה מפסולת על ידי שריפתה, ולא נתנה מענה שלם לטיפול בחומר האורגני, שהוא חלק הארי בהרכב הפסולת הישראלי. לכן בגיבוש אסטרטגיה חדשה לטיפול בפסולת הביא המשרד בחשבון את המידע והתובנות שהצטברו מתהליכים קודמים, זאת לצד התמקדות במעבר לכלכלה מעגלית כיעד ארוך טווח.

למימוש התוכנית האסטרטגית החדשה אישרה הקרן מסגרת תקציבית בסך 4,775 מיליוני ש"ח, על פי הפירוט בלוח 14 להלן:

36 התוכנית האסטרטגית החדשה פורסמה באפריל 2021.



לוח 14: תקציב התוכנית האסטרטגית החדשה (במיליוני ש"ח)

הסעיף	הסכום (במיליוני ש"ח)
מתקני השבה	1,200
הקמת מתקני מיון	1,876
תמיכה בהפעלת מתקנים	599
הטמעה (תשתיות הפרדה במקור וקומפוסטציה ביתית)	851
פעולות חינוך והסברה	249
סה"כ	4,775

להלן נתונים על המקורות למימון התוכנית:

לוח 15: המקורות למימון תקציב התוכנית האסטרטגית החדשה (במיליוני ש"ח)

היתרה בקרן ³⁷ בתוספת ההכנסות הצפויות, 2021 - 2030	6,448
יתרת ההתחייבויות שניתנו	(1,616)
היתרה נטו	4,832

מימוש התוכנית האסטרטגית כרוך בתפיסת שטחים והקמת מתקנים לטיפול בפסולת ועל כן כפוף להליכי אישור של תוכניות מפורטות במוסדות התכנון. לפיכך, נדרש תיאום בין התוכנית האסטרטגית לבין תוכניות מאושרות למקרקעין לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. על רקע זה, בנובמבר 2021 הציג המשרד להג"ס למועצה הארצית לתכנון ולבנייה מתווה פעולה ליישום התוכנית האסטרטגית החדשה בטווחי הזמן הקצר, הבינוני והארוך. בהינתן שבטווחי הזמן הקצר והבינוני המדיניות לא תיושם עדיין במלואה, נוכח העובדה שיישום האסטרטגיה תלוי בהקמת מתקני תשתית אשר תכנונם והקמתם אורכים זמן, מתווה הפעולה שהציג המשרד להג"ס כלל פתרונות מוצעים להגדלת נפח הטמנה זמין. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה סברה כי "לוחות הזמנים המוצעים במתווה הפעולה ליישום המדיניות אינם ריאליים, בין היתר בשל להליכים הסטטוטוריים". לפיכך הנחתה המועצה את המשרד להג"ס, בסיוע מינהל התכנון "לבחון את ההליכים הסטטוטוריים הנדרשים, ואת לוחות הזמנים הנדרשים לקידום... על מנת ליישם את המדינית המוצעת, במיוחד בטווח זמן קצר".

להלן תרשים מסכם ובו שלוש התוכניות המרכזיות לטיפול בפסולת עירונית שזם המשרד להג"ס בשנים 2010 - 2020:

37 יתרה שמקורה בעודף התקציבי שהצטבר בקרן עד לסוף שנת 2020.



תרשים 8: התוכניות לטיפול בפסולת, 2010, 2018 ו-2020



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי ה-OECD פרסם ב-2006 המלצות לאופן ניהול כספים ציבוריים למטרות סביבתיות³⁸, ובהן:

1. נקיטת צעדים שיבטיחו כי הפרויקטים המתקצבים יועילו להגנה על הסביבה;
2. בחירת הפרויקטים בהתאם לסדרי עדיפויות ובחינת עלות מול תועלת;
3. בחינה תקופתית של ביצועי הפרויקטים הסביבתיים כדי להעריך אם הושגו המטרות שנקבעו ואם יש צורך להמשיך בביצוע הפרויקטים;
4. שקיפות והנגשת המידע על הפרויקטים לציבור ולמי שאחראי לפיקוח עליהם;
5. הבחנה ברורה בין פעילות וסמכות של קובעי המדיניות, אשר תפקידם להתוות מדיניות, לתכנון ולפקח, ובין ניהול שוטף ויישום תוכניות - תחומים אשר באחריותה של הנהלה בדרג המקצועי. באופן זה אפשר למנוע לחצים פוליטיים לקידום פרויקטים מסוימים.

המלצות ה-OECD היו בסיס למסמך המלצות פנימי שגיבש אשכול תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד להג"ס לעניין שכלול פעולות הקרן לקראת גיבוש התוכנית האסטרטגית החדשה לטיפול בפסולת בשנת 2020, ובהן הפרדת הקרן מהמשרד להג"ס, קביעת תוכנית רב-שנתית הכוללת מדדי ביצוע והגברת שקיפות פעילות הקרן לציבור.

יצוין שמסמך ההמלצות הפנימי של אשכול תכנון מדיניות ואסטרטגיה, לרבות המלצות ה-OECD, לא נכלל בתוכנית האסטרטגית הסופית שאושרה בכל הנוגע לפעילות הקרן.

38 Recommendation of the Council on Good Practices for Public Environmental Expenditure Management, 8 June 2006.



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 הפער הגדול שעליו יש לגשר כדי לממש את יעד ההטמנה שנקבע בתוכנית האסטרטגית (20% עד שנת 2030). בהינתן אלה, מתחייב אף שהמשרד להג"ס יבחן את הסיכונים הפוטנציאליים העלולים לפגוע בהצלחת יישום התוכנית, יגבש מתווה פעולה מפורט וריאלי ליישומה ויטמיע הסדרי בקרה על התקדמותה ומימוש יעדיה. מומלץ כי המשרד להג"ס יבחן הטמנה של עקרונות ה-OECD בכל הנוגע לשימוש בקרן לצורך קידום יעדי התוכנית האסטרטגית. יצוין כי תוכנית אסטרטגית רב-שנתית מטבעה נועדה להבנות תהליכים ארוכי טווח; שינויים תכופים ומהותיים בה, כפי שנעשו בתוך שנתיים מאישור התוכנית האסטרטגית הקודמת לטיפול בפסולת מ-2018, עלולים להוריד לטמיון השקעות וצדדים להשגת היעד שכבר בוצעו. על כן, ובראייה צופה פני עתיד, מומלץ כי שינויים נוספים בתוכנית, אם ידרשו, יתבצעו בין היתר על סמך שקלול העלות מול התועלת בשינויים אלה והנעת כיווני פעולה חדשים והשלכות הדבר על מימוש יעדים ולוח הזמנים שנקבע להשגתם.

המבנה הארגוני לניהול הקרן

כאמור, הקרן הוקמה כדי ליצור מסגרת כספית ייעודית לקידום מטרות סביבתיות שהוגדרו בחוק שמירת הניקיון.

בהנהלת הקרן שבעה חברים, כולל מנכ"ל המשרד להג"ס, שהוא גם יו"ר הנהלת הקרן. החלטותיה מיושמות באמצעות ועדת תמיכות וועדת מכרזים של הקרן, וכן על ידי האגף לטיפול בפסולת באשכול שלטון מקומי במשרד להג"ס. אגף זה עוסק בנושאים הקשורים לטיפול בפסולת, ובהם מיחזור והשבה, מטמנות ותחנות מעבר. הוא מקדם את הטיפול בנושא הפסולת באמצעות קידום חקיקה וקידום תוכניות מחוזיות וארציות להפחתה במקור של פסולת, מיחזור, הפקת אנרגייה מפסולת והטמנה. האגף מכין קולות קוראים ומכרזים בנושאים שאישרה הנהלת הקרן ומוציא אותם לפועל לאחר אישור הוועדה הרלוונטית.

החלופות למבנה הארגוני לניהול כספי הקרן ולניהול משק הפסולת בישראל

בשנת 2016 ולאחר מכן שוב ב-2018 בחן המשרד להג"ס כמה חלופות למבנה ניהולי מיטבי של הקרן לשמירת הניקיון; זאת לנוכח הביצוע הנמוך בתקציבי הקרן, ובמטרה להגדיל את היכולת לבצע את החלטות הקרן ולסייע בקידום מימוש התוכנית האסטרטגית מ-2018.

החלופות שבחן המשרד להג"ס היו: הקמת רשות סטטוטורית לניהול ענף הפסולת בישראל; הקמת חברה ממשלתית לניהול הפסולת בישראל; והפיכת האגף לטיפול בפסולת שבמשרד להג"ס ליחידת סמך שתקבל את כל הסמכויות לניהול משק הפסולת.



בביקורת עלה כי 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.

באוגוסט 2021, מועד סיום הביקורת, מסר המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה כי באותו חודש התקיים דיון על חלופות לניהול הקרן בראשות מנכ"לית המשרד; וכי בדיון סוכם לפנות לחברה חיצונית כדי "שתבחן היבטים נוספים של החלופות (כלכליים וארגוניים) ובשילוב ההיבטים המשפטיים תומלץ חלופה נבחרת ויונח הבסיס ליישומה".

חלופות נוספות לניהול פעילות הקרן

בנובמבר 2018 החליטה הנהלת הקרן להתקשר עם חברה מנהלת אשר תיבחר במכרז, כדי שזו תסייע בהוצאתן לפועל של החלטות הקרן כחלופה לביצוע פעולות אלה על ידי עובדי המשרד להג"ס. החלטה זו התקבלה במטרה "להגדיל את יכולת ביצוע החלטות הקרן, לסייע לרשויות המקומיות לממש את התקציבים שאושרו ולסייע בקידום התוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת 2030". לצורך כך אישרה הנהלת הקרן תקציב בסך 5 מיליוני ש"ח.

לקראת מאי 2020, וטרם פרסום המכרז האמור, החליטה הנהלת הקרן לפעול להכרזה על החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ³⁹ כזרוע ביצוע ליישום מטרות הקרן, זאת כחלופה (מלאה או חלקית) להסתייעות הקרן בחברה מנהלת שעליה הוחלט בנובמבר 2018.

עניין הכרזת החברה לשירותי איכות הסביבה כזרוע ביצוע של הקרן לא קודם בסופו של דבר, לנוכח עמדת הלשכה המשפטית של המשרד להג"ס בדבר ניגוד עניינים פוטנציאלי של החברה, בין פעילותה כזרוע ביצוע של הקרן ובין פעילותה האחרת.



לנוכח שיעורי הטמנת הפסולת העירונית הגבוהים בישראל מצד אחד (77%), והניצול הנמוך של כספי הקרן מצד שני (36.9%), מומלץ כי המשרד להג"ס ישלים 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 סביבתיות⁴⁰.

39 חברה ממשלתית המטפלת בכל הפסולות המסוכנות המיוצרות בישראל, ומספקת לתעשייה, מכוני המחקר, המעבדות ובעלי העסקים מגוון רחב של פתרונות ושירותים בתחום איכות הסביבה, ובהם ניהול פסולות כולל, ייצוא פסולות, שירותי מעבדה אנליטית וניטור סביבתי ותעסוקתי.

40 ראו בפרק "אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימה 2021 - 2030".



דיווחים על פעילות הקרן, בקורות ובחינת אפקטיביות

בחוק שמירת הניקיון, בתקנות שהותקנו על פיו ובנוהלי הקרן הוגדרו תהליכים המאפשרים בקרה על פעילות הקרן, שהיא מקור תקציבי נרחב לקידום נושאים סביבתיים המוגדרים בחוק.

בחינת האפקטיביות ופיתוח מדדי תוצאה

בקרה ומעקב נועדו לשפר את יעילות הביצוע ולהבטיח עמידה ביעדים ובמטרות. קביעת מדדי תוצאה מספקת כלי שיטתי ואפקטיבי להערכת מימוש המדיניות, מסייעת בתהליכי קבלת ההחלטות ומאפשרת לשדרג את יכולות המעקב אחריהן והבקרה על ביצוען⁴¹.

בהתאם לחוק⁴², על הנהלת הקרן לדווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת על יישום מטרות הקרן אחת לשישה חודשים.

בביקורת נמצא כי הקרן אינה בודקת את אפקטיביות פעולותיה ואינה בודקת האם - ובאיזו מידה - הקצאת משאבי הקרן קידמה לאורך שנים את מטרותיה שנקבעו בחוק. בחינת דוחות הפעילות לשנים 2018 - 2020 שהגישה הנהלת הקרן לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת העלתה כי הם לא כללו מידע על תרומת המשאבים שהקרן השקיעה להשגת מטרותיה.

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. כמו כן, מומלץ כי מידע זה ייכלל בדוחות החצי-שנתיים שעל הנהלת הקרן להגיש לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת; דבר שיגביר את שקיפות פעילות הקרן ויאפשר בקרה אפקטיבית על אופן התנהלותה ועל יעילותה לצורך השגת מטרותיה. כמו כן, מומלץ גם כי הדיווחים לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת יכללו מידע על עמידה ביעדי התוכנית האסטרטגית החדשה שאושרה בשנת 2020, לצורך בקרה של הוועדה אחר יישומה.

הדוחות הכספיים

בהתאם לתקן חשבונאות ממשלתי⁴³, מגזר הוא "פעילות ניתנת להבחנה או קבוצת פעילויות ניתנות להבחנה של ישות, שלגביהן יהיה זה נאות לתת דיווח נפרד בדבר מידע כספי". על פי תקן זה, מטרת פירוט מגזרי בדוח הכספי היא לזהות את המשאבים שהוקצו על מנת לתמוך בפעילויות העיקריות של הישות נושא הדוח הכספי, להעריך את ביצועי העבר שלה ביחס

41 לעניין זה ראו: משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, **מדריך התכנון הממשלתי** (ספטמבר 2010), עמ' 56.

42 סעיף 11 לחוק.

43 תקן חשבונאות ממשלתי מס' 18, העוסק בדיווח על מידע כספי לפי מגזרים.



להשגת מטרותיה ולקבל החלטות לגבי ההקצאה העתידית של משאבים. כמו כן נועד הדיווח המגזרי להגביר את השקיפות של הדיווח הכספי. בתקן מובהר שקביעת הפעילויות שיש לקבץ כמגזרים נפרדים ולדווח עליהן בדוחות הכספיים מצריכה שיקול דעת; ובכלל זאת יש לשקול אם דיווח בדוח הכספי על מגזרי פעילות "משקף את הדרך לפיה מנוהלת הישות ואת הדרך לפיה מדווח מידע כספי להנהלה הבכירה ולגוף מקבל ההחלטות".

בביקורת עלה כי בדוח הכספי של הקרן לשמירת הניקיון ניתן שיקוף של הכנסותיה תוך הבחנה בין החשבונות השונים הכלולים בה - כללי, הטמנה, פיקדון ושקיות, אולם אין שיקוף נפרד של ההוצאות מכל אחד מהחשבונות; זאת אף שמדובר בחשבונות ייעודיים למטרות מוגדרות, ואף שאין זהות מוחלטת בין המטרות שלהם. האמור אינו עולה בקנה אחד עם הנחיית תקן החשבונאות הממשלתי בנושא דיווח לפי מגזרים.

מוצע כי הנהלת הקרן תשקף בדוח הכספי את ההבחנה בין החשבונות השונים גם בכל הנוגע להוצאות הקרן. מידע כזה יתרום לשקיפות הדוח הכספי ויסייע למקבלי ההחלטות לבחון בצורה טובה יותר את ביצועי העבר של הקרן בכל אחד מחשבונות אלה, ולקבל החלטות לגבי השימוש בכספי הקרן בעתיד ליעדים השונים.

דוחות על פעולות הקרן

1. סעיף 10(ו) בחוק שמירת הניקיון קובע כי השר להגנת הסביבה ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בסוף כל שנת תקציב על פעולות הקרן, הכנסותיה והוצאותיה. על פי סעיף 11ג בחוק, כאמור, הנהלת הקרן תדווח לוועדה על יישום מטרות הקרן לפי חוק זה אחת לשישה חודשים.

משרד מבקר המדינה העלה כי השר להגנת הסביבה והנהלת הקרן לא העבירו לוועדה בתדירות המתחייבת בחוק דוחות המתייחסים לפעילות הקרן בשנים 2018 ו-2019; בנובמבר 2020, העביר המשרד להג"ס בשם השר להגנת הסביבה ובשם הנהלת הקרן, דוח דו-שנתי על פעילות הקרן ועל יישום מטרותיה המתייחס לשנים 2018 ו-2019.⁴⁴

2. בדוח על פעילות הקרן לשנת 2020 מוצגים נתוני הביצוע של הפרויקטים העיקריים שהוקצו להם תקציבים מחשבון היטל ההטמנה. בחלוקה לפרויקטים שהוקצו להם תקציבים במסגרת התוכנית האסטרטגית שעליה הוחלט בינואר 2018 וליתר הפרויקטים. להלן בלוח 16 תכלול המידע שהוצג בדוח:

44 יצוין כי בפרק הזמן מ-1.5.19 עד 27.5.20 לא פעלה הוועדה בשל הליכי הבחירות שהתקיימו בישראל.



לוח 16: ביצוע פרויקטים שתוקצבו בחשבון היטל ההטמנה (במיליוני ש"ח)

ההקצאה הרב-שנתית שטרם חויבה או שולמה	יתרת ההתחייבויות לסוף 2020	סך התשלומים עד סוף 2020	התשלומים ב-2020	התשלומים עד 2019	סך התקציב שאושר	הפרויקט
3,923.6	133	83.4	72.3	11.1	4,140	תוכנית אסטרטגית ינואר 2018
1,749.5	815.8	2,044.7	486	1,558.7	4,610	פרויקטים אחרים
5,673.1	948.8	2,128.1	558.3	1,569.8	8,750	סה"כ

בביקורת נמצא כי נתוני התשלומים בגין פרויקטים מוצגים בדוח על פעילות הקרן ללא פירוט אבני הדרך לביצוע פרויקטים אלה כפי שתוכננו בעת אישור ההקצאה. בכך יש כדי להקשות על ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לבצע בקרה אפקטיבית על התקדמות הפרויקטים.

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. מומלץ 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, וזאת על מנת לתמוך ביכולת הוועדה לקיים בקרה אפקטיבית על עבודת הקרן ומימוש מטרותיה.

3. תקנה 4(ו) בתקנות שמירת הניקיון קובעת שהנהלת הקרן תגיש לשר להג"ס ולמנכ"ל המשרד דוחות תלת-חודשיים ושנתיים על פעולות הקרן.

בביקורת עלה שהנהלת הקרן לא הגישה לשר להג"ס ולמנכ"ל המשרד דוחות תלת-חודשיים על פעולות הקרן בשנים 2018 - 2020. נמצא כי בגין התקופה הנבדקת הגישה הקרן באוגוסט 2020 דוח דו-שנתי⁴⁵.

45 אותו דוח הוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנובמבר 2020.



על הנהלת הקרן להעביר את הדוחות על פעולות הקרן בתדירות שנקבעה - אחת לרבעון ודוח שנתי, כפי שמתחייב בתקנות. הדבר יתרום להגברת הפיקוח על תקציב הקרן וביצועו.

הכנת תקציב הקרן

על פי נוהלי הקרן, על הנהלת הקרן להכין הצעת תקציב לכל אחד מחשבונותיה. תקציב הקרן יאושר לשנה השוטפת ולשלוש השנים העוקבות.

הליך מקדים לאישור הצעת התקציב הוא אישור הנהלת הקרן⁴⁶ לאומדן ההכנסות לשנה הקרובה לגבי כל אחד מחשבונות הקרן. אומדן זה יכול דוחות תחזית מול ביצוע הכנסות בשנתיים האחרונות, אשר יכלולו, בין היתר, הסברים לחריגה מההכנסות הצפויות.

בהתאם לנוהלי הקרן, הצעת התקציב תכלול פירוט לגבי נושא ההוצאה, התשומות הנדרשות לביצוע הפעילות, התפוקות הצפויות בגין ההוצאה, מדדים לבחינת יעילות ההוצאה, לוח זמנים, הסבר על תרומת ההוצאה להגשמת מטרות הקרן ונתוני כוח אדם לביצוע המשימות. עוד תכלול ההצעה דוחות ביצוע עבור השנתיים האחרונות, שבהם יפורטו תקציב מקורי לעומת ביצוע, הסבר לת-ביצוע או לחריגה בביצוע, תשומות, תפוקות ומדדים שהוצגו בעת אישור ההוצאה ודיווח בגינם והמלצת הגורם המקצועי לגבי יעילות ההוצאה ולגבי הצורך בהקצאת סכומים נוספים לאותה מטרה. על הנהלת הקרן לאשר את התקציב לא יאוחר מ-30 יום לפני תחילת השנה השוטפת.

משרד מבקר המדינה בדק את הליך אישור תקציבי הקרן השנתיים בשנים 2019 - 2021. בביקורת נמצא כי בשנים אלה לא אושר תקציב תלת-שנתי לפעילות הקרן. כמו כן, הליך האישור של התקציב השנתי התקיים בתקופה זו רק בכל הנוגע לחשבון הכללי. כאמור, הכנסות החשבון הכללי היוו בשנת 2020 רק 1.5% מהכנסות הקרן באותה שנה; לגבי יתר החשבונות - הטמנה, פיקדון ושקיות - נמצא כי לא אושר תקציב שנתי מראש אלא אד הוק על פי בקשות תקציב לפרויקטים או פעולות מסוימות שהוגשו במהלך השנה לאישור הקרן.

עוד עלה בביקורת כי הליך האישור של התקציב השנתי לחשבון הכללי (החשבון היחיד כאמור שאושר לו תקציב שנתי) לשנים 2019 - 2021 לא תאם את נוהלי הקרן: הנהלת הקרן לא בחנה ולא אישרה אומדן להכנסות לגבי כל אחד מחשבונות הקרן; נדרש היה לבצע אומדן זה לפני אישור התקציב, על מנת שיהיה תשומה בגיבושו. כמו כן, הצעת התקציב שאושרה לחשבון הכללי לא כללה מדדים לגבי יעילות ההוצאה ונתונים והסברים לגבי הפרשים בין הביצוע לתקציב בסעיפי תקציב שאושרו בשנתיים הקודמות.



על הנהלת הקרן לקיים הליך שיטתי לאישור תקציב שנתי ורב-שנתי לגבי כל אחד מחשבונות הקרן, כמתחייב מנהליה. הליך כאמור יאפשר הקצאת משאבים יעילה על פי תכנון סדור, תוך בחינה של תרומת התקציבים להגשמת מטרות הקרן. הדבר נדרש בייחוד נוכח תקצובם, בין היתר, של תוכניות אסטרטגיות לטיפול בפסולת ושל פרויקטים ארוכי טווח ובהיקפים ניכרים מכספי הקרן.

הבקרה על מימוש ההקצאות מכספי הקרן

על פי נוהלי הקרן בקשות תקציב לפרויקט מסוים יוגשו להנהלת הקרן על ידי סמנכ"ל האשכול הרלוונטי במשרד להג"ס (להלן - מגישי הבקשות). משאירה ההנהלה את התקציב, פועל האשכול⁴⁷ לביצוע הליך (קול קורא או מכרז) על מנת לקבוע, באמצעות ועדת התמיכות או ועדת המכרזים של הקרן, את זהות הגופים אשר יוקצו להם כספים מתוך התקציב שאושר לפרויקט⁴⁸.

על פי הנוהל, על מגישי הבקשות לדווח לקרן אחת לרבעון על מימוש התקציב. הדיווח צריך לכלול, בין היתר, השוואה של תכנון מול ביצוע, עמידה בלוחות זמנים, עמידה במדדי תוצאה שישקפו את "הערך שיצר המשרד" ו"מהווים את התכלית לפעולתו", וכן המלצות להמשך. בנוהל נקבע כי אם לא ינוצל התקציב בהתאם לאישור, או לא יוגשו דיווחים, רשאית הנהלת הקרן לשקול הסטת תקציבים לנושאים אחרים.

מבדיקת פרוטוקולים של דיוני הנהלת הקרן בשנים 2017 - 2020 עלה כי שלא בהתאם לנוהלי הקרן, מגישי הבקשות לקבלת תקציבים מהקרן לא הגישו דוח רבעוני על מימוש התקציב; וכי הנהלת הקרן לא עקבה אחר ביצוע התקציב, ולא התאפשר לה להסיק מסקנות מאופן הביצוע של הפרויקטים שתקצבה או לשקול הסטת תקציבים לנושאים אחרים.

על ראשי האשכולות במשרד להג"ס (מגישי הבקשות לתקציב) להקפיד על הגשת דוחות רבעוניים על מימוש התקציב להנהלת הקרן, כמתחייב מנהליה, ועל הנהלת הקרן להקפיד מצידה על קבלת דיווחים אלה, דבר שישפר את יכולת הבקרה שלה על השימוש בכספי הקרן. לנחיצות הקפדה זו משנה תוקף נוכח הניצול התקציבי הנמוך של הקרן בכלל (36.9% במצטבר לשנים 2007 - 2019); נוכח הביצוע הנמוך של פרויקטים בתחום הטיפול בפסולת בפרט (כ-34% בממוצע לפרויקטים שתוקצבו ב-2017 עד סוף 2021); ונוכח העודף המצטבר של יותר מ-3.2 מיליארד ש"ח בקופת הקרן נכון לדצמבר 2020. מסירת דיווחים סדורים ומעקב של הנהלת הקרן אחר ביצוע התקציבים שאישרה עשויים לייעל את פעולות הקרן, ויאפשרו לה לזהות היכן דרושים תקציבים נוספים והיכן ניתן להסיט תקציבים לשימושים אחרים מועילים יותר.

47 במשרד ששה אשכולות: אכיפה, משאבי טבע, תעשיות, שלטון מקומי חינוך וקהילה, תכנון ומדיניות, ומנהל ומשאבי אנוש.

48 במקרים בודדים התקציב יועבר למשרד ממשלתי אחר, על מנת שהוא יבצע את הפרויקט.



הנהלת הקרן

כאמור, תקנות שמירת הניקיון קובעות כי הקרן תנוהל בידי הנהלת הקרן, אשר תמנה שבעה חברים: שלושה נציגים של המשרד להג"ס (ובכללם מנכ"ל המשרד להג"ס שמשמש כיו"ר הנהלת הקרן), שני נציגים של משרד האוצר, ושני נציגי ציבור. הנהלת הקרן מוסמכת לפעול לקידום מטרות הקרן המוגדרות בחוק, ובכלל זה להכין תוכניות פעולה והצעות תקציב, לאשר ביצוע פעולות הדרושות למימוש מטרות הקרן ותפעולה ולאשר הקצבת כספים מתוך קופת הקרן⁴⁹.

עוד נקבע בתקנות כי החלטות ההנהלה יתקבלו ברוב קולות חברה, וכי נוכחות רוב החברים תהיה מניין חוקי לכל דבר⁵⁰. אולם הנהלת הקרן רשאית להמליץ לשר להגנת הסביבה על הפסקת חברותו של חבר הנהלה אם נעדר מארבע ישיבות הנהלה ברציפות או משש ישיבות בשנה⁵¹.

משרד מבקר המדינה בדק את נוכחות חברי הנהלת הקרן בדיוני ההנהלה שהתקיימו בשנים 2017 - 2020, ומצא כי בתקופה זו פעלה ההנהלה בהרכב חסר בכל הנוגע להשתתפות נציגי ציבור: מבין 23 ישיבות הנהלה שנערכו בתקופה הזו, השתתף נציג ציבור אחד בישיבה אחת בלבד⁵². נציג הציבור השני הפסיק לכהן כחבר בהנהלת הקרן בדצמבר 2018, אך רק בדצמבר 2020 מונה לו מחליף⁵³.

מצב שבו הנהלת הקרן פועלת במשך כשלוש שנים בהרכב חסר ובמשך כשנתיים ללא השתתפות נציגי ציבור, אינו עולה בקנה אחד עם הוראות התקנות, אשר קבעו מפורשות תמהיל מגוון להרכב ההנהלה - נציגים מהמשרד להג"ס, נציגים ממשרד האוצר ונציגי ציבור שאינם עובדי מדינה. מומלץ כי הנהלת הקרן תשקול במידת הצורך פנייה לשר להגנת הסביבה לבחינת הצורך בהחלפת חבר הנהלה שנעדר מיישבותיה תקופה ממושכת. כמו כן, מומלץ כי בעת הפסקת כהונה של אחד מחברי הנהלת הקרן, הנהלת הקרן תעדכן על כך את השר אשר יפעל מבעוד מועד למינוי חבר הנהלה אחר, זאת על מנת לאפשר להנהלת הקרן לקיים את פעילותה בהרכב מלא בהתאם לתקנות.



49 תקנות 2 ו-3 לתקנות שמירת הניקיון, אותן יש לקרוא יחד עם הודעת יו"ר הכנסת כפי שפורסמה בילקוט הפרסומים מיום 16.4.89 (י"פ התשמ"ט, 2690) בדבר "הקמת המשרד לאיכות הסביבה והעברת סמכויות משר הפנים לשר לאיכות הסביבה".

50 תקנה 4 לתקנות שמירת הניקיון.

51 נוהלי הנהלת הקרן לשמירת הניקיון.

52 יצוין כי במאי 2021 מונה במקומו כחבר הנהלת הקרן נציג ציבור מעמותה הפועלת להגנת הסביבה.

53 יצוין כי על פי תקנות שמירת הניקיון, נציג הציבור ממונים על ידי השר להג"ס על פי המלצת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. בפרק הזמן מ-1.5.19 עד 27.5.20 הועדה לא פעלה בשל הליכי הבחירות שהתקיימו בישראל.



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.

תקצוב רשויות מקומיות מכספי הקרן

הקרן תומכת ברשויות מקומיות כדי לקדם נושאים שונים בתחום הגנת הסביבה. להלן בלוח 17 נתונים כספיים על הוצאות הקרן בגין תמיכה ברשויות מקומיות בשנים 2018 - 2020⁵⁴:

לוח 17: תמיכות הקרן ברשויות מקומיות, 2018 - 2020

2020	2019	2018	
424.159	138.457	127.653	תמיכות ברשויות מקומיות (במיליוני ש"ח)
553.256	220.347	169.462	סה"כ הוצאות הקרן (במיליוני ש"ח)
76.67%	62.84%	75.33%	שיעור התמיכות ברשויות מקומיות מכלל הוצאות הקרן

מהלוח עולה כי מרבית הוצאות הקרן (בין 63% ל-77%) בשנים 2018 - 2020 היו בגין תמיכות ברשויות מקומיות.

בהתאם לחוק, הנהלת הקרן רשאית להחליט על סיוע לגופים מתוך כספי היטל ההטמנה, למטרותיו, על פי אמות מידה שתקבע⁵⁵. תקנות שמירת הניקיון קובעות כי ההקצבות לגופים מחוץ למשרד תהיינה "טעונות אישור בהתאם להוראות תקנות כספים ומשק (התכ"ם)". הוראת תכ"ם⁵⁶ מורה כי הסכום שנקבע בתקציב משרד ממשלתי למטרת תמיכה בגופים אחרים, יחולק בין הגופים האחרים לפי מבחנים שוויוניים.

ככלל, התמיכה של הקרן ברשויות מקומיות מתבצעת על דרך של פרסום "קולות קוראים" המופנים לכלל הרשויות המקומיות וקבלת החלטה על חלוקת התקציב שהוקצה לקול קורא.

54 על פי הדוחות הכספיים של הקרן לתקופה זו.

55 החוק קובע כי בקביעת אמות מידה לסיוע לרשויות מקומיות יש להתחשב, בין השאר, במצבן הכלכלי.

56 הוראת תכ"ם 6.2.1: תמיכות מתקציב המדינה בגופים אחרים.



מינואר 2018 עד יוני 2021 קיבלה הממשלה החלטות על תמיכה ברשויות מקומיות מסוימות שלאחריהן פנתה להנהלת הקרן בבקשה לשקול הקצאת תקציב לתמיכה באותן רשויות בהתאם להחלטה ובסכום הנקוב בה. משרד מבקר המדינה בדק שבע החלטות של הנהלת הקרן בעקבות החלטות הממשלה כאמור. בביקורת נמצא כי בעקבות החלטות הממשלה אישרה הנהלת הקרן העברת תקציבים לרשויות נשוא ההחלטות 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 הכספים שאישרה הנהלת הקרן לרשויות המקומיות בשבעת המקרים באופן המתואר הוא 184.4 מיליון ש"ח. בחמישה משבעת המקרים גובה ההקצאה שאישרה ההנהלה תאם במלואו את החלטת הממשלה.

בלוח 18 מובא תמצות החלטות הממשלה והנהלת הקרן במקרים האמורים:

לוח 18: ריכוז החלטות על תמיכות כספיות פרטניות ברשויות מקומיות, ינואר 2018 - יוני 2021

הסכום שאישרה הנהלת הקרן (במיליוני ש"ח)	מועד ישיבת הנהלת הקרן שבה הוחלט על ההקצאה	הסכום הנקוב בהחלטת הממשלה (במיליוני ש"ח)	החלטת הממשלה	הרשות המקומית לה שהוקצה לה הכסף	תיאור ההקצאה
4	מאי 2018	4	3741 מאפריל 2018	ירוחם	טיפול בפסולת
0.6	נובמבר 2018	0.6	3907 מיוני 2018	מצפה רמון	יישום תוכנית חינוך וקהילה
2.6	יוני 2019	3.2	4614 מיוני 2019	הראל ומבוא מודיעים	טיפול במפגעי אסבסט
16	פברואר 2020	16	4865 מפברואר 2020	אשקלון	טיפול בפסולת בנייה ובגזם
41.2	אפריל 2021	50	658 מדצמבר 2020	אשקלון	מתקן מיון, תשתית להפחתת הטמנה, מרכזי מיחזור, חינוך סביבתי
100	אפריל 2021	100	4328 מדצמבר 2018	המועצה האזורית אשכול	הקמת מתקן פסולת
20	דצמבר 2018 וכן אפריל 2021	20	4328 מדצמבר 2018	אשכול נגב מערבי ואיגוד ערים נפת אשקלון	טיפול בפסולת חקלאית
184.4		193.8			סה"כ



להלן פירוט ההחלטות שהתקבלו בעניין זה בהנהלת הקרן בשנים 2018 - 2021:

ירוחם

באפריל 2018 החליטה הממשלה⁵⁷ להפעיל תוכנית להעצמה כלכלית של המועצה המקומית ירוחם, שתיתן מענה לאתגרים הייחודיים של היישוב. החלטת הממשלה כוללת פנייה להנהלת הקרן לשמירה על הניקיון בבקשה לאשר, בכפוף לחוק שמירת הניקיון, עד 4 מיליוני ש"ח בשנים 2018 - 2021 עבור יישום תוכנית לטיפול בפסולת במועצה.

במאי 2018 החליטה הנהלת הקרן ברוב קולות להקצות סיוע בסך 4 מיליוני ש"ח לירוחם להסדרה סביבתית על ידי ניקיון והסרת מפגעים, בהתאם להחלטת הממשלה. נציגי משרד האוצר בהנהלת הקרן שהתנגדו להחלטה טענו כי תפקיד הקרן לטפל בנושא הפסולת בישראל ברמה הארצית, ותמיכה ברשות מסוימת לפי החלטת ממשלה ולא לפי מדיניות הנהלת הקרן היא שגויה. נציגת מחוז דרום של המשרד להג"ס שהציגה את הבקשה לתקציב הסבירה שהסיוע של הקרן יכלול תמיכה בשדרוג תשתית מיחזור ובטיפול במפגעי פסולת ואסבסט, וכי ירוחם הופלתה במשך שנים מהבחינה התקציבית.

מצפה רמון

בנובמבר 2018 החליטה הנהלת הקרן לאשר תקציב בסך של עד 600,000 ש"ח לתוכנית לנושא חינוך וקהילה במצפה רמון לשנים 2019 - 2021. החלטה זו התקבלה בעקבות החלטת הממשלה 3907 מיוני 2018⁵⁸ לבחון סיוע מכספי הקרן למועצה מקומית זו עבור יישום תוכנית בנושא חינוך וקהילה.

חבר הנהלת הקרן שהתנגד להחלטה טען בדיון כי הנהלת הקרן רשאית להחליט שלא בהתאם להחלטות הממשלה, היות וכספיה אינם כספי תקציב מדינה; לכן בטרם קבלת החלטה נדרש להציג בעיה נקודתית במצפה רמון בתחום החינוך המצדיקה את התעדוף. על אף זאת אושר התקציב ברוב קולות חברי ההנהלה.

הראל ומבוא מודיעים

ביוני 2019 אישרה הנהלת הקרן 2.6 מיליוני ש"ח לטיפול במפגעי אסבסט בהראל ובמבוא מודיעים. האישור ניתן לאחר שריפות שפרצו במאי 2019 באותם יישובים ולאחר החלטת ממשלה⁵⁹ שלפיה הקרן תבחן מימון של פינוי מפגעי אסבסט עקב שריפות בקנה מידה גדול, וספציפית סיוע לרשויות המקומיות האמורות ב-3.2 מיליון ש"ח סך הכול. בדיון הנהלת הקרן הביעה היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה את עמדתה שלא יהיה נכון לממן מקרים פרטניים, ועל הקרן לנהוג בשוויוניות בעת החלטה על מימון. לעניין אישור תקציב במקרים פרטניים אמר אחד מחברי ההנהלה שהקרן תאשר תקציבים כאמור רק אם התקבלה החלטת ממשלה בעניין ורק באירועים "בסדר גודל לאומי", ביישובים במצב קשה.

57 החלטת הממשלה 3741 מאפריל 2018.

58 החלטה זו תוקנה בעקבות טעות סופר בהחלטת הממשלה 4404 מדצמבר 2018.

59 החלטת הממשלה 4614 מיוני 2019.



אשקלון

1. בפברואר 2020 החליטה הממשלה⁶⁰ על תוכניות סיוע לאשקלון לנוכח "החרפת האיום הביטחוני שעמו מתמודדים תושבי העיר... ונטל ההוצאות החרגי שהוטל עליה בגין המצב הביטחוני". ההחלטה כללה פנייה להנהלת הקרן בבקשה כי תבחן אפשרות להקצות לעיריית אשקלון סיוע למטרות הקשורות בטיפול בפסולת שפורטו בהחלטה, בסך עד 16 מיליון ש"ח.

בבקשה שהגיש המשרד להג"ס להנהלת הקרן לאישור התקציב כאמור צוין כי מטרת הקצאתו היא יישום החלטת הממשלה לאור הצפי לגידול בהיקפי הבנייה ובכמות האוכלוסייה באשקלון. בדיון הנהלת הקרן מפברואר 2020 אמרה היועצת המשפטית של המשרד להג"ס שעל הקרן מוטלת חובה לבחון את הדברים במיוחד בהיבט השוויון, וצריך להראות מדוע באשקלון בעיית הגזם ופסולת הבניין מחייבת טיפול יותר מבמקומות אחרים בארץ. כמו כן, בדיון צוין כי עתיד להתפרסם קול קורא שיהיה רלוונטי גם לאשקלון לשם מימוש הצורך שעלה בהחלטת הממשלה כך שהבקשה להקצאה לאשקלון תוכל להיבחן במסגרתו. בתום הדיון אישרה הנהלת הקרן ברוב קולות תקציב בסך 16 מיליון ש"ח עבור תוכנית סיוע לאשקלון. בפרוטוקול נכתב כי הבקשה אושרה באופן פרטני על אף היציאה לקול קורא וזאת לנוכח החלטת הממשלה בעניין אשקלון.

2. בהמשך להחלטת הממשלה 4865 ולנוכח "הימשכות האיום הביטחוני שעמו מתמודדים תושבי העיר אשקלון", החליטה הממשלה בדצמבר 2020 להכריז על אשקלון כאזור עדיפות לאומית⁶¹. ההחלטה כללה פנייה להנהלת הקרן בבקשה לבחון סיוע לאשקלון בנושאים שונים שקשורים למפגעי סביבה, לטיפול בפסולת ולפעילויות חינוך סביבתיות, בסך כולל של 50 מיליון ש"ח. בחוות הדעת המשפטית מטעם משרד ראש הממשלה שצורפה להצעת ההחלטה הובהר כי כל הנושאים שבהחלטה שיועלו לסדר יומה של הנהלת הקרן לשמירת הניקיון ייבחנו על ידי הקרן בהתאם למטרותיה על פי החוק ובכפוף לכללי השוויון הנדרשים בהקצאת משאבים ציבוריים. בהמשך להחלטת הממשלה אישרה הנהלת הקרן באפריל 2021 מסגרת תקציב לצורך סיוע לעיר אשקלון בסך כולל של 41.25 מיליון ש"ח. בכלל זה אישרה הנהלת הקרן מסגרת תקציב של עד 35 מיליון ש"ח להקמת מתקן למיון פסולת באשקלון בהתאם לתנאים הקבועים בקול קורא לפרויקט שפורסם במאי 2018, הגם שעיריית אשקלון לא ניגשה לקול קורא זה.

המועצה האזורית אשכול

בדצמבר 2018 החליטה הממשלה⁶² על תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2019 - 2020. ההחלטה כללה פנייה להנהלת הקרן בבקשה לבחון אישור סיוע כספי לרשויות המקומיות שבשטחן נמצאים יישובי עוטף עזה, להקמת מתקנים למיון פסולת, טיפול בה או מיחזור של פסולת מעורבת באזור עוטף עזה, בסכום של עד 100 מיליון ש"ח.

60 החלטת הממשלה 4865 מפברואר 2020.

61 החלטת הממשלה 658 מדצמבר 2020.

62 החלטת הממשלה 4328 מדצמבר 2018.



בהמשך להחלטת הממשלה אישרה הנהלת הקרן מסגרת תקציב של עד 100 מיליון ש"ח להקמת מתקן פסולת באתר דיה שבמועצה האזורית אשכול, בכפוף לבדיקת התוכנית הכלכלית שהגישה המועצה. תקציב זה אושר אף שבמועד זה תכנן המשרד להג"ס לפרסם קול קורא בנושא הקמת מתקנים לטיפול בפסולת⁶³.

אשכול נגב מערבי ואיגוד ערים נפת אשקלון

בהחלטת הממשלה 4328 מדצמבר 2018 נקבע שהממשלה תפנה להנהלת הקרן בבקשה לבחון אישור סיוע של עד 20 מיליון ש"ח לאשכול נגב מערבי ואיגוד ערים נפת אשקלון עבור הכנה וביצוע של תוכנית בנושא טיפול בפסולת חקלאית ביישובי עוטף עזה. הנהלת הקרן אישרה תקציב זה במלואו⁶⁴.



בנוגע להחלטות הנהלת הקרן, שהתקבלו בעקבות החלטות הממשלה על תמיכה ברשויות ספציפיות כמפורט לעיל, מסר המשרד להג"ס בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 כי "לדעת הלשכה המשפטית של המשרד אין חובה שהקרן תאפשר את הסיוע, שניתן לרשות נושא החלטת ממשלה ייעודית במסגרת של עדיפות לאומית, גם לרשויות מקומיות אחרות. זו מהותה של עדיפות לאומית - לתת הטבה ליישוב או אזור מסוים, שלא בהכרח ניתן לשאר הרשויות במדינה... מוסכם שהקרן אמורה לדון ולשקול את הנושא ולא להוות 'חותמת גומי' ולהתחשב, בין היתר, גם בשיקולים כלל אזוריים".

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 ממתן הסיוע לצרכי אותה רשות ורשויות רלוונטיות אחרות, בהתחשב בשיקולים כלל אזוריים או בשיקולים מוגדרים אחרים.

השקעות כספי הקרן

אינפלציה היא תופעה של ירידת ערך הכסף אשר מתבטאת בעליית מחירים, כך שסכום כסף נתון שמספיק היום לרכישת מוצר או שירות בכמות מסוימת, לא בהכרח יספיק לכך בעתיד. בנסיבות אלה החזקת כספים שאינם נדרשים לשימוש מיידי מביאה להפסד, והחלופה היא השקעתם באפיקים מתאימים לשמירה על ערכם ואף קבלת תשואה עליהם⁶⁵. בהתאם לכך, חוקים שונים הקובעים הסדרים להחזקת כספי ציבור למטרה ציבורית מסוימת למימוש

63 המשרד פרסם את הקול הקורא בנושא תמיכה בהקמה, שדרוג והפעלה של מתקני טיפול לחומר אורגני מפסולת עירונית ביולי 2021.

64 בדצמבר 2018 אושר תקציב של מיליון ש"ח לכתיבת התוכנית, ובאפריל 2021 אושר תקציב נוסף של 19 מיליון ש"ח ליישום התוכנית.

65 ראו: אמיתי אבירם, "שיערוך כספים המוחזרים על ידי רשויות ציבוריות באזור יהודה והשומרון", **משפט וצבא** 13 (התשנ"ט), עמ' 27 - 28.



בעתיד הרחוק, קובעים גם חובה להשקיע את הכספים. ראו לדוגמה: סעיף 34 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995; סעיף 2 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 וחוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014.

בחוק שמירת הניקיון או בתקנות על פיו אין הוראה בדבר השקעת הכספים, אולם הדרישה שרשות שלטונית תפעל לשמירה על ערך הכספים המופקדים בידיה עולה ממעמדה כ"נאמן הציבור": "בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה, נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור"⁶⁶. מעמד זה משית על הרשות הציבורית חובות מיוחדות להבטחת האינטרסים של הציבור, ובכלל זאת חובות זהירות מוגברות⁶⁷. לעניין השקעת הכספים ניתן להקיש מהוראת חוק הנאמנות, התשל"ט-1979, הקובעת כי "כספי הנאמנות שאינם דרושים לצרכיה השוטפים חייב הנאמן להחזיק או להשקיע כיעיל לשמירת הקרן ולעשיית פירות"⁶⁸; וכן מחזור מנכ"ל משרד הפנים בנושא "כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים"⁶⁹ אשר מנחה את הרשויות המקומיות להשקיע תקבולים המיועדים לשימוש מסוים לאורך זמן, במטרה להבטיח שמירה על הערך הריאלי שלהם ותשואה ריאלית "שניתן לקבל בשוק ההון להשקעות בעלות סיכון נמוך".

נוכח הניצול התקציבי החלקי, הקרן צברה כאמור במהלך השנים כספים בהיקף משמעותי.

בביקורת עלה כי על אף יתרות כספי הקרן⁷⁰ בהיקפים של 0.5 - 3.9 מיליארד ש"ח שהצטברו בקופת הקרן בשנים 2011 - 2020, כספי הקרן לא הושקעו ואינם מניבים תשואה.

משרד מבקר המדינה אמד את ההכנסה הפוטנציאלית שהייתה יכולה להתווסף לקרן אילו הכספים שהצטברו בה היו מושקעים⁷¹. יצוין כי מדובר באומדן כללי בלבד, לשם המחשה, לשנים 2011 - 2020.

66 בג"ץ 262/62 ישראל פרץ נ' יושב ראש, חברי המועצה המקומית ותושבי כפר-שמריהו (פורסם במאגר ממוחשב, 7.11.62).

67 ראו ביתר הרחבה: דפנה ברק ארז, "נאמנות, אומן והגנות במשפט המינהלי", **חובות אומן בדין הישראלי** (2016), עמ' 171, 172 - 175.

68 סעיף 6 לחוק הנאמנות, תשל"ט-1979. ראו גם: רעא 1015/01 **בן ארצי יעקב ואח' נגד מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.5.11), שלפיו "שיטת המשפט הישראלית מאמצת מנגנוני שיערוך למיניהם בתחומים שונים של המשפט כדרך להבטיח את מימוש תכליות החוקים הנוגעים בדבר", ושב פירש בית המשפט חוק הקובע זכות לפיצויים כמעניק זכות לפיצויים בערכים ריאליים "ולא בערכים שנשחקו עקב תהליכים אינפלציוניים" לאור תכלית החקיקה.

69 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2020 מיום 3.2.20.

70 היתרה הממוצעת (יתרת פתיחה ויתרת סגירה בכל שנה) של הנכסים השוטפים נטו, בתוספת חוב של משרד האוצר לקרן (בעניין חוב זה ראו להלן תת פרק בנושא "העברות כספים מקופת הקרן לתקציב המדינה כנגד הרשאה להתחייב").

71 החישוב נעשה על פי היתרה הממוצעת (יתרת פתיחה ויתרת סגירה בכל שנה מסוימת) של הנכסים השוטפים נטו, בתוספת חוב של משרד האוצר לקרן ובהנחה שהתשואה השנתית היתה מושקעת בשנה העוקבת.



לוח 19: ההכנסה הפוטנציאלית שהייתה יכולה להתווסף לקרן אילו הכספים שהצטברו בה היו מושקעים

השנה	היתרה הממוצעת להשקעה (במיליוני ש"ח)	שיעור התשואה השנתית בקרנות ההשתלמות ⁷²	אומדן הכנסות (הוצאות) המימון (במיליוני ש"ח)
2011	495.3	-3.27%	(16.2)
2012	611.9	9.22%	56.4
2013	836.9	8.71%	72.9
2014	1161.1	5.37%	62.4
2015	1549.3	1.79%	27.7
2016	1894.2	3.20%	60.6
2017	2298.9	6.90%	158.6
2018	2831.8	-1.22%	(34.5)
2019	3252.7	11.94%	388.4
2020	3940.1	4.77%	187.9
סה"כ אומדן הכנסות המימון 2020 - 2011			964.2

מהאומדן שביצע משרד מבקר המדינה, כמפורט לעיל, עולה כי ההכנסה הפוטנציאלית לקופת הקרן מהשקעת יתרות הכספים שהצטברו בה בשנים 2011 - 2020 הייתה יכולה להסתכם בכ-964 מיליון ש"ח.

72 שיעור תשואה שנתית ממוצעת של קרנות ההשתלמות על פי נתוני רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון: <https://gemelnet.cma.gov.il/views/dafmakdim.aspx>



השקעה מושכלת של יתרות כספים פנויים בקרן על ידי הנהלת הקרן נדרשת על מנת למנוע את שחיקת הכספים ולהביאם למקסימום, לצורך מימוש מטרותיה לשמירה על איכות נאותה של הסביבה כמוגדר בחוק. לפיכך מומלץ כי הנהלת הקרן תשקול להשקיע את הכספים הפנויים שהצטברו, תוך הבטחת יכולתה לעמוד בהתחייבויותיה ובתוכניותיה ובהתחשב בתזרים המזומנים הצפוי של הקרן לטווח הקרוב ולטווח הארוך. מומלץ כי הנהלת הקרן תמנה ועדת השקעות ותגבש מדיניות השקעה ונהלים בנוגע לדרכי ההשקעה של כספי הקרן. לאור העובדה שכספי הקרן הינם כספי ציבור שמיועדים לקידום מטרות סביבתיות ראוי כי מדיניות ההשקעה תגובש גם בראי שיקולי ESG - שיקולים הנוגעים להיבטים סביבתיים, חברתיים והיבטי ממשל תאגידי - ובדגש על השקעות שמקדמות את יעדי הקיימות של ישראל.

העברות כספים מקופת הקרן לתקציב המדינה כנגד הרשאה להתחייב

חוק שמירת הניקיון קבע כי כל כספי הקרן ייועדו למטרותיה בלבד. לעניין כספי הקרן שמקורם בהיטל ההטמנה, נקבע במפורש שאלה ישמשו למטרות מוגדרות בתחום הפסולת, ובפרט לפיתוח, הקמה וייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת. עוד נקבע הסדר מפורש לעניין יתרת התקבולים אשר לא תנוצל במשך שנת תקציב מסוימת, ולפיו היא תועבר לתקציב הקרן לשנה העוקבת.

בשנים 2016 - 2020, ובהינתן העודף הניכר שהצטבר בקופת הקרן, הועברו סך הכול 1,660 מיליוני ש"ח מקופת הקרן לתקציב המדינה לשימוש משרדי ממשלה שונים כנגד המרת הסכום בהרשאות להתחייב שמאפשרות לקרן להתחייב בהוצאתו. העברות אלה בוצעו על פי החלטות ממשלה שהורו על העברת הכספים במתכונת האמורה, ובמקרה אחד על פי החלטת הנהלת הקרן בעקבות סיכום תקציבי בין משרד האוצר למשרד להג"ס. העברות אלו סווגו בדוחות הכספיים של הקרן כחוב של משרד האוצר במסגרת סעיף מאזני "נכסים שאינם שוטפים".

לעניין זה יצוין ההסדר החקיקתי הקיים לגבי הקרן לשיקום מחצבות, אשר פועלת לצורך קידום מטרה זו מכוח חוק⁷³, בדומה לקרן לשמירת הניקיון. עם זאת, כדי להעביר כספים לאוצר המדינה שלא לצורך שיקום מחצבות, בוצע תיקון פקודה ספציפי אשר הסדיר את עצם העברת הכספים, את המועד האחרון להשבתם ואת מנגנון ההשבה⁷⁴. תיקון חקיקה זה בוצע לאחר החלטת ממשלה שהתקבלה בעניין⁷⁵ ועל רקע העודף התקציבי שהצטבר בקרן⁷⁶.

73 פקודת המכרות.

74 תיקון לחוק פקודת המכרות (מס' 13), התשפ"ב-2021.

75 החלטת הממשלה 364 מספטמבר 2020.

76 לעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2021), בפרק "היבטים סביבתיים בשיקום מחצבות", עמ' 357, שבו הצביע מבקר המדינה על הניצול הנמוך של הכנסות הקרן שהוביל לעודף הכנסות ניכר על ההוצאות והמליץ שהקרן לשיקום מחצבות תבחן את הסיבות לניצול הנמוך ותפעל להרחבת פעולות השיקום שלה תוך שימוש ביתרות שנצברות על ידה.



להלן פירוט ההעברות מהקרן לשמירת הניקיון לתקציב המדינה:

לוח 20: העברות מקופת הקרן לתקציב המדינה כנגד הרשאה להתחייב, 2020 - 2015

מקור המימון	המקור לקבלת ההחלטה	סכום ההעברה (במיליוני ש"ח)
חשבון היטל ההטמנה	החלטת הממשלה 374 מאוגוסט 2015	200
חשבון היטל ההטמנה	החלטת הנהלת הקרן מספטמבר 2016 בהמשך לסיכום תקציבי בין המשרד להג"ס לבין אגף התקציבים במשרד האוצר באוגוסט 2016	260
חשבון היטל ההטמנה	החלטת הממשלה 3384 מינואר 2018	700
חשבון היטל ההטמנה	החלטת הממשלה 363 מספטמבר 2020	500
סה"כ ההעברות נכון ליום 31.12.20: 1,660 מיליוני ש"ח		

במסמכי ההחלטה על ההעברות הכספיות מקופת הקרן לתקציב המדינה ובמסמכים נלווים להן נכתב כי העברות אלו מבוצעות בלי לפגוע ביכולת הקרן להתחייב על פי תוכניות שהנהלתה תאשר, וכי תקציבי המזומנים יוחזרו לקרן בהתאם לקצב התשלומים בפועל.

משרד האוצר כתב בתשובתו מדצמבר 2021 למשרד מבקר המדינה כי "משרד האוצר רואה חשיבות בהקצאה יעילה של כספי קרן הניקיון באופן שיקיים את מטרות הקרן בצורה מיטבית. נציגי משרד האוצר מבטאים עמדה זו בדיוני הנהלת הקרן ובתהליך קבלת ההחלטות... קרן הניקיון אינה תאגיד סטטוטורי ואף לא מהווה קרן חוץ תקציבית, אלא מהווה קרן ייעודית לטיפול בנושאים סביבתיים כמפורט בחוק. אי לכך, אין למעשה כל מגבלה המונעת מהממשלה להחליט לפנות להנהלת הקרן לאישור העברת כספים לממשלה מיתרות כספי קרן הניקיון, הכלולים בחוק התקציב השנתי בכל שנה, לצרכים אחרים של הממשלה, תוך התחייבות להחזיר מלוא הסכום, ומתן סמכות להנהלת הקרן להקצות את הכספים על כל סכום ההעברה ולהוציא התחייבות בגין במנגנון של 'הרשאה להתחייב'...; בכל הנוגע לטענה כי האינטרס הציבורי הוא השקעת יתרות הקרן, במקום העברתם כהלואה לצרכים אחרים של הממשלה, יצוין כי בראיה משקית של ניהול הוצאות המדינה, יש ערך בפעולה תזרימית זו שכן היא מהווה פעולה אלטרנטיבית לגיוס חוב על ידי המדינה, הנושא עמו עלויות ריבית. העברת הכספים מקרן הניקיון במתכונת שתוארה לעיל חוסכת את העלויות הללו, ולכן תואמת את האינטרס הציבורי".



כאמור, 1,660 מיליוני 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. זאת שלא בהתאם לחוק שמירת הניקיון, אשר קבע את העקרונות ולפיהם כספי הקרן ייועדו למטרותיה בלבד, ולעניין תקבולי היטל ההטמנה - למטרות ספציפיות בתחום הפסולת. בכך קבע החוק הסדר מיוחד לניהול כספי הקרן המובחן מכללי ניהול תקציב המדינה המסדירים את שימוש הממשלה בקופת המדינה למימון הוצאותיה ואת המנגנון להעברת כספים בין משרדי ממשלה.

זאת ועוד, העברת כספים אלה לתקציב המדינה בוצעה בלי שנקבע מועד אחרון להשבת הכספים לקרן. כמו כן, העברה זו לא אפשרה להנהלת הקרן להשקיעם לצורך שמירה על ערכם והשאת תשואה אשר תגדיל את מקורותיה הכספיים, שימשו אותה לכשתצטרך אותם למטרותיה.

על משרד האוצר, בשיתוף עם המשרד להג"ס והנהלת הקרן, לפעול לגיבוש מתווה להחזר יתרות אלו 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.



סיכום

הקרן לשמירת הניקיון הוקמה כדי לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה. מטרה מרכזית של הקרן היא להוביל לצמצום של הטמנת הפסולת בקרקע ולהפחית את הנזקים הגדולים הכרוכים בכך, בעיקר על ידי הקצאת משאבים לפיתוח, הקמה וייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת, שפגיעתם בסביבה פחותה מזו של ההטמנה. לצורך קידום מטרה זו אף נקבע היטל על הטמנת פסולת, ותעריפו הוגדל ב-98% מאז שנת 2007 לכ-108.73 ש"ח לטונה פסולת מעורבת.

הממצאים שהועלו בדוח ביקורת זה מצביעים על כך שפעילות הקרן לא הובילה להשגת המטרה האמורה: על אף המשאבים הכספיים הניכרים שעמדו לרשותה בעיקר לנוכח הגדלת תעריף היטל ההטמנה במשך השנים, ועל אף השפעותיה הסביבתיות השליליות של הטמנת הפסולת בקרקע, זו עודנה השיטה הנפוצה בישראל לטיפול בפסולת -77% מסך הפסולת העירונית המופקת מוטמנת. שיעור הטמנה זה עולה משמעותית על שיעור ההטמנה הממוצע במדינות ה-OECD (42%), והוא משקף ירידה מתונה בחלוף 14 השנים מאז החלת היטל ההטמנה בישראל, אשר נועד לשמש תמריץ שלילי לטיפול בפסולת בשיטה זו. הביקורת מצאה כי הקרן לא ניצלה חלק גדול מהמקורות שהועמדו לרשותה, שחלק הארי בהם הוא כספי היטל ההטמנה, וצברה עד סוף שנת 2020 יתרה כספית של יותר מ-3.2 מיליארד ש"ח.

מומלץ כי המשרד להג"ס והנהלת הקרן יפעלו ליישום התוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת שהוכנה בשנת 2020, בין היתר בשים לב למגמות הסביבתיות בעולם ובישראל והחלטות מדיניות של הממשלה בנושאים סביבתיים. כמו כן, מומלץ כי הנהלת הקרן תבצע הערכה שוטפת של אפקטיביות פעולות הקרן באמצעות קביעת מדדי תוצאה סביבתיים הנגזרים ממטרותיה והטמעת תהליכי בקרה על יישום החלטותיה. עוד מומלץ כי המשרד להג"ס והנהלת הקרן ישלימו את הבחינה של מכלול הפעולות הדרושות לשיפור וייעול של פעילות הקרן לשם השגת המטרות שלשמן הוקמה, ובכלל זה ישקלו הקצאת משאבים לצורך הגברת ההסברה בציבור ומתן תמריצים חיוביים לרשויות המקומיות על שימוש בשיטות חלופיות לטיפול בפסולת. תוצאות בחינה מקיפה זו ראוי שימשו לטיוב ניהול הקרן ופעילותה, על מנת שתוכל למצות את משאביה באופן המיטבי למימוש ייעודה.