



הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים – עדכון

כתיבה: ד"ר אילה אליהו | אישור: שירי ספקטור-בן ארי

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: ט"ז בטבת תשפ"ב, 20 בדצמבר 2021

סקירה

תוכן העניינים

תמצית 1

מבוא	1	3
"סביבה שווה": התוכנית להסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית	2	4
הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית	2.1	5
תקציב התוכנית: תכנון וביצוע	2.2	5
יישום התוכנית	2.3	9
הערכת התוכנית וחסמים לביצועה	2.4	11
התוכנית להקמת מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים בנגב	3	13
הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית	3.1	14
תקציב התוכנית – תכנון וביצוע	3.2	14
יישום התוכנית	3.3	18
הערכת התוכנית וחסמים לביצועה	3.4	20
תוכנית סביבתית חדשה לחברה הערבית	4	20
נספחים		22

תמצית

במסמך זה נבחן הביצוע של שתי תוכניות ממשלתיות לטיפול בפסולת ברשויות המקומיות הערביות, הבדואיות והדרוזיות, והוא עדכון למסמך שנכתב במרכז המחקר והמידע של הכנסת בדצמבר 2019. התוכניות הממשלתיות פועלות על רקע מצבן הירוד של התשתיות הסביבתיות ברשויות המקומיות הערביות וברשויות המקומיות הבדואיות בנגב, ובכלל זה מערך הטיפול בפסולת, לעומת המצב בכלל הרשויות המקומיות בישראל.

התוכנית להסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, המכונה "סביבה שווה",

מבוססת על החלטה של הממשלה ה-33, מ-23 במרץ 2014. התוכנית **תוקצבה בכ-300 מיליון ש"ח**. נוסף על כך, המשרד להגנת הסביבה הקצה כ-750 מיליון ש"ח לאשכולות אזוריים בעבור תחום הגנת הסביבה, וחלק מן התקציב נוצל לטיפול בפסולת. תוכנית "סביבה שווה" נקבעה תחילה לשנים 2014–2017, אך הוארכה עד לסוף שנת 2019 ושוב עד לסוף שנת 2020. **בתוכנית משתתפות כל הרשויות המקומיות הערביות בישראל, מלבד הרשויות הבדואיות בנגב (המטופלות בתוכנית נפרדת), כלומר 75 רשויות מקומיות**. רשויות מקומיות ערביות הצטרפו לאשכולות אזוריים המקדמים טיפול בנושאים סביבתיים, ורשויות נוספות מעוניינות להצטרף לאשכולות חדשים.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת בחן את הניצול התקציבי של סעיפי התוכנית בשתי נקודות זמן: האחת באוגוסט 2019 (לקראת סיום מועד ההארכה הראשונה), והאחרת במאי 2021 (כמה חודשים לאחר הסיום הרשמי של ההארכה השנייה).

באוגוסט 2019, מתוך כ-300 מיליון ש"ח, שיועדו לתוכנית, הוצאו התחייבויות לרשויות המקומיות בסכום של 240.87 מיליון ש"ח (80% מהתקציב המתוכנן), ומהן שולמו בפועל 123.93 מיליון ש"ח, כך ששיעור הניצול של כלל ההתחייבויות היה 51%, ושיעור ביצוע התקציב המתוכנן היה כ-41%.

בין אוגוסט 2019 למאי 2021 חלה התקדמות בניצול תקציב ההתחייבויות בכל סעיפי התוכנית. **עד מאי 2021, מן הסכום שהוקצה לתוכנית הונפקו 250.58 מיליון ש"ח כהתחייבויות לרשויות המקומיות (83% מהתקציב המתוכנן), ונוצלו בפועל 203.82 מיליון ש"ח – שיעור הניצול הממוצע מההתחייבויות הוא 81%, ושיעור הניצול מהתקציב המתוכנן הוא 68%. במאי 2021, שיעור הניצול מתוך ההתחייבויות בכל סעיפי התוכנית היה 80% ומעלה, מלבד סעיפי האכיפה (74%) והתשתיות האזוריות (31%).** לפי המשרד להגנת הסביבה, הסיבה שלא אושרו התחייבויות מכלל התקציב המתוכנן היא **הקושי לקדם פרויקטים אזוריים. בתוכנית לא הוקצה תקציב מיוחד להכשרת כוח אדם ולגיוס כוח אדם ברשויות המקומיות, למרות חשיבות הנושא להשגת מטרות התוכנית.** עם זאת, בשנת 2020 משרד הפנים פרסם הגדרת תפקיד חדשה למנהל שפ"ע (שיפור פני העיר) ברשויות המקומיות; פרסם תורה מקצועית ליחידות שפ"ע; וקיים הכשרה ל-20 מנהלי שפ"ע חדשים במימון המשרד, שמהם מנהל אחד ממועצה אזורית בדואית.

במסגרת התוכנית, נכתבו תוכניות תפעוליות בכל הרשויות המקומיות, ופעלו בהן יועצים שהעניקו ליווי תפעולי. נערכה פריסה של כלי אצירה בכל הרשויות המקומיות, וחל שיפור מסוים בפניו הפסולת בהן. **עם זאת, יש עדיין רשויות חלשות שבהן אין פינוי פסולת סדיר.** התוכנית הביאה לשיפור מסוים בהתקשרויות עם תאגידי מחזור. במסגרת

התוכנית טופלו מאות מפגעי פסולת, נעשו פרויקטים סביבתיים למניעת השלכה חוזרת של פסולת, אולם **במקרים רבים חזרה השלכת הפסולת הלא-חוקית, או עברה למקום אחר.**

הקמת התשתיות האזוריות לטיפול בפסולת ברשויות הערביות מלווה בקשיים רבים. עם זאת, היו פרויקטים שקודמו בתחום זה. כך לדוגמה, במסגרת התוכנית הוקם בקלנסווה מתקן לטיפול בגזם, בעבור איגוד ערים המשולש הדרומי. אשר לתקציב לחינוך והסברה, חלק מן הרשויות ניצלו אותו למטרה זו, וחלקן ביקשו להסיט אותו לפעולות אחרות. בתחום האכיפה, היו רשויות שבהן נערכו הליכי אכיפה מוצלחים, שהובילו להסרת מפגעים, והיו רשויות שבהן לא נרשמו הצלחות.

לפי המשרד, תקציב התוכנית נוצל בסופו של דבר בשיעור גבוה (כאמור, אחרי כמה הארכות של התוכנית), והיא הגיעה להישגים יפים. אולם, המגבלה העיקרית של התוכנית היא היעדר המענה לקשיים המבניים של חלק מהרשויות הערביות, שאין להן תקציב לפינוי שוטף של הפסולת, גם אם נפרסו בהן פחים. גורמי מקצוע אחרים סבורים שהתוכנית הייתה נקודתית מדי, ולא הובילה לשינוי יסודי של מנגנון העבודה בתחום הפסולת.

התוכנית הממשלתית לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים בנגב מבוססת על החלטה 546 של הממשלה ה-33 מ-14 ביולי 2013, **ותוקצה ב-81.28 מיליון ש"ח** (תקצוב נוסף לרשויות אלה מתקבל מהחלטה 2397 של הממשלה ה-34, מ-2017, שבה הוקצו 63 מיליון ש"ח לפרויקטים הקשורים לפסולת). תקצוב התוכנית נקבע תחילה לשנים 2013-2017, והוארך פעמיים, ב-2019 וב-2020, עד סוף אותה השנה. בתוכנית משתתפות תשע רשויות מקומיות: עיריית רהט, שש מועצות מקומיות, ושתי מועצות אזוריות. מטרת התוכנית היא שיפור מצבן הסביבתי של רשויות אלו, שנמצאות במצב כלכלי קשה, ומתקשות לספק שירותים מוניציפליים ברמה נאותה, ובכלל זה בתחום הפסולת. במועצות האזוריות מטרת התוכנית הייתה להקים מערך לאיסוף פסולת.

גם הניצול התקציבי של תוכנית זו נבחן על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשתי נקודות זמן: האחת בדצמבר 2018 (לקראת סיום מועד ההארכה הראשונה), והאחרת במאי 2021 (כמה חודשים לאחר הסיום הרשמי של ההארכה השנייה).

בדצמבר 2018, מתוך 81.28 מיליון ש"ח שהוקצו במקור לתוכנית, כנגד כ-60 מיליון ש"ח הוצאו התחייבויות לרשויות (כ-74% מהתקציב המתוכנן), ומהם נוצלו בפועל כ-25.61 מיליון ש"ח, שהם כ-42% מסכום ההתחייבות וכ-32% מסך התקציב המתוכנן. בין דצמבר 2018 למאי 2021 חלה התקדמות בניצול תקציב ההתחייבויות בחלק מסעיפי התוכנית. במאי 2021, מהתקציב שהוקצה לתוכנית, כ-60 מיליון ש"ח אושרו כהתחייבות (74%), ומהם נוצלו 34.42 מיליון ש"ח – 57% מסכום ההתחייבויות, ו-42% מסך התקציב שתוכנן. ברוב המקרים ההתחייבויות הועברו כמתוכנן, מלבד בסעיף התכנון וההקמה של מערך הפסולת במועצות האזוריות, שבו הועברו 83% מהתקציב, ובסעיפי תשתיות המחזור והאכיפה, שבהם לא הועבר תקציב כלל.

בין דצמבר 2018 למאי 2021 חלה התקדמות בניצול תקציב ההתחייבויות בסעיפים האלה: הקמה ושיפור של מערך הפסולת במועצות האזוריות (מ-49% ל-73%); שיקום מפגעים (מ-22% ל-65%); ושיקום נחלים (מ-0% ל-11%). יש שונות רבה בין הרשויות המקומיות בשיעורי ניצול התקציב – בין 75% בתל שבע ל-19% ברהט.

בין 2018 ל-2021, היו רשויות שבהן הייתה התקדמות ניכרת בניצול התקציב, ורשויות אחרות שבהן הייתה התקדמות מצומצמת, או שלא הייתה כל התקדמות.

במסגרת התוכנית, כל הרשויות המקומיות הגישו תוכניות עבודה. במועצות המקומיות השתמשו בתקציב לשיפור המערך לפינוי פסולת, ובמועצות האזוריות פעלו להקמת מערך לפינוי פסולת, בסיוע האשכולות האזוריים. **לפי המשרד, יש שיפור משמעותי בניקיון היישובים, וחלה הפחתה בשריפות פסולת.**

חלק מהרשויות המקומיות התקשרו עם תאגידי המחזור. כל הרשויות קיבלו תקציב לשיקום מפגעי פסולת, וכן לשיקום הנחלים, אך רק חלקן הצליחו לממש את פרויקט שיקום הנחלים. במועצות האזוריות נערכו פעולות בתחום החינוך הסביבתי, הפרסום וההסברה. **בתחומים של תשתיות מחזור אזוריות ואכיפה עדיין לא אושרו התחייבויות. לפי המשרד להגנת הסביבה, התוכנית הגיעה להישגים ניכרים בתחום פינוי הפסולת, אולם עדיין יש קושי לקדם פעולות אזוריות להקמת תשתיות מחזור ולהגברת האכיפה, ויש פערים גדולים בין הרשויות המקומיות השונות. נוסף על כך, נראה שהיה קושי לנצל את התקציב, וכי יש חסמים אחדים לניצולו.**

באוקטובר 2021 הממשלה אישרה הקצאת כ-300 מיליון ש"ח לתוכנית חדשה לטיפול בפסולת ביישובי החברה הערבית, כתוכנית המשך של "סביבה שווה", וכן כ-250 מיליון ש"ח להתמודדות עם שינויים האקלים ביישובים אלה, ובכללם יישובי הבדואים בנגב.

1. מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית, בנושא איכות הסביבה בחברה הערבית – יישום, לקחים והמלצות מתוכניות קודמות. במסמך נבחן הביצוע של תוכניות ממשלתיות לטיפול בפסולת ברשויות המקומיות הערביות, הבדואיות והדרוזיות בעשור האחרון, והוא עדכון למסמך שנכתב במרכז המחקר והמידע של הכנסת בדצמבר 2019.¹

המסמך ממוקד בשתי תוכניות לטיפול בפסולת ברשויות המקומיות הערביות, הבדואיות והדרוזיות, שהוכנו מכוח החלטות ממשלה: האחת, לטיפול בפסולת בכלל הרשויות המקומיות של החברה הערבית; והאחרת, לטיפול בפסולת ברשויות המקומיות של החברה הבדואית בנגב (במסמך זה המונח "רשויות מקומיות ערביות" כולל את יישובי החברה הדרוזית ואת יישובי החברה הבדואית, אלא אם כן מצוין אחרת).

מצבן של התשתיות הסביבתיות ברשויות המקומיות הערביות, הבדואיות והדרוזיות, ובכלל זה מערך הטיפול בפסולת, ירוד לעומת המצב בכלל הרשויות המקומיות בישראל. בשל חולשתן הכלכלית של הרשויות המקומיות הערביות, רבות מהן אינן עומדות בתשלומים לקבלנים לפינוי פסולת. בעקבות זאת קבלני הפינוי אינם עושים את עבודתם כסדרה; מערך פינוי הפסולת אינו פועל כראוי והמפגעים הסביבתיים הולכים ומתרחבים. יתר על כן, ברשויות מסוימות יש

¹ אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

מצבן של התשתיות
הסביבתיות ברשויות
המקומיות הערביות
וברשויות המקומיות
הבדואיות בנגב,
ובכלל זה מערך
הטיפול בפסולת, ירוד
לעומת המצב בכלל
הרשויות בישראל

התוכנית "סביבה שווה" להסדרת תחום הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, תוקצבה בכ-300 מיליון ש"ח לשנים 2014–2017, ותוקפה הוארך פעמיים עד סוף 2020

מחסור במתקני קצה לקליטת פסולת, והדבר גורם להשלכת פסולת בשטחים פתוחים, לשריפה מכוונת של פסולת ולריבוי מפגעים סביבתיים.²

הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב נמצאות כולן באשכול הנמוך ביותר במדרג החברתי-כלכלי. המצב הכלכלי הקשה של הרשויות המקומיות הבדואיות משפיע על איכות הטיפול בפסולת ביישובים אלה. בנגב חיים בדואים ברשויות המקומיות המוסדרות, ואף בהתיישבות לא-מוסדרת, המתקיימת בלי חיבור לתשתיות ולשירותים חיוניים, או עם חיבור חלקי בלבד. בהתיישבות הלא-מוסדרת כמעט אין תשתית לאיסוף פסולת, וניתנים שירותי פינוי פסולת מצומצמים ביותר על ידי המועצות האזוריות.³

2. "סביבה שווה": התוכנית להסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית

התוכנית להסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, המכונה תוכנית "סביבה שווה", מיועדת לשיפור משק הפסולת ביישובים אלה. התוכנית מבוססת על החלטה 1496 של הממשלה ה-33, מ-23 במרץ 2014: הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית.⁴

המסגרת התקציבית שנקבעה לתוכנית על ידי הקרן לשמירת הניקיון היא כ-300 מיליון ש"ח.⁵ החלטת הממשלה נקבעה תחילה לשנים 2014–2017, אך הוארכה עד סוף שנת 2019 ושוב עד סוף שנת 2020, תוך עדכונים ותיקונים שהוכנסו בה במהלך השנים.⁶

לטיפול בפסולת ביישובים הערביים, הדרוזים והבדואים בצפון הוקצו גם תקציבים ייעודיים. בהחלטה 1480 של הממשלה ה-34 בנושא חיזוקם של יישובים בדואיים בצפון נקבע כי המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר יקצו 5 מיליון ש"ח כל אחד לטיפול בפסולת ביישובים אלה.⁷ משרד הפנים הקצה כ-3 מיליון ש"ח, והמשרד להגנת הסביבה והקרן לשמירת הניקיון הקצו

² שירי ספקטור בן-ארי, איכות הסביבה ביישובי החברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באפריל 2016.

³ שירי בס ספקטור, מנגנונים למתן שירותים ולהקמת תשתיות לתושבי הפזורה הבדואית בנגב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 ביוני 2011; שירי ספקטור בן-ארי, איכות הסביבה ביישובי החברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באפריל 2016.

⁴ החלטה 1496 של הממשלה ה-33, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, 23 במרץ 2014.

⁵ החלטה 4469 של הממשלה ה-34, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית – תיקון החלטת ממשלה, 9 בינואר 2019; המשרד להגנת הסביבה, פרוטוקול הוועדה המקצועית להחלטת הממשלה 1496 – סיוע להסדרת משק הפסולת במגזר הלא-יהודי, 31 בינואר 2016, הועבר בדוא"ל על ידי אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה; אילה אליהו, הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

⁶ החלטה 4469 של הממשלה ה-34, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית – תיקון החלטת ממשלה, 9 בינואר 2019; החלטה 4851 של הממשלה ה-34, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית – תיקון החלטת ממשלה, 30 בינואר 2020.

⁷ החלטה 1480 של הממשלה ה-34, תוכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואיים בצפון לשנים 2016–2020, 2 ביוני 2016.

בתוכנית "סביבה שווה" משתתפות כל הרשויות המקומיות הערביות בישראל, מלבד הרשויות הבדואיות בנגב המטופלות בתוכנית נפרדת

חלק מהרשויות המקומיות הערביות הצטרפו לאשכולות אזוריים המקדמים טיפול בנושאים סביבתיים. במקביל נבחנת הקמתם של אשכולות אזוריים חדשים, שאליהם אמורות להצטרף רשויות ערביות נוספות

כ-750 מיליון ש"ח, לאשכולות אזוריים בעבור תחום הגנת הסביבה, וחלק מן התקציב נוצל לטיפול בפסולת. משרד הפנים הקצה לאשכול בית הכרם כ-13 מיליון ש"ח לתגבור השירות בתחום הטיפול בפסולת עבור ארבע רשויות ערביות בתחומו.⁸

2.1 הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית

בתוכנית משתתפות כל הרשויות המקומיות הערביות בישראל⁹ מלבד הרשויות הבדואיות בנגב, המטופלות בתוכנית נפרדת (המוצגת להלן), כלומר 75 רשויות מקומיות. **בתוכנית משתתפים גם גופים ורשויות שמספקים שירותים לרשויות המקומיות הערביות – חמישה איגודי ערים ואשכול אזורי.**¹⁰ את רשימת הרשויות המקומיות והגופים המשתתפים בתוכנית, ראו בנספח 1 למסמך זה.

ממשרד הפנים נמסר כי הוגשו למשרד שתי בקשות להקמת אשכולות אזוריים, אחת באזור מישור החוף (זיכרון יעקב, בנימינה, פורידיס) ואחת באזור ואדי עארה, בשתייהן עבור רשויות ערביות ולא ערביות יחד. לאחרונה הוקצה תקציב להקמת אשכול מאוחד בשני האזורים, ומשרד הפנים מקדם את הקמת האשכול יחד עם מחוז חיפה והרשויות המקומיות.¹¹

2.2 תקציב התוכנית: תכנון וביצוע

להלן תיאור של **תכנון חלוקת התקציב של התוכנית** לפי סעיפים; תחילה מוצג הסכום לכל רשות מקומית, ולאחר מכן מוצג סך התקציב בכל סעיף, לפי נתוני ינואר 2016 (הנתונים לא השתנו ביחס למסמך הקודם).

⁸ אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

⁹ מלבד אבו גוש, שאינה נכללת בתוכנית, מפני שאינה נמצאת באזור עדיפות לאומית. אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

¹⁰ **איגוד ערים לאיכות הסביבה:** תאגיד שכמה רשויות מקומיות מקימות וממנות, ויש לו סמכויות ותפקידים בתחום הגנת הסביבה (המשרד להגנת הסביבה, [יחידות סביבתיות ואיגודי ערים לאיכות הסביבה](#), כניסה: 22 ביולי 2019). **אשכול:** סוג של איגוד ערים, שבו רשויות מקומיות מתאגדות כדי לעודד פיתוח אזורי, בין השאר בתחום הגנת הסביבה (משרד הפנים, [אשכולות](#), כניסה: 22 ביולי 2019). אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

¹¹ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, אגף בכיר לתכנון ומדיניות, משרד הפנים, דוא"ל, 6 ביוני 2021, שיחה, 8 בדצמבר 2021; אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

טבלה 1: התקציב המתוכנן לתוכנית סביבה שווה לפי סעיפים¹²

הסעיף בתוכנית	אופן חלוקת התקציב	סך התקציב במיליוני ש"ח
כתיבת תוכניות עבודה	80 אלף ש"ח ל-43 רשויות (שלב ב') ¹³	143.20
ליווי תפעולי	300 אלף ש"ח ל-73 רשויות לשנתיים	21.90
מערך הטיפול בפסולת: רכש כלי אצירה ותגבור המערך	70 ש"ח לתושב עבור 974,800 תושבים	68.24
שיקום מפגעים	ל-63 רשויות (650 אלף ש"ח למועצה מקומית, 800 אלף ש"ח לעירייה)	48.95
פרויקטים סביבתיים, העצמת הרשות והכשרת כוח אדם	700 אלף ש"ח למועצה מקומית ו-950 אלף ש"ח לעירייה, לשנתיים (שמהם 100 אלף ש"ח לכל רשות להכשרת כוח אדם)	53.60
סיוע לשדרוג האכיפה האזורית (כוח אדם, כלי רכב)	ליחידות סביבתיות ואיגודי ערים	22.34
הקמת אתרים לטיפול בפסולת מעורבת ¹⁵	אום אל-פחם ורמת הגולן	22.00
שדרוג אתרים לטיפול בפסולת מעורבת לצמצום הפגיעה הסביבתית	מתקנים אזוריים	כ-15
הקמת מתקני קצה לטיפול בפסולת גושית ובגזם ¹⁶	מתקנים אזוריים	45.00
פיתוח מנגנונים לטיפול בפסולת פסדים ¹⁷		6.00
תוספת לצרכים בלתי צפויים		2.26
סך הכול¹⁸		308.49

בטבלה אפשר לראות כי לתוכנית הוקצו כ-308 מיליון ש"ח, אולם התוכנית תוקצבה על ידי הקרן לשמירת הניקיון בכ-300 מיליון ש"ח בלבד.

¹² אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

¹³ בטבלה זו לא נכלל התקציב המתוכנן בעבור כתיבת תוכניות העבודה לרשויות המקומיות שהן בשלב א', שכן המשרד העביר התחייבויות לרשויות למטרה זו כבר ב-2014, בתקציב כולל של 1.41 מיליון ש"ח, טרם התכנון התקציבי ב-2016.

¹⁴ יש חוסר התאמה מסוים בין מספר הרשויות המתוקצבות בסעיף זה לבין התקציב המתוכנן. ייתכן שהדבר נובע משינויים שערך המשרד להגנת הסביבה ברשימת הרשויות המתוקצבות בכל שלב של התוכנית.

¹⁵ **פסולת מעורבת**: פסולת עירונית מוצקה (ממשקי בית, מבתי עסק, ממפעלי תעשייה ומחקלאות) הכוללת מרכיבים אורגניים ומרכיבים אנאורגניים מעורבים (המשרד להגנת הסביבה, [הטמנת פסולת](#), כניסה: 22 ביולי 2019).

¹⁶ **פסולת גושית**: פסולת מוצקה של גופים בעלי נפח גדול כגון שברי ריהוט, גרוטאות ופסולת בניין (שירי ספקטור בן-ארי, [איכות הסביבה ביישובי החברה הערבית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באפריל 2016).

¹⁷ **פסולת פסדים**: פסולת הנוצרת משאריות תהליך השחיטה באטלזים ובשחיטה ביתית (שירי ספקטור בן-ארי, [איכות הסביבה ביישובי החברה הערבית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באפריל 2016).

¹⁸ נוסף על כך, המשרד יסבסד לרשויות את הכניסה לאתרי פסולת מעורבת ופסולת גושית (בדרך של מתן הנחה בכניסה לאתרים).

באוגוסט 2019, מתוך כ-300 מיליון ש"ח שיועדו לתוכנית הוצאו התחייבויות לרשויות המקומיות בסכום של 240.87 מיליון ש"ח (80% מהתקציב המתוכנן), ומהן שולמו בפועל 123.93 מיליון ש"ח, כך ששיעור הניצול של כלל ההתחייבויות היה 51%, ושיעור ביצוע התקציב המתוכנן היה כ-41%

כאמור, התוכנית תוכננה ליישום בשנים 2014–2017, אולם תוקפה הוארך פעמיים: עד סוף 2019 ועד סוף 2020. מרכז המחקר והמידע של הכנסת בחן את נתוני הביצוע של התוכנית בשני מועדים: האחד, באוגוסט 2019, לקראת סיום תקופה ההארכה הראשונה; והאחר, במאי 2021, לאחר מועד סיום ההארכה השנייה.

באוגוסט 2019, מתוך כ-300 מיליון ש"ח שיועדו לתוכנית הוצאו התחייבויות לרשויות המקומיות בסכום של 240.87 מיליון ש"ח (80% מהתקציב המתוכנן), ומהן שולמו בפועל 123.93 מיליון ש"ח, כך ששיעור הניצול של כלל ההתחייבויות היה 51%, ושיעור ביצוע התקציב המתוכנן היה כ-41%.¹⁹

בטבלה שלהלן מוצג **הביצוע של תקציב התוכנית לפי סעיפים לפי נתוני מאי 2021**, ובהמשך מובאים נתונים המשווים בין שתי התקופות (הנתונים ממאי 2021 משקפים את ההוצאות בתוכנית עד סיומה בסוף 2020, וייתכן שהתחייבויות בודדות נוצלו ב-2021). יודגש כי שיעור הניצול המצויין בטבלה חושב מסך ההתחייבויות שהונפקו בפועל לרשויות המקומיות, ולא מהתקציב שתוכנן במקור לכל סעיף. פירוט נתוני הביצוע לפי רשויות מקומיות מוצג בנספח 1 למסמך זה.

טבלה 2: נתוני ביצוע של תוכנית סביבה שווה לפי סעיפים, מאי 2021²⁰

סעיף	מספר הרשויות שקיבלו התחייבויות	סך ההתחייבויות לרשויות במיליוני ש"ח	הסכום ששולם מההתחייבויות במיליוני ש"ח	שיעור ניצול התקציב מתוך ההתחייבויות
תוכניות עבודה	75 רשויות ²¹	4.83	3.88	80%
רכש כלי אצירה + שנת ליווי ראשונה של יועץ לרשות (*)	71 רשויות	74.08	68.57	93%
שיקום מפגעים + פרויקטים סביבתיים + שנת ליווי שנייה של יועץ לרשות (*)	75 רשויות + איגוד	115.72	96.94	84%
ליווי של יועץ לאיגוד ערים או אשכול	איגוד + אשכול	3.30	2.98	90%
חינוך והסברה ²²	18 רשויות ²³	12.40	10.05	81%
אכיפה אזרית	7 רשויות + 8 איגודים	20.47	15.18	74%
תשתיות אזריות	1	19.76	6.21	31%
סך הכול		250.58	203.82	81%

(*) המשרד להגנת הסביבה אינו יכול להפריד את נתוני התקצוב של סעיפים אלה, ולכן נמסר נתון מאוחד

¹⁹ אילה אליהו, **הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

²⁰ שם; אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 30 במאי 2021.

²¹ כל הרשויות המקומיות הכינו תוכנית עבודה, אך חלקן הכינו תוכניות גם בעבור רשויות אחרות, ולכן רק חלק מהן מצוינות בנתוני המשרד.

²² בפועל, חלק ניכר מן הרשויות הסיטו את התקציב מסעיף זה לצורך שיקום מפגעים.

²³ תקציב זה ניתן לכמה מהרשויות שהשתתפו בשלב א' בלבד.

עד מאי 2021, מן הסכום שהוקצה לתוכנית הונפקו 250.58 מיליון ש"ח כהתחייבויות לרשויות המקומיות (83% מהתקציב המתוכנן), ונוצלו בפועל 203.82 מיליון ש"ח

שיעור הניצול של ההתחייבויות הוא 81%, ושיעור הניצול מתוך התקציב המתוכנן הוא 68%

לפי המשרד להגנת הסביבה, הסיבה שלא אושרו התחייבויות מכל התקציב המתוכנן היא הקושי לקדם פרויקטים אזוריים

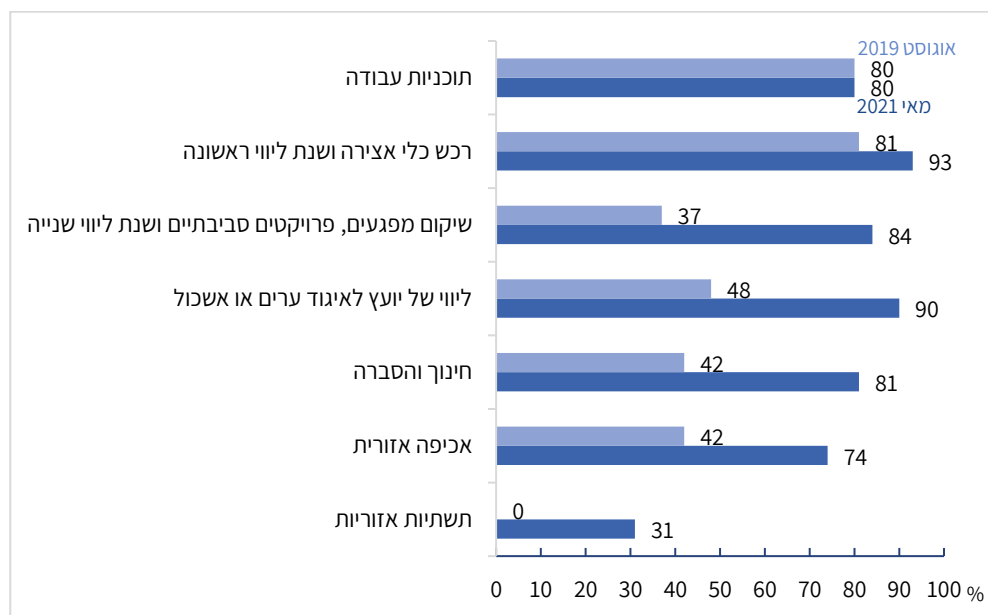
בין אוגוסט 2019 למאי 2021 חלה התקדמות בניצול תקציב ההתחייבויות בכל סעיפי התוכנית. עד מאי 2021, שיעור הניצול בכל הסעיפים היה 80% ומעלה, מלבד סעיף האכיפה (74%) והתשתיות האזוריות (31%)

מהטבלה אפשר ללמוד כי **מכלל הסכום שהוקצה במקור לתוכנית על ידי הקרן לשמירת הניקיון (כ-300 מיליון ש"ח) 250.58 מיליון ש"ח יצאו כהתחייבויות לרשויות המקומיות, כלומר כ-83% מהסכום (עד מאי 2021), ולא הוצאו התחייבויות כנגד כ-50 מיליון השקלים הנוותרים. מכלל ההתחייבויות שהועברו שולמו בפועל 203.82 מיליון ש"ח, כך ששיעור הניצול מסך ההתחייבויות שניתנו במסגרת התוכנית הוא 81%, ואילו שיעור הניצול מסך התקציב המתוכנן הוא כ-68%.**²⁴

לדברי אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, הסיבה לכך שלא אושרו התחייבויות מתוך כל התקציב המתוכנן היא הקושי לקדם פרויקטים אזוריים. עם זאת, במסגרת התוכנית הוקם מתקן לטיפול בגזם בעבור יישובי המשולש הדרומי.²⁵ להלן השוואה בין שיעור ניצול התקציב מתוך ההתחייבויות במאי 2021, לעומת שיעור זה באוגוסט 2019, על פי סעיפי התוכנית.

תרשים 1: שיעור ניצול התקציב מתוך ההתחייבויות בתוכנית סביבה שווה לפי סעיפים.

אוגוסט 2019 ומאי 2021, באחוזים²⁶



מהתרשים אפשר ללמוד, כי **בין אוגוסט 2019 למאי 2021 חלה התקדמות בניצול תקציב ההתחייבויות בכל סעיפי התוכנית (מלבד בסעיף תוכניות העבודה, שנותר ללא שינוי, מפני**

²⁴ יצוין כי במקרים מסוימים אין הלימה בין נתוני הביצוע שהעביר המשרד להגנת הסביבה ובין היישום בפועל של שלבי התוכנית, בשל פערים בלוחות הזמנים בין הביצוע לבין אישור דרישת התשלום – כלומר, ייתכן שפעולות מסוימות כבר בוצעו אך הדבר לא משתקף בנתוני הביצוע (התשלום), שכן דרישות התשלום טרם אושרו.

²⁵ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 30 במאי 2021, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2020, 2 ביוני 2021.

²⁶ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 30 במאי 2021; אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

בתוכנית סביבה שווה
לא הוקצה תקציב
מיוחד להכשרת כוח
אדם ולגיוס כוח אדם
ברשויות המקומיות,
למרות חשיבות
הנושא להשגת
מטרות התוכנית

בשנת 2020 משרד
הפנים פרסם הגדרת
תפקיד חדשה למנהל
שפ"ע ברשויות
המקומיות; פרסם
תורה מקצועית
ליחידות שפ"ע; ערך
הכשרה ל-20 מנהלי
שפ"ע חדשים במימון
המשרד, ובהם רק
מנהל אחד היה
ממועצה אזורית
בדואית

במסגרת התוכנית,
נכתבו תוכניות
תפעוליות בכל
הרשויות המקומיות,
ופעלו בהן יועצים
שהעניקו ליווי תפעולי

שהתבצע כבר בתחילת יישום התוכנית). **בכל הסעיפים שיעור הניצול עד מאי 2021 הוא 80% ומעלה**, מלבד סעיפי האכיפה (74%) והתשתיות האזוריות (31%). שיעור הניצול הגבוה ביותר נרשם בסעיף רכש כלי האצירה (93%). שיעור ניצול התקציב ברשויות המקומיות עלה בהתאמה, וכולן ניצלו את התקציב בשיעורים שונים (מלבד המועצה האזורית גולן, שבה שיעור ניצול התקציב הוא 0%).²⁷ את פירוט ניצול התקציב לפי רשויות מקומיות ראו בנספח 1 למסמך זה.

יצוין כי **בתוכנית סביבה שווה לא הוקצה תקציב מיוחד להכשרת כוח אדם ולגיוס כוח אדם נוסף למחלקות שיפור פני העיר (שפ"ע) ברשויות המקומיות**, למרות חשיבות הנושא להשגת מטרות התוכנית.²⁸ ממשד הפנים נמסר כי המשרד אינו מתקצב תקנים ספציפיים במחלקות שפ"ע, אך הוא מודע לצורך בחיזוק מחלקות אלה.²⁹

בשנת 2020, אגף הכשרות וידע במינהל הפיתוח של משרד הפנים ערך פעולות אחדות בנושא שפ"ע: קביעה ופרסום של הגדרת תפקיד חדשה למנהל שפ"ע ברשות המקומית; גיבוש ופרסום של תורה מקצועית בנושא יחידות שפ"ע; **עריכת הכשרה ל-20 מנהלי שפ"ע חדשים ברשויות המקומיות, במימון משרד הפנים – ובהם רק מנהל שפ"ע אחד מרשות מקומית ערבית או בדואית – מהמועצה האזורית הבדואית בנגב, נווה מדבר**. ממשד הפנים נמסר שהייצוג המועט לנציגים מרשויות מקומיות ערביות נובע, בין השאר, מכך שברשויות ערביות רבות אין מנהלי שפ"ע. מהמשרד נמסר עוד, שבמסגרת פרויקטים לפיתוח ארגוני של משרד הפנים הוקמו שתי יחידות שפ"ע ברשויות מקומיות ערביות.³⁰

2.3 יישום התוכנית

להלן תיאור יישום התוכנית על פי רכיביה לפי המשרד להגנת הסביבה. הערכה מפורטת של כל אחד מרכיבי התוכנית אפשר לראות במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע משנת 2019.³¹ יצוין כי באשר לסעיפים רבים, לא היו בידי המשרד להגנת הסביבה נתונים מפורטים על יישום בפועל (לדוגמה, היקף פריסת כלי האצירה ברשויות והתקשרויות עם קבלני פינני פסולת או תאגידי מחזור).

תוכניות עבודה: לפי המשרד להגנת הסביבה, **תוכניות תפעוליות נכתבו בכל הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית**.³²

²⁷ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 30 במאי 2021.

²⁸ אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019. שם.²⁹

³⁰ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, אגף בכיר לתכנון ומדיניות, משרד הפנים, דוא"ל, 6 ביוני 2021, שיחה, 8 בדצמבר 2021.

³¹ אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019. שם.³²

ליווי תפעולי: לפי המשרד, **יועצים פעלו בכל הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית**.³³

פריסת כלי אצירה: לפי המשרד, **פריסה של כלי אצירה נעשתה בכל הרשויות המקומיות**. עם זאת, מתשובת המשרד לא ברור מה היה היקף פריסת כלי האצירה בכל רשות, כך שייתכן שבחלק מהרשויות הפריסה הייתה מלאה, ובחלקן הפריסה הייתה חלקית, בהיקפים שונים.³⁴

התקשרות עם קבלני פינוי פסולת: לפי המשרד, **תוכנית סביבה שווה הביאה לשיפור מסוים בפינוי הפסולת ברשויות המקומיות**, בין השאר בזכות פריסת כלי האצירה ושיפור ההתקשרויות עם קבלני הפינוי. **אולם, עדיין יש רשויות, חלשות, שבהן אין פינוי פסולת סדיר**. מהמשרד נמסר כי אין לו נתונים על אופן ההתקשרות עם קבלני הפסולת.³⁵

התקשרויות עם תאגידי מחזור: לפי המשרד, **תוכנית סביבה שווה הביאה לשיפור מסוים בהתקשרויות עם תאגידי מחזור**. מהמשרד נמסר כי אין לו נתונים על ההתקשרויות עם תאגידי המחזור.³⁶

שיקום מפגעי פסולת: לפי המשרד, **במסגרת התוכנית טופלו מאות מפגעי פסולת ברשויות המקומיות**. **אולם, במקרים רבים השלכת הפסולת הלא-חוקית חזרה, או עברה למקום אחר**. לדברי אורי טל, הדבר נובע מכוח אדם מצומצם ומאכיפה מצומצמת של הרשויות המקומיות.³⁷

פרויקטים סביבתיים: לפי המשרד, **במסגרת התוכנית יושמו פרויקטים סביבתיים** (כגון הקמת פארק או טיילת) **כדי למנוע השלכת חוזרת של פסולת באתר ששוקם**. מהמשרד נמסר כי אין לו נתונים על הפרויקטים הסביבתיים.³⁸

תשתיות אזוריות: כ-30% מתקציבי התוכנית סביבה שווה הוקצו להקמת תשתיות אזוריות לטיפול בפסולת, שמחסור בהן הוא חסם מרכזי לטיפול בפסולת ברשויות המקומיות בכלל וברשויות הערביות בפרט. **לפי המשרד להגנת הסביבה, הקמת התשתיות ברשויות הערביות כרוך בקשיים רבים**. במסגרת התוכנית **הוקם מתקן לטיפול בגזם בקלנסווה בעבור איגוד ערים המשולש הדרומי**, אך לא הוקמה תחנת המעבר האזורית לטיפול בפסולת באום אל-פחם, בשל התנגדות התושבים.³⁹

³³ אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

³⁴ שם.

³⁵ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 2 ביוני 2021.

³⁶ שם.

³⁷ שם.

³⁸ שם.

³⁹ שם.

פריסה של כלי אצירה נעשתה בכל הרשויות המקומיות, וחל שיפור מסוים בפינוי הפסולת בהן ובהתקשרות עם תאגידי המחזור. יש עדיין רשויות שבהן אין פינוי פסולת סדיר

מאות מפגעי פסולת טופלו, ונעשו פרויקטים סביבתיים למניעת השלכת חוזרת של פסולת, אולם במקרים רבים השלכת הפסולת הלא-חוקית חזרה או עברה למקום אחר. בחלק מהרשויות היו הליכי אכיפה מוצלחים שהובילו להסרת מפגעים

הקמת התשתיות
האזוריות לטיפול
בפסולת ברשויות
הערביות כרוכה
בקשיים רבים

חלק מן הרשויות
ניצלו את התקציב
הייעודי לחינוך
והסברה, וחלקן
ביקשו להסיט אותו
לפעולות אחרות

לפי המשרד, תקציב
התוכנית נוצל בשיעור
גבוה, והיא הגיעה
להישגים יפים בחלק
מהתחומים. אולם, יש
זרמי פסולת שעדיין
אינם מטופלים
ברשויות הערביות
(גזם, גושית, פסדים).
פריסת התשתית
להפרדת פסולת
במקור עדיין לקויה,
והטיפול בפסולת
מאזורי תעשייה
ומסחר אינו מוסדר
כראוי

טיפול בגזם ופסדים: בהחלטה 1480 של הממשלה ה-34, בנושא חיזוקם של יישובים בדואיים בצפון, נקבע כי המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר יקצו 5 מיליון ש"ח כל אחד לטיפול בפסולת ביישובים הבדואיים בצפון. על פי המשרד להגנת הסביבה, תקציב זה יועד לטיפול בגזם ופסדים, אולם **עד מאי 2021 משרד האוצר טרם העביר את חלקו בתקציב.**⁴⁰

אכיפה: יש מקרים רבים של השלכת פסולת ושריפת פסולת לא חוקית ליד יישובים ערביים, ויש קשיים רבים בתחום האכיפה. תוכנית סביבה שווה הייתה אמורה לפתור חלק מבעיות האכיפה, בין השאר באמצעות תקצוב אכיפה סביבתית על ידי היחידות הסביבתיות ברשויות המקומיות, איגודי הערים והאשכולות. לפי המשרד, תקציב האכיפה בתוכנית שימש לפעולות אלה: רכישת ציוד אכיפה (כלי רכב, מצלמות וכיוצא באלה); תשלום שכר למפקחים; הפעלת קורסי הכשרה לעובדים של הרשויות המקומיות בנושא אכיפה סביבתית. **לדברי אורי טל, היו רשויות שבהן נערכו הליכי אכיפה מוצלחים שהובילו להסרת מפגעים, והיו רשויות שבהן לא נרשמו הצלחות.**⁴¹

חינוך והסברה: לפי המשרד, תקציב לחינוך והסברה ניתן ל-18 רשויות מקומיות שהצטרפו לתוכנית בשלב א'. **חלק מהרשויות ניצלו את התקציב לפעולות חינוך והסברה, וחלקן ביקשו להסיט את התקציב או את חלקו לפעולות אחרות לצורך שמירה על הניקיון, ובפרט לשיקום מפגעים.**⁴²

2.4 הערכת התוכנית וחסמים לביצועה

על פי פרוטוקול הוועדה המקצועית להחלטת 1496 של הממשלה ה-33, בנושא הסיוע להסדרת משק הפסולת במגזר הלא-יהודי מ-31 בינואר 2016⁴³ נקבעו מדדי הערכה לתוכנית. במשרד להגנת הסביבה נערכה הערכה של התוכנית באוגוסט 2020. **לפי המשרד, תקציב התוכנית נוצל בשיעור גבוה, והיא הגיעה להישגים יפים בתחומים אלה:** פריסת פחים; הסדרת התקשרויות מסודרות ובחלקן גם מוזלות עם קבלני פינוי אשפה; התקשרויות עם גופי מחזור; שיקום מפגעים והקמת פרויקטים סביבתיים; הגברה מסוימת של האכיפה.

בתחום התשתיות האזוריות ההתקדמות הייתה מוגבלת. **לפי המשרד, התוכנית הגבירה את השקיפות בקשר שבין המשרד לרשויות המקומיות הערביות בכל הקשור לנתונים על הפסולת ועל הטיפול בה, אולם כשמרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לקבלת נתונים אלה, במקרים רבים נענינו שהנתונים אינם זמינים למשרד.**

⁴⁰ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 2 ביוני 2021.

⁴¹ שם.

⁴² אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

⁴³ שם.

לפי המשרד, התוכנית לא הביאה לשינוי בטיפול בפסולת הגזם, בפסולת הגושית ובפסולת הפסדים, שעדיין אינן נאספות ברשויות הערביות. נוסף על כך, פריסת התשתית להפרדת פסולת במקור עדיין חסרה מאוד, והטיפול בפסולת מאזורי תעשייה, מסחר ותעסוקה אינו מוסדר כראוי.⁴⁴

אורי טל מהמשרד להגנת הסביבה ציין כי המגבלה העיקרית של התוכנית – ושל הטיפול בפסולת ברשויות הערביות בכלל – היא היעדר מענה לחולשה המבנית של חלק מהרשויות הערביות. לדבריו, גם אם נפרסו ברשויות פחים ונעשה שיקום מפגעים במסגרת התוכנית, לרשויות המקומיות החלשות אין תקציב לפינוי השוטף של הפסולת, והתוכנית לא יצרה מנגנון שיבטיח את המשכיות הטיפול בפסולת לאחר סיומה.

המשרד מציע שהאשכולות האזוריים יפעילו את מערך פינוי הפסולת, כפי שמוצע בתוכנית ההמשך. נוסף על כך, לפי המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים לא היו שותפים לקידום התוכנית וליישומה.⁴⁵

קרנית גולדווסר, מרכזת תחום הסביבה במרכז השלטון המקומי, סבורה שהתוכנית הצליחה ברשויות מסוימות יותר מבאחרות, ומציינת שהעובדה שהרשויות קיבלו את התקציב כהקצאה כספית לפי החלטת הממשלה, ולא באמצעות קולות קוראים או מצי'נג, תרמה ליעילות התוכנית.⁴⁶

ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת אזרחים למען הסביבה, סבורה שהתוכנית לא טיפלה כראוי באתגרים הרבים ביישובים הערביים בתחום איכות הסביבה בכלל ובסוגיית הפסולת בפרט. לדבריה, התוכנית הייתה נקודתית מדי והתמקדה בפרויקטים ספציפיים ובניקוי מפגעים, אולם לא הייתה במסגרתה התמודדות עם המחסור הקריטי בכוח אדם מיומן בתחום הפסולת ואיכות הסביבה ברשויות המקומיות; עם הצורך בשינוי יסודי במנגנון העבודה בתחום הפסולת; עם תיאום והסדרה של חלוקת האחריות בין הרשויות המקומיות והגופים האזוריים בתחום הפסולת, ועוד.⁴⁷

⁴⁴ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 2 ביוני 2021; אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, סביבה שווה – סיכום ביניים, 3 באוגוסט 2020.

⁴⁵ שם.

⁴⁶ קרנית גולדווסר, מרכזת תחום הסביבה, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 6 ביוני 2021.

⁴⁷ ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת אזרחים למען הסביבה, איכות הסביבה והיערכות לשינויי אקלים ביישובים הערביים, מכתב לשרה להגנת הסביבה ולמנכ"לית המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 15 ביולי 2021.

לפי המשרד,
המגבלה העיקרית
של התוכנית היא
היעדר מענה לחולשה
המבנית של חלק
מהרשויות הערביות,
שאין להן תקציב
לפינוי שוטף של
הפסולת, גם אם
נפרסו בהן פחים

גורמי מקצוע אחרים
סבורים שהתוכנית
הייתה נקודתית מדי
ולא הובילה שינוי
יסודי במנגנון
העבודה בתחום
הפסולת

3. התוכנית להקמת מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים בנגב

הרשויות המקומיות
בחברה הבדואית
בנגב מתקשות לספק
שירותים מוניציפליים
ברמה נאותה, ובכלל
זה בתחום הפסולת,
בשל מצבן הכלכלי

בשל המצב הכלכלי של הרשויות המקומיות בחברה הבדואית בנגב ובשל חולשת המנגנונים העירוניים שלהן, הרשויות מתקשות לספק שירותים מוניציפליים ברמה נאותה, ובכלל זה בתחום הפסולת.⁴⁸

בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה ייעודיות לנושא הטיפול בפסולת ביישובי הבדואים בנגב: החלטה 546 של הממשלה ה-33, מ-14 ביולי 2013,⁴⁹ החלטה 1696 של הממשלה ה-33, מ-8 ביוני 2014,⁵⁰ והחלטה 1264 של הממשלה ה-34, ממרץ 2016.⁵¹

התקציב שאושר לתוכנית הוא 81.28 מיליון ש"ח. תקצוב התוכנית הוארך פעמיים, ב-2019 וב-2020 – בכל פעם עד סוף אותה שנה.⁵² מן המשרד נמסר כי התקווה היא להאריך את ההחלטה גם לשנת 2021.⁵³

הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב מקבלות תמיכה נוספת לטיפול בתחום הפסולת ממשרד הפנים על סמך החלטת 2397 של הממשלה ה-34, מ-12 בפברואר 2017, תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017–2021.⁵⁴

במסגרת התוכנית לפיתוח חברתי-כלכלי תוקצבו פרויקטים הקשורים לפסולת בסך כ-63 מיליון ש"ח; אושרו התחייבויות על סך כ-60 מיליון ש"ח, ומהם שולמו כ-21 מיליון ש"ח. רוב הרשויות בחרו לתקצב תגבור של פינני אשפה, טיאוט רחובות ומבצעי ניקיון חד-פעמיים. חלק מהרשויות (שגב שלום, תל שבע ולקיה) ניצלו את התקציב לפריסת פחים וחתימה על הסכם לפינוי פסולת מוזל עם האשכולות. כמה רשויות הגישו בקשות לתקצוב משרות למנהלי אגפי שפ"ע: רהט, כסיפה ואל-קסום.⁵⁵ הנתונים שלהלן אינם קשורים להחלטת ממשלה זו.

התוכנית הממשלתית
לטיפול בפסולת
ביישובי החברה
הבדואית (החלטה
546 של הממשלה ה-
33) אושרה ב-2013
והוקצו בה 81.28
מיליון ש"ח. תקצוב
נוסף לרשויות אלה
מתקבל מהחלטת
2397 של הממשלה
ה-34, מ-2017,
שהוקצו בה 63 מיליון
ש"ח לפרויקטים
הקשורים לפסולת

⁴⁸ שירי ספקטור בן-ארי, [איכות הסביבה ביישובי החברה הערבית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באפריל 2016; שירי בס ספקטור, [מנגנונים למתן שירותים ולהקמת תשתיות לתושבי הפזורה הבדואית בנגב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 ביוני 2011.

⁴⁹ החלטה 546 של הממשלה ה-33, [אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב, 14 ביולי 2013](#), סעיף 5(יא)(3).

⁵⁰ החלטה 1696 של הממשלה ה-33, [המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב – תיקון החלטת ממשלה, 8 ביוני 2014](#).

⁵¹ החלטה 1264 של הממשלה ה-34, [המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב – תיקון החלטת ממשלה, 17 במרץ 2016](#).

⁵² החלטה 4492 של הממשלה ה-34, [אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב – תיקון החלטות ממשלה, 31 בינואר 2019](#); החלטה 4850 של הממשלה ה-34, [המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב – תיקון החלטות ממשלה, 30 בינואר 2020](#).

⁵³ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 3 ביוני 2021.

⁵⁴ החלטה 2397 של הממשלה ה-34, [תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017–2021](#), 12 בפברואר 2017.

⁵⁵ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, אגף בכיר לתכנון ומדיניות, משרד הפנים, דוא"ל, 6 ביוני 2021; קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 3 ביוני 2021; אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

3.1 הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית

בתוכנית משתתפות
תשע רשויות
מקומיות: עיריית
רהט, שש מועצות
מקומיות ושתי
מועצות אזוריות

בתוכנית משתתפות תשע רשויות מקומיות: עיריית רהט; שש מועצות מקומיות: חורה, כסיפה, לקייה, שגב שלום, ערערה בנגב ותל שבע; ושתי מועצות אזוריות: נווה מדבר ואל-קסום. בתוכנית משתתפים גם האשכולות האזוריים, המספקים שירותים לרשויות המקומיות הבדואיות: אשכול נגב מזרחי ואשכול נגב מערבי.⁵⁶

מבחינת הטיפול בפסולת יש הבדלים של ממש בין רהט והמועצות המקומיות לבין המועצות האזוריות. המועצות האזוריות מאגדות יישובים אשר עד לשנת 2004 נחשבו ליישובים לא מוכרים", שלא הייתה בהם תשתית לאיסוף ולפינוי פסולת. נוסף על כך, המועצות האזוריות מספקות להתיישבות הבלתי-מוסדרת שירותי פינוי פסולת מצומצמים. במועצות האזוריות, מטרת התוכנית הייתה לפרוש תשתית לאיסוף פסולת ולהקים מערך לאיסוף פסולת. לעומת זאת, ברשויות המקומיות האחרות מטרת התוכנית הייתה לשפר את מערך איסוף הפסולת ואת רמת הניקיון ביישוב.⁵⁷

3.2 תקציב התוכנית – תכנון וביצוע

כאמור, מרכז המחקר והמידע בחן את הביצוע התקציבי של התוכניות השונות בשני מועדים: סוף 2018 ומאי 2021. עד דצמבר 2018, מתוך 81.28 מיליון ש"ח שהוקצו לתוכנית במקור, כנגד 60.5 מיליון ש"ח הוצאו התחייבויות לרשויות (כ-74% מהתקציב המתוכנן), ומסכום זה נוצלו בפועל כ-25.61 מיליון ש"ח, שהם כ-42% מסכום ההתחייבות וכ-32% מסך התקציב שתוכנן בהחלטות הממשלה.⁵⁸

להלן תיאור מעודכן למאי 2021, לפי סעיפים אלה: סך התקציב המתוכנן לכל הרשויות המקומיות; כלל ההתחייבויות שהוצאו בפועל לכל הרשויות; כלל הסכומים ששולמו מתוך ההתחייבויות; שיעור ניצול התקציב מתוך ההתחייבויות שהוצאו בפועל (התקציב המתוכנן לא השתנה בהשוואה למה שהוצג במסמך הקודם). יודגש כי שיעור ניצול התקציב, המוצג בטבלה 3 להלן, מייצג את שיעור ניצול התקציב מתוך ההתחייבות, ולא מתוך התקציב המתוכנן.

עד דצמבר 2018,
מתוך 81.28 מיליון
ש"ח שהוקצו
לתוכנית, כנגד 60.5
מיליון ש"ח הוצאו
התחייבויות לרשויות
(כ-74%), ומסכום זה
נוצלו בפועל כ-25.61
מיליון ש"ח, שהם כ-
42% מסכום
ההתחייבות וכ-32%
מסך התקציב שתוכנן

⁵⁶ אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

⁵⁷ שם; מיכל לרר, [סוגיות בהסדרת נושא הקרקעות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באוקטובר 2017; שירי בס ספקטור, [מנגנונים למתן שירותים ולהקמת תשתיות לתושבי הפזורה הבדואית בנגב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 ביוני 2011.

⁵⁸ אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

טבלה 3: נתוני תכנון, התחייבות ותשלום של התקציב בתוכנית לסיוע ליישובי הבדואים**בנגב, לפי סעיפים, מאי 2021**⁵⁹

הסעיף בתוכנית	סך התקציב המתוכנן במיליוני ש"ח	סך ההתחייבויות במיליוני ש"ח	הסכום ששולם מההתחייבויות במיליוני ש"ח	שיעור ניצול התקציב מההתחייבויות
1. תכנון ושיפור מערך הפסולת בעירייה ובמועצות המקומיות	608.97	8.97	8.21	92%
2. הקמה ושיפור של מערך הפסולת במועצות האזוריות	28.66 ⁶¹	23.31	16.89	72%
תכנון מערך הפסולת ושיקום המפגעים במועצות האזוריות		400,000 ש"ח	393,000 ש"ח	98%
3. שיקום נחלים	15.9 ⁶²	15.59	1.75	11%
4. שיקום מפגעים	3.6	3.6	2.35	65%
5. חינוך במועצות האזוריות	633	3 ⁶⁴	ניצול חלקי ⁶⁵	-
6. פרסום והסברה במועצות האזוריות	1	1	כ-500,000 ש"ח ⁶⁶	כ-50%
7. תשתיות מחזור – הקמת תחנות מעבר	8.2	0	0	0%
8. אכיפה – הקמת איגוד ערים	7.62	0	0	0%
9. טיפול בפגרים ופסדים	674.33	4.33	4.33	100%
סך הכול	81.28	60.2	34.42 ⁶⁸	57%

מהטבלה אפשר ללמוד כי עד מאי 2021, מתוך 81.28 מיליון ש"ח שהוקצו במקור לתוכנית, כנגד 60.2 מיליון ש"ח הוצאו התחייבויות לרשויות (כ-74% מהתקציב המתוכנן), שמהם נוצלו בפועל כ-34.42 מיליון ש"ח, שהם כ-57% מסכום ההתחייבות וכ-42% מסך התקציב

⁵⁹ אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019; אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 30 במאי 2021; קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 3 ביוני 2021.

⁶⁰ 990,000 ש"ח לרהט (עירייה); 1.33 מיליון ש"ח למועצות המקומיות.

⁶¹ 13.3 מיליון ש"ח לנווה מדבר, 15.36 מיליון ש"ח לאל-קסום.

⁶² מכ-700,000 ש"ח ועד כ-1.7 מיליון ש"ח לרשות מקומית.

⁶³ 1.5 מיליון ש"ח לכל מועצה אזורית, ועוד 1.5 מיליון ש"ח מהחברה להגנת הטבע ו-1 מיליון ש"ח מהסוכנות היהודית.

⁶⁴ הועברו עוד 1.5 מיליון ש"ח מהחברה להגנת הטבע ו-1 מיליון ש"ח מהסוכנות היהודית.

⁶⁵ המשרד לא מסר נתונים מדויקים.

⁶⁶ המשרד לא מסר נתונים מדויקים.

⁶⁷ מורכב מסכום של 2.167 מיליון ש"ח מהמשרד להגנת הסביבה וסכום זהה מרשות הטבע והגנים (רט"ג).

⁶⁸ לא כולל הניצול החלקי על חינוך במועצות אזוריות, שלא נמסר לגביהן מידע קונקרטי.

עד מאי 2021, מתוך 81.28 מיליון ש"ח שהוקצו לתוכנית, 60.2 מיליון ש"ח אושרו כהתחייבות (74%), שמהם נוצלו 34.42 מיליון ש"ח. התקציב שנוצל הוא 57% מסכום ההתחייבויות ו-42% מסך התקציב שתוכנן

ברוב המקרים ההתחייבויות הועברו כמתוכנן, מלבד בסעיף התכנון וההקמה של מערך הפסולת במועצות האזוריות, ובסעיף תשתיות המחזור והאכיפה

בין דצמבר 2018 למאי 2021 חלה התקדמות בניצול תקציב ההתחייבויות בסעיפים האלה: הקמה ושיפור של מערך הפסולת במועצות האזוריות (מ-49% ל-73%); שיקום מפגעים (מ-22% ל-65%); ושיקום נחלים (מ-0% ל-11%)

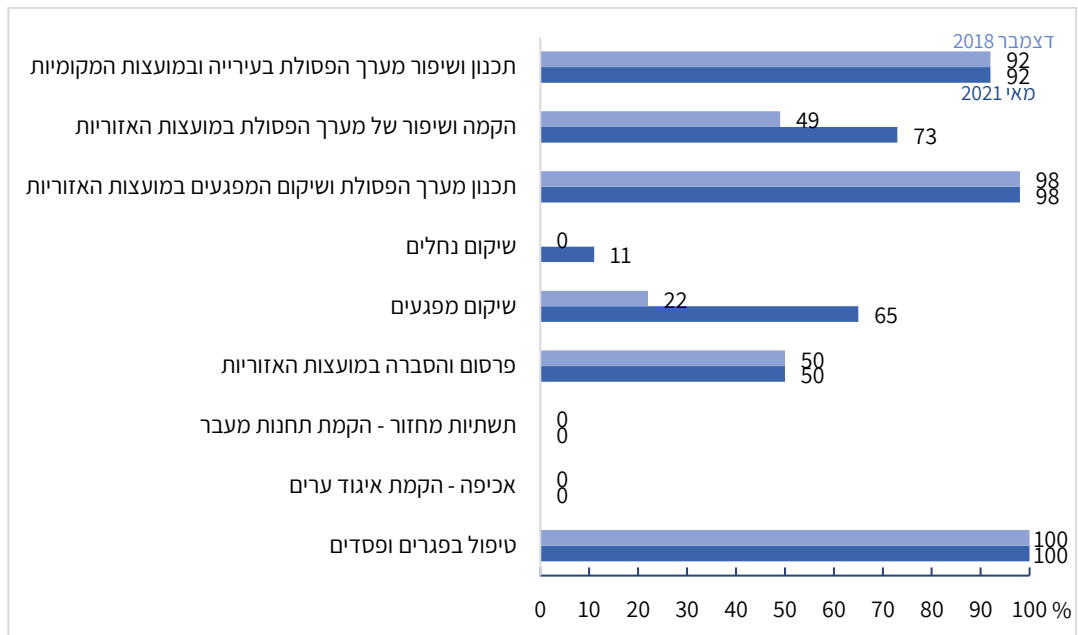
שתוכנן בהחלטות הממשלה. בחלק מהסעיפים לא היו למשרד להגנת הסביבה נתונים מדויקים על ניצול התקציב בפועל.⁶⁹

בהשוואה בין התקציב המתוכנן לבין התקציב שהועבר כהתחייבויות אפשר לראות כי **ברוב המקרים ההתחייבויות הועברו כמתוכנן, מלבד בסעיפים האלה:** התכנון וההקמה של מערך הפסולת במועצות האזוריות, שבו הועברו 23.71 מיליון ש"ח במקום 28.66 (83%); סעיף תשתיות המחזור והאכיפה, שבהם לא הועבר תקציב כהתחייבות כלל (מתקציב מתוכנן של כ-8 מיליון שקלים לכל אחד מהסעיפים).

להלן השוואה בין שיעור ניצול התקציב מההתחייבות במאי 2021, לעומת שיעור הניצול בדצמבר 2018, על פי סעיפי התוכנית.

תרשים 2: שיעור ניצול התקציב מתוך ההתחייבויות ליישובי הבדואים בנגב לפי סעיפים,

דצמבר 2018 ומאי 2021, באחוזים⁷⁰



מהתרשים אפשר ללמוד כי בין דצמבר 2018 למאי 2021 חלה התקדמות בניצול תקציב ההתחייבויות בסעיפים האלה: הקמה ושיפור של מערך הפסולת במועצות האזוריות (מ-49% ל-73%); שיקום מפגעים (מ-22% ל-65%); ושיקום נחלים (מ-0% ל-11%). בשאר הסעיפים לא חל שינוי – אם בגלל שכבר נוצל רוב התקציב, או כולו, או מפני שלא חלה התקדמות ביישום

⁶⁹ כמו בתוכנית סביבה שווה, במקרים מסוימים אין הלימה בין נתוני הביצוע התקציבי, שהעביר המשרד להגנת הסביבה בנקודת זמן מסוימת, לבין היישום בפועל של שלבי התוכנית, בשל פערים בלוחות הזמנים בין הביצוע לבין אישור דרישת התשלום (כלומר, יש פעולות שבוצעו אך טרם הועבר תשלום תמורתן).

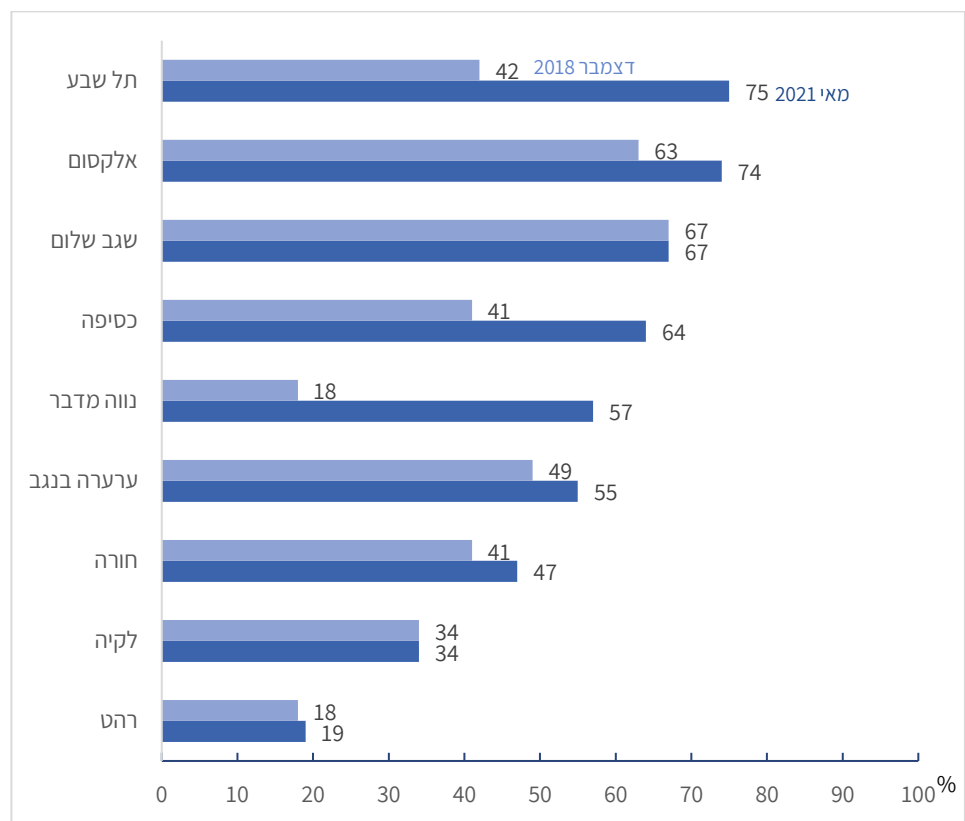
⁷⁰ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 30 במאי 2021; אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

הסעיף, על אף שנותר עוד תקציב שאפשר לממשו (בחלק מהסעיפים כלל לא הועברו התחייבויות).

יש הבדלים ניכרים בין הרשויות. להלן **שיעור ניצול התקציב לפי רשויות מקומיות** (לפירוט נתוני הביצוע לפי רשויות מקומיות ראו בנספח 2 למסמך זה). חשוב לציין שהנתונים **שלהלן מתייחסים רק לסעיפים 1-4 בתוכנית**. אשר לשאר הסעיפים, המשרד לא העביר מידע מדויק על הניצול התקציבי בפילוח על פי רשויות המקומיות. לפי נתונים חלקיים אלה, סך ההתחייבויות לרשויות המקומיות הוא 51.87 מיליון ש"ח, וסך ניצול התקציב הוא 29.6 מיליון ש"ח, כלומר 57% מההתחייבויות.

תרשים 3: שיעור ניצול התקציב מסך ההתחייבויות לפי היישובים הבדואים בנגב, דצמבר

2018 ומאי 2021, באחוזים⁷¹



לפי הנתונים המעודכנים במאי 2021, יש שונות רבה בין הרשויות המקומיות בשיעורי ניצול התקציב: בין 75% בתל שבע ל-19% ברהט. בין 2018 ו-2021 יש רשויות שבהן הייתה התקדמות ניכרת בניצול התקציב, ורשויות אחרות, שבהן לא הייתה התקדמות מצומצמת בלבד

בתרשים אפשר לראות כי לפי הנתונים המעודכנים במאי 2021, יש שונות רבה בין הרשויות המקומיות בשיעורי ניצול התקציב: בין 75% בתל שבע ל-19% ברהט. נוסף על כך, יש שונות רבה בין הרשויות בהתקדמות בניצול התקציב בין 2018 ו-2021: יש רשויות שבהן הייתה התקדמות ניכרת בניצול התקציב: נווה מדבר (39 נקודות האחוז), תל שבע (33), כסיפה (23); ברשויות אחרות הייתה התקדמות מצומצמת בלבד: אל-קסום (11 נקודות האחוז), חורה (8),

⁷¹ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019, 30 במאי 2021.

ערערה בנגב (6), רהט (1). ברשויות אחרות כלל לא הייתה התקדמות מאז 2018: שגב שלום ולקיה.

3.3 יישום התוכנית

להלן תיאור יישום התוכנית על פי רכיביה, לפי נציגי המשרד להגנת הסביבה וגורמי מקצוע אחרים:

תוכניות עבודה: לפי המשרד, כל הרשויות המקומיות הגישו תוכניות עבודה לאישור.⁷²

מערך פינני פסולת: לפי המשרד, יש שיפור משמעותי בניקיון היישובים, וחלה הפחתה מסוימת בשריפות הפסולת. במועצות המקומיות השתמשו בתקציב לשיפור המערך לפינוי הפסולת ולשיפור הניקיון. במועצות האזוריות פעלו להקמת מערך לפינוי פסולת; בשתי המועצות יש סיוע מהאשכולות להסכמי הפינוי עם הקבלנים (ראו להלן). **במועצה האזורית אל-קסום נפרסו פחים בכל היישובים המוכרים, אך בחלק מהיישובים הפריסה חלקית**, בשל התפרוסת הגיאוגרפית הגדולה שלהם. המועצה נותנת שירותי פינוי פסולת, כאשר אשכול נגב מערבי שותף להתקשרות עם הקבלן. המשרד אישר את בקשת המועצה לתקציב בעבור הקמת יחידה סביבתית, אך זו טרם הוקמה. **המועצה האזורית נווה מדבר הציבה פחים ביישוב קצר א-סר, ובשלושת היישובים הנוספים הוצבו פחים בפריסה חלקית.** המועצה חתמה על הסכם לפינוי הפסולת עם אשכול נגב מזרחי בסכום נמוך מזה שדרש הקבלן הקודם. נוסף על כך, המועצה קיבלה אישור לרכישת רכב שטח לטיפול בפסולת, אך עד סוף שנת 2020 הרכב לא נרכש וממתינים שם להארכת ההחלטה. **בהתיישבות הלא-מוסדרת המועצות האזוריות נותנות שירותי פינוי פסולת חלקיים.**⁷³

האשכולות האזוריים מפעילים תוכניות עבור הרשויות המקומיות בתחום הפסולת, נוסף על מה שמתוכנן ומתקצב בהחלטות הממשלה שהוזכרו לעיל. האשכולות מסייעים לרשויות המקומיות (לא רק הבדואיות) ברכישת כלי אצירה וכלי ניקיון, בפינוי הפסולת, בתגבור האכיפה ועוד. **באשכול נגב מזרחי, האשכול חותם על הסכמי פינוי פסולת מול הרשויות המקומיות, ללא התקשרות ישירה בין הרשות המקומית לבין הקבלן.** באשכול נגב מערבי נערכה התקשרות משולשת בין האשכול, הרשות המקומית והקבלן, והאשכול השיג מחיר כניסה מופחת לאתר דודאים בעבור רשויות האשכול.⁷⁴

⁷² אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

⁷³ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 3 ביוני 2021; סמדר בן ברוך, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 6 ביוני 2021; אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

⁷⁴ סמדר בן ברוך, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 6 ביוני 2021.

במסגרת התוכנית,
כל הרשויות
המקומיות הגישו
תוכניות עבודה
לאישור המשרד
להגנת הסביבה

במועצות המקומיות
השתמשו בתקציב
לשיפור המערך לפינוי
פסולת, ובמועצות
האזוריות פעלו
להקמת מערך לפינוי
פסולת

המועצות האזוריות
מקבלות סיוע
מהאשכולות בפינוי
הפסולת. לפי
המשרד, יש שיפור
משמעותי בניקיון
היישובים, וחלה
הפחתה בשריפות
פסולת

חלק מהרשויות
המקומיות התקשרו
עם תאגידי המחזור.
כל הרשויות קיבלו
תקציב לשיקום
מפגעי פסולת

התקשרויות עם תאגידי מחזור: לפי המשרד, **חלק מהרשויות המקומיות התקשרו עם תאגידי המחזור** אל"ה (מכלי משקה) ות.מ.י.ר. (אריזות). למשל, **באום בטין (אל-קסום)** נעשה ניסיון, לפרוס פחים כתומים לאריזות, אך הוא לא צלח, ובמקום זאת נפרסו מחזוריות למכלי משקה וקרטוניות. **בקצר א-סר (נווה מדבר)** נפרסו פחים כתומים.⁷⁵

שיקום מפגעי פסולת: לפי המשרד, **כל הרשויות המקומיות קיבלו תקציב לשיקום מפגעי פסולת בשטחן** – מדובר בעיקר בפינוי מפגעים של פסולת בניין.⁷⁶

שיקום נחלים: לפי המשרד, **ניתנו התחייבויות לכל הרשויות המקומיות בעבור הפרויקט.** בנווה מדבר, רהט, כסייפה וחורה שיקמו את הנחלים. **בערעה בנגב** נעשה שיקום חלקי ואז שבו והשליכו פסולת, והמשרד אינו מוכן לממן את המשך העבודה. **בשגב שלום, אל-קסום ולקיייה** לא הצליחו לממש את הפרויקט.⁷⁷

חינוך סביבתי במועצות האזוריות: לפי המשרד, **למועצות האזוריות הוקצה תקציב לפעולות חינוך סביבתי.** כל המועצות נעזרו בגוף חיצוני לקיום הפעילות, שהשקיע סכום נוסף בפרויקט.⁷⁸

פרסום והסברה במועצות האזוריות: לפי המשרד, **התקציב הוקצה למועצות האזוריות,** והן עבדו עם לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"ם) להפקת אירועים לפני פריסת הפחים, פוסטרים, סרט תיעודי ועוד.⁷⁹

תשתיות מחזור אזוריות: לפי המשרד, יש תוכניות להקמת תחנות מעבר לפסולת יבשה (פסולת בניין) בחורה וברהט. **התוכנית של חורה אושרה, אך ההתחייבות טרם אושרה ומצפים להארכת התוכנית ל-2021.** **התוכנית של רהט טרם אושרה.**⁸⁰

אכיפה: לדברי קרן גוריון מהמשרד להגנת הסביבה, ברשויות המקומיות הבדואיות יש פשיעה סביבתית חמורה (בעיקר השלכת פסולת ושריפת פסולת),⁸¹ אך הרשויות מתקשות לקיים פעולות אכיפה. **במסגרת התוכנית הוקצה תקציב לשיפור האכיפה המיועד לאשכולות, אך האשכולות טרם קיבלו התחייבויות מהמשרד** (כפי שצוין במסמך הקודם ב-2019). **עיריית**

⁷⁵ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 3 ביוני 2021.

⁷⁶ אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

⁷⁷ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 3 ביוני 2021.

⁷⁸ אילה אליהו, [הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

⁷⁹ שם.

⁸⁰ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 3 ביוני 2021.

⁸¹ הכנסת ה-20, ועדת המשנה לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים בראשות חה"כ יעל גרמן, דין וחשבון מסכם, [הטיפול המערכתי בשרפת פסולת עירונית ובהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי בישראל](#), 2019, טיוטה להתייחסות.

רהט בחרה, לאחרונה, לנצל את התקציב שקיבלה לשיקום מפגעים להקמת יחידת אכיפה בשיתוף עם אשכול נגב מערבי.⁸²

טיפול בפגרים ופסדים: לפי המשרד, התוכנית לטיפול בפגרים ופסדים יושמה בשיתוף עם רשות הטבע והגנים (רט"ג).⁸³ בדצמבר 2019 אישרה קרן הניקיון תקציב נוסף של 2.5 מיליון ש"ח לארבע שנים לצורך המשך הפרויקט.⁸⁴

3.4 הערכת התוכנית וחסימים לביצועה

בתחום פינוי הפסולת במועצות המקומיות, והקמת מערך לפינוי פסולת במועצות האזוריות, התוכנית הגיעה להישגים ניכרים: בכל היישובים נפרסו פחים (בחלקם בפריסה חלקית), ונערכו התקשרויות לפינוי הפסולת. על פי סמדר בן ברוך מהמשרד להגנת הסביבה, למעורבות האשכולות האזוריים הייתה תרומה משמעותית לעניין. יצוין כי הקמת המערך לפינוי פסולת במועצות האזוריות הצריכה התגברות על מכשולים שהפריעו לפינוי פסולת מסודר, אשר נבעו בין השאר מתנאי שטח מורכבים – התפרסות גיאוגרפית רחבה ומורכבת של המועצה, ועוד.⁸⁵ נוסף על כך, גם בשיקום הנחלים הגיעו להישגים בחלק מהרשויות המקומיות. אולם, יש עדיין קושי לקדם פעולות אזוריות להקמת תשתיות מחזור והגברת האכיפה; ויש פערים גדולים בין הרשויות המקומיות, שחלקן ניצלו חלק משמעותי של התקציב, אך אחרות ניצלו רק חלק קטן ממנו, ובחלקן לא הייתה התקדמות מאז 2018.⁸⁶

מהנתונים במסמך נראה שהיה קושי לנצל את התקציב – נוצלו רק 57% מהתקציב שהועבר כהתחייבות, ורק 42% מהתקציב שתוכנן. על פי קרן גוריון מהמשרד להגנת הסביבה, יש חסימים בירוקרטיים לניצול התקציב: אישור ההתחייבויות בוועדת התמיכות של קרן הניקיון הוא תהליך ארוך ומסורבל; אחרי אישור ההתחייבות בוועדה יש שלב נוסף (הוצאת פרוטוקול) שיכול להימשך חצי שנה; ולאחר מכן דרושות חתימות של השר ושל המנכ"ל, שמעכבות את האישור.⁸⁷

4. תוכנית סביבתית חדשה לחברה הערבית

במסגרת החלטה 550 של הממשלה ה-36, ב-24 באוקטובר 2021 אושרה תוכנית חדשה לטיפול בפסולת ביישובי החברה הערבית.⁸⁸ בהחלטה הוקצו כ-300 מיליון ש"ח מתקציב

⁸² קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 3 ביוני 2021.

⁸³ אילה אליהו, הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

⁸⁴ רננה אילן, מנהלת תחום תשתיות, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 6 ביוני 2021.

⁸⁵ אילה אליהו, הסדרת משק הפסולת ביישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בדצמבר 2019.

⁸⁶ שם.

⁸⁷ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 3 ביוני 2021.

⁸⁸ החלטה 550 של הממשלה ה-36, התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026, 24 באוקטובר 2021.

בתחום פינוי הפסולת והקמת מערך הפינוי התוכנית הגיעה להישגים ניכרים

יש עדיין קושי לקדם פעולות אזוריות להקמת תשתיות מחזור והגברת האכיפה, ויש פערים גדולים בין הרשויות המקומיות

היה קושי לנצל את התקציב, בין השאר בגלל חסימים פרוצדורליים שונים

באוקטובר 2021
 הממשלה אישרה
 הקצאת כ-300 מיליון
 ש"ח לתוכנית חדשה
 לטיפול בפסולת
 ביישובי החברה
 הערבית, כתוכנית
 המשך של סביבה
 שווה, וכן כ-250 מיליון
 ש"ח להתמודדות עם
 שינויים האקלים
 ביישובים אלה, כולל
 היישובים הבדואים
 בנגב

הקדמה לשמירת הניקיון לשיפור תשתיות הפסולת המקומיות והאזוריות, להפרדה ומחזור, להקמת יחידות סביבתיות בשלטון המקומי, לניהול אזורי של הפסולת, וכל זאת תוך היועצות נרחבת עם החברה הערבית. **נוסף על כך, לפי ההחלטה, האוצר יקצה 250 מיליון ש"ח להתמודדות עם שינויי האקלים ביישובי החברה הערבית. התוכנית נמצאת כעת בתהליכי הכנה.** התוכנית היא חלק מהחלטת ממשלה "לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026", שהיא המשך של החלטה 922 של הממשלה ה-34,⁸⁹ שתמכה בפיתוח החברה הערבית בשנים 2016–2020; אולם, בהחלטה 922 לא הייתה התייחסות לנושא הסביבה, אשר טופל בהחלטה נפרדת, תוכנית "סביבה שווה". ההחלטה החדשה, 550, מתייחסת גם ליישובים הבדואים בנגב.⁹⁰

בהמלצות שהוגשו לשרה להגנת הסביבה לקראת ההכרזה על התוכנית על ידי ג'מילה הרדל ואכים מעמותת אזרחים למן הסביבה, נאמר שהתמודדות עם האתגרים הסביבתיים של הרשויות המקומיות הערביות צריכה לכלול התייחסות לחיזוק כוח האדם ברשויות המקומיות; הקמת מחלקות סביבתיות; שיפור התאום וחלוקת הסמכויות בין הרשויות המקומיות לבין גופים האזוריים; שינוי שיטת הקולות הקוראים הבעייתית; הקמת צוות מקצועי לניהול הפסולת ברשויות הערביות; טיפול בהפרדת פסולת ומחזור; ניקוי אתרי פסולת גדולים ובעייתיים והגברת האחריות על השלכת פסולת לא חוקית; גיבוש מדיניות בתחום תחנות המעבר וסגירת תחנות מעבר לא חוקיות; הגברת האכיפה; פיקוח על המכרזים לאיסוף פסולת, שבחלקם מעורבים קבלנים שהם עבריינים סביבתיים; בחינה מחודשת של צווי ניקיון שאינם אפקטיביים; תכנון ההתמודדות של הרשויות הערביות עם שינויי האקלים, תוך הקצאת תקציב לכך.⁹¹

⁸⁹ החלטה 922 של הממשלה ה-34, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2022, 30 בדצמבר 2015.

⁹⁰ רותם שמאי, אגף למדיניות סביבתית ואסטרטגיה במשרד להגנת הסביבה, שיחות טלפון, 13 בספטמבר, 22 בנובמבר 2021.

⁹¹ ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת אזרחים למען הסביבה, דוא"ל, 15 ביולי 2021.

נספחים

נספח 1: סביבה שווה – ההתחייבויות, התשלומים, ושיעור ניצול ההתחייבויות, לפי רשויות**מקומיות, מאי 2021⁹²**

הרשות המקומית	מחוז	סך ההתחייבויות בש"ח	סך התשלום בש"ח	שיעור ניצול ההתחייבויות
עיריית שפרעם	צפון	4,794,000	4,793,123	100%
איגוד ערים אגן בית נטופה סח'נין	צפון	4,107,000	4,093,890	100%
מועצה מקומית עראבה	צפון	2,995,000	2,986,707	100%
מועצה מקומית אבו סנאן	צפון	2,574,000	2,562,089	100%
מועצה מקומית בסמ"ה	חיפה	2,339,000	2,331,714	100%
מועצה מקומית בועיינה-נוג'ידאת	צפון	1,973,000	1,970,746	100%
מועצה מקומית כפר קמא	צפון	1,867,000	1,863,381	100%
מועצה מקומית עין קיניה	צפון	1,783,000	1,738,000	100%
עיריית כפר קאסם	מרכז	1,750,000	1,750,000	100%
עיריית אל-טירה	מרכז	1,750,000	1,745,600	100%
מועצה מקומית עילבון	צפון	1,728,000	1,727,999	100%
מועצה מקומית ג'לג'וליה	מרכז	1,350,000	1,350,000	100%
מועצה מקומית כפר ברא	מרכז	1,350,000	1,350,000	100%
עיריית סח'נין	צפון	3,752,000	3,719,524	99%
מועצה מקומית ג'דידה-מכר	צפון	3,029,000	2,991,080	99%
מועצה מקומית עיספיא	חיפה	2,569,000	2,509,568	98%
מועצה מקומית כאוכב אבו אל-היג'א	צפון	2,294,000	2,243,450	98%
מועצה מקומית ערערה	חיפה	3,382,000	3,259,351	96%
מועצה מקומית עין מאהל	צפון	3,311,000	3,170,144	96%
מועצה מקומית בית ג'ן	צפון	2,441,000	2,348,916	96%
עיריית טייבה	מרכז	6,104,000	5,820,760	95%
מועצה מקומית פורידיס	חיפה	2,577,000	2,439,733	95%
מועצה מקומית טורעאן	צפון	2,560,000	2,431,330	95%

⁹² אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 30 במאי 2021.

הרשות המקומית	מחוז	סך ההתייבויות בש"ח	סך התשלום בש"ח	שיעור ניצול ההתייבויות
מועצה מקומית כפר יאסיף	צפון	2,308,000	2,202,474	95%
מועצה מקומית אכסאל	צפון	4,048,000	3,794,140	94%
מועצה מקומית ריינה	צפון	3,724,000	3,518,751	94%
מועצה מקומית נחף	צפון	2,983,000	2,801,835	94%
מועצה מקומית עילוט	צפון	2,968,000	2,784,865	94%
מועצה מקומית כפר קרע	חיפה	2,948,000	2,779,155	94%
מועצה מקומית ג'סר א-זרקא	חיפה	2,689,000	2,522,808	94%
מועצה מקומית בוקעאתא	צפון	2,484,000	2,333,644	94%
מועצה מקומית שעב	צפון	2,098,000	1,963,363	94%
מועצה מקומית פסוטה	צפון	1,853,000	1,750,085	94%
מועצה מקומית באקה אל-ערבייה	חיפה	4,075,000	3,802,269	93%
מועצה מקומית בענה	צפון	2,446,000	2,286,083	93%
מועצה מקומית דיר חנא	צפון	2,022,000	1,879,935	93%
מועצה מקומית איעבלין	צפון	2,525,000	2,331,740	92%
מועצה מקומית ג'ת	חיפה	2,493,000	2,285,348	92%
מועצה מקומית טובא-זנגריה	צפון	2,157,000	1,986,305	92%
מועצה מקומית סאג'ור	צפון	2,010,000	1,840,656	92%
איגוד ערים המשולש הדרומי	מרכז	17,521,000	15,938,279	91%
מועצה מקומית מזרעה	צפון	2,382,000	2,173,305	91%
מועצה מקומית כפר כנא	צפון	3,906,000	3,517,639	90%
מועצה מקומית דבורייה	צפון	3,129,000	2,813,826	90%
מועצה מקומית מג'ד אל-כרום	צפון	3,065,000	2,753,899	90%
מועצה מקומית ג'וליס	צפון	2,070,000	1,865,357	90%
מועצה מקומית ביר אל-מכסור	צפון	3,045,000	2,724,308	89%
מועצה מקומית מע'אר	צפון	3,141,000	2,767,148	88%
מועצה מקומית זרזיר	צפון	2,954,000	2,605,149	88%
מועצה מקומית כפר מנדא	צפון	2,917,000	2,562,933	88%
מועצה מקומית שיבלי	צפון	2,842,000	2,491,932	88%

הרשות המקומית	מחוז	סך ההתייבויות בש"ח	סך התשלום בש"ח	שיעור ניצול ההתייבויות
מועצה מקומית ראמה	צפון	2,561,000	2,260,818	88%
מועצה מקומית אל-ע'ג'ר	צפון	1,818,000	1,606,191	88%
מועצה מקומית כאבול	צפון	2,560,000	2,226,290	87%
מועצה מקומית בסמת טבעון	צפון	2,241,000	1,916,128	86%
מועצה אזורית בוסתאן אל-מרג'	צפון	2,961,000	2,430,895	82%
מועצה מקומית מג'דל שמס	צפון	2,385,000	1,967,418	82%
מועצה אזורית אל-בטוף	צפון	2,161,000	1,771,048	82%
מועצה מקומית דאלית אל-כרמל	חיפה	2,892,000	2,343,079	81%
אשכול יישובי בית הכרם	צפון	1,500,000	1,187,627	79%
מועצה מקומית זמר	מרכז	2,098,000	1,631,395	78%
עיריית טמרה	צפון	5,969,000	4,565,278	76%
מועצה מקומית משהד	צפון	2,989,000	2,277,173	76%
מועצה מקומית יאנוח-ג'ת	צפון	2,644,000	1,968,372	74%
מועצה מקומית דיר אל-אסד	צפון	2,705,000	1,967,861	73%
איגוד ערים גליל מערבי	צפון	1,140,000	829,319	73%
מועצה מקומית כסרא-סמיע	צפון	2,210,000	1,558,988	71%
מועצה מקומית חורפיש	צפון	2,070,000	1,460,690	71%
עיריית נצרת	צפון	8,072,000	5,240,329	65%
מועצה מקומית מעיליא	צפון	1,874,000	1,190,642	64%
מועצה מקומית מסעדה	צפון	1,888,000	1,190,642	63%
איגוד ערים מפרץ חיפה	חיפה	1,140,000	722,513	63%
איגוד ערים שרון כרמל חדרה	חיפה	1,140,000	672,000	59%
מועצה מקומית כעבייה-טבאש-חג'אג'רה	צפון	1,986,000	1,142,465	58%
מועצה מקומית פקיעין	צפון	3,182,000	1,755,178	55%
מועצה מקומית יפיע	צפון	3,703,000	1,990,094	54%
מועצה מקומית גוש חלב (אל-ג'ש)	צפון	1,860,000	914,915	49%
מועצה מקומית מעלה עירון	חיפה	2,723,000	1,194,319	44%
עיריית אום אל-פחם	חיפה	18,995,000	6,096,419	32%

הרשות המקומית	מחוז	סך ההתחייבויות בש"ח	סך התשלום בש"ח	שיעור ניצול ההתחייבויות
מועצה מקומית ירכא	צפון	2,770,000	832,442	30%
עיריית קלנסווה	מרכז	1,750,000	388,990	22%
מועצה אזורית גולן	צפון	1,140,000	0	0%
סך הכול		250,309,000	203,828,381	81%

נספח 2: תקציב החלטה 546 של הממשלה ה-33 לסיוע לרשויות המקומיות הבדואיות

בנגב – התחייבויות, תשלומים ושיעור ניצול ההתחייבויות, לפי רשויות מקומיות,

מאי 2021⁹³

הרשות המקומית	סך ההתחייבויות	סך התשלום	שיעור ניצול תקציב
מועצה מקומית תל שבע	3,157,014	2,378,993	75%
מועצה אזורית אל-קסום	14,890,890	11,007,421	74%
מועצה מקומית שגב שלום	2,216,901	1,493,139	67%
מועצה מקומית כסיפה	3,219,782	2,056,926	64%
מועצה אזורית נווה מדבר	12,990,647	7,416,535	57%
מועצה מקומית ערעה בנגב	2,875,795	1,573,166	55%
מועצה מקומית חורה	3,239,503	1,524,687	47%
מועצה מקומית לקייה	2,458,012	835,488	34%
עיריית רהט	6,821,869	1,310,188	19%
סך הכול	51,870,413	29,596,542	57%

⁹³ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 30 במאי, 7 ביוני 2021. כאמור, בפילוח הנתונים לפי רשויות מקומיות בטבלה זו נכללים נתונים על הניצול התקציבי של סעיפים 1-4 בטבלה 3 לעיל, ולא הסעיפים האחרים, שכן המשרד להגנת הסביבה לא מסר מידע מדויק על ניצול התקציב סעיפים אלה, או שהתקציב שלהם לא נוצל כלל.