



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה - ביקורת מעקב

תמוז התשפ"ה ▪ יולי 2025 ▪

פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה - ביקורת מעקב

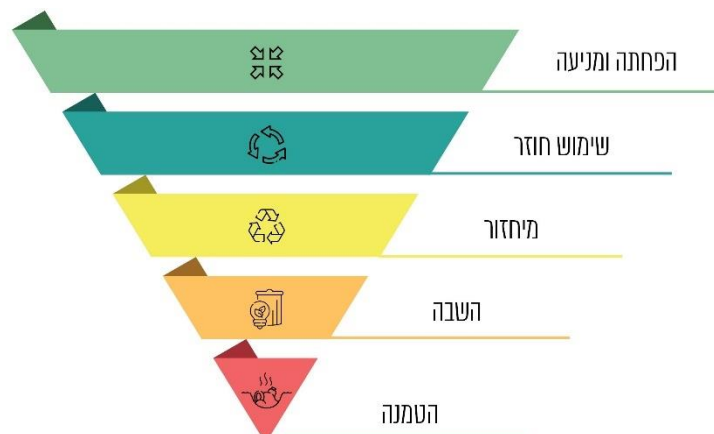
מבוא

הרשויות המקומיות מחויבות לספק לתושביהן את השירות של פינוי הפסולת מתחום שיפוטן. הפסולת המיוצרת ברשויות המקומיות היא לרוב פסולת מעורבת. בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), פסולת מעורבת מוגדרת כפסולת מוצקה המכילה מרכיבים אורגניים ואנאורגניים מעורבים, כגון שאריות מזון, אריזות פלסטיק או גזם, ושאינה מכילה חומר מסוכן. מקור הפסולת המעורבת יכול להיות ממשקי בית, מבתי עסק, מתעשייה או מחקלאות.

העלויות הכרוכות בפינוי הפסולת העירונית מושתות על כל רשות מקומית, והן נגזרות מהגידול השנתי בכמויות הפסולת וממחיר הטיפול בה. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), הוצאות השמירה על הסביבה במגזר הציבורי עלו ב-132.5% משנת 2006 עד שנת 2021. בשנת 2021 הסתכמו הוצאות אלה ב-16.7 מיליארד ש"ח. ההוצאה הגבוהה ביותר מתוכן הייתה עבור טיפול בפסולת, בדומה לשנים קודמות, והיא נאמדה בשנה זו ב-6.6 מיליארד ש"ח. כ-65% מהוצאות השמירה על הסביבה במגזר הציבורי היו של הרשויות המקומיות לעומת 34% של הממשלה ו-1% של מלכ"רים (מוסדות ללא כוונת רווח).

ניהול תחום הפסולת הוא משימה לאומית חשובה ביותר, והוא מצוי באחריותו של המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס או המשרד). המשרד להג"ס מקדם מדיניות ארצית לשמירה על הסביבה, מעורב בתהליכי תכנון, יוזם מיזמים סביבתיים ומלווה את הרשויות המקומיות ביישום אחריותן לשמירה על הסביבה. בשנת 2020 פרסם המשרד להג"ס תוכנית אסטרטגית שיעדיה העיקריים הם הפחתת ייצור הפסולת לנפש עד שנת 2050, הפיכת הפסולת למשאב והפחתת ההשפעות הסביבתיות השליליות של שרשרת הטיפול בפסולת¹ (להלן - התוכנית האסטרטגית). בתוכנית נקבע בין היתר כי ניהול משק הפסולת יותאם להייררכיית הטיפול בפסולת, שהיא מדרג של שיטות טיפול בפסולת המוצגת כפירמידה הפוכה שבתחתיתה מדורגת שיטת הטיפול הנפוצה בישראל - ההטמנה. המשמעות לכך היא כי תיאסר בהדרגה הטמנה של פסולת שלא טופלה כנדרש כדי להבטיח מיצוי של פוטנציאל המיחזור ושל השבת אנרגייה (להלן - השבה) וכדי להפחית במידה רבה את היקף ההטמנה ואת השפעותיה הסביבתיות והבריאותיות השליליות (מפגעי ריח, תפיסת קרקע, זיהום אוויר, פליטת גזי חממה ופוטנציאל של זיהום קרקע ומקורות מים).

תרשים 1: הייררכיית הטיפול בפסולת



על פי התוכנית האסטרטגית של המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹ המשרד להגנת הסביבה, "אסטרטגיית למשק פסולת בר קיימא 2021-2030, מעבר לכלכלה מעגלית בשנת 2050" (דצמבר 2020).

בשנת 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בפינוי פסולת ברשויות המקומיות ובהטמנתה² (להלן - הביקורת הקודמת או הדוח הקודם). בין היתר נבדקו השירות שהרשויות המקומיות מספקות לתושבים שלהן בתחום פינוי הפסולת, העלויות שהרשויות המקומיות משלמות על שירות זה, הפערים בפינוי פסולת בין רשויות יהודיות לרשויות לא יהודיות, הטמנת פסולת, שינוע הפסולת וההשלכות על הסביבה.

הממצא העיקרי שעלה בביקורת הקודמת היה כי נוצר משבר חירום לאומי בשל מחסור בשטחי הטמנה, מאחר שכמויות הפסולת בישראל הולכות וגדלות, ואילו שטחי ההטמנה הולכים ומצטמצמים. צמצום שטחי ההטמנה הוא אחד הגורמים המשפיעים על הגידול בהוצאות של הרשויות המקומיות, בשל הצורך לשנע את הפסולת למקומות מרוחקים, והוא עלול להביא להשלכת פסולת בשטחים לא מוסדרים. בביקורת הקודמת הוצגו ההשלכות של צמצום שטחי ההטמנה על הרשויות המקומיות והודגש כי על כל הגורמים הרלוונטיים, בהובלת המשרד להג"ס, לפעול במשותף למציאת פתרונות וליישם ולחייב את הרשויות המקומיות לפעול להפחתה של ייצור הפסולת ושל כמות הפסולת המועברת להטמנה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 עד ינואר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים העיקריים שעלו בדוח הקודם, בעיקר בנושא המחסור בשטחי הטמנת פסולת, הצורך בהרחבת שטחי ההטמנה והדחיפות בקידום חלופות להטמנה (להלן - ביקורת המעקב). ביקורת המעקב נעשתה במשרד להג"ס, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), בעיריית בית שמש, בעיריית הוד השרון ובמועצה המקומית זמר (להלן - הרשויות שנבדקו). דוח זה נכתב בעיצומה של מלחמת חרבות ברזל, ולפיכך יובאו בו גם סוגיות פינוי פסולת בשעת חירום שאיתן התמודדו רשויות שנמצאות באזורי קו העימות בצפון הארץ.

הפסולת בישראל

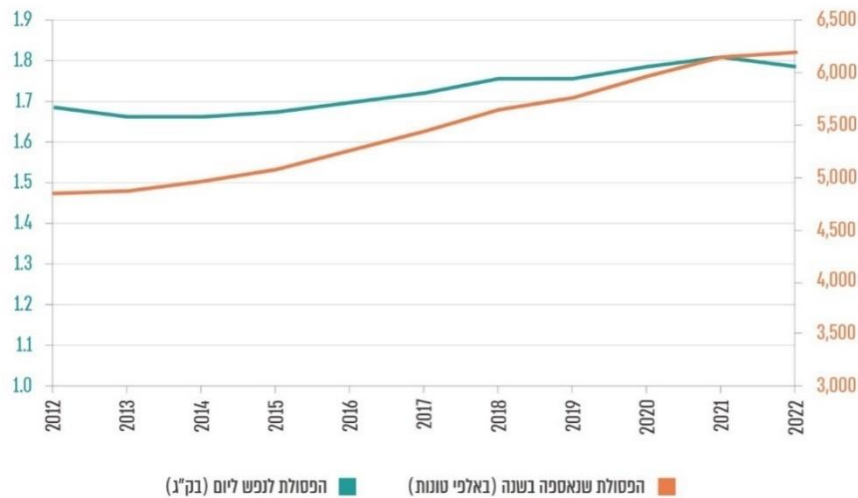
על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2022 ייצרו ברשויות המקומיות בישראל 6.2 מיליון טונות של פסולת, ובה פסולת ביתית, פסולת מסחרית וגזם. כמות הפסולת לנפש ליום בשנת 2022 נאמדה ב-1.79 ק"ג. מכמות זאת נוצרים כ-54 ק"ג פסולת בחודש וכ-645 ק"ג פסולת בשנה.

לוח 1: נתוני הפסולת שנאספה ברשויות המקומיות והפסולת לנפש ליום, 2012 - 2022

השנה	הפסולת שנאספה (באלפי טונות)	הפסולת לנפש ליום (בק"ג)
2012	4,837	1.69
2013	4,862	1.66
2014	4,955	1.66
2015	5,082	1.67
2016	5,261	1.70
2017	5,435	1.72
2018	5,658	1.76
2019	5,759	1.76
2020	5,976	1.79
2021	6,148	1.81
2022	6,193	1.79

המקור: הלמ"ס.

² מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה", עמ' 365 - 479.

תרשים 2: הפסולת שנאספה ברשויות המקומיות והפסולת לנפש ליום, 2012 - 2022

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים ומהתרשים שלעיל עולה כי בעשור האחרון עלתה כמות הפסולת שנאספה ברשויות המקומיות בכ-29% (מכ-4.8 מיליון טונות בשנה לכ-6.2 מיליון טונות בשנה), וכמות הפסולת המיוצרת לנפש עלתה בכ-6% (מכ-1.7 ק"ג ליום לכ-1.8 ק"ג ליום). העלייה בכמות הפסולת נובעת מקצב גידול האוכלוסייה ומשינויים בהרגלי הצריכה.

על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2022 הוטמנו בישראל 4.7 מיליון טונות של פסולת, שהן 75.8% מכמות הפסולת שיוצרה באותה שנה (6.2 מיליון טונות). זאת לעומת שיעור פסולת מוטמנת של כ-40% במדינות ה-OECD.

בדוח הקודם צוין כי השיעור הממוצע של הטמנת פסולת בישראל בשנים 2008 - 2018 היה 83% מהפסולת שיוצרה בשנים אלה³, והודגש כי בד בבד עם הגידול בכמויות הפסולת המיוצרת, מצטמצמים שטחי הקרקע הזמינים להטמנה. בדוח הועלה החשש שאם הדברים לא ישתנו, ימצא עצמו כל תושב במדינה, בתוך כארבע שנים, במצב שלא יהיה לו לאן לפנות את הפסולת הביתית שלו, והרשויות המקומיות יתקשו למלא את חובתן לפנות את האשפה מתחומן. בדוח הוער כי עולה הצורך בהכשרת עוד שטחים להטמנה שימשיכו לתת שירות ומענה למחסור החמור בשטחים אלו.

מצב המטמנות בישראל לעומת מצבן בביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת היו פעילות בישראל 11 מטמנות לפסולת מעורבת (להלן גם - אתרי הטמנה), ותשע מהן היו עתידות להיסגר עד שנת 2025. כמה מהמטמנות היו בשלבי תכנון להרחבה או להגבהה של האתר, ואחרות היו בשלבי ניסיון לקדם תוכניות כאלה. בהסתמך על מספר המטמנות שהיו עתידות להיסגר, התריע מבקר המדינה שאם לא יפעלו להרחבה של המטמנות בהקדם, בשנים 2022 - 2026 לא יהיו בארץ שטחים מאושרים להטמנת פסולת.

משרד מבקר המדינה בדק בביקורת המעקב את מצבם של אתרי ההטמנה נכון לסוף שנת 2024, ואם אתרי הטמנה נסגרו, הוגבהו או הורחבו ביחס לביקורת הקודמת. יצוין כי מטמנה יכולה להתרחב לתא שטח⁴ המוגדר בתוכנית של המטמנה (להלן - תא).

³ על פי נתוני ה-OECD על הטמנת הפסולת מהשנים 2008 - 2018.

⁴ תא שטח הוא יחידת הקרקע הקטנה ביותר שניתן לשייך אליה הוראות בתוכנית. מגרש יכול להכיל כמה תאים.

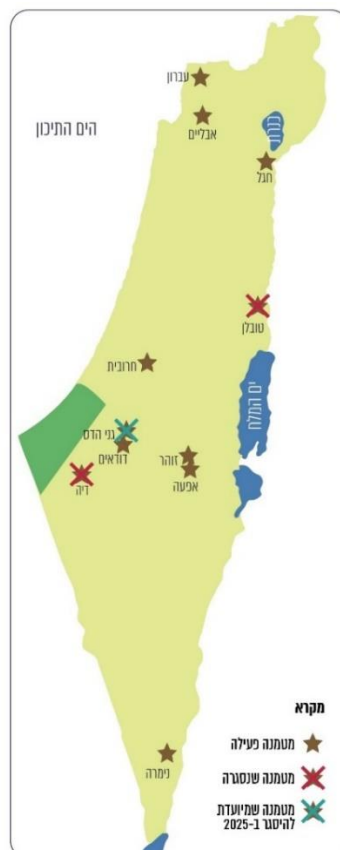
לצורך הרחבה או הגבהה של אתר הטמנה נדרשים אישורים של כמה גופים ומשרדים, ובהם המשרד להג"ס, מינהל התכנון ורמ"י. גם מערכת הביטחון נדרשת להיות מעורבת באישורי ההרחבה של אתרי ההטמנה ובאופן הפעלתם, בשל קרבתם של האתרים לבסיסי חיל האוויר, לנתיבי התעופה ולאזורי האימון של מטוסי חיל האוויר והסכנה לבטיחות הטיסות. בשל מעוף הציפורים, שכמותן בקרבת אתרי ההטמנה גדולה, יש צורך בנקיטת אמצעים כדי למנוע פגיעה בבטיחות הטיסות.

יודגש כי כדי לקדם את תוכניות ההרחבה של אתרי ההטמנה וכדי להבטיח את רציפות ההטמנה נדרשים הגופים האמורים לפעול ולהסיר חסמים בהתאם ליעדים וללוחות הזמנים הנדרשים.

קבלת הרשאה להרחבת מטמנה מתקבלת במסגרת הסכמות בין רמ"י לבין המטמנה (להלן - עסקה). במסגרת העסקה עם רמ"י מאושרת הקצאת הקרקע לאחר קבלת כל האישורים הנדרשים מהגורמים המוסמכים⁵. הסכם הרשאה לשימוש בקרקע, להקמת המטמנה ולהפעלתה נחתם בין רמ"י לבין המטמנה רק לאחר אישור העסקה והוא מאפשר למטמנה לפעול בשטח ההרחבה. בהסכם ההרשאה מוגדרים בין היתר שנות ההפעלה המאושרות, גודל השטח המאושר להטמנה והתשלום לרמ"י עבור הקרקע (להלן - הסכם הרשאה או הסכם).

בביקורת המעקב עלה כי מתוך 11 המטמנות שהיו פעילות בביקורת הקודמת, שתי מטמנות (טובלן ודיה⁶) נסגרו בשנת 2024, ואחת נוספת (גני הדס) צפויה להיסגר במהלך שנת 2025. במפה שלהלן יוצג פיזור המטמנות הפעילות, המטמנות שנסגרו והמטמנה שצפויה להיסגר בשנת 2025.

מפה 1: מצב המטמנות על גבי מפה לשנת 2025



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁵ השלמת עסקה דורשת תהליכי אישור מהגורמים המוסמכים בהתאם לסמכויות אישור עסקה ברמ"י או מגורמים מחוץ לרמ"י.

⁶ המשרד להג"ס ורמ"י מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מיולי 2025 כי המטמנה צפויה לחזור לפעילות בשנים הקרובות.

כפי שמוצג במפה, המטמנות שנסגרו או אלה שייסגרו עד סוף שנת 2025 הן מטמנה אחת באזור יהודה ושומרון ושתיים באזור הדרום. משנת 2026 יפחת מספר המטמנות במדינה בכרבע: באזור יהודה ושומרון לא תהיה כלל מטמנה פעילה, בצפון הארץ יפעלו שלוש מטמנות, ויתרת המטמנות (חמש) יפעלו בדרום הארץ.

בלוח שלהלן יוצגו המטמנות שהיו בשלבי תכנון שונים בזמן הביקורת הקודמת ומצבן המעודכן במועד ביקורת המעקב (נובמבר 2024), וכן יוצג עדכון על מצב המטמנות ביולי 2025 על פי תשובות המשרד להג"ס, רמ"י והמטמנות.

לוח 2: מצבם של אתרי ההטמנה

שנת הסגירה המשוערת	שם המטמנה	הערות הביקורת הקודמת	עדכון ביקורת המעקב	עדכון מהמשרד להג"ס, רמ"י ומהמטמנות
(נכון לביקורת הקודמת)				
2021	דיה	לקראת מיצוי נפח	המטמנה נסגרה בשנת 2024	המטמנה צפויה להיפתח מחדש בעתיד
2022	אבליים	בניסיון לקדם תוכניות הרחבה או הגבהה של האתר	לא אושרה תוכנית צפי לסגירה בשנת 2025	הוועדה המחוזית אישרה להפקיד את התוכנית לצורך ההרחבה בהתאם לתנאים שנקבעו
	חגל	מתוכננת הרחבה ובשלבי תכנון ואישור שונים	הושג הסדר להרחבה. פועלים לקבלת אישורים נוספים עד חתימת הסכם הרשאה עם רמ"י	נחתם הסכם הרשאה והתקבל היתר בנייה. תחילת ההטמנה צפויה בינואר 2026, עם סיום פעילות התא הפעיל
	טובלן	בניסיון לקדם תוכניות הרחבה או הגבהה של האתר	המטמנה נסגרה בשנת 2024	
	גני הדס	בניסיון לקדם תוכניות הרחבה או הגבהה של האתר	לא תותר הגבהה צפי לסגירה בשנת 2025	
2023	אפעא	בניסיון לקדם תוכניות הרחבה או הגבהה של האתר	תא 6 - אושרה הגבהה (שתספיק לשנת הטמנה); העסקה עדיין לא נחתמה עם רמ"י	תא 6 - ללא שינוי תא 17 - התחילה הטמנה בינואר 2025
	זוהר	מתוכננת הרחבה ובשלבי תכנון ואישור שונים	תוגש תוכנית להפקדה בדצמבר 2024	התקבלו הסכמות וצפויה התקדמות לשלב התכנון בזמן הקרוב
2024	עברון	בניסיון לקדם תוכניות הרחבה או הגבהה של האתר	בתהליכי הסדרה להגבהה של חמישה מטרים	
2025	חרובית	נמצאת בסגירה עם רמ"י	אושרה הגבהה, ממתינים לחתימת ההסכם בין בעלי המטמנה ובין רמ"י לשימוש במטמנה עד שנת 2027	ההסכם בין בעלי המטמנה לבין רמ"י נחתם

המקור: הדוח הקודם, עדכונים מהמשרד להג"ס, רמ"י ומהמטמנות.

מהלוח עולה כי שתי מטמנות - דיה וטובלן - שעל פי ממצאי הביקורת הקודמת היו צריכות להיסגר בשנים 2021 ו-2022 בהתאמה, נסגרו רק בשנת 2024, שלוש שנים ושנתיים בהתאמה אחרי שנת הסגירה המשווערת. מתוך שתי המטמנות - אבליים וגני הדס - שבנובמבר 2024 דיווח המשרד להג"ס כי הן צפויות להיסגר - תיסגר רק מטמנת גני הדס כשלוש שנים אחרי שנת הסגירה המשווערת על פי הביקורת הקודמת, מאחר שהניסיון לקדם תוכניות הגבהה עבורה לא צלח. במאי 2025 עדכן המשרד להג"ס כי מטמנת אבליים אינה נסגרת, וכי הופקדה תוכנית להרחבתה.

בתשובות המשרד להג"ס ורמ"י מיולי 2025 נמסר כי מטמנת דיה צפויה להיפתח מחדש בעתיד.

עולה כי שלוש המטמנות שנסגרו בשנת 2024 או ייסגרו בשנת 2025 - דיה, טובלן וגני הדס - המשיכו לפעול במשך שנתיים עד שלוש שנים לאחר שנת הסגירה המשווערת על פי נתוני המשרד להג"ס שהתקבלו בביקורת הקודמת. עוד עולה כי שש מתשע המטמנות שהיו צפויות להיסגר עד שנת 2025 ימשיכו לפעול בשנים הקרובות. בשנת 2026 יפעלו שמונה מ-11 מטמנות שפעלו בתקופת הביקורת הקודמת. הצמצום במספר המטמנות והמחסור בשטחי הטמנה יוצרים משבר של ממש המאלץ את הרשויות המקומיות לשנע את הפסולת שלהן למרחק רב ומייקר את השירות של פינוי הפסולת.

המשרד להג"ס מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה ממאי ומיולי 2025 (להלן - תשובת המשרד להג"ס) כי נכון למאי 2025 אין מחסור בשטחי הטמנה, וכי ההטמנה מתבצעת בהתאם לתוכנית היישום שהוצגה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה. לדברי המשרד להג"ס מספר המטמנות שנסגרו בפועל קטן ממספר המטמנות שהיה צפוי שייסגרו במועד הביקורת הקודמת, והן נסגרו בקצב איטי יותר מהמשוער.

מנהל מטמנת גני הדס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי בשנים האחרונות היה ניסיון לקדם תוכנית להגבהה רום ההטמנה באתר, שתספק פתרון לטווח הקצר והבינוני, במענה למשבר שקיים במשק הפסולת בישראל. במהלך הליך אישור התוכנית התקבלה החלטה שלא לקדם אותה, וזאת אף שבין היתר סקר סביבתי שנעשה עבר בהצלחה ואושר על ידי המשרד להג"ס. מנהל המטמנה מסר עוד כי המטמנה נכונה לקדם את חידוש התוכנית בכל עת, שכן התוכנית מציעה פתרון שניתן ליישם באופן מיידי, וכי מדובר בשימוש בשטח מופר⁷ עם תשתיות איכותיות ובתפעול של צוות מיומן ומקצועי.

נציגי המשרד להג"ס הסבירו לצוות הביקורת שהפער בין שנת הסגירה הצפויה של המטמנות, שעליה הצביעה הביקורת הקודמת, לבין שנת הסגירה בפועל יכול להיווצר מכמה סיבות. ראשית, בכל שנה המטמנות מחויבות לנטר את נפחי ההטמנה הנוותרים בהן ולדווח על תוצאות הניטור למשרד להג"ס. המשרד להג"ס מתבסס על הדיווחים שהוא מקבל מהמטמנות ועל ביקורות שהוא עושה בשטח. במטמנות מסוימות נפח ההטמנה הזמין המדווח הוא בהתאם למצב הסטטוטורי, כלומר בהתאם להסכם ההרשאה שיש למטמנה עם רמ"י. לעיתים הנפח המדווח אינו תואם את המצב הפיזי של הנפח הזמין בשטח. שנית, היקף הנפח שנמדד במטמנה בתחילת השנה אינו משקף בדרך כלל את יתרת נפח ההטמנה בפועל מאחר שבמהלך השנה תיתכן שקיעה של הפסולת כתוצאה מפירוקה או משאיבת תשטיפים⁸. מסיבות אלה נראה כי בחלק מהמטמנות נפח הפסולת שהוטמנה במהלך השנה עלה על הנפח שנמדד בתחילת השנה. עוד הסבירו מהמשרד להג"ס כי קשה מאוד להעריך את היקף השקיעות ואת הנפח שיתפנה לאורך השנה, ולכן לצורך חישוב הנפח הנוותר להטמנה הם מוסיפים "פקטור" של 25% ליתרה, אם כי תוספת זו משוערת ואינה מעידה על הנפח המדויק הנוותר להטמנה. יש לציין כי על פי רוב, בכל קוב נכנסת כטונת אשפה, אך גם ההבדלים בין הטונה לבין הקוב (משקל לעומת נפח) יכולים להביא לאי-התאמות בנתונים.

⁷ "שטח מופר" הוא שטח שמצבו הטבעי הופר בידי אדם או על ידי כוחות הטבע. בקטגוריית שטחים מופרים נמצאים מחצבות, שטחי כרייה, שטחים הכלואים במחלפים וכדומה (ההערה אינה במקור).

⁸ נוזלים הנוצרים מתהליך התפרקות הפסולת ויכולים לכלול גם מי גשמים המחלחלים לפסולת. נוזלים אלה עשויים לחלחל דרך הקרקע ולזרום מי התהום או לזרום על פני שכבות אטימות למים ולהגיע לנחלים. הטיפול בתשטיפים נעשה באמצעות בריכות אידוי או באמצעות מתקני אידוי מכניים.

בבואו לתכנן את עתודות ההטמנה של המדינה, מומלץ שיהיו בידי המשרד להג"ס הערכות המבוססות על נתונים מדויקים. כן מומלץ שהמשרד ידאג, בשיתוף רמ"י ומוסדות התכנון, שהליך אישורי ההרחבה של המטמנות יושלם עוד בטרם מגיעה המטמנה למיצוי הנפח שלה.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי הוא מבצע הערכה מדויקת של נפח המטמנות ככל הניתן באמצעות הנתונים המצויים בידו, אף שקצב שקיעת הפסולת באתרים, המאפשרת הטמנה נוספת בשטח התא המאושר, אינו ניתן לחיזוי מדויק. המשרד הדגיש כי ניהול נפח ההטמנה מבוצע על ידו בהתאם לתוכנית מסודרת, והוא אינו ממתיך עד הרגע האחרון של מיצוי הנפח במטמנות. המשרד הוסיף כי עיכובים ביישום התוכנית נגרמים על ידי גורמים אחרים שאינם באחריות המשרד, אך הוא מאיץ בהם לפעול כל העת.

רמ"י מסרה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מיוני ומיולי 2025 (להלן - תשובת רמ"י) כי ההליך העסקי הסדור שהוצג לעיל בעניין הליך העסקה והסכם ההרשאה הוא "דרך המלך" לפעילות העסקית של הרשות. עם זאת, נוכח הדחיפות העולה מדי פעם בפעם בהפעלת תאי הטמנה עוד לפני ההסדרה העסקית, במקרים המתאימים לכך רמ"י נוהגת בגמישות כדי לאפשר פעילות הטמנה עוד בטרם הסתיים התהליך העסקי. ענף ההטמנה של פסולת מעורבת מצוי במצוקה אמיתית וכרונית של שטחי הטמנה, והפעילות העסקית של רמ"י בענף זה מתאפיינת בגמישות ובשיתוף פעולה הדוק עם המשרד להג"ס המאפשרים את המשך הפעילות.

התוכנית האסטרטגית של המשרד להגנת הסביבה

בפרק הפסולת של תמ"א 1⁹ המסדיר את תחום הטיפול בפסולת נקבע כי "באתר הטמנה של פסולת מעורבת תתאפשר הטמנת הפסולת רק לאחר שעברה מיון ולאחר שחולצו ממנה החומרים הניתנים למיחזור והמרכיבים פריקים ביולוגית רקבוביים".

בתוכנית האסטרטגית שפרסם המשרד להג"ס בדצמבר 2020 נקבע כי יש לאסור בהדרגה הטמנה של פסולת שלא טופלה כנדרש כדי להבטיח מיצוי של פוטנציאל המיחזור וההשבה וכדי לצמצם את היקף ההטמנה ואת השפעותיה השליליות. המשרד העריך כי יישום המלצותיו יאפשר להשיג את יעדי המדיניות שהוצגה בתוכנית עד לשנת 2030, ובכלל זה הטמנה של עד 20% מהפסולת העירונית המוצקה; הגדלה ניכרת של כמויות המיחזור; הפרדה במקור של הפסולת האורגנית והפחתה בפליטות גזי החממה ממשק הפסולת.

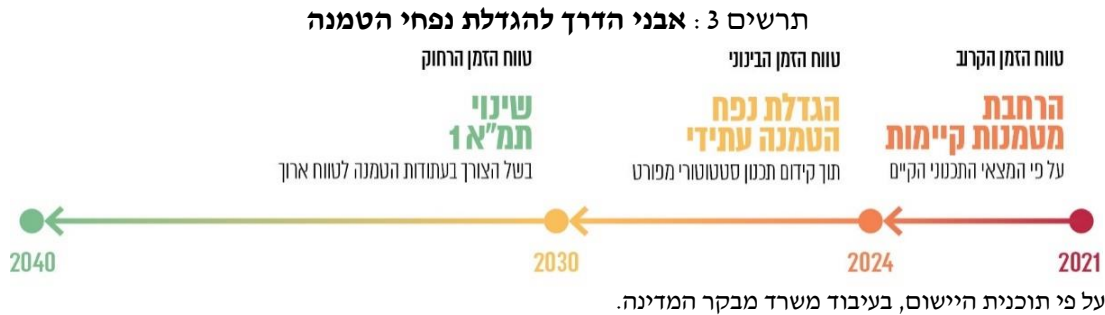
בתוכנית האסטרטגית צוין כי כיוון שיישום המדיניות לצמצום ההיקף של נפחי הפסולת להטמנה יהיה מדורג ויימשך על פני כמה שנים, יש הכרח לוודא שמערך ההטמנה הקיים ימשיך לפעול באופן מוגבל ומדוד שלא יביא לאובדן נפח ההטמנה שיידרש בטווח הארוך. בתוכנית צוין כי יש להימנע ככל הניתן מפתיחת אתרים חדשים ולבחון אפשרויות הגדלה של נפחי הטמנה באלו הקיימים. עוד צוין כי "חייב להיות סנכרון בציר הזמן בין הקמת מערך הטיפול והמיחזור ברחבי ישראל, לבין תהליך צמצום הדרגתי של עתודות נפחי ההטמנה, כדי שהתהליך יהיה זרז לתיעודף המיחזור. מבחינה תכנונית, היעד הוא צמצום ההטמנה באופן שיאפשר סגירה ושיקום של רוב אתרי ההטמנה, כשהמעט שייוותר ישמש לפסולת שאריתית בלבד, דלה בחומר אורגני, שלא ניתן למחזרה ואף אינה ניתנת להשבה לייצור אנרגיה".

המשרד להג"ס הכין תוכנית יישום למדיניות הפסולת החדשה, כפי שהיא משתקפת בתוכנית האסטרטגית, והגדיר משימות ליישומה (להלן - תוכנית היישום). בתוכנית היישום קבע המשרד יעדים, מיפה את הצרכים וניתח אותם, ציין את האתגרים וקבע אבני דרך ליישום מדורג של פרקים בתוכנית האסטרטגית. המשרד הציג את תוכנית היישום בנובמבר 2021 במועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן גם - המועצה הארצית). בתוכנית היישום העריך המשרד להג"ס כי יישום מלא של

⁹ תמ"א 1 היא תוכנית המתאר הארצית האחודה המאחדת את מרבית תוכניות המתאר הארציות לתוכנית אחת. פרק הפסולת של תמ"א 1 מסדיר את תחום הטיפול בפסולת בהתאמה לעקרונות הקבועים בדיקטיבה האירופית בנושא, ונקבעו בו הוראות לתכנון של אתרי פסולת שונים ולהקמתם בהתאם לאופן הטיפול בפסולת לסוגיה.

האסטרטגיה יאפשר להפחית את כמות הפסולת להטמנה מכ-4.5 מיליון טונות בשנה לכ-1.5 מיליון טונות בשנת 2030.

בפרק הנוגע לעתודות ההטמנה בתוכנית היישום קבע המשרד אבני דרך ליישום מדורג של התוכנית האסטרטגית, ועל פיה, בטווח הקצר, בשנים 2021 - 2024, ירחיב המשרד מטמנות קיימות על פי המצאי התכנוני הקיים; בטווח הזמן הבינוני, בשנים 2024 - 2030, יפעל המשרד להגדלת נפח הטמנה עתידי תוך קידום תכנון סטטוטורי מפורט; בטווח הרחוק - עד שנת 2040 - המשרד יפעל לשינוי תמ"א 1 בשל הצורך בעתודות הטמנה לטווח ארוך. בטווח הזמן הקצר הציג המשרד חמישה פתרונות הנוגעים לשלוש מטמנות: אפעה, מתחם גני הדס/דודאים ומטמנת חגל.



בביקורת הקודמת צוין כי ביישום התוכנית יש משום צעד חשוב בדרך להתמודדות עם הכמויות הגדולות של פסולת מוטמנת בישראל, וכי יישום מלא של התוכנית יביא לשיפור ניכר בטיפול בפסולת במדינת ישראל. משרד מבקר המדינה המליץ למשרד להג"ס לפעול ליישום התוכנית האסטרטגית שפרסם, לגייס למשימה את הרשויות המקומיות ולפעול על פי אבני הדרך שקבע ליישומה בהקפדה על עמידה בלוחות הזמנים.

במסגרת ביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה את הגדלתם של שטחי ההטמנה על פי תוכנית היישום - בטווח הקצר (עד שנת 2024) ובטווח הבינוני (עד שנת 2030). נוסף על כך, כיוון שמטרת העל של התוכנית האסטרטגית היא הפחתת כמות הפסולת המוטמנת, נבדקו לראשונה בביקורת המעקב שני תחומים שהשגתם תביא ליישום התוכנית האסטרטגית: השינוי בשיעורי המיחזור בארבע השנים הראשונות לתוכנית האסטרטגית והפעולות שעשה המשרד להג"ס לקידום הקמתם של מתקנים חדשים המטפלים בפסולת בשיטות שהן עדיפות סביבתית, שישמשו חלופה להטמנה.

הגדלת שטחי ההטמנה בטווח הקצר - עד שנת 2024

העיקרון העומד בבסיס התוכנית האסטרטגית של המשרד להג"ס הוא שהטמנת פסולת הוא פתרון נחות, ולכן יש צורך בהקמת מתקנים למיון פסולת ומתקנים לטיפול בפסולת שיביאו להקטנת כמויות ההטמנה. עם זאת, לאור ההבנה שהקמת המתקנים תימשך שנים רבות, נדרש המשרד להגדיל את נפחי ההטמנה במידה שתספיק לכמות הפסולת המוטמנת הצפויה כדי לתת מענה למשק הפסולת עד שיוקמו המתקנים.

הביקורת הקודמת

הליקוי בדוח הקודם: בביקורת הקודמת עלה כי יתרת הנפח של שטחי ההטמנה בסוף שנת 2020 הייתה 14.41 מיליוני קוב/טונות בכלל המטמנות לעומת 4.66 מיליוני טונות של פסולת שהוטמנו באותה שנה. בביקורת הקודמת צוין כי אם לא יפעלו בהקדם לקידום פתרונות לצמצום של נפחי הפסולת ולהרחבתה של המטמנות, לא יהיו עוד בארץ שטחים מאושרים להטמנת פסולת.

ההמלצה בדוח הקודם: משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד להג"ס לפעול, בשיתוף מינהל התכנון ורמ"י, למציאת פתרונות למצוקה שנוצרה לרשויות המקומיות בשל הגידול בכמויות הפסולת ובשל הצמצום בשטחים של הטמנת הפסולת. כן הומלץ לפעול להגדלה של שטחי ההטמנה בטווח הקרוב עד ליישום האסטרטגיה לצמצום ההטמנה בטווח הרחוק.

תגובת הגוף המבוקר על הדוח הקודם : המשרד להג"ס מסר בדצמבר 2022 כי אתר ההטמנה אפעה צפוי לתת מענה לנפח ההטמנה הנדרש בטווח הזמן הקרוב.

ביקורת המעקב

בלוח ובתרשים שלהלן יוצגו נתונים על משקל הפסולת שהוטמנה ועל יתרת שטחי ההטמנה בכל אחת מהמטמנות כפי שהוצגו בביקורת הקודמת (2020) לעומת הנתונים המעודכנים לביקורת המעקב (2023) והצפי לנפח הזמין בתחילת שנת 2025.

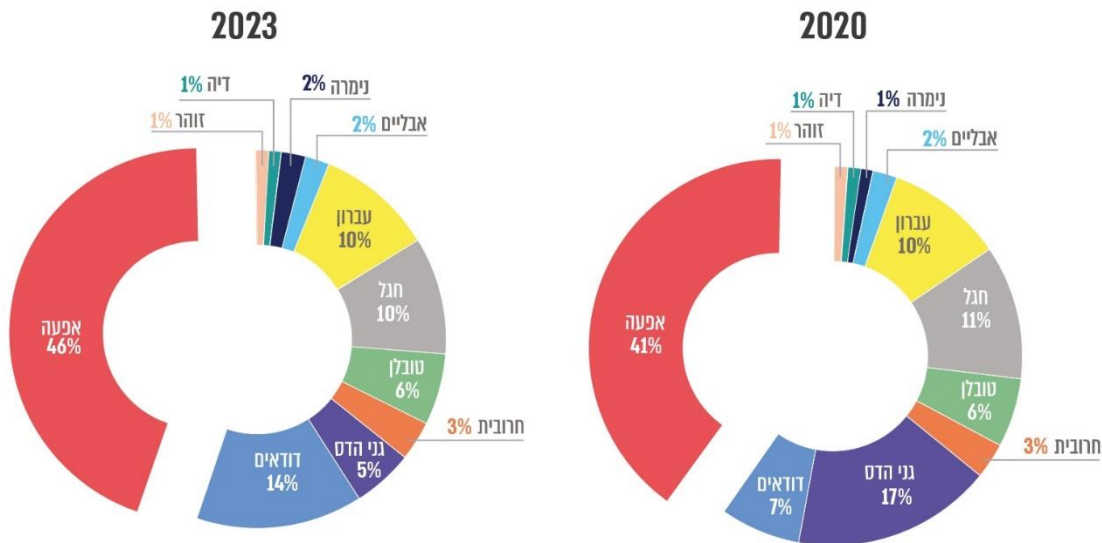
לוח 3 : כמויות הפסולת שהוטמנה ויתרות נפחי ההטמנה, לפי משקל ונפח, 2020 ו-2023 וצפי לנפח זמין, תחילת שנת 2025 (באלפי טונות/קוב)

המחוז	שם אתר ההטמנה	2020		2023		2025
		משקל ההטמנה (במהלך השנה)	יתרת נפח ההטמנה (לסוף השנה)	משקל ההטמנה (במהלך השנה)	יתרת נפח ההטמנה (לסוף השנה)	צפי משוער לנפח הזמין להטמנה (לתחילת השנה)
צפון	אבליים	96	104	75	50	בהרחבה
	עברון	466	1,500	478	608	131
	חגל	533	650	470	385	בהרחבה
יהודה ושומרון	טובלן	274	280	286	300	המטמנה נסגרה
ירושלים	חרובית	142	120	158	700	548
דרום	גני הדס	794	860	244	154	המטמנה צפויה להיסגר במהלך השנה
	דודאים	318	6,520	667	4,800	4,120
	אפעה	1,900	3,300	2,164	4,400	1,967
	זוהר	29	121	32	140	97
	דיה	46	לקראת מיצוי נפח	37		המטמנה נסגרה*
	נימרה	61	954	71	880	803
	סה"כ	4,659	14,409	4,682	12,417	7,666

המקור : נתוני 2020 - הדוח הקודם. נתוני 2023 ו-2025 נתוני המשרד להג"ס הנכונים לנובמבר 2024.
* בתשובות המשרד להג"ס ורמ"י מיולי 2025 נמסר כי מטמנת דיה צפויה להיפתח מחדש בעתיד.

מהלוח שלעיל עולה כי יתרת נפח ההטמנה בסוף שנת 2023 בשתי מטמנות - חרובית ואפעה - הייתה גדולה מיתרת נפח ההטמנה בסוף שנת 2020, אף שלא הייתה בהן הרחבה או הגבהה של האתר. הגידול ביתרת נפח ההטמנה במטמנת חרובית נובע מכך שנפח ההטמנה לסוף שנת 2023 משקף את המצב הפיזי בשטח ולא את הנתון על פי ההסכם ההרשאה עם רמ"י, ולעיתים אין התאמה ביניהם, כפי שהוסבר על ידי המשרד להג"ס. הגידול ביתרת נפח ההטמנה במטמנת אפעה בסוף שנת 2023 נובע ממהלך משותף של המשרד להג"ס ומנהלי המטמנה שמטרתו הייתה לאפשר יצירת נפח הטמנה נוסף. המהלך הביא לכך ש-1.5 מיליון קוב מעל תא ישן שעליו הוטמן בעבר אסבסט פריד פונו לטובת הטמנת פסולת מעורבת.

תרשים 4: שיעור הפסולת המוטמנת, לפי מטמנות, 2020 לעומת 2023 (באחוזים)



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ומהתרשימים שלעיל עולה כי משקל הפסולת שהוטמנה בשנת 2023 (4.68 מיליון טונות) גדל, לעומת משקל הפסולת שהוטמנה בשנת 2020 (4.66 מיליון טונות). מהלוח גם עולה שהצפי המשוער של נפח ההטמנה הזמין בישראל לתחילת שנת 2025 הוא 7.67 מיליון קוב, והוא קטן בכ- 50% מהיתרה שהייתה בשנת 2020 - 14.41 מיליון קוב. עוד עולה כי לא קיימת מטמנה ביהודה ושומרון, וכי נכון לשנת 2023 כמחצית הפסולת של המדינה (46%) מוטמנת במטמנת אפעה.

מטמנת אפעה - שאליה משונעת כמחצית הפסולת המוטמנת - שוכנת באזור התעשייה מישור רותם שמדרום לערד וממזרח לדימונה, בשטח שיפוטה של המועצה האזורית תמר. מישור רותם משמש גם מקור מרכזי להפקת חול ולאספקתו לצורכי בנייה עבור אזורי רבים במדינת ישראל. חול זה אמור לספק את צורכי מדינת ישראל לפחות בשלושת העשורים הקרובים¹⁰. החול, המשונע ממישור רותם לכל רחבי הארץ, מועמס בהובלה חוזרת על המשאיות או על קרונות הרכבת שמובילות את הפסולת לאפעה (בעניין שינוע הפסולת באמצעות הרכבת, ראו להלן). כאמור, המשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה בתגובתו על הדוח הקודם כי אתר ההטמנה אפעה צפוי לתת מענה לנפח ההטמנה הנדרש בטווח הזמן הקרוב.

ככלל, הובלת מחצית הפסולת המוטמנת מכל רחבי הארץ במשאיות למטמנה אחת עשויה ליצור עומס בדרכים המובילות למטמנה ובחזרה ממנה ולהגדיל את כמות תאונות הדרכים ואת זיהום האוויר. אלא שמכיוון שהמשאיות המשנעות את החול ממישור רותם צפונה וליתר רחבי הארץ ימשיכו לנסוע על הכבישים המובילים למטמנת אפעה, גם ללא תלות בפעילותה, בשל מיקומה סמוך למחצבות החול במישור רותם - אמירה כללית זו אינה רלוונטית למטמנת אפעה.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי מרבית ההטמנה מבוצעת באתר אפעה בהתאם לתוכנית סדורה וידועה, שכן אין תכנון או ישימות להקמת מטמנות חדשות במרכז הארץ. עם זאת מסר המשרד כי הריכוזיות באתר אחד יוצרת אתגרים תפעוליים, וההשפעות הסביבתיות הן אכן משמעותיות אך הפתרון הוא פיתוח חלופות להטמנה בכל רחבי הארץ, כפי שקורה בשנים האחרונות.

פתרונות המשרד להגנת הסביבה לטווח הזמן הקצר

התרשים שלהלן מציג את מידת היישום של חמשת הפתרונות להרחבת המטמנות הקיימות עבור טווח הזמן הקצר שהציג המשרד להג"ס בתוכנית היישום שלו.

תרשים 5: מידת היישום של פתרונות המשרד להגנת הסביבה לטווח הזמן הקצר



על פי תוכנית היישום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי המידע שמסר המשרד להג"ס, יישום שני הפתרונות האחרונים לא יהיה בטווח הזמן הקצר. התוכנית להגדלת הקליטה היומית במתחם גני הדס/דודאים¹¹ נמצאת במוסדות התכנון וצפויה לתת מענה אחרי שנת 2026; וההרחבה של מטמנת חגל אושרה, אך תחילת ההטמנה בהרחבה נדחתה לשנת 2026 (ראו בלוח 4 שלהלן). להלן הפירוט של שלושת הפתרונות הראשונים הנוגעים למטמנת אפעה, שעל פי תגובת המשרד להג"ס תיתן מענה לנפח ההטמנה הנדרש בטווח הזמן הקרוב.

מטמנת אפעה - רקע: המטמנה מוחזקת ומופעלת על ידי חברת אפעה תשתיות איכות סביבה בע"מ, היא הוקמה על ידי המועצה האזורית תמר בבעלות משותפת עם החברה הכלכלית חבל ים המלח ועם חברה פרטית. כאמור המטמנה נמצאת במישור רותם ובשנת 2023 היא הייתה המטמנה שקלטה את הכמות הגדולה ביותר של פסולת שהועברה להטמנה בישראל.

במטמנת אפעה כמה תאים. בביקורת הקודמת התא הפעיל במטמנה היה תא 6. כאמור לעיל, נפח ההטמנה במטמנת אפעה בסוף שנת 2023 גדל, כיוון שמעל תא ישן שעליו הוטמן אסבסט פריך התפנו 1.5 מיליון קוב להטמנת פסולת מעורבת.

בספטמבר 2021 אישרה הנהלת רמ"י להקצות את תא 7 בפטור ממכרז למועצה האזורית תמר לנוכח הצורך הדחוף במתן מענה למצוקת ההטמנה ובהסכמה עם המשרד להג"ס ואת תא 8 לשווק במכרז פומבי¹². באוקטובר 2021 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה (מחוז דרום), בתיאום עם כל הגורמים הרלוונטיים, את הרחבת מטמנת אפעה לתאים 7 ו-8 המתבססים על התשתיות הקיימות במטמנה. במאי 2022 אישר המשרד להג"ס למטמנת אפעה לקדם את הקמת תא 7, והיא קיבלה היתר בנייה לבצע את עבודות התשתית של תא זה. על פי התוכניות וההיתר - פוצל תא 7 לשלושה תאים (א-ג).

¹¹ הכוונה למתחם חדש שנמצא בין מטמנת גני הדס לבין מטמנת דודאים. מתחם זה מכונה לעתים "מתחם ה-V" או "משולש גני הדס/דודאים". המשרד להג"ס הבהיר במאי 2025 בעניין המתחם האמור כי הכוונה הייתה לציין בתוכנית היישום "קידום תוכנית לפתיחת מטמנה חדשה".

¹² יצוין כי פרק משנה 7.4 לקובץ "החלטות מועצת מקרקעי ישראל" קובע בין היתר כי קרקע המיועדת למטרת הטמנה תוקצה בפטור ממכרז לרשות שבשטחה נמצאת המטמנה או במכרז פומבי, בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי של רמ"י, בשים לב בין היתר לפוטנציאל ההטמנה ביחס לצורכי הרשות המקומית.

להלן יוצגו ההחלטות שהתקבלו בנוגע לתאים 6 ו-7 במטמנת אפעה והקשיים בהפעלתם:

תא 6 במטמנת אפעה: בדיון שקיימה המועצה הארצית במאי 2024 היא אישרה את הגבהת תא 6 ב-15 מטרים, בתנאי שלאחר שנה מיום תחילת ההטמנה לפי ההיתר יקוימו התנאים הבאים: (1) בתא 6 יהיה ניתן להטמין רק פסולת שעברה מיון; (2) תאים 6 ו-7 לא יפעלו במקביל; (3) יובטחו האמצעים למניעת פגיעה בבריכות הטיסות בשל מעוף הציפורים באישור משרד הביטחון.

בדיון של ועדת המעקב לאתר הפסולת אפעה שהתקיים במינהל התכנון בנובמבר 2024 (להלן - דיון ועדת המעקב מנובמבר 2024) עלה נושא ההגבהה של תא 6, ונציגי המטמנה דיווחו כי הגידול בכמות הפסולת שנקלטת במטמנת אפעה גורם לייצור של 450 קוב תשטיפים ביום. עוד הם דיווחו כי באתר הוקם מתקן לטיפול בתשטיפים המטפל בממוצע ב-135 קוב תשטיפים ליום, והוגשה בקשה להיתר למתקן נוסף, וכי בריכות התשטיפים הקיימות אינן נותנות מענה לכמות הגדולה של התשטיפים.

המשרד להג"ס מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2024 כי אושרה הגבהה לתא 6 עבור נפח הטמנה של כ-2.4 מיליון קוב, וכי ההגבהה צפויה להספיק לשנה אחת. מרמ"י נמסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי קיימים חילוקי דעות בין המטמנה לבין רמ"י על התשלום בגין ההרחבה.

בביקורת עלה כי הסכם ההרשאה להגבהת תא 6 באתר אפעה טרם נחתם וכי ההגבהה צפויה להספיק לשנה אחת. משכך, קיים חשש שיווצר מחסור בשטחי הטמנה בשנים הקרובות.

על רמ"י לפתור בהקדם את המחלוקות עם מטמנת אפעה, כדי לאפשר הטמנת פסולת בתא 6 במטמנה וכדי שהמחסור בשטחי הטמנה לא יחמיר.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי תא 7, שנפח ההטמנה שלו גדול באופן ניכר מזה של שטח ההגבהה בתא 6, נפתח בינואר 2025. עוד מסר המשרד כי אין זה מסמכותו לכפות חתימת עסקה בין רמ"י לבין גוף פרטי או לחייב את המטמנה למצות את הנפח הקיים. המשרד מסר כי היעדר סמכויות הוא אחת הבעיות העיקריות שאיתן הוא מתמודד בנוגע לניהול נפחי ההטמנה.

רמ"י מסרה בתשובתה כי הסכם ההרשאה הנוגע לגבהת תא 6 הועבר לאפעה פעם נוספת. לדבריה הטענות שהעלו בעלי המטמנה הן בנוות הסדרה, והצדדים במגעים במטרה לנסות ולגשר על הפערים. עוד מסרה רמ"י כי אם החוזה ייחתם בקרוב, הרי שתאים 6 ו-7 צפויים לעבוד במקביל.

תא 7 במטמנת אפעה: בדיון ועדת המעקב מנובמבר 2024 עלה הניסיון של אפעה להתמודד עם המגבלות שהטילה המועצה הארצית - להפעיל את תא 7 בד בבד עם תא 6 המוגבה לא יותר משנה; בתא 7 יוטמנו רק שאריות מיון, ופסולת מעורבת תוטמן רק בתא 6. בדיון דווחו נציגי המטמנה כי שבועיים קודם לדיון הוחלט להזרים תשטיפים לתא 7, כיוון שאין להם מקום בבריכות התשטיפים, ויש חשש לגלישתם לנחל אפעה שמחוץ לתחום המטמנה. ההחלטה התקבלה לנוכח אי התנגדותו של המשרד להג"ס, ובתנאי שהתא ירוקן מהתשטיפים לפני תחילת ההטמנה בתא 7. מנהל מטמנת אפעה ציין בדיון כי בעקבות עומס התשטיפים הפסולת המעורבת מוטמנת בתא 7, והממוינת מוטמנת בתא 6, בניגוד לתמ"א 1, שבה נקבע כי בתאים חדשים תוטמן רק פסולת ממוינת, ובניגוד לתנאי שקבעה המועצה הארצית.

עוד צוין בדיון מנובמבר 2024 כי תא 7 נמצא מעל פצלי שמן¹³ ומתבצעים בו קידוחי ניטור בהתאם לבקשת המשרד להג"ס, ועל כן לא היו במועד הדיון הסכמות בנוגע להפעלתו. בדיון צוין גם כי עבודות התשתית בתאים א ו-ג הסתיימו, והם מצויים בשלבי תכנון וביצוע, וכי הצפי לתחילת העבודה בהם הוא ינואר 2025, ונפח ההטמנה של שני התאים יחד יספיק לשנתיים.

נוסף על כך, נציג חיל האוויר ציין בדיון ועדת המעקב כי חלה עלייה במספר הציפורים באזור המטמנה, והמספר עוד צפוי לגדול בשיעור של 10 עד 20 אחוזים. לטענתו עלייה זו מדאיגה, מאחר

13 באנגלית: Oil Shale. פצלי שמן הם סלעי משקעים המכילים אחוז גבוה של חומר אורגני שניתן להפיק מהם אנרגייה (נפט) באמצעות קידוחים. בעבר היו פצלי השמן בישראל משאב האנרגייה המאובן החשוב ביותר.

שיש בה פוטנציאל פגיעה חמור, בעיקר לפעילות בסיס חיל האוויר הממוקם בסמיכות למטמנה, ועל כן יש להציב במקום מכ"ם לניטור ציפורים בתום שנה ממועד הדיון.

בדיון שהתקיים בתחילת דצמבר 2024 בין הנהלת מטמנת אפעה לנציגי המשרד להג"ס עלה כי נוכח בעיית התשטיפים באתר ביקשה הנהלת מטמנת אפעה לפתוח את תא 7 להטמנת פסולת מעורבת ואת שאריות המיון להטמין בתא 6. נציגי המשרד להג"ס הבהירו בדיון כי הבקשה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התוכנית החלה על תא 7 ועל טיוטת המדיניות של המשרד, שלפיה בתאי הטמנה חדשים יוטמנו רק שאריות מיון. בסיכום הדיון צוין כי מנכ"ל אפעה מסר לאחר הישיבה כי בכוונת החברה לבחון אם תימשך קליטת פסולת בשטח ההגבהה במקביל לפתיחת תא 7 מתחילת ינואר 2025. בדיון עלו גם נושאים הקשורים לרמ"י: טרם אושרה העסקה להגבהת תא 6, ועל כן טרם ניתן היתר בנייה לשטח ההטמנה; קיימת אי הסכמה לעניין חלק מהשטחים; יש מחלוקות בעניין התשלום לרמ"י על שטחים מסוימים. בהקשר זה צוין בסיכום הדיון כי "חיוני להגיע להסכמה ברורה וחד משמעית מול רמ"י... לפני ה-1.1.25. אחרת לדבריהם הם לא יפתחו את ההטמנה".

מטמנת אפעה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 (להלן - תשובת מטמנת אפעה) כי ההימנעות מהמשך ההטמנה בתא 6 היא בעיקר עקב היעדר מענה לעומס התשטיפים בתא 6 והחשיפות הנובעות ממנו. עוד מסרה מטמנת אפעה כי כל עוד לא יימצא פתרון אפקטיבי לחשיפות הנובעות מעומסי התשטיפים בתא 6, אפעה תימנע מהמשך הטמנה בו.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי תאים 7 ו-7ג מוכנים, וכי בינואר 2025 החלה ההטמנה בתא 7ג. המשרד להג"ס ציין כי תא 7 יוכשר ויתחיל לפעול לאחר שיושלמו פעולות הניטור בו. המשרד הוסיף כי נפח ההטמנה הפנוי והמאושר באתר אפעה צפוי להספיק עד שנת 2028, וכי יש לנהל בהתאם למצב האתר בפועל, להוראות התוכנית ולטיוטת מדיניות המשרד בעניין שאריות מיון. כמו כן יש לפעול לפתרון מחלוקות עסקיות בין רמ"י ובין מפעילי המטמנה, שלמשרד אין יכולת להתערב בהן, כדי לאפשר ניצול של נפחי ההטמנה הפנויים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרמ"י ולהנהלת מטמנת אפעה לפעול לאלתר כדי להגיע לפתרונות מוסכמים לבעיות בתאים 6 ו-7 שיאפשרו המשך הטמנה רציף.

פגישה וסיור במטמנת אפעה: צוות הביקורת נפגש עם נציגי מטמנת אפעה בדצמבר 2024 (להלן - הפגישה באפעה מדצמבר 2024). בפגישה מסרו נציגי המטמנה כי המטמנה "הפכה למונופול בעל כורחה", מאחר שכמויות הפסולת המוטמנת בה גדלות כל הזמן, וגם הפסולת של המטמונות שצפויות להיסגר - עברון וגני הדס - מתוכננת להיות מוטמנת באפעה. נציגי מטמנת אפעה ביקשו במשך שנים שיאשרו להם הגבהה של תא 6, אך ההגבהה אושרה רק במאי 2024, ואז הוסיף חיל האוויר מגבלה - שההטמנה בתחום ההגבהה בין תאים 6 ו-7 תהיה במקביל למשך שנה אחת. לטענת נציגי אפעה, לא ניתן לבצע את ההגבהה בגלל המגבלות שהטיל חיל האוויר.

צוות הביקורת סייר במטמנת אפעה בדצמבר 2024 וצפה בבריכות התשטיפים המלאות שמתקשות לתת מענה מספק לכמות הגדולה של התשטיפים, בהזרמת התשטיפים הזמנית לתא 7א, במדידות ובבדיקות שהמטמנה בודקת בתא 7 הנמצא מעל פצלי השמן ובכמויות הציפורים מעל אזור המטמנה. להלן תמונות שצילם צוות הביקורת:

תמונה 1: בריכת תשטיפים מלאה



תמונה 2: תשטיפים המוזרמים לתא 7א



תמונה 3: ריכוז ציפורים מעל המטמנה



תמונה 4: ריכוז ציפורים מעל המטמנה



צולם על ידי צוות הביקורת באתר מטמנת אפעה, דצמבר 2024.

בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2020 הוטמנו 4.66 מיליוני טונות של פסולת, וכי יתרת נפח ההטמנה בכלל המטמנות בישראל נכון לסוף שנת 2020 הייתה 14.41 מיליוני קוב. בדוח הקודם הומלץ לפעול להגדלת שטחי ההטמנה בטווח הקרוב (עד שנת 2024). בביקורת המעקב נמצא כי יתרת נפח שטחי ההטמנה בתחילת שנת 2025 (7.67 מיליוני קוב) לא תספיק ולו לכמות הפסולת הצפויה להיות מוטמנת עד סוף שנת 2026. אשר לתגובת המשרד להג"ס כי מטמנת אפעה צפויה לתת מענה - נוכח האמור בדיונים בדצמבר 2024 ונוכח המחלוקות של מטמנת אפעה עם רמ"י, נראה כי מסתמן עיכוב בהפעלת ההגבהה בתא 6, ונראה שהפעלתו לא תחל בשנת 2025. גם התמשכות הדיונים, אי-ההגעה להסכמות וההתמקדות בפתרונות קצרי מועד, ולא בפתרונות יסודיים, תרמו לכך ששטחי ההטמנה לא גדלו.

בתשובת המשרד להג"ס נמסר כי הוא פעל בדיוק לפי התוכניות להרחבת שטחי ההטמנה, וכי תא 6 אושר להגבהה ותא 7 הושלם והחל לפעול בינואר 2025. המשרד להג"ס ציין כי העיכוב במימוש התוכנית חל בשל מחלוקת בין גורמים שאינם בשליטת המשרד, וכי אין חסמים שניתן להסיר שהם בתחום אחריותו או סמכותו של המשרד. המשרד הוסיף כי הוא פועל להוספה ולהרחבה של מתקני טיפול בפסולת שייתנו מענה חלופי להטמנה, בהתאם לאסטרטגיית הטיפול בפסולת ולמדיניות המשרד.

בתשובת מטמנת אפעה נמסר כי לפי קצב ההטמנה הנוכחי במטמנה, ספק אם נפח ההטמנה הזמין בתא 7 יספיק עד לסוף שנת 2026, והיא שוקלת להתחיל בהפחתה הדרגתית של כמויות הפסולת הנקלטות באתר ככל שמועד סגירתה של המטמנה, סוף שנת 2026, יתקרב.

מצד אחד פעל המשרד להג"ס להרחבת מטמנות קיימות וקידם הקמת תאי שטח חדשים להטמנה על פי המצאי התכנוני שהיה במועד הביקורת הקודמת, וכפי שהתחייב במסגרת יישום התוכנית האסטרטגית לטווח הזמן הקרוב, מצד שני היקפי ההרחבה אינם מספקים. בפועל, הנפח של שטחי ההטמנה בישראל לא גדל לעומת הנפח שהוצג בביקורת הקודמת, וזאת על אף הגידול בכמות הפסולת שהוטמנה, ואף שמטמנות נסגרו ומטמנה נוספת צפויה להיסגר בקרוב.

נמצא כי מאז הביקורת הקודמת, שנערכה בשנת 2021, הליקוי תוקן במידה חלקית - המשרד להג"ס פעל להגדלת נפח שטחי ההטמנה בטווח הזמן הקצר (עד שנת 2024) אך המחלוקות בין רמ"י לבין מטמנת אפעה מעכבות את הפעלתם. בפועל שטחי ההטמנה לא גדלו.

על רמ"י ומטמנת אפעה לפעול ללא דיחוי להסרת החסמים שמעכבים את הגדלת נפח המטמנה ולהגדלת נפח שטחי ההטמנה בטווח הזמן הבינוני.

מידת תיקון הליקוי - הגדלת נפח שטחי ההטמנה בטווח הקצר

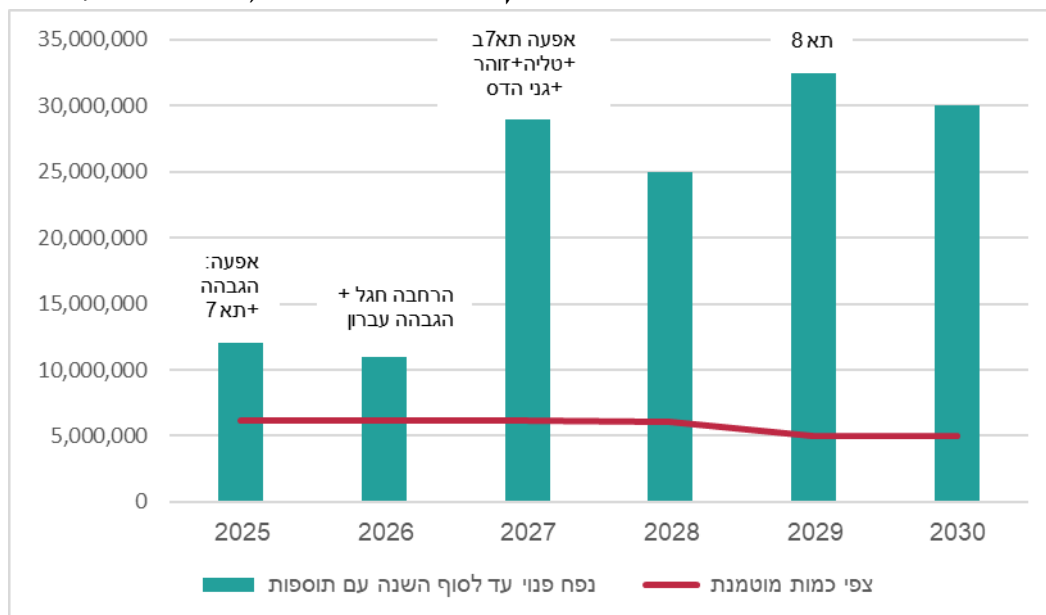


הגדלת שטחי ההטמנה בטווח הבינוני - עד שנת 2030

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: בדיון המועצה הארצית לתכנון ולבנייה שהתקיים במרץ 2024 דיווח המשרד להג"ס כי עד שנת 2030 צפויים שטחי ההטמנה לגדול ולהספיק לכמות ההטמנה הצפויה עד לשנה זו.

להלן יוצגו בתרשים עתודות ההטמנה עד לשנת 2030, בהשוואה לכמויות הפסולת המוטמנות הצפויה, כפי שמסר המשרד להג"ס בדצמבר 2024:

תרשים 6: נפח שטחי ההטמנה הצפוי ביחס להיקפי ההטמנה הצפויים, 2025 - 2030 (בטונות)



המקור: קובץ "עתודות הטמנה עד 2030", נכון לדצמבר 2024, המשרד להג"ס.

מהתרחשים שהתקבל מהמשרד להג"ס בדצמבר 2024 עולה כי המטמנות שתוכנן להגדיל בהן את נפח שטחי ההטמנה יספקו מענה לכמויות הצפויות של הטמנת הפסולת עד שנת 2030. על פי הצפי של המשרד להג"ס בשנים 2025 - 2027 יגדל שטח ההטמנה בשל הרחבת מטמנות אפעה (תאים 6 ו-7), חגל, עברון, טליה, זוהר וגני הדס ויעמוד על נפח של כ-12 מיליון קוב ב-2025 ושל כ-28 מיליון קוב ב-2027. בשנת 2029 פתיחת תא 8 במישור רותם תגדיל את נפח ההטמנה לכ-32 מיליון קוב. בשנים 2025 - 2028 הצפי של כמות הפסולת המוטמנת לא יעלה על 7 מיליון טונות בשנה ובשנים 2029 - 2030 הוא אף צפוי לקטון לכ-5 מיליון טונות בשנה.

הנתונים שהציג המשרד להג"ס בדצמבר 2024 של ההרחבות המתוכננות במטמנות הפעילות ושל תאי השטח הנוספים במישור רותם היו צפויים לתת מענה רציף לשטחי הטמנה זמינים בעתיד הקרוב והרחוק, מבלי שיווצר מחסור שימנע את האפשרות להטמין פסולת (להלן - רצף הטמנה). להלן פירוט ההרחבות שהיו מתוכננות בדצמבר 2024 ועדכון של המצב כפי שהתקבל במאי 2025:

לוח 4: מטמנות בהליך תכנוני שיאפשרו רצף הטמנה עד שנת 2030, 2026 - 2030

המטמנה/ תא ההטמנה	נפח ההטמנה הצפוי ומספר השנים שיספק הנפח הצפוי	שנת ההפעלה הנדרשת כדי לאפשר רצף הטמנה (נכון לדצמבר 2024)	הסטטוס (נכון למאי 2025)
משולש גני הדס/דודאים	4 מיליון קוב (מספיקים לכמה שנים)	2026	הוחלט לקדם את התוכנית על ידי הוועדה המחוזית. הגשת תסקיר צפויה עד סוף יולי 2025. צפויות להיות התנגדויות צפוי איחור בשנת ההפעלה
חגל (הכוונה להסדר ההרחבה שהוצג בלוחות שלעיל)	1.5 מיליון קוב (מספיקים לשנתיים)*	2026	נחתם הסכם הרשאה. תחילת הטמנה צפויה בינואר 2026 במקביל לסגירת התא הפעיל
עברון	960,000 קוב (מספיקים לכשנתיים וחצי)	2026	הוסכם כי על המטמנה לפעול באופן מואץ להכשרת ההגבהה
טליה (מטמנה צמודה למטמנת חגל שהייתה פעילה בעבר. יש כוונה לפתוח אותה שוב)	4.5 מיליון קוב (מספיקים לשנים ארוכות)	2027	אושרה עסקה ברמ"י, אך בעלי המטמנה ביקשו לתכנן מחדש. רמ"י שוקלת לאשר מחדש את העסקה בהתאם לחלוקה החדשה שהציעו בעלי המטמנה. שינוי התוכנית גורם לעיכוב בלוחות הזמנים
זוהר	4.8 מיליון קוב (מספיקים לשנים ארוכות)	2027	הופקדה תוכנית והיא בשלב ההתנגדויות. הסכם צפוי להיחתם. יש התיישבות בדואים בשטח
תא 8 במישור רותם/אפעה (יש כוונה לקדם תא זה יחד עם תאים 9 - 10)	10 מיליון קוב (מספיקים לארבע שנים)	אמצע 2028	תא מתוכנן סטטוטורית, אך לא ניתן להפעיל אותו כי הוא אינו מתוכנן עם תשתיות עצמאיות. טרם ניתנה הרשאה לתכנון מרמ"י. צפוי איחור בשנת ההפעלה
תאים 9 - 10 במישור רותם (יש כוונה להקים פארק הטמנה חדש שיחליף את אפעה)		2030 ואילך	יש לבצע הליכי תכנון ופעולות נדרשות להקמת המטמנה. טרם ניתנה הרשאה לתכנון מרמ"י

על פי נתונים מהמשרד להג"ס ומרמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מטמנת חגל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2025 כי הרחבת נפח המטמנה מתחילת שנת 2025 תספק נפח של 1.8 מיליון קוב, ההרחבה תאפשר הטמנה לארבע שנים (עד סוף שנת 2028).

מהלוח עולה כי בשנת 2026 יורחב נפח ההטמנה רק במטמנות חגל ועברון, הרחבה שתאפשר הטמנה באזור הצפון לשנתיים או לארבע שנים, וכי צפוי עיכוב בהרחבת נפח ההטמנה במטמנות טליה, משולש גני הדס/דודאים ותא 8. עוד עולה כי רמ"י טרם קידמה את מתן ההרשאה לתכנון תא 8 ותאים 9 - 10, וצפויה חריגה מלוחות הזמנים.

במצב זה, כשאין ודאות לגבי הסרת כל החסמים - רצף ההטמנה עד שנת 2030 מוטל בספק.

תכנון והפעלה של תאי הטמנה נוספים במישור רותם: באזור מישור רותם קיימות תוכניות הרחבה להפעלת תאים 8 - 10 להטמנה, על פי הפירוט שלהלן:

תא 8: כאמור, על פי החלטת רמ"י מספטמבר 2021, תא 8 ישווק במכרז פומבי. בהחלטה צוין כי תא 8, שאינו צמוד דופן לשטח האתר הקיים, יתוכנן כאתר הטמנה עצמאי ונפרד כדי להבטיח קיומה של תחרות הוגנת בתחום הטמנת הפסולת וכדי למנוע היווצרות מונופול. על פי ההחלטה, הזוכה במכרז יידרש להשלים את התכנון המפורט הנדרש שיכלול גם הסדרת דרך גישה ותשתיות נדרשות נוספות. בדצמבר 2023 ובינואר 2024 פרסמה רמ"י מודעות הנוגעות לכוונתה לשווק את תאים 8 - 10 במכרז. במקביל, ובעקבות השלכות מלחמת חרבות ברזל, התנהל שיח בין רמ"י למועצה האזורית תמר כדי לבחון מתווה שונה לקידום התכנון וההפעלה תאים אלה. במאי 2024 קיבלה הנהלת רמ"י החלטה להקצות את תא 8 בפטור ממכרז לתאגיד משותף חדש שיכלול את המועצה האזורית תמר ורשויות מקומיות נוספות מעוטף עזה. מטרת ההחלטה הייתה לחזק את אזור עוטף עזה כחלק מהמאמץ הלאומי לשיקום יישובי העוטף בשל אירועי השבעה באוקטובר ובשל מצב החירום שנקלעו אליו בעקבות המלחמה. בהחלטה, שהייתה מתואמת עם המשרד להג"ס, נקבע כי התאגיד יכלול את המועצה האזורית תמר, עיריות אופקים, אשקלון, נתיבות ושדרות והוא יוקם עד נובמבר 2024.

בינואר 2025 נמסר מרמ"י לצוות הביקורת כי כיוון שטרם הוקם התאגיד החדש, וכיוון שהמשרד להג"ס מצביע על דחיפות בקידום התכנון של תאים 8 - 10, מרחב דרום ברמ"י עובד על עסקת הרשאה למועצה האזורית תמר לתכנון התאים האמורים. עוד נמסר כי העסקה מצויה בשלבי הכנה וטרם הובאה לדיון, אך במסגרת התנאים המיוחדים של העסקה יובהר כי ההרשאה תינתן למועצה לתקופת הביניים עד שיוקם התאגיד, ובכל מקרה הזכויות בקרקע יינתנו לאחר סיום התכנון לתאגיד ולא למועצה האזורית תמר. המשרד להג"ס עדכן בתשובתו כי נכון לחודש מאי 2025, ההרשאה לתכנון טרם ניתנה.

בפגישה באפעה מדצמבר 2024 אמרו נציגי המטמנה לצוות הביקורת כי התוכנית של תא 8 קודמה על ידי אפעה במשך עשר שנים. לטענת נציגי המטמנה, מוסדות המדינה החליטו לתת את התא לתאגיד שיקום כדי להגביר תחרות, אבל בפועל אפעה תיסגר בגלל ניצול פוטנציאל ההטמנה המאושר לה, ובפועל לא תהיה תחרות כי האתרים לא יפעלו במקביל. נציגי המטמנה הדגישו גם כי לא הוגשו התנגדויות של ארגוני הסביבה על הרחבת המטמנה לתא 8.

תאים 9 - 10: בדיון ועדת המעקב מנובמבר 2024 נמסר כי בחלק מהתאים 9 - 10 עדיין מתבצעת כריית פוספטים¹⁴, ומיקומם הוזז כמה פעמים. במועד הדיון דווח כי לא ברור מתי יהיו תאים אלה זמינים לתחילת תכנונם העתידי.

המשרד להג"ס פועל לאפשר רצף הטמנה עד שנת 2030 - אבן הדרך לטווח הזמן הבינוני. עם זאת, עתודות ההטמנה לשנת 2030, כפי שהציג המשרד, המבוססות על הרחבת מטמנות ועל תכנון תאים חדשים, עדיין נתקלות בחסמים תכנוניים ואחרים שמצויים באחריות הגופים המאסדרים, כגון רמ"י ומינהל התכנון, או באחריות המטמנות. למשל, הוצג הצורך לקדם תכנון בוועדות מחוזיות (במטמנת טליה) והצורך במתן הרשאה של רמ"י עבור תכנון תאים 8 - 10

¹⁴ הפוספטים הם מחצבים המכילים זרחן בריכוז גבוה המשמשים לייצור דשנים וחומר גלם בתעשייה הכימית. יצוין כי בדיון ועדת המעקב ההתייחסות היא לתאים 9 - 11.

במישור רותם. חסמים אלה מוסיפים לאי-הוודאות בעניין הרחבת שטחי ההטמנה ובעניין מועד ההרחבה.

בתשובת מטמנת אפעה נמסר כי הקמת תא 8 ופתיחתו להטמנה מאמצע שנת 2028, לאחר מיצוי שטח ההטמנה של תא 7, הן יעדים לא ריאליים, מכיוון שתא 7 צפוי להגיע למיצוי לא יאוחר מתום שנת 2026, ועל כן לא יתאפשר רצף הטמנה. נוסף על כך, לטענת המטמנה, אין אפשרות ריאלית להכנת תוכנית סטטוטורית שתאפשר את הפעלת תא 8 כאתר הטמנה עצמאי שאינו נשען על התשתיות הקיימות באמצע שנת 2028. זאת ועוד, גם אם יוחלט להקצות את תא 8 למטמנת אפעה בקרוב ולהכשיר אותו להפעלה עד שנת 2028 על בסיס התשתיות הקיימות ובהתאם לתוכנית הסטטוטורית הקיימת, ספק אם המטמנה תספיק לעשות זאת.

בתשובות מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה ממאי ומיולי 2025 (להלן - תשובות מינהל התיכנון) נמסר כי מינהל התכנון ומוסדות התכנון המחוזיים והארציים מקדמים תוכניות למתקני פסולת שמגשים היזמים השונים (יזמים פרטיים או גורמי המדינה) תוך הקפדה על לוחות הזמנים הקבועים בחוק. אם אין ייזום והגשת תוכניות למתקנים לטיפול בפסולת, אין למינהל התכנון דרך לסייע בעניין. מינהל התכנון ציין כי מדובר בתוכניות מורכבות, שנערך עבורן תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי הכוללים בחינות בתחומים רבים כגון איכות האוויר וריח, השפעה על מי תהום, רעש, בטיחות (כגון השפעה על בטיחות טיסה) ואחרים, ופרק הזמן להשלמת בדיקות אלו הוא ארוך באופן יחסי.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי הסמכויות לתכנון ולהקצאה של שטחי הטמנה אינן בידיו, וכדי שלא ייווצר מחסור בשטחי הטמנה רמ"י נדרשת לתת למועצה האזורית תמר הרשאה לתכנון ולפיתוח של תאי הטמנה 8 - 10 במישור רותם והרשאה לפיתוח מטמנת טליה. המשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2025 כי מנכ"ל המשרד להג"ס שלח למנכ"ל משרד האוצר, לראש אגף התקציבים, למנכ"ל רמ"י ולמנכ"ל מינהל התכנון בקשה לכינוס דיון חירום, לאור החלטת ועדת המשנה של רמ"י להוריד מסדר היום את מתן ההרשאה לתכנון תאים 8 - 10, ללא הצעה לפתרון חלופי בר קיימה. מנכ"ל המשרד להג"ס הדגיש בבקשתו כי משמעות ההחלטה היא שבשנת 2028 לא יהיה נפח הטמנה מספק לפסולת בישראל.

רמ"י מסרה בתשובתה כי נעשה תיאום עם הממונה על המכרות במשרד האנרגיה בנוגע לקידום התכנון של תאים 8 - 10 וקריית הפוספטים בתאים 9 ו-10, וכי עסקת ההרשאה לתאים האמורים אושרה בידי כל הגורמים המוסמכים ברמ"י, ולאחרונה אף נדונה בוועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל, אולם ועדת המשנה החליטה שלא לאשר את העסקה. לאחרונה דנו המשרד להג"ס, משרד האוצר ורמ"י בהצעת גישור שלפיה תא 8 יוקצה לתאגיד החדש, אך תא זה יצטרך להסתמך על התשתיות הקיימות במטמנת אפעה. הצעה זו והשלכותיה נבחנות לעומק בימים אלה, ואם יגיעו להסכמות ניתן יהיה לקדם את העסקה ולהביאה לאישור בשנית. רמ"י מסרה עוד כי סמכות ניהול הקרקע מסורה לה מכוח הדין, והיא פועלת באופן צמוד עם המשרד להג"ס לספק פתרונות קרקעיים למילוי תפקידו של המשרד, לרבות הקצאת קרקע לשם הרחבת מטמנות קיימות והקמת מתקני טיפול בפסולת. רמ"י מסרה כי היא רואה חשיבות רבה בקידום פתרונות בני קיימה למשק הפסולת בישראל ופועלת בהתאם לסמכויותיה ולתחומי אחריותה כדי לאפשר את מימוש יעדי המדיניות הלאומית. רמ"י משקיעה מאמצים ניכרים בהסרת חסמים, בקידום עסקאות הרשאה ובמתן מענה מהיר ומקצועי לפניית של רשויות מקומיות, מפעילי מטמנות ומשרדי ממשלה.

משרד האוצר מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה ביוני וביוולי 2025 (להלן - תשובת משרד האוצר) כי בעקבות המכתב האמור ששלח מנכ"ל המשרד להג"ס נערכו ביוני שתי פגישות¹⁵, ובהן עלה כי לא נדרש תכנון מחדש של תא 8, וכי ניתן לפתור את הסוגיות העיקריות באמצעות הסדרה מסחרית או קניינית עם מפעילי האתר הקיים. אתר אפעה קולט היום כמחצית מהפסולת העירונית המוטמנת בישראל, ומצב שבו קיימת תשתית בסדר גודל כזה שאינה בשליטת הממשלה או

¹⁵ בפגישה הראשונה השתתפו נציגי המשרד להג"ס, משרד האוצר, מינהל התכנון ורמ"י, ובפגישה השנייה, שהתקיימה במטמנת אפעה, השתתפו נציגי מינהל התכנון, המשרד להג"ס ומשרד האוצר.

בשליטת חברה ממשלתית, ללא אסדרה תומכת ושהתלות של המדינה בה גדולה כל כך הוא נדיר. עמדת משרד האוצר כפי שהוצגה לרמ"י, למשרד להג"ס ולמינהל התכנון היא כי במתן הרשאה לתכנון למועצה האזורית תמר ובהקצאת הקרקע לגורם בעל עניין בתאגיד אפעה הקיים, יש כדי להביא ליצירת קשיים מהותיים מהיבטי התחרותיות והריכוזיות ולפגיעה ארוכת טווח במשק הפסולת. החלופות שהציע משרד האוצר הן שתכנון עתודות ההטמנה (חוץ מתא 8) ייעשה על ידי המדינה או על ידי החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ, ושהתאים העתידיים ייקבעו כך שהטמנה תחולק בין שני בעלים במקביל.

על רמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, לפעול ביתר שאת להגיע להסכמות עם המטמנות שיש להרחיב, לקדם ללא דיחוי את מתן הרשאות התכנון לתאי ההטמנה 8 - 10 וכן לפעול להסרת כל החסמים בהקדם האפשרי. זאת כדי לעמוד ביעדים ובלוחות הזמנים שנקבעו להגדלת הנפח של שטחי ההטמנה בטווח הזמן הבינוני - עד שנת 2030, כדי שיינתן מענה להיקף ההטמנה הצפוי עד שנה זו, וכדי שלא ייקטע רצף ההטמנה בשנים הקרובות, בשים לב להיבטי התחרותיות והריכוזיות שהעלה משרד האוצר.

השינוי בשיעורי המיחזור

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: המשרד להג"ס העריך בתוכנית האסטרטגית שפרסם בשנת 2020 כי יישום המלצותיו עד שנת 2030 יאפשר להגדיל באופן ניכר את כמויות המיחזור - 54% מהפסולת¹⁶ יועברו למיחזור ו-70% מפסולת האריזות ימוחזרו¹⁷.

גם בתוכנית העבודה של המשרד להג"ס לשנת 2023 צוין כי "בראש מעיינינו נמצא יישום מדיניות הפסולת של המשרד והפחתת שיעור הטמנת הפסולת המעורבת בישראל מכ-80% כיום ל-20%-ב-2030". בפברואר 2023 התקבלה החלטת ממשלה 179 בנושא הטיפול בפסולת. על פי ההחלטה, כדי להגביר את התחרותיות בתחום הטיפול בפסולת יוקם צוות בין-משרדי שיגבש המלצות בנושא הגברת התחרות בתחום הטיפול בפסולת (למעט בתחום פסולת בניין), ובכלל זה המלצות לתיקוני חקיקה נדרשים¹⁸.

על פי נתוני הלמ"ס, כמות הפסולת הביתית והמסחרית המוצקה¹⁹ שהועברה למיחזור בשנת 2023 בישראל הייתה 1.6 מיליון טונות, מהן 258,800 טונות של נייר, עיתון וקרטון ו-589,900 טונות של חומר אורגני. על פי נתוני המשרד להג"ס, בשנת 2022 מוחזרו כ-60% מסך האריזות שנמכרו באותה שנה. המשמעות היא עמידה ביעד המיחזור שנקבע בחוק האריזות²⁰. כמויות הפסולת שנאספו ברשויות המקומיות והועברו למיחזור בעשור האחרון מפורטות בלוח שלהלן:

לוח 5: פסולת שנאספה ופסולת שהועברה למיחזור, 2014 - 2023 (בטונות)

השנה	סך הפסולת שנאספה	סך הפסולת שהועברה למיחזור	שיעור הפסולת הממוחזרת
2023	6,256,044	1,598,881	25.6%
2022	6,193,226	1,492,859	24.1%
2021	6,147,781	1,436,047	23.4%
2020	5,976,030	1,349,650	22.6%

16 הכוונה לפסולת העירונית שכוללת גם פסולת אורגנית ממשקי הבית וגזם.

17 יעד זה נגזר מסך מכר האריזות בכל שנה למגזר הביתי ולמגזר המסחרי.

18 החלטת הממשלה, 179 "טיפול בפסולת" (24.2.23). בהחלטה נקבע כי הצוות יוקם בראשות מנכ"ל המשרד להג"ס ובהשתתפות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, הממונה על התחרות, החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, היועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגיהם.

19 פסולת זו אינה כוללת פסולת בניין וכן פסולת של עסקים, רשויות מקומיות ומוסדות שאחראים לפנות פסולת בעצמם.

20 בסעיף 6 בחוק האריזות נקבעו יעדי המיחזור של פסולת האריזות בהתאם לסוג חומר האריזה: נייר וקרטון, מתכת, עץ, פלסטיק וזכוכית.

23.5%	1,355,995	5,759,268	2019
23.8%	1,347,209	5,658,206	2018
22.4%	1,217,602	5,434,653	2017
20.4%	1,072,570	5,261,411	2016
19.1%	968,743	5,081,651	2015
18.2%	901,208	4,955,262	2014

המקור: "פסולת שנאספה והועברה למיחזור והשבה", הלמ"ס.

מנתוני הלוח שלעיל עולה כי בעשור האחרון חלה עלייה מתונה בשיעור הפסולת שהועברה למיחזור. בשנת 2014 היה שיעור הפסולת הממוחזרת כ-18%, ובשנת 2023 - כ-26%. במוצע עלו שיעורי המיחזור בקצב נמוך של כ-1% בלבד בכל שנה ולא היה שינוי ניכר בשיעורי המיחזור משנת 2020 - שנת פרסום התוכנית האסטרטגית. נמצא כי לעומת מדינות ה-OECD, שיעורי המיחזור בישראל הם נמוכים ביותר - שיעור הפסולת הממוחזרת בישראל בשנת 2021 היה 23.4%, לעומת ממוצע של כ-60% במדינות ה-OECD.

ביוני 2024 פנה המרכז לשלטון האזורי בישראל למשרד להג"ס בעקבות תלונות של מועצות אזוריות על קשיים במערך האיסוף של פסולת טקסטיל. בפנייה צוין כי מבדיקת התלונות עלה שהקשיים נבעו מהפסקת פעילותם של קבלני האיסוף, מהקושי באיתור קבלנים חדשים ומדרישת הממחזרים לקבל סכומי כסף גבוהים עבור הגעתם ליישובים מרוחקים, ואילו עד לאותה עת השירות ניתן חינם או תמורת תשלום למועצות. בפנייה דווח כי בעקבות המצב הנחו המועצות את התושבים להעביר את הביגוד העודף לפחים הירוקים. לאור המחסור בנפח הטמנה זמין, ביקש המרכז מהמשרד להג"ס לקדם פתרונות מהירים שימנעו את קריסת המערכים הקיימים ולבחון הסדרים לטווח הארוך. במענה לפנייה ציין המשרד להג"ס בספטמבר 2024 כי שוק פסולת הטקסטיל בארץ מאופיין בחוסר יציבות בשל נסיבות מקומיות וכלל-עולמיות, והמשרד אינו רואה לנכון להתערב בעניין עד להתייצבות השוק כדי להבין אילו דרכי התערבות יהיו יעילות לאורך זמן. עוד צוין במענה כי המשרד מאפשר פתרונות מסוימים באמצעות קולות קוראים לאשכולות אזוריים של רשויות מקומיות²¹.

ביולי 2024 הגיש הצוות הבין-משרדי שהוקם בעקבות החלטת הממשלה דוח בנושא "בחינת יישום תחרותיות בשוק האריזות". ההמלצה העיקרית של הצוות הייתה לפתוח את שוק האריזות לתחרות כדי להעלות את כמות האריזות הנאספת ומועברת למיחזור. בדוח צוין כי כדי ליישם את מסקנות הצוות ולהשיג את התועלת המרבית בתחרות נדרש תיקון חקיקה. עוד צוין בדוח כי יישום מסקנות הצוות יעשה לאחר שהשלטון המקומי והאזורי ונציגי היצרנים והיבואנים ישמיעו את עמדותיהם, וכי תזכיר חוק הכולל את השינויים במודל ההפעלה יוגש בתוך שנה.

מרכז השלטון האזורי מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה ממאי ומיולי 2025 (להלן - תשובת מרכז השלטון האזורי) כי היה ראוי לשלב את נציגי השלטון המקומי בצוות הייעודי שהקימה הממשלה לבחינת סוגיית התחרות בשוק הפסולת, וכי היעדר מעורבות השלטון המקומי בתהליך הביא בהכרח למסקנות חלקיות שאינן משקפות את המציאות התפעולית והכלכלית בשטח. למשל, למיטב ידיעתו של מרכז השלטון האזורי, הצוות לא היה ער לעבודה המקצועית שביצע מרכז השלטון המקומי, בשיתוף מרכז השלטון האזורי, לקראת סיום תקופת ההכרה הקודמת של אחד מתאגידי המיחזור בשנת 2021 בנוגע לפתיחת השוק לתחרות; עבודת הצוות לא בחנה חלופות אמיתיות, ואף לא בחנה את תיקון חלופת האפס המתמקדת בשיפור ההסדר הנוכחי ותיקון הכשלים בו; המלצת הצוות היא על פתיחת השוק וקיום מודל תחרות בין הגופים, אולם לא מוסבר בה כיצד מודל התחרות יעלה את שיעורי האיסוף הביתיים או יתרום להפחתת עלויות, שכן מרבית העלויות ביישום החוק כוללות את עלויות האיסוף, השינוע והטיפול, מקטע אשר ברובו מופעל על ידי אותם קבלני פסולת ביתית, אשר לגביהם התחרות מוגבלת כפי שמצוין בדוח זה. מרכז השלטון האזורי ציין כי כמו במקרה של טקסטיל ונייר, חשוב לציין כי היכולת של הרשויות המקומיות להפחית כמויות פסולת ולעודד שימוש חוזר ומיחזור היא חלקית בלבד, ונסמכת במידה רבה על

²¹ אשכול רשויות מקומיות הוא סוג של איגוד ערים המוקם כדי לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו.

האסדרה ועל התמיכות של המשרד להג"ס. למשל, כמה מועצות אזוריות שהפרידו פסולת אורגנית במקור ביישובים שבתחום שיפוטן הפסיקו השנה את ההפרדה של הפסולת האורגנית לאחר ייקור בעלויות ועקב מחסור בפתרונות קצה לפסולת האורגנית. כאשר יש זרמי פסולת לגביהם אין אסדרה כל שהיא, היכולת של הרשויות לאסוף פסולת זו ולטפל בה תלויה במשתנים רבים - עלות הטיפול, קיומם ומצבם של תשתיות האיסוף, תשתיות הטיפול ועוד.

אשר לתפקיד השלטון המקומי בעניין זה, עמדת המשרד להג"ס היא כי לרשויות המקומיות יש תפקיד מהותי בהפחתת ההטמנה ובהגדלת שיעורי המיחזור של הפסולת העירונית, ובפרט במגזר הביתי. תפקיד זה נובע מהאחריות החוקית המוטלת על הרשויות המקומיות לפינוי הפסולת הנוצרת בשטחן ומהחובה לספק לתושביהן הסדרי הפרדת פסולת. לרשות המקומית יש גם יכולת להשפיע כגורם מוביל על הפרדת הפסולת למיחזור, שכן יש לה קשר ישיר עם התושבים וסל כלים לניהול הפסולת שהשלטון המרכזי אינו יכול להפעיל במקומה. דוגמה לכך היא מנגנוני "מחזור וחסוך" כגון Pay as You Throw, Save as You Throw או Unit Pricing System, שהם מכשירים כלכליים לניהול מערכים מוניציפליים של הפרדה ואיסוף של פסולת, המייצרים תמריץ כלכלי להפנמת החצנות סביבתיות. באמצעות מנגנונים אלה יצרני פסולת ומשקי בית משלמים בהתאם לכמות הפסולת המעורבת (ולעיתים גם הפסולת האורגנית) שהם משליכים; כך בית עסק או משק בית שמשליך כמות גדולה של פסולת לא מופרדת ישלם סכום גבוה יותר של אגרת טיפול בפסולת ממי שהשליך כמות קטנה יותר. כיום ברוב הרשויות המקומיות בתי העסק והתושבים אינם מודעים כלל לעלויות הטיפול המוטלות על הרשויות המקומיות, המגולמות בעקיפין בתשלומי הארנונה.

בביקורת עלה כי אף שהמשרד להג"ס הציב בתוכנית האסטרטגית יעד לשנת 2030 - להגדיל באופן ניכר את כמויות המיחזור כך ש-54% מהפסולת ו-70% מפסולת האריזות יועברו למיחזור בפועל שיעורי המיחזור בישראל נותרו נמוכים. בשנת 2023 היה שיעור הפסולת הממוחזרת כ-26% בלבד, ובשנת 2022 מוחזרו 60% מפסולת האריזות. שיעורי המיחזור בישראל אף נמוכים לעומת שיעורי המיחזור במדינות ה-OECD (כ-60% בשנת 2021). גם קצב העלייה בשיעורי הפסולת שהועברה למיחזור בשנים 2020 - 2023 לא גדל לעומת קצב העלייה בשנים קודמות, ונותר על כ-1% בשנה. בארבע השנים האחרונות המשרד להג"ס אומנם עשה פעולות ארוכות טווח שיביאו להגדלת שיעורי המיחזור בעוד כמה שנים, אך הנתונים מלמדים כי בטווח המיידי והבינוני הוא לא הצליח להטמיע את המדיניות שלו להגדלת שיעורי המיחזור.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי הגדלת שיעורי המיחזור לשיעורים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית אינה צפויה להתרחש באופן ליניארי אלא "בקפיצות", בשל פעולות שהמשרד מבצע בתחום האסדרה, כגון עדכון היעדים והסמכויות בחוקים ובתקנות, וכן עקב פעולות המשרד לחיזוק ולשיפור של תשתיות המיחזור. המשרד להג"ס ציין שהתמיכות שלו עתידות להגדיל את כמות הפסולת הממוחזרת בארץ ואת מגוון סוגי הפסולת הניתנים למיחזור. בעניין פסולת הטקסטיל מסר המשרד להג"ס כי זרם פסולת זה אינו מוסדר בחוק אחריות יצרן מורחבת^[22], וכי הוא מקדם עבודות שונות במטרה להרחיב את המידע הקיים על צריכת טקסטיל בישראל. המשרד להג"ס הוסיף כי הוא בוחן אמצעי מדיניות שונים לטיפול בזרם פסולת זה ועוקב אחר האסדרה המתהווה באיחוד האירופי, ואם היא תימצא אפקטיבית, הוא ישקול בחיוב את יישומה בארץ.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 (להלן - תשובת מרכז השלטון המקומי) כי בנתוני המיחזור שנמסרו מהלמ"ס לא הובאו בחשבון עובדות שהתגלו לאחר בדיקת הלמ"ס לגבי פסולת שנספרה כפסולת ממוחזרת, אולם בפועל הוטמנה באופן לא חוקי. נוסף על כך, הנתונים אינם מתייחסים לכמות הכוללת של פסולת האריזות, אלא רק לפסולת האריזות שיוצרו על ידי היצרנים או הובאו על ידי היבואנים שהתקשרו עם הגוף המוכר, ואילו כ-43% מהיבואנים והיצרנים של האריזות אינם מצויים בהתקשרות עם הגוף המוכר. עוד מסר מרכז

²² אחריות יצרן מורחבת (extended producer responsibility) מטילה על יצרנים ויבואנים אחריות לכל מחזור חיי המוצרים, לרבות טיפול במוצר כאשר הצרכן של המוצר כבר אינו רוצה בו. בישראל יש חמישה חוקי אחריות מורחבת העוסקים בסוגי הפסולת האלה: מכלי משקה, אריזות, ציוד חשמלי ואלקטרוני וסוללות, צמיגים, ושקיות נשיאה מפלסטיק (ההערה אינה במקור).

השלטון המקומי כי ראוי היה שהצוות הבין-משרדי שבחן את התחרותיות בשוק האריזות יכול כלכליים מן המניין את נציגי הרשויות המקומיות המושפעות באופן ישיר מההחלטת הממשלה וישמע את הציבור לפני גיבוש ההמלצות, ולא רק בשלב שבו מבוקש ליישם את ההמלצות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לשקול להשתמש בסל הכלים העומד לרשותן בנושא הפרדת הפסולת ואיסופה, כפי שהציג המשרד להג"ס, שכולל מנגנונים כלכליים באמצעותם יצרני הפסולת ומשקי הבית יכולים לשלם אגרת טיפול בפסולת בהתאם לכמות הפסולת הלא מופרדת שהם משליכים.

על משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, בסיוע המשרד להג"ס, לבחון במשותף דרכים יעילות לרתימת הרשויות המקומיות לאמץ פתרונות שיביאו להפחתת הוצאותיהן על הטיפול בפסולת ברמה העירונית מצד אחד ולהגדלת שיעורי המיחזור ברמת המדינה מצד שני. על המשרד להג"ס להמשיך לפעול להגדלת שיעורי המיחזור בכל האמצעים העומדים לרשותו, שכן אם יישמר קצב העלייה הנוכחי של שיעורי המיחזור, נראה כי יעדי המשרד להג"ס לא יגיעו לכדי מימוש, ומשבר ההטמנה יחמיר עוד יותר.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי פעל בארבע השנים האחרונות לתקן כמה חוקים. ביוני 2025 פורסם תזכיר חוק הפיקדון להערות הציבור, ותזכיר חוק האריזות נמצא בשלבים אחרונים לפני פרסום. בתיקונים לחוקים אלה מציע המשרד גם לאמץ יעדים עדכניים למיחזור ולשלב חומר ממוחזר בייצור מכלי משקה. המשרד להג"ס ציין כי תיקון לחוק שמירת הניקיון (פסולת בניין) כבר מצוי בשלב של דיונים בוועדות הכנסת, והוא כולל מתן סמכות למשרד להג"ס בסוגיית רישיון העסק. נוסף על כך פועל המשרד לחזק ולשפר את תשתיות המיחזור באמצעות תמיכות - בשלטון המקומי עבור הקמה ושדרוג של מרכזי מיחזור, ובאשכולות הרשויות עבור הקמה והרחבה של מערכי פסולת אזוריים; באמצעות הקמה ושדרוג של מפעלי מיחזור בזרמים שאינם פסולת בניין (במסגרת תוכנית ירושלים); ועוד.

מרכז השלטון האזורי מסר בתשובתו כי לא קיים הסדר חוקי שמאפשר לרשויות המקומיות להפעיל מנגנון Pay as You Throw עבור משקי הבית. הפרדת התשלום עבור פסולת ביתית ממרכיבי ארנונה אחרים הוצעה במסגרת הרפורמה הכוללת של משק הפסולת בחוק ההסדרים האחרון, אולם ככל שידוע למרכז השלטון האזורי, הנושא טרם קודם. לכן הצעת המשרד להג"ס הנוגעת למשקי הבית אינה בת-יישום בשלב זה. עבור פסולת עסקית, קיים מנגנון המאפשר חיקוק חוק עזר בדבר פסולת עודפת וגבייה מעסקים בגין חריגה מכמות מסוימת. עם זאת, כל רשות מקומית נדרשת לחוקק חוק עזר בנפרד במסלול ארוך ומייגע, והיישום מורכב ומצריך משאבים ייעודיים. לפיכך, לדעת מרכז השלטון האזורי, הכלים הקיימים כיום אינם מאפשרים לרשות המקומית ליצור שינוי של ממש בכל הנוגע לפסולת המועברת להטמנה.

הקמת מתקנים חלופיים חדשים למיון הפסולת ולטיפול בפסולת

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: כדי להפחית את כמות הפסולת המוטמנת ולהקים מתקנים חדשים שמטפלים בפסולת בשיטות טיפול המדורגות גבוה יותר בהייררכיית הטיפול בפסולת ביחס להטמנה, כפי שנקבע בתוכנית האסטרטגית, נדרשת הערכות מוקדמת. כל זאת לצד ההכרח לתת מענה למשק הפסולת עד להקמת המתקנים באמצעות הרחבה של נפחי הטמנה במטמנות הקיימות.

קיימים כמה סוגי מתקנים שאת הקמתם מקדם המשרד להג"ס: **מתקן למיון פסולת** - מתקן שאליו מוכנסת הפסולת העירונית המעורבת שמגיעה מהרשויות המקומיות ובו היא ממוינת ומופרדת לפסולת מסוגים שונים הניתנים למיחזור או לטיפול, למשל, נייר וקרטון, מתכות, פלסטיק, ופסולת עשירה בחומר אורגני. בסיום תהליך המיון החומרים האלה מועברים למיחזור או להמשך טיפול, ותוצר הלוואי של המיון מועבר להטמנה או להשבה (להלן - מתקן מיון); **מתקן לטיפול בפסולת אורגנית** - מתקן שאליו מוכנסת הפסולת (עם הרכיב האורגני) שהופרדה במתקן

המיון, ובו היא עוברת תהליך ביולוגי לפירוק ולייצוב של החומרים האורגניים (קומפוסטציה²³ או עיכול אנאירובי²⁴). בסיום תהליך הטיפול מתקבל חומר אורגני מיוצב שמועבר להטמנה²⁵ (להלן - מתקן טיפול); **מתקן להשבת אנרגייה מפסולת** - מתקן שאליו מוכנסות שאריות פסולת, שאינן כוללות את הרכיב האורגני ושלא נמצא עבורן פתרון או שוק למיחזור. במתקן מתבצעת שריפה מבוקרת ורציפה המפחיתה את המזהמים שנפלטים לאטמוספירה, ובסיומה מתקבלת אנרגייה זמינה לשימוש - חום וחשמל. החשמל מועבר לרשת החשמל²⁶. תוצר הלוואי שמתקבל ממתקן ההשבה מועבר להטמנה (להלן - מתקן השבה). שלושת סוגי המתקנים האמורים מפחיתים את הנפח ואת המשקל של תוצרי הלוואי שמועברים להטמנה, וכן מפחיתים ברמות שונות את הנזקים הסביבתיים הנובעים מהטמנתם של תוצרי הלוואי. שלושת סוגי המתקנים יכוננו בדוח "מתקנים חלופיים" או "מתקנים חדשים".

המשרד להג"ס פרסם קולות קוראים לתמיכה בהקמת מתקנים חלופיים. הבקשות להקמת מתקן באמצעות הקולות הקוראים יכוננו להלן - "היוזמות". כמה מהיוזמות הן של המדינה, של רשויות מקומיות או של גורמים פרטיים. התהליך של הקמת מתקן חדש משלב הייזום ועד לכניסת המשאית הראשונה יכול להימשך יותר מעשר שנים. התהליך כולל שלבים רבים, כגון תכנון סטטוטורי, אישור תוכניות, פרסום מכרז ובחירת מפעיל, הוצאת היתר בנייה, הקמה ובנייה, ובמקביל לכל אלה גם גיוס הון. בתהליך, המתוכנן על ידי המשרד להג"ס, מעורבים גורמים רבים, כגון רמ"י, מינהל התכנון, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה והוועדות הפועלות מטעמה, הוועדה לתשתיות לאומיות (הוות"ל), מוסדות התכנון המחוזיים והמקומיים והחשב הכללי במשרד האוצר. לא כל יוזמה להקמת מתקן חדש מגיעה לקו הגמר ומסתיימת בהקמת המתקן בפועל.

איתור קרקעות עבור הקמת מתקנים חלופיים

בהחלטת הממשלה 179 מפברואר 2023 בנושא הטיפול בפסולת נקבע כי יש לבחון הקמת מתקנים מתקדמים לטיפול בפסולת ולאתר מגרשים פוטנציאליים עבור הקמת מתקני טיפול ומיחזור פסולת ברחבי הארץ.

בחודשים פברואר עד אוקטובר 2023 ערכו רמ"י והמשרד להג"ס סקר לאיתור שטחים פוטנציאליים להקמת מתקנים חלופיים²⁷ (לא כולל שטחים למטמנות). הקריטריונים הראשוניים היו לאיתור שטחים פנויים בבעלות המדינה שזמינים בטווח המידי והבינוני, תוך צמצום פגיעה בסביבה. הסקר בוצע בארבעה מרחבים: צפון, חיפה, מרכז ותל אביב והועבר למשרד להג"ס באוקטובר 2023 להשלמת הסקר גם למרחב ירושלים והדרום (להלן - סקר הקרקעות).

בביקורת עלה כי הסקר לאיתור שטחים פוטנציאליים להקמת מתקנים חלופיים לא כלל את מרחב ירושלים והדרום, וכי עד למועד סיום הביקורת (ינואר 2025) המשרד להג"ס לא השלים את סקר הקרקעות למרחבים אלה.

המשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2024 כי כדי להשלים את הסקר גם במרחבים האמורים הוא פנה אל חברת הייעוץ שהייתה שותפה לעריכת הסקר, במטרה להשתמש באותו צוות ובאותה מתודולוגיה, ובכך לחסוך את תהליך הלמידה, אך בסופו של דבר ההתקשרות לא יצאה לפועל בגלל חוסר זמינות של הצוות האמור בחברת הייעוץ. עלתה גם האפשרות שהמשרד להג"ס יקדם את הסקר באמצעות אגף החשב הכללי במשרד האוצר ובאמצעות היועצים של חברת

²³ בעברית: הדשנה, באנגלית: Aerobic Digestion (עיכול אירובי) - תהליך ביולוגי מבוקר של פירוק החומר האורגני שבפסולת באמצעות חיידקים המתקיימים רק בנוכחות חמצן וניצול התרכובות ליצירת חומרים המשמשים לדישון ולטיוב של הקרקע.

²⁴ בעברית: עיכול לא אווירני, באנגלית: Anaerobic Digestion - תהליך עיבוד הפסולת ופירוקה באמצעות חיידקים בסביבה נטולת חמצן לחומרים המשמשים לדישון ולטיוב של הקרקע.

²⁵ מפסולת אורגנית שהופרדה במקור וטופלה במתקן טיפול ניתן לייצר קומפוסט (בעברית: דשון, זבל אורגני) לשימוש בחקלאות ובגינות.

²⁶ באירופה החום שמוצר במתקני ההשבה משמש גם לחימום בתי התושבים. בישראל עדיין לא נמצא שימוש לחום זה.

²⁷ הסקר נערך בשיתוף חברת ייעוץ וניהול וחברת אדריכלים ומתכנני ערים.

הביטוח הממשלתי, אך אפשרות זו לא יצאה אף היא אל הפועל נוכח תמונת המצב שהתבהרה במרחבים ירושלים ודרום: במרחב ירושלים - בוצע סקר חלופות במסגרת תוכנית אב לפסולת שמקודמת בעירייה ומתקצבת על ידי הקרן לשמירת הניקיון. במקביל קודמו הליכי תכנון והקמה של מתקנים והיתרים לאתרים חלופיים נוספים. במרחב דרום - מספר היוזמות להקמת מתקנים חדשים עלה על היקף ייצור הפסולת בדרום, ומינהל התכנון מתח ביקורת על הקמתם של המתקנים במרחב דרום, ולא במקומות אחרים ברחבי הארץ הקרובים למקורות ייצור הפסולת.

בסקר הקרקעות אותרו 172 אתרים שעמדו בקריטריונים הראשוניים. לאחר בחינה מפורטת של האתרים הם צומצמו ל-80 אתרים עדיפים, ואלה עברו לשלב הדיונים עם הגורמים המקצועיים. לבסוף גובשו המלצות על 33 אתרים שמתוכם 25 אתרים היו בתיעדוף נמוך ו-8 בתיעדוף גבוה.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי מתבצעים סקרים לבחינת היתכנות תכנונית, בשיתוף המחוזות הרלוונטיים ורשויות מקומיות. עוד מסר המשרד כי תקצב כמה אשכולות אזוריים עבור ביצוע של סקרי בחינת חלופות במסגרת קול קורא לתכנון סטטוטורי.

תכנון והקמה של מתקנים חלופיים

שלבי התכנון וההקמה של המתקנים החלופיים כוללים הקצאת קרקע מרמ"י וקביעת גובה התשלום לרמ"י עבור השימוש בקרקע לתקופת החכירה. כדי לקצר את הליכי הקצאת הקרקע וכדי לייצל אותם אישרה הנהלת רמ"י ביולי 2023 לקבוע מחיר אחיד לקרקע המיועדת להקמת מתקנים לטיפול בפסולת ולמיחזור שיהיו רלוונטיים במסגרת הקצאות קרקע בהליכי מכרז ובהקצאות בפטור ממכרז לרשויות המקומיות (להלן - החלטת הנהלת רמ"י מיולי 2023). בהחלטה נקבע כי מחיר דונם קרקע בפריפריה עבור הקמת מתקן טיפול בפסולת ומיחזור יהיה 170,000 ש"ח, ובמרכז הארץ - 500,000 ש"ח. בנובמבר 2024 אישרה הנהלת רמ"י לקבוע גם מחיר אחיד להקצאת קרקע למתקני השבה שיוקמו במסגרת הליך מכרזי תחרותי.

שני קולות קוראים שפרסם המשרד להג"ס במאי 2018 לתמיכה בהקמה, בשדרוג ובהפעלה של מתקני מיון הוארכו במהלך השנים וניתן להגיש בקשות במסגרתם עד סוף שנת 2026 או 2030. קול קורא נוסף שפורסם ביולי 2021 לתמיכה בהקמה, בשדרוג ובהפעלה של מתקני טיפול בפסולת עירונית הוארך עד מרץ 2025. באפריל 2022 פרסם המשרד להג"ס קול קורא לתמיכה בתכנון סטטוטורי להקמת מתקנים למיון פסולת אורגנית ומתקנים לטיפול בפסולת אורגנית (להלן - מתקני מיון וטיפול). ביולי 2023 עודכן הקול קורא לתמיכה גם בתכנון של מתקני השבה. גם המועד להגשת בקשות התמיכה לקול קורא זה הוא עד סוף שנת 2026. סך היקף התקציבים של קולות קוראים אלה הוא כ-2.3 מיליארד ש"ח.

הגופים הרשאים להגיש בקשות לקולות הקוראים לתכנון סטטוטורי הם רשויות מקומיות, איגודי ערים ואשכולות אזוריים של רשויות מקומיות. ועדת התמיכות של הקרן לשמירת הניקיון²⁸ (להלן גם - הקרן) אישרה ביולי 2024 הרחבה של הקול קורא שתאפשר לתמוך גם ביזמים פרטיים המעוניינים לקדם תכנון של מתקנים חלופיים ובינואר 2025 הוא עודכן ופורסם לציבור. מהמשרד להג"ס נמסר לצוות הביקורת בינואר 2025 כי הרחבה זו אמורה לשפר את היקף הקרקעות הזמינות לתכנון בכל רחבי הארץ, כי היא תאפשר גם לבעלי קרקע מתאימה לקדם תוכניות והיתרי בנייה למתקנים החלופיים וכן תשלם את התמונה במחוזות דרום וירושלים שבהם לא הושלם הסקר.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי כדי להוציא את משק הפסולת מהמשבר על המדינה לייצר במהירות חלופות רבות להטמנה. לשם כך יש לתמרץ את השחקנים בשוק, באמצעות יצירת הסדרים כלכליים שימשכו יזמים להשקיע בתחום.

²⁸ הקרן לשמירת הניקיון הוקמה מתוקף סעיף 10 לחוק שמירת הניקיון. מטרות הקרן הן לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה, ובכלל זה לשמירה על הניקיון, למניעת השלכת פסולת, לטיפול בפסולת ובמיחזור ולמניעת מפגעים. על פי החוק, "כספי הקרן יבואו מהיטל על הטמנת פסולת... קנסות... הקצבות מתקציב המדינה, תרומות וכל מקור אחר שנקבע לפי דין". השר להגנת הסביבה ממנה את חברי הנהלת הקרן.

בביקורת הקודמת לא הוצגו נתונים על המתקנים החלופיים. במועד ביקורת המעקב פועלים ברחבי המדינה מתקני מיון ומתקני טיפול בלבד ולא קיים מתקן השבה²⁹. בסך הכול פעילים במועד ביקורת זו 14 מתקנים חלופיים, שהפסולת מגיעה אליהם במקום להגיע ישירות להטמנה: תשעה מתקנים למיון פסולת וחמישה מתקנים לטיפול בפסולת אורגנית.

בלוח שלהלן יוצגו מספר המתקנים החלופיים הפעילים במועד ביקורת זו ומספר היוזמות להקמת מתקנים חלופיים כפי שהציג המשרד להג"ס בתוכנית היישום מנובמבר 2021. יודגש כי מספר היוזמות צפוי לגדול נוכח האפשרות להגיש הצעות להקמת מתקנים במסגרת הקולות הקוראים עד שנת 2026; המועד יוארך בהתאם לצורך.

לוח 6: מספר המתקנים החלופיים בתוכנית היישום לעומת מספרם בביקורת זו

מתקני מיון		מתקני טיפול		מתקני השבה	
פעילים	בתכנון ובהקמה	פעילים	בתכנון ובהקמה	פעילים	בתכנון ובהקמה
5	6	3	5	0	1
9	12	5	19	*0	13

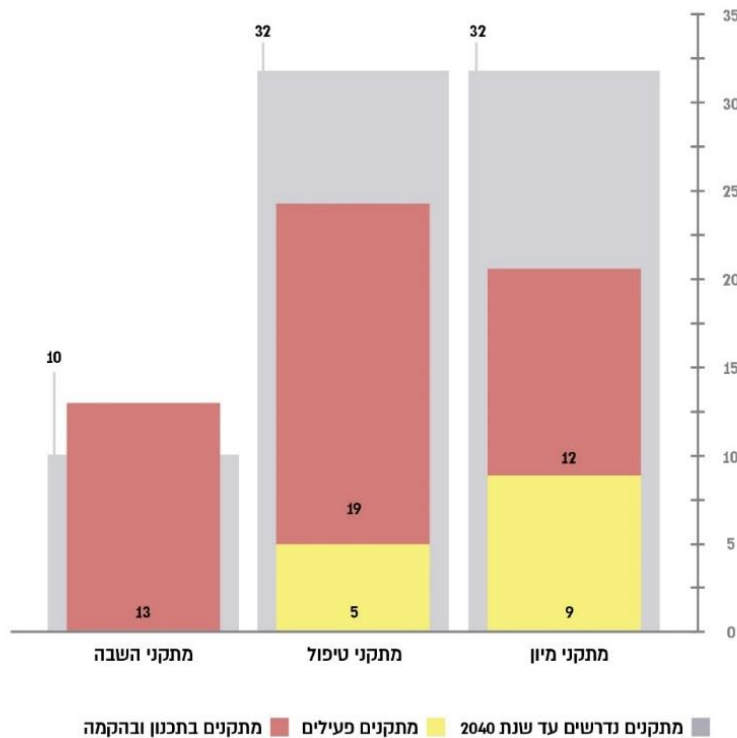
על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לא כולל מפעל שמשמש בדלק שמקורו בפסולת (RDF).

מהלוח שלעיל עולה כי מספר המתקנים החלופיים הפעילים ומספר היוזמות החדשות במועד עריכת ביקורת זו גדלו במידה ניכרת בתקופה של כשלוש שנים. מספר המתקנים החלופיים הפעילים גדל משמונה מתקנים בנובמבר 2021 ל-14 מתקנים בינואר 2025 - גידול של 75% במספר המתקנים. עוד עולה כי מאז בוצעה הביקורת הקודמת נוספו 32 יוזמות חדשות להקמת מתקנים חלופיים - תוספת של כ-267% במספר היוזמות. נכון לדצמבר 2024, המשרד להג"ס מלווה תכנון והקמה של 44 יוזמות: 12 יוזמות להקמת מתקני מיון, 19 יוזמות להקמת מתקנים לטיפול בפסולת אורגנית ו-13 יוזמות להקמת מתקני השבה.

בדיון שהתקיים במרץ 2024 במועצה הארצית הציג המשרד להג"ס את היעד התכנוני לגבי מספר המתקנים החלופיים בישראל עד שנת 2040 (להלן - המתקנים הנדרשים): 32 מתקני מיון, 32 מתקני טיפול ו-10 מתקני השבה. בתרשים שלהלן יוצגו מספר המתקנים החלופיים הפעילים, מספר היוזמות שמלווה המשרד להג"ס ומספר המתקנים הנדרשים על פי היעד התכנוני עד שנת 2040.

29 במדינה פועל מפעל שמשמש בדלק שמקורו בפסולת (RDF). מכיוון שהמפעל לא תוכנן כמתקן השבת פסולת ומכיוון שהוא מטפל בשיעור נמוך מאוד של הפסולת המיועדת להשבה הוא לא ייספר בדוח זה כמתקן השבה.

תרשים 7: מתקנים חלופיים - המצב הקיים לעומת התכנון, לפי סוג המתקן (ינואר 2025)



מהתרשים שלעיל עולה כי נכון למועד הביקורת חסרים 19 מתקנים חלופיים (11 מתקני מיון ו-8 מתקני טיפול) כדי לעמוד במספר המתקנים שנקבעו כיעד התכנוני לשנת 2040 על ידי המשרד להג"ס. עוד עולה כי מספר מתקני ההשבה המצויים בתכנון ובהקמה (13) גדול ממספר המתקנים הנדרשים (10) עד שנת 2040.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עשוי להיות פער בין התכנון לביצוע, וכי לא כל היוזמות יבשילו לכדי תוכנית מאושרת.

כל אחת מ-44 היוזמות שמקדם המשרד להג"ס מצויה בשלב תכנוני או פרויקטלי אחר על הציר הכרונולוגי של הקמת המתקן. כדי לבדוק היכן מצויה כל יוזמה על הציר הכרונולוגי מוינו 44 היוזמות לשישה שלבים עיקריים: **השלב הראשון** - שלבי תכנון ראשוניים, עד הפקדת התוכנית; **השלב השני** - שלבי תכנון מתקדמים, מהפקדת התוכנית ועד אישורה; **השלב השלישי** - תוכנית (או תב"ע - תוכנית בניין עיר) מאושרת במוסדות התכנון השונים; **השלב הרביעי** - בשלבי מכרז לבחירת זכיין; **השלב החמישי** - טיפול בהיתר בנייה; **השלב השישי** - מתקן בהקמה. במקביל להתקדמות בשלבי התכנון ועד להקמת המתקן נדרשים גם סגירה פיננסית וגיוס הון כדי להוציא לפועל את התוכנית. יודגש כי היוזמות נעות קדימה בציר הכרונולוגי כל הזמן, חלקן מתעכבות בשלב אחד יותר מאחרות וחלקן נופלות בדרך. בתרשים שלהלן יוצגו שלבי הקמת המתקנים החלופיים:

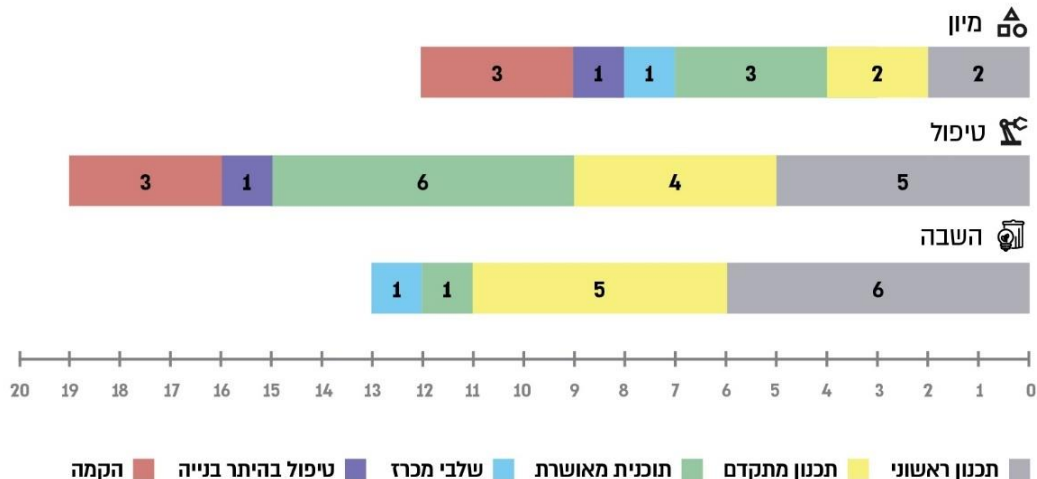
תרשים 8: הליך הקמת מתקן חלופי, על פי שלבים



על פי המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדצמבר 2024, בעת ביצוע הביקורת, 21 מ-44 היוזמות (כ-48%) היו מצויות בשלבי תכנון ראשוניים, ולא הייתה ברורה ההיתכנות ליישומן. כמו כן, רק שלושה מתקנים היו מצויים בשלבי הקמה. בתרשים שלהלן יוצגו השלבים על הציר הכרונולוגי של הליך הקמת המתקנים החלופיים שבהם מצויות 44 היוזמות, כפי שעדכן המשרד להג"ס במאי 2025:

תרשים 9: השלבים שבהם נמצאות היוזמות, לפי סוג המתקן



מהתרשים שלעיל עולה כי מדצמבר 2024 יוזמות רבות עברו לשלבים מתקדמים יותר בהליך ההקמה: התוכנית של 10 מ-44 היוזמות (כ-23%) כבר מאושרת, ו-10 יוזמות נמצאות בשלבים מתקדמים יותר - שתיים בשלבי מכרז, שתיים בשלב של טיפול בהיתר בנייה, ושישה מתקנים כבר נמצאים בשלב ההקמה.

על פי הערכה של המשרד להג"ס, שני מתקני מיון שמצויים בשלבי הקמה יחלו לפעול באמצע שנת 2026, ומתקן טיפול אחד שמצוי בשלב הקמה יחל לפעול ב-2027. על פי הערכתם, עד שנת 2030 יחלו לפעול עוד ארבעה מתקנים: שני מתקני מיון, מתקן טיפול אחד ומתקן השבה אחד.

במסגרת הדיון במועצה הארצית לתכנון ולבנייה במרץ 2024 דיווח המשרד להג"ס על אופן יישום המדיניות לטיפול בפסולת מעורבת. המשרד הציג פתרונות לטווח זמן מיידי, בינוני וארוך כולל מיקום המתקנים הנדרשים, קיבולתם ומצבם הסטטוטורי. בהחלטת המועצה הארצית מדיון זה צוין כי מהדיווח של המשרד להג"ס עולה כי חלה התקדמות, כמה מהמתקנים מצויים בהליכי בנייה, וכמה מהם בהליכי תכנון בשלבים שונים. עם זאת, עדיין קיים מחסור משמעותי בנפח הטמנה זמין ויש צורך בהקמת מתקנים נוספים למיון ולטיפול. עוד צוין כי המועצה סבורה שיש ליזום ללא דיחוי תוכניות מפורטות עבור נפח ההטמנה הנדרש ועבור המתקנים לטיפול בפסולת, וכי נכון שהמשרד להג"ס או מי מטעמו יהיה הגורם המתכנן, ובכל מקרה המשרד צריך להמשיך ולנקוט פעולות אקטיביות לקידום התכנון, בין היתר על ידי מתן תמריצים ליזמים ולרשויות מקומיות. המועצה הארצית הורתה למשרד להג"ס לגבש תוכנית אופרטיבית לקידום תכנון מתארי ומפורט, בשיתוף מינהל התכנון ומשרד האוצר, בהתייחס להיקפים הנדרשים להטמנה, לטיפול תרמי ולטיפול בחומר אורגני.

אשר למתקני מיון וטיפול, שאת הקמתם ניתן לקדם בהליך של היתר ישיר מכוח תמ"א 1 בקרקעות זמינות ביעוד תעשייה או מתקן הנדסי, הורתה המועצה הארצית למשרד להג"ס - בהתאם לסקר הקרקעות - לדאוג להתחיל את הליכי הרישוי הנדרשים לשם הקמת המתקנים בכל המחוזות בהקדם האפשרי.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי מאז התקבלה החלטת המועצה הארצית תוקנו מטרות החברה לשירותי איכות סביבה בע"מ בעקבות החלטת הממשלה 2284 מסוף אוקטובר 2024 (ראו להלן

בפרק "אסדרת משק הפסולת", ולפיכך החברה יכולה לקדם הקמת אתרי הטמנה ובכך לממש את החלטת המועצה. כמו כן, לאור מאפייני ההטמנה, משרד האוצר מצטרף להמלצה של המועצה הארצית כי המשרד להג"ס או מי מטעמו יתכננו אתרי הטמנה בעצמם, בהתאם ליעדים ארוכי טווח, בשל זמני התכנון והביצוע הממושכים. משרד האוצר סבור כי אי-הכללת אתרי הטמנה בתשתיות חיוניות בחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג-2023 הוא טעות ויש להכלילם כדי לקצר את הליכי התכנון והיזום. עוד מסר משרד האוצר כי בהמשך להחלטת המועצה הארצית, צוות משותף של נציגי משרד האוצר, המשרד להג"ס, רמ"י ומינהל התכנון גיבש תוכנית ארוכת טווח עם יעדים המבוססים על קריטריונים ליתירות תפעולית ותכנונית. משרד האוצר ציין כי היעדים התכנוניים עד שנת 2027 אושרו בממשלה בהחלטת הממשלה 2284 וכי יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הונחה להציג בדיון במועצה הארצית את צורכי התכנון של המשק עד שנת 2045 ולהביא את היעדים התכנוניים לאישור הממשלה. לדברי משרד האוצר, עד כה טרם הובאה החלטה על יעדים ארוכי טווח לדיון במועצה או לאישור הממשלה.

המשרד להג"ס פעל מאז הביקורת הקודמת לקידום מתקנים חלופיים להטמנה, כחלק מהתוכנית האסטרטגית שלו. המשרד החל לקדם 32 יוזמות חדשות להקמת מתקנים חלופיים, נוסף על 12 היוזמות שהוא קידם מאז תוכנית היישום. 45% מהיוזמות המתוכננות (20 מ-44) נמצאות בשלבים המתקדמים של ההליך. עם זאת, המשרד להג"ס עדיין נדרש לקדם עוד 19 מתקנים חדשים כדי לעמוד ביעדים התכנוניים שהציג עד לשנת 2040. במועד הביקורת אין ודאות לגבי מספר המתקנים שיוקמו, שכן 55% (24 מ-44) היוזמות המתוכננות (4 מתקני מיון, 9 מתקני טיפול ו-11 מתקני השבה) נמצאות בשלבי תכנון. המתקנים המתוכננים צפויים להביא בטווח הזמן הרחוק לגידול בכמות הפסולת המגיעה למיחזור ולהקטנת כמות הפסולת המוטמנת. למהלך זה של פיתוח מואץ של מספר רב של מתקני תשתית יש פוטנציאל להביא למהפך במשק הפסולת בישראל ובלבד שהמתקנים יוקמו על פי לוחות הזמנים המתוכננים, בפריסה ארצית מאוזנת ובהתאם לקיבולת הנדרשת.

המחסור החמור במתקני מיון וטיפול מחייב את הרשויות המקומיות לבחון הקמת מתקנים חלופיים למיון הפסולת שהן מייצרות ולטיפול בה - מתקנים שישרתו אותן ויסייעו בהפחתת כמויות הפסולת שעליהן לשנע ולהטמין. המחסור במתקנים מחייב גם שיתוף פעולה בין כל הגורמים המעורבים לצורך זירוז ההקמה של המתקנים החסרים. על מינהל התכנון, רמ"י, משרד האוצר והרשויות המקומיות שבתחומן מקודמות יוזמות להקמת מתקנים, להירתם למהלך שמקדם המשרד להג"ס ולסייע לו בכל דרך בהגדלת מספר המתקנים הנדרשים ובהאצת הטיפול במתקנים המתוכננים לרבות באמצעות קידום תוכניות מפורטות של אתרים בתיעדוף גבוה וקידום הליכי הרישוי הנדרשים להקמת המתקנים.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי הוא פועל על פי תוכנית עבודה סדורה וממוקדת להקמתם של מתקני תשתית לטיפול בפסולת בכל רחבי הארץ, ובהתאם להנחיית המועצה הארצית. המשרד להג"ס ציין כי הוא מקדם באופן אקטיבי את נושא מתקני התשתית, באמצעות ייזום תוכניות ותמיכה ברשויות מקומיות וביזמים פרטיים בהליכי התכנון וההקמה. כמו כן, הוא מקדם ויוזם תוכניות בוות"ל, פרסם נוהל להסמכת יזמים בוות"ל ומשתף פעולה עם אגף התקציבים במשרד האוצר לקידום התוכניות במכרזי PPP^[30]. המשרד להג"ס הוסיף כי כלל הפעולות שלו הביאו לעלייה שלא הייתה כמותה במספר המתקנים הפועלים כיום, לעלייה במספר ובקצב של המתקנים המקודמים בוות"ל ובוועדות התכנון ולגידול במספר ההליכים להוצאת היתרי בנייה. עוד מסר המשרד כי עדיין נדרשים מתקני תשתית נוספים, "ולשם כך אכן נדרש שיתוף הפעולה של כל הגורמים [המעורבים] והמשרד משוכנע שכך יהיה".

קיצור של Public Private Partnership - הכוונה להסכמים ארוכי טווח במסגרתם המגזר הציבורי מעביר למגזר הפרטי את האחריות לספק את התשתית, המוצר או השרות הציבורי, לרבות פעולות ההקמה, מימון, תפעול ותחזוקה, תוך ניצול היתרונות של המגזר הפרטי, לרבות יכולתו לנצל טוב יותר את הפוטנציאל הכלכלי של הנכס. בתמורה, המגזר הפרטי מקבל תשלומים לפי קריטריונים של תפוקות המוגדרים מראש (ההערה אינה במקור).

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי נדרשת הקמת מתקנים חלופיים למיון פסולת על ידי הרשויות המקומיות.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי הוא פועל בשיתוף פעולה עם המשרד להג"ס ועם גורמים נוספים בכל הנוגע להיבט התכנוני לקידום תוכניות לאתרים למיון פסולת ולטיפול בה. עוד מסר מינהל התכנון בתשובתו כי כדי לעודד הקמה של מתקנים חלופיים, הוא קידם את הסדרתו של מסלול היתרים בפרק הפסולת של תמ"א 1, המאפשר להקים מתקנים אלה בשטחים שמיועדים לתעשייה ולמתקנים הנדסיים בהליך של היתר ישיר, ללא צורך בהכנת תוכניות מפורטות. במרכז הארץ קודמה במסלול זה הקמת מתקן לטיפול אנארובי בפסולת.

הקצאת כספים מהקרן לשמירת הניקיון עבור יישום התוכנית האסטרטגית

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: חוק שמירת הניקיון קובע כי הכספים שיתקבלו מהיטל ההטמנה³¹ ייכנסו לקרן לשמירת הניקיון ויתנהלו בחשבון נפרד. כספים אלה ישמשו לפיתוח של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת שפגיעתם בסביבה פחותה מזו של ההטמנה, להקמתם, ליעולם ולעידוד השימוש בהם.

בדוח מבקר המדינה על כספי הקרן שפורסם בשנת 2022³² (להלן - הדוח על הקרן) עלה כי מתוך ארבעה חשבונות של הקרן, כ-92% מהכנסות הקרן בשנת 2020 היו מחשבון היטל ההטמנה שבו מנוהלים תקבולי הקרן מהיטל ההטמנה, והם עמדו על סך 545.2 מיליון ש"ח. בסוף שנת 2020 העודף המצטבר של הקרן הסתכם בכ-3.22 מיליארד ש"ח³³. בדוח על הקרן המליץ מבקר המדינה כי המשרד להג"ס והנהלת הקרן יפעלו למימוש יתרות הקרן בדרך שתביא לצמצום הפסולת המוטמנת ולעמידה ביעדי הקמת הקרן.

בסוף שנת 2024 הייתה היתרה הכוללת בחשבון הקרן, שהכנסותיו מהיטל ההטמנה, כ-3.36 מיליארד ש"ח; 2.64 מיליארד ש"ח מיתרת הקרן הם יתרות בהזמנות והתחייבויות של הקרן לתשלומים עתידיים; מכאן שבסוף שנת 2024 הייתה יתרת המזומן של הקרן מחשבון ההטמנה, הפנויה להקצאות תקציביות חדשות - 720 מיליון ש"ח. בשנים 2021 - 2024 היו הכנסות הקרן מהיטל ההטמנה כ-2.41 מיליארד ש"ח. על פי נתונים שהעביר המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה במאי 2025, הוא הוציא בשנים 2021 - 2024 כ-951 מיליון ש"ח מכספי הקרן עבור יישום התוכנית האסטרטגית והקצה כ-4.6 מיליארד ש"ח נוספים עבור יישומה עד שנת 2030. להלן פירוט תשלומי הקרן בשנים 2021 עד 2024 עבור יישום התוכנית³⁴:

לוח 7: הכנסות הקרן מהיטל הטמנה והוצאותיה בגין יישום התוכנית האסטרטגית, 2021 - 2024 (באלפי ש"ח)

הפריקט	2021	2022	2023	2024
סה"כ הכנסות מהיטל ההטמנה פירוט ההוצאות:	567,446	570,485	619,882	648,839
מתקני מיון	62,409	96,232	98,477	83,320
מתקני טיפול	1,574	1,025	120,500	118,564
מתקני השבה	2,657	90	3,757	3,989
קידום מיחזור	102,444	55,478	110,710	89,583
סה"כ הוצאות	169,084	152,825	333,444	295,456
שיעור ההוצאות מההכנסות	30%	27%	54%	46%

המקור: המשרד להג"ס.

³¹ חובת תשלום ההיטל מוטלת בחוק שמירת הניקיון על מפעיל אתר לסילוק פסולת. בפועל הרשות המקומית משלמת את סכום ההיטל לקבלן הפינוי או ישירות למטמנה.

³² מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2022**, "הקרן לשמירה על הניקיון - היבטים כספיים", עמ' 1859 - 1912.

³³ המשרד להג"ס ביקש בתשובתו לתקן נתון זה ל-2.5 מיליארד ש"ח.

³⁴ הכוונה לתמיכת הקרן בהקמת המתקנים החלופיים ובהפעלתם וכן בתמיכתה לקידום המיחזור.

מהלוח שלעיל ניתן ללמוד כי הוצאות הקרן בשנים 2023 ו-2024 עבור יישום התוכנית האסטרטגית - ובכלל זה פעולות לקידום המיחזור והקמת מתקנים ותמיכה בהם - היו כ-629 מיליון ש"ח, לעומת כ-322 בשנים 2021 ו-2022 - עלייה של כמעט פי שניים. עם זאת, הגם ששיעור ההוצאות מההכנסות גדל מ-30% ו-27% בשנים 2021 ו-2022 הוא עדיין עומד על 54% ו-46% בשנים 2023 ו-2024. כאמור, הקרן הקצתה סך של כ-4.6 מיליארד ש"ח להוצאות עתידיות בגין יישום התוכנית האסטרטגית עד שנת 2030.

הוצאות הקרן השנתיות עבור פעולות לקידום המיחזור בשנים 2021 - 2024 נעו אומנם בין 55 מיליון ש"ח לכ-111 מיליון ש"ח, אך בפועל המשרד להג"ס לא עמד ביעדי הגדלת המיחזור שקבע.

היקף התשלומים של הקרן עבור יישום התוכנית האסטרטגית גדל מאוד בשנים 2021 - 2024, וההקצאות עד שנת 2030 גדולות אף יותר. הוצאות הקרן עבור המתקנים החלופיים שאותם מלווה המשרד להג"ס הן הוצאות ארוכות טווח, ועל כן התשלומים נפרסים על פני שנים. נוסף על כך, מרבית המתקנים מצויים כיום בשלבי תכנון, וההוצאות הכספיות עבור התכנון נמוכות באופן יחסי. עלויות הקמת המתקנים צפויות להיות גבוהות מאוד, ועל כן בשלבי ההקמה הוצאות הקרן צפויות לגדול במידה ניכרת.

עם זאת, נמצא כי יתרת הקרן בסוף שנת 2024 (3.36 מיליארד ש"ח) היא גבוהה. לצד זאת, יצוין כי כ-79% מיתרת הקרן (2.64 מיליארד ש"ח) כוללים התחייבויות לתשלומים עתידיים. משכך, יתרת המזומן, הפנויה להקצאות תקציביות חדשות, היא 720 מיליון ש"ח, שהם כ-21% בלבד מהיתרה הכוללת.

יישום התוכנית האסטרטגית יתרום למימוש היעד העיקרי של הקרן והדבר מחדד את החשיבות לביצוע בקרה ומעקב אחר יישום התוכנית.

העברות כספים מקופת הקרן לתקציב המדינה : בדוח על הקרן נמצא כי בשנים 2016 - 2020 העבירה הקרן 1.66 מיליארד ש"ח מכספי החשבון של היטל ההטמנה לתקציב המדינה כנגד "הרשאה להתחייב"³⁵. מבקר המדינה העיר בדוח זה כי הקרן שימשה מקור תקציבי למימון פעולות הממשלה, שלא על פי ייעודה, וכי על משרד האוצר, על המשרד להג"ס ועל הנהלת הקרן לפעול לגיבוש החזר יתרות אלה לשם עמידת הקרן בהוראות חוק שמירת הניקיון.

בדוח מבקר המדינה על הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2023³⁶ נבחן ניהולן של קרנות הון ממשלתיות. בדוח זה צוין כי אף שמבקר המדינה העיר בדוח על הקרן על הסטת תקציבי הקרן לטובת שימושים אחרים החורגים ממטרות הקרן, נמצא כי גם בשנים 2021 - 2023 כספי הקרן לא נוצלו לייעודן, ותקציבים בסך כולל של מאות מיליוני שקלים הוסטו למטרות אחרות מהמוגדר בחוק. לא זו בלבד אלא שהשימוש בכספים נעשה ללא מנגנון אחיד ובהתאם להחלטות של דרגים שונים אגב פגיעה במטרות שלשמן הוקמה ויוחדה הקרן. בדוח זה המליץ מבקר המדינה כי מנהלי קרנות ההון, ובהן הקרן לשמירת הניקיון, יגבשו תוכנית סדורה של היקף הכספים הנדרשים מהקרנות על פני זמן ובתרחישים שונים וידאגו לאישור שלה ממקבלי ההחלטות הרלוונטיים. עוד הומלץ כי מנהלי קרנות ההון יפעלו למימושן של קרנות ההון בהתאם למטרות שלשמן הוקמו וינמקו לפני מקבלי ההחלטות את הסיבות לניצולן החלקי כדי למנוע פגיעה בתקציבן במשך הזמן.

בינואר 2024 הגישו מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי בישראל עתירה לבג"ץ³⁷ נגד שרי האוצר והגנת הסביבה ומשרדיהם ונגד הנהלת הקרן לשמירת הניקיון. כשלושה שבועות לאחר מכן

³⁵ תקציב הרשאה להתחייב - מתוך תקציב המדינה - הוא הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו בשנה מסוימת עבור השנים הבאות.

³⁶ מבקר המדינה 75, דוח שנתי 75 - מאי 2025 "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.23 - קרנות הון ממשלתיות".

³⁷ בג"ץ 139/24 מרכז השלטון המקומי בישראל ומרכז השלטון האזורי בישראל נ' השרה להגנת הסביבה, המשרד להגנת הסביבה, שר האוצר, משרד האוצר, הנהלת הקרן לשמירת הניקיון ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, 4.1.24.

ביקשו העותרים מבית המשפט לתת צו ביניים שימנע ממשלת ישראל לאשר מתן הלוואות מכספי הקרן "ככל שהלוואות שדבר אישורן מבוקש אינן מיועדות לקיום מטרות הקרן, או למצער להימנע מלאשר מתן הלוואות כאמור". הבקשה הוגשה בעקבות החלטות ממשלה³⁸ שהתקבלו בשנים 2023 - 2024 בעניין מתן הלוואות על סך של 820 מיליון ש"ח מהקרן לטובת שימוש משרדי הממשלה למימון תקציב המדינה ולטובת תגמול לחיילים ששירתו במלחמת חרבות ברזל.

בהמשך החליט בג"ץ שלא להיעתר לבקשה למתן צו ביניים³⁹. בפרוטוקול ישיבת הנהלת הקרן בדצמבר 2024 בעניין בקשת משרד האוצר צוין כי לנוכח החלטת בית המשפט אין מניעה, עד להכרעה בעתירה, להשתמש בכספי הקרן כנגד הרשאה להתחייב של האוצר בכפוף להתחייבות להשיב את המצב לקדמותו ככל שהעתירה תתקבל. כלומר האוצר יידרש להשיב את הכספים במזומן לקרן. בדיון אישרה ההנהלה המרה של 820 מיליון ש"ח מיתרת תקציב המזומן של הקרן לתקציב הרשאה להתחייב.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי הקרן לשמירת הניקיון היא קרן תקציבית שהרישום החשבונאי שלה מנוהל ביחד עם תקציב המדינה. השימוש בכספי הקרן בהתאם למטרותיה נעשה באמצעות יצירת התחייבויות על בסיס תקבולי הקרן, ודי בקיומו של תקציב שווה ערך לתקבולים כדי לאפשר את הגשמת המטרות שלשמן נצבר הכסף בקופת הקרן. עוד מסר המשרד להג"ס כי בפברואר 2025 הוגשה תגובה מקדמית על עתירה מטעם המדינה (משרד האוצר והמשרד להג"ס), ועל פיה במקרה של הצטברות יתרות מזומן בקרן, אין מניעה שהנהלת הקרן תעבירן לשימוש אוצר המדינה כנגד קבלת תקצוב בדמות "הרשאה להתחייב". המרת הכספים היא שינוי רישומי בלבד של הדרך שבה נשמר הכסף בחשבון הקרן, בלי לפגוע בפעילותה השוטפת, היא אינה חורגת מהשימוש החוקי בכספי הקרן, ואין בה כדי לשנות את הגשמת מטרות הקרן וייעוד כספיה או להשפיע על כך. הסכום שהופקד בקרן עומד לרשותה, גם אם באופן רישומי אחר. דיון בעתירה התקיים במרץ 2025. נכון למאי 2025 טרם ניתן פסק דין בעתירה.

בתשובת משרד האוצר נמסר כי כפי שפורט בתגובה על העתירה, המשרד מעמיד "הרשאה להתחייב" עבור כל תקציב מזומן המשמש למטרות אחרות בתקציב המדינה ואין כל פגיעה ביכולת ההתחייבות או הביצוע של הקרן.

נכון למועד הביקורת, העברות המזומן מהקרן למשרד האוצר משנת 2016 ועד 2024 בגין הרשאה להתחייב מסתכמות בכ-3.08 מיליארד ש"ח.



נמצא כי יתרת הקרן בסוף שנת 2024 (3.36 מיליארד ש"ח) היא גבוהה. לצד זאת, יצוין כי כ-79% מיתרת הקרן (2.64 מיליארד ש"ח) כוללים התחייבויות לתשלומים עתידיים. משכך, יתרת המזומן, הפנויה להקצאות תקציביות חדשות היא 720 מיליון ש"ח, שהם כ-21% בלבד מהיתרה הכוללת. עוד נמצא כי משנת 2016 ועד 2024 בוצעו העברות מזומן מיתרת הקרן למשרד האוצר בהיקף כולל של כ-3.08 מיליארד ש"ח ובאופן זה כספי הקרן אינם משמשים לייעודם. לצד האמור, יצוין כי הכספים הועברו כנגד הרשאות להתחייב. כמו כן, הקרן הקצתה סך של כ-4.6 מיליארד ש"ח להוצאות עתידיות בגין יישום התוכנית האסטרטגית עד שנת 2030.

כן עולה מנתוני הקרן כי בשנים 2021 - 2024 שולמו מהקרן כ-951 מיליון ש"ח עבור יישום התוכנית האסטרטגית. ככל שהתקדם יישומה של התוכנית האסטרטגית, כך גדל היקף מימוש יתרות הקרן, והוצאותיה עבור יישום התוכנית גדלו מכ-322 מיליון ש"ח בשנים 2021 - 2022 לכ-629 מיליון ש"ח בשנים 2023 - 2024, בפרט עבור הקמת המתקנים החלופיים. עם זאת, הגם

³⁸ החלטת הממשלה 1023, "הוקרה, סיוע ותגמול לחיילים ששירתו בתקופת הלחימה במלחמת "חרבות ברזל" (3.11.23) סעיפים 7 - 8. והחלטת הממשלה 1226, "הוקרה, סיוע ותגמול לחיילי מילואים המשרתים במלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטת ממשלה (1.1.24) סעיף 9. החלטת הממשלה 1292, "הקרן לשמירת הניקיון" (14.1.24).

³⁹ ב-22.1.24 החליט בית המשפט כי הוא לא נעתר לבקשה והורה להגיש במסגרת התגובות המקדמיות לעתירה גם את התגובות לבקשה לצו הביניים.

ששיעור ההוצאות מההכנסות גדל בשנים 2021 ו-2022 מ-30% ו-27% הוא עדיין עומד על 54% ו-46% בשנים 2023 ו-2024.

על הנהלת הקרן להמשיך לפעול ליישום התוכנית האסטרטגית - לקידום המיחזור ולהקמת מתקנים חלופיים שיקדמו את צמצום ההטמנה ואת הטיפול במשק הפסולת - ובכך לממש את יעדי הקרן.

על משרד האוצר, המשרד להג"ס והנהלת הקרן לוודא שהכספים שהועברו מהקרן לשימוש אוצר המדינה בשנים קודמות בדמות "הרשאה להתחייב" יוחזרו אליה וישמשו רק עבור יעדי הקרן, בהתאם להוראות החוק.

שינוע הפסולת מהרשויות

לשינוע של פסולת מכל קצוות הארץ יש מחיר כלכלי גבוה וגם מחיר סביבתי המתבטא בעומס בדרכים, בתאונות דרכים ובפליטות מזהמים.

משרד מבקר המדינה בדק בביקורת המעקב אם המשרד להג"ס פועל למציאת פתרונות אזוריים למיון פסולת ולטיפול בה בסמוך למקום היווצרות הפסולת, ומהו אופן פריסת המתקנים החלופיים שהוא מקדם ברחבי המדינה. בנוסף נבדק אם הרחיב המשרד להג"ס הובלת פסולת באמצעות רכבת לאתרים נוספים.

פתרונות אזוריים למיון פסולת ולטיפול בפסולת

הביקורת הקודמת

הליקוי בדוח הקודם: בביקורת הקודמת עלה כי 68% מהפסולת המיוצרת בישראל מוטמנת בדרום הארץ. בשנת 2020 הוטמנו בדרום כ-3.15 מיליוני טונות אשפה מתוך 4.66 מיליוני טונות אשפה שנאספו בכל הארץ.

ההמלצה בדוח הקודם: משרד מבקר המדינה המליץ למשרד להג"ס בביקורת הקודמת לפעול למציאת פתרונות אזוריים לטיפול בפסולת ולהקטנת נפחה בסמוך למקום היווצרותה. פתרונות כאלה יפחיתו את העלויות של הרשויות המקומיות עבור שינוע הפסולת ויצמצמו את הנזקים הסביבתיים.

תגובת הגוף המבוקר על הדוח הקודם: המשרד להג"ס מסר בדצמבר 2022 כי הוא פועל להקמה של מתקנים מתקדמים לטיפול בפסולת בפריסה ארצית התואמת את צורכי ייצור הפסולת ובקרבה למקום היווצרות הפסולת כדי לחסוך את הובלת הפסולת למרחקים. המשרד מסר כי הוא פרסם מסלולי תמיכה לרשויות מקומיות להקמת מתקנים חלופיים, אך עם זאת, יש היענות נמוכה מצד רשויות מקומיות בשל תופעת נמבי"י⁴⁰.

ביקורת המעקב

מהממצאים שהובאו בפרקים שלעיל, שעסקו במצב המטמנות ובהגדלה של שטחי ההטמנה, עולה כי סגירת המטמנה ביהודה ושומרון תביא לכך שמשאיות נוספות מהרשויות המקומיות באזור זה יעלו על הכבישים לשינוע הפסולת בדרום. גם הרחבת שטחי ההטמנה שצפויה בשנים הקרובות מתמקדת במטמנות המצויות בדרום הארץ.

להלן תוצג פריסת 14 המתקנים החלופיים הפעילים ופריסת 44 היוזמות להקמת המתקנים החלופיים שהמשרד להג"ס מקדם נכון לינואר 2025, לפי מחוזות:

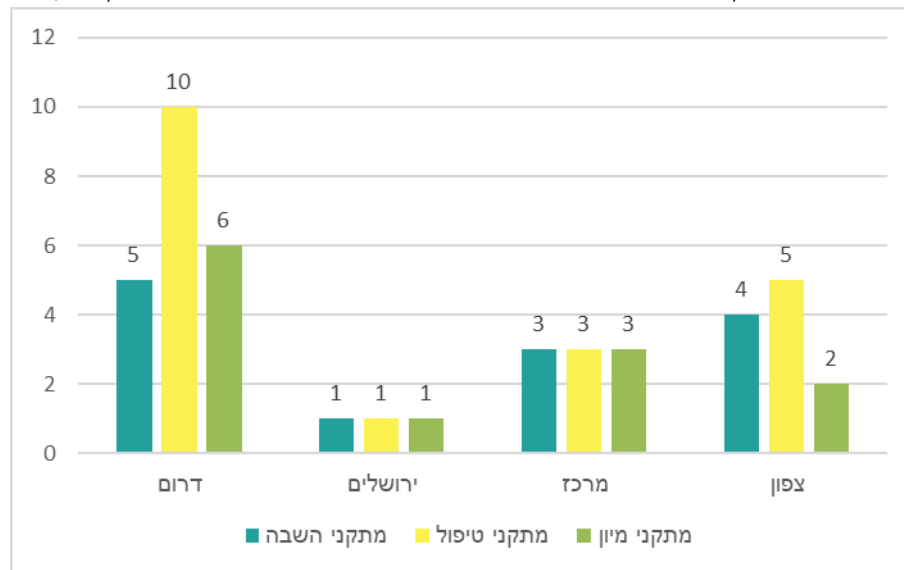
⁴⁰ ראשי תיבות של "נגד מיקום בחצרי": כינוי להתנגדות של תושבים להקמת פרויקטים חדשים קרוב לסביבת מגוריהם בשל חשש ממטרדים, כמו רעש, זיהום אוויר, קרינה, או בשל חשש לפגיעה ברמת האוכלוסייה במקום. מבוסס על המונח הלועזי NIMBY (Not In My Back Yard).

לוח 8: פריסת המתקנים החלופיים הפעילים והמתוכננים, לפי מחוזות⁴¹, ינואר 2025

מחוז	מתקני מיון		מתקני טיפול		מתקני השבה		סה"כ
	פעילים	בתכנון ובהקמה	פעילים	בתכנון ובהקמה	פעילים	בתכנון ובהקמה	
צפון	3	2	1	5	0	4	15
מרכז	4	3	2	3	0	3	15
ירושלים	1	1	0	1	0	1	4
דרום	1	6	2	10	0	5	24
סה"כ	9	12	5	19	0	13	58

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 10: פיזור המתקנים החלופיים המתוכננים לפי מחוזות ולפי סוג המתקנים, ינואר 2025



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ומהתרשים שלעיל עולה כי רק שלושה מ-14 המתקנים שהיו פעילים בינואר 2025 (כ-20%) נמצאים בדרום הארץ (מתקן מיון אחד ושני מתקני טיפול), ואילו 11 מתקנים (כ-80%) פועלים ביתר חלקי הארץ (במחוז צפון - שלושה מתקני מיון ומתקן טיפול אחד, במחוז מרכז - ארבעה מתקני מיון ושני מתקני טיפול ובמחוז ירושלים - מתקן מיון אחד). עוד עולה כי היוזמות להקמת מתקנים חלופיים מקודמות בכל רחבי המדינה, אף שכמחצית מהן (21 מ-44, 48%) מקודמות בדרום הארץ, והן צפויות להביא לאיזון מסוים ביחס לפריסת המתקנים הפעילים.

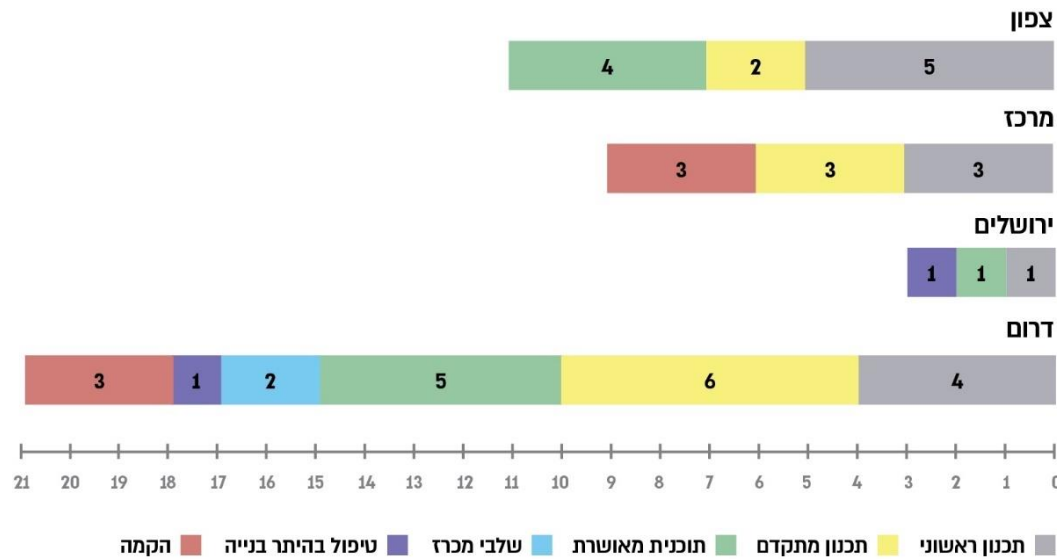
המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי המתקנים הפעילים משקפים את המחסור בתוכניות שאפיין את העבר בעיקר במחוזות הצפון, חיפה, מרכז, תל אביב וירושלים. בפועל מקודמות יוזמות רבות בכל רחבי הארץ שיצמצמו את השינוע לדרום, לעומת המצב כיום. עוד מסר המשרד כי עם הקמת המתקנים שנמצאים בשלבי תכנון, פריסת המתקנים בכל רחבי המדינה צפויה להשתפר עוד יותר.

המרכז לשלטון האזורי מסר בתשובתו כי המחיר האחיד שקבעה רמ"י להקמת מתקנים מהווה חסם לקידום הקמת המתקנים על ידי הרשויות המקומיות, ואף מייצר עדיפות להקמת מתקנים בפריפריה, ולא במקום היווצרות הפסולת. המרכז לשלטון האזורי הוסיף כי פנה בעניין זה להנהלת רמ"י אך לא קיבלו את התייחסותה.

להלן פירוט השלבים שבהם נמצאות היוזמות להקמת המתקנים בחלוקה למחוזות:

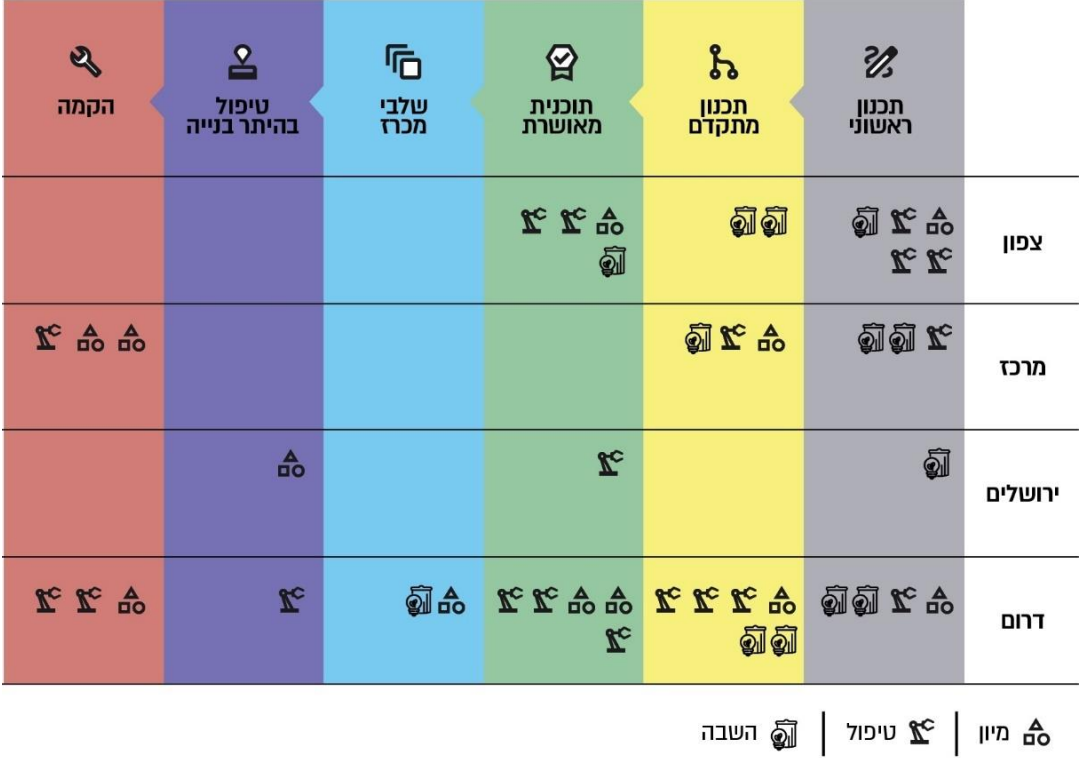
⁴¹ בדוח זה יאוחדו הנתונים הנוגעים למחוזות צפון וחיפה ויוצגו כמחוז צפון. כן יאוחדו הנתונים הנוגעים למחוזות מרכז ותל אביב ויוצגו כמחוז מרכז.

תרשים 11: השלבים שבהם נמצאות היוזמות, לפי מחוזות



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 12: פירוט סוגי המתקנים החלופיים, על פי שלבים, לפי מחוזות



השבה | טיפול | מיון

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשימים שלעיל עולה כי היוזמות המקודמות בצפון הארץ נמצאות בשלבים התחלתיים לעומת היוזמות במחוזות אחרים, וכי 10 מ-24 היוזמות שנמצאות בשלבי תכנון (ראשוניים ומתקדמים) נמצאות בדרום הארץ. כמו כן, היוזמה להקמת מתקן השבה במחוז דרום נמצאת בשלב מתקדם, לעומת יוזמות להקמת מתקני השבה ביתר חלקי הארץ.

בביקורת הקודמת עלה כי 68% מהפסולת המיוצרת בישראל מוטמנת בדרום הארץ. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה חלקית. אומנם לא חל שינוי בכמות הפסולת המשונעת להטמנה בדרום הארץ, ושיעורה מכלל הפסולת המוטמנת במדינה נותר 68%, אך מאז הביקורת הקודמת הביא המשרד להג"ס לפתיחתם של ארבעה מתקנים חלופיים בצפון הארץ ובמרכזה מתוך ששת המתקנים החדשים שנפתחו (מתקן טיפול אחד ושני מתקני מיון במרכז הארץ ומתקן מיון אחד בצפון). כמו כן, כמחצית (23) מ-44 היוזמות המקודמות על ידי המשרד להג"ס להקמת מתקנים חלופיים הן בצפון הארץ ובמרכזה - סמוך למקום היווצרות הפסולת. ככל שיוקמו יותר מתקנים חלופיים בסמוך למקום היווצרות הפסולת, כך יצומצמו ההשפעות הסביבתיות של שינוע הפסולת למרחקים.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי הציג במועצה הארצית מתווה לניהול נפח ההטמנה, שעל פיו מרבית הפסולת להטמנה תועבר לדרום, ומצב זה לא ישתנה. המשרד להג"ס הדגיש כי לא הציג מצג שעל פיו כמות הפסולת שתועבר לדרום תקטן.

המשרד להג"ס פעל לקדם הקמה של מתקנים חלופיים לטיפול בפסולת בכל רחבי הארץ. כדי להפחית את כמות הפסולת המשונעת לדרום הארץ ולהגדיל את כמות הפסולת המטופלת בסמוך למקום היווצרותה, על המשרד להג"ס להמשיך לפעול לקידום הקמת המתקנים החלופיים לטיפול בפסולת בכל המחוזות. כמו כן, עליו ליזום, לקדם ולעודד הקמת יותר מתקנים בצפון הארץ ובמרכזה, כדי להפחית את כמות הפסולת המשונעת לדרום הארץ, אם להטמנה ואם למיון ולטיפול במתקנים החלופיים.

מידת תיקון הליקוי - פתרונות אזוריים למיון פסולת ולטיפול בפסולת



שינוע הפסולת באמצעות רכבת

החברה הממשלתית רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל) מספקת שירותי הובלה בפריסה ארצית למגוון רחב של לקוחות. חטיבת המטענים של רכבת ישראל משנעת מטענים וחומרי גלם, ובהם גם פסולת, באמצעות רכבות המשא שלה (להלן - הרכבת). כאמור, הרכבות המובילות בקרונותיהן פסולת ממרכז הארץ להטמנה במטמנת אפעה, השוכנת במישור רותם בדרום הארץ, חוזרות למרכז הארץ, ובקרונותיהן מועמס חול לצורכי בנייה בכל רחבי הארץ.

הביקורת הקודמת

הממצא בדוח הקודם: בביקורת הקודמת עלה כי מטמנת אפעה היא המטמנה היחידה בארץ הקולטת פסולת שמשונעת אליה באמצעות רכבת.

ההמלצה בדוח הקודם: משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד להג"ס לשקול להרחיב את הובלת פסולת באמצעות רכבת לאתרים נוספים כדי לשמור על הסביבה. גם לרשויות מקומיות הומלץ לבחון אפשרות זו כחלופה לשינוע הפסולת באמצעות משאיות.

תגובת הגוף המבוקר על הדוח הקודם: המשרד להג"ס מסר בדצמבר 2022 כי לפתרונות קצה ארציים נכון לשלב יותר הובלה מסילתית ככל הניתן. עוד הוא ציין כי "יש להביא בחשבון שיכולת תחנות המעבר להשתמש ברכבת תלויה בזמן הפס שמוקצה להם ובהבטחת רציפות השירות".

ביקורת המעקב

מסוף ההעמסה היחיד בארץ שממנו משונעת פסולת ברכבת הוא מסוף בני ברק, ואליו הפסולת מגיעה במכולות בעיקר מתחנות מעבר בגוש דן. הרכבת פורקת את מכולות הפסולת במסוף צפע המרוחק כ-4.5 ק"מ ממטמנת אפעה, ומשם מובלות מכולות הפסולת באמצעות משאיות להטמנה במטמנת אפעה. הרכבת יוצאת ממסוף בני ברק לכיוון מטמנת אפעה פעמיים ביום, בשעה 8:00 בבוקר ובשעה 8:00 בערב, ויוצאת חזרה לבני ברק בשעות 11:00 בבוקר ו-5:00 אחר הצהריים, כשבקרונות מועמס חול. הרכבת מובילה את הפסולת חמש פעמים בשבוע.

ב-11.10.23, ימים אחדים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הוחלט במשרד להג"ס לתגבר את מערך שינוע הפסולת באמצעות הרכבת. ההחלטה התקבלה נוכח המורכבות שנגרמה בניהול משק הפסולת במדינה בעקבות המלחמה. גיוס מסיבי של כוח אדם לשירות מילואים גרם בכל הארץ למחסור בעובדים המועסקים בפינוי פסולת ולמחסור במשאיות להובלת הפסולת, והם הובילו לקשיים ולייקור העלויות לרשויות המקומיות. גם החשש של הצטברות מפגעים תברואתיים שהיו עלולים לפגוע בבריאות הציבור והסביבה כתוצאה מאי פינוי פסולת ביתית הוביל לקבלת החלטה זו. בהחלטה נקבע כי תגבור השירות יהיה בעלות כוללת של 2 מיליון ש"ח.

בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 תוגברה תנועת הרכבות להובלת פסולת מצפון הארץ וממרכזה למטמנת אפעה (להלן - תקופת התגבור). בחודשים אלה הגדילו את כמויות הפסולת המשונעת ברכבת, הפעילו מסוף מטענים נוסף בחיפה ותגברו את תדירות הרכבות ממסוף בני ברק.

משרד מבקר המדינה פנה למשרד להג"ס, לרכבת ישראל ולמטמנת אפעה לקבלת נתוני ההובלה ברכבת בשנת 2023. הנתונים שהתקבלו במשרד מבקר המדינה⁴² מגופים אלה לא היו זהים. להלן הנתונים שהתקבלו מכל אחד מהגופים:

לוח 9: נתוני הובלת הפסולת באמצעות רכבת למטמנת אפעה (באלפי טונות), 2023

סה"כ שנתי	ינואר עד ספטמבר (ימי שגרה)		אוקטובר עד דצמבר (תקופת התגבור)		סה"כ שנתי
	סה"כ	ממוצע חודשי	סה"כ	ממוצע חודשי	
המשרד להג"ס	455	51	175	58	629
רכבת ישראל	337	37	162	54	499
מטמנת אפעה	290	32	140	47	430

המקור: נתוני המשרד להג"ס, רכבת ישראל ומטמנת אפעה.

בביקורת עלה כי לא ניתן היה לקבל נתונים אחידים על כמויות הפסולת ששונעת ברכבת בשנת 2023 מהמשרד להג"ס, מרכבת ישראל וממטמנת אפעה. עם זאת מהלוח עולה כי על פי כל הנתונים - בתקופת התגבור גדלה כמות הפסולת ששונעת ברכבת.

על המשרד להג"ס, רכבת ישראל ומטמנת אפעה לנהל את כמויות הפסולת שמשנעת הרכבת במערכת ממוחשבת אחת שתהיה נגישה לכל הנוגעים בדבר, וכך יהיו הנתונים אחידים.

מהנתונים שהתקבלו משלושת הגופים ניתן ללמוד כי בשנת 2023 הכמות החודשית הממוצעת של פסולת ששונעת באמצעות הרכבת בתקופת התגבור הייתה גדולה מהכמות החודשית הממוצעת ששונעת בימי שגרה. למשל, על פי נתוני רכבת ישראל, הכמות החודשית הממוצעת של פסולת ששונעת באמצעות הרכבת בתקופת התגבור בשנת 2023 גדולה בערך פי 1.5 מהכמות החודשית הממוצעת ששונעת באמצעות הרכבת בימי השגרה באותה שנה - ממוצע של 54,000 טונות בחודש בתקופת התגבור, לעומת ממוצע של 37,000 טונות פסולת בחודש בימי השגרה. התרשים שלהלן, המבוסס על הנתונים שהתקבלו מרכבת ישראל, ממחיש את הפער בין הכמות החודשית הממוצעת של פסולת ששונעת באמצעות הרכבת בשנת 2023 בימי שגרה, לעומת הכמות החודשית הממוצעת ששונעת בתקופת התגבור.

בתשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה הוא הציג נתונים זהים לנתוני רכבת ישראל.

תרשים 13 : הכמות החודשית הממוצעת של פסולת ששונעת באמצעות הרכבת בימי שגרה לעומת הכמות החודשית הממוצעת ששונעת בתקופת התגבור, 2023 (בטונות)



המקור: נתוני רכבת ישראל לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני שינוע הפסולת בשנת 2023 של המשרד להג"ס, של רכבת ישראל ושל מטמנת אפעה עולה שניתן להגדיל במידה ניכרת את כמות הפסולת המשוונעת באמצעות הרכבת בימי שגרה. על פי נתוני רכבת ישראל בתקופת התגבור שונעו 54,000 טונות פסולת בממוצע בחודש לעומת 37,000 טונות בימי שגרה. גם התועלת הסביבתית משינוע ברכבת היא גדולה, לעומת שינוע במשאיות. במשך שלושת החודשים של תקופת התגבור ירד מספר משאיות הפינוי שנסעו בכבישים ברחבי הארץ לכיוון דרום וגם באזור הצפון - והמשמעות היא הפחתת העומס על הכבישים וירידה בזיהום האוויר. בשנת 2024 לא היה שינוי בכמות הפסולת המשוונעת באמצעות הרכבת ביחס לימים שלפני המלחמה (ינואר עד ספטמבר 2023).

בפגישה באפעה מדצמבר 2024 אמרו נציגי המטמנה לצוות הביקורת כי דמי הכניסה למטמנה שהם גובים עבור הפסולת שמגיעה ברכבת נמוכה בכ-50% מדמי הכניסה שהם גובים עבור הפסולת שמגיעה במשאיות. לטענתם עלות השוק של הפעלת רכבת גבוהה יותר מעלות שוק המשאיות, משום שהרכבת צריכה לתחזק את התשתיות שלה (מסילות), ואילו המשאיות אינן נדרשות לתחזק את הכבישים, אף שאין אכיפה מספקת על המשקל שמובילה כל משאית. מנהל מטמנת אפעה אמר בפגישה כי לולא הורדת מחיר הכניסה, הפסולת לא הייתה משוונעת אליהם ברכבת. טענה נוספת הייתה כי לרכבת יכולת לשנע אליהם כמות פסולת גדולה יותר מהכמות המשוונעת, אך הם אינם מעוניינים לאפשר להגדיל את הכמות המגיעה ברכבת במחיר הכניסה הנמוך כיוון שהגדלה זו אינה משתלמת כלכלית למטמנה.

בביקורת הקודמת עלה כי מרבית הפסולת משוונעת באמצעות משאיות, וכי לשינוע של פסולת מכל הארץ לשם הטמנתה בדרום הארץ יש מחיר כלכלי גבוה ומחיר סביבתי המתבטא בעומס בדרכים, בתאונות דרכים ובפליטות מזהמים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. אף שהגברת השינוע של הפסולת באמצעות הרכבת במשך שלושה חודשים בתקופת החירום לימדה שניתן להגדיל את כמות הפסולת המשוונעת באמצעות הרכבת, מכמות ממוצעת של 37,000 טונות פסולת בחודש בלבד לממוצע של 54,000 טונות פסולת בחודש (על פי נתוני רכבת ישראל), המשרד להג"ס לא הרחיב את הובלת הפסולת באמצעות רכבת לאתרים נוספים.

מומלץ למשרד להג"ס, למשרד התחבורה ולרכבת ישראל להגדיל את כמויות הפסולת המשוונעת באמצעות הרכבת בכל ימות השנה, להוסיף תחנות איסוף, להגביר את תדירות הרכבות ולבחון את העלויות הכרוכות בכך. הדבר יסייע לנהל את משק הפסולת בצורה מיטבית ויתרום לשמירה על הסביבה.

מידת תיקון הליקוי - הרחבה של הובלת הפסולת באמצעות הרכבת



המשרד להג"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עמדתו בעניין שילוב הובלה מסילתית ככל הניתן לפתרונות קצה ארציים לא השתנתה, והוא ממשיך לראות בכך יעד חשוב. עם זאת, הוא מכיר בכך שהיקף השינוע ברכבת הוא מוגבל ומשקף רק חלק מהפוטנציאל. אשר לתגבור השינוע בתקופת המלחמה מסר המשרד להג"ס כי ההחלטה על כך נבעה מהצורך הדחוף לתת מענה למחסור בעובדים ובמשאיות ומהחשש למפגעים תברואתיים. המשרד הדגיש את מחויבותו למציאת פתרונות יצירתיים ויעילים גם בעיתות חרום. עוד מסר המשרד כי נתוני התגבור מעידים על היכולת התפעולית להגדיל במידה ניכרת את היקפי השינוע ברכבת; כי התועלות הסביבתיות והתחבורתיות שהושגו בתקופת התגבור מחזקות את עמדת המשרד בדבר החשיבות האסטרטגית של הרחבת השימוש ברכבת לשינוע הפסולת; וכי חלופת הרכבת נשקלת בתוכניות עתידיות של המשרד. המשרד להג"ס ציין כי בתקופה זו התקבל תקציב ייעודי לסבסוד ההובלה ברכבת, מכיוון שעלות ההובלה ברכבת גבוהה יותר מעלות ההובלה במשאיות, והיא מהווה חסם משמעותי להגדלת הכמויות. המשרד להג"ס הוסיף כי הוא סבור שיש למצוא מודל כלכלי מאוזן שייתן תמריץ לכל הגורמים הרלוונטיים - לרשויות המקומיות, לקבלני השינוע, לרכבת ישראל ולמפעילי האתרים - להעדיף שינוע ברכבת. המשרד להג"ס ציין כי התקיים שיח עם רכבת ישראל ונקבע כי הנושא ייבחנו שוב, שכן אין ביכולתו לתקן את הליקוי של הביקורת הקודמת לבדו. עוד ציין המשרד כי התוכניות להקמת שני מתקני השבה בדרום הארץ מסתמכות על הובלה ברכבת או על אפשרות לחיבור מסילתי.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי הוא ורכבת ישראל ערוכים להגדיל את היקפי הובלת הפסולת ברכבת באופן מיידי, לרבות הספקת קרונות וקטרים לטובת שינוע הפסולת. עוד מסר משרד התחבורה כי הוא ורכבת ישראל פועלים להגדלת מכסת פעילות המטענים ובוחנים אפשרות להרחבת היצע הובלת הפסולת לאזורים נוספים; כי נפתחו מסופי מטען נוספים בבית שמש, קריית גת ועכו; וכי הם פועלים להוספת רכבת שתוביל פסולת מחיפה לכיוון דרום ובוחנים אפשרות לשינוע פסולת ממלחה למסוף צפע. משרד התחבורה ציין כי רכבת ישראל פועלת להגביר את תדירות הרכבות המשנעות פסולת גם על ידי הוספת רכבת מבני ברק ומחיפה לכיוון דרום. משרד התחבורה הוסיף כי הוא ורכבת ישראל פועלים כל העת להמשך היערכות ולהגדלת קיבולת שינוע הפסולת, תוך הקצאת רכבות ייעודיות לשם כך. משרד התחבורה מסר כי רכבת ישראל תעמיד את כליה ומתקניה לטובת העניין, בהתאם להוראות ולתוכניות שתקבל מהמשרד להג"ס ותוך שיתוף פעולה מלא, ותפעל ללא לאות בתחומי אחריותה למנוע משבר חירום לאומי.

רכבת ישראל מסרה בתשובתיה למשרד מבקר המדינה מאפריל ומיולי 2025 כי היא מעוניינת לקדם את הובלת הפסולת באמצעות הרכבת על פי ההמלצה ותשמח לשיתוף פעולה של המשרד להג"ס והשלטון המקומי. עוד מסרה רכבת ישראל כי כמויות הפסולת שהיא משנעת מנוהלות באמצעות המערכת התפעולית המרכזית שלה, שבה מנוהל גם המידע על רכבות המטענים הנוספות. המערכת האמורה היא פנימית ורגישה, ולא ניתן להתיר גישה של גורמים חיצוניים אליה. רכבת ישראל הציעה שהמידע שברשותה ישותף בין כל הגופים הנוגעים בדבר באמצעות דוחות מתאימים, במתכונת ובתדירות שיוסכמו מראש; היא אף ציינה כי ניתן ליישם זאת תוך זמן קצר.

מסלול שינוע הפסולת - המועצה המקומית זמר

הביקורת הקודמת

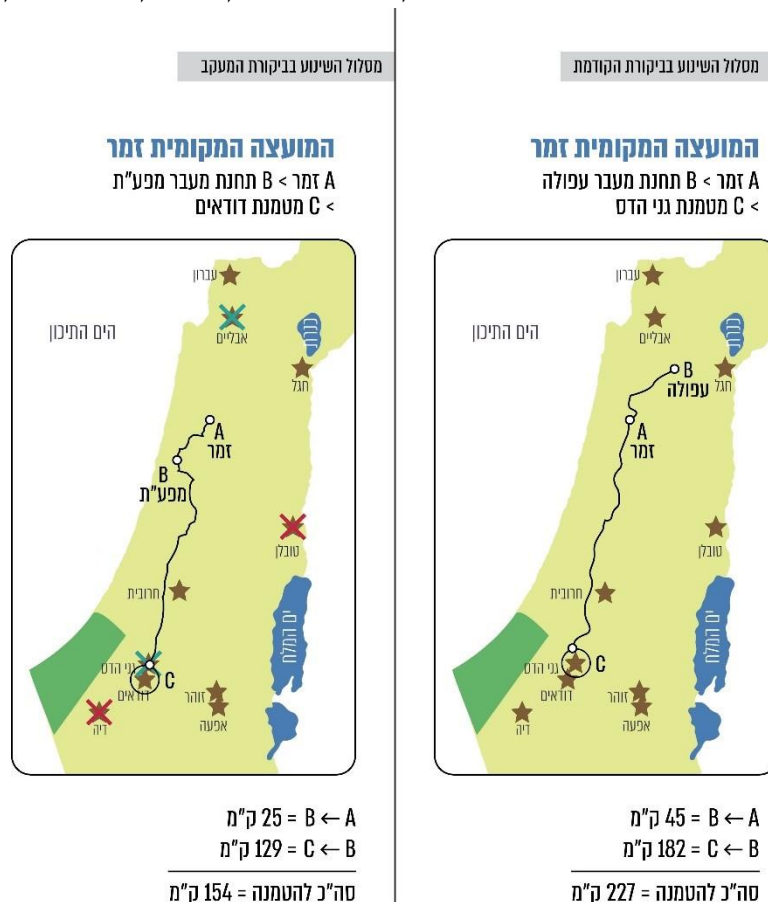
הליקוי בדוח הקודם: בבחינת מסלולי שינוע הפסולת של הרשויות המקומיות עלה בביקורת הקודמת כי המועצה המקומית זמר משנעת את הפסולת שלה לתחנת מעבר שאינה מצויה על תוואי המסלול למטמנה. בביקורת הקודמת מסלול השינוע של הפסולת במועצה המקומית זמר היה צפונה לתחנת המעבר בעפולה ומשם שוב דרומה למטמנת גני הדס. מסלול שינוע הפסולת מהמועצה המקומית זמר כלל 90 ק"מ מיותרים.

ההמלצה בדוח הקודם: משרד מבקר המדינה המליץ למועצה המקומית זמר בביקורת הקודמת לבחון את האפשרות לשנע את הפסולת שלה למטמנה קרובה יותר או לתחנת מעבר סמוכה המצויה על המסלול למטמנה.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי מסלול השינוע של הפסולת מהמועצה המקומית זמר שונה. הפסולת של המועצה משונעת דרום מערבה אל תחנת המעבר מפע"ת (במקום צפונה לעפולה) ומשם דרומה למטמנת דודאים (במקום מטמנת גני הדס שצפויה להיסגר). במפות שלהלן מוצגים מסלולי השינוע של הפסולת מהמועצה המקומית זמר לתחנת המעבר ומשם למטמנה - בביקורת הקודמת ובביקורת המעקב:

מפה 2: מסלול שינוע הפסולת מהמועצה המקומית זמר בביקורת הקודמת ובביקורת המעקב



על פי המועצה המקומית זמר, בעיבוד משרד מבקר המדינה

בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית זמר שינעה את הפסולת שלה 227 ק"מ לתחנת מעבר שאינה מצויה על תוואי המסלול למטמנה, ומסלול השינוע כלל 90 ק"מ מיותרים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא, והמועצה המקומית זמר משנעת את הפסולת שלה 154 ק"מ על המסלול למטמנה, ובכך חוסכת 73 ק"מ בכל נסיעה. ההפרש בין אורכי המסלולים ממחיש את המשמעות של שינוי מסלול שינוע הפסולת.

מידת תיקון הליקוי - מסלול שינוע הפסולת



מצוקת שטחי ההטמנה שעיימה מתמודדת עיריית בית שמש

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת הוצגו הקשיים של עיריית בית שמש, שאיתם היא נאלצה להתמודד עקב המחסור בשטחים להטמנת פסולת, שהביאו בין היתר לגידול ניכר בהוצאות העירייה עבור פינוי הפסולת. העבודות של פינוי הפסולת בבית שמש נחלקות בין העיר הוותיקה לעיר החדשה. לעיריית בית שמש תחנת מעבר לפסולת בבעלותה (להלן - מסוף בית שמש או המסוף). בעיר הוותיקה עובדי העירייה אוספים את האשפה ומפנים אותה למסוף בית שמש.

בביקורת הקודמת צוין כי קבלן פינוי (קבלן ד') שעיימו התקשרה העירייה ביצע עבודות תחזוקה ותפעול של המסוף ושינע את הפסולת מהמסוף למטמנת גני הדס בדרום הארץ. קבלן אחר (קבלן א') פינה את הפסולת משכונות העיר החדשה ושינע אותה למטמנת חרובית שנמצאת בתחום המועצה האזורית מטה יהודה (להלן - מטמנת חרובית), בניהול איגוד ערים לשמירה על איכות הסביבה - דרום יהודה (להלן - האיגוד).

המצאים בדוח הקודם: בינואר 2019 הודיעה מטמנת חרובית לעיריית בית שמש כי היא נאלצת לצמצם את פעילותה, ועל כן לא התאפשר פינוי פסולת מבית שמש למטמנה זו; בתחילת מאי 2020 סייר צוות של המשרד להג"ס במסוף בית שמש, והעירייה נדרשה לתקן את הליקויים שנמצאו בו - המסוף לא היה מקורה, והתשתיות שלו לא עמדו בתנאי רישיון העסק. המשרד להג"ס שקל לנקוט צעדי אכיפה נגד העירייה, בכלל זה הוצאת צו מינהלי להפסקת הפעלת המסוף; במטמנת גני הדס הוגבלה מאוד היכולת לקלוט פסולת בשל מיצוי נפח ההטמנה; דמי הכניסה לאתר עודכנו ובעקבות זאת נאלצה עיריית בית שמש להעלות את התשלום שהיא משלמת לקבלן עבור כל טונה פסולת שהוא מפנה. במקרה שתואר בביקורת הקודמת - בעקבות סירוב של מטמנת גני הדס לקלוט פסולת ממשאיות שהגיעו מהעיר בית שמש, הפסולת פונתה לבסוף למטמנת אפעה המרוחקת יותר מבית שמש, וזמן הנסיעה לשם כפול מזמן הנסיעה לגני הדס.

ההמלצה בדוח הקודם: משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת לעיריית בית שמש שבסיוע המשרד להג"ס תקדם פתרונות מיידיים להטמנת הפסולת, תגיע להסכמות עם המטמנות על כמויות הפסולת שהיא תוכל להטמין בהמשך ועל דמי הכניסה לכל אחת מהן.

תגובת הגופים המבוקרים על הדוח הקודם: עיריית בית שמש מסרה בנובמבר 2022 כי היא נמצאת בשיח עם המשרד להג"ס, כי במאי 2022 היא קיימה יום הסברה בנושא חשיבות המיחזור, וכי בשנת תשפ"ג תופעל תוכנית חינוכית במימון המשרד להג"ס לעידוד קיימות ולהפחתת הפסולת הביתית. המשרד להג"ס מסר בדצמבר 2022 כי עיריית בית שמש לא נקלעה למצב בעל כורחה ובמשך שנים היא לא פעלה לקידום מתקן לטיפול בפסולת. על אף הכוונת המשרד ועל אף התראותיו, העדיפה העירייה את פתרון ההטמנה הזול, שכאמור היה ברור לכול שעומד להסתיים. עוד מסר המשרד כי עיריית בית שמש מסרבת לתת ליזם פרטי לקדם מתקן

מתקדם לטיפול בפסולת באזור התעשייה שלה, ובכך מחריפה את בעייתה. לטענת המשרד להג"ס, הפתרון אינו איתור שטחי הטמנה נוספים, אלא צמצום כמויות הפסולת בכלל וצמצום הטמנת הפסולת.

ביקורת המעקב

מטמנת חרובית: בביקורת המעקב עלה כי מנכ"ל האיגוד פנה אל רמ"י כבר במאי 2020 לחידוש הסכם ההרשאה לאור מיצוי משקל הפסולת שאושר להטמין בהסכם קודם ולאור יתרת נפח ההטמנה שאושרה בתוכנית של המטמנה. ארבע פניות חוזרות היו בעניין בין יוני 2020 לאפריל 2022. באוקטובר 2024 הודיע נציג רמ"י לאיגוד כי עסקת ההרשאה אושרה ברמ"י והעביר את ההסכם לחתימת האיגוד. בהסכם ההרשאה שהועבר לאיגוד צוין כי יום אישור העסקה ויום תחילת תקופת ההרשאה הוא 4.3.2022, וכי תקופת ההרשאה מסתיימת במרץ 2027 או עם סיום הטמנת 999,000 טונות, לפי המוקדם שבהם. זאת כשידוע לרמ"י שבפועל האיגוד חורג ביותר מכ- 400,000 טונות הטמנה מהכמות שאושרה בעסקה הקודמת. מליאת האיגוד אישרה בדצמבר 2024 את הסכם ההרשאה עם רמ"י להמשך הטמנה עד שנת 2027 ובינואר 2025 נחתם ההסכם החדש.

בביקורת עלה כי הסכמי ההרשאה של רמ"י מוגבלים לתקופה של חמש שנים או למגבלת משקל הפסולת המוטמנת, לפי המוקדם מבין השניים, אף שהכמות השנתית הממוצעת של הפסולת המוטמנת במטמנה ידועה לרמ"י מראש, והיא יכולה לדעת מתי תמוצה יכולת המטמנה להטמין את הפסולת המגיעה אליה להטמנה. רק בינואר 2025 חתמה רמ"י על הסכם ההרשאה עם מטמנת חרובית. העיכוב בחתימת ההסכם, באיחור של שלוש שנים, גרם למטמנה לחרוג בעל כורחה מההרשאה שניתנה לה בהסכם שהסתיים, נוסף על כך, עם חידוש ההתקשרות נותרת המטמנה עם הסכם התקף לשנתיים בלבד.

מאחר שההליכים הכרוכים בקבלת אישורים להרחבת מטמנות ולהגבהתן בגופים הרגולטוריים אורכים זמן רב, ונוכח המחסור בשטחי הטמנה, מומלץ לרמ"י לפעול לאישור עסקאות הטמנה ולחתימה על הסכם הרשאה בטרם מגיעה המטמנה למיצוי נפח ההטמנה שלה כדי לתת ודאות לשוק ההטמנה.

רמ"י מסרה בתשובתה כי תקופת ההרשאה שהיא קובעת בהסכם עם כל מטמנה מבוססת על אומדן של פרק הזמן שיידרש למיצוי מלא של נפח ההטמנה בתוספת פרק הזמן שיידרש לשיקום מהיר של הקרקע בתום תקופת ההטמנה לשם השבתה לידי הציבור. תקופת ההרשאה שנקבעה בעסקה החדשה של מטמנת חרובית נסמכת על אומדן שלפיו נפח ההטמנה הכולל הוא כ-1 מיליון קוב ומתוכו נוצלו עד מועד העסקה כ-400,000 קוב. רמ"י ציינה בתשובתה כי שאלת ההקצאה בפטור ממכרז בעסקה זו אינה פשוטה, שכן לאורך השנים הציגה חרובית בכל פעם יתרת נפח קטנה יחסית, שנדרשת לה לצורך ניצול מלוא פוטנציאל ההטמנה, ואילו בשנת 2020 או בסמוך אליה הציגה המטמנה פוטנציאל הטמנה נוסף וגדול של כמיליון קוב. משהוחלט ברמ"י על מתן הרשאה לאיגוד בפטור ממכרז וכדי להבטיח צדק חלוקתי, נקבעו בהסכם עימו תנאים מיוחדים המבטיחים היעדר הפליה במחירי הכניסה למשתמשים השונים, ומשבשלו התנאים נערכה העסקה מהר יחסית.

חידוש ההתקשרות בין מטמנת חרובית לעיריית בית שמש: ביולי 2024 חידשה עיריית בית שמש את ההתקשרות עם מטמנת חרובית, ולפיה העירייה תשנע לאתר חרובית פסולת בכמות חודשית משוערת של כ-3,000 טונות. בהסכם ההתקשרות בין עיריית בית שמש לבין האיגוד נקבע כי האיגוד יהיה רשאי לבטל את ההסכם בנסיבות מסוימות ובמקרה כזה לא תוכל העירייה להטמין את הפסולת שלה במטמנת חרובית.

מסוף בית שמש: בביקורת המעקב עלה כי המשרד להג"ס מצא שמסוף בית שמש אינו עומד בתנאים המופיעים בתקנות ובאישור העסק שלו. בשימוע שערך המשרד להג"ס לעירייה במאי 2022 הובהר כי המסוף צריך להיסגר, והיא נדרשה לפעול להקמת תחנה חדשה. מדוחות הסיורים במסוף של המפקח של המשרד להג"ס בשנים 2021 עד 2024 עולה כי בין המשרד לבין העירייה היו חילופי דברים בעניין מצב המסוף, לרבות דרישה חוזרת של המשרד להג"ס לטיפול בליקויים או

לפרסום מכרז להקמת מתקן חדש. דוחות הסיורים כללו תיאורים על מצב התחנה, ונכתב בהם בין היתר כי מערכת הניקוז של התחנה איננה סגורה, וזרימה של התשטיפים מחלחלים אל מתחם הרכבת, שאריות פסולת מתעופפת סביב התחנה, וכמויות גדולות של פסולת נצברה בשטח שבין גדר תחנת המעבר לחניית הרכבים.

בביקורת הקודמת עלה כי עיריית בית שמש מתמודדת עם קשיים בפינוי הפסולת בגין המחסור בשטחים להטמנת פסולת. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן - מסוף בית שמש אינו עומד בתנאים הנדרשים להפעלתו וצפוי להיסגר; התקשרות העירייה עם האיגוד להטמנת הפסולת במטמנת חרובית צפויה לספק פתרון קצר מועד - עד לשנת 2027 - ויכולה להתבטל בכל עת. נראה כי אם עיריית בית שמש לא תפעל באופן מיידי למציאת פתרונות לצמצום ההטמנה, להגברת המיחזור ולהקמת מתקן מתקדם לטיפול בפסולת, המצוקה שלה בשנים הקרובות עתידה להחמיר.

על עיריית בית שמש, בסיוע המשרד להג"ס, לשקול לפנות את הפסולת שלה למטמנות אחרות, כדי לפתור בטווח המיידי את המצוקה שהיא מתמודדת עימה בנוגע לשטחים להטמנת פסולת. כן עליה לפעול להגברת המיחזור ולהפחתת כמויות ייצור הפסולת בקרב תושביה ולשקול הקמת מתקן חלופי חדש שיהיה בבעלותה וישרת אותה. כך היא תפחית במידה ניכרת את הוצאותיה עבור שירות פינוי הפסולת בטווח הארוך.

עיריית בית שמש מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי בימים אלה היא מקדמת מכרז חדש להקמת תחנה למיון פסולת שתופעל על ידי קבלן חיצוני ותמוקם ברדיוס של עד 10 ק"מ מהעיר. זאת במטרה לייעל את הליכי המיון, להפחית את כמויות ההטמנה ולשפר את ההתנהלות הסביבתית הכוללת.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי עמדתו היא שעל עיריית בית שמש לפעול מיידי לזרימת התקשרות להקמת מפעל מיון בשטחה או בסמוך אליה. המשרד להג"ס ציין שיש יזמים שממתינים להחלטת העירייה בעניין זה. לטענת המשרד, התמהמהות תביא בהכרח להתייקרויות ולאתגרים תפעוליים משמעותיים.

מידת תיקון הליקוי - קידום פתרונות להטמנת פסולת של העיר בית שמש



הפיקוח על המחירים שגובים קבלני הפינוי ואתרי ההטמנה

התקשרויות הרשויות המקומיות עם קבלני פינוי פסולת והפיקוח על המחירים

הביקורת הקודמת

הליקוי בדוח הקודם: בביקורת הקודמת נמצא כי לכמה מהרשויות שנבדקו הייתה התקשרות ממושכת עם קבלן אחד לפינוי פסולת אף שלכמה מהן הגישו כמה קבלני פינוי הצעות במכרזים שפרסמו הרשויות. עיריית בית שמש התקשרה עם קבלן א' עבור שירותי פינוי פסולת משכונות העיר החדשה למטמנת חרובית במשך 14 שנים ועם קבלן ד' התקשרה במשך 10 שנים לשם ביצוע עבודות תחזוקה ותפעול של המסוף ולשם שינוע הפסולת למטמנה בדרום הארץ. עיריית הוד השרון התקשרה עם קבלן ג' במשך 8 שנים. המועצה המקומית זמר התקשרה עם קבלן ו' במשך 8.5 שנים.

עוד נמצא בביקורת הקודמת כי המחיר שהרשויות משלמות לקבלני הפינוי עולה עם כל התקשרות חדשה בשיעור של 12% - 30%. ההתייקרות במחירי השירות נובעת מהתייקרות כלל המחירים במשק אך גם בשל היעדר תחרות מספקת בין קבלני הפינוי ובעלות של קבלנים על מטמנות ועל תחנות מעבר.

ההמלצה בדוח הקודם: בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה ליחידת הפיקוח על המחירים במשרד להגייס לבדוק את המחירים שגובים קבלני הפינוי ולבחון את הבעלויות הצולבות בין קבלני הפינוי לתחנות הקצה. המלצה נוספת הייתה שהמשרד יבחן עם רשות התחרות ועם משרד הפנים קיומה של תחרות בין הקבלנים העוסקים בתחום זה, אם התחרות המוגבלת פוגעת בשירות שהציבור מקבל ויבחן גם את הצעדים הנדרשים לעידוד התחרות בתחום הטיפול בפסולת.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלו הנתונים שלהלן בעניין ההתקשרויות של הרשויות שנבדקו עם קבלני הפינוי:

עיריית **בית שמש** חידשה את התקשרותה עם קבלן א' ביוני 2021 לשלוש שנים, ובאפריל 2024 האריכה את ההתקשרות הקיימת בחמישה חודשים; מכאן שרצף ההתקשרויות עם קבלן זה הוא ממושך - יותר מ-17 שנים. על פי הסכם ההתקשרות התקף של העירייה עם קבלן א', הארכת ההתקשרות עם קבלן א' תיעשה ללא שינוי בתמורה שהעירייה משלמת לו בגין ביצוע עבודות הפינוי. באוגוסט 2023 נבחר קבלן חדש במקום קבלן ד' שביצע עבודות תחזוקה ותפעול בתחנת המעבר של בית שמש ושינע את הפסולת למטמנה בדרום הארץ. המחיר שמשלמת עיריית בית שמש לקבלן החדש עבור השירות שהוא מספק לה נמוך בכ-31% לכל טונת אשפה מהמחיר ששילמה לקבלן ד'.

עיריית **הוד השרון** חידשה את התקשרותה עם קבלן ג' באוגוסט 2023, אחרי שסיפק שירותים למועצה מאוגוסט 2020. שני המכרזים שבהם נבחר קבלן ג' בוצעו באמצעות מכרז של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן - משכ"ל). המחיר החדש שמשלמת העירייה לקבלן ג' עבור חודש עבודה, שנקבע בהתאם לאישור ההתקשרות על פי מכרז 23/2022, הוא 1.82 מיליון ש"ח, כולל עמלה של 4.5% שגובה המשכ"ל במכרזים שמתבצעים באמצעותה.

המועצה המקומית **זמר** חידשה את התקשרותה עם קבלן ז' באוגוסט 2024, אחרי שסיפק שירותים למועצה מאוגוסט 2021. גם שני המכרזים שבהם נבחר קבלן ז' במועצה המקומית זמר בוצעו באמצעות משכ"ל. המחיר החדש שמשלמת המועצה המקומית לקבלן ז' עבור חודש עבודה, שנקבע בהתאם לאישור ההתקשרות על פי מכרז 25/2023, הוא 276,000 ש"ח, כולל עמלה של 4.5% למשכ"ל.

בביקורת המעקב עלה כי עיריית בית שמש ועיריית הוד השרון חידשו את התקשרותם עם קבלן פינוי שסיפק להן שירותי פינוי פסולת 14 ו-8 שנים בהתאמה. בעיריית בית שמש לא חל שינוי בתעריף התשלום לקבלן האמור, לעומת התעריף ששולם במועד הביקורת הקודמת, ואילו בעיריית הוד השרון עלה המחיר עם חידוש ההתקשרות (מ-1.18 מיליון ש"ח בחודש ל-1.82 מיליון ש"ח בחודש). עיריית בית שמש התקשרה עם קבלן חדש בגין תחזוקה ותפעול של תחנת המעבר שבבעלותה ובגין שינוע הפסולת להטמנה במטמנה בדרום הארץ במחיר נמוך יותר מהמחיר ששולם בהתקשרות הקודמת. הפער בין המחיר שמשלמת העירייה לקבלן החדש לבין המחיר ששילמה לקבלן הקודם במועד הביקורת הקודמת הוא כ-31% לטונת פסולת. המועצה המקומית זמר חידשה את התקשרותה עם קבלן שסיפק לה שירותי פינוי פסולת שלוש שנים קודם לכן, ומחיר ההתקשרות עלה אף הוא מ-184,000 ש"ח בחודש ל-276,000 ש"ח בחודש.

מומלץ לכלל הרשויות המקומיות לבחון דרכים להורדת מחירי פינוי הפסולת, לרבות החלפה של קבלני פינוי הפסולת שנותנים להן שירות במשך שנים רבות או הצטרפות לשירות פינוי פסולת במסגרת התקשרויות של האשכולות האזוריים.

נציגי קבלן ז' מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי עיקר העלייה במחיר ההתקשרות נובע מעליית דמי הכניסה לתחנות המעבר ומעליית מחיר היטל ההטמנה (המועצה המקומית זמר בחרה משיקולים שלה לשלם את ההיטל באמצעות קבלן הפינוי, ולא ישירות לתחנת המעבר). יתר הגורמים לעלייה במחיר הם עלייה במחירים הכלליים של הסולר ושל תשומות אחרות הקשורות בתפעול העבודה.

בביקורת הקודמת נמצא כי היעדר תחרות מספקת בין קבלני הפינוי ובעלות של קבלנים על מטמנות ועל תחנות מעבר הם בין הסיבות לעליית המחירים שהרשויות המקומיות משלמות לקבלני הפינוי. בביקורת הקודמת המליץ כאמור משרד מבקר למשרד להג"ס לבחון עם רשות התחרות ועם משרד הפנים את קיומה של תחרות בין הקבלנים העוסקים בתחום.

בביקורת המעקב נמצא כי יחידת הפיקוח על המחירים במשרד להג"ס לא קידמה פיקוח על המחירים של קבלני הפינוי ולא גיבשה המלצות בעניין קיומה של תחרות בין קבלני פינוי הפסולת ובין תחנות המעבר.

המפקח על המחירים במשרד להג"ס מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2024 כי המקטע של קבלני פינוי שנמצא בפיקוח על פי הצו הוא רק "שינוע מתחנת מעבר לאתר סילוק", ולכן המקטע הפנים-עירוני אינו נמצא בפיקוח על פי הצו הקיים, ואין למשרד להג"ס סמכויות בנושא. מהנתונים הקיימים בידי המשרד עלה שאין ריכוזיות במקטע זה, וחסימי הכניסה אליו נמוכים, ועל כן הוחלט שלא לקדם בעניינו פיקוח מחירים בעת הזו. כמו כן מהמידע שיש בידי המשרד להג"ס במקטע תחנות המעבר ומבדיקת מדגמים שערכו עלה כי גם בו אין ריכוזיות או רווחיות עודפת.

בתשובת המשרד להג"ס נמסר כי הבחירה של רשות כזו או אחרת להמשיך התקשרות עם קבלן פינוי פסולת אינה מעידה בהכרח על היעדר תחרות, אלא יכולה לנבוע מהצעה תחרותית של אותו הקבלן לרשות. המשרד להג"ס ציין כי בעלות צולבת בתחנות מעבר או מתקני קצה אינה כשלעצמה בעיה תחרותית. נוסף על כך, המפקח על המחירים לא קיבל פניות של רשויות מקומיות ולפיהן קיימת בעיה של היעדר תחרותיות בשוק קבלני פינוי הפסולת. זאת בניגוד למקטעים אחרים בשוק הפסולת, כגון מקטע ההטמנה, שבהם יש סימנים לריכוזיות גבוהה ולגביהם מקודם בימים אלו פיקוח מחירים על ידי המפקח. המשרד להג"ס הוסיף כי קביעה של פיקוח מחירים נעשית אך ורק בהתאם לקריטריונים המנויים בחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, ובמקרים כאלה ועדת המחירים מפרסמת את המלצותיה על הטלת פיקוח.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד להג"ס ולמשרד האוצר לשקול להכניס לצו הפיקוח גם את המקטע הפנים-עירוני ולבחון את רמת הריכוזיות בקרב קבלני הפינוי במחוזות השונים.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי אחת הסוגיות המרכזיות בתחום אסדרת משק הפסולת היא הענקת סמכויות לרשות שתוקם לקבוע מחירים לטיפול בפסולת, לפקח על עסקאות במקטעים השונים ולהתערב בהן, אך על הדבר להיעשות רק לאחר מיצוי האפשרויות ליצור דינמיקה תחרותית ותוך הגדלת היצע השירותים.

הפיקוח על דמי הכניסה שגובות המטמנות

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת צוין כי במשרד להג"ס נעשה בשנת 2021 ניתוח של המחירים שגובות המטמנות ושל נתוני הרווחיות שלהן⁴³. בניתוח, שנמסר לחברי ועדת המחירים הבין-משרדית של משרדי האוצר והג"ס (להלן - ועדת המחירים), עלה כי קיימת ריכוזיות מובהקת בענף המטמנות, כי מספר העוסקים בתחום מוגבל, וכי רמת התחרותיות נמוכה ואינה צפויה לעלות. כן הובאה דוגמה לחברה אחת, דומיננטית ביותר, המחזיקה בבעלות של כמה תחנות מעבר, של חברת פינוי ושינוע ושל

⁴³ הניתוח נעשה על פי נתונים שהתקבלו מהמטמנות בשנת 2019 במסגרת עבודה כלכלית שבוצעה על ידי משרדי רואי חשבון וגופים לייעוץ כללי בליווי המפקחת על המחירים של המשרד להג"ס דאז.

החזקת חלקים שונים בכמה אתרי הטמנה. במטמנות שלחברה חלק בהחזקתן הוטמנה בשנת 2019 יותר מ-70% מכל הפסולת המעורבת שהוטמנה בישראל.

הליקוי בדוח הקודם: בביקורת הקודמת נמצא כי קיימים פערים בין דמי הכניסה לאתרי ההטמנה השונים והם עשויים להגיע לשיעור של כ-300%. גם דמי הכניסה שגובות המטמנות מלקוחות שונים, ובהם הרשויות המקומיות, אינם אחידים, ושיעור הפערים בין דמי הכניסה הנגבים מהלקוחות עשוי להגיע לכ-100%.

ההמלצה בדוח הקודם: לנוכח הממצאים שעלו על הריכוזיות בתחום, המליץ משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת לוועדת המחירים לבחון את הדרך הראויה להתמודדות עם ההשלכות הכלכליות והסביבתיות של המצב המשפטי שהצטייר ולהגיש את המלצתה לשר האוצר ולשר להגנת הסביבה שמוסמכים לפי החוק להחיל פיקוח על מחירי השירותים הניתנים במטמנות.

משרד מבקר המדינה המליץ עוד בביקורת הקודמת למשרד להג"ס, בשיתוף רשות התחרות, לבחון את נושא התעריפים של דמי הכניסה שגובות המטמנות ואת הפערים בדמי הכניסה בין המטמנות השונות.

ביקורת מעקב

ועדת המחירים קיימה בשנים שחלפו מאז הביקורת הקודמת שמונה דיונים בעניין הפיקוח על המחירים שגובות המטמנות. הוועדה בחנה את רמת הריכוזיות בתחום והצעות למתווה פיקוח התואם למאפייני השוק. הוועדה הכינה טיוטה של סיכום הדיונים שהיא קיימה הכוללת הצעה להחלטה לקביעת פיקוח על המחירים שגובות המטמנות, והיא תוגש לשרי האוצר והגנת הסביבה שמוסמכים לקבוע בצו אם יחול פיקוח.

בנובמבר 2024 הגישו מרכז השלטון המקומי, עיריית ירושלים ועיריית תל אביב-יפו עתירה לבג"ץ⁴⁴ נגד רמ"י, נגד המשרד להג"ס ונגד בעלי המטמנות בישראל על רקע שינוי שיטת התשלום לרמ"י (להלן - העתירה בעניין שינוי שיטת התשלום לרמ"י). בעתירה נטען בין היתר כי שינוי שיטת התשלום הביאה לעליית מחירים נוספת בתחום, וכי לא הופעלו סמכויות פיקוח על המחירים מכוח החוק. ראו הרחבה בעניין העתירה בפרק "התשלום שמשלמות המטמנות לרמ"י עבור החזקת הקרקע".

בדצמבר 2024 כתבו השרה להגנת הסביבה ומנכ"ל משרדה מכתב לשר האוצר ולמנכ"ל משרדו (להלן - מכתב השרה), וממנו עולה כי לא הועברו הערות משרד האוצר לטיוטת הסיכום שהעביר המפקח על המחירים למשרד האוצר, כי שני הדיונים שנקבעו בנושא בוטלו לבקשת נציגי משרד האוצר, וכי פניות חוזרות לתיאום מועד חדש לדיון נדחו. במכתבה דורשת השרה להגנת הסביבה את ההתערבות המיידית של שר האוצר ומנכ"ל משרדו בנושא לצורך כינוסה של ועדת המחירים, קבלת החלטה וגיבוש המלצה בנושא אשר תועבר להכרעת שר האוצר והשרה להג"ס, לאחר קיום שימוע ציבורי כנדרש, והכול בהתאם לקבוע בחוק בעניין זה. לטענת השרה, כל עוד לא תתכנס ועדת המחירים, לא יהיה ניתן להשלים את הנדרש לבחינת הצורך בפיקוח על המחירים בתחום.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי אי-כינוס הוועדה נבע מהצורך להעביר הערות ומעומס העבודה שנגרם בין היתר מהמלחמה ומאישורי תקציב תכופים בתקופה הנדונה. עוד מסר כי במרץ 2025 הועברו הערות ראשוניות של משרד האוצר למפקח על המחירים במשרד להג"ס, ובמאי 2025 נערכה ישיבה של הנהלת ועדת המחירים. בתשובת משרד האוצר הוצגה עמדת אגף התקציבים ולפיה הפתרון למשבר הוא לא בהכרח פיקוח על המחירים. רמת המחירים נובעת ממחסור בהיצע ומבעיות תחרותיות שנותנים כוח שוק משמעותי למחזיקי המטמנות, והרווחיות הגבוהה עשויה לשקף את רמת הסיכון הגבוהה שהשוק נמצא בה, בין היתר בשל התנהלות באופק קצר טווח, שינויי אסדרה תכופים ובעיות של ביטחון אישי. בהתאם ליעדי התכנון והביצוע שבחן הצוות הבין-

⁴⁴ בג"ץ 61865-11-24 מרכז השלטון המקומי, עיריית ירושלים ועיריית תל אביב בישראל ואח' נגד רשות מקרקעי ישראל והמשרד להג"ס, הוגש ביום 25.11.24.

משרדי ובהתאם למתקנים הנמצאים בהליך ייזום, לא צפויה הפחתה של היקף ההטמנה השנתית בעשור הקרוב. לפיכך אי-פתיחת מטמנות חדשות צפויה להחמיר את הבעיה במידה ניכרת. פיקוח על המחירים בשוק ההטמנה, שיש בו היצע נמוך ומיעוט שחקנים מבלי שתהיה מוטלת עליהם החובה לספק שירות חיוני עלול להחריף את משבר ההיצע. בתשובה צוין כי הדרך המיטבית לצמצם בעיות אלה היא תכנון לטווח ארוך, הגדלת היצע ההטמנה יותר מהביקוש והקצאת שטחים תוך הבאה בחשבון של שיקולי תחרות. לגבי שוק הטיפול בפסולת צוין כי פיקוח על מחירים בשוק שבו יש מחסור בהיצע עלול, בהתאם לתאוריה הכלכלית, להפחית את הכדאיות של כניסה לשוק ולהחריף את המחסור ואת שליטת השחקנים הקיימים, ובכך להביא בעתיד לעלייה במחיר ולפגיעה ברמת השירות. כדי למנוע זאת יש להבטיח קיום של כלים משלימים לפיקוח, ובראשם סמכויות אסדרתיות ותוכנית פיתוח סדורה להגדלת ההיצע, שאינם נמצאים כיום בידי אף גורם ממשלתי או אחר. מכיוון שההיצע של אתרי ההטמנה צפוי לפחות במידה ניכרת, קיימת הזדמנות לבצע שינויים בהקצאת הזכויות תוך יצירת דינמיקה תחרותית, וכי הסכנה בהחרפת המחסור באמצעות הפחתת הרווחיות גדולה מתמיד. עוד הוסיף משרד האוצר כי בעקבות הישיבה של ועדת המחירים היא פועלת לגיבוש המלצות.

בביקורת הקודמת נמצאו פערים בין דמי הכניסה לאתרי ההטמנה השונים וחוסר אחידות בדמי הכניסה שגובות המטמנות מלקוחות שונים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, וועדת המחירים טרם גיבשה המלצה בעניין הפיקוח על המחירים שגובות המטמנות.

על ועדת המחירים לגבש המלצה בעניין הפיקוח על המחירים שגובות המטמנות, בשים לב לשינויים הצפויים במשק הפסולת בטווח הרחוק, ולהגיש אותה לשרים הממונים לשם קבלת החלטה בנושא. במסגרת כינוס ועדת המחירים על אגף התקציבים במשרד האוצר להציג את עמדותיו בפני חברי הוועדה.

מידת תיקון הליקוי - הגשת המלצות לגבי פיקוח על המחירים שגובות המטמנות



הוצאות הרשויות המקומיות בגין פינוי הפסולת והטיפול בה

ההוצאות של הרשויות המקומיות בגין פינוי הפסולת בתחומן כוללות תשלום על רכישת כלי אצירה ותחזוקתם, תשלום לקבלני הפינוי על איסוף הפסולת ופינויה ותשלום על שינוע הפסולת מהרשויות לתחנות המעבר ולמטמנות המרוחקות. נוסף על כך, עליהן לשאת בעלויות של הטיפול בפסולת - הטמנת הפסולת הכוללות היטל הטמנה ודמי כניסה למטמנות ועלויות הכניסה למתקני המיון ולמתקני הטיפול.

משרד מבקר המדינה השווה בין ההוצאות של הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת הקודמת על פינוי פסולת, לבין הוצאותיהן בביקורת המעקב. נוסף על כך, בדק משרד מבקר המדינה בביקורת זו את השינויים שחלו בכל אחד ממרכיבי ההוצאות, הגורמים לעלייה במחירי הטמנת הפסולת המוטלות על הרשויות המקומיות - היטל הטמנת הפסולת, התשלום שהמטמנות משלמות לרמ"י עבור החזקת הקרקע והשינוי במחירי הטיפול בפסולת. נושאים אלה לא נבדקו בביקורת הקודמת.

הוצאות הרשויות המקומיות שנבדקו בגין פינוי פסולת

על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2021 כ-65% מההוצאה לשמירה על הסביבה במגזר הציבורי הייתה של הרשויות המקומיות (34% של הממשלה ו-1% של מלכ"רים).

בביקורת הקודמת הוצגו עלויות פינוי הפסולת של הרשויות המקומיות שנבדקו, ועלה כי הוצאותיהן על פינוי פסולת בשנים 2018 - 2020 גדלו בשיעור של 12% - 30% בכל התקשרות חדשה.

בלוח שלהלן יוצגו כמויות הפסולת שנאספה ברשויות שנבדקו בשנת 2020 והעלויות בגינן, כפי שהוצגו בדוח הקודם, לעומת הכמויות והעלויות בשנת 2023.

לוח 10: כמויות הפסולת שנאספה ועלויות פינוי הפסולת לפי הרשויות שנבדקו, 2020 לעומת 2023 (בטונות ובש"ח)

שנה	הרשות המקומית	בית שמש	הוד השרון	זמר
2020	מספר תושבים	132,544	64,489	7,252
	כמות הפסולת שנאספה (בטונות)	70,486	41,746	4,890
	עלויות פינוי הפסולת (בש"ח)	35,735,330	24,855,080	2,822,457
	עלות לטונה פסולת (בש"ח)	507	595	577
	עלות פינוי פסולת לתושב (בש"ח)	270	385	389
2023	מספר תושבים*	167,318	65,393	7,771
	כמות הפסולת שנאספה (בטונות)	88,765	35,771	4,420
	עלויות פינוי הפסולת (בש"ח)	35,979,663	26,815,523	3,095,685
	עלות לטונה פסולת (בש"ח)	405	750	700
	עלות פינוי פסולת לתושב (בש"ח)	215	410	398

מקור הנתונים: 2020 - דוח הביקורת הקודם, 2023 - על פי נתוני הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני מספר התושבים לשנת 2023 מבוססים על נתונים ארעיים של הלמ"ס.

מנתוני הלוח עולה כי ההוצאות של עיריית הוד השרון ושל המועצה המקומית זמר בגין פינוי פסולת בשנת 2023 עלו על ההוצאות שלהן בשנת 2020. עקב כך עלתה גם עלות פינוי הפסולת לתושב בהוד השרון בכ-6.5% (מ-385 ש"ח ל-410 ש"ח) ובזמר בכ-2.3% (מ-389 ש"ח ל-398 ש"ח). לעומת זאת, עלות הטיפול בטונת פסולת בעיריית בית שמש בשנת 2023 ירדה בכ-100 ש"ח לעומת העלות בשנת 2020, ועלות פינוי הפסולת לתושב ירדה ב-20% (מ-270 ש"ח ל-215 ש"ח) בעקבות החלפת קבלן פינוי הפסולת שמתחזק את מסוף בית שמש ומשנע את הפסולת מהמסוף למטמנה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית בית שמש, שעל אף הגידול במספר התושבים בעיר ובכמות הפסולת שנאספה הצליחה להפחית במידה ניכרת את עלויות פינוי הפסולת שלה בעקבות התקשרות עם קבלן פינוי חדש שמתחזק ומתפעל את תחנת המעבר שבבעלותה ומשנע את הפסולת להטמנה בדרום.

היטל הטמנת פסולת

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: הטמנת פסולת היא שיטת הטיפול המצויה בתחתית הייררכיית הטיפול בפסולת, שעל פיה קיימת עדיפות סביבתית ברורה לפתרונות האחרים, כמו מניעה, שימוש חוזר, מיחזור או השבה, בין היתר באמצעות מתקני המיון והטיפול שתוארו לעיל.

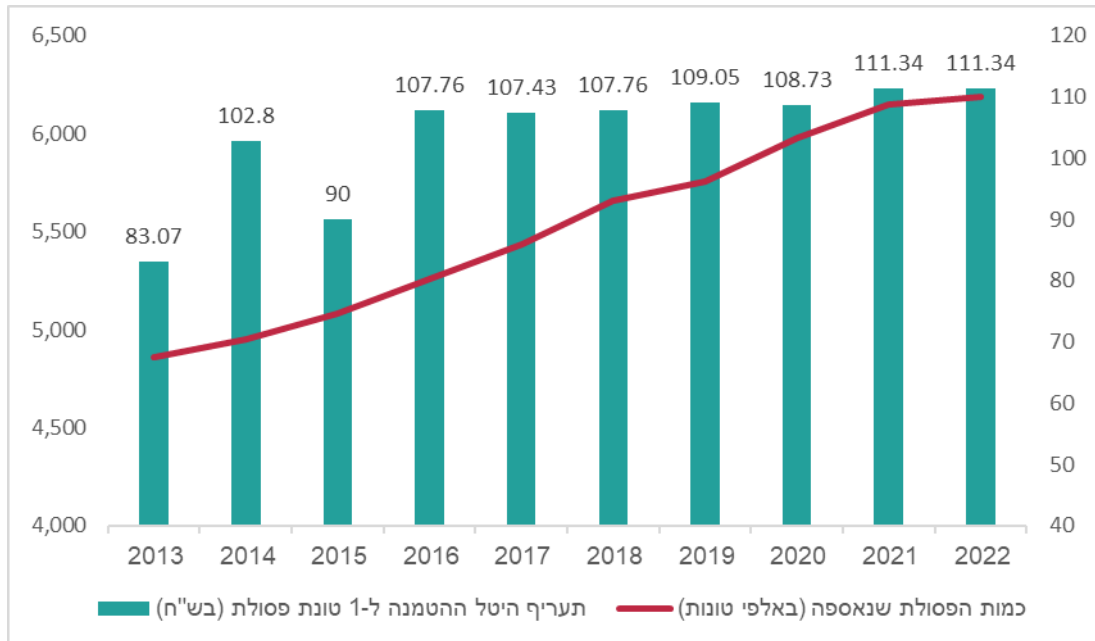
בחוק שמירת הניקיון נקבע כי משנת 2007 יוטל על כל מפעיל של אתר הטמנת פסולת לשלם היטל הטמנה לקרן. התעריף הראשוני של ההיטל עמד על 10 ש"ח בלבד לטונה של פסולת. ההיטל הוא אחד מהאמצעים הכלכליים המאפשרים צמצום הטמנה ומניעתה. הוא נועד ליצור תמריץ שלילי להטמנת הפסולת בקרקע, וכך להביא להפחתת השימוש בשיטה זו כדי לצמצם נזקים סביבתיים, מאחר שפגיעת ההטמנה בסביבה היא גדולה מזו של השיטות האחרות.

הטלת היטל הטמנה נועדה להביא להפגמת העלויות הסביבתיות הנגזרות מהטמנת פסולת ולעודד שימוש בשיטות חלופיות לטיפול בפסולת הצורכות שטח קרקע קטן יותר משיטת ההטמנה ופוגעות בסביבה פחות ממנה. תעריף היטל הטמנה מתעדכן ב-1 בינואר בכל שנה. הוא הועלה

בהדרגה במשך השנים⁴⁵, והתעריפים שלו המצוינים בחוק הם בהתאם לסוג הפסולת ובהתאם לסוג האתר לסילוק פסולת.

בתרשים שלהלן מוצגים השינויים בתעריף היטל ההטמנה בעשור האחרון ביחס לכמות הפסולת שנאספה:

תרשים 14: תעריף היטל ההטמנה לפסולת מעורבת ביחס לכמות הפסולת שנאספה, 2013 - 2022 (באלפי טונות ובש"ח)



על פי נתוני הלמ"ס וטור ג' של התוספות לחוק שמירת הניקיון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בעשור האחרון עלה התעריף של היטל ההטמנה בכ-34% (מכ-83 ש"ח בשנת 2013 לכ-111 ש"ח בשנת 2022), לעומת עלייה של כ-29% בכמות הפסולת שנאספה ברשויות המקומיות (מכ-4.8 מיליון טונות בשנת 2013 לכ-6.2 מיליון טונות בשנת 2022).

באתר המרשתת של המשרד להג"ס צוין כי מחיר ההטמנה בארץ נמוך מאוד, הן מהמקובל בעולם והן יחסית לשיטות הטיפול האחרות בפסולת, והוא נמוך מכדי להיות תמריץ משמעותי למעבר לטיפול בפסולת בחלופות סביבתיות יותר. לטענת המשרד, כל עוד הטמנת פסולת תהיה זולה וזמינה, יהיה קשה להקים בשוק מתקנים חלופיים מתקדמים לטיפול בפסולת.

העלייה בתעריף היטל ההטמנה, שנועדה להפחית את כמות הפסולת המוטמנת ולהגדיל את השימוש בשיטות חלופיות, אינה משרתת את ייעודו של ההיטל, שכן על אף עלייה של 34% בתעריף ההיטל בעשור האחרון - שיעורי המיחזור עלו בפרק זמן זה רק מכ-18% לכ-26%.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי מחיר ההטמנה בישראל הוא זול ביחס למדינות המערביות. עם זאת, מסר המשרד להג"ס בתשובתו כי יש קושי להעלות את מחיר ההטמנה כשאין מספיק פתרונות חלופיים לטיפול בפסולת לכן המשרד מתמקד בפיתוח חלופות, כפי שצוין בדוח.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי יש לשקול גם את ההשפעות השליליות של העלאת מחיר היטל ההטמנה: (א) ייקור מחיר הפסולת לרשויות המקומיות, דבר שיכול לסכן את איתנותן הפיננסית ולפגוע ברמת השירות שלהן לתושבים; (ב) הגברת התמריץ לפשיעה סביבתית, להשלכת פסולת

⁴⁵ היטל ההטמנה עלה בהדרגה משנת 2007 ועד שנת 2015, כמפורט בטבלה שבתוספת לחוק שמירת הניקיון. משנת 2015 העלייה בסכום היטל ההטמנה נובעת מהצמדה לשיעור המדד בלבד ועל פי הקבוע בסעיף 11 לחוק שמירת הניקיון.

בלתי חוקית או לשריפת פסולת, שיכולות לגרום לנזק סביבתי רב; (ג) גמישות ביקוש נמוכה⁴⁶, שבה לידי ביטוי בנתוני התרשים, שממנה עולה כי עלייה בגובה ההיטל היא ככל הנראה כלי לא אפקטיבי דיו. ייתכן שההסבר לגמישות הנמוכה הוא שמחיר ההטמנה אכן נמוך מדי, ועם העלייה במחיר תהיה "קפיצה" בגמישות, או לחלופין שקיים כשל שוק הנובע ממבנה המשק שבו ריבוי הרשויות המקומיות מבצעות עסקאות קצרות טווח, ואין בידיהן כוח שוק מספק להקמת מתקן עצמאי. לפיכך לדעת משרד האוצר יש לשקול צעדים חלופיים שיביאו למימוש התכלית של צמצום ההטמנה, כדלהלן: (א) כל העלאת היטל או שיפור השירות שייקרו את מחיר השירות ליצרן הפסולת או לרשות המקומית מחייבים גם העלאת קנסות על השלכה בלתי חוקית ויצירת פיקוח ואכיפה אפקטיביים עם מנגנון תקציבי מובנה, בין היתר באמצעות הכללת הפיקוח במטרות הקרן לשמירת הניקיון ובאמצעות התערבות באופן עריכת העסקאות בשוק כך שיצומצם התמריץ להשלכה בלתי חוקית; (ב) משרד האוצר סבור שחלופה נכונה יותר להעלאת ההיטל היא שינוי מבנה משק הפסולת למשק תעריפי סגור המבוסס על תוכנית פיתוח שבו משלמים את מחיר העלות בפועל של סך שירותי הטיפול בפסולת במדינה, בדומה למודל במשק החשמל, המים והגז הטבעי, כך שהמחיר יעלה או ירד בהתאם למחירים ולרמת השירות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד להג"ס לבחון את נושא העלאת תעריפי היטל ההטמנה למול החלופות שהציג משרד האוצר ובמקביל לקדם מתקנים חלופיים. כדי שהיטל ההטמנה ישרת את ייעודו - הקטנת שיעורי ההטמנה ועידוד שימוש בשיטות חלופיות לטיפול בפסולת - על המשרד להג"ס לפעול להעלאת תעריף היטל ההטמנה ככל שיוקמו יותר מתקנים חלופיים לטיפול בפסולת.

התשלום שמשלמות המטמנות לרמ"י עבור החזקת הקרקע

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: אתרי הטמנת פסולת ממוקמים בעיקר על אדמות מדינה, ועל השימוש בשטח הקרקע נדרש מהרשות או מהזכין לשלם דמי שימוש (דמי חכירה). לפי האמור בהחלטת הנהלת רמ"י מספטמבר 2021, עד מרץ 2020 מרבית המטמנות הוקצו לרשות מקומית שהמטמנה נכללת בשטחה בפטור ממכרז⁴⁷, ותמורת ההקצאה חושבה כשקלול בין שיעור השימוש העצמי הצפוי של הרשות המקומית⁴⁸ לבין שיעור הפסולת הצפוי להגיע מחוץ לתחומי הרשות⁴⁹. עד מרץ 2020 נקבע ערך הקרקע על סמך שומת מקרקעין שנערכה לכל מטמנה בהתחשב בתבחינים כגון גודל הקרקע, מיקומה, הבעלים שלה (גוף ציבורי, פרטי או מלכ"ר), המצב התכנוני של הקרקע, עלויות הכשרת הקרקע והשיקום שלה, עלויות הפעלת המטמנה וההכנסות ממנה. שיטת החישוב של דמי החכירה התבססה על נתונים והערכות שהיו נכונים ליום הקצאת הקרקע, אך בפועל היו סטיות רבות ביחס להערכת המשקל הצפוי להטמנה בנפח ההטמנה הנתון לעומת המשקל שהוטמן בפועל. היו גם סטיות ביחס להערכת משך חיי המטמנה, שחושבה על פי נפח ההטמנה הצפוי וכמות ההטמנה הצפויה, ובהערכת צרכי השימוש העצמי של הרשות המקומית לעומת כמות הפסולת המגיעה מן החוץ. במשך שנים היו מחלוקות בלתי פוסקות בין מפעילי מטמנות לרמ"י על גובה התשלום המתחייב ורמ"י, להבנתה, לא קיבלה את התמורה הראויה על השימוש בקרקע. נוכח האמור החליטה רמ"י על שינוי שיטת החישוב.

במרץ 2020 תיקנה מועצת מקרקעי ישראל⁵⁰ את פרק משנה 7.4 הנוגע להקצאת קרקע להטמנה בקובץ "החלטות מועצת מקרקעי ישראל", כך שבהפעלת תאי הטמנה חדשים (לאחר אישור

⁴⁶ "גמישות ביקוש נמוכה" או "ביקוש קשיח" מתארים מצב שבו שינוי מחיר של מוצר או שירות גורם לשינוי קטן יחסית בביקוש שלו.

⁴⁷ בכמה מהמקרים הקצאת המטמנה הייתה לחברה הכלכלית של הרשות המקומית או לתאגיד עירוני שבו הרשות המקומית מחזיקה בחלק מהון המניות המונפק של התאגיד והיתרה בידי פרטיים.

⁴⁸ בגינו נגבה שיעור מופחת של 36.4% מערך הקרקע.

⁴⁹ בגין הטמנת משולמים 100% מערך הקרקע.

⁵⁰ מועצת מקרקעי ישראל שהוקמה על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 קובעת את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות, מפקחת על פעולתה של רמ"י ומאשרת את הצעת תקציבה שייקבע בחוק. החלטות המועצה נתפסות כהנחיות מינהליות שלפיהן נדרשת רמ"י לפעול, והן מפורסמות בקובץ "החלטות מועצת מקרקעי ישראל".

הגבהה או הרחבה) משלמים מפעילי מטמנות תשלום על פי שיטת תמלוגים (להלן - שינוי שיטת התשלום). בהחלטה על תיקון הפרק נקבע עוד כי רמ"י רשאית לקבוע הנחה מהתמלוגים שיתקבלו עבור פסולת שהוטמנה לאחר הליך של מיון לעומת פסולת שהוטמנה ללא הליך של מיון מוקדם. בתיקון ההחלטה שנעשה בנובמבר 2023 נקבע כי גובה התמלוגים יהיה בהסכמת אגף התקציבים במשרד האוצר ולפי סוג הפסולת.

בעתירה שהוגשה לבג"ץ בעניין שינוי שיטת התשלום לרמ"י בנובמבר 2024 ביקשו העותרים לקבוע דיון דחוף נגד רמ"י, נגד המשרד להג"ס ונגד בעלי המטמנות בישראל. עוד ביקשו העותרים לתת צווים על תנאי המורים בין היתר לנמק מדוע לא תימנע רמ"י מיישום שיטת התשלום בגין הקצאת הקרקע עבור הטמנה עד שייקבע מנגנון שיבטיח שהעלות בגין שינוי שיטת התשלום לא תגולגל על הרשויות המקומיות.

בעתירה נטען כי השיטה מבוססת על הנחה שגויה, ולפיה העלויות לא יפגעו ברשויות המקומיות, אך בפועל הודיעו המטמנות לרשויות המקומיות כי מתחילת ינואר 2025 "בכוונתן לגלגל את מלוא תשלום התמלוגים בעד הטמנת פסולת מעורבת המפונה על ידן אל כתפי הרשויות המקומיות". המשמעות היא כי שינוי שיטת התשלום פוגע ברשויות המקומיות, יוצר נטל כלכלי כבד ובלתי סביר עליהן ומעמיס על התקציב שלהן באופן בלתי מידתי. העתירה דורשת מבית המשפט לתת צווים להפסקת יישום השיטה החדשה, לבחון את השפעותיה הכלכליות והתפעוליות ולאפשר מנגנון היועצות עם נציגי השלטון המקומי.

עמדת המדינה שהוגשה במרץ 2025 היא כי על העתירה להידחות על הסף בשל שיהוי. זאת מאחר שההחלטה בדבר המעבר לשיטת התשלום המבוססת על תמלוגים התקבלה כבר בשנת 2020, ואילו העתירה הוגשה זמן קצר לפני כניסתה לפועל של שיטת התשלום החדשה. כמו כן, דינו של הסעד המבוקש לקביעת מחיר מפקח להטמנת טונה פסולת להידחות על הסף בשל היותו מוקדם בשלב זה, מאחר שבחינת האפשרות לקביעת מחיר מפקח כאמור תלויה ועומדת לפני ועדת המחירים הבין-משרדית של משרדי האוצר והגנת הסביבה, וטרם ניתנה החלטה בעניין. לעמדת המדינה, גם לגופם של דברים דינה של העתירה להידחות בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית, שכן מדובר בהחלטה מקצועית וסבירה המצויה במסגרת הסמכות ושיקול הדעת של רמ"י. לעמדת גורמי המקצוע ברמ"י, ההחלטה בדבר שינוי שיטת התשלום נדרשה בין היתר בשל הקשיים הניכרים בשיטת התשלום הקודמת, אשר הביאה להליכי השגה ממושכים ולמחלוקות רבות, ובסופו של דבר לאי-גביית התשלום ממטמנות הפסולת עבור השימוש בקרקע. ההחלטה על שינוי שיטת התשלום מבוססת על עבודת מטה מקצועית שנערכה, וכמו כן היא מלווה בשורת יוזמות אשר מטרתן לצמצם את הכשלים הקיימים בשוק ההטמנה.

נכון למאי 2025 טרם ניתן פסק דין בעתירה.

השינוי במחירי הטיפול בפסולת

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: בתחילת ינואר 2025 נפתח מתקן מיון חדש בעברון (להלן - מתקן המיון בעברון). בדצמבר 2024 הודיע מנכ"ל מטמנת עברון ללקוחות המטמנה, ובהן רשויות מקומיות רבות מצפון הארץ, כי עם פתיחת המתקן תסתיים ההטמנה הישירה לפסולת ביתית במטמנה. במכתבו הוא ציין את עלות המיון לטונת פסולת, שהוא גבוה מהמחיר שנגבה עבור ההטמנה הישירה. עוד הוא ציין כי זמנית ועד לפתיחת המפעל לטיפול בפסולת אורגנית, הצפוי לטפל בפסולת האורגנית שתמוין במתקן בעברון, תהיה הפחתה בעלות לטונה.

בתחילת ינואר 2025 פנה יו"ר מרכז השלטון המקומי לשר האוצר בטענה כי חלה עלייה קיצונית בהוצאת הרשויות המקומיות בכל הנוגע לטיפול בפסולת שהן לא יוכלו לעמוד בה, והיא תביא, להערכתו, לגירעונות גדולים שהמדינה תיאלץ לכסות. במכתבו הוא ציין בין היתר כי גביית התגמולים של רמ"י תוסיף עלות שנתית של 150 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות ולתושבים "במקום לעשות שימוש בסמכות הנתונה לרמ"י מכוח הסכמי הקצאת המקרקעין, לחייב את מפעילי אתרי ההטמנה למחיר מקסימום שיוכלו לדרוש בעד טונה פסולת מוטמנת". במכתבו ציין

יו"ר מרכז השלטון המקומי כי גם סגירת מטמנת עברון, חובת המיון והצורך בשינוע מטילים על הרשויות המקומיות עלות עודפת של יותר מ-100 מיליון ש"ח בשנה, נוסף על התייקרות המע"מ הצפויה בתחילת שנת 2025 ונאמדת בעוד כ-60 מיליון ש"ח בשנה. במכתבו הוא מבקש לכנס דיון דחוף עם נציגי המשרד להג"ס, משרד הפנים, רמ"י והשלטון המקומי.

בסוף ינואר 2025 פרסם המשרד להג"ס קול קורא לרשויות מקומיות להגשת בקשות לסיוע כספי עבור העלויות העודפות הכרוכות בהעברת פסולת עירונית מעורבת למיון או לטיפול במקום הטמנה ישירה במטמנת עברון⁵¹. הקול קורא הגדיר מי הם הגופים הרשאים להגיש בקשת תמיכה ומה הם התנאים הנדרשים לכך. הקרן תקצבה את הקול קורא ב-7.5 מיליון ש"ח.



העלייה בגובה היטל ההטמנה נועדה לייקר את עלות ההטמנה, להביא להקטנת היקפי השימוש בשיטה זו ולהסיט את השוק לשיטות טיפול המדורגות גבוה יותר מהטמנה בהייררכיית הטיפול בפסולת. גם צמצום שטחי ההטמנה וההגבלה של הטמנת פסולת ממוינת בלבד יפחיתו את הכדאיות הכלכלית של ההטמנה, לעומת שיטות טיפול שהן עדיפות סביבתית ושיהפכו כדאיות יותר כלכלית, ככל שההטמנה תתייקר. עם זאת, נראה כי העלייה בתעריף היטל ההטמנה בעשור האחרון (34%) אינה משרתת את ייעודו של ההיטל, שכן בשנת 2022 שיעורי ההטמנה נותרו גבוהים (76%), ושיעורי המיחזור נותרו נמוכים (24%).

מהאמור עולה כי עלויות הטיפול בפסולת המוטלות על הרשויות המקומיות וממומנות מהמיסים העירוניים שהתושבים משלמים ממשיכות לגדול. בשל החשיבות שיש להיבט הסביבתי והבריאותי והשאפה להפחתת ההטמנה עלויות אלה צפויות להתייקר אף יותר, בפרט אם יעלה תעריף היטל ההטמנה בשיעורים גבוהים יותר.

על הרשויות המקומיות בישראל מוטלת האחריות, ויש להן היכולת, לפעול לצמצום עלויות הטיפול בפסולת, בין היתר באמצעות האשכולות האזוריים. על המשרד להג"ס, בסיוע משרד הפנים והמרכז לשלטון המקומי, לסייע לרשויות המקומיות להיערך לעלייה בהוצאות של מיון הפסולת והטיפול בה במתקנים החלופיים שיוקמו בשנים הקרובות במדינה לעומת עלויות ההטמנה שהן משלמות היום. יחד עליהם לקדם שיטות טיפול סביבתיות יותר המדורגות גבוה בהייררכיית הטיפול בפסולת, כגון הפחתת ייצור פסולת ועידוד לשימוש חוזר ולמיחזור, בין היתר באמצעות אסדרה, חינוך, פרסום והסברה במערכת החינוך ובכלי התקשורת.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי הוא תומך ברשויות המקומיות בעשרות מיליוני ש"ח בכל מקטעי הטיפול באמצעות הקרן לשמירת הניקיון.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מפעילי המטמנות "מגלגלים" את העלויות של פסולת לא ממוינת על הרשויות המקומיות וכי דבר זה מטיל עליהן עול כלכלי. עוד מסר משרד הפנים כי הוא מתגבר את התקציבים השוטפים של הרשויות המקומיות ובעיקר של הרשויות החלשות, בין היתר כדי לכסות את הוצאות פינוי הפסולת. המשרד ציין כי הוא מוציא מדי שנה קולות קוראים לקבלת תקציבי פיתוח כלכליים גם בתחום פסולת, ויש רשויות מקומיות שקידמו פרויקטים בנושא זה בשנים האחרונות.

⁵¹ מהמשרד להג"ס הוסבר לצוות הביקורת בדצמבר 2024 כי בשלב הביניים שבו נמצא משק הפסולת, שבו לא כל הפסולת עוברת מיון או טיפול, כיוון שכמות המתקנים החלופיים אינה מספיקה, קיים קושי בהפעלת רגולציה (למשל על איסור הטמנת פסולת שלא טופלה). לשלב ביניים זה יש גם השלכות כלכליות, שכן כיוון שעלויות ההקמה והתפעול של המתקנים החלופיים הן גבוהות מעלויות ההטמנה, המתקנים החלופיים יכולים למצוא עצמם בתחרות עם המטמנות שתיצור להם תזרים שלילי. המעבר למיון הפסולת ולטיפול בה במתקנים החלופיים דורשת עדיין תמיכה של המדינה. המשרד, באמצעות הקרן, תומך כספית בהקמת המתקנים אבל גם בתפעול של כל טונה פסולת והוא מנסה למצוא את הדרך לתגמל את תפעול המתקנים. קשיים אלה הם קשיים של התחלה והם צפויים להיפתר בהדרגה ככל שיוקמו מתקנים נוספים.

אסדרת משק הפסולת

חוק ההסדרים הוא חוק שהממשלה מביאה לאישור הכנסת בכל שנה לצד חוק התקציב המאגד תיקוני חקיקה רבים שהממשלה רואה צורך באישורם בכנסת כדי ליישם את מדיניותה ואת תוכניותיה הכלכליות.

כבר בשנת 2002 כתב מבקר המדינה⁵² שלעיתים מביא אגף התקציבים במשרד האוצר לאישור הממשלה במסגרת דיוני התקציב הצעות החלטה לא מעטות לייזום רפורמות שישומן כרוך בתיקוני חקיקה. חלק מההצעות מובא ללא דיון מוקדם או ללא תיאום נאות עם המשרד הרלוונטי, ושלא בהתאם להוראות שבתקנון הממשלה ולהחלטת הממשלה.

ביוני 2024 פנתה המנהלת הכללית של מרכז השלטון המקומי למנכ"ל משרד האוצר ולמנכ"ל המשרד להג"ס בדרישה לפעול מייד נוכח מצב החירום הלאומי בשוק הפסולת. גם יו"ר המרכז שלטון המקומי פנה לשרה להגנת הסביבה בדרישה דומה. במכתבים ששלחו הם מתארים את החרפת משבר הפסולת בעקבות מיצוי קיבולת אתרי ההטמנה והיעדר חלופות מספקות; את העלאת דמי הכניסה לאתרי ההטמנה ולמתקני המיון לרשויות המקומיות; את ההצטברות של ערימות פסולת בשטחים פתוחים ובשולי הערים; את תופעת שריפת הפסולת שהולכת ומתגברת; ואת התורים הארוכים של משאיות עמוסות פסולת העומדות בכניסה לאתרי ההטמנה. במכתביהם פנו לפעולה מיידית בשתי סוגיות: (1) מתן פתרונות מידיים לאישור להרחבת המטמנות ולהגבהתן ולפתיחת תאי הטמנה חדשים; (2) הקמת מינהלת לטיפול בשוק הפסולת שתהיה גוף חיצוני למשרד להג"ס ובשותפות השלטון המקומי שתתמקד בהסרת חסמים ובקידום מקצועי של הקמת מתקני קצה.

בספטמבר 2024 פרסם משרד האוצר את חוק ההסדרים, שהוא התוכנית הכלכלית (שינויים מבניים) של המשרד להג"ס לשנת 2025. בתוכנית נקבע כי יוקם צוות בחינה למשק הפסולת שיגבש המלצות לתזכיר חוק "משק הפסולת". על פי התוכנית, יבחן הצוות בין היתר את האפשרות להטיל את האחריות ליישום חוק משק הפסולת על רשות רגולטורית עצמאית חדשה או קיימת; את ניהול משק הפסולת כמשק סגור; את הכלים והסמכויות שיינתנו לרשות הרגולטורית בעניינים שונים, כגון קביעת תעריפים ומחירים לעיסוק בפסולת, יצירת תחרות בתחום, ניהול הקרן לשמירת הניקיון והתערבות במקרים שונים, כמו פשיעה סביבתית.

בביקורת עלה כי המשרד להג"ס פנה אל היועץ המשפטי של משרד האוצר וטען כי הצעת ההחלטה הופצה ללא תיאום מוקדם עם הגורמים המקצועיים במשרד להג"ס, וכי ההחלטות המוצעות בה אינן מבוססות על תשתית מקצועית ועל העמדה המקצועית של המשרד.

בסוף אוקטובר 2024 התקבלה החלטת הממשלה 2284⁵³ שעניינה אסדרת משק הפסולת כמשק מתקדם ומיגור הפשיעה וההון השחור בתחום ותיקון החלטות ממשלה. בהחלטה נקבע בין היתר כי יש להקים צוות בראשות מנכ"ל המשרד להג"ס והממונה על התקציבים במשרד האוצר שיכלול נציגים מגופים נוספים, לרבות שני נציגי השלטון המקומי⁵⁴. זאת כדי לגבש עקרונות מנחים לחוק מסגרת לפסולת, במטרה לקדם את הטיפול בפסולת בישראל ולהביאו לרמה המקובלת באיחוד האירופי, בהתאמות הנדרשות לישראל. בהחלטת הממשלה נקבע בין היתר כי הצוות יבחן גיבוש מסגרת ארגונית מיטבית לאסדרת משק הפסולת, לרבות רשות שתפעל בהתאם למדיניות הממשלה ולמדיניות השרה להגנת הסביבה, תוך בחינת האפשרות שהרשות תפעל במתכונת של משק כספי סגור, על בסיס מודלים משקיים מקבילים בעולם ובישראל. בהחלטה נקבע כי על הבחינה לכלול גם התייחסות להיבטי פיקוח, רישוי, תעריפים ומכרזים וכן כלים לצמצום פשיעה והון שחור, היבטי מדיניות והיבטים אחרים, וכי הצוות יבחן את סדרי העבודה, התקצוב

52 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53 (2002)**, "עבודת המטה במשרדי הממשלה" בפרק "עבודת המטה של משרד האוצר לקראת חוק ההסדרים" עמוד 30.

53 החלטת הממשלה 2284, "אסדרת משק הפסולת כמשק מתקדם ומיגור הפשיעה וההון השחור בתחום ותיקון החלטות ממשלה" (31.10.24).

54 נציגים שימונו האחד מטעם הגוף המייצג את מרבית הרשויות המקומיות בישראל והאחר מטעם הגוף המייצג את רוב המועצות האזוריות בישראל.

והסמכויות של המסגרת הארגונית שתיקבע. נוסף על כך נקבע בהחלטה כי יש להסמיך את שרי הגנת הסביבה והאוצר להפיץ תזכיר חוק להסדרת משק הפסולת לאחר שבחנו את המלצות הצוות האמור; לתקן את ייעודה ותפקידיה של החברה הממשלתית "החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ", כך שיורחבו סמכויותיה גם לטיפול בפסולת שאינה רעילה ולניהול התכנון והייזום של מתקנים לטיפול בפסולת; וכן לבחון את אפשרות הפיכת החברה לזרוע ביצוע של המשרד להג"ס. בהחלטת הממשלה נקבעו לוחות זמנים להקמת הצוות ולהגשת תזכיר החוק.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי כלל את הטיפול במשבר הפסולת בתוכנית הכלכלית לשנת 2025, מכיוון שהמשבר הוא חמור ומעיד על כשל מבני במבנה המשק ובחלוקת האחריות שבו. משרד האוצר ציין שהסמכויות והאחריות בנוגע לפסולת מחולקות בין גורמים שונים. לדוגמה, האחריות החוקית לטיפול במרבית המוחלט של הפסולת היא של השלטון המקומי בהתאם לפקודת העיריות; האחריות לפיקוח על מחירים ומוצרים היא בין היתר של משרד האוצר; האחריות לאסדרה של פעילות הרשויות המקומיות והפיקוח עליהן היא של משרד הפנים; והאחריות לטיפול בזרמי הפסולת השונים היא של המשרד להג"ס.

אשר להצעת ההחלטה מסר משרד האוצר בתשובתו כי פנה למשרד להג"ס ואף ביקש לדון בהצעת ההחלטה בכתב ובעל פה כמה פעמים לפני ההצבעה על ההחלטה בממשלה, אולם לא נענה בשיתוף פעולה מצד דרגי המקצוע. טיוטה ראשונית הועברה למשרד להג"ס לפני הפצת הנוסח למשרדים המקצועיים, והתקיימו שיחות עם מנכ"ל המשרד להג"ס ועם גורמי המקצוע במשרד להג"ס. משרד האוצר ציין כי החלטת הממשלה 2284 שהתקבלה משקפת פשרות משמעותיות שנעשו במסגרת דיונים ארוכים שנערכו לאור דרישות המשרד להג"ס, שהביאו לתוצאה שונה מהותית מהנוסח שהופץ לציבור. החלק הארי של העקרונות שנקבעו בהחלטת הממשלה היה פרי יוזמה של המשרד להג"ס, ומנכ"ל המשרד אף הביעו תמיכה ברעיונות אלה בפומבי. נוסף על כך, במסגרת תוכנית העבודה של המשרד להג"ס לשנת התקציב 2024 סיכמו המשרדים על הקמת צוות משותף בהובלת המשרד להג"ס, אך ההסכמה לא מומשה. גם החלטת הממשלה 2284 לא מומשה במלואה, וטרם כונס הצוות בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה, חרף בקשות משרד האוצר מהמשרד להג"ס לכנס את הצוות. משרד האוצר ציין עוד כי בשל חשיבות הנושא וכדי לממש את החלטת הממשלה, הוא פועל מול כלל המשרדים הנוגעים בדבר כדי לגבש עקרונות לחקיקה ולהגיש בהקדם תזכיר חקיקה שיעגן את העקרונות של אסדרת המשק כמשק סגור המבוסס על תעריף חלף קרן, עם סמכות מאסדרת מרכזית הכוללת שיתוף של משרדי ממשלה ושל השלטון המקומי. זאת כדי לממש את החלטת הממשלה ולפעול לבצע את התיקונים הנדרשים במבנה המשק.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי החלטת הממשלה 2284 התקבלה בניגוד לעמדת השרה להגנת הסביבה. ההתנגדות נבעה מכך שההחלטה מנוגדת למדיניות המשרד ולעקרונות המקובלים באסדרה האירופית לטיפול בפסולת. בהחלטת הממשלה לא הובהר למשל כי חקיקת מסגרת עתידית תהיה מבוססת על הייררכיית הטיפול בפסולת ועל התוכנית האסטרטגית של המשרד. לדעת המשרד להג"ס ראוי שהחלטת ממשלה בנושא ליבה בתחום אחריות של המשרד להג"ס תתקבל בשיתוף הגורמים המקצועיים במשרד ובהסכמת השר העומד בראשו. המשרד להג"ס מסר כי הוא פנה לאגף התקציבים במשרד האוצר בניסיון להביא לתיקון ההחלטה לנוסח מוסכם, שישקף עקרונות סביבתיים מנחים בהתאם למדיניות המשרד להג"ס וכפי המקובל באירופה ובמדינות המתקדמות. חרף ניסיונות רבים בעניין, טרם הושגה הסכמה על תיקון ההחלטה.

המשרד להג"ס הוסיף ומסר בתשובתו כי גם הוא מבקש לבחון את הצורך בביצוע שינויים מבניים במשק הפסולת והקים לצורך כך צוות עבודה מקצועי, הפועל בסיוע צוות ייעוץ, שיבחן את משק הפסולת ואת הדרכים הנכונות לאסדרתו כדי לקדם את מדיניות הטיפול בפסולת. משרד האוצר שותף לצוות, ונציגיו משתתפים בוועדת ההיגוי שלו ובעבודה המתבצעת. לצד קידום העבודה המקצועית לאסדרה כוללת פועל המשרד להג"ס לקדם את אסדרת תחום הפסולת בשורה ארוכה של צעדים, למשל בתיקוני חקיקה, בפרסום נוהל להסמכת יזמים להקמת מתקני טיפול בפסולת בוות"ל, בהכרזה על החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ כזרוע ביצוע לתכנון מתקנים לפסולת ועוד. המשרד מקווה כי תושג הסכמה לשינוי החלטת הממשלה על בסיס עקרונות סביבתיים ראויים, ויתאפשר קידום חוק מסגרת לפסולת באופן המיטבי. המשרד להג"ס ציין כי בניגוד לאמור

בתשובת משרד האוצר, משרד האוצר לא פנה למשרד להג"ס טרם הפרסום, לא התקיים דיון מקצועי בנושא, והטייטה הועברה לבחינת משרד להג"ס בלוח זמנים דחוק. לדעת המשרד להג"ס מן הראוי היה לקיים עם המשרד האחראי עבודת מטה הוגנת וראויה בנושא כה חשוב.

אף שנקבע בהחלטת הממשלה 2284 מאוקטובר 2024 על הקמת צוות שיגבש עקרונות מנחים לחוק מסגרת לפסולת שיקדם את הטיפול בפסולת בישראל, הצוות טרם התכנס.

על משרדי האוצר והג"ס לפעול במשותף כדי לכנס בהקדם את הצוות, כנדרש בהחלטת הממשלה 2284.

קידום חקיקה בתחום הפסולת

ביוני 2021 התקבלה החלטת ממשלה 171 בעניין המעבר לכלכלה דלת פחמן⁵⁵. ההחלטה התקבלה בין היתר כדי לעמוד במחויבותה של ישראל במסגרת החלטת ממשלה הנוגעת לאשרור הסכם פריז⁵⁶ המחייב התמודדות בין-לאומית עם שינויי האקלים, ומסדיר את החובות המוטלות על המדינות החתומות עליו.

כחלק מיישום החלטת הממשלה 171 וקיום המחויבות הבין-לאומית של מדינת ישראל ובהתאם לקבוע בתמ"א 1 פרסם המשרד להג"ס בספטמבר 2022 את טיוטת תקנות אוויר נקי (מניעת מפגעים מפסולת אורגנית), התשפ"ב-2022 (להלן - תקנות אוויר נקי) להערות הציבור. בפרק "מטרת התקנות המוצעות והצורך בהן" שבטיטת התקנות צוין כי יותר משליש מכמות הפסולת העירונית בישראל היא פסולת אורגנית, ומשקלה הוא כ-2 מיליון טונות בכל שנה. פסולת אורגנית שלא טופלה ויוצבה לפני הטמנה פולטת גזי חממה הנפלטת גם כתוצאה משריפות באתרי הטמנה (בפרט גז מתאן). לכן כדי להפחית את פליטות גזי החממה נדרש לטפל בפסולת.

התקנות שפרסם המשרד להג"ס אוסרות על העברת פסולת אורגנית ישירות לאתרי הטמנה ללא טיפול מקדים בפסולת, המפחית את המפגעים הסביבתיים שהיא יוצרת. מטרת התקנות היא לחייב טיפול מקדים בפסולת האורגנית טרם הטמנתה או העברתה לשימוש, במטרה למנוע מפגעים כגון ריח, תשטיפים, זיהומי קרקע ומי תהום, ולהפחית נפח הפסולת המועבר להטמנה. כפי שצוין בטייטה בפרק העוסק במטרת התקנות, אחד המרכיבים המרכזיים בפליטות של גזי חממה הוא הפסולת האורגנית שמקורה בפסולת העירונית.

לטיטת התקנות שהתפרסמה באתר החקיקה הממשלתי של משרד המשפטים התקבלו הערות מהציבור. מרכז השלטון המקומי בישראל ומרכז השלטון האזורי בישראל התנגדו לתקנות אלה והעבירו את עמדתם למשרד להג"ס. התנגדותם נבעה בין היתר מהשפעת התקנות על עלויות הטיפול בפסולת בשלטון המקומי. הם גם דרשו להסדיר את מימון עלויות ההפרדה במקור ולהקים אתרים לטיפול בפסולת בפיזור גיאוגרפי מתאים וביכולת קיבול ראויה כתנאי לקידום התקנות.

נכון למועד סיום הביקורת (ינואר 2025), תקנות אוויר נקי אינן מקודמות במשרד להג"ס.

בתשובת המשרד להג"ס נמסר כי הוא פועל לקדם אתרים בפיזור גיאוגרפי רחב ככל הניתן, בהתבסס על אסטרטגיית הטיפול בפסולת, אשר שמה דגש על טיפול בפסולת קרוב למקום היווצרותה. המשרד הוסיף כי הוא תומך במאות מיליוני ש"ח בקידום ההפרדה ברשויות המקומיות, אך הוא אינו סבור שבשלה העת לקדם אסדרה בנושא ההפרדה במקור (בטרם תוקם התשתית המתאימה לכך - מתקני המיון והטיפול - בפריסה רחבה). עוד מסר המשרד כי אף שהוא סבור שתקנות אוויר נקי מוצדקות מבחינה מקצועית, הישימות להעברתן בעת הזאת נמוכה, בעיקר בשל התנגדות השלטון המקומי. חלף זאת המשרד מקדם מתקנים לטיפול בחומר אורגני

⁵⁵ החלטת הממשלה 171, "מעבר לכלכלה דלת פחמן" (25.7.21). בהחלטה נקבעו יעדים לאומיים להפחית פליטות של גזי חממה. אחד היעדים הוא הפחתת פליטות גזי חממה שמקורם בתחום הפסולת המוצקה עד שנת 2030.

⁵⁶ החלטת הממשלה 2041, "אשרור הסכם פריז בדבר התמודדות בינלאומית עם שינויי האקלים" (14.11.16). הסכם פריז נקבע בהתכנסות ועידת האקלים של האו"ם בפריז בדצמבר 2015 ונחתם בשנת 2016 על ידי 195 מדינות, ובהן ישראל.

בכל רחבי הארץ והסדיר תמיכה ייעודית להקמה ולתפעול שוטף של מתקנים אלה, המשקפת את עלות הטיפול הנדרש לפי טיטות התקנות.

בתשובת מרכז השלטון המקומי נמסר כי התנגד לתיקון התקנות מאחר שבמצב הנוכחי אין היתכנות ליישומן. מרכז השלטון המקומי ציין שמתקני המיון הקיימים אינם ערוכים לקליטת כלל הפסולת העירונית הנאספת, ואף אין פיזור מספיק של מתקנים לטיפול בפסולת שאינה מיועדת להטמנה. על כן ביצע תהליך של מיון הפסולת שלאחריו יוטמנו החומרים הניתנים למיחזור עם החומרים שאינם ניתנים למיחזור רק מייקר את עלויות הטיפול בפסולת, בלי שניתן מענה משלים וללא השגת המטרה של הפחתת כמות הפסולת המגיעה להטמנה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד להג"ס לקדם את תקנות אוויר נקי במסגרת אסדרת משק הפסולת ובתיאום עם כל הגורמים הנוגעים בדבר.

פערים בפינוי פסולת בין רשויות יהודיות לרשויות לא-יהודיות והפעולות לצמצום הפערים

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת צוין כי בשל חולשתן הכלכלית של רשויות מקומיות לא-יהודיות אצל רבות מהן מערך פינוי הפסולת אינו פועל כראוי, ורמת השירות בתחום זה היא נמוכה לעומת רמת השירות ברשויות היהודיות. בביקורת הקודמת נבחן יישומן של שלוש החלטות ממשלה הנוגעות לרשויות מקומיות של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית וכן של האוכלוסייה הבדואית בנגב בהיבטים שעניינם קידום המערך של פינוי הפסולת ברשויות המקומיות מתקציבים של המשרד להג"ס ושל משרד הפנים⁵⁷ (להלן - החלטות הממשלה).

הליקוי בדוח הקודם: בביקורת הקודמת עלה כי החלטות הממשלה וההקצאות התקציביות הגדולות של המשרד להג"ס ומשרד הפנים לשיפור ולהסדרה של הטיפול בפסולת לא יושמו במלואן. עוד עלה כי הרשויות הלא-יהודיות מתקשות למצות את ההקצאות התקציביות במסגרת החלטות הממשלה, וניצול התקציבים היה נמוך: מכ-886 מיליון ש"ח שהקצו המשרד להג"ס ומשרד הפנים ליישום שלוש ההחלטות אישרו המשרדים תמיכה של 792 מיליון ש"ח, שהם 89% מההקצאה המקורית, והרשויות ניצלו 385 מיליון ש"ח, שהם 43% מההקצאות המקוריות ו-49% מהתמיכות שאושרו.

ההמלצה בדוח הקודם: בביקורת הקודמת הומלץ למשרד להג"ס ולמשרד הפנים לבדוק כיצד אפשר לשפר את הטיפול בבקשות לתמיכה שרשויות מקומיות לא-יהודיות מגישות כדי שהן יוכלו לנצל את סוגי התמיכה שהוחלט להעניק להן במטרה להגדיל את המקורות הכספיים העומדים לרשותן וכדי לצמצם את הפערים בתחום מערך הפסולת בין הרשויות הלא-יהודיות לרשויות יהודיות.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי תוקפן של החלטות הממשלה לא הוארך אחרי שנת 2021, ולפיכך לא הוקצו תקציבים נוספים לקידום מערך פינוי הפסולת בחברה הערבית.

⁵⁷ החלטות הממשלה 546, "אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להענקת מחנות צה"ל לנגב" (14.7.13); החלטות הממשלה 1496, "הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית" (23.3.14); והחלטות הממשלה 2397, "תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017 - 2021" (12.2.17).

הפער בפינוי פסולת בין רשויות יהודיות לרשויות לא-יהודיות מתחדד על רקע המשבר בעיריית נצרת⁵⁸ בכל הנוגע לפינוי פסולת בשל מצבה הכלכלי של העירייה.

מומלץ למשרד להג"ס ולמשרד הפנים לבחון כיצד ניתן לצמצם את הפערים בתחום זה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי נדרש תקצוב גדול יותר בקרב הרשויות המקומיות הלא-יהודיות בתחום מערך פינוי הפסולת. אשר למשבר בעיריית נצרת מסר משרד הפנים כי מדצמבר 2024 הוא העביר לעירייה תקציבים בסך של כ-13 מיליון ש"ח עבור הטיפול בפינוי הפסולת בעיר באמצעות אשכול רשויות הגליל והעמקים, וכי הוא פועל להעברת 2 מיליון ש"ח נוספים בימים אלו.

פינוי פסולת במלחמת חרבות ברזל

בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל נפגע ניהול משק הפסולת במדינה. בחודשים הראשונים למלחמה בשל גיוס מסיבי של כוח אדם לשירות מילואים, נוצר בכל רחבי הארץ מחסור בעובדים ובמשאיות לפינוי פסולת שיצר קשיים בתפעול השירות ברשויות המקומיות. במהלך המלחמה הצטברו באזורי המלחמה פסולת של הצבא, פסולת גושית וגזם. נוסף על כך, רשויות מקומיות באזורי הלחימה התמודדו גם עם הסכנה בפינוי הפסולת תחת אש.

סיוע של המשרד להג"ס בפינוי פסולת ברשויות המקומיות בתקופת המלחמה

כפי שהוזכר לעיל, עם תחילת מלחמת חרבות ברזל, באוקטובר 2023, הוחלט במשרד להג"ס לתגבר את מערך שינוע הפסולת באמצעות רכבת ישראל בעלות כוללת של 2 מיליון ש"ח.

בדצמבר 2023 פרסם המשרד להג"ס את תוכנית "דרום ירוק", התוכנית הסביבתית של המשרד לפיתוח ולשיקום סביבתי של חבל תקומה ולקידום תשתיות סביבתיות מתקדמות באזור. התוכנית כוללת בין היתר צמצום מפגעים סביבתיים, שמירה על שטחים פתוחים ושיקום, טיפול בפסולת עירונית, בפסולת בניין ובפסולת חקלאית וסיוע לרשויות העוטף בהקמת תשתיות מיחזור ובהגדלת המיחזור. בינואר 2025 היה תקציב התוכנית כ-400 מיליון ש"ח. מקורות התקציב לתוכנית מורכבות מכספי התמיכה של המשרד, של הקרן, של מינהלת תקומה ושל החלטות ממשלה קודמות. עבור 215 מיליון ש"ח כבר הוצאו התחייבויות לרשויות המקומיות שהגישו בקשות תמיכה במסגרת התוכנית.

נוסף על כך, פרסם המשרד להג"ס בדצמבר 2023 גם קול קורא לתמיכה ברשויות המקומיות ולסיוע להן עקב גידול ההוצאות לאיסוף פסולת, לפינוי ולטיפול בה כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל. המשרד הקצה לתמיכה זו 43 מיליון ש"ח (8 מיליון ש"ח לאשכול רשויות נגב מערבי והרשויות הכלולות בו ו-35 מיליון ש"ח ליתר הרשויות). בקול קורא פורטו התבחינים שעל פיהם יתמוך המשרד בבקשות. על פי נתוני המשרד להג"ס מפברואר 2025, תמך המשרד ב-97 רשויות מקומיות בסכום כולל של כ-35 מיליון ש"ח עבור סיוע בעלויות של איסוף הפסולת, פינוי והטיפול בה כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל.

בדצמבר 2024 פרסם המשרד להג"ס כי הנהלת הקרן אישרה תמיכה בסכום של שישה מיליון ש"ח כדי לסייע לתושבים ולרשויות הצפון בפינוי פסולת גושית, פסולת בניין וגזם שהצטברה עקב המלחמה בצפון. במסגרת התמיכה יוקמו מערכים של איסוף פסולת, מיונה ושינוע שלה שיבטיחו כי לפחות 50% מהפסולת תנותב למיחזור במקום להטמנה ישירה. בפרוטוקול הקרן צוין כי יטופלו פסולת בניין, קרטון, פלסטיק, פסולת אלקטרונית, טקסטיל וגזם, וכי הם ישונעו לאתרי מיחזור כדי לצמצם הטמנה של הפסולת העודפת הצפויה להצטבר במחוז צפון. על פי קול קורא שפרסם המשרד, תינתן תמיכה לאשכולות גליל מזרחי וגליל מערבי במימון האיסוף בהפרדה למיחזור

⁵⁸ בשל קשיים כלכליים הפסיקה עיריית נצרת פעמים רבות את פינוי האשפה בעיר. בנובמבר 2024 הגיע משבר האשפה לשיאו, ורחובות העיר הפכו למפגע תברואתי עקב האשפה המצטברת ושריפת אשפה על ידי התושבים.

ולטיפול בפסולת תוך הגברת המיחזור וצמצום הטמנה. בתנאי הסף של הקול קורא צוין בין היתר כי פינוי הפסולת ייעשה רק למתקני מיון או מיחזור ולא יועברו ישירות להטמנה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המשרד להג"ס על הסיוע לרשויות המקומיות והתמיכה הכספית שהעניק להן בכל הנוגע לפינוי פסולת שהצטברה בתקופת מלחמת חרבות ברזל. בייחוד יצוין המשרד להג"ס לחיוב על שפעל בתוך ימים אחדים מתחילת המלחמה לתגבר את שינוע הפסולת ברכבת במשך שלושה חודשים ובכך סיפק מענה למצוקה שנגרמה לניהולו של משק הפסולת בעקבות המלחמה. התגבור בימי המלחמה מעיד על היכולת הטמונה ברכבת לשינוע כמות גדולה יותר של פסולת גם בימי שגרה.

אתגרים בפינוי פסולת ברשויות ממונות בצפון

ב-18.10.23, כעשרה ימים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, התקבלה החלטת ממשלה על פינוי האוכלוסייה בגבול הצפון⁵⁹. בהחלטה צוין כי "לאור האיום הקיים על האוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול הצפוני של מדינת ישראל במסגרת מלחמת 'חרבות הברזל'; נוכח ירי טילים וחדירת גורמים עוינים אל שטח ישראל ומשלא ניתן לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה", הוחלט כי תפונה האוכלוסייה הנמצאת בטווח של עד חמישה ק"מ מגבול הצפון.

במהלך חודשי המלחמה שהו כוחות צבאיים רבים בסמוך לגבול הצפון - ביישובים שפנו ובשטחים אזרחיים ששימשו שטחי כינוס. בחלק מהזמן השטחים הוגדרו שטח צבאי סגור, ולא התאפשרה כניסה לישובים אלה.

צוות הביקורת פנה לגורמים האמונים על הטיפול בפסולת בשתי רשויות מקומיות בצפון הארץ שתושביהן פנו בעקבות המלחמה: מנהל אגף חזות העיר בעיריית קריית שמונה (להלן - מנהל האגף) ומנהל מחלקת התברואה במועצה האזורית הגליל העליון (להלן - מנהל המחלקה), כדי לשמוע מהם על הקשיים שחווי במהלך המלחמה בתחום פינוי הפסולת, על האתגרים שעמדו בפניהם ועל דרך ההתמודדות שלהם עם הנושא. להלן תמצית הדברים שעלו מהשיחות שנוהלו עמם:

עיריית קריית שמונה

בעיר קריית שמונה מתגוררים בימי שגרה כ-24,000 תושבים. בשיחה של צוות הביקורת עם מנהל האגף בעירייה בנובמבר 2024 נמסר כי במהלך המלחמה נשארו בעיר בתקופות השונות בין 1,500 ל-2,500 תושבים, וכי מאז תחילת המלחמה שהו בעיר אלפי חיילים, בעיקר בבתי ספר ובגני ילדים. העירייה חברה באשכול רשויות גליל מזרחי (להלן - האשכול) ומשנעת את הפסולת שלה להטמנה במטמנת חגל.

כמויות הפסולת והתאמה של תוכנית פינוי הפסולת: לפני פרוץ המלחמה התקשרה עיריית קריית שמונה, באמצעות מכרז שפרסם האשכול, עם קבלן פינוי פסולת שמספק גם את הפיקוח בתחום הפסולת. לפני תחילת המלחמה הגיע קבלן הפינוי לעיר בכל יום עם שתיים או שלוש משאיות לפינוי הפסולת. לאחר תחילת המלחמה ועזיבת התושבים כמויות האשפה צומצמו מאוד, ועל כן צומצמו גם המשאיות וימי הפינוי. בעירייה התאימו שוב ושוב את תוכנית העבודה של פינוי האשפה לפי הצרכים המשתנים בעיר. כך למשל, החיילים שהגיעו לעיר לנו בבתי הספר ובגני הילדים והתושבים שנשארו בעיר היו פזורים ברחובותיה השונים ועל כן היה צורך להגדיל מאוד את מספר פחי האשפה בתחומי בתי הספר וגני הילדים בגלל הפסולת שייצרו החיילים (כמות הפחים הוכפלה, כ-8 פחים בכל בית ספר). נוסף על כך, היה צורך לתכנן את מסלול הנסיעה של נהגי המשאיות ולהתאים אותו למקום שיש אוכלוסייה שמייצרת פסולת - בתי הספר,

⁵⁹ החלטת הממשלה 975, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה - מלחמת 'חרבות הברזל'" (18.10.23).

גני הילדים והרחובות שבהם נשארו התושבים. בשיא פעילות הפינוי נכנסו לעיר שלוש משאיות פינוי בשבוע. האתגר של העירייה היה לא לפגוע בשירות שהיא מספקת לתושבים.

להלן האתגרים של פינוי הפסולת של עיריית קריית שמונה בתקופת המלחמה כפי שעלו מהשיחה עם מנהל האגף:

1. היו תקופות שרוב הפסולת הייתה של החיילים, אך עלויות הפינוי וההטמנה הוטלו על העירייה. העירייה סיכמה את ענייני התשלומים עם הצבא ועם משרד הביטחון וקיבלה שיפוי על הוצאות בגין פינוי האשפה.

2. תאגידי המיחזור לא הגיעו לאזור הלחימה לפנות את הפסולת המופרדת. רק במקרים שהצטברה כמות גדולה מאוד של קרטונים, נדרש להפעיל לחץ על הקבלנים של התאגיד להגיע לפנות אותם.

3. כתוצאה מהצמצום בכמויות האשפה הפסיד קבלן הפינוי כסף רב ואף התלונן על כך (הרווח שלו הוא בהתאם לכמות הפסולת שהוא אוסף מהעיר). מנהל האגף ציין לטובה את קבלן הפינוי שביצע את העבודה על אף איום הטיילים וסיכן את חייו.

4. האתגר העיקרי שעיימו התמודדה העירייה בתחילת המלחמה ובמועד הביקורת הוא להתאים את תוכנית העבודה של פינוי האשפה לכמות התושבים השוהים בעיר ולכמות החיילים המשתנה וכן להתאים את כמות משאיות הפינוי הנכנסות לעיר ואת ימי הפינוי והפיקוח לצרכים המשתנים. במועד הביקורת לא היה ברור כמה תושבים יחזרו לעיר, ומתי הם יחזרו אליה.

המועצה האזורית הגליל העליון

בשיחה של צוות הביקורת עם מנהל המחלקה במועצה בנובמבר 2024 נמסר כי מתוך 29 יישובי המועצה פונו 14 יישובים; 8 יישובים מצויים בקו העימות אך לא פונו; 7 יישובים לא פונו ולא מצויים בקו העימות. ביישובים שפונו היו מעט מאוד תושבים, לרוב שהו שם צוותי כיתות הכוננות (המוגדרים חיילים). לכמה מהיישובים הגיעו חיילים בכמויות משתנות. לעיתים כמות החיילים הייתה גדולה פי שניים מכמות תושבי היישובים בימים שאינם ימי מלחמה. המועצה חברה גם היא באשכול רשויות גליל מזרחי. מטמנת חגל היא אתר ההטמנה העיקרי שלהם. האשכול שבו הם חברים מעוניין להקים מתקן קרוב לטיפול בפסולת, אך צריך סיוע לכך מהמדינה.

פסולת - כמויות, מיחזור, הטמנה ותדירות הפינוי: במהלך המלחמה כמות הפסולת הכללית אומנם ירדה, בעיקר משום שעסקי התיירות לא היו פעילים, אך גם החיילים ייצרו הרבה פסולת. המועצה ממחזרת בדרך כלל כמות גדולה של פסולת לשלושה זרמים (פסולת אורגנית לפח החום, אריזות לפח הכתום ופסולת המיועדת להטמנה לפח הירוק). לפני תחילת המלחמה פינוי הפסולת התבצע פעמיים בשבוע באמצעות צוותי עבודה של המועצה, באמצעות קבלן פינוי וגם באמצעות תאגידי המיחזור הארציים. מאז תחילת המלחמה תמהיל הפסולת השתנה - בעיקר כי החיילים לא הפרידו את הפסולת, ועל כן כל הפסולת שנאספה הועברה להטמנה. תדירות פינוי הפסולת ביישובי המועצה במהלך המלחמה הייתה כמו בשגרה (פעמיים בשבוע), אך לעיתים בתדירות פחותה יותר מכך משום שלא הייתה הפרדה.

להלן האתגרים הנוגעים לפינוי הפסולת שהמועצה האזורית הגליל העליון התמודדה איתם בתקופת המלחמה, כפי שעלו מהשיחה עם מנהל המחלקה:

1. כל הפסולת שפונתה במהלך המלחמה הועברה להטמנה, ועל כן עלויות המועצה על הטיפול בפסולת ובפינויה עלו מאוד. נוסף על כך, המועצה לא קיבלה את החלק היחסי שתאגידי המיחזור היו אמורים לממן, אילו היו ממשיכים להפריד את הפסולת.

2. תאגידי המיחזור לא היו מוכנים להגיע לאזור לאיסוף הפסולת המופרדת משיקולים ביטחוניים, אף שהם חתומים על סעיף "משק לשעת חירום". אומנם מאחר שאין הפרדה אין צורך בפינוי הזרמים, אך גם יש סירוב של התאגידים להגיע.

3. המועצה סיכמה את ענייני התשלומים עם משרד הביטחון וצה"ל בנוגע לקבלת החזרים עבור הוצאות פינוי הפסולת (וכן עבור הוצאות חשמל ומים).

4. בשל החשש של תאגידי המיחזור להגיע לאזורי לחימה, הוגדלו צוותי העבודה של המועצה, והם נאלצו לאסוף קרטונים שהועברו להטמנה במקום למיחזור.

עיריית קריית שמונה והמועצה האזורית הגליל העליון, שתושביהן פונו, דיווחו כי מאז תחילת המלחמה כמויות הפסולת שהן אספו פחתו, אף שביישובים אלה לנו אלפי חיילים. הרשויות ציינו כי היה עליהם להתאים את שירותי הפינוי לצרכים החדשים שלהם (מועדי הפינוי, ניתוב מסלול הפינוי והגדלת מספר הפחים בריכוזי חיילים). הרשויות סיכמו עם משרד הביטחון ועם צה"ל את החזר ההוצאות שלהן בגין פינוי הפסולת. לרוב תאגידי המיחזור לא הגיעו בימי הלחימה לאסוף את הפסולת מחשש לביטחונם, ועל כן כל הפסולת הועברה להטמנה.

בתשובת המועצה האזורית הגליל העליון למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 נמסר כי עם חזרת התושבים לבתיהם גדלו כמויות הפסולת במידה ניכרת עקב פינוי רהיטים וחפצים לא נחוצים או מבתים שנפגעו, ובהתאם גדל תקציב פינוי הפסולת של המועצה.

בתשובת משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 נמסר כי מערכת הביטחון פעלה למניעת הצטברות פסולת מכל סוג שהוא באזורי הלחימה ובשטחי הכינוס של החיילים. זאת באמצעות הפעלת קבלנים של משרד הביטחון והרשויות, על פי "הסכם חירום" ייעודי לפינוי פסולת באזורים אלה. עוד נמסר כי לטובת פינוי הפסולת הוסיפו הקבלנים גם אמצעי פינוי הכוללים כלי אצירה ופינוי, וכי קבלני הפינוי של משרד הביטחון פעלו לפינוי הפסולת נוסף על קבלני הפינוי של הרשויות המקומיות.

סיורים שערך מבקר המדינה ברשויות מקומיות בצפון הארץ בתקופת המלחמה

במהלך תקופת המלחמה ביקר מבקר המדינה ברשויות רבות שפונו באזורי קו העימות בצפון ובדרום. בביקורים שיתפו אותו בעלי התפקידים במועצות המקומיות פסוטה ועין קיניה באתגרים ובקשיים שהרשויות חוו בתחום פינוי הפסולת בעקבות המלחמה וגם בימי שגרה.

המועצה המקומית פסוטה : שוכנת בגליל העליון שבמחוז הצפון. במועצה מתגוררים כ-3,400 תושבים. בסיור של מבקר המדינה במועצה במאי 2024 דווח לו כי קבלני פינוי הפסולת שאיתם התקשרה המועצה לא הגיעו לבצע את עבודתם בחודש הראשון למלחמה בגלל גיוס כוח האדם והמחסור במשאיות הפינוי. ההתקשרות עם קבלני הפינוי נעשתה באמצעות אשכול רשויות גליל מערבי שבו חברה פסוטה. המועצה פנתה לאשכול לקבל סיוע חלופי בפינוי הפסולת, והאשכול שלח אליה קבלן חלופי שיפנה את הפסולת שהצטברה במועצה.

המועצה המקומית עין קיניה : שוכנת במורדות החרמון, ומתגוררים בה כ-2,400 תושבים. בסיור של מבקר המדינה במועצה ביולי 2024 דווח לו כי בשטח השיפוט של המועצה עומד מגרש בבעלות רמ"י. תושבים רבים מהמועצה משליכים במגרש פסולת ביתית ופסולת בניין. הנהלת הרשות פנתה לרמ"י וביקשה ממנה שתאכוף אי השלכת פסולת במגרש אך לא קיבלה התייחסות לכך. נוסף על כך, דווח למבקר המדינה כי המועצה מתמודדת בימי שגרה עם מחסור בשטחי הטמנה ותחנות מעבר באזור.

הרשויות המקומיות נאלצו להתמודד עם המורכבות שבפינוי הפסולת בעת הלחימה. הרשויות המקומיות שתושביהם פונו התאימו את השירות לאופי האוכלוסייה ולכמותה המשתנה. השיפוי שקיבלו הרשויות המקומיות מהצבא וממשרד הביטחון בגין פינוי האשפה של החיילים סייע להן להתמודד עם האתגרים הנוגעים למיחזור ולהוצאותיהן הכספיות עבור מתן השירות לחיילים. על אף החשש מפני פינוי פסולת תחת אש (בקריית שמונה ובמועצת הגליל העליון), קבלני הפינוי הגיעו לבצע את עבודתם.

על המשרד להג"ס לקיים שיח עם השלטון המקומי, לבצע הפקת לקחים לגבי כל האתגרים שעיינום התמודדו הרשויות המקומיות במלחמה ולהיערך למצבי חירום.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המשרד להג"ס שפעל במהלך המלחמה לסייע לרשויות המקומיות בפינוי פסולת שהצטברה בעקבות המלחמה.

סיכום

הדוח הקודם שפורסם בשנת 2022 הצביע על משבר חירום לאומי שנוצר בשל המחסור בשטחי הטמנה במדינה במקביל לעלייה בכמויות הפסולת. הצורך בטיפול מיידי במשבר זה חייב את מעורבותם של כל הגורמים הרלוונטיים, בהובלת המשרד להג"ס, לפעול במשותף למציאת פתרונות למשבר וליישם. מהאמור בדוח המעקב עולה כי אף שניהול תחום הפסולת מצוי באחריותו של המשרד להג"ס, לא מצויות בידי כל הסמכויות הנדרשות להביא לקידום וליישום של התוכניות שהציג בפורומים שונים, ולפיכך חסמים ביישום התוכניות נגרמים לעיתים בשל התנהלות לוקה בחסר של גורמים אחרים.

תמונת המצב העולה מביקורת המעקב מדאיגה. מצד אחד פעל המשרד להג"ס להרחבת מטמנות קיימות וקידם הקמת תאי שטח חדשים להטמנה על פי המצאי התכנוני שהיה בביקורת הקודמת, כפי שהתחייב במסגרת יישום התוכנית האסטרטגית לטווח הזמן הקצר (עד שנת 2024). ואולם מצד שני היקפי ההרחבה אינם מספקים. בפועל נפח שטחי ההטמנה בישראל לא גדל לעומת הביקורת הקודמת, על אף הגידול בכמות הפסולת שהוטמנה, המטמנות שנסגרו והמטמנה שצפויה להיסגר בקרוב, וכבר בשנת 2025 מסתמן עיכוב בהפעלת ההגברה בתא 6 במטמנת אפעה. יתרת שטחי ההטמנה בתחילת שנת 2025 (7.67 מיליון קוב) לא תספיק לכמות הפסולת הצפויה להיות מוטמנת עד סוף שנת 2026 אם התוכנית של המשרד להג"ס לא תיושם. המשרד להג"ס פועל לאפשר רצף הטמנה עד שנת 2030, אך עדיין קיימים חסמים תכנוניים ואחרים שמצויים באחריות הגופים המאסדרים כגון רמ"י ומינהל התכנון. בארבע השנים האחרונות המשרד להג"ס אומנם עשה פעולות ארוכות טווח שאמורות להביא להגדלת שיעורי המיחזור בעוד כמה שנים, אך לעת עתה שיעור הפסולת שהועברה למיחזור נותר ללא שינוי ועומד בשנים האחרונות על 1% בלבד בכל שנה. לא חל שינוי בכמות הפסולת המשונעת להטמנה בדרום הארץ והמשרד להג"ס לא הרחיב את הובלת הפסולת באמצעות רכבת על אף שעל פי נתוני רכבת ישראל בתקופת התגבור שונעו 54,000 טונות פסולת בחודש לעומת 37,000 בימי שגרה. כמו כן, ועדת המחירים טרם מילאה את חובתה על פי חוק לגבש המלצה בעניין פיקוח המחירים על המטמנות.

עם זאת, מאז הביקורת הקודמת המשרד להג"ס פעל לפתיחתם של שישה מתקנים חלופיים חדשים (גידול של כ-75% במספר המתקנים), מהם ארבעה מתקנים בצפון הארץ ובמרכזה. עם תחילת פעילות המתקנים צפויה הפחתה של כמויות שינוע הפסולת לדרום. המשרד להג"ס גם החל לקדם 32 יוזמות חדשות להקמת מתקנים חלופיים למיון פסולת ולטיפול בה (מתוך 44 היוזמות שהמשרד מלווה), ומתקנים אלה צפויים להביא בטווח הזמן הרחוק לגידול בכמות הפסולת המגיעה למיחזור ולהקטנת כמות הפסולת המוטמנת. למהלך זה של פיתוח מואץ של מספר רב של מתקני תשתית יש פוטנציאל להביא למהפך במשק הפסולת בישראל, ובלבד שיוקמו על פי לוחות הזמנים המתוכננים, בפריסה ארצית מאוזנת ובהתאם לקיבולת הנדרשת.

המועצה המקומית זמר שינתה את מסלול ההובלה של הפסולת שלה, והיא אינה משנעת אותה צפונה אלא דרומה על טוואי המסלול למטמנה, וכך חסכה שינוע של 90 ק"מ מיותרים. עיריית

בית שמש לא קידמה פתרונות להטמנת הפסולת שלה, ונראה כי מצוקת השטחים שלה בשנים הקרובות עתידה להחמיר. על עיריית בית שמש לפעול בסיוע המשרד להג"ס, לקדם פתרונות להטמנת פסולת לטווח המידי, לטיפול בפסולת בטווח הארוך ולשקול הקמת מתקן חלופי חדש.

במהלך מלחמת חרבות ברזל פונו התושבים של הרשויות המקומיות הסמוכות לגבול. רשויות אלה התמודדו עם אתגרים הקשורים לפינוי פסולת ולאיסופה. המשרד להג"ס עשה רבות כדי לסייע לרשויות המקומיות ולתמוך בהן בפינוי הפסולת שהצטברה בעקבות המלחמה - הוא תיגבר את שינוע הפסולת באמצעות הרכבת והקצה כספים לשיקום סביבתי ולטיפול בפסולת במסגרת תוכנית "דרום ירוק" ובמסגרת קולות קוראים שפרסם.

על רמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, לפעול ביתר שאת כדי להגיע להסכמות עם המטמנות שיש להרחיב, לקדם את מתן הרשאות לתכנון לתאי ההטמנה 8 - 10 וכן לפעול להסרת כל החסמים להרחבת המטמנות בהקדם האפשרי. זאת כדי שניתן יהיה לעמוד ביעדים ובלוחות הזמנים שנקבעו להגדלת נפח שטחי ההטמנה עד שנת 2030, וכדי שלא ייקטע רצף ההטמנה בשנים הקרובות. כמו כן, על המשרד להג"ס להמשיך לפעול להגדלת שיעורי המיחזור ולקדם את הקמת המתקנים החלופיים לטיפול בפסולת בכל רחבי הארץ, כדי שמשבר ההטמנה לא יחמיר עוד וכדי להפחית את כמות הפסולת המשונעת לדרום הארץ. עוד מומלץ למשרד להג"ס, בשיתוף משרד התחבורה ורכבת ישראל, לעודד הגדלה של כמויות הפסולת המשונעת באמצעות רכבת בכל ימות השנה באמצעות הגדלה של תחנות האיסוף ובאמצעות הגברה של תדירות הרכבות ובחינת העלויות הכרוכות בכך.

לרשויות המקומיות יש כלים רבים להתייעלות, לחיסכון ולמציאות פתרונות ארוכי טווח. כדי להפחית את הוצאותיהן בגין פינוי פסולת, על הרשויות המקומיות, בהובלת משרד הפנים ובסיוע המשרד להג"ס, לאמץ דרכים שיביאו להפחתת הוצאותיהן על הטיפול בפסולת ולהגדלת שיעורי המיחזור. עליהן לבחון הקמת מתקנים חלופיים למיון הפסולת שהן מייצרות ולטיפול בה - מתקנים שישרתו אותן ויסייעו בהפחתת כמויות הפסולת שעליהן לשנע ולהטמין.