



יוני 2014

שיפור רמת הניקיון במרחב הציבורי בישראל | סיכום פרויקט

עו"ד אביטל עשת וד"ר מיה נגב

רקע

בחודשים מאי 2013 – פברואר 2014 נערך בבית הספר לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב, בשותפות עם החברה להגנת הטבע, פרויקט מחקרי-יישומי שמטרתו גיבוש עקרונות לתכנית כלל ארצית לשיפור רמת הניקיון במרחב הציבורי בישראל.

המחקר מומן על ידי תורם פרטי, מר פיליפ ווייסברג.

מסמך סיכום זה מתאר את מהלך העבודה בפרויקט ואת ממצאי המחקר, ומציג עקרונות למתווה תכנית אסטרטגית לשמירה על הניקיון.

מרחב ציבורי מלוכלך | תיאור הבעיה

המרחב הציבורי בישראל מלוכלך. ישראלים מכל המגזרים ובכל הגילאים אחראים ללכלוך ברחובות ובאתרי הטבע. בד בבד, עבור הציבור הרחב הביטוי "הגנת הסביבה" מתקשר בראש ובראשונה לשטחים ציבוריים נקיים.

סביבה נקייה תורמת לאיכות חיים ורווחה, ומחזקת את תחושת השייכות והמחויבות לקהילה ולמדינה, בעוד שסביבה מלוכלכת מעודדת המשך נורמה של לכלוך, יוצרת תחושת ניכור כלפי המקום, מפחיתה את ערך הנדל"ן באזור ומרחיקה תיירים ומבקרים¹. יתרה מכך, שטח ציבורי מלוכלך ומוזנח מושך אלימות ופשע, כפי שהוכח ע"י תיאורית "החלונות השבורים"², לפיה תחזוקת הניקיון והסדר במרחב העירוני מצמצמת מקרי השחתה ואלימות נוספים ומונעת התדרדרות במצב האלימות והפשעה. לפיכך, תושבים

¹ <http://www.ehp.qld.gov.au/waste/pdf/litter-partnership-guidelines.pdf>

<http://www.sustainability.vic.gov.au/~media/resources/documents/publications%20and%20research/publications/u%20-%20v/publications%20victorian%20litter%20strategy%202012%2014%20april%202013.pdf>

² Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken windows. *Atlantic monthly*, 249(3), 29-38.
<http://www.lantm.lth.se/fileadmin/fastighetsvetenskap/utbildning/Fastighetsvaerderingssystem/BrokenWindowTheory.pdf>



המתגוררים בשכונות נקיות נהנים ממרחב מחייה בטוח ונעים יותר, ערכי נדל"ן גבוהים יותר והוצאה ציבורית קטנה יותר על ניקיון, דבר המאפשר הפנית משאבים לטובת מטרות חברתיות אחרות.

בשנים האחרונות תחום הגנת הסביבה עבר התפתחות משמעותית עם אימוץ תפיסת הקיימות ומהפכת המיחזור וניהול משאבי הפסולת³. אולם עם זאת, העיסוק בניקיון כשלעצמו נדחק לשוליים, והרחובות, חופי הים, צידי הדרכים ואתרי הטבע נותרו מלוכלכים וזרועים בקבוקי פלסטיק, שקיות ניילון, בדלי סיגריות וכיוצ"ב.

מהלך העבודה

- ♣ סקירה בינלאומית של תכניות שהופעלו במקומות שונים בעולם והצליחו להביא לשיפור רמת הניקיון במרחב הציבורי באופן מוכח ומדיד, ומיפוי גורמי ההצלחה של תכניות אלה.
- ♣ סקירת מחקרים בנושא שינוי התנהגות בתחום הניקיון.
- ♣ לימוד המסגרת הנורמטיבית והארגונית של התחום בארץ.
- ♣ פגישות ושיחות עם בעלי תפקידים בארגונים שונים בישראל, על מנת לזהות את בעלי העניין הנוגעים לנושא בישראל ואת הפעילויות והמאמצים שנעשו בעבר ונעשים בהווה.
- ♣ גיבוש עקרונות למתווה תכנית אסטרטגית לשמירה על הניקיון.
- ♣ ניסיון לגבש בסיס לשיתוף פעולה בינמגזרי.

³ <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Waste/Policy/Pages/default.aspx>



ממצאים

תכניות מהעולם | סקירה בינלאומית

ממצאי הסקירה הבינלאומית נסמכים על מקורות אינטרנט, מאמרים אקדמיים והיוועצות עם גורמים רלבנטיים בחו"ל (במקרה של התכנית האוסטרלית), ומתמקדים בשלוש תכניות שהצליחו ליצור שינוי התנהגות והפחתה מוכחת של פסולת, שלהלן עיקריהן:

אוסטרליה - מדינת ויקטוריה:

תכנית הפועלת ברצף משנת 2000.

♣ **גישת אסטרטגית:** הניקיון – פרק בתכנית אסטרטגית לניהול פסולת וייעול משאבים.⁴

♣ **מחקר מקדים ומלווה:** מחקר שינוי התנהגות סביבתית מקיף וחדשני, המשלב עמדות והתנהגות.⁵ בנוסף – סקרי פסולת כמותיים לקביעת נקודת בסיס להתייחסות, וניטור רציף אחת לשנתיים על מנת לבחון שיפור. הממצא העיקרי של המחקר הינו שאין "טיפול מכלכל". בשל כך, האסטרטגיה האוסטרלית על כל מרכיביה מוכוונת להתמודדות עם התנהגויות ספציפיות בהקשר לפרטי לכלוך ספציפיים, ולא לאוכלוסיות מסוימות (בני נוער, גברים-נשים וכו').

♣ **מסגרת ארגונית:** קואליציית שותפים בהנהגת המשרד להגנת הסביבה.⁶ הגופים החברים בקואליציה הינם בעיקר גופי ממשל, מן השלטון המרכזי והמקומי.

♣ **פעולות הקואליציה:** ביצוע מדיניות המשרד להגנ"ס ע"י בניית יכולת של רשויות מקומיות דרך מענקים לפרויקטים (קולות קוראים) והדגמת best practice.⁷

סקוטלנד - אזור נהר הפורת':

תכנית שפעלה בשנים 2001-2004.

♣ **גישת אסטרטגית:** הגנה על משאב טבע מקומי – חופי אזור הפורת'.⁸

♣ **מחקר מקדים ומלווה:** סקרי עמדות וקבוצות מיקוד, וכן סקר פסולת כמותי.

4

<http://www.sustainability.vic.gov.au/~media/resources/documents/who%20we%20are/business%20plan%20and%20annual%20report/strategic%20plan%20sv%202012-15.pdf>

<http://www.afgc.org.au/psf/psf-research-a-reports.html>⁵

<http://www.litter.vic.gov.au/www/html/20-home-page.asp>⁶

<http://www.litter.vic.gov.au/www/html/3261-case-studies.asp>⁷

<http://ec.europa.eu/ourcoast/index.cfm?menuID=7&articleID=114>⁸

<http://www.forthestuuaryforum.co.uk/assets/pdf/reports/strategy.pdf>



- ♣ **מסגרת ארגונית:** קואליציה מקומית של רשויות מקומיות וארגוני סביבה⁹. הקואליציה כבר הייתה קיימת, ופרויקט הניקיון הוגדר כפרויקט דגל.
- ♣ **פעולות הקואליציה:** קמפיין הסברה משולב פעילויות ניקיון, עידוד מעורבות קהילתית והתנדבות – תוך הסתמכות על מסגרות התנדבות קהילתיות קיימות¹⁰.

ארה"ב - מדינת וושינגטון:

פרויקט שהופעל בשנים 2001-2004.

- ♣ **גישה אסטרטגית:** הרתעה וענישה. Top-down.

- ♣ **מחקר מקדים ומלווה:** סקרי עמדות וקבוצות מיקוד, וכן סקר פסולת כמותי. המחקר המקדים זיהה שהאוכלוסיה שנוטה ביותר ללכלך את המרחב הציבורי היא גברים צעירים, ומקום המפגע העיקרי הוא צידי הדרכים.

- ♣ **מסגרת ארגונית:** קמפיין הסברה ממשלתי שיוזם והוציא לפועל ה-State Department of Ecology של מדינת וושינגטון.

- ♣ **פעולות:** הסברה ואכיפה מוגברת, תוך התמקדות באוכלוסיה מסוימת (גברים צעירים) ואזור מפגע (צידי דרכים). קנסות גבוהים כבר היו קבועים בחוק, ופעולות ההסברה נועדו ליידע את הציבור על גובה הקנסות¹¹.

עקרונות משותפים לתכניות הנ"ל:

- ♣ הנהגה - בין אם מסגרת הפעולה היא קואליציונית או לאו.
 - ♣ תיאום פעולות (במקרה של קואליציה) – ההנהגה דואגת לתיאום עבודת השותפים בקואליציה.
 - ♣ הכנת תכנית אסטרטגית לפעולה.
 - ♣ תכנית מבוססת מחקר איכותני (התנהגות ועמדות) ומחקר כמותני שמזהה מפגעים עיקריים.
 - ♣ הגדרת יעדים כמותיים להפחתת פסולת ומעקב אחר התקדמות באמצעות ניטור כמותי.
- מבין שלוש התכניות, הבולטת ביותר מבחינת ההצלחה בשינוי התנהגות ומבחינת זמינות של מידע ושיתוף חומר (מתוך מטרה להיות מודל לחיקוי) הינה התכנית האוסטרלית. בנוסף לסקירת חומר כתוב, במהלך

⁹ <http://www.forthestuaryforum.co.uk>

¹⁰ <http://www.forthestuaryforum.co.uk/assets/pdf/clcfinalreport.pdf>

¹¹ <https://fortress.wa.gov/ecy/publications/publications/0107043.pdf>

<https://fortress.wa.gov/ecy/publications/publications/0507029.pdf>



המחקר עמדנו בקשר עם גורמים רלבנטיים בממשל האוסטרלי על מנת להבהיר נושאים מסוימים ולהבינם יותר לעומק.

כפי שצויין לעיל, בבסיסה של התכנית האוסטרלית עומד מחקר מקיף (המקיף ביותר שנערך בעולם למיטב ידיעתנו) שייחודו בכך שהוא משלב עמדות והתנהגות. לאור הצלחתה של התכנית האוסטרלית, מצאנו לנכון להרחיב בסעיף הבא על המחקר שבבסיסה.

שינוי התנהגות | המחקר האוסטרלי

שיטת המחקר¹² פותחה ע"י פסיכולוגים המתמחים בשינוי התנהגות בתחום הסביבה.¹³

ייחודו של המחקר הינו בשילוב בין תצפיות על התנהגותם של אנשים ומייד לאחר מכן ראיונות עם האנשים שניצפו לגבי עמדותיהם, כאשר המרואיינים לא ידעו שהם ניצפו לפני כן, והמרואיינים לא ידעו איזו התנהגות הפגין המרואיין (שלילית או חיובית). ההתנהגויות השונות שניצפו סווגו כחיוביות או שליליות (פירוט בהמשך) ותוצאות הראיונות הוצלבו בחתכים שונים עם תוצאות התצפיות.

המחקר נערך ברחבי אוסטרליה במשך ארבע שנים, וכלל כ- 52,000 תצפיות וכ- 10,000 ראיונות (רק כ- 20% מן הניצפים הסכימו להתראיין).

ממצאים עיקריים מן המחקר האוסטרלי:

כללי

- אין אבטיפוס של אדם שמלכלך.
- הדרך בה אדם נוהג לגבי ניקיון או לכלוך משתנה בהתאם לסוג הכלוך וההקשר בו הוא נמצא באותו רגע. יש אנשים שמלכלכים רק במקומות מסוימים, ויש אנשים שמלכלכים רק בפריטים מסוימים.
- הנימוקים העיקריים של הנחקרים לאי השלכת פסולת לפח הייעודי: מרחק מהפח / מאפרה, עצלות, הרגל שהשתרש, "לא יודעת/ת".

¹² שיטת המחקר וממצאיו מפורטים בדו"חות המחקר אשר זמינים להורדה ב- <http://www.afgc.org.au/psf/psf-research-a-reports.html>

¹³ על מפתחי השיטה: <http://www.communitychange.com.au/about-us.html>



גיל ומגדר

- אנשים בכל הגילאים ומקבוצות חברתיות שונות ניצפו מלכלכים.
- גברים מלכלכים מעט יותר מנשים, ונשים משתמשות מעט יותר בפחים מאשר גברים, אבל ההבדלים הם קטנים בין הקבוצות.
- אנשים בכל הגילאים נוטים יותר ללכלך כשהם בקבוצה של 4 אנשים ומעלה. יוצא דופן: אנשים מעל גיל 65 נוטים יותר ללכלך כשהם לבד.
- אנשים צעירים מלכלכים יותר ממבוגרים כשהם בקבוצה.
- כשאנשים צעירים לבד – שיעורי הלכלוך שלהם זהים לאלה של המבוגרים.
- צעירים יותר נוטים להודות שלכלכו מאשר מבוגרים.
- מבוגרים הרבה פחות מודעים להתנהגויות השליליות שלהם. פחות משליש הכירו בכך שהם לכלכו כאשר זמן קצר לפני כן הם ניצפו מלכלכים.
- אנשים שאינם עובדים נטו ללכלך יותר מאשר אנשים שעובדים.

תעסוקה והשכלה

- אנשים שאינם עובדים נטו ללכלך יותר מאשר אנשים שעובדים.
- רוב הקבוצות השתמשו בפחים יותר מאשר לכלכו.
- סטודנטים השתמשו בפחים ולכלכו באותה מידה.
- עקרות בית ופנסיונרים נטו הרבה יותר להשתמש בפחים מאשר ללכלך.
- היו פרופורציות שוות בין אנשים בעלי השכלה תיכונית ואקדמאים. אקדמאים נטו מעט פחות ללכלך ולהשתמש יותר בפחים מאשר בעלי השכלה תיכונית.

סיווג התנהגויות עפ"י התצפיות

כאמור, אחד החידושים במחקר האוסטרלי הינו בתיעוד וניתוח התנהגויות חיוביות בהקשר של ניקיון, וזאת בניגוד למחקרים אחרים שמתייחסים להתנהגויות שליליות בלבד. הקריקטורות שלהלן¹⁴ מציגות את ההתנהגויות שניצפו במחקר, עפ"י סיווג להתנהגויות חיוביות ושליליות.

א. התנהגויות חיוביות:

Do it yourself:	Compacting:	Coaching:	Chasing:
Intervening:	Marshalling:	Trail blazing:	Volunteering:

¹⁴ [http://www.communitychange.com.au/insights-and-tools/changing-littering-behaviour/cartoons-of-](http://www.communitychange.com.au/insights-and-tools/changing-littering-behaviour/cartoons-of-disposal-behaviour-types.html)

Copyright Community Change, 2003, Cartoonist Kerry Millard. [disposal-behaviour-types.html](http://www.communitychange.com.au/insights-and-tools/changing-littering-behaviour/cartoons-of-disposal-behaviour-types.html)



ב. התנהגויות שליליות:

90%ing:	Brimming:	Clean sweeping:	Flagrant flinging:
			
Foul shooting:	Grinding:	Improvising:	Surreptitious releasing:
			
Underseating:	Undertaking:	Wedging:	
			

תחום הניקיון בארץ | המסגרת הנורמטיבית

הכלל:

הנורמה המשפטית האוסרת על לכלוך רשות הרבים נקבעה כאיסור פלילי בסעיף 2 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 ("החוק"):

"לא ישליך אדם פסולת, פסולת בנין או גרוטות רכב ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד, ולא ילכלך את רשות הרבים."

העונש על העבירה הוא קנס, אשר גובהו נקבע (בהתאם לסוג הכלל) בצו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – שמירת הניקיון), תש"ס-2000.

האיסור על השלכת פסולת הוא כללי לכל אזורי הארץ, בתחומי הרשויות המקומיות ובשטחים הפתוחים. בנוסף לחקיקה הראשית הנ"ל, הרשויות המקומיות מתקינות מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש] חוקי עזר עירוניים הכוללים גם הוראות, איסורים וקנסות לגבי שמירת ניקיון בתחומי שיפוטן.

סמכות אכיפה:

לצד הנורמה המשפטית, מתקיימות סמכויות אכיפה שמתחלקות בין גורמים שונים. על פי סעיף 12 לחוק, סמכות האכיפה נתונה למפקחים שהם עובדי המשרד להגנת הסביבה. בנוסף, השר להגנת הסביבה רשאי להסמיך מפקחים מקרב: (1) עובדי המדינה שאינם עובדי משרדו; (2) עובדי רשויות נחלים ומעיינות; (3) עובדי הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים.

חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 מסמיך פקחים עובדי רשויות מקומיות לאכיפת חוקי סביבה המנויים בתוספת לחוק זה, בה מנוי גם חוק שמירת הניקיון. סמכות הפקחים נגזרת מסמכותו של ראש הרשות המקומית.

מסגרת נוספת לאכיפת האיסור לכלוך את המרחב הציבורי הינה **מערך נאמני הניקיון** – שהוקם מכוח סעיף 12(ג) לחוק: "השר לאיכות הסביבה או ראש רשות מקומית, לגבי תחום אותה רשות ובהסכמת מפקד מחוז במשטרת ישראל, רשאים למנות כל אדם להיות נאמן נקיון; נאמן נקיון שמונה כאמור רשאי, לאחר שהציג תעודת מינוי כנאמן נקיון, לדרוש ממי שעבר לנגד עיניו עבירה על חוק זה להזדהות בפניו; מי שנדרש להזדהות כאמור חייב לעשות כן."

מימון סטטוטורי:

בנוסף לקביעת הנורמה וסמכויות האכיפה, דאג המחוקק לספק מסגרת סטטוטורית למימון שמירת הניקיון ע"י הקמת **הקרן לשמירת הניקיון**. הקרן הוקמה מכוח סעיף 10 לחוק ומטרתה "לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה ובכלל זה לשמירה על הניקיון, למניעת השלכת פסולת וטיפול בפסולת, למיחזור, למניעת מפגעים, למניעת שילוט בלתי חוקי ולמניעת עבירות לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק החומרים המסוכנים) וכן להגנה על הסביבה החופית כהגדרתה

בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, למניעת פגיעה בה ולשיקומה וליישום הוראות חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011, ולקידום מטרותיו."

עפ"י הדו"חות הכספיים האחרונים של הקרן שהתפרסמו (2011) ¹⁵, מאזן הקרן עמד על 791 מיליון ₪ נכון ליום 31/12/2011. 554 מיליון ₪ הם עודף שנצבר ואינו מוקצה לפעילות או פרויקט כלשהם.

ההכנסה השנתית של הקרן הינה כ- 250 מיליון ₪ ומקורה בעיקר (90%) בהיטל הטמנה. יתר ההכנסה מקורה בקנסות ועיצומים כספיים מכוח חוקים שונים, וכן מכספים שמועברים מכוח חוק הפיקדון על בקבוקי משקה. בצד ההוצאות, סך של כ-237 מיליון ₪ מתחלק בין הוצאות תמיכה ברשויות מקומיות (במטרות חברתיות, כלכליות ותשתיות) וסעיף "פעולות מקצועיות". אין פירוט מעבר לכך, על התכניות הספציפיות שזכו לתמיכה, או מה נכלל תחת "פעולות מקצועיות".

תחום הניקיון בישראל | תובנות מראיונות עם בעלי עניין

1. נושא הניקיון במסגרת המדיניות הקיימת: באופן כללי, אין למשרד להגנת הסביבה (בתור קובע המדיניות) מדיניות שמתייחסת לנושא הניקיון באופן מובחן ומפורש. יחד עם זאת, תחת המשרד פועלות שתי מסגרות העוסקות בניקיון - מערך נאמני ניקיון ¹⁶ ומדד חוף נקי (אגף ים וחופים). ¹⁷

2. יוזמות חיצוניות למשרד להגנת הסביבה:

♣ קק"ל – מבצעי ניקיון ויוזמת "מנקים את העולם" (Clean Up the World) ¹⁸

♣ חברה אזרחית - "סיירת הניקיון" של תומר אשל ¹⁹

♣ חברה אזרחית - "ארץ ללא בדל" ²⁰

♣ חברה אזרחית - "בשבילנו". ²¹

♣ מבצעי ניקיון ע"י תלמידי בתי ספר וחניכי תנועות נוער.

¹⁵ <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Waste/Laws/CleaningnessLaw/Pages/CleanlinessLaw.aspx>

¹⁶ <http://archive.today/m9jb>

¹⁷ <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/neemanenikayon/Pages/ReportCleanLaw.aspx>

¹⁸ <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SeaAndShore/IsraelCoast/Pages/MadadHofNaki.aspx>

¹⁹ <http://www.kkl.org.il/kkl-inf-and-the-community/clean-up-the-world/about>

²⁰ <https://he-il.facebook.com/pages/%D7%A1%D7%99%D7%99%D7%A8%D7%AA-%D7%A0%D7%99%D7%A7%D7%99%D7%95%D7%9F/414659961920947>

²¹ <https://he-il.facebook.com/bdalim>

²¹ <http://iclean.org.il>

3. **מקומו של נושא הניקיון בסדר העדיפויות הסביבתי:** הנושא מצוי בסדר עדיפות נמוך מבחינת המשרד להגנת הסביבה. בתחום הפסולת, המשרד מתרכז בהפרדה במקור ובמיחזור – הן מבחינת תשתיות והן מבחינת עידוד שינוי התנהגות בקרב התושבים. כפי שצוין לעיל, נושא הניקיון בארץ אינו "מחובר" מבחינת תפיסתית לתחום ניהול הפסולת.

באופן כללי, עולה שמקומו של נושא הניקיון בסדר העדיפויות בארגון כלשהו תלוי ב"שיגעון" של אדם מסוים, ולא במדיניות מוכתבת. למשל, מדד חוף נקי של המשרד להגנת הסביבה החל בתור יוזמה התנדבותית של מספר פקחים של אגף ים וחופים, שהחלה בלי הוראה או הכוונה למעלה ובלי מימון. בדומה, ברשות הטבע והגנים הלאומיים ("רט"ג") – כל מפקח או רכז מביא איתו את האג'נדה האישית שלו ומקדם יוזמות לפיה, אבל אין מדיניות סדורה.

4. **ההקשר התפיסתי של נושא הניקיון:** במשרד להגנת הסביבה (להוציא את מערך נאמני הניקיון ומדד חוף נקי) ובארגוני חברה אזרחית (להוציא את היוזמות שהוזכרו לעיל), נושא הניקיון נתפס כקשור לאסתטיקה והעיסוק בניקיון כנושא עצמאי נתפס כארכאי. קיימת הנחה לפיה נושא הניקיון הוא חלק מובלע של תפיסת הקיימות המושלת כיום בשיח הסביבתי. ההנחה היא שחינוך לקיימות יוביל לשמירת ניקיון.

יצוין, שהארגון "ארץ ללא בדל" שעוסק רק בלכלוך בדלי סיגריות הצליח לקדם את הנושא באופן חלקי מול משרדי ממשלה, בגלל ההקשר הבריאותי של צמצום נזקי עישון.

לעומת זאת, מצאנו שהתכנית האוסטרלית עוסקת בניקיון בהקשר של תחום הפסולת והתייעלות כלכלית. התכנית האסטרטגית האוסטרלית למניעת לכלוך הינה פרק בתוך התכנית האסטרטגית ליעול ניהול משאבי פסולת, משום שנושא הניקיון נתפס כחוליה אחת בשרשרת של המאמץ לחסכון במשאבים. לתפיסת האוסטרלים, יצירת שינוי התנהגות בנושא הכללון מובילה לחסכון במשאבים בכמה היבטים: (א) חסכון עלויות ניקוי בתוך הערים ובשטחים הפתוחים; (ב) מניעת ירידת ערך נכסים בשל לכלוך והזנחה; (ג) איסוף של משאבי פסולת לצורך מיחזור.

5. **שיתופי פעולה בינארגוניים:** לא מצאנו שקיימים כאלה בישראל. יוזמה ראשונה לשיתוף פעולה בין ארגונים החלה בנובמבר 2013, עם סדרת מפגשים בין כמה ארגונים במטרה ליצור שיתוף פעולה ולקדם פעילויות חינוך בתחום. המפגשים נערכו ביוזמת תומר אשל מ"סיירת הניקיון".

6. **ריבוי טריטוריות אכיפה כקושי בגיבוש מדיניות ואכיפה:** אחד הקשיים בגיבוש ויישום מדיניות אחידה לשינוי התנהגות בתחום הכללון נובע מריבוי טריטוריות של סמכות אכיפה בין ישויות שונות:

- ♣ שלטון מרכזי מול רשויות מקומיות - בשטחים העירוניים, הסמכות נתונה לרשויות המקומיות, והמשרד להגנת הסביבה אינו מעוניין להתערב בשיקול הדעת של הרשויות המקומיות.

- ♣ שטחים פתוחים מול עיר – ראשית, הכללון בשטחים הפתוחים נתפס כמורכב יותר מאשר הכללון העירוני, משום שבשטחים הפתוחים הכללון משפיע על בתי גידול (זיהום, פגיעה בתזונה



טבעית של בעלי חיים ועוד). שנית, בעוד שבתוך המרחב העירוני הסמכות נתונה ליישות אחת (הרשות המקומית), השטחים הפתוחים הינם בסמכויות שונות: רשויות מקומיות, רט"ג, קק"ל, צה"ל.

7. **העיסוק של השלטון המקומי בתחום הניקיון:** נושא הניקיון מתחלק, תיאורטית, בין שני גופים ברשויות המקומיות: היחידות הסביבתיות עוסקות בחינוך והסברה, ואגפי הפיקוח ברשויות המקומיות עוסקים באכיפה.

בנושא הניקיון, רשויות מקומיות אוכפות את סמכותן בנוגע לשני תחומים: פסולת בניין וניקיון באזור בתי עסק. מעבר לכך, הן אינן מעוניינות לעסוק באכיפה כלפי אנשים פרטיים. ייתכן שבאופן אקראי פקח עירוני יקנוס אדם פרטי שהשליך לכלוך ברחוב, אך זו כנראה אכיפה אקראית, ע"י פקח שמתרכז באכיפת חוקי עזר עירוניים בדבר ניקיון המדרכה שלפני בתי עסק. עובדי היחידות הסביבתיות עברו הכשרה לפני מספר חודשים לפי חוק סמכויות פקחים, אך מרכז הכובד של עבודתם אינו שמירת הניקיון, אלא על חוקי הסביבה ה"כבדים" יותר, בנושא מפגעים סביבתיים מורכבים יותר.

8. **אכיפה:** כפי שנסקר לעיל בסעיף "המסגרת הנורמטיבית", קיימות בדין סמכויות אכיפה בטרטוריות השונות. אולם, בפועל מסתבר שאין כמעט אכיפה. הן ברשויות המקומיות והן בשטחים הפתוחים שבסמכות רט"ג, מיעוט האכיפה נובע משתי סיבות: (א) חוסר במשאבים לתיגבור פיקוח; (ב) אי רצון להתעמת עם תושבים/מטיילים.

9. **מימון - הקרן לשמירת הניקיון:** גורם במשרד להגנת הסביבה ציין כי בשל סדר העדיפות הנמוך של נושא הניקיון, הכנסות הקרן לשמירת הניקיון, אשר במקור נועדו לשמירת הניקיון, משמשות לפרויקטים אחרים. אמירה זו נתמכת ע"י הדו"ח הכספי האחרון של הקרן שפורסם (2011):²²

ביאור 16 - התקשרויות

הקרן תומכת ברשויות מקומיות על מנת לקדם נושאים שונים בתחום איכות הסביבה. התמיכה מתבצעת על ידי קולות קוראים המופנים לכלל הרשויות המקומיות וחלוקת התקציב נעשית על פי קריטריונים מקצועיים ושוויוניים. מהות ההתחייבות הינן תמיכה בפרויקטים שיוזמים הרשויות המקומיות בנושאי איכות סביבה כגון: הקמת תשתיות לפסולת מוצקה, טיפול בפסולת בניין, חינוך, מבצעי ניקיון, שבילי אופניים, תחנות הסגר, לחימה במזיקים, הסרת אסבסט, ירוק הרשות, תמיכות ליחידות סביבתיות ועוד. שיעור התמיכה בפרויקטים נע בין 50-90 אחוז מגובה הפרויקט בהתאם לקריטריונים שקבע המשרד.

10. **מדידה כמותית של היקף תופעת הלכלוך:** ממצאי הסקירה הבינלאומית העלו שתכניות מוצלחות התבססו על מדידה כמותית של היקף תופעת הלכלוך. בארץ כיום מתקיימות שתי יוזמות של מדידה כמותית של הלכלוך: המדידה שעורך אגף ים וחופים לצורך מדד חוף נקי, והמדידה שעורכת "סיירת

²² <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Waste/Laws/CleaningnessLaw/Pages/CleanlinessLaw.aspx>



הניקיון של תומר אשל בתוך הערים. בהקשר של מדידה ופרסום של נתונים כמותיים, נאמר ע"י כמה מרואיינים (מהמגזר הציבורי ומהחברה האזרחית) כי אין לצפות לשיתוף פעולה מצדן של רשויות מקומיות לגבי ביצוע סקרי כמות ופרסום מידע על כמויות לכלוך.

11. **ויכוח ערכי לגבי קיום ימי ניקיון:** ימי ניקיון ע"י תלמידים, חניכי תנועות נוער ומתנדבים, הם פרקטיקה ותיקה. קיים ויכוח לגבי נושא זה - האם ימי ניקיון הם אפקטיביים בתור פעילות חינוכית בעלת השפעה לטווח ארוך, והאם בכלל ראוי שילדים ינקו את הכלוך שיצרו מבוגרים זרים. גורמים במשרד להגנת הסביבה ובחברה להגנת הטבע אינם סבורים שזו פרקטיקה אפקטיבית ו/או ראויה. קק"ל, לעומת זאת, מובילה בארץ את הפרויקט העולמי "מנקים את העולם" (Clean Up the World) ומציינת את יום הניקיון הבינלאומי ע"י מבצע ניקיון ארצי.

²³ [/http://www.kkl.org.il/kkl-inf-and-the-community/clean-up-the-world/about](http://www.kkl.org.il/kkl-inf-and-the-community/clean-up-the-world/about)

תכנית לשיפור רמת הניקיון במרחב הציבורי בישראל | הצעה לעקרונות

1. קואליציה

א. שותפות

גיבוש קואליציית עבודה של שותפים שחולקים אחריות ומידע.

ב. הנהגה

- אחד מהשותפים מוגדר כמנהיג הקואליציה. השותף המנהיג אחראי לניהול, תיאום וריכוז העבודה על התכנית האסטרטגית והוצאתה לפועל. השותף המנהל ממנה יו"ר קואליציה.
- מומלץ שניהול הקואליציה יתבצע ע"י הגוף הממשלתי הרלבנטי - המשרד להגנת הסביבה.

2. תכנית עבודה אסטרטגית

א. הכנת תכנית עבודה אסטרטגית

בהיוועצות עם חברי הקואליציה, וגורמים נוספים ככל שיימצא לנכון, הנהלת הקואליציה מכינה תכנית עבודה אסטרטגית לשיפור רמת הניקיון. התכנית מגדירה חזון, סדרי עדיפויות ופרויקטים.

- תכנית העבודה האסטרטגית כוללת פעילות בשלושה ערוצים במקביל (קיימת חשיבות לפעולה בכל הערוצים):

חינוך: מידע, תמריצים ותקשורת עם הציבור

תשתית: הצבת פחים, פינוי פסולת ושילוט בהתאם לצרכי השטח.

רגולציה ואכיפה: ענישה והרתעה.

ב. מטרת התכנית האסטרטגית

- מטרת התכנית: הפחתת כמות הכלוך בשיעור מדיד.
- הצבת יעדי הפחתה כמותיים ומעקב אחר התקדמות ע"י אימוץ שיטה להערכה כמותית שמלווה את התכנית מתחילתה – סקר ראשוני וסקר בכל שנה.

ג. האמצעי להשגת מטרת התכנית האסטרטגית

- האמצעי להשגת מטרת התכנית: שינוי התנהגות הציבור.
- הנחות עבודה מבוססות מחקר משולב התנהגות+עמדות.
- מסקנות עיקריות ממחקר מקיף (המקיף ביותר שנערך בעולם עד כה, למיטב ידיעתנו, והיחיד ששילב בין התנהגות לעמדות) שנערך באוסטרליה במשך ארבע שנים וכלל כ-52,000 תצפיות ומעל ל-10,000 ראיונות עמדה עם אנשים שהתנהגותם נצפתה:
- אין אבטיפוס של אדם שמלכלך.



• הדרך בה אדם נוהג לגבי ניקיון או לכלוך משתנה בהתאם לסוג הכלוך וההקשר בו הוא נמצא באותו רגע. יש אנשים שמלכלכים רק במקומות מסוימים, ויש אנשים שמלכלכים רק פריטים מסוימים.

• הנימוקים העיקריים של הנחקרים לאי השלכת פסולת לפח הייעודי: מרחק מהפח / מאפרה, עצלות, הרגל שהשתרש, "לא יודע/ת".

ד. גישה כוללת: ניקיון אינו נושא בפני עצמו, אלא חלק מתכנית כוללת לניהול פסולת, ייעול משאבים, חינוך והסברה

- ניקיון אינו נושא בפני עצמו.
- השאיפה לשינוי התנהגות הציבור בתחום הניקיון במרחב הציבורי מתקיימת לצד קידום נורמות של מיחזור והפרדה במקור כחלק מניהול מקיים של משאבים ומהתפיסה כי פסולת הינה משאב.
- יצירת שינוי התנהגותי בנושא הניקיון מביא ל:
 - א. חסכון בעלויות ניקוי רחובות ושטחים פתוחים.
 - ב. הפניית יותר משאבים למיחזור.
 - ג. שיפור חזות המרחב, שמפחית את הסיכוי להתנהגויות חברתיות שליליות ולכלוך נוסף.

3. מימון

- א. מיזם משותף
גיוס תורמים כנגד matching.
- ב. השתתפות קרן היטל הטמנה
בדומה לאוסטרליה, שם קרן שתקבוליה מגיעים מהיטל הטמנה מממנת את הפרויקטים של התכנית הכוללת לניהול פסולת וייעול משאבים, ובין היתר את הפרויקטים של התכנית לשיפור רמת הניקיון.

4. תמיכה ברשויות מקומיות

- א. הקואליציה מוציאה לפועל תכנית אסטרטגית ברמה הלאומית, שאחד מהפרויקטים המרכזיים בה הוא עידוד רשויות מקומיות לפתח תכניות משלהן, מותאמות למאפיינים ולצרכים המקומיים.
- ב. מערך תמיכה כפול:
 - תמיכה כספית – מערך מענקים מתוך קרן היטל ההטמנה שנועד לסייע במימון פרויקטים מקומיים.
 - הכשרה והדרכה – הקואליציה מפתחת ערכות הדרכה לרשויות מקומיות לצורך פיתוח תכניות מקומיות, המבוססות גם הן על שלושת התחומים: חינוך, תשתית ורגולציה ואכיפה.



5. הצעת שותפים עיקריים בקואליציה לפי נושאים ותכנים:

נושא	תכני עבודה	גוף אחראי מוצע
הנהגה	הובלת הכנת תכנית אסטרטגית וקביעת סדרי עדיפויות ; ריכוז עבודת הקואליציה ותיאום בין החברים ; מעקב התקדמות פרויקטים ; מעקב התקדמות לעבר יעדים כמותיים ; אחריות על מערך המימון של הפעלת התכנית (מיזם משותף).	המשרד להגנ"ס
חינוך	פיתוח תכניות למערכת החינוך.	המשרד להגנ"ס + החברה להגנת הטבע
הסברה	עיצוב קמפיין לשינוי התנהגות הציבור ; מיתוג הפרויקט ; החלטה על מסרים מילוליים וויזואליים ; מדיה ורשתות חברתיות.	החברה להגנת הטבע
רגולציה ואכיפה	- בחינת המסגרת הנורמטיבית והאכיפתית הקיימת – חוק שמירת הניקיון, חוק הגנת הסביבה החופית, בחינת חוקי עזר ברשויות מקומיות, חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, מערך נאמני ניקיון. - בדיקה : האם יש צורך בשינויים במסגרת הקיימת?	המשרד להגנ"ס
שטחים פתוחים	ימי ניקיון, אכיפה בשטחי רטי"ג ובשטחים פתוחים אחרים, חינוך בהקשר של זיקה לטבע.	החברה להגנת הטבע רטי"ג קק"ל
רשויות מקומיות	מערך תמיכה לרשויות מקומיות : - תמיכה כספית של הקרן לשמירת הניקיון בפרויקטים של רשויות מקומיות, ע"י קולות קוראים ובהתאם לקריטריונים שיגובשו. - פיתוח תכני הדרכה והעברת הכשרות לנציגי רשויות מקומיות, על מנת שרשויות מקומיות יפתחו בעצמן תכניות להפחתת לכלוך.	המשרד להגנ"ס + מרכז השלטון המקומי
מדידה והערכה	- הערכת התקדמות הפרויקטים בהתאם ליעדיהם. - הערכה כמותית של הצלחת הפרויקט לפי מתודולוגיה קבועה (ביצוע סקר ניקיון כמותי בתחילת הפרויקט וביצוע מדידה שנתית).	יוחלט בהמשך