



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## ניתוח תקציב הקרן לשמירת הניקיון לשנת 2011

מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה

כ' באב תשע"ב  
8 באוגוסט 2012

**כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן**  
אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי  
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה מוגש לבקשת ועדת הפנים והגנת הסביבה ובו ניתוח תקציב הקרן לשמירת הניקיון. במסמך מידע על הקרן ומקורות המימון שלה, ניתוח תקציבה וציון הביקורת עליה בדוח מבקר המדינה.

## 1. הקרן לשמירת ניקיון<sup>1</sup>

### 1.1. רקע כללי

הקרן לשמירת הניקיון שפועלת במסגרת המשרד להגנת הסביבה הוקמה לפי **חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984**. השר להגנת הסביבה, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה, התקין את **תקנות שמירת הניקיון (קרן לשמירת הניקיון), התשמ"ו-1986**. הקרן הוקמה כדי לרכז אמצעים כספיים לשמירה על הסביבה, ובכלל זה שמירה על הניקיון, מניעת השלכת פסולת, טיפול בפסולת, מיחזור, מניעת מפגעים, מניעת שילוט לא חוקי, מניעת עבירות לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, והגנה על החופים.

הקרן לשמירת הניקיון תומכת ברשויות מקומיות, באיגודי ערים, ביחידות סביבתיות ובפרויקטים סביבתיים. הרשויות פונות לקרן באמצעות קולות קוראים שהיא מפרסמת לקבלת תמיכה בפרויקטים מגוונים כגון מבצעי ניקיון; פרויקטים לשמירת טבע; שמירה על שטחים ציבוריים פתוחים לרווחת הכלל ופעולות חינוכיות להגברת המודעות לצורכי הסביבה וכדומה.

### 1.2. מקורות מימון הקרן

בשנת 2011 היו הכנסות הקרן כ-**253 מיליון ש"ח**, כמפורט להלן:<sup>2</sup>

- **הכנסות מהיטל הטמנה**. ב-1 ביולי 2007 נכנס לתוקפו תיקון מס' 7 לחוק לשמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, ולפיו מושת היטל על הטמנת פסולת במטמנות ברחבי הארץ, וההכנסות מנותבות לחשבון נפרד בקרן לשמירת הניקיון. בשנת 2011 היו ההכנסות מהיטל הטמנה כ-**231.4 מיליון ש"ח**, לעומת כ-158.4 מיליון ש"ח בשנת 2010.<sup>3</sup> ההכנסות מהיטל הטמנה מנוהלות בחשבון נפרד ומשמשות לפיתוח, ייעול ועידוד פתרונות חלופיים להטמנת פסולת, הפוגעת בסביבה. יש לציין שמותר לעשות שימוש בהכנסות מהיטל הטמנה גם למטרות נוספות (שיקום אתרים לסילוק פסולת שההטמנה בהם הסתיימה לפני 1 ביולי 2009; טיפול במפגעי אסבסט; פעולות חינוך והסברה לשמירה על איכות הסביבה ועוד) אם נותרה יתרה בקרן, ובלבד שההוצאות לא יעלו על 25% מכלל ההכנסות באותה שנה.<sup>4</sup> בשנת 2011 הסתכמו ההכנסות מההיטל בכ-**231 מיליון ש"ח**.
- הכנסות מהיטל ניקיון המושת בהתאם לסעיף 10(ה) לחוק, גביית הוצאות בגין ביצוע צווי ניקוי וקנסות מהליכים פליליים. הכנסות אלה הסתכמו בשנת 2011 בכ-**21 מיליון ש"ח**.
- הכנסות מכספים שמתקבלים בהתאם לחוק הפיקדון על מכלי משקה, תשנ"ג-1993. בשנת 2011 הסתכמו הכנסות אלה בכ-**0.4 מיליון ש"ח**.

<sup>1</sup> אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, [הקרן לשמירת הניקיון](#), כניסה: 7 באוגוסט 2012.

<sup>2</sup> הקרן לשמירת הניקיון, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011.

<sup>3</sup> שם, ביאור 8.

<sup>4</sup> הרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח יעילות מנגנון הקרן לשיקום קרקעות מזוהמות](#), כתב תמיר אגמון, יולי 2012.



## 2. ניתוח תקציב הקרן

בטבלה 1 שלהלן מוצגות יתרות הפתיחה של הקרן לשמירת הניקיון בשנים 2010–2012.

**טבלה 1: יתרות הפתיחה של הקרן לשמירת הניקיון בשנים 2010–2012 (באלפי ש"ח)**<sup>5</sup>

אלפי ש"ח	נתון
305,619	יתרת פתיחה 2010 (א)
184,742	הכנסות 2010 (ב)
-53,836	הוצאות 2010 (ג)
436,525	יתרת פתיחה 2011 (ד)=(א)+(ב)+(ג)
252,958	הכנסות 2011 (ה)
-135,047	הוצאות 2011 (ו)
554,436	יתרת פתיחה 2012 (ז)=(ד)+(ה)+(ו)

לפי הטבלה יתרת הפתיחה גדלה מכ-305.6 מיליון ש"ח בתחילת שנת 2010 לכ-554.4 מיליון ש"ח בתחילת שנת 2012, גידול של כ-248.8 מיליון ש"ח בעודפים הנצברים בקרן בשנתיים. בשנת 2010 נוצרו בקרן עודפים בסך כ-130.9 אלפי ש"ח, ובשנת 2011 נותרו עודפים בסך כ-117.9 אלפי ש"ח.

בטבלה 2 שלהלן מפורטות הוצאות הקרן בשנים 2010 ו-2011.

**טבלה 2: פירוט הוצאות הקרן לשמירת הניקיון בשנים 2010 ו-2011 (באלפי ש"ח)**<sup>6</sup>

הוצאה	2010	2011	שינוי	שיעור השינוי
שכר והוצאות נלוות	4,344	6,549	2,205	51%
תפעול וייעוץ	11,173	52,936	41,763	374%
הסברה ויחסי ציבור	2,077	21,439	19,362	932%
תמיכות	30,770	53,368	22,598	73%
הנהלה והוצאות כלליות	5,613	752	-4,861	-87%
מימון	-141	3	144	102%
<b>סך כל ההוצאות</b>	<b>53,836</b>	<b>135,047</b>	<b>81,211</b>	<b>151%</b>

לפי הטבלה גדלו ההוצאות של הקרן לשמירת הניקיון בין שנת 2010 לשנת 2011 בכ-81.2 מיליון ש"ח, שהם 151%. הוצאות התפעול והייעוץ גדלו בכ-41.8 מיליון ש"ח, שהם 374%, והוצאות ההסברה ויחסי הציבור גדלו בכ-19.4 מיליון ש"ח, שהם 932%; הוצאות ההנהלה והוצאות הכלליות פחתו בכ-4.9 מיליון ש"ח, שהם 87%. בטבלה 3 שלהלן מפורטות ההכנסות וההוצאות של אחד ממקורות ההכנסה של הקרן לשמירת הניקיון: **היטל ההטמנה**, בשנים 2010 ו-2011.

<sup>5</sup> הקרן לשמירת הניקיון, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011.

<sup>6</sup> ש.ם.



**טבלה 3: ההכנסות וההוצאות מהיטל ההטמנה בשנים 2010 ו-2011 (באלפי ש"ח)<sup>7</sup>**

שיעור השינוי	שינוי	2011	2010	נתון
<b>46.1%</b>	<b>72,983</b>	<b>231,391</b>	<b>158,408</b>	<b>הכנסות:</b>
6.7%		91.5%	85.7%	שיעור מכלל הכנסות הקרן
				<b>הוצאות:</b>
140.2%	26,684	45,723	19,039	תמיכות ברשויות מקומיות
1,838.7%	56,817	59,907	3,090	פעולות מקצועיות
-100%	-1,328	-	1,328	השתתפות במשרד החינוך
1,217.4%	1,327	1,436	109	תמיכה במיזמים
100%	1,751	1,751		שכר והוצאות נלוות
100%	18	18		החזר הוצאות רכב
100%	61	61		שעות נוספות
<b>362.1%</b>	<b>85,330</b>	<b>108,896</b>	<b>23,566</b>	<b>סך ההוצאות</b>
84.2%		80.6%	43.8%	שיעור מכלל הוצאות הקרן
<b>-9.2%</b>	<b>-12,347</b>	<b>122,495</b>	<b>134,842</b>	<b>עודף</b>

לפי הטבלה ההכנסות מהיטל ההטמנה גדלו בין שנת 2010 לשנת 2011 בכ-46.1%, ואילו ההוצאות גדלו באותן שנים בכ-362.1%. הגידול העיקרי בהוצאות היה בפעולות מקצועיות (גידול בכ-1,838.7%) ובתמיכה ברשויות מקומיות (כ-140.2%). העודפים פחתו בשנים אלו בכ-12.3 מיליון ש"ח, צמצום של כ-9.2%, אולם עדיין הקרן אינה עושה שימוש במלוא ההכנסות מהיטל ההטמנה, והעודפים הנצברים ממשיכים לגדול (ראו לעיל בטבלה 1).

שיעור ההכנסות מהיטל הטמנה בשנים אלה גדל במקצת: מ-85.7% בשנת 2010 ל-91.5% בשנת 2011, עקב עלייה הדרגתית בגובה ההיטל מדי שנה. שיעור ההוצאות בגין היטל ההטמנה כמעט הכפיל את עצמו באותן שנים: מ-43.8% בשנת 2010 ל-80.6% בשנת 2011.

מנתונים אלו אפשר ללמוד שבשנת 2011 חל גידול מהיר בניצול תקציב הקרן, אולם עדיין היא צוברת עודפים ומתקשה להוציא את ההכנסות הגדלות והולכות מהיטל ההטמנה. יש לציין שבסוף שנת 2011 פרסמה הקרן קולות קוראים למיזמים בסכום כולל של כ-300 מיליון ש"ח, ותוכניות בסכום כולל של כ-260 מיליון ש"ח אומנם אושרו וייושמו בשנים הקרובות.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> הקרן לשמירת הניקיון, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2011.

<sup>8</sup> המשרד להגנת הסביבה, סיכום פעילות הקרן לשמירת הניקיון לשנת 2011, עמוד 2.



### 3. ביקורת על פעילות הקרן בדוח מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה לשנת 2007 על המשרד להגנת הסביבה עלו כמה נקודות הקשורות לפעילות הקרן לשמירת הניקיון, להלן עיקרן:<sup>9</sup>

- בשנים האחרונות הוגשה הצעת התקציב של הקרן לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת באיחור (מדובר בחשבון הפיקדון, המוגש לפי החוק לוועדת הכלכלה). הדבר גורם לאי-ודאות אצל הגורמים שאמורים לבצע את הפעולות הממומנות בכספי הקרן.
- הנהלת הקרן הקצתה לפעולות הממומנות מכספי חוק הפיקדון סכומים קטנים בהרבה מאלה שהתקבלו, וכך הצטברו בידיה סכומים גדולים שלא נוצלו למטרות שלהן יועדו. כאמור בניתוח בסעיף 2 לעיל, הקרן עדיין אינה מנצלת את העודפים הנוצרים מההכנסות הגדלות והולכות מהיטל ההטמנה.

---

<sup>9</sup> משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 2007, לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006, המשרד להגנת הסביבה](#), עמ' 126, מאי 2008, באתר האינטרנט.

