

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022

ביקורת מערכתית

פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה





פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה

רקע

אחד השירותים החיוניים שכל רשות מקומית מחויבת לספק לתושביה הוא פינוי פסולת מרשות הרבים ופינוי אשפה ביתית, גזם וגרוטאות בתחום שיפוטתה. עובדי הרשות המקומית או עובדי חברה קבלנית חיצונית מפנים את הפסולת במשאיות ייעודיות מכלי האצירה לתחנת מעבר. בתחנת המעבר נעשות פעולות למיזון הפסולת ולהקטנת נפחה, ומשם היא מועברת להטמנה או למיחזור. כמות הפסולת המיוצרת בישראל בשנה ביחס לגודל האוכלוסייה גדולה במידה ניכרת מכמות הפסולת המיוצרת בשנה בשאר העולם ביחס לגודל האוכלוסייה. הרשויות המקומיות מתמודדות עם הגידול בכמויות הפסולת ונדרשות לשאת בעלויות הגבוהות הכרוכות בפינויה.



נתוני מפתח

<p>35.7-2.8 מיליון ש"ח</p> <p>טווח העלויות של פינוי פסולת שהוציאו חמש הרשויות שנבדקו בשנת 2020</p>	<p>83%</p> <p>מהפסולת בישראל מוטמנת לעומת 42% מהפסולת במדינות OECD, 53% בארה"ב ו-35% ב-OECD אירופה</p>	<p>30% - 12%</p> <p>טווח שיעור ההתייקרות של מחירי פינוי הפסולת ששילמו הרשויות שנבדקו, בהתקשרות חדשה עם קבלן פינוי</p>	<p>680 ק"ג</p> <p>משקל הפסולת הממוצע לנפש בישראל בשנת 2019. משקל זה רב ממשקל הפסולת הממוצע לנפש במדינות OECD - 538 ק"ג לנפש</p>
<p>15 מתוך 257</p> <p>רשויות מקומיות פרסמו ברשומות חוק עזר בעניין פינוי פסולת עודפת ממקורות עסקיים</p>	<p>68%</p> <p>מהפסולת המיוצרת בישראל מוטמנת בדרום הארץ. בשנת 2020 הוטמנו בדרום הארץ 3.15 מיליון טונות אשפה מתוך 4.66 מיליון טונות שהוטמנו בכל הארץ</p>	<p>כ-886 מיליון ש"ח</p> <p>הוקצו במסגרת שלוש החלטות ממשלה הנוגעות להסדרת משק הפסולת ברשויות לא-יהודיות. מתוכם אישרו המשרד להגנ"ס ומשרד הפנים תמיכות שהסתכמו בכ-792 מיליון ש"ח (89%). הרשויות ניצלו 385 מיליון ש"ח (שהם 43% מההקצאות המקוריות ו-49% מהתמיכות שאושרו)</p>	<p>16,407 תלונות</p> <p>של התושבים בנושא פסולת התקבלו בשנת 2020 בעיריות בית שמש, הוד השרון ויבנה. בעיריית רהט ובמועצה המקומית זמר אין רישום של תלונות מהתושבים לגבי שנה זו</p>

פעולות הביקורת

בחדשים יוני - דצמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את נושא פינוי הפסולת בשנים 2018 - 2020 בתחום שיפוטן של חמש רשויות מקומיות (הרשויות שנבדקו): עיריית **בית שמש, הוד השרון, יבנה ורהט** והמועצה המקומית **זמר** (מ"מ זמר). בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה (המשרד להגנ"ס), במשרד הפנים ובאשכול רשויות נגב מערבי. הבדיקה הקיפה חמישה נושאים עיקריים: השירות לתושב וקידום איכות השירות ברשויות; פערים בפינוי פסולת בין רשויות יהודיות לרשויות לא-יהודיות והפעולות לצמצום הפערים; הטמנת פסולת; חדשנות בפינוי פסולת; חוקי עזר בעניין פינוי פסולת עודפת ממקורות עסקיים.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



שיעור הטמנת הפסולת בישראל - השיעור הממוצע של הטמנת פסולת בישראל (83%) גבוה מאוד ביחס לשיעור הממוצע במדינות ה-OECD (42%), בארה"ב (53%) וב-OECD אירופה (35%).



היעדר תחרות בין קבלני הפינוי - עלה כי אף שבחלק מהרשויות שנבדקו הגישו כמה קבלני פינוי הצעות במכרזים לפינוי פסולת, במשך שנים הייתה התקשרות בינו ובין קבלן פינוי אחד¹ (**בית שמש** - במשך 14 ו-10 שנים, **הוד השרון** - במשך 8 שנים, **יבנה** - במשך 15 שנים ו**זמר** - במשך 8.5 שנים). עוד עלה כי במכרזים שביצעה עיריית **בית שמש** לא התקיימה בפועל תחרות בין קבלני הפינוי, בין משום שניגש למכרז קבלן אחד בלבד, ובין משום שניגש קבלן נוסף והצעתו נפסלה כי לא עמדה בדרישות המכרז. עוד עלה כי בעקבות ביצועו של כל מכרז התייקר מחיר השירות ברשויות שנבדקו בשיעורים של 12% - 30%. בין הסיבות לעליית המחירים: היעדר תחרות מספקת בין קבלני הפינוי ובעלות של קבלנים על מטמנות ותחנות מעבר.



הקנסות שמטילות הרשויות על קבלני הפינוי - בשנת 2020 קיזזה עיריית **הוד השרון** מהתשלום לקבלני הפינוי בתחום שיפוטה קנסות בהיקף של 43,743 ש"ח מסך עלות פינוי הפסולת (כ-24.86 מיליון ש"ח) ועיריית **יבנה** קיזזה קנסות בהיקף של 428,560 ש"ח מסך עלות פינוי הפסולת (כ-24.41 מיליון ש"ח). עיריות **בית שמש** ו**רהט** לא חיבו את הקבלן בקנסות בשנים שנבדקו, ובמ"מ **זמר** לא הייתה פעילות אכיפה.



הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הלא-יהודית - שלוש החלטות הממשלה שהתקבלו בשנים האחרונות במטרה לסייע לרשויות הלא-יהודיות לקדם את מערך הטיפול בפסולת וכן ההקצאות התקציביות הגדולות שהוקצו לשיפור והסדרת הטיפול בפסולת מהמשרד להגנ"ס וממשרד הפנים - לא יושמו במלואן. הרשויות המקומיות מימשו את ההקצאות התקציביות בשיעורים שהם 43% מההקצאות המקוריות ו-49% מהתמיכות שאושרו. מתוך כ-886 מיליון ש"ח שהוקצו לשלוש החלטות, אישרו המשרדים תמיכות בסכום של כ-792 מיליון ש"ח (89%) והרשויות ניצלו כ-385 מיליון ש"ח מהן.



שביעות רצון התושב - שום רשות מחמש הרשויות שנבדקו (עיריות **בית שמש**, **הוד השרון**, **יבנה** ו**רהט** ומ"מ **זמר**) לא קיימה סקר שביעות רצון בקרב התושבים שלה בתחום פינוי פסולת.



מוקד עירוני - במאה מ-257 הרשויות בישראל לא פועל מוקד עירוני, כמחציתן מועצות מקומיות לא-יהודיות.



יתרת שטחי הקרקע הזמינים להטמנת פסולת בישראל - בשנת 2020 הוטמנו בכלל המטמנות בישראל 4.66 מיליוני טונות של פסולת ויתרת נפח ההטמנה בסוף שנת 2020

1 הכוונה היא לתקופות התקשרות שחלקן רציפות, שבהן נבחר הקבלן כזוכה בהליכים מכרזיים.



הסתכמה ב-14.41 מיליוני קוב/טונות. במצב זה עתידות בשנת 2022 להיסגר חמש מטמנות, ובעוד שלוש עד ארבע שנים לא יהיו עוד בארץ שטחים מאושרים להטמנת פסולת.

דמי הכניסה לאתרי הטמנת הפסולת ושינוע הפסולת - הפערים בין דמי הכניסה לאתרי ההטמנה השונים עשויים להגיע לכ-300%. כמו כן דמי הכניסה שגובות המטמנות מלקוחות שונים - ובהם הרשויות המקומיות - אינם אחידים והפערים בין דמי הכניסה שנגבים מהלקוחות עשויים להגיע לכ-100%. בשנת 2020 הוטמנה 68% מהפסולת המיצרת בישראל בדרום הארץ. בבחינת מסלולי שינוע הפסולת עלה כי בקרב הרשויות שנבדקו יש הבדלים משמעותיים במרחקי הנסיעה ובתוואי מסלול הנסיעה של הפסולת. עיריות **יבנה ורהט** משנעות את הפסולת שלהן למרחק של 31 ו-21 ק"מ לאתרי ההטמנה (בהתאמה) - ואילו עיריית **הוד השרון** ומ"מ **זמר** משנעות אותה למרחק של 139 ו-227 ק"מ. עיריית **בית שמש** נאלצה לשנע את הפסולת למרחק של 54 ק"מ נוספים למטמנת אפעה (במקום למרחק של 77 ק"מ למטמנת גני הדס) ומסלול השינוע שלה הסתכם ב-131 ק"מ. אומנם לעירייה הייתה אפשרות לפנות את הפסולת למטמנת דודאים הסמוכה לגני הדס אך עלות הכניסה לדודאים היא 171.27 ש"ח לטונת אשפה והיא גבוהה ב-98.27 ש"ח (שהם כ-135%) מהעלות לגני הדס, שהיא 73 ש"ח לטונת אשפה. לשינוע של פסולת מכל קצוות הארץ והטמנתה בדרום הארץ יש מחיר כלכלי גבוה וגם מחיר סביבתי המתבטא בעומס בדרכים ובפליטות מזהמים.

הפיקוח על המחירים שגובים קבלני הפינוי ועל דמי הכניסה לתחנות המעבר - לא לכל הרשויות יש אפשרות לבחור לאיזו תחנת מעבר להעביר את הפסולת שלהן, וזאת בגלל המספר המצומצם של תחנות המעבר הסמוכות אליהן. הרשויות "שבויית" בידי תחנות אלה ונאלצות לשלם את תעריף דמי הכניסה שהן קובעות. אף שנקבע בצו הפיקוח שגם תחנות המעבר וגם קבלני הפינוי יעבירו למשרד להגנת"ס דיווח על המחירים ועל הרווחים שלהם, במשרד לא גיבשו המלצות סופיות בעניין תחנות המעבר. אשר לקבלני הפינוי, המשרד להגנת"ס לא פעל לקבל את הנתונים מהשנים 2019 ו-2020, על פי צו הפיקוח, ולא גיבש את המלצותיו בעניינם.

שימוש בכלים טכנולוגיים לניהול הפסולת - מ"מ **זמר** אינה משתמשת בכלים טכנולוגיים (כגון מערכת ויישומון לניהול פסולת, מצלמות ומערכת איתור על משאיות פינוי הפסולת) לשיפור עבודת ניהול הפסולת שבתחום שיפוטה ולבקרה על עבודת קבלני הפינוי. גם עיריית **רהט** ממעטת להשתמש באמצעים טכנולוגיים בתחום הפסולת אולם נכון למועד הביקורת היא נמצאת בהליכי מכרז להטמנת כלים כאלה. עיריית **בית שמש** אינה מבצעת שקילת אפס² במשאיות המופעלות בידי קבלן הפינוי האוסף פסולת בשכונות החדשות למרות הדרשה לכך בחוזה עם קבלן הפינוי.

חוקי עזר בעניין פסולת עודפת ממקורות עסקיים - 15 (כ-6%) מתוך 257 רשויות מקומיות השלימו את הליך אישור חוק העזר ופרסמו אותו ברשומות. בעיריית **יבנה** פורסם חוק העזר. בארבע הרשויות הנוספות שנבדקו לא פורסם חוק העזר; עיריית **בית שמש**, ו**הוד השרון** הגישו את התחשיבים שלהן לאישור המשרד להגנת"ס; עיריית **רהט** ומ"מ **זמר** - לא קידמו את נושא חוק העזר.

2 שקילת רכב פינוי האשפה עם כניסתו לשטח הרשות המקומית, לפני תחילת יום העבודה.



השירות לתושב וקידום איכות השירות ברשויות - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות האגף לפיתוח ההון האנושי במשרד הפנים, בשיתוף מפעם עמק זרעאל ומפעם מעלה אדומים, ואת ההכשרות שהוא מקיים. מטרת ההכשרות להעלות את המודעות לחשיבות של איכות השירות לתושבים וכן להביא לשיפור ולייעול של רמת השירות שמספקות הרשויות לתושבים.

שיתוף פעולה במערך הפסולת - חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, מאפשר לרשויות מקומיות המעוניינות בכך להתאגד ולהקים איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, כדי לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה, בנושאים שונים, בין הרשויות המקומיות החברות בו. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את שיתוף הפעולה בין עיריית רהט לבין אשכול נגב מערבי בפעילותם לשיפור מערך פינוי הפסולת ברשות בכלל ולהקמת יחידת האכיפה בפרט.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ לכלל הרשויות, ובפרט לרשויות שנבדקו, לבצע מפעם לפעם סקר שביעות רצון בקרב התושבים בעניין כל השירותים שהן מספקות להם בתחומים השונים, בכלל זה בתחום פינוי הפסולת; תוצאות של סקר כזה עשויות לשרת את הנהלת הרשות ולקדם שיפור של שירותים אלה; מומלץ שהאגף לפיתוח ההון האנושי במשרד הפנים יסייע לרשויות שאינן מפעילות מוקד עירוני בהקמת מוקדים לשיפור השירות לתושב. מוקדים כאלה יתעדו את פניות התושבים, את המפגעים המדווחים, את הטיפול בהם ואת משך הטיפול.

מומלץ כי המשרד להגנ"ס ומשרד הפנים יבדקו כיצד אפשר לשפר את הטיפול בבקשות לתמיכה שמגישות רשויות מקומיות לא-יהודיות. זאת על מנת שהן יוכלו לנצל את התמיכות שהוחלט להעניק להן במטרה להגדיל את המקורות הכספיים שעומדים לרשותן ועל מנת לצמצם את הפערים בתחום מערך הפסולת בין הרשויות הלא-יהודיות לרשויות יהודיות.

על המשרד להגנ"ס לפעול למציאת פתרונות אזוריים לטיפול בפסולת, כך שהטיפול בפסולת והפעילות להקטנת נפחה יבוצעו בסמוך למקום היווצרותה. פתרונות כאלה יפחיתו את ההוצאות של הרשויות המקומיות על שינוע הפסולת ויצמצמו את הנזקים הסביבתיים; על המשרד להגנ"ס לפעול בשיתוף מינהל התכנון ורשות מקרקעי ישראל, להגדלת שטחי ההטמנה בטווח הקרוב עד ליישום האסטרטגיה לצמצום ההטמנה בטווח הרחוק; על המשרד להגנ"ס לפעול ליישום התוכנית האסטרטגית שפרסם. עליו לגייס למשימה גם את הרשויות המקומיות, שהן גורם חשוב ביישום התוכנית, וכן עליו לפעול על פי אבני הדרך שקבע ליישומה תוך הקפדה על עמידה בלוחות הזמנים. יישום מלא של התוכנית יביא לשיפור ניכר בטיפול בפסולת במדינת ישראל וימקם אותה לצד מדינות מפותחות באירופה.

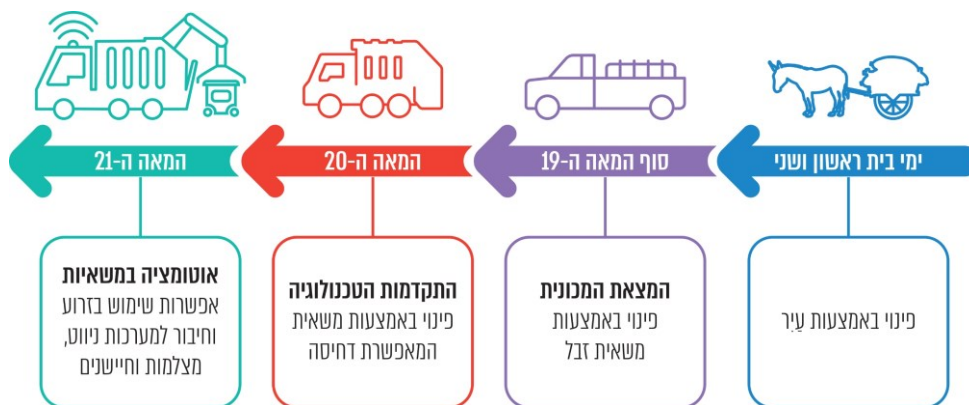


על המשרד להגנ"ס, בשיתוף רשות התחרות לבחון את נושא התעריפים של דמי הכניסה שגובות המטמנות, את התמונה העולה מהמכרזים לקבלני פינוי פסולת של כלל הרשויות המקומיות ואת הבעלויות הצולבות בין קבלני הפינוי לתחנות הקצה, כדי לסייע לרשויות להפחית את העלויות בגין שירותים אלה.

על עיריית **בית שמש**, בסיוע המשרד להגנ"ס, לקדם פתרונות מידיים להטמנת הפסולת. עליה להגיע להסכמות עם המטמנות על כמויות הפסולת שתוכל להטמין בהמשך ועל דמי הכניסה לכל אחת מהן. בה בעת על העירייה ועל כלל הרשויות המקומיות לקיים פעילויות לחינוך והסברה בקרב תושביהן בנושא החשיבות של צמצום כמויות הפסולת להטמנה בטווח הארוך.

שימוש בכלים טכנולוגיים לבקרה על קבלני פינוי הפסולת - מומלץ למ"מ **זמר** לחייב את קבלן פינוי הפסולת להתקין מערכת איתור על המשאיות לפינוי הפסולת כנדרש בחוזה, לצורך בקרה על עבודתו של קבלן הפינוי; מומלץ לעיריית **הוד השרון**, **יבנה** ו**רהט** ומ"מ זמר לבחון שימוש במצלמות על המשאיות לפינוי פסולת; מומלץ לעיריית **בית שמש** לבצע שקילת אפס ולמ"מ **זמר** להפעיל עמדת שקילה עירונית ולפקח על שקילת הפסולת בכניסה של משאיות לתחום שיפוטה וביציאתן ממנו כדי לוודא שהחייבים בגין הפסולת תואמים לכמויות שנאספו.

התפתחות פינוי הפסולת





סיכום

בעשור האחרון קצב הגידול של ייצור הפסולת בישראל הוא כ-2.6% במוצע בשנה. גידול זה מחייב את הרשויות המקומיות לתכנן את מערך פינוי הפסולת ולהיעזר בכלים טכנולוגיים כדי לאסוף נתונים בנושא ולספק לתושבים שירות יעיל ואיכותי. יצוין כי ברשויות הלא-יהודיות בישראל רמת שירותי פינוי הפסולת נמוכה ביחס לרמת שירותים אלה ברשויות היהודיות. בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה שבמסגרתן הוקצו תקציבים לסיוע לרשויות אלה בקידום הטיפול במערך הפסולת אולם הן לא יושמו במלואן; שטחי ההטמנה בישראל הולכים ומצטמצמים, אף שכמויות הפסולת הולכות וגדלות. המחסור בשטחי הטמנה מוביל לגידול בהוצאות פינוי הפסולת של הרשויות המקומיות ועלול להביא להשלכת פסולת בשטחים לא מוסדרים.

המשבר שנוצר בשל המחסור בשטחי הטמנה מחייב את כל הגורמים הרלוונטיים, בהובלת המשרד להגנ"ס, לפעול במשותף למציאת פתרונות למשבר וליישם. על הרשויות המקומיות לפעול להפחתה של כמויות ייצור הפסולת ולהפחתה של כמות הפסולת המועברת להטמנה.

