

תיבה ו'-2: גביית תשלום על שקיות נשיאה חד-פעמיות במרכולים בישראל

- מראשית 2017 רשתות המרכולים הגדולות גובות היטל מזערי על שקיות נשיאה חד-פעמיות, ובעקבות זאת פחתה צריכתן בכ-80% יחסית לצריכה בשנה הקודמת.
- הריסון בשימוש בשקיות נבע הן מכך שהפסיקו לחלק אותן בחינם והן מתמיכה ציבורית במטרות הסביבתיות של ההיטל.
- לאור הצלחת הריסון ראוי לבחון את הרחבת תחולת ההיטל ואת השימוש בדרכים דומות לטיפול בבעיות סביבתיות נוספות.

בראשית ינואר 2017 נכנס לתוקפו חוק – שמטרתו סביבתית – המחייב את רשתות המרכולים הגדולות לגבות היטל בגובה עשר אגורות עבור כל שקית נשיאה חד-פעמית ("שקית גופייה") שהצרכנים מקבלים בקופות¹. מנתוני המשרד להגנת הסביבה עולה כי בעקבות כך פחתה צריכת השקיות בחנויות אלה בכ-80%². תיבה זו מתארת את הרקע לחוק, מנתחת בעזרת סקר ייעודי את השפעתו על התנהגות הצרכנים, ומצביעה על לקחים ראשוניים שניתן להפיק מכך³.

א. רקע

שקיות הנשיאה החד-פעמיות (להלן: השקיות) עשויות מפלסטיק, חומר שאינו מתפרק במשך מאות שנים. עד 2017 חולקו בישראל מעל לשני מיליארד שקיות בשנה (כ-275 לנפש)⁴. מספרים אלה גבוהים יחסית למקובל בעולם, דבר שהצביע על כך שניתן להביא להקטנתם. דרך הפעולה שנבחרה הייתה מתונה יחסית: החוק אינו אוסר על חלוקת השקיות, אולם הוא מחייב לגבות תמורתן היטל נמוך במרכולים השייכים ל-21 הרשתות הקמעונאיות הגדולות. נתח השוק של רשתות אלה נאמד בכ-57% מסך המכירות במרכולים וחנויות מכולת בישראל, ולפי ההערכה הן חילקו כ-57% משקיות הנשיאה⁵. עוד קובע החוק כי עובי השקיות לא יפחת מ-20 מיקרון, בעוד שלפני כן היה חלק ניכר מהן דק יותר ולכן ייצורן היה זול יותר, אך הן היו יעילות פחות לצורכי שימושים חוזרים. התחלת גביית התשלום לוותה בשני צעדים: מסע פרסום שהציג את הפגיעה הסביבתית שגורמות השקיות, וסבסוד חלוקה בחינם של שקיות נשיאה רב-פעמיות. מבחינת הצרכנים התשלום עבור השקיות הופך את עלותן לגלויה, בשעה שלפני כן היא הייתה סמויה מעיניהם ונגבתה מהם בעקיפין. הכספים הנגבים עבור השקיות מועברים לקרן ייעודית במשרד להגנת הסביבה, ועל כן עלות השקית למרכולים נותרת בעינה.

גביית תשלום עבור שקיות רווחת זה מכבר ברבות מהמדינות המפותחות, ובשנים האחרונות הנהיגו אותה מדינות נוספות ואחרות אף אסרו כליל על שימוש בשקיות. המקרה של בריטניה ואירלנד מעניין במיוחד: החוקים שאומצו בהן לגבי ההיטל על שקיות נשיאה דומים לחוק הישראלי, וצריכת השקיות בהן ירדה בכ-80%⁶. אירלנד החילה את החוק ב-2002

¹ חוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016. החוק אינו חל על שקיות למוצרים שנמכרים בתפוזות.

² <http://www.sviva.gov.il/infoservices/newsandevents/messagedoverandnews/pages/2017/september2017/decrease-in-plastic-bags-use.aspx>

³ אנו מודים לאנשי המשרד להגנת הסביבה – יאיר משמור ונועה שפיצר-מזרחי – שסיפקו נתונים מצרפיים על השקיות במרכולים, ולגלית פלצור על תובנות חשובות. הסקר בוצע על ידי "רושינק, מחקרי שווקים וייעוץ אסטרטגי".

⁴ תוצאות ראשוניות של סקר פסולת, בתוך המשרד להגנת הסביבה (2013), "טיפול בשקיות גופייה כמנוף חינוכי לשינוי תפיסת הציבור ביחס לפסולת אריוות (אוגוסט 2013)".

⁵ ראו הערה לעיל.

⁶ <https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/7f91cb97-8cb7-49c3-9cf0-d34062a9192e/IE%20Plastic%20Bag%20Levy%20conference%20draft.pdf?v=63673818840>

<https://www.daera-ni.gov.uk/articles/northern-ireland-carrier-bag-levy-statistics>
<https://www.gov.uk/government>

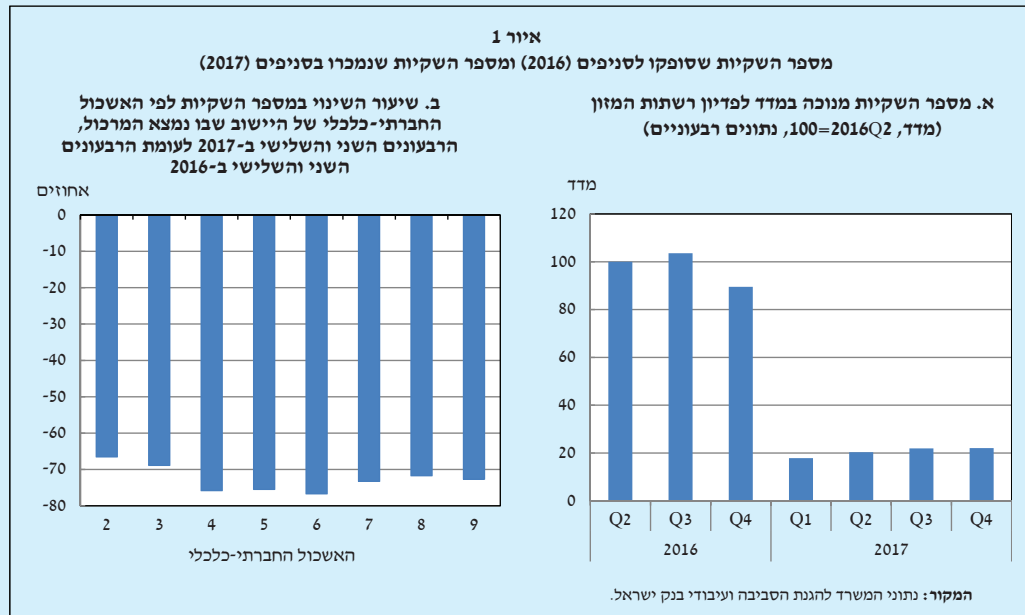
<http://gov.wales/?view=Search>

<https://beta.gov.scot/news>

ובכך נמנתה עם המדינות הראשונות שהחילו חוק כזה, וגובה ההיטל שם נע בין 50 ל-70 אגורות (במונחים שקליים). בהמשך החילו חוקים דומים בוויילס (2011), צפון אירלנד (2013), סקוטלנד (2014) ואנגליה (2015). ההיטל בכולן נקבע ברמה של כ-25 אגורות. נראה כי הגברת המודעות הסביבתית בבריטניה בשנות האלפיים אפשרה להשיג שם תוצאות דומות לאלה שהושגו לפני כן באירלנד, אך באמצעות היטל נמוך יותר.

ב. השפעת התשלום עבור שקיות על היקף השימוש בהן

החוק החדש חייב את רשתות המרכולים הגדולות לדווח למשרד להגנת הסביבה על (א) מספר השקיות שהן סיפקו לכל אחד מסניפיהן החל מהרבעון השני של 2016 ועד סוף אותה שנה ו-(ב) מספר השקיות שנמכרות בכל סניף מאז שהחלו לגבות תשלום עבורן (ראשית 2017). כאמור, השוואה פשוטה של הנתונים לפני גביית התשלום ולאחריה מלמדת כי מספר השקיות שהקונים לקחו באותן רשתות פחת בכ-80%⁷; כך עולה גם מבדיקה מדוקדקת יותר שערכנו (איור א)⁸. איור 1ב מציג את השינוי בשימוש בשקיות לפי האשכול החברתי-כלכלי שאליה משתייך היישוב שבו נמצא המרכול⁹. ההבדלים בין האשכולות אינם גדולים ואין קשר שיטתי בין השינויים בצריכת השקיות לבין דירוג האשכול. העובדה שהירידה במספר השקיות הייתה המתונה ביותר דווקא בשני האשכולות בעלי הדירוג הנמוך ביותר מרמזת כי הנטל הכספי של ההיטל על הצרכן לא מילא תפקיד מרכזי בהפחתת צריכתן.



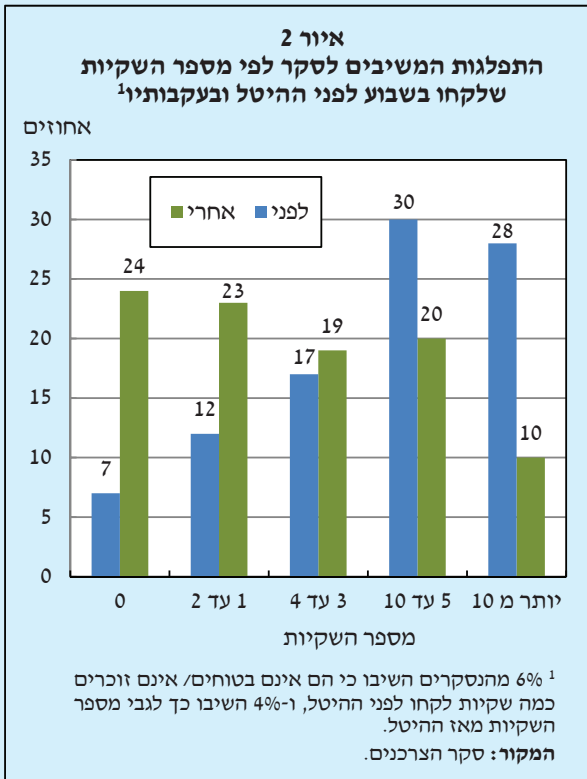
ג. תפיסות הציבור לגבי ריסון השימוש בשקיות ולקחי מדיניות

הירידה החדה בצריכת השקיות ברשתות המרכולים בעקבות הנהגת התשלום מעוררת שתי שאלות, שחשיבותן רבה גם לעיצוב מדיניות בעתיד: ראשית, מדוע תשלום כה נמוך גרם לשינוי התנהגותי עמוק כל כך? שנית, האם הירידה

⁷ נתוני 2016 משקפים את מספר השקיות שסופקו לסניפים ולא את מספר השקיות שהצרכנים לקחו בפועל. נתוני 2017 משקפים את מספר השקיות שנמכרו.

⁸ מספר השקיות בכל רבעון נוכח במדד פדיון רשתות השיוק המוגדרות כרשתות מזון, שמפרסמת הלמ"ס. הירידה בסוף 2016 נובעת כנראה מכך שהרשתות החלו לצמצם את מלאי השקיות. עם זאת, ייתכן שהצרכנים החלו להתאים את התנהגותם, בהשפעת מסע הפרסום.

⁹ השמטנו את אשכולות 1 ו-10 בגלל מגבלות הנתונים.



בצריכת השקיות החייבות בתשלום אינה משקפת אומדן יתר להצלחת המהלך משום שהצרכנים הגדילו את השימוש בשקיות אחרות? נדון בשאלות אלה על בסיס תוצאות סקר שנערך בינואר 2018, שנה לאחר שחוק השקיות נכנס לתוקף¹⁰.

אף שהחוק חל רק על הרשתות הגדולות, הוא נוגע כמעט לכל האוכלוסייה: 94% מהנשאלים השיבו כי הם נוהגים לערוך קניות במרכולים שבהם גובים תשלום על שקיות. שיעור הלוקחים 5 שקיות או יותר מדי שבוע ירד מ-58% ל-30% ושיעור אלה שאינם לוקחים שקיות כלל עלה מ-7% ל-24% (איור 2).

אשר לשאלת הקשר בין התשלום הנמוך לשינוי ההתנהגותי העמוק, כמה ממצאים בסקר מלמדים שהירידה בצריכת השקיות אינה נובעת מהפגיעה בכיסי הצרכנים: (א) רק 9% מהמשיבים ציינו כי הם הפחיתו את צריכתן משום שהתשלום הטיל עליהם הוצאה כספית גדולה מדי, בעוד ששני שלישים ציינו כי עצם התשלום הוא שגרם להם להפחית את הצריכה (איור 3)¹¹; (ב) הירידה בשיעור הצרכנים שלקחו שקיות רבות (5 ויותר או מעל 10) דומה בכל קבוצות ההכנסה¹². אילו היה הנטל הכספי משמעותי היינו מצפים לראות ירידה חדה יותר בקרב בעלי הכנסה נמוכה; (ג) שני שלישים מהמשיבים דיווחו כי כשהשקיות ניתנו בחינם הם לקחו עד 10 שקיות בשבוע – מכאן שהעלות המרבית שהחוק עשוי להטיל עליהם היא שקל בשבוע.

ממצאים אלה מלמדים כי המעבר מחלוקה בחינם לגביית תשלום מזערי – שאינו משנה במידה מהותית את התמריץ הכלכלי – מילא תפקיד מרכזי בשינוי התנהגות הצרכנים¹³. הדבר מתיישב עם השימוש בהינד (nudge) כדי להשפיע על התנהגותם של פרטים¹⁴.

הסקר מצביע על גורמים נוספים, מלבד התשלום, שתרמו לירידה בצריכת השקיות (איור 3): (א) הזדהות עם מטרת החוק: 50% מהנשאלים ציינו כי שיקול סביבתי גרם להם להפחית את מספר השקיות. (ב) לחץ חברתי: 25% ציינו כי לקחו פחות שקיות "משום שכבר לא נעים לקחת" או "משום שכולם לוקחים פחות". מכאן שהצלחת החוק (או מסע ההסברה) מזינה את עצמה ועשויה להשפיע גם על צרכנים שאינם מגיבים ישירות לגביית התשלום. (ג) חלופה אפקטיבית: רבים מאוד אימצו את התחליף שהוצע – השקיות הרב-פעמיות שחולקו בחינם עם כניסת החוק לתוקף. לפי הסקר, שיעור המשתמשים בהן גדל מ-28% ל-70% (איור 4).

¹⁰ הסקר נערך בקרב 1,200 אנשים שמהווים מדגם מייצג של האוכלוסייה בגילים 18–74.

¹¹ לא ניתן לייחס שיעור זה להערכת חסר של מחיר השקיות: 87% ידעו אותו בדיוק, והיתר נקבו במחיר גבוה יותר.

¹² שלוש קבוצות, לפי תשובות הנסקרים לשאלה אם הכנסת משק הבית נמוכה מההכנסה הממוצעת, קרובה אליה או גבוהה ממנה.

¹³ לדיון בהשפעתו המיוחדת של "מחיר אפס" על צרכנים והסברים אפשריים לכך, ראו למשל Dan, Kristina Shampanier, and Nina Mazar, "Zero as a Special Price: The True Value of Free Products," *Marketing Science* Vol. 26(6), 742-757 (2007).

¹⁴ הינד משפיע על הבחירה של אנשים בין אפשרויות מבלי לאסור על חלק מהאפשרויות ומבלי להטיל עליהם עלות גבוהה אם יבחרו אפשרות מסוימת. ראו: Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein (2008), *Nudge, Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, New Haven and London. לא מצאנו תימוכין לכך החשיבה בתחום ההינד עמדה מאחורי קביעת גובה ההיטל על השקיות במרכולים בישראל.

החוק נועד לצמצם את כמות פסולת הפלסטיק, ולכן מידת הצלחתו תלויה גם בשאלה אם בעקבות התשלום עברו חלק מהצרכנים לצרוך יותר שקיות אחרות. הסקר מלמד כי חלקם אכן נהגו כך (כנראה מפני שלשקיות יש שימושים נוספים), והדבר מקוזז חלקית את הצמצום במספר השקיות החייבות בתשלום: חלק מהמשיבים דיווחו שהתשלום גרם להם לקחת יותר שקיות ללא ידיעה, שנתרו חינמיות, או לקחת יותר שקיות נשיאה בחנויות שעדיין מחלקות אותן חינם. נוסף לכך, חלק מהצרכנים הגדילו את מספר שקיות האשפה שהם רוכשים (איור 4). אולם הגדלת השימוש בשקיות אשפה שנרכשות בכסף עדיפה על לקחת שקיות חינמיות, שכן היא כרוכה בהפנמת חלק מעלות השימוש בשקיות.

ד. סיכום ומסקנות

ההיטל הפחית את השימוש בשקיות הנשיאה. הצלחתו מעלה את האפשרות שגם בתחומים סביבתיים נוספים ניתן להביא לשינויים התנהגותיים מהותיים באמצעות צעדי מדיניות שפגיעתם הכלכלית בצרכן קטנה, בפרט כאשר מדובר במעבר מחלוקה בחינם לגביית תשלום מזערי. שילוב צעדים אלה עם הסברה יעילה לגבי מטרותיהם מחזק את השפעתם על התנהגות הצרכנים.

באשר לשקיות הנשיאה עצמן, ההיטל חל כיום רק על הרשתות הקמעונאיות הגדולות, אולם חנויות שאינן שייכות לרשתות אלה היו אחראיות לשיעור ניכר מהשקיות שחולקו חינם עוד לפני החלת החוק. ממצאינו מראים כי ראוי לשקול את הרחבת תחולת החוק לרשתות נוספות שמחלקות אותן חינם, אף אם הדבר כרוך בקשיי יישום. עדויות אנקדוטליות, שלפיהן גם חלק מרשתות המרכולים הקטנות גובות עשר אגורות לשקית אף שהחוק אינו מחייבן לעשות כן, תומכות אף הן בהרחבת תחולת החוק.

