

האוניברסיטה העברית בירושלים
בית הספר למדיניות ציבורית וממשל
תוכנית עתידים למנהל הציבורי

נייר מדיניות

בנושא: הפחתת שימוש בשקיות פלסטיק

מוגש למנכ"ל משרד האוצר - מר ירום אריאב

מגישה: טליה כהן 040580169

אוגוסט 2008

תוכן עניינים

עמ' 3	תקציר מנהלים
עמ' 4	רקע
עמ' 4-5	תופעות בלתי רצויות
עמ' 5-6	מהלכים מרכזיים שננקטו בישראל
עמ' 6-7	השוואה למדינות מערביות
עמ' 8	הגדרת בעיה
עמ' 9	חלופות מדיניות
עמ' 10-12	חלופה א': איסור שימוש בשקיות פלסטיק
עמ' 12-14	חלופה ב': היטל על שקיות פלסטיק
עמ' 14-16	חלופה ג': האמנה וולונטארית
עמ' 17	השוואת חלופות
עמ' 17	המלצת מדיניות
עמ' 18	ביבליוגרפיה

תקציר מנהלים

בעקבות הצעות חוק שונות שהוגשו לאחרונה בכנסת והעלאת נושא הפחתת שימוש בשקיות פלסטיק והפחתת הנזקים הסביבתיים שהן מייצרות לסדר היום, יש צורך דחוף לבחון חלופות מדיניות שונות שיוכלו לתת מענה לבעיה הקיימת, תוך פגיעה מיידית בצרכן ובמשק. בישראל נצרכות בכל חודש כ- 430 מיליון שקיות פלסטיק ברשתות השיווק – כשתי שקיות לאדם ביום. חלקן היחסי של שקיות הפלסטיק מנפח הפסולת המושלכת בישראל הוא כ-28% אשר מהווה את הגורם הדומיננטי ביותר בנפח הפסולת הביתית. פסולת זו דורשת שטחי הטמנה יקרים שהולכים ואוזלים. בנוסף גורמות שקיות פלסטיק חד פעמיות נזקים סביבתיים חמורים. השקיות עשויות מחומרי פלסטיק שאינם מתכלים, לא מתפרקים בטבע ואינם ממוחזרים בישראל. הצטברות החומרים הללו יוצרת השלכות סביבתיות רבות וביניהן זיהום שטחים פתוחים ונופי הארץ; סכנה לנהגים בשעת נסיעה; סכנה לבעלי חיים; פגיעה בצומח ובקרקע ועוד. שקיות פלסטיק הן אמצעי נשיאה הנפוץ ביותר לנשיאת קניות ומצרכים אל הבית. השקיות מחולקות בחינם ובאופן חופשי, ולרוב מיועדות לשימוש חד פעמי. אספקת השקיות בחינם לא ממחישה לצרכן את העלויות החיצוניות של המוצר, ומכאן שהבעיה היא שלא רק שאין תמריצים להפחתת השימוש בשקיות חד פעמיות אלא להיפך יש שימוש גובר ועודף של שקיות פלסטיק מזיקות. נייר מדיניות זה מציג שלוש חלופות שונות במידתן לפתרון הבעיה ולשינוי הרגלי הצריכה תוך יצירת תמריצים להפחתת השימוש בשקיות פלסטיק חד פעמיות ובמקומם הגדלת השימוש בשקיות רב פעמיות. החלופה המומלצת הינה חלופת חקיקת חוק היטל לשקיות פלסטיק אשר מיושמת באירלנד והביאה להפחתת שימוש של 90% בשקיות הפלסטיק. בנוסף בישראל ישנה הצעת חוק לחלופה זו אשר נידונה בכנסת ועברה קריאה ראשונה. ההיטל מהווה תמריץ כלכלי לשינוי תפוסי הצריכה של שקיות נשיאה ובכך הפנמת העלויות החיצוניות של שקיות פלסטיק. כמו כן אלמנט חינוכי חשוב מאד לפיתוח אחריות סביבתית אשר מקטינה את התופעות הבלתי רצויות תוך פגיעה מיידית בצרכן ובמשק.

רקע

שקיות פלסטיק הן אמצעי נשיאה הנפוץ ביותר במדינות רבות. במרבית המרכולים והשווקים בעולם כולל בישראל השקיות מחולקות בחינם ובאופן חופשי, ולרוב מיועדות לשימוש חד פעמי, לנשיאת קניות ומצרכים אל הבית. בישראל משווקות לרשתות השיווק כ-3,000 טונות של שקיות פלסטיק. כלומר, בכל חודש נצרכות כ-430 מיליון שקיות פלסטיק ברשתות השיווק – כשתי שקיות לאדם ביום. לאחר השימוש מרבית השקיות עוברות לאחסון או מושלכות לאשפה ומעוברות להטמנה. חלקן לא מושלכות לזבל ומהוות לכלוך בשטחים ציבוריים אשר מתפזר ומתעופף. לפי סקר הרכב הפסולת הביתית האחרון שנערך בישראל, שיעורן של שקיות הפלסטיק במשקל הפסולת הביתית הוא 7.24% בממוצע, ושיעורן בנפח הפסולת הביתית הוא 28.23% בממוצע. כמו כן על פי סקר דעת קהל שקיות הפלסטיק הפכו למעין סמל, והן מייצגות את ההשפעה השלילית של תרבות הצריכה המערבית על הסביבה. (אילון, 2008).

שקיות פלסטיק¹ עשויות מפולימר פלסטי, המיוצר בדרך כלל מנפט. בחנויות מספקים בעיקר שקיות פלסטיק משני סוגים:

- שקיות HDPE (High Density Polyethylene) – שקיות דקות וקלות, מחירן נמוך, שימושן הינו חד פעמי והן עומדות לרשות הצרכנים ברשתות השיווק, בחנויות ובשווקים.
- שקיות LDPE (Low Density Polyethylene) – שקיות עבות יותר ופחות ניידות, מחירן גבוה יותר ונועד יותר לשימוש רב פעמי. על-פי רוב משמשות לאריזת מוצרים איכותיים יותר למשל בחנויות בגדים ונעליים.

אחוזי השימוש בשקיות פלסטיק רב פעמיות העשויות מפוליאיתילן בצפיפות נמוכה (LDPE) הינה מועטה והן אינן נחשבות כבעיה סביבתית. יצוין כי באוסטרליה כ-87% מהשקיות הנצרכות בשנה הן מסוג HDPE והשאר מסוג LDPE. אין נתונים על היחס בין השניים בישראל אך סביר כי היחס בין שני סוגי השקיות דומה. בתוך קבוצת השקיות החד פעמיות העשויות מפוליאיתילן בצפיפות גבוהה (HDPE) ישנם שני סוגי שקיות: שקיות עם ידית ("שקיות גופיה") ושקיות ללא ידית (המשמשות לאריזת מזון טרי). נייר מדיניות זה עוסק אך ורק בשקיות מסוג HDPE הנקראות שקיות "גופיה", אין רצון להפחית את השקיות ללא ידיות מטעמי פגיעה בהיגיינה ובטיחות מזון. אחוז שקיות גופיה הינו 60% מכלל השקיות פלסטיק HDPE. (טל, 2008)

התופעות הבלתי רצויות

שקיות הפלסטיק (גופיה) מחולקות בחינם ובלא הגבלה לכל דורש במרכולים ובשווקים. מצב זה יוצר אחוזי שימוש גבוהים ועודפים של השקיות. צריכה זו איננה מגלמת את העלות הישירה ואת העלות החיצונית של השימוש בשקיות. העלויות החיצוניות השליליות של התופעה מתבטאות בנזקים

¹ בעבר השקיות היו מיוצרות מניילון עם השנים הוחלפו שקיות הניילון בשקיות פלסטיק, אך המונח "שקיות ניילון" נותר על כנו, מכאן שהמונח שקיות ניילון כיום מתייחס לשקיות פלסטיק.

ניתן להתייחס לבעיה הסביבתית הכרוכה בשימוש בשקיות פלסטיק בהתאם לשלבי מחזור החיים שלהן: שלבי הייצור, השימוש והסילוק של המוצר. תהליך הייצור של שקיות פלסטיק מזיק לסביבה בעיקר בגלל הזיהום אוויר והחומרים המסוכנים הנפלטים לאוויר בזמן הייצור. ייצור שקיות פלסטיק מצריך אנרגיה אשר מבוססת בעיקר על נפט ומים שני חומרי גלם ההולכים ומתדלדלים. בתהליך הפקת החומצות הנדרשות לייצור השקיות משתחררים לאוויר חנקן חמצני וחומצה חנקתית, הנוצרים בריאקציה, המהווים גזי חממה רעילים ומזיקים אשר גורמים לזיהום סביבתי ניכר. (אילון, 2008)

לרוב השימוש בשקיות הוא חד פעמי, בגלל איכותן הנמוכה הן נקרעות בקלות ונזרקות לאשפה. השקיות העודפות הנלקחות מהמרכולים בגלל שהן בחינם משמשות לעיתים לאריזה לטיולים ונסיעות. הפלסטיק ממנו עשויות השקיות הוא חומר שאינו מתכלה, אינו מתפרק בטבע. מכיוון שהן קלות משקל הן מתפזרות ומתעופפות ברוח בקלות. הצטברותן בשטחים הפתוחים למשל בחופי הים, שמורות הטבע, שטחים ציבוריים עירוניים ועוד, יוצרת השלכות סביבתיות רבות וביניהן: מפגע וזיהום אסטטי של רשות הרבים, לעיתים אף סכנה לציבור לדוגמה סכנה לנהגים בשעת נסיעה. בנוסף השקיות יוצרות סכנה לבעלי חיים, הואיל ובעלי חיים מנסים לאכול אותן ונחנקים למוות. הערכה היא שכ - 100,000 בע"ח ימיים מתים מדי שנה כתוצאה מבליעת שקיות. שקיות מהוות גם פגיעה בצומח ובקרקע, משום שצמחים מכוסי שקיות נפגעים כתוצאה מהקטנת חילוף הגזים כמו כן השפעה לרעה על התפוקה החקלאית. (טל, 2008)

בשלב סילוק המוצר - השקיות מגיעות להטמנה מכיוון שאינן ממוחזרות בישראל. שקיות הפלסטיק נותרות במטמנה זמן ארוך, משום שהפלסטיק אינו מתכלה (זמן הפירוק אינו ידוע אך מוערך במאות שנים) בנוסף הן מתעופפות בתוך האתר ולעיתים אף מחוצה לו. כפי שצוין שקיות פלסטיק מהוות 28% מנפח הפסולת הביתית הן למעשה מהוות את הגורם הנפחי הדומיננטי של הפסולת הביתית. פסולת זו דורשת עלויות טיפול ושטחי הטמנה יקרים שהולכים ואוזלים. (אילון, 2008)

מהלכים מרכזיים שננקטו בישראל

עד שנת 2006 לא הייתה מודעות או התייחסות של ממש לבעיית הצריכה של שקיות פלסטיק בישראל. ביולי 2006 הונחו לראשונה על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק שנקבע בהן מנגנון להחלפת שקיות הפלסטיק, בשימושים המקובלים שלהן, בשקיות נייר.² לאחר בחינה ומחקר בנושא הובהר שהשפעותיהן של שקיות הנייר על הסביבה עשויות להיות חמורות יותר מאלו של שקיות הפלסטיק. כמו כן, החלפת מוצר מזהם (שקיות פלסטיק) במוצר מזהם אחר (שקיות נייר) איננה מעודדת שינוי הרגלי הצריכה – כלומר את ההפחתה במקור. ביולי 2007 הוחלפו הצעות חוק אלו בהצעת החוק להפחתת השימוש בשקיות פלסטיק, תשס"ז-2007, של חה"כ דב חנין ואסתר רינה טרטמן (פ/2906/17)

² הצעת חוק חובת אריזה בשקית נייר, תשס"ו-2006, פ/460/17, של חה"כ מיכאל מלכיאור וחה"כ דב חנין, הונחה על שולחן הכנסת ב-12 ביוני 2006. הצעת חוק חובת אריזה בשקית נייר, תשס"ו-2006, פ/812/17, של חה"כ אסתר רינה טרטמן, הונחה של שולחן הכנסת ב-3 ביולי 2006.

בשנת 2008 הוגשו שלוש הצעות חוק נוספות העוסקות בנושא. ראשונה - הצעת חוק חיוב בתי עסק להשתמש בשקיות מתכלות, תשס"ח-2008, של חה"כ אחמד טיבי (פ/17/3271), קובעת כי בית עסק לא יחזיק שקיות פלסטיק שאינן שקיות מתכלות. עדיין מתקיימים דיונים בהצעה אך נראית בעיתיות רבה לעבור לשימוש בשקיות פלסטיק מתכלות. שקיות הפלסטיק המתכלות, ללא קשר לסוג ההתכלות שלהן, אינן משנות את הרגלי הצריכה והשימוש של הצרכנים, ייתכן שהצרכנים יניחו ששקיות הפלסטיק המתכלות אינן מזיקות לסביבה ומשום כך אף יצרכו יותר שקיות מבעבר. בנוסף מחירן גבוה יותר (עלות ייצור שקית מתכלה 35 אגורות לעומת הרגילה שעלות יצורה 7.5 אגורות) והן יכולות להוות סכנה אם לא מופרדות מפלסטיק רגיל בעת שלב ההטמנה בגלל החומרים המסוכנים שמשחררים בפירוקם, הפרדה שכזו מסורבלת ויקרה. באופן כללי נראה שמעבר לשימוש בשקיות מתכלות אינו מיושם בעולם ונכון לטכנולוגיה העכשווית איננו אפקטיבי. שניה - הצעת חוק נוספת שהוגשה השנה היא הצעת חוק אריזה סביבתית, תשס"ח-2008, של חה"כ דני יתום (פ/17/3270), אשר קובעת שרשת שיווק מזון לא תחזיק שקיות שאינן שקיות רב-פעמיות. למעשה הצעה זו אוסרת שימוש בשקיות פלסטיק מסוג גופיה. שלישית - הצעת החוק האחרונה שהוגשה לכנסת והיא משלבת שתיים מההצעות הקודמות. הצעת חוק זו, של חה"כ יוחנן פלסנר ואבשלום וילן (פ/17/3634), מציעה איסור שימוש שקיות מפלסטיק רגיל, כך שבתום תקופת מעבר של שלוש שנים, בית עסק לא יחזיק שקית פלסטיק רגילה. נוסף על כך, קבועים בה צעדים לעידוד השימוש בשקיות מפלסטיק מתכלה ובשקיות רב-פעמיות. (אילון, 2008)

מעבר למהלכים בתחום החקיקה, נעשו בישראל מספר ניסיונות נקודתיים לצמצום השימוש בשקיות בשנה שנתיים האחרונות. 'המועצה לישראל יפה' יצאה בקמפיין "שקית אחת פחות" במסגרתו, בנוסף לתשדירי פרסומת, יוצאים מתנדבים למרכזי קניות ומסבירים על חשיבות השימוש המופחת. אך אין כל נתון ומעקב על אפקטיביות המהלך הזה. חלק מרשתות השיווק הכניסו אמצעי מיכון אשר מוציאים שקיות באופן בדיד, החברות מדווחות על כ-20-50% הפחתה בצריכה של שקיות פלסטיק מסוג גופיה. בנוסף במספר קיבוצים וקהילות ברחבי הארץ (כגון: עברון, מעגן מיכאל, ישובי מועצה אזורית רמת הנגב ועוד) ישנם ניסיונות לצמצם את השימוש בשקיות על ידי קביעת היטל לשקית במכולת של היישוב ובנוסף אספקת שקיות רב פעמיות לתושבים במחיר מוזל או בחינם. פרויקטים אלו עדין בתחילת דרכם כך שקשה לקבוע את מידת הצלחתם, אך נתונים ראשוניים מראים על הפחתה משמעותית בשימוש של שקיות פלסטיק חד פעמיות ומעבר לשימוש שקיות רב פעמיות. כל אלו הם צעדים מאד נקודתיים וניתן ללמוד מהם אך אין להם השפעה אמיתית על המצב הכללי בישראל. בכדי להפחית באופן משמעותי את צריכת השקיות פלסטיק ובכך למזער את ההשפעות החיצוניות שלהם צריך מדיניות ממשלתית כוללת אשר עד כה לא נעשתה. (אילון, 2008)

השוואה למדינות מערביות

נושא שקיות הפלסטיק החד פעמיות מטריד קובעי מדיניות רבים ברחבי העולם. השימוש הגובר והעודף של שקיות פלסטיק וכן המפגעים הסביבתיים החמורים הנוצרים ממנו הינו בעיה עולמית. בשנים האחרונות, גברה המודעות וההתעניינות של מקבלי החלטות בעולם ומגוון של כלי מדיניות

מיסוי ישיר של שקיות (tax plus) - הנקרא כיום המודל האירלנדי מכיוון שאירלנד הראשונה שיישמה אמצעי שכזה להפחתת שקיות פלסטיק ב-2002. במודל זה הצרכן משלם בקופה על כל שקית פלסטיק שהוא נוטל מבית העסק (באירלנד ההיטל הראשוני היה בגובה 0.15 אירו על כל שקית). ההיטל נאסף בקרן מיוחדת המשמשת לתיקון מפגעי השקיות. על פי דיווחי הממשלה האירית מאז החלת החוק צריכת השקיות ירדה ב-90%. מדינות נוספות שוקלות להחיל חוק דומה בנייהן דרום אפריקה, אנגליה, סקוטלנד ועוד. (Lamb & Thompson, 2005)

חוק אריזות כללי - בחלק ממדינות אירופה מוטל מס על חומרי הגלם אשר לייצור חומר האריזה. האחריות לטיפול מוטלת על היצרן במסגרת חוק אריזות כללי אבל אין חקיקה ספציפית לשקיות. על פי הניסיון של המדינות אשר החילו חוק שכזה בדרך כלל אחוזי ההפחתה של שקיות פלסטיק נמוכים ביותר. כמו כן חוקים מסוג זה מתרכזים בטיפול לאחר שימוש ולא בהפחתת השימוש. (טל, 2008)

מחזור שקיות פלסטיק - מעטות המדינות אשר עוסקות במחזור שקיות פלסטיק כמו כן היקר המחזור מבחינת אחוזים מכלל השקיות קטן. מדיניות זו מיושמת במספר מקומות בארה"ב ובעיקר בהונג קונג. כאשר המחזור נעשה על ידי הצבת מכלי איסוף שקיות בחנויות. הסיבה להיקף הנמוך של אמצעי זה הינו משום שמחזור שקיות פלסטיק יקר באופן יחסי. היחס הגבוה בין הנפח למשקל השקית הופך את האיסוף, האצירה והשינוע ליקרים במיוחד ומכאן שמחזור איננו כדאי כלכלית. כמו כן רמה גבוהה של זיהום בתוך הפלסטיק הופכת את המחזור ליעיל פחות במיוחד כאשר בתוך השקיות ישנן שאריות מזון. (אמיחי, 2007)

איסור מוחלט על שימוש בשקיות פלסטיק - צעד מחמיר של איסור חלוקת שקיות פלסטיק בכל המדינה או במספר ערים מיושם לאחרונה במדינות או ערים שונות כגון: טיוואן, לונדון וסן פרנסיסקו. אין עדיין נתונים לבחינת הצלחת מהלך זה אך ברור שהצלחת המהלך תלויה רבות באכיפה המלווה לחוק. (אילון, 2008)

אמנה וולנטארית - שיתוף פעולה בין מגזרי - יצירת אמנה בין הממשלה לארגוני הסוחרים לצמצום כמות השקיות. אמנה מסוג זה יושמה באוסטרליה ב-2003 כאשר האמנה קבעה יעדים מוגדרים לאחוזי הפחתת שימוש בשקיות פלסטיק חד פעמיות. רשתות השיווק וקמעונאים לקחו אחריות מלאה לביצוע המהלכים לצמצום הנזקים של שקיות פלסטיק כגון הסברה, מחזור, עידוד שימוש בשקיות רב פעמיות וכו'. כאשר בשיטה זו צומצם מספר השקיות החד פעמיות שחולקו בחנויות הגדולות ב-45% לאחר שנתיים. (Lamb & Thompson, 2005)

סקירת החלופות והניסיון העולמי בטיפול בבעיית השימוש בשקיות פלסטיק ממחישה כי הבעיה הינה כלל עולמית ובכדי לפתור אותה בישראל יש צורך במדיניות כוללת וברורה של המדינה. בנוסף היא ממחישה את הפער בין ישראל למדינות אחרות בהתייחסותה לסוגיה ובצורך הדחוף של ישראל לקבוע מדיניות בנושא ולהצטרף למדינות המתקנות אשר היא רואה את עצמה כחלק מהן.

הגדרת הבעיה

הבעיה היא העדר תמריצים אשר ישנו את הרגלי הצריכה של שקיות פלסטיק מסוג גופיה כך שתהיה הפחתת שימוש בשקיות פלסטיק חד פעמיות ובמקומם הגברת השימוש של שקיות רב פעמיות.

כיום מחולקות שקיות פלסטיק בחינם וללא הגבלה לכל דורש במערך הקמעונאי הממוסד. ברוב המקרים, הציבור הצרכני איננו מודע להשפעות והשלכות המזיקות של שימוש בשקיות פלסטיק. הציבור אינו יודע את היקף ההשפעות החיצוניות של המוצר אותו הוא צורך. העובדה שהמוצר מסופק בחינם לא ממחישה את העלויות הישירות, ויותר מכל אין היא ממחישה את העלויות העקיפות של שקיות פלסטיק מסוג גופיה. כיום, צריכת שקיות פלסטיק ברורה מעליה ונוחה מאד לצרכן, ועל פני השטח אין סיבה לצרכן לשנות את התנהגותו. נוצר מצב בו אין תמריצים להפחתת השימוש בשקיות אלא להיפך, יצירה של שימוש גובר ועודף של שקיות פלסטיק. מתוך התופעות הבלתי רצויות שהוצגו ניתן ללמוד שיש צורך בשינוי הרגלי הצריכה, הפחתה של שקיות פלסטיק חד פעמיות ובמקומם הגדלת השימוש בשקיות רב פעמיות. התערבות המדינה נדרשת לשם שיפור כשלי השוק ויצירה של תמריצים אשר יגררו שינויים בצריכה ובדרך זו ימזערו את התופעות הבלתי רצויות הנגזרות משימוש בשקיות פלסטיק.

חלופות מדיניות

בכדי להתמודד עם התופעות הבלתי רצויות שהצגתי, אני מציעה שלוש חלופות מוציאות אשר כל אחת מנסה לשפר את המצב הנוכחי של שימוש יתר בשקיות פלסטיק חד פעמיות. לאור הגדרת הבעיה כ- 'היעדר תמריצים לשינוי התנהגות בצריכת שקיות פלסטיק' אני מציעה שלוש חלופות שונות, אשר כל אחת מהן משקפת מידתיות שונה בטיפול הבעיה בכדי להשיג את המצב הרצוי. אביע כל חלופה על ידי הצגת רציונאל ופירוט החלופה, ולאחר מכן אעריך כל חלופה על-פי חמישה קריטריונים להערכה כדלקמן:

- **אפקטיביות** – קריטריון זה עוסק בבחינה של החלופה על פי יכולתה למזער את התופעות הבלתי רצויות. יכולתה של החלופה ליצר תמריץ אשר ישנה את התנהגות הצריכה ויביא להפחתת השימוש בשקיות פלסטיק.
- **עלות** – קריטריון זה מעריך את העלות הכספית נטו - עלויות פחות הכנסות (אם יש) של החלופה.
- **ישימות מערכתית** – קריטריון זה מודד את היכולת להוציא את החלופה לפועל מבחינה טכנית ואדמיניסטרטיבית.
- **ישימות מבחינת הציבור** – קריטריון זה בוחן את ישימות החלופה מבחינת מידת ההתנגדות או שיתוף פעולה מצד הציבור הצרכני עליו היא מוחלת. הלך הרוח של הציבור כלפי המהלך עלול להקשות או להקל על יישום החלופה והשגת מטרותיה. ככל שמידת הגמישות והבחירה עבור הצרכן גדולה יותר כך תהיה פחות התנגדות לחלופה, הצרכנים יהיו מרוצים יותר וישתפו פעולה כמו כן לא יעסקו בפיתוח מנגנונים עוקפים אשר עלולים לפגוע ביתר הקריטריונים ואולי אף לגרום למצב החדש להיות בעל תופעות בלתי רצויות הגרועות יותר מהמצב הראשוני.
- **פגיעה בתועלת הצרכן** – מדד זה נמדד על פי "עודף הצרכן" המהווה כימות של עודף ההנאה של הצרכן מהמוצר (שקיות פלסטיק) בכל רמת מחיר נתונה. ככל שמחיר השקית לצרכן עולה "עודף הצרכן" (אשר הינו המשולש מעל המחיר ומתחת לעקומת הביקוש) קטן. כאשר עקומת הביקוש ידועה ניתן לכמת את הפגיעה בצרכן במונחי עלות כספית. פגיעה בעודף הצרכן משמעותה פגיעה בתועלת ורווחת הצרכן ומכאן מהווה עלות או פגיעה לרווחת המשק.

*יש לציין כי כל קריטריון הוערך באופן איכותי אך בסופו של דבר ניתן לו ערך מספרי בין 1-5, וזאת על מנת לכמת במידה מסוימת את האבחנה בין החלופות ולהקל על בחירת החלופה המיטבית.

חלופה א' – איסור שימוש בשקיות פלסטיק

רציונל החלופה:

חלופה זו מציעה לחוקק חוק אשר מטרתו לאסור על שימוש בשקיות פלסטיק ולעבור לשימוש בשקיות רב פעמיות. למעשה החוק יאסור על הקמעונאים לחלק או למכור שקיות פלסטיק מסוג גופיה בקופות החנות. חלופה זו מהווה כלי מדיניות של צווי ובקרה אשר יוצר תמריץ שלילי לצריכת שקיות פלסטיק הן בגלל הקושי הרב להשיגם בעקבות החוק והן בזכות הקנסות שיוטלו על הקמעונאים במקרה של הפרת החוק. חלופה מסוג זה עומדת כיום על שולחן הכנסת בעקבות הצעת החוק שהגיש חה"כ דני יתום, זו חלופה אשר מיושמת במדינות שונות. החלופה ממחישה את חומרתן של ההשפעות החיצוניות של שימוש בשקיות פלסטיק ואת השינוי המידי הנדרש. חוק שכזה אינו משתמע לשתי פנים ומגדיר במפורש את היעד הרצוי ושינוי ההתנהגות הצרכנית הדרושה לשיפור המצב. החוק עצמו מהווה הצהרה חשובה והוא ילווה בהסברה מתאימה. זה אומנם צעד מחמיר אך הוא יוחל בהדרגה ובאופן שיאפשר זמן התאמה לדרישותיו על ידי הצרכנים והקמעונאים.

פירוט החלופה:

חקיקת חוק אשר אוסר על שימוש בשקיות פלסטיק מסוג גופיה במערך הקמעונאי הממוסד. כאשר שקיות הרב פעמיות הן שימלאו באופן טבעי את הצורך באמצעי נשיאה של מוצרי מזון. החוק יחיל בתוכו מספר תנאים:

- **החלה הדרגתית** - החוק ייתן זמן הסתגלות של שנתיים עד אשר יחולו סנקציות משפטיות על הקמעונאים. במהלך השנתיים יחויבו הקמעונאים בנקיטת צעדי הכנה לחוק ועידוד שינוי תפוסי הצריכה.
- **חובת אספקת שקיות רב פעמיות ברשתות השיווק במחירי עלות** - החוק יחייב את הקמעונאים לספק ולשווק באופן אטרקטיבי שקיות רב פעמיות במחירים מוזלים, מחירי עלות יצורם.
- **הקמת מערך אכיפה** – החוק יצווה על הקמת יחידה מיוחדת במשרד איכות הסביבה אשר תפקידה לדאוג לאכיפת החוק ונגזרותיו. קמעונאים אשר יפרו את החוק יקבלו קנסות גבוהים של עשרות אלפי שקלים. גובה הקנס מהותי ליצירת תמריץ שלילי להפר את החוק. ההכנסות מהקנסות יועברו לקרן מיוחדת אשר תיועד להפחתת המפגעים הסביבתיים הנגרמים משקיות פלסטיק.
- **קמפיין תקשורתי נרחב** - החוק יגדיר כי חובה על משרד הגנת הסביבה לצאת בקמפיין תקשורתי הסברתי לציבור אשר יידע את הציבור על החוק עצמו ויסביר את ההיגיון לחוק והצורך הדחוף בשינוי הרגלי הצריכה. הקמפיין יהווה מהלך חינוכי לציבור על ההשפעות הסביבתיות של שקיות פלסטיק.

הערכת החלופה על-פי הקריטריונים:

אפקטיביות – דה-יורה החלופה שואפת לצמצום המקסימאלי של שקיות פלסטיק מסוג גופיה, צמצום של 100% מהשקיות המחולקות במערך הקמעונאי הממוסד. החלופה מצווה על שינוי חד בהתנהגות הצרכן ומעבר מוחלט לשימוש בשקיות רב פעמיות, מכאן בעלת אפקטיביות גבוהה על התופעות הבלתי רצויות מעצם צמצום מספר השקיות בשוק. אך האפקטיביות דה-פקטו תלויה בעיקר באכיפה הנלוות לחוק ויכולתה להרתיע ולתת לחוק את מלוא משמעותו בכדי להשיג את מטרותיו. להכנה לחוק ובעיקר לקמפיין ההסברתי המצורף לו גם כן יהיה תפקיד חשוב במידת האפקטיביות של החוק, מכיוון שבכדי לצמצם את הצריכה של שקיות פלסטיק על ידי היענות לחוק יש להסביר לצרכנים ולקמעונאים את חשיבותו וההיגיון העומד מאחוריו כדי שהוא ישיג את שאיפותיו הגבוהות. (++++)

עלות – לחקיקת החוק עצמו אין עלות של ממש אבל החלתו כרוכה בעלויות כגון: הקמת יחידת אכיפה במשרד הגנת הסביבה ויציאה לקמפיין תקשורתי הסברתי לציבור. אומנם ההכנסות מהקנסות הצפויים ממפרי החוק יכסו חלק מהעלויות של החוק אך עדיין העלות נטו הראשונית לחוק תהיה משוערת בכמה מיליוני שקלים.³ עלות המוערכת כבינונית. (++++)

ישימות מערכתית – מצד אחד החלת החוק מבחינה טכנית ואדמיניסטרטיבית פשוטה יחסית משום שהחוק אינו מורכב ואינו דורש הכנה טכנית מסורבלת, כמו כן החוק יחול רק תוך שנתיים וזה מאפשר זמן רב להתארגנות האדמיניסטרטיבית הנדרשת. מאידך בגלל חומרת החוק והכפייה החדה הנגזרת ממנו סביר שידקק למערכת אכיפה ראשונית נרחבת, קפדנית ונוקשה בכדי לתת לו אחיזה אמיתית. על פי ניסיון העבר של המשרד להגנת הסביבה לאכוף חוקים סביבתיים שונים, ההתארגנות האדמיניסטרטיבית של המשרד והגיבוי שהמשרד זוכה לו בעייתית, בעיקר משום שאין למשרד ערך מוסף בביצוע משימה שכזו כמו כן לעיתים התקצוב וההיערכות לביצוע תפקידו איננה מספקת ומכאן נצפה קושי ליישום החוק.⁴ (++)

ישימות מבחינת הציבור - חלופה זו איננה מאפשרת גמישות ובחירה עבור הצרכנים או הקמעונאים. החוק הינו ציווי חד משמעי ואוסר באופן מוחלט על שימוש במוצר. זהו מהלך דרסטי ומחמיר ועל אף שהוא מאפשר זמן הסתגלות יחד עם קמפיין הסברה וקנסות אשר מרתיעים ומתמרצים לפעול על פי חוק, שינוי התנהגות בצריכת מוצר מצריכה נכונות מצד השחקנים והפנמה של חשיבות החוק והצורך בו. מכאן שסביר שתיווצר התנגדות רבה לחוק וניסיונות של אי ציות לו. אך החשש המרכזי ממצב שכזה הוא היווצרות מנגנונים עוקפים לחוק אשר יעקרו את החוק מתוכן. ניתן לחשוב על מספר מנגנונים עוקפים כגון: מכירת שקיות פלסטיק מחוץ לרשתות השיווק, מכירת חבילות של שקיות בתוך החנויות לפני קו הקופות, שירותי אריזה שיתפתחו לצד קו הקופות ולא על ידי החנות או שימוש גובר בשקיות פלסטיק שאינן אסורות (ללא ידית). יצירה של מנגנונים עוקפים עלול לפגוע בשאר

³ הערכה כספית ניתנה על ידי שיחה טלפונית עם ניר קדמי ראש אגף כלכלה ותקינה במשרד להגנת הסביבה, 5.6.2008.

⁴ הקשיים ביישום האכיפה הועלו ונידונו בשיחה טלפונית עם ניר קדמי ראש אגף כלכלה ותקינה במשרד להגנת הסביבה, 5.6.2008.

פגיעה בתועלת הצרכן – הפגיעה של חלופה זו בעודף הצרכן הינה גדולה ביותר. על פי סקר וניתוח כלכלי שנעשה בנושא, הפגיעה בעודף הצרכן בחלופה זו מוערכת ב – 1.2 מיליארד ₪ כאשר איסור מוחלט על שימוש בשקיות מוערך לפי מס של 4 ₪ לשקית. על פי הסקר 94% מהצרכנים לא יקנו שקיות במחיר שכזה כאשר הנותרים המהווים ביקוש קשיח לחלוטין הינם קבוצה קטנה ביותר, מכאן שאיסור למעשה מפחית את כל עודף הצרכן שיש לשקיות פלסטיק. החלופה פוגעת באופן רב בתועלת הצרכן ומכאן ברווחת המשק. (אילון, 2008) (+)

חלופה ב' – היטל על שקיות פלסטיק

רציונל החלופה:

חלופה זו מציעה חקיקת חוק אשר בו יוטל היטל של שקל חדש לכל שקית פלסטיק מסוג גופיה אשר מסופקת בבית העסק. מטרת חוק זה להפחית באופן משמעותי את השימוש בשקיות פלסטיק ולהגביר את השימוש בשקיות רב פעמיות בקרב הציבור הרחב, לשם מניעת מפגעים סביבתיים הנוצרים משקיות הפלסטיק. בעצם, חלופה זו היא בחינה של הצעת החוק הפרטית של חה"כ טרטמן וחנין אשר עברה קריאה ראשונה בכנסת והיא נסמכת בעיקר על המודל האירי אשר הוכיח את עצמו בהשגת הפחתה של 90% משקיות הפלסטיק באירלנד. החלופה של היטל מהווה תמריץ כלכלי לשינוי תפוצי הצריכה של שקיות נשיאה. היא מאפשרת לצרכן לבחור איזה שקית כדאית מבחינה כלכלית עבורו. הצרכן הוא זה שנושא ישירות בנטל ומכאן ההיטל מיצר זיקה ישירה בין השימוש בשקית להיטל ובכך הפנמה של העלויות החיצוניות של שקיות פלסטיק. מכאן שהחוק מהווה אלמנט חינוכי חשוב מאד לפיתוח אחריות סביבתית.

פירוט החלופה:

חקיקת חוק אשר קובע היטל של שקל חדש על צריכה של כל שקית פלסטיק (גופיה) במערך הקמעונאי הממוסד. כאשר שקיות רב פעמיות יהיו אלטרנטיבה לאמצעי נשיאה של מוצרי מזון.

החוק יחיל בתוכו מספר תנאים:

- **גובה ההיטל** - שקל חדש לשקית, תואם את הסכום המעודכן בחוק האירי. בנוסף לאחר מחקרים וסקרים נקבע כי היטל בגובה שקל חדש הינו הגובה האופטימאלי.
- **גביית ההיטל** – בית העסק יגבה מהצרכן את ההיטל. סכום ההיטל יצוין באופן מפורש על גבי הקבלה הניתנת לצרכן בתום הקניה. בכדי לפקח ולתפעל את המס יוקם מנגנון מס ברשות המיסים אשר יפעל בדומה ובמשולב עם מנגנון המס ערך מוסף הקיים.
- **כספי ההיטל** - יועברו על ידי בתי העסק לקרן ייעודית, הכספים ישמשו למטרות הקרן לעודד הפחתה בנוזקים הסביבתיים הנגרמים משקיות הפלסטיק.

- **אספקה ושיווק של אלטרנטיבות** - בית העסק יציע לצרכן לרכוש בתחמומו באופן זמין ונגיש שקיות רב פעמיות מוזלות ואטרקטיביות. כאשר השקיות הרב פעמיות יאפשרו לצרכן להימנע ככל הניתן מרכישת שקיות חד פעמיות ומתשלום ההיטל.
- **הסברה** – במקביל להחלת החוק יצא קמפיין הסברה, באחריות משרד הגנת הסביבה, על הנזקים משימוש בשקיות פלסטיק, הסבר על החוק עצמו, מטרתו וההיגיון שבו.

הערכת החלופה על פי הקריטריונים:

אפקטיביות - על פי סקרים ומחקרים של הביקוש לשקיות, מוערך כי היטל בגובה של שקל חדש לשקית יביא להפחתת השימוש בשקיות פלסטיק ב- 88% (אילון, 2008) מכאן שמנגנון ההיטל שואף לאפקטיביות גבוהה. כפי שצוין יש להעריך שלהיטל יהיה השפעה חינוכית בגלל יכולתו לגרום להפנמת העלויות החיצוניות של השקיות על הצרכן, לכן יש לשאר שלא רק שהשימוש בשקיות יקטן בצורה משמעותית בגלל ההיטל אלא היחס של הצרכן כלפי שקיות באופן כללי ישתנה. ייתכן וצרכנים אשר מפנימים את הערך הכלכלי ומידת הנזק של השקית לא ייתנו לה להתעופף וישמרו עליהן גם כאשר ייעשה בהן שימוש בשטחים פתוחים. מכאן שהאפקטיביות של החלופה על מזעור התופעות הבלתי רצויות הינו גבוה מאד. (++++)

עלות – על פי הערכה ראשונית של רשות המיסים, סדר הגודל של עלות תפעול המס היא עשרות בודדות של מיליוני שקלים. לעומת זאת ההכנסות השנתיות הצפויות ממס, לאחר צמצום שימוש של 88% (בהתאם לגמישות הביקוש), משוער בכ- 250 מיליון ₪. מכאן שניתן לראות שההכנסות הצפויות מהיטל, לאחר צמצום שימוש משמעותי והתאמה של השוק הינן גבוהות מהעלות של תפעול המנגנון מכאן שעלות החלופה הינה לא רק קטנה אלא למעשה חיובית. החלופה מניבה רווח והכנסות בכדי להשקיע בפרויקטים אשר יטפלו ויקטינו את הנזקים הסביבתיים של שקיות הפלסטיק⁵. (++++)

ישימות מערכתית – מבחינה אדמיניסטרטיבית חקיקת החוק להיטל על שקיות פלסטיק הינה פשוטה, תפעול המנגנון הנדרש להיטל מורכב יותר אך באופן כללי מנגנון ההיטל יהיה דומה מאד למנגנון המופעל במס ערך מוסף מכאן שיש לרשות המיסים המופקד על ישום המנגנון, יכולת להוציא זאת לפועל על סמך ניסיונם בתחום. הישימות המערכתית של החוק תלויה ביכולת לאכוף אותו. מכיוון שהחוק כולל מנגנון מיסוי מסודר, האכיפה פשוטה יותר למעקב וביקורת ומכאן שיש להניח שתהיה אפקטיבית יותר ותאפשר רמת ישימות גבוהה לחלופה⁶. (++++)

ישימות מבחינת הציבור - קביעת היטל יכולה ליצור התנגדויות מצד הקמעונאים והצרכנים אך משום שחלופה זו איננה טוטאלית ומוחלטת סביר להניח שההתנגדות תהיה מתונה יותר. חוק ההיטל משאיר בחירה מסוימת בידי הצרכן, הצרכן יכול לבחור לשלם את ההיטל ולצרוך שקיות חד פעמיות או לעבור לשימוש בשקיות רב פעמיות אשר יותר כדאיות כלכלית. יחד עם זאת ייתכן ועדיין יהיו

⁵ הערכה לעלויות והכנסות ממנגנון ההיטל הינה על פי שיחה עם רמי מזרחי כלכלן מאגף תכנון וכלכלה של רשות המיסים, 5.6.2008.

⁶ הערכה לגבי אופן תפעול ההיטל הינה על פי שיחה עם רמי מזרחי, כלכלן באגף תכנון וכלכלה של רשות המיסים, 5.6.2008.

פגיעה בתועלת הצרכן - על פי סקר וניתוח כלכלי שנעשה בנושא, הפגיעה בעודף הצרכן בחלופה זו מוערכת ב – 0.5 מיליארד ₪ לפי היטל של 1 ₪ לשקית. (אילון, 2008) היטל מקטין את עודף הצרכן הנוצר מצריכת שקיות פלסטיק אך בהשוואה ליתר החלופות החלופה פוגעת באופן בינוני בתועלת הצרכן ומכאן ברווחת המשק. (+++)

חלופה ג' – אמנה וולונטארית להפחתת שימוש בשקיות פלסטיק

רציונל החלופה:

חלופה זו מציעה לגשת לפתרון בעיית שימוש היתר בשקיות פלסטיק חד פעמיות וחוסר עידוד לעבור לשימוש בשקיות רב פעמיות דרך אמנה וולונטארית ולא דרך חקיקה מחייבת ולפתור את הבעיה לא בצורה של כפייה אלא בדרך של שיתוף פעולה למען מטרה משותפת. חלופה זו מסתמכת על המודל האוסטרלי אשר הצליח בהשגת הפחתה של 45% משקיות הפלסטיק החד פעמיות תוך שנתיים. החלופה מציעה ליצור ועדה ציבורית אשר תכיל נציגי ממשלה, נציגי המערך הקמעונאי הממוסד ונציגי הצרכנים. ועדה זו תחתום על אמנה ותוכנית פעולה אשר תגדיר יעדים ברורים אליהם יש לשאוף תוך זמן מוגדר – הפחתה של 50% בשימוש שקיות גופיה במערך הקמעונאי הממוסד, שינוי התנהגות הצרכן בנושא שקיות פלסטיק וטיפול בבעיות הסביבתיות תוך שנתיים. האמנה הינה חלופה מתונה והדרגתית המאפשרת לשחקנים השונים להביע את עמדותיהם ולפעול יחד בהסכמה לפתרון בעיה משותפת ומכאן לנטרל התנגדויות ופגיעה באחד מהצדדים. האמנה מייצרת תמריצים לשינוי התנהגות צריכה דרך תמריצים חיוביים כגון הרחבת האלטרנטיבות העומדות לעיני הצרכן, יצירת מודעות ותגמול ולא על פי מנגנון של מחירים והענשה. החלופה מהווה ניסיון אמיתי לפתור את הבעיה מהשורש ומיצוי הליכים הדרגתיים ומידתיים.

פירוט החלופה:

יצירה חתימה והפעלה של אמנה וולונטארית בין המדינה, הקמעונאים והצרכנים. במטרה לצמצם את השימוש בשקיות פלסטיק חד פעמיות ולעודד שימוש של שקיות רב פעמיות. החלופה מורכבת ממספר שלבים:

שלב א': הקמת ועדה ציבורית אשר תכיל נציגים של הממשלה, הקמעונאים והצרכנים

- נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים: משרד האוצר, משרד התעשייה מסחר ותעסוקה ומשרד הגנת הסביבה.

- נציגי הקמעונאים: איגוד רשתות השיווק ואיגוד לשכות המסחר

- נציגי צרכנים : איגוד הצרכנים והמועצה לצרכנות בישראל (הינם גופים ממשלתיים)

שלב ב': קיום דיונים ומשא ומתן וחתימה על אמנה וולונטארית מוסכמת.

שלב ג': הגדרת יעדים ותוכניות פעולה תוך חלוקת אחריות לביצוע והגדרת יעדי זמן להשגתם. כאשר הצעה אפשרית לתנאי האמנה (מחולק על פי תחומי אחריות) הינם כדלקמן :
המערך הקמעונאי הממוסד :

- התקנה של מכוונות אשר מוציאות שקית בודדת
- הסברה ופרסום המעודד הפחתה בשימוש שקיות חד פעמיות ומעבר לשימוש שקיות רב פעמיות במסגרת בית העסק.
- שיווק שקיות רב פעמיות ואספקתם במחירים מוזלים או במסגרת מבצעים אשר מעודדים את צריכתם .
- הפעלת תוכניות תגמול ללקוחות אשר משתמשים עם שקיות רב פעמיות על ידי תוכנית של נקודות מועדון הניתנות ללקוחות.

איגוד הצרכנים (גוף ממשלתי) :

- קמפיין תקשורתי נרחב – המסביר ומחנך לשינוי התנהגות צרכנית - הפחתת שימוש בשקיות פלסטיק חד פעמיות ומעבר לשימוש בשקיות רב פעמיות. תוך הדגשת הנזקים הסביבתיים הנגרמים משקיות פלסטיק.

נציגי ממשלה :

- משרד הגנת הסביבה יאסוף נתונים על צריכתם של שקיות פלסטיק והשפעת המהלכים השונים על אחוזי הצריכה. כמו כן יערוך מחקרים או סקרים במידת הצורך בכדי לקבל תמונה עדכנית.

שלב ד': דיווח תקופתי ובחינה של הישגים תוך משוּב והפקת לקחים בכדי לשפר את השגת מטרות האמנה ויעילותה.

הערכת החלופה על פי הקריטריונים :

אפקטיביות - אמנה וולונטארית אשר מגדירה יעדי צמצום של 50% לשקיות פלסטיק הינה בעלת אפקטיביות נמוכה יחסית עבור מזעור התופעות הבלתי רצויות שהוצגו. אמנם תוכניות הפעולה של האמנה תייצר הפחתה מסוימת בשקיות אך היא מהווה רק חצי משאיפת הצמצום של יתר החלופות. בנוסף בגלל שהאמנה היא חלופה מתונה מאד, ייתכן והציבור לא יפנים את חשיבות הנושא והיקף הנזקים הנגרמים משקיות פלסטיק מכאן שלא תהיה לה השפעה חינוכית ניכרת ובכך תהיה פחות אפקטיבית בצמצום התופעות הבלתי רצויות. (++)

עלות – עלויות החלופה מתחלקות בין הקמעונאים והמדינה. כאשר העלות לקמעונאים נמוכה יחסית משום שלמרות הצורך בהשקעה כספית ההנחה הינה עצמצום השימוש בשקיות פלסטיק חוסך לקמעונאים בעלות הקנייה של השקיות. העלויות למדינה הן בעיקר בהוצאה על הקמפיין הציבורי

ישימות מערכתית – ישימותה הטכנית ואדמיניסטרטיבית של האמנה מורכבת מכיוון שישנם שחקנים רבים ותלות ביניהם במיוחד בשל חלוקת האחריות לביצוע תוכניות הפעולה של האמנה. מרבית הפעולות המוצעות קלות יחסית לביצוע, אך משום שאין סנקציות לאי ביצועם ייתכן והן יתעכבו או יתמוססו, מכאן שרמת הוולונטאריות עלולה לפגוע ברמת הישימות של החלופה. (+++)

ישימות מבחינת הציבור – חלופת האמנה מנטרלת התנגדויות בגלל אופייה הוולונטארי. ברגע שיש הסכמה על האמנה לא צפוי ניסיון של אחד מהצדדים לייצר מנגנונים עוקפים אשר יקשו על ישימותה. בנוסף וחשוב מכל היתרון המרכזי של חלופת האמנה הוולונטארית הוא שהיא מאפשרת גמישות ובחירה רבה לצרכנים, חלופה זו איננה פוגעת בציבור כלל, היא איננה כופה עליו שינוי דרך מנגנון מחירים או הענשה אלא רק מייצרת תמריצים חיוביים ווולונטאריים, לכן מידת הישימות מצד הציבור הינה גבוהה מאד. (++++)

פגיעה בתועלת הצרכן – חלופה זו אינה מקטינה את עודף הצרכן לשקיות פלסטיק משום שהיא אינה משנה את המחיר עבור הצרכן. המנגנונים השונים אשר נועדו לשנות את התנהגות הצרכן אינם דרך מנגנון מחיר כלשהו או איסור מוחלט. מכאן שחלופה זו לא פוגעת בתועלת הצרכן או ברווחת המשק כלל. (++++)

⁷ הערכה לעלויות החלופה נידונו בשיחת טלפון עם ניר קדמי, ראש אגף כלכלה ותקינה במשרד להגנת הסביבה, 5.6.2008.

השוואת החלופות

בחלק זה יושוו החלופות לפי הקריטריונים שהוצגו בחלק הקודם. לאחר בחינת החלופות תיבחר החלופה המומלצת. ריכוז הנתונים של הערכת החלופות על פי הקריטריונים מוצג בטבלה להלן.

טבלה מסכמת – להערכת חלופות על פי קריטריונים

<u>קריטריון</u>	<u>א' – איסור שימוש</u>	<u>ב' – היטל</u>	<u>ג' – אמנה וולנטארית</u>
אפקטיביות	++++	+++++	++
עלות	+++	+++++	+++
ישימות מערכתית	++	++++	+++
ישימות מבחינת הציבור	+	+++	+++++
פגיעה בתועלת הצרכן	+	+++	+++++
סה"כ	11	20	18

המלצת מדיניות

לאור בחינת החלופות לפי הקריטריונים וסיכום הנתונים, נותרו שתי חלופות אשר ציונם הכולל קרוב למדי, חלופת חוק ההיטל וחלופת האמנה הוולונטארית. ההבדל המכריע ביניהם הינו מידת הדחיפות והזמן הנדרשים לשינוי התנהגות הצרכן בשימוש של שקיות פלסטיק והפחתת התופעות הבלתי רצויות. לאור פירוט חומרם של התופעות הבלתי רצויות הקיימות כיום בישראל ולאחר סקירה של המעט שנעשה בהפחתת השימוש בשקיות פלסטיק, להערכתי חלופת האמנה הוולונטארית מתונה מדי ועלולה לקחת זמן רב מדיי עד להשגת הפחתת התופעות הבלתי רצויות. מכאן שבפועל לחלופת ההיטל יש הערכה גבוהה יותר מזו המוצגת בנייר. לכן **החלופה המומלצת, הינה חלופה ב' – היטל על שימוש בשקיות פלסטיק**. שלושת החלופות שהוצגו בנייר פועלות להקטין את השימוש בשקיות פלסטיק חד פעמיות ולייצר מעבר לשימוש גובר של שקיות רב פעמיות. אך חלופה ב' הינה בעלת האפקטיביות והישימות המערכתית הגבוהה ביותר, בנוסף היא בעלת עלות נטו חיובית זאת אומרת שההכנסות שהיא מניבה מכסות את העלויות. היא אומנם פוגעת בעודף הצרכן אך רק באופן בינוני ובהתחשב בנזקים הסביבתיים והצורך בשינוי הצריכה לטעמי הפגיעה הינה מידתית. חלופה זו מהווה פתרון לבעיית המדיניות בכך שהיא מהווה תמריץ לשינוי הרגלי הצריכה של שקיות פלסטיק, הפנמה של העלויות החיצוניות ובכך ממזערת את התופעות הבלתי רצויות של נזקים סביבתיים.

ביבליוגרפיה

- אילון. אופירה, (2008), צמצום השימוש בשקיות פלסטיק בישראל, מוסד שמואל נאמן, חיפה.
- אמיחי. אלעד, (2007), צמצום השימוש בשקיות פלסטיק, המשרד להגנת הסביבה, ירושלים.
- וייסבלאי. אתי ופישמן אורלי, (2005), חלוקת שקיות פלסטיק ברשתות שיווק מזון: נתונים על היקף השימוש ותחלופים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים.
- טל אורי, (2008), הפחתת השימוש בשקיות פלסטיק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים.
- סופר בועז, (2007), נייר עמדה: צמצום השימוש בשקיות פלסטיק בדרך של מיסוי/היטל – הטלת מס קניה או חיוב הצרכן בהיטל?, רשות המיסים, ירושלים.
- רונן יניב, (2007), פלסטיק מתכלה: תהליך ייצורו ואפשרויות השימוש בו, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים.

רמי מזרחי, (ראיון אישי) כלכלן באגף תכנון וכלכלה ברשות המיסים, 5.6.2008.

ניר קדמי, (ראיון אישי) ראש אגף כלכלה ותקינה במשרד להגנת הסביבה, 5.6.2008.

Lamb, Rebecca and Merrin Thompson, Plastic bags policy in Ireland and Australia,
Scottish parliament information centre, 2005.

סיכום דיון ציבורי בנושא צמצום השימוש בשקיות פלסטיק - אתר משרד הגנת הסביבה
http://www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/ModulKvatzim/plastic_b_sikum_1.p
,df (תאריך כניסה 3.6.2008).

אתר משרד להגנת הסביבה של ישראל :

http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWho=Plastic_bags&enZone=Plastic_bags
(תאריך כניסה : 3.6.2008).

Web site of the Department of the Environment, Heritage and Local Government,
Ireland: <http://www.environ.ie/en/Environment/Waste/PlasticBags/>,

(Entry date: 1.6.2008).