



הסדרת משק הפסולת בישובים הערביים, הדרוזיים והבדואיים

כתיבה: ד"ר אילה אליהו | אישור: שירי ספקטור-בן ארי
תאריך: ג' בכסלו תש"ף, 1 בדצמבר 2019

סקירה

תוכן העניינים

1.....	תמצית.....	1
4.....	מבוא.....	1.1
7.....	"סביבה שווה": התוכנית להסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית	2.2
8.....	רכיבי התוכנית ויעדיה.....	2.1
9.....	הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית.....	2.2
10.....	תקציב התוכנית: תכנון וביצוע.....	2.3
15.....	יישום התוכנית.....	2.4
22.....	הערכת התוכנית.....	2.5
23.....	חסמים ביישום התוכנית "סביבה שווה".....	2.6
25.....	התוכנית להקמת מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים בנגב.....	3.3
26.....	רכיבי התוכנית.....	3.1
26.....	הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית.....	3.2
27.....	תקציב התוכנית – תכנון וביצוע.....	3.3
32.....	יישום התוכנית.....	3.4
35.....	חסמים ביישום התוכנית להקמת מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים בנגב.....	3.5
37.....	סיכום.....	4.4
38.....	נספחים.....	

תמצית

נושא מסמך זה הוא הטיפול בפסולת ברשויות המקומיות הערביות, הבדואיות והדרוזיות בישראל, ונדונות בו שתי תוכניות שמופעלות על סמך החלטות ממשלה: האחת – לטיפול בפסולת בכלל הרשויות המקומיות של החברה הערבית, והשנייה – לטיפול בפסולת ברשויות המקומיות של החברה הבדואית בנגב.

דירוגן החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות הערביות והבדואיות נמוך ביחס לכלל הרשויות בישראל. פער זה בא לידי ביטוי גם במצבן הירוד של התשתיות הסביבתיות ברשויות המקומיות אלה, ובכלל זה תשתיות הטיפול בפסולת.

התוכנית להסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, המכונה "סביבה שווה", מטרתה להסדיר את משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית.

- התקציב שהוקצה לתוכנית במסגרת תקציב המשרד להגנת הסביבה על ידי הקרן לשמירת הניקיון הסתכם בכ-300 מיליון ש"ח לשנים 2014–2017, ולאחר מכן הוארכה התוכנית עד לסוף שנת 2019. בתוכנית משתתפות 75 רשויות מקומיות ערביות, וכן גופים ורשויות שמספקים להן שירותים ובהם חמישה איגודי ערים, אשכול אחד ומועצה אזורית אחת.
- אלה רכיבי התוכנית: תכנון של הטיפול בפסולת בסיוע ליווי מקצועי, החלפת כלי אצירה, הגדלת שיעור איסוף הפסולת ומחזור, שיקום מפגעי פסולת וקידום פרויקטים סביבתיים, הקמת תשתיות אזוריות ומקומיות למחזור פסולת, הגברת האכיפה בנוגע לטיפול במפגעי פסולת וקידום הסברה בנושא.
- מכ-300 מיליון ש"ח שיועדו לתוכנית הוצאו התחייבויות לרשויות המקומיות בסכום של 240.87 מיליון ש"ח, כלומר כ-80% מהמסגרת התקציבית שהוקצתה (נכון לאוגוסט 2019). מן ההתחייבויות שהועברו שולמו בפועל 123.93 מיליון ש"ח, כך ששיעור הניצול של כלל ההתחייבויות שניתנו על ידי הקרן לרשויות הוא **51%**. כיוון ששיעור ההתחייבויות שניתנו בפועל מתוך התקציב שיועד לתוכנית הוא כ-80%, שיעור ביצוע התקציב הכולל של התוכנית עד אוגוסט 2019 היה כ-41%. כמו כן, במקביל לתקצוב התוכנית במסגרת החלטת הממשלה 1496, הוקצו תקציבים נוספים לנושא הפסולת ביישובי החברה הערבית בהחלטות ממשלה נוספות. כך, בין השאר, במסגרת תקצוב הקמתם והפעלתם של אשכולות אזוריים, הוקצו תקציבים גם לנושא הגנת הסביבה: משרד הפנים הקצה כ-16 מיליון ש"ח והמשרד להגנת הסביבה הקצה כ-750 מיליון; חלק מהסכום נוצל לטיפול בפסולת. במסגרת זו, מתכנן משרד הפנים לסבסד הכשרה של מנהלי אגפי שפ"ע (שיפור פני העיר) ברשויות המקומיות הערביות בשנה הקרובה. כמו כן, בהחלטת ממשלה 1480 בנושא חיזוקם של יישובים בדואים בצפון נקבע כי המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר יקצו 5 מיליון ש"ח כל אחד לטיפול בפסולת ביישובים אלו. על פי המשרד להגנת הסביבה, תקציב זה יועד לטיפול בגזם ופסדים, אולם משרד האוצר טרם העביר את חלקו בתקציב. יצוין כי משרד האוצר לא השיב לפנייתנו בנושא.
- לפי המשרד להגנת הסביבה, הפערים בין ההתחייבויות שניתנו לבין ניצול התקציב נובעים בעיקר מעיכובים בהתחלת הפעילות של התוכנית (שכן היא נדחתה מ-2014 ל-2016) ומקשיים בניצול התקציב עבור פעולות אזוריות (הקמת תשתיות אזוריות, תגבור האכיפה ועוד). יש הבדלים ניכרים בין הרשויות המקומיות בשיעור ניצול התקציב.

- **תוכניות עבודה ולייווי תפעולי:** בכל הרשויות המשתתפות בתוכנית פעלו יועצים לניהול משק הפסולת ונכתבו תוכניות תפעוליות. מהמסמך עולה כי הדעות חלוקות בנוגע לטיבו של תהליך העבודה עם היועצים.
- **פריסת כלי אצירה והתקשרות עם קבלני פיניו פסולת:** הוצבו כלי אצירה ברחבי כל הרשויות המקומיות, וכמה מהרשויות ערכו שינויים בהתקשרויות עם קבלני פיניו פסולת. ואולם, על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, אי-אפשר לקבוע איך השפיעו צעדים אלה על היקף הפסולת המפונה למטמנות מוסדרות בעקבות התוכנית. זאת ועוד, לא היו למשרד נתונים על ההתקשרויות של הרשויות המקומיות עם תאגידי המחזור.
- **שיקום מפגעי פסולת:** לפי המשרד להגנת הסביבה, במסגרת התוכנית טופלו מאות מפגעי פסולת ברשויות המקומיות. בכמה מהרשויות נעשו פרויקטים סביבתיים כגון הקמת פארק או טיילת במקום המפגע כדי למנוע השלכה חוזרת של פסולת במקום ששוקם, אולם **גורמים במרכז לשלטון מקומי טוענים כי במקומות רבים ששוקמו השלכת הפסולת נמשכה והמצב חזר לקדמותו.**
- **אכיפה:** על פי דוח מבקר המדינה ודוח ועדת המשנה של ועדת הפנים של הכנסת לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפת פסולת בשטחים פתוחים, מרבית השרפות של פסולת המושלכת שלא כחוק נעשות בשטחי יישובי החברה הערבית או סמוך אליהם. לתופעה זו סיבות רבות, ובהן המחסור בתשתיות לפינוי פסולת ולטיפול בה ביישובים אלה, היעדר סנקציות אפקטיביות, מחסור בתקציב ובכוח אדם ומחסור בכלי אכיפה מספקים, לצד ריבוי של גורמי אכיפה וחוסר תיאום ביניהם. התוכנית "סביבה שווה" הייתה אמורה להסיר כמה מחסמי האכיפה, בין השאר באמצעות תקצוב פעילות אכיפה סביבתית על ידי איגודי הערים, היחידות הסביבתיות והאשכולות. תקציב האכיפה שנקבע בתוכנית שימש לרכישת ציוד אכיפה, תשלום שכר למפקחים והכשרת עובדי הרשויות המקומיות לאכיפה סביבתית, ושיעור הניצול של התקציב היה 42%. מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש לקבל נתונים בדבר צווי הניקיון שהוצאו במסגרת התוכנית, אולם מידע זה לא נמסר מן המשרד.
- **חינוך והסברה:** תקציב לחינוך והסברה ניתן ל-18 רשויות מקומיות. שיעור הניצול של סעיף זה בתקציב הוא 42%. כמה מהרשויות ניצלו את התקציב למטרה שלשמה הוקצה, ואחרות ביקשו להסיט את התקציב לפעולות אחרות בתחום השמירה על הניקיון. גורמי המקצוע חלוקים בדבר איכות הפעולות שנעשו בתחום זה.
- על פי החלטת הממשלה, על המשרד להגנת הסביבה לדווח על התקדמות ביצוע התוכנית מדי חצי שנה. מאז תחילת התוכנית בשנת 2014 ועד היום מסר המשרד לממשלה דיווח בנושא פעם אחת בלבד.
- בתוכנית הוגדרו מדדי הערכה, אך טרם נעשתה הערכה של התוכנית. הערכה זו אמורה להיעשות ב-2020. לפי המשרד, השפעתה החיובית של התוכנית ניכרת בהגברת המעורבות ושיתוף הפעולה של ראשי הרשויות המקומיות ובהגברת המודעות של התושבים, המתבטאת בהתרבות התלונות על מפגעי פסולת. לעומת זאת, לפי כמה גורמים מקצועיים, התוכנית לא נתנה לרשויות המקומיות כלים מקצועיים שייצרו שינוי משמעותי וארוך טווח בתחום הטיפול בפסולת אלא מענים נקודתיים בלבד.
- לפי כמה גורמי מקצוע, החסמים העיקריים ביישום התוכנית הם קשיים בניהול התוכנית ותקצובה (ובפרט הימשכות תהליכים בירוקרטיים ואי-העברת התחייבויות עבור 20% מתקציב התוכנית); קשיים בטיפוח כוח

אדם איכותי בתחום הטיפול בפסולת ברשויות המקומיות במטרה לשמר את הישגי התוכנית לטווח הארוך; חוסר תיאום וחוסר שיתוף פעולה בין גופי ממשל בזמן הכנת התוכנית ותוך כדי פעילותה; קשיים בקידום הקמתן של תשתיות אזוריות לטיפול בפסולת; קשיים ביצירת כלי אכיפה יעילים ובהפעלתם.

התוכנית להקמה והפעלה של מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים באזור הדרום נועדה לטיפול

בפסולת ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב.

- התוכנית תוקצבה ב-81.28 מיליון ש"ח לשנים 2013–2017, ולאחר מכן הוארכה עד לסוף שנת 2019.
- אלה רכיבי התוכנית: תכנון וניהול של משק הפסולת במועצות המקומיות; הקמת מערך לפינוי פסולת ביתית במועצות האזוריות; הקמת תשתיות מחזור אזוריות ומקומיות (הקמת תחנות מעבר); שיקום ופינוי של מפגעי פסולת; שיקום נחלים בקרבת היישובים; חינוך והסברה; אכיפה ופיקוח (הקמת איגוד ערים); טיפול בפגרים ובפסדים. מ-81.28 מיליון ש"ח שיועדו לתוכנית הוצאו התחייבויות לרשויות המקומיות בסכום של 60.5 מיליון ש"ח (כ-74% מהתקציב המתוכנן), ומהם שולמו בפועל כ-25.61 מיליון ש"ח, **שהם כ-42% מסכום ההתחייבות וכ-32% מסך התקציב שיועד לתוכנית בהחלטות הממשלה**. יצוין כי **מאז תחילת שנת 2019 המשרד לא אישר התחייבויות לתוכנית כלל**.
- ברוב המקרים ההתחייבויות התקציביות הועברו כמתוכנן, מלבד בשלושת הסעיפים האלה: סעיף התכנון וההקמה של מערך הפסולת במועצות האזוריות, שבו **הועברו 81% מהתקציב המתוכנן**, וסעיפי תשתיות המחזור והאכיפה, שבהם **לא הועבר תקציב על פי ההתחייבות כלל**. יש הבדלים ניכרים בין הסעיפים מבחינת שיעור ניצול של התקציב שהועבר על פי ההתחייבות, ויש הבדלים בין הרשויות המקומיות מבחינת שיעור ניצול התקציב.
- הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב מקבלות תמיכה לטיפול בפסולת ממשרד הפנים בסך 63 מיליון ש"ח לשנים 2017–2021 שלא במסגרת התוכנית. בנוסף, החלטת הממשלה 2397 מקצה תקציבים לחיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, ובמסגרת זו הרשויות יכולות, בין השאר, לבחור בחיזוק תחום השפ"ע, ולהשתמש בתקציב לגיוס תקנים ייעודיים או לביצוע פעולות ביישוב. עד כה, כמה רשויות כבר הגישו בקשות לתקצוב משרות למנהלי אגפים אלה.
- תוכניות עבודה: כל הרשויות הגישו תוכניות עבודה לאישור המשרד.
- מערך פינוי פסולת: במועצות המקומיות השתמשו בתקציב לשיפור המערך לפינוי פסולת, וניצלו 92% ממנו. במועצות האזוריות, שבהן מערך פינוי הפסולת היה מינימלי מלכתחילה, החלו בפיתוח מערך זה (בסך הכול נוצלו 49% מהתקציב): באל-קסום הוצבו פחים ברוב היישובים, והמועצה נותנת שירותי פינוי חלקיים באזורי ההתיישבות הלא-מוסדרת; במועצה האזורית נווה מדבר הוצבו פחים רק ביישוב קצר א-סר. רוב הרשויות המקומיות הצטרפו לאשכולות האזוריים; במסגרת זו, חלק מהרשויות הצטרפו למרכזי פינוי פסולת בתנאים טובים יותר, קיבלו סיוע ברכישת כלי אצירה ועוד; עם זאת, כמה מהרשויות לא הצטרפו למרכזי פינוי פסולת של האשכולות, בגלל שיש בהן קשיים ייחודיים בתחום התשתיות.
- התקשרויות עם תאגידי מחזור: שיעור מחזור הפסולת ברשויות המקומיות הבדואיות נמוך מאוד (2%); כמה מהרשויות המקומיות התקשרו עם תאגידי מחזור.

- **שיקום מפגעי פסולת:** כל הרשויות המקומיות קיבלו תקציב לשיקום אתרים בשטחים שבהם יש מפגעי פסולת, אך שיעור ניצול התקציב בסעיף זה הוא רק 22%. כמו כן, ניתנו התחייבויות לכל הרשויות המקומיות עבור שיקום נחלים, אך העבודות לא הסתיימו ולא הועברו תשלומים, ולכן, על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, שיעור ניצול התקציב הוא 0%.
- **תשתיות מחזור אזוריות:** יש שתי תוכניות להקמת תחנות מעבר לפסולת יבשה, בחורה וברהט, אך טרם הועברה התחייבות תקציבית להקמתן.
- **אכיפה:** ברשויות המקומיות הבדואיות יש פשיעה סביבתית חמורה (בעיקר השלכת פסולת ושרפת פסולת) אך הרשויות, הן הרשויות המקומיות והן המשטרה, מתקשות לנקוט פעולות אכיפה. במסגרת התוכנית הוקצה תקציב לשיפור האכיפה עבור האשכולות, אך ההתחייבויות טרם הועברו.
- **טיפול בפגרים ופסדים:** התוכנית לטיפול בפגרים ופסדים הוכנה בשיתוף עם רשות הטבע והגנים (רט"ג), הרשות ביצעה אותה והשתתפה במימונה, והתקציב נוצל במלואו.

לפי גורמי מקצוע, יש כמה חסמים ביישום התוכנית. אחד החסמים העיקריים הוא קשיים בניהול התוכנית ובניצול התקציב (רק כ-42% מהתקציב שהועבר לפי ההתחייבות נוצל, ולא הועברו כל התחייבויות בתוכנית מתחילת שנת 2019). חסם אחר הוא התשתיות הבעייתיות ברשויות המקומיות. בשל מצב התשתיות קשה להגיע לחתימה על הסכמי עבודה עם קבלני פינוי פסולת. הקבלנים דורשים מהרשויות המקומיות הבדואיות בנגב את התשלום הגבוה ביותר בארץ לפינוי של טונה פסולת, ולעיתים אף מסרבים לעבוד איתן. התוצאה היא שעדיין אין פריסה מלאה של פחים ומתקני מחזור בכל היישובים, ולא ניתנים שירותים מלאים וסדירים של פינוי אשפה. בסעיפי התוכנית הנוגעים לפעולות אזוריות – תשתיות מחזור ואכיפה – לא הועברו התחייבויות כלל, על אף המחסור בתשתיות מחזור והפשיעה הסביבתית החמורה. עוד חסם הוא המחסור במידע והנתונים הלא-אחידים על האוכלוסייה הבדואית בנגב, המקשים את תכנון מערך הפסולת.

1. מבוא

**מסמך זה עוסק
בטיפול בפסולת
ברשויות המקומיות
הערביות, הבדואיות
והדרוזיות בישראל
ובסיוע הממשלתי
לשיפור מערך הטיפול
בפסולת ברשויות אלו**

מסמך זה עוסק בטיפול בפסולת ברשויות המקומיות הערביות, הבדואיות והדרוזיות בישראל ובסיוע הממשלתי לשיפור מערך הטיפול בפסולת ברשויות אלו. המסמך מתמקד בשתי תוכניות שהוכנו מכוח החלטות ממשלה בנושא: האחת – לטיפול בפסולת בכלל הרשויות המקומיות של החברה הערבית, והשנייה – לטיפול בפסולת ברשויות המקומיות של החברה הבדואית בנגב. לרשויות המקומיות של החברה הבדואית בנגב יש מאפיינים ייחודיים – הן מאפיינים חברתיים-כלכליים של האוכלוסייה והן מאפיינים מוניציפליים כגון מצב התשתיות והשירותים הציבוריים בהן.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס), החברה הערבית, הדרוזית והבדואית בישראל מנתה בסוף שנת 2018 כ-1.88 מיליון תושבים (20.9% מכלל האוכלוסייה).¹ **מ-257**

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס), [הודעה לתקשורת: בפתחה של שנת 2019 – כ-9 מיליון תושבים במדינת ישראל](#), 31 בדצמבר 2018.

הרשויות המקומיות בישראל כ-85 רשויות מקומיות מוגדרות "יישובים לא יהודיים", ורוב האוכלוסייה בהן שייכת לחברה הערבית, לחברה הדרוזית ולחברה הבדואית (במסמך זה המונח "רשויות מקומיות ערביות" יכלול את יישובי החברה הדרוזית ואת יישובי החברה הבדואית, אלא אם כן יצוין אחרת).²

92% מהרשויות המקומיות הערביות הן בתחתית הדרוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס

92% מהרשויות המקומיות הערביות הן בתחתית הדרוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס, באשכולות 1-4.³ על פי מחקר של קבוצת חוקרים מאוניברסיטת תל אביב ומאוניברסיטת חיפה שנכתב עבור מרכז השלטון המקומי בישראל, המדרג החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות הערביות נמוך ביחס לכלל הרשויות המקומיות בגלל חסמים מכמה וכמה סוגים: חסמים תרבותיים (מבנה חמולתי ופטריארכלי), חסמים מבניים (רמת ריכוזיות גבוהה של השלטון המרכזי, מיקום בפריפריה), חסמים כלכליים ותכנוניים (שוק עבודה לא מפותח, ריבוי קרקעות פרטיות, הכנסות עצמיות נמוכות של הרשויות המקומיות) וחסמים חיצוניים (תקצוב ממשלתי חסר לאורך השנים). ככלל, עולה מהמחקר כי **חסמים אלו מגבירים את התלות של הרשויות הערביות בתמיכה ובסיוע של השלטון המרכזי.**⁴

על פי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, על הרשויות המקומיות לפעול לשמירה על איכות הסביבה, להסדרת תשתיות הביוב ושאר מערכות התברואה ולמניעת מפגעים סביבתיים שעלולים להזיק לבריאות התושבים ולפגוע באיכות חייהם.⁵ גורמים רבים משפיעים על יכולתן של הרשויות המקומיות לעסוק בנושאים סביבתיים, ובהם האיתנות הפיננסית של הרשות המקומית, כוח האדם והתקציב במחלקה לאיכות הסביבה, השתייכותה של הרשות לאיגוד ערים לאיכות הסביבה וקיומן של עמותות העוסקות בנושאים סביבתיים באזור.⁶

מצב התשתיות הסביבתיות ברשויות המקומיות הערביות, ובכלל זה מערך הטיפול בפסולת, ירוד לעומת המצב בכלל הרשויות בישראל

מצבן של התשתיות הסביבתיות ברשויות המקומיות הערביות, ובכלל זה מערך הטיפול בפסולת, ירוד לעומת המצב בכלל הרשויות 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 (למשל בגליל המערבי) יש מחסור

² רינת בניטה, [רשויות מקומיות בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במאי 2015.

³ הלמ"ס, [הרשויות המקומיות 2017: קובץ נתונים לעיבוד](#), שנת עדכון: 2017, כניסה: 22 ביולי 2019.

⁴ פרופ' איתי סנד, פרופ' יששכר (איסי) רוזן-צבי, פרופ' ראסם חמאייסי, רו"ח זיאד אבו-חבלה, מחקר לבדיקת [המדדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית](#), דוח סופי, מוגש למרכז השלטון המקומי בישראל, דצמבר 2015.

⁵ [פקודת העיריות](#); [פקודת המועצות המקומיות](#). רינת בניטה, [רשויות מקומיות בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במאי 2015.

⁶ שירי ספקטור בן-ארי, [איכות הסביבה ביישובי החברה הערבית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באפריל 2016.

במתקני קצה לקליטת פסולת (בעיקר פסולת בניין ופסולת גושית)⁷ והדבר גורם להשלכת פסולת בשטחים פתוחים, לשרפה מכוונת של פסולת ולריבוי מפגעים סביבתיים.⁸

אפשר ללמוד על רמת השירותים שהרשויות המקומיות הערביות נותנות לתושביהן בתחום הטיפול בפסולת גם מסקרים בנושא שביעות הרצון של האזרחים ממצב סביבתם הקרובה ומהשוואת נתוני האזרחים הערבים בסקרים אלו לנתוני האוכלוסייה הכללית. כך, לפי הסקר החברתי של הלמ"ס, בשנת 2014 דיווחו 44% מהאזרחים הערבים על לכלוך וזבל ברחובות ובשטחים ציבוריים באזור מגוריהם (לעומת 38% בכלל האוכלוסייה); 40% מהערבים דיווחו כי הם מרוצים מהניקיון באזור מגוריהם (לעומת 56% בכלל האוכלוסייה); 54% מהערבים היו מרוצים משירותי איסוף האשפה באזור מגוריהם (לעומת 71% בכלל האוכלוסייה); רק 14% מהערבים היו מרוצים משירותי האיסוף למחזור באזור מגוריהם (לעומת 57% בכלל האוכלוסייה).⁹

על פי נתוני הלמ"ס, **בחברה הערבית מייצרים פחות פסולת לנפש לעומת כלל האוכלוסייה:** באוכלוסייה הכללית אזרח מייצר 1.72 ק"ג פסולת ליום בממוצע, ואילו אזרח בחברה הערבית מייצר 1.31 ק"ג פסולת ליום בממוצע.¹⁰ ייתכן שהפער בנתונים מלמד שהתושבים הערבים מייצרים בממוצע פחות פסולת לעומת כלל האוכלוסייה, אולם ייתכן גם שכמויות הפסולת הנאספות ביישובים הערביים קטנות יותר מפני שמערך איסוף הפסולת ביישובים אלה יעיל פחות ממערכי האיסוף המופעלים בכלל היישובים. אם כן, ייתכן שהפער בנתונים נובע מכך שחלק מהפסולת המיוצרת ביישובים הערביים מושלכת או נשרפת שלא כחוק, ולכן אינה נכללת באומדן הפסולת המיוצרת.

לפי נתוני הלמ"ס, **אוכלוסיית הבדואים בנגב מנתה בשנת 2017 249,623 תושבים:** 186,623 תושבים (75%) ביישובים מוסדרים וכ-63,000 תושבים (25%) בהתיישבות הלא-מוסדרת ("הפזורה הבדואית"). **היישובים המוסדרים** (עירייה אחת, שש מועצות מקומיות ושתי מועצות אזרחיות) **מדורגים במדרג החברתי-כלכלי באשכול 1 (הנמוך ביותר);** ההתיישבות הלא-מוסדרת מתקיימת בלא חיבור או עם חיבור חלקי בלבד לתשתיות ושירותים חיוניים כגון מים, חשמל ושירותי רפואה.¹¹ **המצב הכלכלי הקשה של הרשויות המוסדרות משפיע על**

⁷ **פסולת בניין:** פסולת הנוצרת בתהליכי בנייה ושיפוצים. **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).

⁸ שירי ספקטור בן-ארי, [איכות הסביבה ביישובי החברה הערבית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באפריל 2016.

⁹ הלמ"ס, [הסקר החברתי, נושאים ייחודיים: איכות הסביבה והון חברתי, 2014](#), ירושלים, ספטמבר 2016.

¹⁰ תומר כהן, תחום חקלאות, סביבה ואנרגיה, אגף בכיר תשתית-כלכלה, הלמ"ס, דוא"ל, 18 ביולי ו-6 באוגוסט 2019.

¹¹ הלמ"ס, הודעה לתקשורת, [יישובים בישראל בעשור 2008-2017](#), 6 בפברואר 2019; ספיר אירני, ראש ענף הפצת מידע, אגף דוברות, תקשורת והסברה, הלמ"ס, דוא"ל, 10 בספטמבר 2019; מיכל לרר, [סוגיות בהסדרת נושא הקרקעות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באוקטובר 2017.

כל היישובים הבדואיים
המוסדרים בנגב
מדורגים באשכול
הנמוך ביותר
במדרג החברתי-
כלכלי. ההתיישבות
הלא-מוסדרת
מתקיימת בלא חיבור
או עם חיבור חלקי
בלבד לתשתיות
ושירותים חיוניים

המצב הכלכלי הקשה של הרשויות הבדואיות המוסדרות משפיע על איכות הטיפול בפסולת, ובהתיישבות הבדואית הלא-מוסדרת ניתנים שירותי פינוי פסולת מצומצמים ביותר

התוכנית להסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית ("סביבה שווה") תוקצבה בכ-300 מיליון ש"ח

איכות הטיפול בפסולת ביישובים אלה. כמו כן, בהתיישבות הלא-מוסדרת ניתנים שירותי פינוי פסולת מצומצמים ביותר על ידי המועצות האזוריות.¹² כמו ביישובי החברה הערבית, גם ביישובי החברה הבדואית בנגב מייצרים פחות פסולת ביחס לכלל האוכלוסייה, כ-0.81 ק"ג לנפש ליום.¹³ כאמור, ייתכן שכמויות הפסולת הנאספות ביישובים הבדואיים קטנות יותר מפני שהתושבים מייצרים פחות פסולת, ולחלופין, ייתכן שכמויות הפסולת הנאספות קטנות יותר מפני שמערך איסוף הפסולת ביישובים אלה יעיל פחות מאשר ביישובים אחרים, והפסולת המיוצרת מושלכת ברשות הרבים או נשרפת ולא מגיעה לכדי איסוף מוסדר.

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

התוכנית להסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, המכונה "סביבה שווה", מיועדת לשיפור משק הפסולת ביישובים אלה באמצעות כמה כלים: תכנון משק הפסולת; ליווי מקצועי לרשות המקומית; הסדרת הסכמי פינוי ומחזור עם קבלנים; שיקום מפגעים; פרויקטים סביבתיים; אכיפה; חינוך והסברה. התוכנית אושרה בכמה שלבים:

- ב-23 במרץ 2014 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1496, "הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית", והוקצה למימושה תקציב של כ-101 מיליון ש"ח עבור 30 יישובים (שלב א').¹⁴
- בהחלטה נקבע כי תוקם ועדה מקצועית בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה שתלווה את התוכנית ותפעל לגיבושה של תוכנית המשך בתוספת תקציב ותוספת יישובים. הוועדה אישרה את צירופם לתוכנית של 44 יישובים נוספים (שלב ב').¹⁵
- בהמשך הוקצה ליישובים בשלב ב' תקציב של 110 מיליון ש"ח, וב-3 בפברואר 2016 הוקצה לכלל התוכנית תקציב נוסף בסך 99 מיליון ש"ח.

אם כן, התקציב שנקבע לתוכנית במסגרת החלטות הממשלה הסתכם בכ-310 מיליון ש"ח. בפועל, המסגרת התקציבית שנקבעה לתוכנית על ידי הקרן לשמירת הניקיון הייתה כ-300

¹² 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.

¹³ תומר כהן, תחום חקלאות, סביבה ואנרגיה, אגף בכיר תשתית-כלכלה, הלמ"ס, דוא"ל, 18 ביולי 2019.

¹⁴ החלטה מס' 1496 של הממשלה ה-33, [הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית](#), 23 במרץ 2014.

¹⁵ 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 במשרד להגנת הסביבה; הנ"ל, שיחת טלפון, 21 ביולי 2019; המשרד להגנת הסביבה, [סביבה שווה: טיפול בפסולת במגזר הערבי](#), כניסה: 1 ביולי 2019.

מיליון ש"ח.¹⁶ בהחלטת הממשלה מס' 1496 נקבע שהסיוע יהיה לשנים 2014–2017 (ארבע שנים) ובהחלטת ממשלה נוספת הווארכה תקופת הסיוע בשנתיים, עד לסוף שנת 2019.¹⁷ כמו כן, בהחלטת ממשלה מס' 1480 בנושא חיזוקם של יישובים בדואיים בצפון נקבע כי המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר יקצו 5 מיליון ש"ח כל אחד לטיפול בפסולת ביישובים אלה.¹⁸

2.1 רכיבי התוכנית ויעדיה

בתוכנית רכיבים שונים, ועבור חלקם קבע המשרד להגנת הסביבה יעדים מדידים (על העמידה ביעדים ראו להלן [בפרק 2.5 על הערכת התוכנית](#)).¹⁹

רכיבי התוכנית
"סביבה שווה":
תכנון הטיפול
בפסולת בליווי
מקצועי; החלפת
כלי אצירה; הגדלת
שיעור איסוף
הפסולת ומחזור;
שיקום מפגעי
פסולת וקידום
פרויקטים
סביבתיים; הקמת
תשתיות אזוריות
ומקומיות למחזור
פסולת; הגברת
האכיפה לטיפול
במפגעי פסולת
וקידום ההסברה

- **תכנון של האיסוף והטיפול בפסולת בסיוע ליווי מקצועי:** הכנת תוכנית תפעולית לטיפול בפסולת ברשות המקומית בליווי של יועץ תפעולי. התוכנית התפעולית תכלול כמה פעולות: גיבוש המלצות לטיפול בפסולת, רכישת כלי אצירה, ניתוח המכרזים הקיימים לטיפול בכל אחד מזרמי הפסולת, התקשרות עם תאגידים בתחום המחזור ועבודה מול גופים כגון משרד הפנים, קרן קיימת לישראל והחברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי.
- **תקצוב החלפת כלי אצירה:** החלפה של לפחות 65% מכלי האצירה לפסולת ביתית בכל רשות.
- **איסוף פסולת:** איסוף פסולת בשיעור הגבוה ב-15% לפחות (לא צוין ביחס לאיזו שנה), בין השאר באמצעות תגבור מערך האיסוף הקיים ואיסוף זרמי פסולת שלא נאספו עד כה.
- **מחזור פסולת:** הגדלת שיעור פסולת האריזות והפסולת האלקטרונית המועברת למחזור ב-30% (מבחינת משקל) באמצעות סיוע לרשויות המקומיות בהתקשרות עם תאגידים מתחום הטיפול בפסולת אריזות ובפסולת אלקטרונית.

¹⁶ החלטה מס' 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 במשרד להגנת הסביבה; הנ"ל, דוא"ל שיחת טלפון, 21 ביולי ו-11 בספטמבר 2019.

¹⁷ החלטה מס' 4469 של הממשלה ה-34, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית - תיקון החלטת ממשלה, 9 בינואר 2019.

¹⁸ החלטה מס' 1480 של הממשלה ה-34, תוכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואיים בצפון לשנים 2016–2020, 2 ביוני 2016.

¹⁹ החלטה מס' 1496 של הממשלה ה-33, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, 23 במרץ 2014; אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 17 באפריל 2019.

- **שיקום מפגעי פסולת וקידום פרויקטים סביבתיים:** סיוע בשיקום מפגעי פסולת והקמת פרויקטים סביבתיים (כגון פארק או טיילת) באזורים המשוקמים למניעת פגיעה חוזרת.
- **הקמת תשתיות למחזור פסולת:** סיוע בהקמת תשתיות אזוריות ומקומיות למחזור פסולת, בדגש על טיפול בפסולת הגזם, הגרוטאות והבניין, וסגירת רמפות בלתי חוקיות לריכוז פסולת ביישובים כפריים.²⁰
- **אכיפה ופיקוח:** סיוע בהגברת האכיפה לשם טיפול במפגעי פסולת, ובכלל זה הכנת תוכניות עבודה לפיקוח על ידי מפקח אזורי או מקומי המוסמך לאכיפה על פי חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח-2008,²¹ הקמת איגוד ערים חדש ועיבוי איגודי הערים, הטמעת חוקי עזר חדשים בנושא איכות הסביבה בדגש על פסולת ומחזור.
- **חינוך והסברה:** סיוע בהטמעת ערכי הקיימות והגברת המודעות לחשיבות המחזור במוסדות הלימוד והפעלת מערך הסברה בנושאים אלה בקהילה.

2.2 הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית

בהחלטת הממשלה נקבעו קריטריונים להשתתפות של הרשויות המקומיות בתוכנית:²² הרשויות ישתייכו לחברה הערבית, לחברה הבדואית ולחברה הדרוזית; הן שוכנות במחוזות צפון, חיפה או מרכז; ידורגו באשכולות 1-4 במדרג החברתי-כלכלי של הלמ"ס; יש בהן צורך בשיפור השירות הניתן בכל הקשור לתשתיות וטיפול בפסולת. **בפועל משתתפות בתוכנית כל הרשויות המקומיות הערביות בישראל**²³ מלבד הרשויות הבדואיות בנגב, המטופלות בתוכנית נפרדת (שתוצג להלן), כלומר 75 רשויות מקומיות. הרשויות הצטרפו לתוכנית בשתי פעימות: שלב א' (30 רשויות) ב-2014, ושלב ב' (44 רשויות) ב-2016.²⁴ בתוכנית משתתפות 64 מועצות מקומיות, תשע עיריות ושתי מועצות אזוריות.²⁵

²⁰ ראו למשל: המשרד להגנת הסביבה, [תוכנית אב לטיפול בפסולת יבשה: מחוז צפון](#), כניסה: 6 באוגוסט 2019.

²¹ [חוק הרשויות המקומיות \(אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים\)](#), התשס"ח-2008.

²² [החלטה מס' 1496 של הממשלה ה-33, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, 23 במרץ 2014](#); אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019.

²³ מלבד אבו גוש, שאינה נכללת בתוכנית מפני שאינה נמצאת באזור עדיפות לאומית. אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, פגישה, 19 בפברואר 2019.

²⁴ בשנה זו גם צורפה כפר קמה, שנשמטה מהתוכנית בטעות קודם לכן.

²⁵ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל ושיחת טלפון, 21 ביולי 2019.

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

בתוכנית משתתפים גם גופים ורשויות שמספקים שירותים לרשויות המקומיות הערביות. במסגרת זו משתתפים בתוכנית חמישה איגודי ערים, אשכול אחד ומועצה אזורית אחת (מועצה אזורית גולן).²⁶ לרשימת הרשויות המקומיות והגופים המשתתפים בתוכנית, ראו [נספח 1](#).

על פי החלטת הממשלה מס' 1496 **שר הפנים היה אמור להקים ועדת חקירה בדבר הקמת איגוד ערים ולהורות על הקמת איגוד ערים חדש עבור כמה רשויות מקומיות, אך הדבר לא נעשה.**²⁷ זאת ועוד, כמה רשויות מקומיות היו אמורות להצטרף לאיגודי ערים קיימים, אך רובן לא הצטרפו.²⁸ **במקום לייסד איגודי ערים חדשים הקים משרד הפנים עשרה אשכולות** (בשני שלבים: השלב הראשון – בשנים 2013–2017, והשלב השני – ב-2018) **ואליהם הצטרפו 37 מהרשויות המשתתפות בתוכנית.**²⁹ ממשד הפנים נמסר כי המשרד מקדם את הטיפול בנושאים הסביבתיים באשכולות באמצעות תקצוב התומך בתכנון מערך הפסולת המקומי והאזורי. משרד הפנים הקצה כ-3 מיליון ש"ח והמשרד להגנת הסביבה והקרן לשמירת הניקיון הקצו כ-750 מיליון ש"ח לאשכולות עבור תחום הגנת הסביבה, וחלק מן התקציב נוצל לטיפול בפסולת. נוסף על כך, משרד הפנים הקצה לאשכול בית הכרם כ-13 מיליון ש"ח לתגבור השירות בתחום הטיפול בפסולת עבור ארבע רשויות ערביות: דיר אל-אסד, בענה, נחף ומג'ד אל-כרום. עוד נמסר כי כמה רשויות (ערביות ולא-ערביות) באזור ואדי עארה פנו למשרד הפנים בבקשה להקמת אשכול, אך התהליך מתמשך בגלל מחסור באישורים הנדרשים ממועצות הרשויות, שהתעכבו בגלל הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018.³⁰

2.3 תקציב התוכנית: תכנון וביצוע

סך תקציב התוכנית הוא כ-300 מיליון ש"ח, והוא חולק לסעיפים. 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. בטבלה זו לא נכלל התקציב המתוכנן עבור כתיבת תוכניות העבודה לרשויות המקומיות שבשלב א', שכן המשרד העביר התחייבויות

²⁶ **איגוד ערים לאיכות הסביבה:** תאגיד שכמה רשויות מקומיות מקימות ומממנות ויש לו סמכויות ותפקידים בתחום הגנת הסביבה (המשרד להגנת הסביבה, [יחידות סביבתיות ואיגודי ערים לאיכות הסביבה](#), כניסה: 22 ביולי 2019). **אשכול:** צורה חדשה של איגוד ערים שבו רשויות מקומיות מתאגדות כדי לעודד פיתוח אזורי, בין השאר בתחום הגנת הסביבה (משרד הפנים, [אשכולות](#), כניסה: 22 ביולי 2019). אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 11 בספטמבר 2019.

²⁷ הנ"ל, שיחת טלפון, 21 ביולי 2019.

²⁸ המשרד להגנת הסביבה, [יחידות סביבתיות ואיגודי ערים לאיכות הסביבה](#), כניסה: 22 ביולי 2019.

²⁹ משרד הפנים, מינהל הפיתוח [מפת האשכולות](#), כניסה: 22 ביולי 2019; מיכל לרר, [אשכולות אזוריים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באוקטובר 2019; נתנאל רובינשטיין, מנהל תחום תיאום, מעקב ובקרה, מינהל הפיתוח, משרד הפנים, דוא"ל, 31 באוקטובר 2019.

³⁰ נתנאל רובינשטיין, מנהל תחום תיאום, מעקב ובקרה, מינהל הפיתוח, משרד הפנים, דוא"ל, 31 באוקטובר, 12 ו-17 בנובמבר 2019; מיכל לרר, [אשכולות אזוריים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באוקטובר 2019.

לרשויות למטרה זו כבר ב-2014, בתקציב כולל של 1.41 מיליון ש"ח, טרם התכנון התקציבי ב-2016.³¹

טבלה 1: התקציב המתוכנן לפי סעיפים³²

הסעיף בתוכנית	אופן חלוקת התקציב	סך התקציב במיליוני ש"ח
כתיבת תוכניות עבודה	80 אלף ש"ח ל-43 רשויות (שלב ב')	33.2 ³³
ליווי תפעולי	300 אלף ש"ח ל-73 רשויות לשנתיים	21.9
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 והעצמת הרשות והכשרת כוח אדם	700 אלף ש"ח למועצה מקומית ו-950 אלף ש"ח לעירייה, לשנתיים (מהם 100 אלף ש"ח לכל רשות להכשרת כוח אדם)	53.6
סיוע לשדרוג האכיפה האזורית (כוח אדם, כלי רכב)	ליחידות סביבתיות ואיגודי ערים	22.34
הקמת אתרים לטיפול בפסולת מעורבת ³⁴	אום אל-פחם ורמת הגולן ³⁵	22
שדרוג אתרים לטיפול בפסולת מעורבת לצמצום הפגיעה הסביבתית	מתקנים אזוריים	כ-15
הקמת מתקני קצה לטיפול בפסולת גושית ובגזם ³⁶	מתקנים אזוריים	45
פיתוח מנגנונים לטיפול בפסולת פסדים ³⁷		6
תוספת לצרכים בלתי צפויים		2.26
סך הכול³⁸		308.49

³¹ 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 במשרד להגנת הסביבה; הנ"ל שיחת טלפון, 21 ביולי 2019, דוא"ל, 12 ביוני 2019.

³² המשרד להגנת הסביבה, פרוטוקול הוועדה המקצועית להחלטת הממשלה 1496, סיוע להסדרת משק הפסולת במגזר הלא-יהודי, 31 בינואר 2016, הועבר על ידי אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל ושיחת טלפון, 21 ביולי 2019.

³³ יצוין כי יש חוסר התאמה מסוים בין מספר הרשויות המתוקצבות בסעיף זה לבין סך התקציב המתוכנן. יתכן והדבר נובע משינויים שערך המשרד להגנת הסביבה ברשימת הרשויות המתוקצבות בכל שלב של התוכנית.

³⁴ פסולת מעורבת: פסולת עירונית מוצקה (ממשקי בית, בתי עסק, תעשייה וחקלאות) הכוללת מרכיבים אורגניים ומרכיבים אנאורגניים מעורבים (המשרד להגנת הסביבה, [הטמנת פסולת](#), כניסה: 22 ביולי 2019).

³⁵ אתר רמת הגולן עדיין בבחינה.

³⁶ 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).

³⁷ 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).

³⁸ נוסף על כך, המשרד יסבסד לרשויות את הכניסה לאתרי פסולת מעורבת ופסולת גושית (בדרך של מתן הנחה בכניסה לאתרים).

מנ הסכום שהוקצה לתוכנית הונפקו 240.87 מיליון ש"ח כהתחייבויות לרשויות המקומיות (80% מהתקציב המתוכנן), ונוצלו בפועל 123.93 מיליון ש"ח

מהטבלה עולה כי לתוכנית הוקצו כ-308 מיליון ש"ח (כאמור, נוסף על 1.44 מיליון ש"ח שהוקצו להכנת התוכניות בשלב א'), אולם התוכנית תוקצבה על ידי הקרן לשמירת הניקיון בכ-300 מיליון ש"ח בלבד.

להלן פירוט הביצוע של תקציב התוכנית לפי סעיפים לפי נתוני אוגוסט 2019. יודגש כי שיעור הניצול שמצוין בטבלה חושב מתוך סך ההתחייבויות שהונפקו בפועל לרשויות המקומיות, ולא מתוך התקציב שתוכנן במקור לכל סעיף. על הפער שבין ההתחייבויות שהונפקו והתקציב שנוצל בפועל לבין התקציב שתוכנן במקור ראו להלן. פירוט של נתוני הביצוע לפי רשויות מקומיות מוצג בנספח 1.

טבלה 2: נתוני ביצוע של התוכנית לפי סעיפים³⁹

סעיף	מספר הרשויות שקיבלו התחייבויות	סך ההתחייבות לרשויות במיליוני ש"ח	הסכום ששולם מתוך ההתחייבות במיליוני ש"ח	שיעור ניצול התקציב מתוך ההתחייבות
תוכניות עבודה	75 רשויות ⁴⁰	4.83	3.88	80%
רכש כלי אצירה + שנת ליווי ראשונה של יועץ לרשות (*)	71 רשויות + 1 איגוד	81.25	65.62	81%
שיקום מפגעים + פרויקטים סביבתיים + שנת ליווי שנייה של יועץ לרשות (*)	74 רשויות	114.23	41.9	37%
ליווי של יועץ לאיגוד ערים או אשכול	2 איגודים + 1 אשכול	4.05	1.94	48%
חינוך והסברה	18 רשויות ⁴¹	12.4	5.17	42%
אכיפה אזורית	5 רשויות + 5 איגודים	12.85	5.43	42%
תשתיות אזוריות	1	12	0	0%
סך הכול		240.87	123.93	51%

(*) המשרד להגנת הסביבה לא יכול להפריד את נתוני התקצוב של סעיפים אלה, ולכן מסר נתון מאוחד.

מהטבלה אפשר ללמוד כי **מכלל הסכום שהוקצה במקור לתוכנית על ידי הקרן לשמירת הניקיון (כ-300 מיליון ש"ח) 240.87 מיליון ש"ח יצאו כהתחייבות לרשויות המקומיות, כלומר כ-80% מהסכום (עד אוגוסט 2019), ולא הוצאו התחייבויות כנגד 60 מיליון השקלים**

³⁹ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני, דוא"ל ושיחת טלפון, 11 בספטמבר 2019.

⁴⁰ לדברי אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, כל הרשויות המקומיות הכינו תוכנית עבודה, אך חלקן הכינו תוכניות עבודה גם עבור רשויות אחרות (וקיבלו תקציב גבוה יותר בהתאם) ולכן רק חלק מהרשויות (23 מהן) מצוינות בנתונים שהועברו מהמשרד (אורי טל, שיחת טלפון, 11 בספטמבר 2019).

⁴¹ תקציב זה ניתן לכמה מהרשויות שבשלב א' בלבד.

[שיעור הניצול של ההתחייבויות הוא 51%, ושיעור הניצול מתוך התקציב המתוכנן הוא 41%](#)

[יש פערים ניכרים בין התכנון, ההתחייבות והתשלום בפועל בסעיפים האלה: ליווי תפעולי של הרשויות, שיקום מפגעים ופרויקטים סביבתיים, הקמת תשתיות אזוריות ואכיפה](#)

הנותרים. מכלל ההתחייבויות שהועברו שולמו בפועל 123.93 מיליון ש"ח, כך ששיעור הניצול מסך ההתחייבויות שניתנו במסגרת התוכנית הוא 51%. כיוון ששיעור ההתחייבויות שניתנו מתוך התקציב שתוכנן לתוכנית הוא כ-80%, שיעור ביצוע התקציב הכולל של התוכנית עד אוגוסט 2019 היה כ-41%.

חשוב לציין שאין התאמה מלאה בין סעיפי התקציב המתוכנן (טבלה 1) ובין סעיפי התקציב שבוצע (טבלה 2). ההבדלים נובעים בין השאר מאופן העברת הנתונים מהמשרד להגנת הסביבה ומאיחוד סעיפי תקציב אשר אינם בהכרח קשורים זה בזה. לדוגמה, בנתוני המשרד להגנת הסביבה אוחדו לסעיף אחד רכש כלי אצירה ומימון לשנת הליווי הראשונה של היועץ לרשויות המקומיות. יצוין כי המשרד לא יכול להפריד בין הסעיפים, ובמקרים מסוימים הדבר מפריע לקיים מעקב סדור אחר יישום התוכנית ותקצובה. משום כך, יש קושי להעריך לפי סעיפים את שיעור הניצול התקציבי (הסכום ששולם בפועל) מתוך הסכום שתוכנן. עם זאת, אפשר להצביע על כמה פערים בולטים בין התכנון, ההתחייבות והתשלום בפועל:

- עבור הליווי התפעולי, שיקום המפגעים והפרויקטים הסביבתיים תוכננו 139.09 מיליון ש"ח,⁴² הוקצו בהתחייבות 114.23 מיליון ש"ח⁴³ ושולמו בפועל 41.9 מיליון ש"ח (שהם 37% מההתחייבות ו-30% מהתכנון).
- עבור שיפור האכיפה תוכננו 22.34 מיליון ש"ח, הוקצו בהתחייבות 12.85 מיליון ש"ח ושולמו בפועל 5.43 מיליון ש"ח (שהם 42% מההתחייבות ו-24% מהתכנון).
- עבור הקמה ושדרוג של תשתיות אזוריות תוכננו 82 מיליון ש"ח,⁴⁴ הוקצו בהתחייבות 12 מיליון ש"ח ובפועל טרם שולמו כספים בסעיף זה.

[על-פי המשרד להגנת הסביבה הפערים בין התכנון, ההתחייבות והתשלום נובעים בעיקר מאילוצי לוח זמנים ומקשיים במימוש הפרויקטים האזוריים](#)

לדברי אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, הפער בין התכנון, ההתחייבות והתשלום בפועל נובע מכמה גורמים: ראשית, היו עיכובים בביצוע התוכנית ובתקצובה (עיקר הפעילות של התוכנית החל ב-2016 ולא ב-2014); שנית, אחרי שנת 2017 לא היה אפשר להנפיק התחייבויות חדשות אלא רק להאריך את תוקפן של ההתחייבויות הקיימות, מכיוון שמועד הסיום המקורי של החלטת הממשלה היה סוף שנת 2017 (אף על פי שהוחלט להאריך את התוכנית עד לסוף 2019); שלישית, היו קשיים במימוש סעיפי התוכנית שקשורים לפרויקטים אזוריים (למשל איתור שטחים להקמת תחנות מעבר). לדברי טל,

⁴² מטבלה 1: ליווי תפעולי (21.9 מיליון ש"ח); שיקום מפגעים (48.95 מיליון ש"ח); פרויקטים סביבתיים (53.6 מיליון ש"ח). כאמור, סכום זה כולל גם 100,000 ש"ח לכל רשות להעצמת הרשות).

⁴³ כאמור בטבלה 2, בנוגע לליווי תפעולי סכום זה כולל רק את השנה השנייה של הליווי.

⁴⁴ מטבלה 1: הקמת אתרים לטיפול בפסולת מעורבת (22 מיליון ש"ח); שדרוג אתרים לטיפול בפסולת מעורבת (כ-15 מיליון ש"ח); והקמת מתקני קצה לטיפול בפסולת גושית (45 מיליון ש"ח).

כשתקום ממשלה חדשה יפעל המשרד להארכה נוספת של תוקף התוכנית ולהרחבת התקציב למימושה.⁴⁵

יש הבדלים בין סעיפי התוכנית בשיעור ניצול התקציב, וגם הרשויות נבדלות זו מזו בשיעור הניצול - החל מרשויות שניצלו את כל התקציב, וכלה ברשויות בהן שיעור הניצול נמוך מאד, או שהתקציב לא נוצל כלל

מהנתונים עולה כי יש הבדלים גדולים בין סעיפי התוכנית בשיעור ניצול התקציב ביחס להתחייבות, וכי שיעור הניצול בסעיפים שהם השלבים הראשונים בתוכנית (התקשרות עם יועץ חיצוני, הכנת תוכנית לניהול פסולת, פריסת כלי אצירה) היה גבוה יחסית (כ-80%) ואילו בסעיפים המורכבים יותר לביצוע (הקמת תשתיות אזוריות, יישום פרויקטים סביבתיים ואכיפה) שיעור הניצול היה נמוך בהרבה. כך, מכ-82 מיליון שקלים שהוקצו להקמה ושדרוג של תשתיות אזוריות לטיפול בפסולת (מעורבת, גושית ופסדים) הוצאו התחייבויות ל-12 מיליון (15%) ושיעור הניצול בפועל היה 0%.

כפי שאפשר לראות בפירוט של נתוני הביצוע לפי רשויות מקומיות בנספח 1, יש הבדלים בין הרשויות המקומיות בשיעור ניצול התקציב: יש רשויות שבהן שיעור ניצול התקציב היה 100% (כפר קמא, כפר ברא ובענה) או גבוה מאוד (איגוד ערים המשולש הדרומי - 98%; טייבה - 95%; מועצה מקומית בסמ"ה - 91%), וברשויות אחרות היה שיעור הניצול נמוך מאוד או שהתקציב לא נוצל כלל (למשל מועצה אזורית גולן - 0%; איגוד ערים גליל מערבי - 0%; כפר יאסיף - 3%; ע'ג'ר - 9%, עין קיניה - 9%).

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. לדוגמה, באשכול יישובי בית הכרם הפעולה (ליווי תפעולי) בוצעה אך רוב הסכום טרם שולם (ניצול תקציבי - 4%) שכן המשרד טרם אישר את דרישת התשלום של האשכול.⁴⁶

מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי בכמה מהסעיפים אושרו העברות בין סעיפים, ובעיקר בסעיף החינוך וההסברה, שבו כמה רשויות ביקשו וקיבלו אישור להעביר את הכספים לסעיף שיקום מפגעים.⁴⁷ עם זאת, מגורמים ברשויות המקומיות נשמעה הטענה שלא הייתה גמישות בתקציב, והדבר הקשה על הניצול התקציבי.⁴⁸

⁴⁵ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני, שיחות טלפון, 2 ביולי ו-11 בספטמבר 2019. החלטה מס' 1496 של הממשלה ה-33, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, 23 במרץ 2014; החלטה מס' 4469 של הממשלה ה-33, 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; הנ"ל, שיחת טלפון, 21 ביולי 2019.

⁴⁶ דימה גולדין, ראש תחום סביבה באשכול בית הכרם, דוא"ל, 23 ביולי 2019.

⁴⁷ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 11 בספטמבר 2019.

⁴⁸ חוסין טרביה, מנהל איגוד ערים סח'נין, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019; עת'מאן ע'נאיים, סגן מנהל אגף שפ"ע במועצה מקומית באקה אל-ערבייה, שיחת טלפון, 28 בפברואר 2019.

על פי המשרד להגנת הסביבה, חיזוק כוח האדם במחלקות השפ"ע ברשויות המקומיות הוא הכרחי להשגת מטרות התוכנית. משרד הפנים לא מתקצב הוספת תקנים ספציפיים למחלקות אלה, אולם מתכנן לסבסד הכשרה מיוחדת למנהלי אגפי שפ"ע ברשויות המקומיות הערביות בשנה הקרובה

נכתבו תוכניות תפעוליות לניהול משק הפסולת ברשויות המקומיות. המשרד להגנת הסביבה אינו בודק את תוכנו, אלא רק מוודא שהוכנו

יועצים פעלו ברשויות המקומיות למתן ליווי תפעולי, אך גורמי המקצוע חלוקים בנוגע לטיב עבודתם

יצוין כי בתוכנית "סביבה שווה" לא הוקצה תקציב מיוחד להכשרת כוח אדם ולגיוס כוח אדם נוסף למחלקות שיפור פני העיר (שפ"ע) ברשויות המקומיות. על פי המשרד להגנת הסביבה, חיזוק כוח האדם במחלקות השפ"ע ברשויות המקומיות הוא הכרחי להשגת מטרות התוכנית.⁴⁹ משרד הפנים נמסר כי המשרד אינו מתקצב תקנים ספציפיים במחלקות שפ"ע. ואולם, **המשרד מודע לצורך בחיזוק מחלקות אלה ומתכנן לתת הכשרה מיוחדת למנהלי אגפי שפ"ע בכל הרשויות המקומיות בשנה הקרובה.** המשרד ייתן לרשויות חלשות סבסוד למתן ההכשרה, ורוב הרשויות שיקבלו את הסבסוד הן רשויות ערביות ובדואיות (הנושא נתון בתהליך של עבודת מטה, והקריטריון לסבסוד וגובהו יפורסמו בהמשך).⁵⁰

2.4 יישום התוכנית

להלן תיאור יישום התוכנית על פי רכיביה לפי נציגי המשרד להגנת הסביבה וגורמי מקצוע אחרים.⁵¹

תוכניות עבודה: לפי המשרד להגנת הסביבה, **תוכניות תפעוליות נכתבו בכל הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית.** לפי נתוני התקציב שיעור ניצול התקציב של סעיף זה היה גבוה יחסית – 80%. מהמשרד נמסר כי התוכניות אינן שוטפות אלא יוצרות מסגרת כללית לניהול משק הפסולת. מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש לקבל דוגמאות לתוכניות תפעוליות שהוכנו ברשויות המקומיות, אך מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי התוכניות אינן בידיהם אלא בידי הרשויות המקומיות.⁵² **מכאן עולה כי המשרד אינו בודק את תוכן התוכניות שהוא מימן אלא רק מוודא שהתוכניות הוכנו.**

ליווי תפעולי: מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל המשרד להגנת הסביבה בבקשה לקבל רשימה של היועצים ברשויות. לפי המשרד, **יועצים פעלו בכל הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית**, אולם המשרד העביר רשימה חלקית בלבד, שבה 15 גופי ייעוץ או יועצים ב-57 רשויות (רוב גופי הייעוץ או היועצים עובדים עם כמה רשויות שיש ביניהן בדרך כלל קרבה גיאוגרפית).⁵³ **גורמי המקצוע שעמם שוחחנו היו חלוקים בדבר טיבו של הליך העבודה מול היועצים התפעוליים:** גורמים במרכז השלטון המקומי הביעו שביעות רצון מתהליך כתיבת התוכניות

⁴⁹ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, פגישה, 19 בפברואר 2019.

⁵⁰ נתנאל רובינשטיין, מנהל תחום תיאום, מעקב ובקרה, מינהל הפיתוח, משרד הפנים, דוא"ל, 31 באוקטובר ו-12 בנובמבר 2019.

⁵¹ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה; קרנית גולדווסר, מרכזת תחום הסביבה, ויגאל ווינר, מתאם תחום הסביבה מול הרשויות המקומיות במרכז השלטון המקומי; חוסין טרביה, מנהל איגוד ערים סח'נין; עת'מאן ע'נאיים, סגן מנהל אגף שפ"ע במועצה מקומית באקה אל-ערבייה; סדיק נג'ם, מועצה מקומית בית ג'ן; מיכל צרפתי, לשעבר עמיתת ממשק יישום מדע בממשל, מינהל הפיתוח, משרד הפנים; דימה גולדין, ראש תחום סביבה באשכול בית הכרם; ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת אזרחים למען הסביבה.

⁵² אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019.

⁵³ שם.

התפעולות והליווי המקצועי,⁵⁴ ואילו גורמים ברשויות המקומיות עצמן העלו קשיים הנוגעים לעבודתם של היועצים. חלקם הדגישו את העובדה שרוב היועצים לא היו מהחברה הערבית ולכן לא הכירו את החברה ובעיותיה. כמו כן צוין שהיועצים נתנו שירותים ליישובים רבים בו בזמן ולכן לא יכלו להשקיע את הזמן הדרוש בכל יישוב. **לתפיסתם של גורמים אלה צריך להיות תקן קבוע ברשות המקומית ליועץ סביבתי, רצוי מהחברה הערבית, שיוכל לתת לרשות ייעוץ מיטבי ולטווח ארוך.**⁵⁵

פריסת כלי אצירה: לפי המשרד **התבצעה פריסה של כלי אצירה בכל הרשויות המקומיות.**⁵⁶ מהמשרד לא נמסר על פי אלו קריטריונים נעשתה הפריסה ואם היא מספקת או לא. אי-אפשר לקבוע מה רמת הניצול התקציבי של סעיף פריסת כלי האצירה, שכן נתוני התקציב בסעיף זה אוחדו עם נתוני סעיף אחר (שנת ליווי תפעולי ראשונה). יצוין כי גם גורמים ברשויות המקומיות שעיינו שוחחנו ציינו שנעשתה פריסת פחים נרחבת, אולם אי-אפשר לומר בוודאות שזה המצב בכל הרשויות המשתתפות בתוכנית.⁵⁷

התקשרות עם קבלני פינוי פסולת: מערך פינוי האשפה ברשויות מקומיות בכלל, וביישובי החברה הערבית בפרט, התאפיין בעבר, ובמידה רבה גם היום, בחוסר יעילות ואף בהתנהלות בלתי תקינה. התנהלות זו באה לידי ביטוי, בין השאר, באופן ההתקשרות בין הרשות המקומית לקבלן פינוי הפסולת. למשל, ברבות מהרשויות המקומיות מונהג מנגנון שבו התשלום עבור הטיפול באשפה מועבר מראש לקבלן על פי שיטת חישוב כוללנית (המכונה "פאוולית"), שבה סכום התשלום מחושב על פי אומדן של כמות הפסולת הממוצעת ביישוב ולא על בסיס שקילה בפועל. שיטה זו מקשה על הרשות המקומית לקיים מעקב אחר היקף פינוי הפסולת ולהבטיח שכל הפסולת העירונית המפונה תועבר למתקן קצה מוסדר.⁵⁸

על פי המשרד להגנת הסביבה, הטמעת התוכנית "סביבה שווה" הביאה לשיפור מסוים בפינוי הפסולת ברשויות המקומיות, בין השאר בזכות פריסת כלי האצירה ושיפור ההתקשרויות עם קבלני הפינוי. בין השאר, נמסר כי בחלק מהרשויות שונו הנהלים של איסוף הפסולת ומאפייני מכרזי הפינוי (ממכרזים כוללניים, "פאוולים", למכרזי הנפה, שבהם הקבלן

התבצעה פריסה של כלי אצירה ברשויות המקומיות, אך מהמשרד להגנת הסביבה לא נמסר על פי אלו קריטריונים נעשתה הפריסה ואם היא מספקת או לא

לפי המשרד להגנת הסביבה חל שיפור בהתקשרויות עם קבלני הפינוי, אך אין למשרד נתונים מדויקים על שינויים באופן ההתקשרות עם הקבלנים, ולא ידוע להם אם חל שינוי בהיקף הפסולת המפונה למטמנות מוסדרות בעקבות התוכנית

⁵⁴ קרנית גולדווסר, מרכזת תחום הסביבה, ויגאל ווינר, מתאם תחום הסביבה מול הרשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019.

⁵⁵ חוסין טרביה, מנהל איגוד ערים סח'נין, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019; עת'מאן ע'נאיים, סגן מנהל אגף שפ"ע במועצה מקומית באקה אל-ע'רבייה, שיחת טלפון, 28 בפברואר 2019.

⁵⁶ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019.

⁵⁷ עת'מאן ע'נאיים, סגן מנהל אגף שפ"ע במועצה מקומית באקה אל-ע'רבייה, שיחת טלפון, 28 בפברואר 2019; סדיק נג'ם, מועצה מקומית בית ג'ן, שיחת טלפון, 28 בפברואר 2019.

⁵⁸ 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.

מתוגמל לפי מספר ההנפות של משאית הפינוי, כלומר לפי היקף הפסולת הנאספת). כתוצאה מכך, מחיר הטיפול בפסולת בכמה מהמכרזים החדשים היה גבוה יותר מבמכרזים הקודמים, ולפיכך עלות הטיפול בפסולת ברשויות המקומיות גדלה (למשל באשכול בית הכרם, שמרכז את המכרז עבור כמה רשויות מקומיות המשתתפות בתוכנית).⁵⁹

מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש לקבל מהמשרד להגנת הסביבה נתונים על השינויים שחלו בהתקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלני פינוי פסולת בעקבות יישום התוכנית ועל שינויים בכמויות הפסולת המגיעות להטמנה מהרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית. **מהמשרד נמסר כי אין בידיהם נתונים על אופן ההתקשרות עם קבלני הפסולת, ולא ידוע להם אם חל שינוי בהיקף הפסולת המפונה למטמנות מוסדרות בעקבות התוכנית.**⁶⁰

משיחות עם גורמים במשרדי הממשלה, השלטון המקומי וארגוני החברה האזרחית עולה כי יש הבדלים בין רשויות בכל הנוגע להשפעת התוכנית על מערך פינוי הפסולת. כך, **גורמים במשרד הפנים ובאשכולות ציינו שבעקבות התוכנית נעשו שינויים משמעותיים בהתקשרויות של רשויות מסוימות עם קבלני פינוי**, ושחלק מהרשויות התחילו לתת שירותי פינוי פסולת במקומות שבהם לא ניתנו בעבר.⁶¹ לעומת זאת, **בנייר עמדה שהעבירה עמותת "אזרחים למען הסביבה"**⁶² לוועדת המשנה של ועדת הפנים של הכנסת לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים בראשות חה"כ יעל גרמן (להלן: ועדת המשנה בראשות חה"כ יעל גרמן), אשר פורסם בנספח לדוח המסכם של הוועדה (ראו להלן), **נטען שלא נעשו שינויים משמעותיים במכרזים לקבלני הפינוי**, ושחלק מהרשויות ממשיכות לעבוד עם קבלנים שהתנהלותם לקויה (למשל קבלנים שעברו עברות סביבתיות). לפי העמותה, האשכולות האזוריים היו אמורים לספק שירותי פינוי פסולת יעילים, סביבתיים וזולים יותר, אך לא תמיד הם עושים זאת בהצלחה. העמותה ממליצה לקבוע בחוק דרישות הכרחיות שייכללו בחוזים של הרשויות עם קבלני פינוי פסולת, לאפשר למשרד להגנת הסביבה התערבות בחוזים במקרה הצורך, להקים מאגר של קבלני פינוי פסולת שיוכלו לגשת למכרזים ולפרסם לציבור את ההתקשרויות עם הקבלנים.⁶³

⁵⁹ דימה גולדין, ראש תחום סביבה באשכול בית הכרם, פגישה, 22 ביולי 2019.

⁶⁰ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019.

⁶¹ מיכל צרפתי, לשעבר עמיתת ממשק יישום מדע בממשל, מינהל הפיתוח, משרד הפנים, שיחת טלפון, 11 ביולי 2019; דימה גולדין, ראש תחום סביבה באשכול בית הכרם, פגישה, 22 ביולי 2019.

⁶² [אזרחים למען הסביבה](#) היא עמותה סביבתית חברתית בשותפות יהודית וערבית לשמירה על הסביבה.

⁶³ ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת אזרחים למען הסביבה, הערות המופיעות בנספח לדין וחשבון המסכם של ועדת המשנה לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים, [הטיפול המערכתי בשרפת פסולת עירונית ובהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי בישראל](#); שיחת טלפון ודוא"ל, 24 בפברואר ו-13 במרץ 2019.

גורמים במשרד הפנים ובאשכולות ציינו שנעשו שינויים משמעותיים בהתקשרויות של רשויות מסוימות עם קבלני פינוי; לפי עמותת "אזרחים למען הסביבה", השינויים שנעשו לא היו משמעותיים, וחלק מהרשויות ממשיכות לעבוד עם קבלנים שהתנהלותם לקויה

בשנת 2017 שיעור המחזור ביישובי החברה הערבית היה כשליש מהשיעור בכלל האוכלוסייה. המשרד להגנת הסביבה לא העביר נתונים על ההתקשרויות של הרשויות המקומיות עם תאגידי המחזור בעקבות התוכנית.

לפי המשרד להגנת הסביבה, מאות מפגעי פסולת טופלו ברשויות המקומיות הערביות; לפי גורמים במרכז השלטון המקומי, במקומות רבים שוקמו מפגעים, אך השלכת הפסולת נמשכת והמצב חזר לקדמותו

התקשרויות עם תאגידי מחזור: בשנת 2017 שיעור מחזור הפסולת ברשויות המקומיות הערביות היה 8%, לעומת כ-22% בכלל האוכלוסייה.⁶⁴ **מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל המשרד להגנת הסביבה וביקש נתונים על ההתקשרויות של הרשויות המקומיות עם תאגידי המחזור,** על השפעת התוכנית על ההתקשרויות האלה ועל פריסת מכלי האיסוף למחזור ברשויות. ביוני 2019 נמסר מהמשרד כי הנתונים בהליכי עיבוד ויועברו בהמשך. **במועד פרסום מסמך זה בנובמבר 2019 הנתונים עדיין לא נמסרו לכנסת.**⁶⁵

שיקום מפגעי פסולת: לפי המשרד להגנת הסביבה, **במסגרת התוכנית טופלו מאות מפגעי פסולת ברשויות המקומיות,** ובחלק מהרשויות טופלו כמה מפגעים. לדברי אורי טל מהמשרד להגנת הסביבה, הטיפול במפגעים נעשה לאחר שנעשה מיפוי של מפגעי הפסולת ברשויות ועל פי כמה קריטריונים, ובהם: המפגע נמצא בשטח ציבורי פתוח (שצ"פ); לא ננקטו הליכי אכיפה ביחס למפגע (למשל לא חל על השטח צו לשמירת הניקיון); הרשות המקומית קיבלה עליה אחריות לשטח; הפסולת המפונה מהשטח מיועדת למחזור. סעיף שיקום המפגעים תוקצב על סמך קריטריונים אלה, וכלל את עלויות המחזור של הפסולת המפונה. אחרי סיום עבודות השיקום הגישו הרשויות דוח למשרד, ובמרבית המקרים נערך סיור של נציגי המשרד באזור המשוקם.⁶⁶ **נתוני התקציב שהעביר המשרד להגנת הסביבה אינם מאפשרים לקבוע את שיעור ניצול התקציב של סעיף שיקום מפגעים,** שכן נתוני סעיף זה אוחדו עם נתוני סעיפים אחרים (ליווי תפעולי – שנה שנייה ופרויקטים סביבתיים). יצוין כי **גורמים במרכז השלטון המקומי מבקרים את הליך שיקום המפגעים וטוענים שבמקומות רבים שוקמו מפגעים אך השלכת הפסולת נמשכת והמצב חזר לקדמותו.**⁶⁷

פרויקטים סביבתיים: לפי המשרד, כדי להתמודד עם המפגעים החוזרים שתוארו לעיל **תוכננו ויושמו פרויקטים סביבתיים לרווחת התושבים** (כגון הקמת פארק או טיילת במקום המפגע) כדי למנוע השלכת חוזרת של פסולת באתר ששוקם. לפי תשובת המשרד מיוני 2019, הנתונים על הפרויקטים הסביבתיים מעובדים כעת במשרד ויועברו בהמשך.⁶⁸ **בנובמבר 2019 הנתונים עדיין לא הועברו.**

תשתיות אזוריות: כ-30% מתקציבי התוכנית "סביבה שווה" הוקצו להקמת תשתיות אזוריות לטיפול בפסולת, שנמצא שמחסור בהן הוא חסם מרכזי לטיפול בפסולת ברשויות

⁶⁴ תומר כהן, תחום חקלאות, סביבה ואנרגיה, אגף בכיר תשתית-כלכלה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוא"ל, 18 ביולי, 6 באוגוסט ו-1 בספטמבר 2019.

⁶⁵ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019.

⁶⁶ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני, ושיחת טלפון, 11 בספטמבר 2019.

⁶⁷ קרנית גולדווסר, מרכזת תחום הסביבה, ויגאל ווינר, מתאם תחום הסביבה מול הרשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019.

⁶⁸ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019.

הקמת התשתיות
האזוריות לטיפול
בפסולת ברשויות
הערביות מלווה
בקשיים רבים;
כ-30% מתקציבי
התוכנית "סביבה
שווה" הוקצו לסעיף
זה, אך בפועל
התקציב לא נוצל
כלל

המקומיות בכלל וברשויות הערביות בפרט. תוכננה הקמה של תחנת מעבר אזורית לטיפול בפסולת באום אל-פחם ומתקן לטיפול בגזם באיגוד ערים המשולש הדרומי. ואולם, **לפי המשרד להגנת הסביבה, הקמת התשתיות ברשויות הערביות מלווה בקשיים רבים:** קושי לאתר שטחי תעשייה מתאימים; התנגדות התושבים והרשויות להקמת תשתיות לטיפול בפסולת בתחומן; העלות הגבוהה של הקמת המתקנים ותחזוקתם. לדוגמה, ההתחייבות התקציבית להקמת תחנת מעבר באום אל-פחם הועברה, אך לפי המשרד לא הושגה התקדמות בגלל התנגדות התושבים.⁶⁹ **גורמים בשלטון המקומי ציינו שעקב הקשיים בהקמת תחנות מעבר, המשרד להגנת הסביבה מאפשר, באופן בלתי רשמי, את הפעלתן של כמה תחנות מעבר לא מוסדרות, אשר אין עליהן פיקוח מספק.** גורמים אלה ממליצים להקים ועדה בין-משרדית עם רשות מקרקעי ישראל כדי לסייע בפתרון בעיה זו.⁷⁰ **בפועל, מתוך 82 מיליון השקלים שיועדו לתחום הקמת התשתיות בתוכנית הועברו רק 12 מיליון שקלים כהתחייבויות (15%). שיעור ניצול התקציב בסעיפים אלה מתוך ההתחייבויות שהועברו הוא 0%.**

טיפול בגזם ופסדים: בהחלטת ממשלה 1480 בנושא חיזוקם של יישובים בדואים בצפון נקבע כי המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר יקצו 5 מיליון ש"ח כל אחד לטיפול בפסולת ביישובים אלו. על פי המשרד להגנת הסביבה, תקציב זה יועד לטיפול בגזם ופסדים, אולם משרד האוצר טרם העביר את חלקו בתקציב.⁷¹ יצוין כי משרד האוצר לא השיב לפנייתנו בנושא.

אכיפה: הקשיים באכיפה הסביבתית בישראל בכלל ובתחום הפסולת בפרט נדונו בהרחבה בדוחות שפורסמו לאחרונה, ובהם דוח מבקר המדינה בנושא⁷² והדוח המסכם של ועדת המשנה בראשות ח"כ יעל גרמן.⁷³ על פי הדוח המסכם של ועדת המשנה, **מרבית השרפות של פסולת המושלכת שלא כחוק נעשות בשטחים של יישובים ערביים או סמוך אליהם, בין השאר בשל מחסור בתשתיות פינוי פסולת וטיפול בה ביישובים אלה.** בדוח המסכם של עבודת הוועדה צוינו חסמים הקשורים בהליכי האכיפה ובטיפול בתופעה של השלכת פסולת שלא כחוק ושרפתה, ובין השאר: אין סנקציות אפקטיביות; התקציב, כוח האדם וכלי אכיפה אינם מספקים; ריבוי גורמי אכיפה וחוסר תיאום ביניהם.

תמונה דומה עלתה משיחות עם גורמים במרכז השלטון המקומי וברשויות מקומיות המשתתפות בתוכנית "סביבה שווה". הם ציינו קשיים רבים ביישובי החברה הערבית

⁶⁹ הנ"ל, שיחת טלפון, 2 ביולי 2019.

⁷⁰ קרנית גולדווסר, מרכזת תחום הסביבה, ויגאל ווינר, מתאם תחום הסביבה מול הרשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019.

⁷¹ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 2 ביולי 2019.

⁷² מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 69 לשנת 2019, [המשרד להגנת הסביבה, אכיפה בתחומי הגנת הסביבה](#), מאי 2019.

⁷³ הכנסת ה-20, ועדת המשנה לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים בראשות ח"כ יעל גרמן, דין וחשבון מסכם, [הטיפול המערכתי בשרפת פסולת עירונית ובהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי בישראל](#), 2019, טיוטה להתייחסות.

בתחום האכיפה הסביבתית בכלל ובתחום הפסולת בפרט: פעולות הפיקוח, כוח האדם (מפקחים) ואמצעי הפיקוח (ניידות) מעטים מדי; שטח הפיקוח של הרשויות גדול ביחס למספר המפקחים; שעות העבודה של המפקחים מצומצמות, ופעמים רבות פסולת מושלכת לאחר השעות האלה; יש מקרים שקבלנים שאוספים פסולת ברשות אחת משליכים את הפסולת באתר לא מוסדר ברשות אחרת; יש קושי בהכשרת מפקחים (קורסי ההכשרה ארוכים ומורכבים ומתקיימים במקומות מעטים בארץ); המפקחים מתקשים לקיים פעולות אכיפה ברשויות שבהן הם מתגוררים מסיבות חברתיות ותרבותיות.⁷⁴

התוכנית "סביבה שווה" הייתה אמורה לפתור חלק מבעיות האכיפה, בין השאר באמצעות תקצוב פעילות אכיפה סביבתית על ידי איגודי הערים, היחידות הסביבתיות והאשכולות.⁷⁵ לפי תפיסת המשרד להגנת הסביבה, אכיפה באמצעות גופים אלה תהיה אפקטיבית יותר מאכיפה ישירה של הרשויות המקומיות ותמנע חיכוכים מקומיים. **לפי המשרד, תקציב האכיפה בתוכנית שימש לפעולות האלה:**⁷⁶ רכישת ציוד אכיפה (כלי רכב, מצלמות וכד'); תשלום שכר למפקחים שאיגודי הערים והיחידות הסביבתיות גייסו; הפעלת קורסי הכשרה לעובדים של הרשויות המקומיות בנושא אכיפה סביבתית (ללא גיוס כוח אדם נוסף). **לדברי אורי טל היו רשויות שבהן בוצעו הליכי אכיפה מוצלחים שהובילו להסרת מפגעים והיו רשויות שבהן לא נרשמו הצלחות.** יצוין כי שיעור ניצול התקציב בסעיף האכיפה היה 42%.

המשרד לא מסר נתונים על הוצאת צווי ניקיון ברשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית

מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש לבחון אם הורחבה האכיפה בנושא הפסולת ביישובי החברה הערבית בעקבות יישום התוכנית ואם כן – באיזה אופן. בין השאר התבקש המשרד להגנת הסביבה למסור מידע בדבר הנפקת צווי ניקיון ביישובים הרלוונטיים בשנים שבהם הופעלה התוכנית (מספר הצווים שהונפקו, מספר הצווים שבעקבות הנפקתם המפגע או גורם אחר ניקה את השטח, מספר הצווים שהועברו להמשך אכיפה ועוד). **מהמשרד נמסר כי נתונים אלה אינם זמינים.**⁷⁷ גורמים בארגוני הסביבה טענו כי רוב צווי הניקיון שהמשרד מוציא אינם מבוצעים על ידי הרשויות או הגורם המפגע וכי המשרד אינו מבצע אותם בעצמו

⁷⁴ קרנית גולדווסר, מרכזת תחום הסביבה, ויגאל ווינר, מתאם תחום הסביבה מול הרשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019; עת'מאן ע'ינאיים, סגן מנהל אגף שפ"ע במועצה מקומית באקה אל-ערבייה, שיחת טלפון, 28 בפברואר 2019.

⁷⁵ **יחידה סביבתית** היא מחלקה הפועלת בתוך הרשות המקומית ועוסקת בנושאים סביבתיים. **יחידה סביבתית אזורית** היא מחלקה הכפופה לרשות מקומית אחת אך מטפלת בנושאי איכות הסביבה בכמה רשויות מקומיות, והן משתתפות בהוצאותיה. המשרד להגנת הסביבה, **יחידות סביבתיות ואיגודי ערים לאיכות הסביבה**, כניסה: 22 ביולי 2019.

⁷⁶ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 2 ביולי 2019.

⁷⁷ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019, שיחת טלפון, 2 ביולי 2019.

בגלל מחסור בתקציב או בטענה שזו אינה אחריותו. הם ציינו עוד כי הוצאת הצו פותחת תהליך מינהלי, וכך לא מתאפשר לפתוח במקביל בהליכים אזרחיים כגון דרישת פיצויים.⁷⁸

בנייר עמדה שהעבירה עמותת "אזרחים למען הסביבה" לוועדת המשנה בראשות חה"כ יעל גרמן, אשר פורסם בנספח לדוח הוועדה, מופיעה **שורה של המלצות לשיפור יעילות האכיפה הסביבתית בתחום הפסולת**, ובין השאר: תגבור כוח אדם (מפקחים) והוספת אמצעי אכיפה (ניידות, מצלמות); הוספת שעות פיקוח; הרחבת סמכות הפקחים מעבר לשטח הרשות המקומית (ברדיוס מסוים); העברת כספי הקנסות לקרן לשמירת הניקיון, ולא לקופת הרשות; חלוקת סמכויות ברורה וקביעת גבולות אחריות בין הגופים (המשטרה הירוקה, הרשויות המקומיות ואיגודי ערים ואשכולות).⁷⁹ בדוח המסכם של ועדת המשנה בראשות חה"כ יעל גרמן מוצע גם לבחון את התפקוד של מוקד המשרד להגנת הסביבה, הפועל מאז 2017 לקבלת פניות ציבור על מפגעים סביבתיים, לבחון את יעילות המימון של פקחי הרשות מול מימון המדור להגנת הסביבה במשטרת ישראל ולשפר את התיאום בין כלל גורמי האכיפה.⁸⁰

חינוך והסברה: לפי המשרד, תקציב לחינוך והסברה ניתן ל-18 רשויות מקומיות שהצטרפו לתוכנית בשלב א'. **לרשויות שהצטרפו לתוכנית בשלב ב' לא ניתן תקציב בסעיפים אלה עקב התנגדותו של השר להגנת הסביבה דאז לתקצב פעילויות בתחום החינוך וההכשרה.**⁸¹ שיעור הניצול של סעיף זה בתקציב הוא 42%. **חלק מהרשויות** (דיר אל-אסד, יפיע, כפר כנא, מג'ד אל-כרום, נחף, ראמה ונצרת) **ניצלו חלק מהתקציב או את רובו לפעולות חינוך והסברה. כמה מאלה ורשויות אחרות ביקשו להסיט את התקציב או את חלקו לפעולות אחרות** בתחום השמירה על ניקיון הרשות, ובפרט לשיקום מפגעים (אכסאל, ביר אל-מכסור, דבוריה, יפיע, משהד, עילוט, עין מאהל, ריינה וזרזיר).⁸² **כמו בנושאים אחרים שהוצגו במסמך זה, גם בתחום החינוך הגורמים הנוגעים בדבר היו חלוקים בדעותיהם בדבר איכות הפעולות שנעשו במסגרת התוכנית. לדוגמה, גורמים במרכז השלטון המקומי הביעו**

תקציב לחינוך
והסברה ניתן רק
לחלק מן הרשויות;
כמה מן הרשויות
שקיבלו תקציב זה
ביקשו להסיט אותו
לפעולות אחרות;
גורמי המקצוע
חלוקים בדבר יעילות
פעולות החינוך
שנעשו

⁷⁸ ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת אזרחים למען הסביבה, הערות המופיעות בנספח לדין וחשבון המסכם הטיפול המערכתי בשרפת פסולת עירונית ובהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי בישראל; שיחת טלפון ודוא"ל, 24 בפברואר ו-13 במרץ 2019.

⁷⁹ ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת אזרחים למען הסביבה, הערות המופיעות בנספח לדין וחשבון המסכם הטיפול המערכתי בשרפת פסולת עירונית ובהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי בישראל; שיחת טלפון ודוא"ל, 24 בפברואר ו-13 במרץ 2019.

⁸⁰ 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.

⁸¹ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 30 באוקטובר 2019.

⁸² הנ"ל, שיחת טלפון, 11 בספטמבר 2019.

שביעות רצון מפעולות שנעשו בתחום החינוך,⁸³ ואילו גורמים אחרים ברשויות המקומיות טענו שאף שהשקיעו סכומים ניכרים במיזמים החינוכיים, הביצוע היה לקוי ולא מקצועי.⁸⁴

2.5 הערכת התוכנית

בפרוטוקול הוועדה המקצועית להחלטת הממשלה מס' 1496 – סיוע להסדרת משק הפסולת במגזר הלא-יהודי מ-31 בינואר 2016⁸⁵ מפורטות ארבע אבני דרך לביצוע התוכנית. כל אבן דרך כוללת:

- **מדדי תוצאה כמותיים** (שיעור הפסולת המעורבת והגושית המפונה; פריסה והחלפה של כלי אצירה; ביצוע מיזמי שיקום מפגעים);
- **מדדי תוצאה איכותיים** (אישור חוקי עזר; הסדרת מכרזים; התקשרות עם גופי מחזור מוכרים; הסדרת מנגנונים עירוניים לטיפול בסוגי פסולת נוספים; הכשרת עובדי הרשות; הגשת דוחות התקדמות);
- **לוחות זמנים להשלמת הביצוע של כל אחת מאבני הדרך** (1 באפריל 2016; 1 באוגוסט 2016; 1 באפריל 2017; 1 באוגוסט 2017);
- **תמריצים לרשויות המקומיות** שיעמדו בלוחות הזמנים ליישום השלבים השונים (התמריצים הם ההתחייבויות המונפקות ליישום השלבים השונים בתוכנית).

לפי החלטת הממשלה מס' 1496 **השר להגנת הסביבה היה אמור לדווח לממשלה מדי חצי שנה על התקדמות ההחלטה. על פי המשרד להגנת הסביבה, מאז תחילת התוכנית ועד נובמבר 2019 הוגש לממשלה דיווח אחד בלבד.**⁸⁶

בהחלטת הממשלה לא נקבעו מדדים לדיווח, אך הוועדה המקצועית קבעה מדדי הערכה כאמור לעיל. עד נובמבר 2019 **לא נערך הליך הערכה לתוכנית.** לדעת אורי טל מהמשרד להגנת הסביבה אין מקום לקיים הערכת ביניים, שכן היא עלולה להיות מטעה מכמה סיבות: תחילת התוכנית נדחתה והתוכנית עצמה הוארכה; היו בחירות ברשויות המקומיות באוקטובר 2018, במהלך ביצוע התוכנית, וכן בחירות לכנסת, ואלה יצרו קשיים בתהליכי קבלת החלטות ובהקצאת תקציבים במהלך 2019. **טל מסר כי הערכת התוכנית תיעשה בשנת 2020.**⁸⁷

⁸³ קרנית גולדווסר, מרכזת תחום הסביבה, ויגאל ווינר, מתאם תחום הסביבה מול הרשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019.

⁸⁴ חוסין טרביה, מנהל איגוד ערים סח'נין, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019.

⁸⁵ המשרד להגנת הסביבה, פרוטוקול הוועדה המקצועית להחלטת הממשלה מס' 1496 – סיוע להסדרת משק הפסולת במגזר הלא-יהודי, 31 בינואר 2016, הועבר בדוא"ל על ידי אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה; הנ"ל, שיחת טלפון, 21 ביולי 2019.

⁸⁶ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 2 ביולי 2019.
⁸⁷ שם.

ועדה מקצועית קבעה אבני דרך לביצוע התוכנית הכוללות מדדי תוצאה, לוחות זמנים ותמריצים

על אף שוועדה מקצועית קבעה אבני דרך למדידת הצלחת התוכנית, עד כה לא נעשה הליך הערכה, והיא אמורה להתקיים רק ב-2020; בנוסף, בניגוד לאמור בהחלטת הממשלה, לא נמסרו לממשלה דיווחים שוטפים על התקדמות התוכנית

לפי המשרד, לתוכנית הייתה השפעה חיובית, המתבטאת בהגברת המעורבות של ראשי הרשויות ובהגברת מודעות התושבים. לפי גורמי מקצוע אחרים, התוכנית לא נתנה לרשויות כלים מקצועיים לשינוי משמעותי

החסמים המרכזיים ביישום התוכנית הם קשיים בניהולה, בטיפוח כוח אדם איכותי, בשיתוף פעולה בין גופי ממשל וביישום תוכניות אזוריות

לפי המשרד, התוכנית אומנם לא נבדקה על פי המדדים שנקבעו בהחלטת הממשלה, אך אפשר לראות את השפעתה החיובית, למשל בהגברת המעורבות ושיתוף הפעולה של ראשי הרשויות המקומיות ובהגברת המודעות של התושבים, המתבטאת בתלונות רבות יותר על מפגעי פסולת.⁸⁸ לעומת זאת, לפי כמה גורמים מקצועיים, התוכנית לא נתנה לרשויות המקומיות כלים מקצועיים שיובילו לשינוי משמעותי וארוך טווח בטיפול בפסולת אלא מענים נקודתיים בלבד.⁸⁹ גורמים אחרים סבורים שלתוכנית היו גם תוצאות שליליות מבחינת התושבים. למשל עלויות הפינוי הגבוהות יותר הביאו להעלאת תעריפי הארנונה, ובשל העברת חלק מהטיפול בפסולת לאיגודי הערים או לאשכולות נותני השירותים פחות זמינים לפניית הציבור.⁹⁰

2.6 חסמים ביישום התוכנית "סביבה שווה"

בפרקים שלעיל, תוארו בין השאר קשיים וחסמים ליישום סעיפים בתוכנית (כגון: חסמים בתחום האכיפה, חסמים בתחום פיתוח התשתיות האזוריות, ועוד). להלן יוצגו חסמים מבניים ביישומה של התוכנית "סביבה שווה", כפי שעלו בשיחות עם גורמים במשרדי הממשלה, בשלטון המקומי ובחברה האזרחית:

ניהול התוכנית ותקצובה: כמה גורמים ציינו כי התוכנית סובלת מביורוקרטיה מסורבלת. תהליך הוצאת ההתייבויות ואישור דרישות התשלום ממושך, ואין גורם אחד במשרד שמרכז את כל ההיבטים של התוכנית. גורמים ברשויות המקומיות טענו שיש קושי להעביר כספים בין סעיפים בתוכנית, והדבר מקשה עליהם את ניצול התקציב.⁹¹ לפי הנתונים שמסר המשרד למרכז המחקר של הכנסת לא הועברו התחייבויות לרשויות עבור כ-20% (60 מיליון ש"ח) מהסכום שהוקצה לתוכנית. עד נובמבר 2019, כמעט ארבע שנים לאחר אימוץ החלטת הממשלה, המשרד להגנת הסביבה לא קיים הערכה של התוכנית בזמן יישומה, אף שנקבעו אבני דרך ברורות לקיום הערכה שכזאת, ולא הוגשו לממשלה דיווחים שוטפים על התקדמות התוכנית מהשר להגנת הסביבה.

כוח האדם ברשויות המקומיות: גורמי מקצוע רבים הדגישו את חשיבות הטיפוח של כוח אדם איכותי שעוסק בתחום הפסולת ברשויות המקומיות, וצינו כי לא נעשה די בתחום זה במסגרת התוכנית. לטענתם, אין מספיק מודעות לנושא הסביבה ברשויות המקומיות הערביות, ולעובדים אין הכשרה בתחום זה. כך, רשויות רבות אינן מקצות תקציב להכשרת העובדים שלהן

⁸⁸ שם.

⁸⁹ ניצן לוי, מנהל איגוד ערים לאיכות הסביבה יהודה ויו"ר איגוד מנהלי יחידות ואיגודים לאיכות הסביבה בישראל, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019; ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת אזרחים למען הסביבה, הערות המופיעות בנספח לדין וחשבון המסכם הטיפול המערכתי בשרפת פסולת עירונית ובהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי בישראל; שיחת טלפון ודוא"ל, 24 בפברואר ו-13 במרץ 2019.

⁹⁰ מיכל צרפתי, לשעבר עמיתת ממשק יישום מדע בממשל, מינהל הפיתוח, משרד הפנים, שיחת טלפון, 11 ביולי 2019.

⁹¹ חוסין טרביה, מנהל איגוד ערים סח'נין, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019; עת'מאן ע'נאיים, סגן מנהל אגף שפ"ע במועצה המקומית באקה אל-ערבייה, שיחת טלפון, 28 בפברואר 2019.

בתחום זה, וגם הקרן לשמירת הניקיון לא מקצה לכך כספים (כאמור, השר להגנת הסביבה דאז התנגד להקצאת כספי התוכנית למטרות הכשרה וחינוך); ברוב הרשויות כוח האדם בתחום התברואה מצומצם ואין לו הכשרה מתאימה בתחום הסביבה; היו מקרים שמונו בעלי תפקידים לא כשירים בתחום הסביבה והתברואה ברשויות המקומיות בהליכים אשר אינם עומדים בכללי המינהל התקין, ועוד. לדברי כמה גורמים **צריך לחולל שינוי יסודי בתחום הסביבה ברשויות המקומיות הערביות, ובראש ובראשונה לשפר את ההכשרה של עובדי התברואה באמצעות הכשרות**.⁹² מענה מסוים לצורך זה ניתן בתוכנית של משרד הפנים שנזכרה לעיל למתן הכשרה מיוחדת למנהלי אגפי שפ"ע ברשויות המקומיות בשנה הקרובה, תוך מתן סבסוד לרשויות חלשות, ובפרט לרשויות ערביות ובדואיות.⁹³

חוסר תיאום וחוסר שיתוף פעולה בין גופי ממשל: לפי כמה גורמים, בגיבושה וביישומה של התוכנית "סביבה שווה" לא שותפו די הצורך כמה גופים הנוגעים בדבר, ובהם משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי, היחידות הסביבתיות, אנשי מקצוע וארגוני סביבה. הם מציינים גם שאין חלוקת סמכויות ברורה בין הרשויות המקומיות, איגודי הערים והאשכולות ואין מספיק תיאום בין משרד הפנים למשרד להגנת הסביבה בתחום זה.⁹⁴ **לפי המשרד להגנת הסביבה, הגורם העיקרי שמקשה על המשך ההצלחה של התוכנית הוא חוסר התגייסות של משרדי ממשלה אחרים, ובפרט משרד הפנים, לשימור ההישגים של התוכנית ולהמשך ההתקדמות של הרשויות המקומיות בתחום ניהול משק הפסולת. בין השאר נטען במשרד להגנת הסביבה כי שימור הישגי התוכנית לאחר סיומה תלוי בטיפול כוח אדם איכותי בתחום הגנת הסביבה בכלל ובתחום הפסולת בפרט ובהטמעת חוקי עזר חדשים בדגש על פסולת ומחזור.**⁹⁵ ממשרד הפנים

לפי המשרד להגנת הסביבה, הגורם העיקרי שמקשה על המשך ההצלחה של התוכנית הוא חוסר התגייסות של משרדי ממשלה אחרים, ובפרט משרד הפנים, לשימור ההישגים של התוכנית

⁹² מיכל צרפתי, לשעבר עמיתת ממשק יישום מדע בממשל, מינהל הפיתוח, משרד הפנים, שיחת טלפון, 11 ביולי 2019; קרנית גולדווסר, מרכזת תחום הסביבה, ויגאל ווינר, מתאם תחום הסביבה מול הרשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019; חוסין טרביה, מנהל איגוד ערים סח'נין, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019; ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת אזרחים למען הסביבה, הערות המופיעות בנספח לדין וחשבון המסכם הטיפול המערכתי בשרפת פסולת עירונית ובהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי בישראל; שיחת טלפון ודוא"ל, 24 בפברואר ו-13 במרץ 2019.

⁹³ נתנאל רובינשטיין, מנהל תחום תיאום, מעקב ובקרה, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, דוא"ל, 31 באוקטובר ו-12 בנובמבר 2019.

⁹⁴ ניצן לוי, מנהל איגוד ערים לאיכות הסביבה יהודה ויו"ר איגוד מנהלי יחידות ואיגודים לאיכות הסביבה בישראל, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019; ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת אזרחים למען הסביבה, הערות המופיעות בנספח לדין וחשבון המסכם הטיפול המערכתי בשרפת פסולת עירונית ובהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי בישראל; שיחת טלפון ודוא"ל, 24 בפברואר ו-13 במרץ 2019; קרנית גולדווסר, מרכזת תחום הסביבה, ויגאל ווינר, מתאם תחום הסביבה מול הרשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019; מיכל צרפתי, לשעבר עמיתת ממשק יישום מדע בממשל, מינהל הפיתוח, משרד הפנים, שיחת טלפון, 11 ביולי 2019; חוסין טרביה, מנהל איגוד ערים סח'נין, שיחת טלפון, 16 ביולי 2019.

⁹⁵ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 2 ביולי 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 במשרד להגנת הסביבה; הנ"ל, שיחת טלפון, 21 ביולי 2019.

נמסר כי המשרד אינו מעביר תקציבים ייעודיים לטיפול בפסולת ברשויות המקומיות במסגרת "סביבה שווה", אך הוא מעביר תקציבים לאשכולות לתכנון וניהול של מערך הפסולת האזורי.⁹⁶

3. התוכנית להקמת מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים בנגב

אוכלוסיית הבדואים בנגב מנתה בשנת 2017 249,623 תושבים: 186,623 תושבים (75%) ביישובים מוסדרים וכ-63,000 תושבים (25%) בהתיישבות הלא-מוסדרת ("הפזורה הבדואית"). כל היישובים המוסדרים מדורגים במדרג החברתי-כלכלי של הלמ"ס באשכול 1 (הנמוך ביותר). בהתיישבות הלא-מוסדרת אין חיבור לתשתיות ושירותים חיוניים, או יש חיבור חלקי בלבד.⁹⁷

בשל המצב הכלכלי של הרשויות המקומיות בחברה הבדואית הן מתקשות לספק שירותים מוניציפליים ברמה נאותה, ובכללם שירותים בתחום הפסולת

בשל המצב הכלכלי של הרשויות המקומיות בחברה הבדואית וחולשת המנגנונים העירוניים שלהן הרשויות מתקשות לספק שירותים מוניציפליים ברמה נאותה, ובכלל זה שירותים בתחום הפסולת. המועצות האזוריות מספקות להתיישבות הבלתי מוסדרת שירותי פינוי פסולת, אף שחלקה ממוקמת מחוץ לגבולות המוניציפליים שלהן. נציין ששירותים אלו מצומצמים ביותר.

לאור המאפיינים של האוכלוסייה הבדואית בנגב, בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה ייעודיות לנושא הטיפול בפסולת ביישובים אלה, לצד ההחלטות שהתקבלו בנוגע לטיפול בפסולת בכלל יישובי החברה הערבית:

התוכנית להקמה והפעלה של מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים באזור הדרום נכללת בהחלטת הממשלה מס' 546 מ-14 ביולי 2013. התוכנית נועדה לשנים 2013-2017, ותקציבה 40 מיליון ש"ח. בהחלטה נקבע כי תוקם ועדה מקצועית בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, והיא תלווה את התוכנית, תאשר את התוכניות היישוביות, תאשר הסטות תקציב בין רכיבי התוכנית ותקבע אבני דרך לקידומה.⁹⁸

⁹⁶ נתנאל רובינשטיין, מנהל תחום תיאום, מעקב ובקרה, מינהל הפיתוח, משרד הפנים, דוא"ל, 31 באוקטובר ו-12 בנובמבר 2019.

⁹⁷ הלמ"ס, הודעה לתקשורת, [יישובים בישראל בעשור 2008-2017](#), 6 בפברואר 2019; ספיר אירני, ראש ענף הפצת מידע, אגף דוברות, תקשורת והסברה, הלמ"ס, דוא"ל, 10 בספטמבר 2019; מיכל לרר, [סוגיות בהסדרת נושא הקרקעות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באוקטובר 2017; 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; קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019.

⁹⁸ החלטה מס' 546 של הממשלה ה-33, "אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב", 14 ביולי 2013, סעיף 5(יא)(3). החלטה זו היא המשך להחלטת הממשלה מס' 3708 מ-11 בספטמבר 2011, "תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב", שבה לא ניתן מענה בתחום איכות הסביבה. החלטה מס' 3708 של הממשלה ה-32. "תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב", 11 בספטמבר 2011.

התוכנית להסדרת משק הפסולת ביישובים הבדואיים בנגב (2013-2019) תוקצבה בכ- 81 מיליון ש"ח

רכיבי התוכנית: תכנון וניהול של משק הפסולת במועצות המקומיות; הקמת מערך לפינוי פסולת במועצות האזוריות; הקמת תשתיות מחזור אזוריות ומקומיות; שיקום מפגעי פסולת; שיקום נחלים; חינוך והסברה; אכיפה ופיקוח; טיפול בפגרים ובפסדים

בהחלטת הממשלה מס' 1696 מ-8 ביוני 2014 התקבל תיקון להחלטה מס' 546, ונוספו בו לתקציב התוכנית 42.48 מיליון ש"ח.⁹⁹ בהחלטה נוספת, ממרץ 2016, **נקבע שתקציב התוכנית יופחת ב-1.2 מיליון ש"ח**.¹⁰⁰ **לפיכך, התקציב לתוכנית הוא 81.28 מיליון ש"ח**. בהחלטת הממשלה מינואר 2019 הוחלט להאריך את תקצוב התוכנית עד לסוף שנת 2019.¹⁰¹

3.1 רכיבי התוכנית

על פי החלטות הממשלה שלעיל, אלה רכיבי התוכנית **להקמה והפעלה של מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים באזור הדרום**:¹⁰²

- תכנון וניהול של משק הפסולת במועצות המקומיות;
- הקמת מערך לפינוי פסולת ביתית במועצות האזוריות (פריסת פחים בבתיים; פינוי הפסולת מהפחים; פריסת מתקנים לטיפול בפסולת אורגנית);
- הקמת תשתיות מחזור אזוריות ומקומיות (הקמת תחנות מעבר);
- שיקום ופינוי של מפגעי פסולת;
- שיקום נחלים בקרבת היישובים הבדואיים;
- חינוך, פרסום והסברה בתחומי הגנת הסביבה;
- אכיפה ופיקוח (הקמת איגוד ערים);
- טיפול בפגרים ופסדים.

3.2 הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית

בתוכנית משתתפות תשע רשויות מקומיות:¹⁰³ עיריית רהט; שש מועצות מקומיות: חורה, כסיפה, לקיה, שגב שלום, ערערה בנגב ותל שבע; שתי מועצות אזוריות: נווה מדבר¹⁰⁴ ואל-קסום.¹⁰⁵

⁹⁹ החלטה מס' 1696 של הממשלה ה-33, "המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב – תיקון החלטת ממשלה", 8 ביוני 2014.

¹⁰⁰ החלטה מס' 1264 של הממשלה ה-34, "המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב – תיקון החלטת ממשלה", 17 במרץ 2016.

¹⁰¹ החלטה מס' 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.

¹⁰² החלטה מס' 546 של הממשלה ה-33, "אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב", 14 ביולי 2013, סעיף 5(א)3; החלטה מס' 1696 של הממשלה ה-33, "המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב – תיקון החלטת ממשלה", 8 ביוני 2014; החלטה מס' 1264 של הממשלה ה-34, "המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב – תיקון החלטת ממשלה", 17 במרץ 2016.

¹⁰³ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019.

¹⁰⁴ במועצה נכללים היישובים אבו קורינאת, אבו תלול, ביר הדאג' וקצר א-סר (מועצה אזורית נווה מדבר).

¹⁰⁵ במועצה נכללים היישובים אום בטין, א-סייד, דריג'את, כוחלה, סעווה, מכחול וטרבין א-צנאע (מועצה אזורית אל-קסום).

במועצות האזוריות יש צורך להקים מהיסוד מערך לטיפול בפסולת ביישובים שהוסדרו בשנים האחרונות, וגם לתת שירותי פינוי פסולת מצומצמים בהתיישבות הלא-מוסדרת

מבחינת הטיפול בפסולת יש הבדלים של ממש בין רהט והמועצות המקומיות לבין המועצות האזוריות. המועצות האזוריות מאגדות יישובים אשר עד לשנת 2004 נחשבו ל"יישובים לא מוכרים": ביישובים אלה לא היה מנגנון שלטוני רשמי, התכנון והבנייה לא היו מוסדרים וכמעט לא סופקו בהם שירותים בסיסיים. בין השאר, לא הייתה ביישובים אלה תשתית לאיסוף ולפינוי פסולת. לכן, מטרת התוכנית במועצות האזוריות האלה הייתה לפרוש תשתית לאיסוף פסולת ולהקים מערך לאיסוף פסולת. לעומת זאת, ברשויות המקומיות האחרות היה מערך לאיסוף פסולת, ומטרת התוכנית הייתה לשפר את המערך הזה ואת רמת הניקיון ביישוב. נוסף על כך, המועצות האזוריות מספקות להתיישבות הבלתי-מוסדרת – שאין בה תשתיות בסיסיות כמו מים וביוב, וגם לא שירותי פינוי פסולת – שירותים מסוימים על פי חוק, כמו חינוך חובה ושירותי רווחה, וכן שירותי פינוי פסולת מצומצמים. כלומר, במועצות האזוריות יש אתגר כפול: הן הקמת מערך לטיפול בפסולת ביישובים שהוכרו בשנים האחרונות והן מתן שירותי פינוי פסולת מצומצמים להתיישבות הלא-מוסדרת.¹⁰⁶

הוקמו שני אשכולות אזוריים, אשכול נגב מזרחי ואשכול נגב מערבי, ורוב הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב הצטרפו אליהם

נוסף על הרשויות המקומיות, בתוכנית משתתפים האשכולות, המספקים שירותים עבור הרשויות המקומיות הבדואיות (על תפקידם של האשכולות באיגוד הרשויות המקומיות לעידוד הפיתוח האזורי ראו לעיל בפרק 2.2). אומנם, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 546 החליט משרד הפנים על הקמת איגוד ערים לרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, אך ההחלטה שונתה ובמקומה הוחלט על הקמת שני אשכולות ובהם יישובים בעלי מאפיינים שונים וממגזרים שונים:¹⁰⁷ אשכול נגב מזרחי¹⁰⁸ ואשכול נגב מערבי.¹⁰⁹ כל הרשויות המקומיות הבדואיות שייכות לאשכולות אלה מלבד תל שבע.¹¹⁰

3.3 תקציב התוכנית – תכנון וביצוע

מתוך 81.28 מיליון ש"ח שהוקצו לתוכנית, 60.5 מיליון ש"ח אושרו כהתחייבות (74%), ומתוכם נוצלו 25.61 מיליון ש"ח

כאמור, התקציב שהוקצה לתוכנית הוא 81.28 מיליון ש"ח, על פי החלטות הממשלה הנזכרות לעיל. תקצוב התוכנית נקבע לשנים 2013–2017 והוארך עד לסוף 2019. את רוב התקציב הקצה המשרד להגנת הסביבה (באמצעות הקרן לשמירת הניקיון),¹¹¹ אך בחלק מן הסעיפים יש השתתפות של משרד הפנים ושל גופים ממשלתיים אחרים, כמו רשות הטבע

¹⁰⁶ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019. ראו: 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.

¹⁰⁷ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 25 ביולי 2019.

¹⁰⁸ באשכול נגב מזרחי נכללות הרשויות המקומיות האלה: רשויות יהודיות – דימונה, ירוחם, מצפה רמון, הערבה התיכונה, ערד, רמת הנגב, תמר; רשויות בדואיות – חורה, כסיפה, שגב שלום, ערערה בנגב, אל-קסום ונווה מדבר (אשכול נגב מזרחי).

¹⁰⁹ באשכול נגב מערבי נכללות הרשויות המקומיות האלה: רשויות יהודיות – אשכול, שדרות, שער הנגב, שדות נדב, אופקים, בני שמעון, מרחבים, נתיבות; רשויות בדואיות – רהט ולקיה (אשכול נגב מערבי).

¹¹⁰ נתנאל רובינשטיין, מנהל תחום תיאום, מעקב ובקרה, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, דוא"ל, 31 באוקטובר ו-12 בנובמבר 2019.

¹¹¹ המשרד להגנת הסביבה, הקרן לשמירת הניקיון, דוח שנתי 2016, פברואר 2018, עמ' 14.

והגנים. כמו כן נחתמו הסכמי שיתוף פעולה עם גופים אחרים (החברה להגנת הטבע והסוכנות היהודית), והם מפעילים חלק מסוים מן התוכנית ומשתתפים בתקציב בסכום מסוים. על סמך החלטה מס' 546 הוקמה ועדה בין-משרדית, והיא מתכנסת מעת לעת לשם אישור התוכניות היישוביות והשינויים בהן.¹¹²

להלן תיאור, לפי סעיפים, של סך התקציב המתוכנן לכל הרשויות המקומיות, כלל ההתחייבויות שהוצאו בפועל לכל הרשויות, כלל הסכומים ששולמו מתוך ההתחייבויות, שיעור ניצול התקציב מתוך התכנון ושיעור ניצול התקציב מתוך ההתחייבויות שהוצאו בפועל, לפי נתוני דצמבר 2018.

טבלה 3: נתוני תכנון, התחייבות ותשלום של התקציב בתוכנית לפי סעיפים¹¹³

הסעיף בתוכנית	סך התקציב המתוכנן במיליוני ש"ח	סך ההתחייבויות במיליוני ש"ח	הסכום ששולם מתוך ההתחייבויות במיליוני ש"ח	שיעור ניצול התקציב מתוך התכנון	שיעור ניצול התקציב מתוך ההתחייבויות
תכנון ושיפור של מערך הפסולת בעירייה ובמועצות המקומיות	1148.97	8.97	8.21	92%	92%
הקמה ושיפור של מערך הפסולת במועצות האזוריות	11528.66	23.31	11.36	49%	41%
תכנון מערך הפסולת ושיקום המפגעים במועצות האזוריות		400 אלף ש"ח	393 אלף ש"ח	98%	
שיקום נחלים	11615.9	15.89	0	0%	0%
שיקום מפגעים	3.6	3.6	808 אלף ש"ח	22%	22%

¹¹² קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 25 ביולי 2019.

¹¹³ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה בשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019; קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019; [החלטה מס' 546 של הממשלה ה-33](#), "אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב", 14 ביולי 2013, סעיף 5(יא)(3); [החלטה מס' 1696 של הממשלה ה-33](#), "המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב – תיקון החלטת ממשלה", 8 ביוני 2014; [החלטה מס' 1264 של הממשלה ה-34](#), "המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב – תיקון החלטת ממשלה", 17 במרץ 2016.

¹¹⁴ 990,000 ש"ח לרהט (עירייה); 1.33 מיליון ש"ח למועצות המקומיות.

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

¹¹⁶ מכ-700,000 ש"ח ועד כ-1.7 מיליון ש"ח לרשות מקומית.

שיעור ניצול התקציב מתוך ההתחייבויות	שיעור ניצול התקציב מתוך התכנון	הסכום ששולם מתוך ההתחייבויות במיליוני ש"ח	סך ההתחייבויות במיליוני ש"ח	סך התקציב המתוכנן במיליוני ש"ח	הסעיף בתוכנית
-	-	ניצול חלקי ¹¹⁹	1183	1173	חינוך במועצות האזוריות
כ-50%	כ-50%	כ-500 אלף ש"ח ¹²⁰	1	1	פרסום והסברה במועצות האזוריות
0%	0%	0	0	8.2	תשתיות מחזור - הקמת תחנות מעבר
0%	0%	0	0	7.62	אכיפה - הקמת איגוד ערים
100%	100%	4.33	4.33	4.33 ¹²¹	טיפול בפגרים ופסדים
42%	32%	25.61	60.5	81.28	סך הכול

התקציב שנוצל הוא 42% מסכום ההתחייבויות ו-32% מסך התקציב שתוכנן

המשרד לא אישר שום התחייבות מתחילת שנת 2019, בגלל דרישות מחמירות של חשבונות המשרד

מהטבלה אפשר ללמוד כי מתוך 81.28 מיליון ש"ח שהוקצו במקור לתוכנית, כנגד 60.5 מיליון ש"ח הוצאו התחייבויות לרשויות (כ-74% מהתקציב המתוכנן), ומתוכם נוצלו בפועל כ-25.61 מיליון ש"ח, שהם כ-42% מסכום ההתחייבות וכ-32% מסך התקציב שתוכנן בהחלטות הממשלה. ייתכן ששיעור הניצול של התקציב ישתנה עד לסוף 2019, שכן במקרים מסוימים הנתונים מצביעים על ניצול נמוך של התקציב אף שלמעשה בוצעה הפעולה בשטח, אך התשלום טרם הועבר; כמו כן, בחלק מהסעיפים לא היו למשרד להגנת הסביבה נתונים מדויקים על ניצול התקציב בפועל. לפי כמה גורמים, המשרד לא אישר שום התחייבות מתחילת שנת 2019, בגלל דרישות מחמירות של חשבונות המשרד, המקשות על אישור פרויקטים, והדבר מעכב את ניצול התקציב עד סוף 2019. עם זאת, מהמשרד נמסר שאחרי הקמתה של ממשלה חדשה יפעלו להארכת תוקף ההחלטה בשנה נוספת (זו תהיה ההארכה השנייה של תוקף התוכנית, שכן במקור היא הייתה אמורה להסתיים בשנת 2017).¹²² מהנתונים עולה שכל הרשויות המשתתפות בתוכנית קיבלו התחייבויות.

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

¹¹⁸ הועברו עוד 1.5 מיליון ש"ח מהחברה להגנת הטבע ו-1 מיליון ש"ח מהסוכנות היהודית.

¹¹⁹ המשרד לא מסר נתונים מדויקים.

¹²⁰ המשרד לא מסר נתונים מדויקים.

¹²¹ מורכב מסכום של 2.167 מיליון ש"ח מהמשרד להגנת הסביבה וסכום זה מרשות הטבע והגנים (רט"ג).

¹²² קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019.

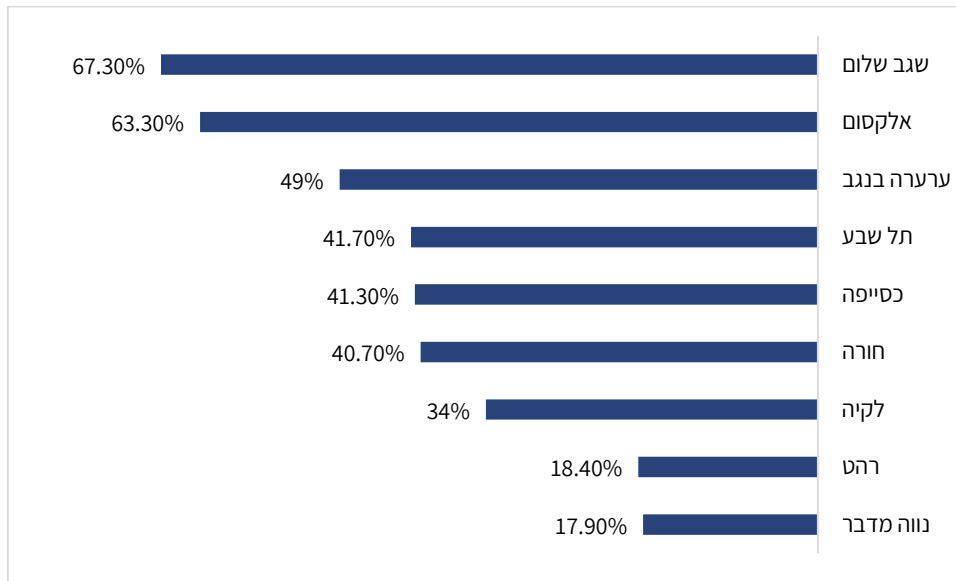
מהשוואה בין התקציב המתוכנן לבין התקציב שהועבר כהתחייבויות אפשר לראות כי **ברוב המקרים ההתחייבויות הועברו כמתוכנן, מלבד בסעיפים האלה:** התכנון וההקמה של מערך הפסולת במועצות האזוריות, שבו הועברו 23.71 מיליון ש"ח במקום 28.66; סעיפי תשתיות המחזור והאכיפה, שבהם לא הועבר תקציב כהתחייבות כלל.

יש הבדלים ניכרים בין הסעיפים מבחינת שיעור הניצול של התקציב שהועבר כהתחייבות. **בכמה סעיפים היה ניצול של רוב התקציב או כולו:** טיפול בפגרים ופסדים (100%); תכנון המערך לאיסוף פסולת ולשיקום מפגעים במועצות האזוריות (98%); שיפור המערך לאיסוף פסולת בעירייה ובמועצות המקומיות (92%). **בכמה סעיפים נוצלה כמחצית התקציב:** פרסום והסברה למועצות האזוריות (כ-50%); הקמת מערך לאיסוף פסולת במועצות האזוריות (49%) – על פי הנתונים שהתקבלו מהמשרד אפשר להעריך ששיעור הניצול בסעיף יגדל כשתאושר הארכת התוקף של החלטת הממשלה. **בכמה סעיפים היה ניצול נמוך של התקציב או שהוא לא נוצל כלל:** שיקום מפגעים (22.4%) – יש הבדלים ניכרים בין הרשויות, שכן יש כאלה שניצלו את התקציב וקיבלו את התשלום, יש כאלה שביצעו את העבודות אך טרם אושרו להן דרישות התשלום ויש כאלה שטרם ביצעו את העבודות; שיקום נחלים (0%) – חלק מהרשויות החלו בביצוע הפעולות, אך שום רשות לא הגיעה לכדי סיום העבודה ואישור דרישת התשלום. כאמור, בסעיפים של תשתיות מחזור ואכיפה התקציב לא הועבר כהתחייבות ולכן לא נוצל כלל.

להלן **שיעור ניצול התקציב לפי רשויות מקומיות** (לפירוט נתוני הביצוע לפי רשויות מקומיות ראו נספח 2). חשוב לציין שהנתונים שלהלן מתייחסים רק לחלק מהסעיפים בתוכנית (תכנון ושיפור של מערך הפסולת בעירייה ובמועצות המקומיות; תכנון, הקמה ושיפור של מערך הפסולת במועצות האזוריות; שיקום נחלים; שיקום מפגעים). **לגבי הסעיפים האחרים המשרד לא העביר מידע מדויק על הניצול התקציבי בפילוח על פי רשויות המקומיות**. לפי נתונים חלקיים אלה, סך ההתחייבויות לרשויות המקומיות הוא 52.17 מיליון ש"ח, וסך ניצול התקציב הוא 20.77 מיליון ש"ח, כלומר 40% מההתחייבויות.

יש הבדלים בשיעור ניצול התקציב של סעיפי התוכנית השונים ביישובים הבדואים. בכמה סעיפים היה ניצול נמוך של התקציב או שהוא לא נוצל כלל (בין השאר: פיתוח תשתיות מחזור, אכיפה, שיקום נחלים)

תרשים 1: שיעור ניצול התקציב (מתוך סך ההתחייבויות), לפי רשויות מקומיות¹²³



בתרשים אפשר לראות כי יש הבדלים גדולים בין הרשויות המקומיות בשיעור ניצול התקציב: בשתי רשויות, שגב שלום והמועצה האזורית אל-קסום, שיעור הניצול היה מעל 60%, ובשתי רשויות, העיר רהט והמועצה האזורית נווה מדבר, שיעור הניצול היה פחות מ-20%. שיעור ניצול התקציב בשאר הרשויות היה 35%-50%.

הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב מקבלות תמיכה נוספת לטיפול בתחום הפסולת ממשרד הפנים על סמך החלטת ממשלה מס' 2397 מ-12 בפברואר 2017, תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021.¹²⁴ אחת ממטרות התוכנית היא שיפור השירותים לתושבים. רוב הרשויות בחרו לתקצב תגבור של פינוי אשפה, טיאוט רחובות ומבצעי ניקיון חד-פעמיים. **במסגרת התוכנית יתקצבו פרויקטים הקשורים לפסולת בסך 63 מיליון ש"ח**; הרשאות תקציביות לשנת 2018 (כ-23 מיליון ש"ח) הועברו לביצוע, והרשאות תקציביות לשנת 2019 נתונות בתהליך תקצוב.¹²⁵ כמו כן, במסגרת החלטת הממשלה, הרשויות יכולות לבחור בחיזוק **תחום השפ"ע**, ולהשתמש בתקציב לגיוס תקנים ייעודיים או לביצוע פעולות ביישוב. כמה רשויות כבר הגישו בקשות לתקצוב **משרות למנהלי אגפי שפ"ע**: רהט, כסיפה ואל-קסום.¹²⁶ בהקשר זה נזכיר כי משרד הפנים מתכנן לתת הכשרה מיוחדת למנהלי אגפי שפ"ע בכל הרשויות המקומיות בשנה הקרובה. המשרד ייתן לרשויות חלשות סבסוד לקבלת ההכשרה, ורוב הרשויות שיקבלו את הסבסוד הן רשויות ערביות ובדואיות.

¹²³ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019.

¹²⁴ החלטה מס' 2397 של הממשלה ה-34, "תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021", 12 בפברואר 2017.

¹²⁵ נתנאל רובינשטיין, מנהל תחום תיאום, מעקב ובקרה, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, דוא"ל, 31 באוקטובר ו-12 בנובמבר 2019.

¹²⁶ שם.

יש הבדלים גדולים בין הרשויות המקומיות בשיעור ניצול התקציב: החל מכ-18% ניצול תקציבי (נווה מדבר) ועד לכ-67% ניצול תקציבי (שגב שלום)

הרשויות הבדואיות בנגב מקבלות תמיכה נוספת לטיפול בפסולת ממשרד הפנים בסך 63 מיליון ש"ח

3.4 יישום התוכנית

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

תוכניות עבודה: לפי המשרד, **כל הרשויות הגישו תוכניות עבודה לאישור המשרד**, והתוכניות נבדקו ותוקנו עד לאישורן. המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר קיבלו תקציב ייעודי להכנת התוכניות, והמועצות המקומיות ניצלו חלק מתקציב השיפור של מערך האיסוף להכנת תוכניות העבודה.¹²⁷ מהנתונים שמסר המשרד להגנת הסביבה אי-אפשר להסיק כמה מהתקציב של המועצות המקומיות נוצל עבור הכנת תוכנית לניהול מערך הפסולת וכמה מתוכו נוצל עבור שיפור של מערך פינוי הפסולת.

מערך פינוי פסולת: במועצות המקומיות השתמשו בתקציב לשיפור המערך לפינוי פסולת ולשיפור הניקיון באמצעות הקמת מרכזי מחזור, רכישת מכונות טיאוט ועוד, וניצלו 92% מההתחייבויות. מהמועצה המקומית שגב שלום נמסר כי האשכול מסייע לרשות לפתח את הפרויקטים ולנצל את התקציב המתקבל מהמשרד (על תפקיד האשכולות ראו להלן).¹²⁸

במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר לא היה מערך לפינוי פסולת ולא היו פחים ביישובים. במסגרת התוכנית החלו בפיתוח מערך לפינוי פסולת. על פי המשרד ועל פי מועצת אל-קסום, **בשטח המועצה האזורית נפרסו פחים ברוב היישובים**, והמועצה נותנת שירותי פינוי פסולת ומפנה מפגעים. כמו כן, בהתיישבות הלא-מוסדרת המועצה נותנת שירותי פינוי חלקיים – היא מפנה מכולות אשפה, המוצבות בעיקר ליד בתי הספר. זאת ועוד, המשרד אישר את בקשת המועצה האזורית לתקציב עבור הקמת יחידה סביבתית (מחלקה הפועלת בתוך הרשות המקומית ועוסקת בנושאים סביבתיים).¹²⁹ **במועצה האזורית נווה מדבר נפרסו פחים רק ביישוב קצר א-סר** (מתוך ארבעה יישובים מוסדרים בתחום השיפוט של המועצה). לדברי קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת במשרד להגנת הסביבה, בנווה מדבר היו עיכובים בניצול התקציב לסעיף זה, וכך פג תוקפה של ההתחייבות, וכעת ממתינים להארכתה כדי להמשיך בעבודה. יצוין כי חלק מהתקציב התקבל ממשרד הפנים. בסך הכול נוצלו 49% מהתקציב.¹³⁰

כאמור, **הרשויות המקומיות יכולות להצטרף לאשכולות האזוריים, ואלה מסייעים בפיתוח מערך הפסולת על ידי קיום מכרזים לפינוי פסולת בתנאים אטרקטיביים**, מתן סיוע ברכישת כלי אצירה ועוד. האשכולות מפעילים תוכניות עבור הרשויות המקומיות בתחום הפסולת נוסף על

¹²⁷ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019.

¹²⁸ אריה אוזן, מנהל מחלקת שפ"ע במועצה מקומית שגב שלום, שיחת טלפון, 25 ביולי 2019.

¹²⁹ עומרי זילברמן, אקו-ויל', ניהול פרויקטים סביבתיים, עבור מועצה אזורית אל-קסום, שיחת טלפון, 28 ביולי 2019.

¹³⁰ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019; אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019.

במועצות המקומיות השתמשו בתקציב לשיפור המערך לפינוי פסולת; במועצות האזוריות, בהן לא היה מערך לפינוי פסולת, החלו בפיתוח

האשכולות האזוריים מסייעים לחלק מן הרשויות בתחום הפסולת, ובין השאר על ידי צירופן למכרזי פינוי פסולת

מה שמתוכנן ומתקצב בהחלטות הממשלה הנ"ל. באשכול נגב מזרחי נעשות כמה פעולות בתחום הפסולת: נחתם מכרז עם קבלן פינוי פסולת לכמה רשויות מקומיות, ובהן הרשויות הבדואיות, ובימים אלה נערכים לחתימת מכרז חדש; מתקיים שולחן עגול עם כל מנהלי מחלקות שפ"ע ותברואה ברשויות המקומיות; נכתבה תוכנית עבודה לטיפול בפסולת ברשויות הבדואיות ונערך בה מיפוי של החסמים ברשויות הבדואיות בהשוואה לרשויות יהודיות, וכשתוקם ממשלה חדשה האשכול יבקש תקציב למימושה.¹³¹ באשכול נגב מערבי רשות בדואית אחת הצטרפה למכרז לפינוי פסולת (לקיה), ואחרת תצטרף אליו חלקית (רהט). נוסף על כך, האשכול מסייע לרשויות המקומיות ברכישת כלי אצירה ובתגבור האכיפה.¹³²

לדברי יניב מזעקי מאשכול נגב מזרחי ועומרי זילברמן ממועצת אל-קסום, **החסמים לטיפול בפסולת במועצות האזוריות גדולים מאלה שבמועצות המקומיות, בין השאר מהסיבות האלה:** שטח הרשות מורכב ופחות נגיש; אין כבישים סלולים היטב; המרחקים בין היישובים ובתוכם גדולים; היישובים רחוקים מאתרי ההטמנה; התושבים משליכים לפחים פסולת כבדה יותר מהמקובל; נגרם בלאי משמעותי למשאיות הפינוי. בשל כך עלות הפינוי של הפסולת גבוהה יותר. לדברי זילברמן ומזעקי, החסמים הללו מביאים לכך **שהתשלום לפינוי טונה פסולת במועצות האזוריות הבדואיות הוא הגבוה בארץ, והדבר מקשה על שיתוף פעולה בין לבין מועצות מקומיות אחרות באשכול.** לדוגמה, המועצה האזורית אל-קסום לא נכנסה לאחרונה למכרז פינוי הפסולת שבאחריות אשכול נגב מזרחי, והנושא נתון בהתדיינות משפטית. לדעת נציג המועצה האזורית אל-קסום הוצע למועצה להצטרף למכרז במחיר גבוה במידה לא סבירה מהמחיר לרשויות האחרות, אולם נציג האשכול גורס כי אף שהמחיר גבוה, הוא תואם את מאפייניה של אל-קסום ועדיין מביא לירידה בעלויות פינוי הפסולת לעומת העלויות כיום.¹³³

התקשרויות עם תאגידי מחזור: חלק מהרשויות המקומיות התקשרו עם תאגידי המחזור אל"ה (מכלי משקה) ות.מ.י.ר. (אריזות). למשל, בשגב שלום מתנהל תהליך של חידוש ההתקשרות עם תאגיד ת.מ.י.ר.; כמו כן, הוצבו שם מתקני מחזור למכלי משקה, אך לדברי מנהל מחלקת שפ"ע במועצה, התושבים עדיין לא התרגלו להשתמש בהם.¹³⁴ יצוין כי ב-2017 שיעור מחזור הפסולת ברשויות המקומיות הבדואיות היה 2%, לעומת כ-22% בכלל האוכלוסייה.¹³⁵

¹³¹ יניב מזעקי, מנהל תחום איכות הסביבה באשכול נגב מזרחי, שיחת טלפון, 29 ביולי 2019.

¹³² נופר שואט-אוזנה, מנהלת מערך הפסולת באשכול נגב מערבי, שיחת טלפון, 6 באוגוסט 2019; נתנאל רובינשטיין, מנהל תחום תיאום, מעקב ובקרה, מינהל הפיתוח, משרד הפנים, דוא"ל, 31 באוקטובר ו-12 בנובמבר 2019.

¹³³ עומרי זילברמן, אקו-ויז'ן, ניהול פרויקטים סביבתיים, עבור מועצה אזורית אל-קסום, שיחת טלפון, 28 ביולי 2019; יניב מזעקי, מנהל תחום איכות הסביבה באשכול נגב מזרחי, שיחת טלפון, 29 ביולי 2019.

¹³⁴ אריה אוזן, מנהל מחלקת שפ"ע במועצה מקומית שגב שלום, שיחת טלפון, 25 ביולי 2019.

¹³⁵ תומר כהן, תחום חקלאות, סביבה ואנרגיה, אגף בכיר תשתית-כלכלה, הלמ"ס, דוא"ל, 18 ביולי, 6 באוגוסט, 5 בספטמבר 2019.

בגלל קשיים בתחום התשתיות, התשלום לפינוי טונה פסולת במועצות האזוריות הבדואיות הוא הגבוה בארץ, והדבר מקשה על שיתוף פעולה בין לבין מועצות מקומיות אחרות באשכול

ב-2017 שיעור מחזור הפסולת ברשויות המקומיות הבדואיות היה 2%, לעומת כ-22% בכלל האוכלוסייה

כל הרשויות קיבלו התחייבויות לשיקום מפגעים ולשיקום נחלים, אך רק 22% מהתקציב לשיקום מפגעים נוצל, והתקציב לשיקום נחלים לא נוצל כלל

במועצות האזוריות נעשו פעולות בתחום החינוך הסביבתי, הפרסום וההסברה, אך רק חלק מהתקציב נוצל

בתחומים של תשתיות מחזור אזוריות ושל אכיפה טרם הועברו התחייבויות

שיקום מפגעי פסולת: לפי המשרד, כל הרשויות המקומיות קיבלו תקציב לשיקום מפגעי פסולת בשטחן; מדובר בעיקר בפינוי מפגעים של פסולת בניין.¹³⁶ עם זאת, ניצול התקציב בסעיף זה הוא 22%: מתוך תשע רשויות, שבע רשויות ביצעו את הפעולות (בשלוש מהן – רהט, נווה מדבר ואל-קסום – דרישות התשלום טרם אושרו או אושרו חלקית), ושתי רשויות (כסיפה ותל שבע) טרם ביצעו את הפעולות וממתינות להארכת תוקף ההתחייבות.¹³⁷

שיקום נחלים: לפי המשרד, ניתנו התחייבויות לכל הרשויות המקומיות עבור הפרויקט. הרשויות עבדו בשיתוף פעולה עם רשות הניקוז שקמה בשור כדי לתכנן את הטיפול בנחלים הצמודים ליישובים, לשקם אותם ולהקים בהם אתרים לטובת הציבור, למשל פארק. חלק מהרשויות התחילו בעבודות (נווה מדבר, תל שבע, ערעה בנגב, כסיפה). ברשויות אחרות יש חסמים המעכבים את תחילת העבודות; למשל באל-קסום נדרשת הסכמה של התושבים, שכן מדובר בשטח שיש עליו תביעת בעלות על הקרקע.¹³⁸ העבודות לא הסתיימו ולא הועברו תשלומים, ולכן ניצול התקציב על פי נתוני המשרד הוא 0%.¹³⁹

חינוך סביבתי במועצות האזוריות: לפי המשרד, למועצות האזוריות הוקצה תקציב לפעולות חינוך סביבתי. כל המועצות נעזרו בגוף חיצוני לקיום הפעילות, וגוף זה השקיע סכום נוסף בפרויקט. למועצת אל-קסום הועברו 1.5 מיליון ש"ח למטרה זו מהמשרד להגנת הסביבה, והחברה להגנת הטבע הוסיפה סכום זה והפעילה את הפרויקט.¹⁴⁰ מועצת נווה מדבר קיבלה מהמשרד 1.5 מיליון ש"ח, והסוכנות היהודית ניצנה הוסיפה 1 מיליון ש"ח והפעילה את הפרויקט. התקציב נוצל חלקית.¹⁴¹

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

תשתיות מחזור אזוריות: לפי המשרד, שתי תוכניות להקמת תחנות מעבר לפסולת יבשה (פסולת בניין), בחורה וברהט, נתונות בשלבי תכנון. נוסף על כך נערך פיילוט לבחינת היתכנות של הקמת מתקן ביוגז (להפקת גז מפסולת אורגנית), אך הפיילוט נכשל, והוחלט על

¹³⁶ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019.

¹³⁷ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019.

¹³⁸ עומרי זילברמן, אקו-ויז', ניהול פרויקטים סביבתיים, עבור מועצה אזורית אל-קסום, שיחת טלפון, 28 ביולי 2019.

¹³⁹ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019.

¹⁴⁰ עומרי זילברמן, אקו-ויז', ניהול פרויקטים סביבתיים, עבור מועצה אזורית אל-קסום, שיחת טלפון, 28 ביולי 2019.

¹⁴¹ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019.

העברת התקציב לסעיפים אחרים בתוכנית. מכל מקום, **לפי נתוני המשרד, טרם הועברו התחייבויות לתשתיות מחזור אזוריות.**¹⁴²

אכיפה: לדברי קרן גוריון מהמשרד להגנת הסביבה, **ברשויות המקומיות הבדואיות יש פשיעה סביבתית חמורה (בעיקר השלכת פסולת ושרפת פסולת),¹⁴³ אך הרשויות – הן הרשויות המקומיות והן המשטרה – מתקשות לקיים פעולות אכיפה (בין השאר בגלל המבנה החמולתי של הרשויות).** **במסגרת התוכנית הוקצה תקציב לשיפור האכיפה המיועד לאשכולות, בהנחה שהעברת חלק מסמכויות האכיפה לגוף חיצוני תפתור חלק מקשיי האכיפה שהרשויות המקומיות מתמודדות עימם.** לפי התוכנית תבוצע אכיפה גם בשטחים גליליים (שאינם בתחום שיפוטה של שום רשות מקומית). **ואולם, האשכולות טרם קיבלו התחייבויות מהמשרד וטרם החלו לפעול בתחום זה.**¹⁴⁴

טיפול בפגרים ופסדים: לפי המשרד, **התוכנית לטיפול בפגרים ופסדים יושמה בשיתוף עם רשות הטבע והגנים (רט"ג).** התקציב היה כ-4.3 מיליון ש"ח, והמשרד ורט"ג הן שהקצו אותו. התקציב הועבר לרט"ג, הפרויקט בוצע **והתקציב נוצל במלואו.** במשרד בודקים כיצד אפשר להמשיך את הפרויקט.¹⁴⁵

3.5 חסמים ביישום התוכנית להקמת מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים בנגב

להלן יוצגו כמה סוגיות אשר על פי גורמים במשרד להגנת הסביבה, ברשויות המקומיות הבדואיות והאשכולות, מהוות חסם בפני יישומה והצלחתה של התוכנית:

ניהול התוכנית וניצול התקציב: על פי המידע שהועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת רק כ-42% מהתקציב שהועבר כהתחייבות נוצל (כלומר רק 32% מהתקציב שתוכנן), כך שנראה שחלק מהרשויות המקומיות מתקשות לנצל את התקציב העומד לרשותן. נוסף על כך, **לא הועברו התחייבויות בתוכנית מתחילת שנת 2019 כלל, והתחייבויות אחרות ממתונות להארכה.** בשל כך ייתכן שלא יהיה אפשר לנצל תקציבים אלו עד לתום תקופת התוכנית בסוף 2019. לפיכך, בכוונת המשרד להגנת הסביבה לבקש הארכה נוספת של התוכנית (השנייה במספר). כמו כן, שלא כמו בתוכנית "סביבה שווה" לכלל החברה הערבית, **המשרד לא קבע מדדים להערכת התוכנית.**¹⁴⁶

¹⁴² קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019.

¹⁴³ הכנסת ה-20, ועדת המשנה לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים בראשות ח"כ יעל גרמן, דין וחשבון מסכם, הטיפול המערכתי בשרפת פסולת עירונית ובהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי בישראל, 2019, טיוטה להתייחסות.

¹⁴⁴ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019; יניב מזעקי, מנהל תחום איכות הסביבה באשכול נגב מזרחי, שיחת טלפון, 29 ביולי 2019.

¹⁴⁵ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019.

¹⁴⁶ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019; קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019.

ברשויות המקומיות
הבדואיות יש פשיעה
סביבתית חמורה, אך
הרשויות – הן
הרשויות המקומיות
והן המשטרה –
מתקשות לקיים
פעולות אכיפה.
במסגרת התוכנית
הוקצה תקציב
לשיפור האכיפה
המיועד לאשכולות,
ואולם, האשכולות
טרם קיבלו
התחייבויות
תקציביות מהמשרד
להגנת הסביבה וטרם
החלו לפעול בתחום
זה

החסמים המרכזיים
ליישומה של התוכנית
הם קשיים בניהולה,
קשיים בתחום
התשתיות ברשויות
המקומיות, קשיים
ביישום תוכנית
אזוריות ומחסור
במידע ביחס
לאוכלוסייה

קשיים בתחום התשתיות המעכבים חתימת הסכמי עבודה עם קבלני פינוי פסולת:
התשתיות לפינוי פסולת ברשויות המקומיות הבדואיות הן ברמה נמוכה, ובפרט במועצות האזוריות ובהתיישבות הבלתי-מוסדרת. למשל, יש מרחקים גדולים בין היישובים במועצה, בין היישובים לאתרי ההטמנה ובין הבתים בתוך היישובים; כבישים רבים אינם סלולים היטב וכלי רכב לפינוי פסולת מתקשים לנסוע בהם; בחלק מהרשויות מוצבים פחים מוטמנים, שפינוים מורכב יותר; בגלל היעדר פיקוח נזרקים לפחים חפצים כבדים יותר מהמקובל (כגון פסולת בניין); תנאי השטח המורכבים גורמים לבלאי משמעותי למשאיות הפינוי. התשתיות הבעייתיות מובילות לכך שהקבלנים לפינוי פסולת דורשים מהרשויות המקומיות הבדואיות בנגב את התשלום הגבוה ביותר בארץ לפינוי של טונה פסולת, ולעיתים אף מסרבים לעבוד איתן.¹⁴⁷ אומנם במסגרת התוכנית קיבלו המועצות האזוריות תקציב גבוה משקיבלו המועצות המקומיות לטיפול בפסולת (ראו טבלה 3 לעיל), אך על פי המשרד להגנת הסביבה ייתכן שלא די בכך. בשל כך עדיין אין פריסה מלאה של פחים ומתקני מחזור בכל היישובים ולא ניתנים שירותים מלאים וסדירים של פינוי אשפה.

נכון להיום, במועצות האזוריות, עדיין אין פריסה מלאה של פחים ומתקני מחזור בכל היישובים, ולא ניתנים שירותים מלאים וסדירים של פינוי אשפה

קושי לקדם פעולות אזוריות: בסעיפי התוכנית המתייחסים לפעולות אזוריות – תשתיות מחזור ואכיפה – לא הועברו התחייבויות כלל ולא הושגה כל התקדמות: לא חלה התקדמות בהקמת תשתיות מחזור אזוריות, אף ששיעור המחזור בחברה הבדואית בנגב נמוך מאוד (כ-2%), הן כשלעצמו והן ביחס לכלל האוכלוסייה; האשכולות עדיין לא החלו לפעול בתחום האכיפה האזורית, למרות הפשיעה סביבתית החמורה ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב (השלכת פסולת שלא כחוק, שרפת לא מוסדרת של פסולת ועוד) והקושי בנקיטת פעולות אכיפה מצד המשטרה והרשויות המקומיות. קושי נוסף בקידום פעולות אזוריות הוא שחלק מהשטחים המיועדים לפעולות אזוריות נמצאים בתביעת בעלות מול המדינה, ולעיתים התובעים מתנגדים לביצוע הפעולה בשטח שבמחלוקת.¹⁴⁸

חוסר אמון בין המדינה לתושבים הבדואים: לדברי קרן גוריון, כבר עשרות שנים שורר חוסר אמון בין הבדואים למדינה, והדבר מקשה על שיתוף הפעולה בין התושבים לבין הרשויות המקומיות. לדוגמה, כשהרשויות המקומיות מבקשות לתת לתושבים שירותים בתחום הטיפול בפסולת לעיתים יש לכך התנגדות, אף אם מדובר בהצבת פח ליד הבית, ואי-אפשר להשלים את פריסת התשתית לטיפול בפסולת.¹⁴⁹

בסעיפי התוכנית המתייחסים לפעולות אזוריות – תשתיות מחזור ואכיפה – לא הועברו התחייבויות כלל ולא הושגה כל התקדמות. אחד מהחסמים הוא שחלק מהשטחים המיועדים לפעולות אזוריות נמצאים בתביעת בעלות מול המדינה

¹⁴⁷ עומרי זילברמן, אקו-ויד'ן, ניהול פרויקטים סביבתיים, עבור מועצה אזורית אל-קסום, שיחת טלפון, 28 ביולי 2019; יניב מזעקי, מנהל תחום איכות הסביבה באשכול נגב מזרחי, שיחת טלפון, 29 ביולי 2019.

¹⁴⁸ קרן גוריון, מרכזת בכירה לטיפול בפסולת, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 ביוני 2019.
¹⁴⁹ שם.

חסר מידע כמותי
ותכנוני על
האוכלוסייה הבדואית
בנגב, והדבר מקשה
על תכנון מערך
הפסולת

מחסור במידע: חסר מידע על האוכלוסייה הבדואית בנגב, והדבר מקשה על תכנון מערך הפסולת. בראש ובראשונה אין מניין מדויק ומוסכם של מספר התושבים הבדואים בנגב, בעיקר בשל הקושי לאמוד את מספרם של תושבי ההתיישבות הלא-מוסדרת. כמו כן, לרוב אין תכנון מפורט של היישובים המוסדרים, וגם כשיש תוכנית מאושרת לא ידוע מתי היא תיושם. המחסור במידע מקשה על תכנון וביצוע מיטביים של מערך הטיפול בפסולת.¹⁵⁰

4. סיכום

מערך הטיפול בפסולת אינו מוסדר כהלכה ברשויות מקומיות רבות בחברה הערבית. כמה תוכניות ממשלתיות (ובהן "סביבה שווה" לכל הרשויות המקומיות בחברה הערבית ותוכנית הסיוע לרשויות המקומיות הבדואיות בנגב) שהתקבלו מאז שנת 2014 נועדו לסייע לרשויות המקומיות לשפר את הטיפול בפסולת.

מהמסמך אפשר ללמוד כי יש פער ניכר בין התכנון לבין הביצוע בפועל והניצול התקציבי של תוכניות אלה. בשל כך, ביקש המשרד להגנת הסביבה להאריך את תוקף שתי התוכניות עד לסוף 2019.

לתוכנית "סביבה שווה" הוקצו כ-300 מיליון ש"ח, ועד אוגוסט 2019 נוצלו 41% מהתקציב המתוכנן, שהם 51% מהתקציב שהועבר כהתחייבות. בתוכנית הסיוע לרשויות הבדואיות בנגב, מתוך 81.28 מיליון ש"ח שהוקצו לתוכנית נוצלו עד דצמבר 2018 32% מהתקציב המתוכנן, שהם 42% מהתקציב שהועבר כהתחייבות.

ב"סביבה שווה" הייתה התקדמות בהכנת תוכניות תפעוליות למשק הפסולת בכל רשות, בליווי תפעולי, בפריסת כלי אצירה, בהתקשרויות עם קבלני פינוי פסולת, בשיקום מפגעים ובפרויקטים סביבתיים. בתוכנית הסיוע לרשויות הבדואיות בנגב הייתה התקדמות מסוימת בפריסת כלי אצירה, בהתקשרויות עם קבלני פינוי פסולת ובשיקום מפגעים. בשתי התוכניות, לא הושגו הישגים משמעותיים בתחומי המחזור, פיתוח התשתיות האזוריות והאכיפה.

על אף התמשכות התוכניות, עד כה לא התקיים הליך הערכה של אופן ביצוע התוכניות, ומתשובות המשרד להגנת הסביבה לפניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי אין בידי חלק מהנתונים הדרושים להערכה מלאה של הישגי התוכניות.

החסמים העיקריים ביישום התוכנית "סביבה שווה" הם קשיים בניהול התוכנית ותקצובה, קשיים בטיפול כוח אדם איכותי בתחום הטיפול בפסולת ברשויות המקומיות, חוסר תיאום וחוסר שיתוף פעולה בין גופי ממשל בהכנת התוכנית ובהפעלתה, וחסמים תכנוניים וחברתיים המעכבים קידום תוכניות אזוריות. החסמים העיקריים ביישום תוכנית הסיוע לרשויות הבדואיות בנגב הם קשיים בניהול התוכנית וניצול התקציב, קשיים בתחום התשתיות לטיפול בפסולת ברשויות

¹⁵⁰ עומרי זילברמן, אקו-ויל', ניהול פרויקטים סביבתיים, עבור מועצה אזורית אל-קסום, שיחת טלפון, 28 ביולי 2019.

המקומיות, המעכבים חתימת הסכמי עבודה עם קבלני פינוי פסולת, מחסור במידע ביחס לאוכלוסייה הבדואית בנגב, המקשה על תכנון מערך הפסולת, וחסמים תכנוניים וחברתיים המעכבים קידומן של תוכניות אזוריות.

נספחים

נספח 1: ההתחייבויות לרשויות המקומיות ב"סביבה שווה", סך התשלום ושיעור ניצול התקציב מתוך

ההתחייבות¹⁵¹

הרשות המקומית	מחוז	סך ההתחייבויות	סך התשלום	שיעור ניצול התקציב
עיריית אום אל-פחם	חיפה	18,995,000	4,486,057	24%
איגוד ערים המשולש הדרומי	מרכז	9,761,000	9,613,804	98%
עיריית נצרת	צפון	8,072,000	2,847,767	35%
עיריית טייבה	מרכז	6,104,000	5,820,760	95%
עיריית טמרה	צפון	5,969,000	2,588,711	43%
עיריית שפרעם	צפון	4,794,000	2,286,586	48%
מ"מ באקה אל-ערבייה	חיפה	4,075,000	3,090,833	76%
מ"מ אכסאל	צפון	4,048,000	3,282,868	81%
איגוד ערים אגן בית נטופה סח'נין	צפון	3,927,000	2,943,796	75%
מ"מ כפר כנא	צפון	3,906,000	1,569,487	40%
עיריית סח'נין	צפון	3,752,000	2,334,443	62%
מ"מ ריינה	צפון	3,724,000	2,312,311	62%
מ"מ יפיע	צפון	3,703,000	2,049,086	55%
מ"מ ערערה	חיפה	3,382,000	2,401,351	71%
מ"מ עין מאהל	צפון	3,311,000	2,389,144	72%
מ"מ פקיעין	צפון	3,182,000	923,380	29%
מ"מ מע'אר	צפון	3,141,000	1,517,194	48%
מ"מ דבורייה	צפון	3,129,000	2,418,223	77%
מ"מ מג'ד אל-כרום	צפון	3,065,000	2,108,899	69%
מ"מ ביר אל-מכסור	צפון	3,045,000	1,277,493	42%
מ"מ ג'דידה-מכר	צפון	3,029,000	685,520	23%
מ"מ עראבה	צפון	2,995,000	806,444	27%
מ"מ משהד	צפון	2,989,000	946,929	32%

¹⁵¹ אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019, דוא"ל ושיחת טלפון, 11 בספטמבר 2019.

67%	1,991,887	2,983,000	צפון	מ"מ נחף
85%	2,527,512	2,968,000	צפון	מ"מ עילוט
31%	916,400	2,961,000	צפון	מ"א בוסתאן אל-מרג'
43%	1,278,456	2,954,000	צפון	מ"מ זרזיר
87%	2,556,509	2,948,000	חיפה	מ"מ כפר קרע
67%	1,967,409	2,917,000	צפון	מ"מ כפר מנדא
51%	1,488,028	2,892,000	חיפה	מ"מ דאלית אל-כרמל
50%	1,423,570	2,842,000	צפון	מ"מ שבלי
30%	832,442	2,770,000	צפון	מ"מ ירכא
41%	1,115,919	2,723,000	חיפה	מ"מ מעלה עירון
61%	1,637,696	2,705,000	צפון	מ"מ דיר אל-אסד
64%	1,717,406	2,689,000	חיפה	מ"מ ג'סר א-זרקא
43%	1,150,100	2,644,000	צפון	מ"מ יאנוח-ג'ת
52%	1,339,039	2,577,000	חיפה	מ"מ פורידיס
65%	1,670,679	2,574,000	צפון	מ"מ אבו סנאן
70%	1,809,568	2,569,000	חיפה	מ"מ עיספיא
32%	825,860	2,561,000	צפון	מ"מ ראמה
31%	802,700	2,560,000	צפון	מ"מ כאבול
80%	2,055,797	2,560,000	צפון	מ"מ טורעאן
34%	862,960	2,525,000	צפון	מ"מ איעבלין
79%	1,962,616	2,493,000	חיפה	מ"מ ג'ת
34%	833,880	2,484,000	צפון	מ"מ בוקעאתא
31%	759,778	2,441,000	צפון	מ"מ בית ג'ן
20%	480,252	2,385,000	צפון	מ"מ מג'דל שמס
82%	1,952,735	2,382,000	צפון	מ"מ מזרעה
91%	2,130,637	2,339,000	חיפה	מ"מ בסמ"ה
32%	748,191	2,308,000	צפון	מ"מ כפר יאסיף
60%	1,373,875	2,294,000	צפון	מ"מ כאוכב אבו אל-היג'א
54%	1,208,148	2,241,000	צפון	מ"מ בסמת טבעון
36%	798,508	2,210,000	צפון	מ"מ כסרא-סמיע
37%	796,048	2,161,000	צפון	מ"א אל-בטוף
28%	597,952	2,157,000	צפון	מ"מ טובא-זנגריה
24%	495,556	2,098,000	צפון	מ"מ שעב

66%	1,374,395	2,098,000	מרכז	מ"מ זמר
48%	986,258	2,070,000	צפון	מ"מ ג'וליס
49%	1,015,130	2,070,000	צפון	מ"מ חורפיש
58%	1,170,524	2,022,000	צפון	מ"מ דיר חנא
56%	1,118,312	2,010,000	צפון	מ"מ סאג'ור
34%	674,219	1,986,000	צפון	מ"מ כעבייה-טבאש-חג'אג'רה
30%	594,947	1,973,000	צפון	מ"מ בועיינה-נוג'יידאת
23%	431,785	1,888,000	צפון	מ"מ מסעדה
18%	332,391	1,874,000	צפון	מ"מ מעיליא
100%	1,863,381	1,867,000	צפון	מ"מ כפר קמא
27%	496,107	1,860,000	צפון	מ"מ גוש חלב (אל-ג'ש)
74%	1,368,903	1,853,000	צפון	מ"מ פסוטה
9%	167,077	1,818,000	צפון	מ"מ אל-ע'ג'ר
9%	151,690	1,783,000	צפון	מ"מ עין קיניה
22%	388,990	1,750,000	מרכז	עיריית קלנסווה
47%	820,066	1,750,000	מרכז	עיריית כפר קאסם
63%	1,095,600	1,750,000	מרכז	עיריית אל-טירה
79%	1,359,042	1,728,000	צפון	מ"מ עילבון
4%	58,608	1,500,000	צפון	אשכול יישובי בית הכרם
35%	476,621	1,350,000	מרכז	מ"מ ג'לג'וליה
100%	1,350,000	1,350,000	מרכז	מ"מ כפר ברא
0%	0	1,140,000	צפון	איגוד ערים גליל מערבי
0%	0	1,140,000	צפון	מ"א גולן
37%	423,634	1,140,000	חיפה	איגוד ערים שרון כרמל חדרה
40%	455,397	1,140,000	חיפה	איגוד ערים מפרץ חיפה
100%	946,000	946,000	צפון	מ"מ בענה
51%	123,928,276	240,869,000		סך הכול

נספח 2: ההתחייבויות לרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, סך התשלום ושיעור ניצול התקציב**מתוך ההתחייבות¹⁵²**

הרשות המקומית	סך ההתחייבויות	סך התשלום	שיעור ניצול תקציב
שגב שלום	2,216,901	1,493,139	67.30%
אל-קסום	14,890,890	9,426,534	63.30%
ערערה בנגב	2,875,795	1,411,706	49%
תל שבע	3,157,014	1,318,637	41.70%
כסיפה	3,219,782	1,330,000	41.30%
חורה	3,239,503	1,318,849	40.70%
לקיה	2,458,012	835,488	34%
רהט	7,120,958	1,310,188	18.40%
נווה מדבר	12,990,647	2,328,924	17.90%
סך הכול	52,169,502	20,773,465	40%

¹⁵² אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 12 ביוני 2019. כאמור, בפילוח הנתונים לפי רשויות מקומיות בנספח זה לא נכללים נתונים על הניצול התקציבי של סעיפים מסוימים המוצגים בטבלה 3 לעיל (חינוך למועצות האזוריות, פרסום והסברה למועצות האזוריות, תשתיות מחזור, אכיפה וטיפול בפגרים ופסדים), שכן המשרד להגנת הסביבה לא מסר מידע מדויק על הניצול התקציבי של סעיפים אלה, או שהתקציב שלהם לא נוצל כלל.