

16.11.2015

שימוע לפני פיקוח לפי פרק ז' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים התשנ"ו-1996
- חובת דיווח על רווחיות ומחירים בטיפול בפסולת עירונית -

בעקבות תלונות של רשויות מקומיות בדבר העלאת מחירים לא סבירה לאורך השנים במקטעי הטיפול בפסולת במרחב החוץ עירוני (משער תחנת המעבר ועד לסיום הטיפול בפסולת) ובדבר בעיות שונות במכרזים של רשויות מול קבלני טיפול וסילוק פסולת, בחנה ועדת המחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד להגנת הסביבה את הנושא ומצאה שקיימים ממצאים המעידים על ריכוזיות באספקת שירותי הטיפול בפסולת ועל חוסר בתחרות מספקת בין העוסקים בשוק הפסולת. ממצאים אלו מהווים עילה להחלת פיקוח על תחנות המעבר, אתרי ההטמנה וקבלני פינוי בתחום הפסולת העירונית לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק הפיקוח").

המשרד להגנת הסביבה ערך בדיקה בנוגע למבנה השוק ולעלויות הטיפול בפסולת בתחנות המעבר ובאתרי ההטמנה (מתקני הטיפול בפסולת) אשר הינם מתקני תשתית חיוניים למשק עקב הצורך התברואתי והסביבתי היומיומי של רשויות מקומיות לטפל בפסולת הנוצרת בתחומן. הבדיקה העלתה כי כיום מתקיים ריכוז באספקת השירותים של תחנות מעבר והטמנה של פסולת, בידי גורם אחד או יותר בכלל האזורים בארץ, ולריכוז זה יש השפעה ניכרת בשוק לגבי שירותים אלה. כמו כן, הנתונים שבפנינו מצביעים על העדרה של תחרות או קיומה של תחרות מועטה בלבד בין ספקי השירותים. בתחום קבלני פינוי מתחנות מעבר לאתרי הטמנה, מהמידע המועט הנמצא בידנו, ניתן להתרשם כי מספר הקבלנים הרשומים בכל אזור ובארץ כולה הוא קטן, ומאופיין בחלקו על ידי בעלויות צולבות. בנסיבות אלה אנו מעריכים כי קיימת ריכוזיות באספקת השירותים של קבלני הפינוי שניתנת על ידי גורמים בודדים. באופן כללי, נמצא כי קיימות בעלויות צולבות לאורך שרשרת הטיפול בפסולת, קרי, המחזיק באתר הטמנה או תחנת מעבר או בשניהם יחד, יכול שיהא גם קבלן הפינוי ובהתאם לכך יהיה לו יתרון בנגישות/זכייה במכרזים על זכות ההפעלה של תחנות מעבר ברשויות מקומיות.

לנוכח הממצאים שצוינו לעיל ולפני בדיקה מעמיקה, בהתאם להחלטת וועדת המחירים, נמצא שבתחום הטיפול בפסולת העירונית במרחב החוץ עירוני ישנן ראיות מספקות לעמוד בעילות לפיקוח הקבועות בחוק הפיקוח:

- א. סעיף 6(א)2: "קיים לגביו ריכוז באספקה או ברכישה בידי אדם אחד או בידי שני בני אדם או יותר במידה שבשלה יש לריכוז כאמור השפעה ניכרת בשוק לגבי אותו מצרך או שירות".
- ב. סעיף 6(א)3: "בין ספקיו או בין רוכשיו אין תחרות או קיימת ביניהם תחרות מועטה בלבד".

שתי האינדיקציות המרכזיות המעידות על התנהלות בעייתית של החברות הפועלות בתחום מביאות - בהנחות שמרניות - לרווחים עודפים של לפחות 110 מלש"ח לשנה התורמים לעליית יוקר המחייה של הציבור. להלן פירוט האינדיקציות:

I. אינדיקציה ראשונה שמצביעה על הריכוזיות בשוק

▪ **מחירי אתרי ההטמנה**

מניתוח מחירי ההטמנה המוצגים בלוח 1 בהמשך, ומניתוח השינויים במחירים לאורך השנים ובין האתרים, עולות מספר מסקנות המצביעות על בעיית ריכוזיות:

1. **עלייה במחירים על פני הזמן** - מחירי ההטמנה עלו במספר אתרים על פני השנים 2008-2013 עד תוספת של 90%-100%. שיעור עלייה זה אינו מוסבר על ידי נתוני המשק הזמינים וניתן לראותו כבלתי סביר.
2. **שונות במחירים בין האתרים** - ישנה שונות גבוהה בין מחירים שגובים אתרי ההטמנה. למשל, בשנת 2009 נגבו על אותו שירות מחירים שנוו בין 32 ל-132 ₪ לטון. להבנתנו, בתחום ההטמנה אין יתרונות משמעותיים לגודל, אולם גם אם ישנם, ניתן לראות שישנם אתרים שהם באותו סדר גודל ולמרות זאת יש פער גדול במחירים ביניהם. לדוגמא באתר מס' 2 בלוח 1 המחירים

אשכול כלכלה וטכנולוגיה
אגף כלכלה ותקינה

בשנת 2011 ו-2012 היו 58 ו-60 ש' לטון בהתאמה¹ לעומת אתר מס' 3 שם המחירים באותם שנים היו 127 ו-135 ש' לטון. השוונות במחירים שגובים אתרי ההטמנה מעידה כנראה על העדר תחרות ועל היכולת של האתרים לגבות מחירים שונים ולהשיא רווחים גבוהים ואולי אף מונופוליסטיים. כך למשל, בהעדר אתרי הטמנה העונים על כלל הביקוש באזור הצפון, אתרי ההטמנה בצפון יכולים לגבות מחירים הגבוהים ממחירי ההטמנה בדרום (לרשויות בצפון יהיה כדאי לשלם מחירים הנמוכים במקצת מעלות השינוע לדרום+ מחיר ההטמנה בדרום).

3. **שוונות בגבייה בין לקוחות באתר אחד** - יש אתרים הגובים מחירים דיפרנציאליים השונים מהותית בין לקוחות. נדגיש שגם במקרה בו הרשויות שמימנו את הקמת האתר פטורות מתשלום עלות ההון, הפערים במחירים בין הרשויות אינם מסבירים את הגבייה העודפת מרשויות שאינן חברות באיגוד הערים: למשל, אתר מס' 1 בלוח 1 גובה כ-30 ש' לטון מהרשויות החברות באיגוד לעומת 90 ש' לטון מרשויות אחרות (בין השנים 2008-2010). כמו כן, המחירים הנקובים גבוהים במידה משמעותית, להערכתנו, מהעלות השוטפת ומהעלות ההונית. המחיר הוא 90 ש' כאשר העלות הנורמטיבית היא כ-40 ש', המהווה הפרש של 50 ש', כאשר ההפרש בין העלות הנורמטיבית לעלות הנמוכה לחברי האיגוד הוא 10 ש'.

הנתונים המוצגים בלוח 1 התקבלו ממנהלי האתרים, הערכים בסוגריים מקורם בנתוני הדיווח לעניין תשלום היטל הטמנה שהתקבלו מחשבות המשרד להגנת הסביבה. חשוב להדגיש שאיננו יודעים מה מקור הפערים בין הדיווח במסגרת היטל הטמנה ובין הדיווח הישיר של מנהלי האתרים. חובת הדיווח המתקבלת מהחלת פיקוח לפי פרק ז' תאפשר לנו לברר את המחירים המדויקים שנגבו מהלקוחות. בנוסף, טווח המחירים בלוח מעיד על גביית מחירים שונים מלקוחות שונים באותו האתר.

לוח 1- התפתחות דמי הכניסה* לאתרי ההטמנה (ללא היטל הטמנה וללא מע"מ), ש' לטון

מס'ד	2008	2009	2010	2011	2012	2013	אחוז שינוי****
**1	26 (40-95)	32 (40-95)	34 (29-90)	45 (39-90)	50 (43-94)	50	92%
2	50 (48)	50 (52)	55	58 (60)	60 (70)	64	28%
3	105 (77)	105 (116)	117	127	135	138	32%
4	121 (60-69)	120-132 (60-69)	110-135	112-140 (86)	110-130 (110)	120-135 (112)	13%
5	32	37	37	39	40	40	23%
6	74	74	74	75	78	81	10%
7	50	50	50	50	50	50	0%
8	48	49	50	53	54	55	14%
9	40-43 (72)	41-44 (85)	45-47	54-55	53	54-55	30%-37%
10	39-52 (72)	39-52 (84)	38-55 (99)	39-56 (112)	40-57 (125)	40-58 (141)	2%-11%
11	52-64	52-75	52-75	סגור	סגור	100-130	92%-103%
12	32-52	33-54	34-62	35-71	35-102	36-102	13%-97%
13	59	65	66	67	69	71	20%

* הערכים בסוגריים הם מהדיווח לעניין תשלום היטל הטמנה שהתקבל מאתרי ההטמנה לחשבות המשרד להגנת הסביבה.
** הפערים במחירים באתר הטמנה זה מבטאים את המחיר הנמוך הנגבה מרשויות החברות באיגוד ערים לפסולת, לעומת המחיר הגבוה משמעותית מרשויות שאינן חברות איגוד.
*** אחוז השינוי בין השנים 2008-2013.

¹ נדגיש שידוע לנו שאתר מס' 2 מחויב למחיר מסוים בכניסה בגלל שהוקם במרכז של המדינה ועל כן הוא לא יכול להעלות מחירים, אולם גם במחירים אלו הוא רווחי לפי בדיקתנו. המשמעות היא סבירות גבוהה לרווחי יתר משמעותיים באתר מס' 3.



**אשכול כלכלה וטכנולוגיה
אגף כלכלה ותקינה**

ריכוזיות של תחנות מעבר

הממצא העיקרי שהתקבל מהניתוח הכלכלי שנעשה ע"י אגף כלכלה הוא שתחנות המעבר מהוות מונופולים טבעיים אזוריים בגלל מגבלות כמותיות, מגבלות טכנוניות ומגבלות סביבתיות, שבגללן מוקמת בפועל תחנת מעבר אחת בלבד המיועדת לרשויות ספציפיות בכל "אגן פסולת". רוב תחנות המעבר הקיימות הן עירוניות (26 מתוך 36). המשמעות היא שתחנות מעבר אלו, לרוב אינן יכולות לשמש רשויות אחרות שכן תחנות המעבר שמוקמות מתוכננות כך שיספקו שירות לכמות כוללת נתונה של פסולת. לאור זאת, רוב רובן של הרשויות יכולות לקבל היום שירות רק מתחנת מעבר אחת ואין גמישות של רשויות מקומיות לעבור בין תחנות. מעבר לכך נציין שההקמה של מתקני תשתיות לפסולת עירונית מוגבלת היום משיקולי תכנון ומשיקולי סביבה. לאור כל הנאמר לעיל, נמצא שתחנות המעבר הינן כיום בפועל מונופולים טבעיים אזוריים.

סוגיית המכרזים

עפ"י מידע שהתקבל ממספר רשויות מקומיות יש בעיות משמעותיות במערכת המכרזים הקיימת כדלהלן:

- מיעוט קבלנים הניגשים למכרזי הרשויות;
- ספק יחיד - ישנם מקרים בהם רשויות מקומיות מבצעות הפרדה במקור ובשל כך הפינוי לתחנת המעבר יכולה להתבצע לתחנת מעבר יחידה היכולה לקלוט פסולת מופרדת.

המסקנות המתקבלות מהניתוח הכלכלי ומהמידע שהתקבל הן:

- קיים ריכוז באספקה של שירותי הטיפול בפסולת העירונית במרחב החוץ עירוני (תחנות מעבר ואתרי הטמנה) בידי מספר מוגבל של ספקים. באופן מעשי למספר רב של רשויות מקומיות האפשרות לרכישת שירותים אלו הינה מספק אחד בלבד. הנתונים שנאספו על ידינו תומכים במסקנה כי לריכוז זה באספקה יש השפעה ניכרת בשוק לגבי השירות.
- בשל בעלויות צולבות על ספקי שירותים שונים, הנתונים מצביעים על תחרות מועטה או לא קיימת באספקת שירותי פינוי וטיפול בפסולת. הנתונים מצביעים על חשש לניצול כוח שוק על ידי ספקי השירות.

II. אינדיקציה שנייה לקיומה של ריכוזיות בשוק - מחירים גבוהים מעלות נורמטיבית (לרבות רווח מקובל)

חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, הכינה עבודה עבור המשרד להגנת הסביבה שמציגה השוואה בין העלויות בפועל של שש רשויות מקומיות בגין פינוי פסולת במרחב החוץ עירוני, ובין העלויות הנורמטיביות המייצגות את העלויות של החברות הפרטיות (כולל תשואה להון). הפער בין העלויות בפועל לעלויות הנורמטיביות כפי שנבחנו בעבודה זו מייצג, לכאורה, רווחים עודפים ולא מוצדקים של תחנות המעבר, אתרי ההטמנה ו/או קבלני הפינוי.

לדוגמא, בנוגע למחירי ההטמנה, חשוב להשוות בין העלות הנורמטיבית של הטמנה (לרבות דמי שימוש בקרקע), שאינה עולה על 40 ₪ לטון (לפי עבודת תבור), ובין מחירי ההטמנה בפועל המוצגים בלוח 1 לעיל המגיעים במקסימום עד ל-140 ₪ לטון ללא הצדקה. המשמעות היא שהמחיר בפועל גבוה פי 3.5 ביחס לעלות הנורמטיבית. בנוסף, בהיעדר מידע על מחירי שינוע, ההנחה הייתה שמחירי השינוע זהים לעלויות הנורמטיביות כך שניתן היה לגזור את מחירי תחנות המעבר ולהשוות אותם לעלויות הנורמטיביות. גם במקרה זה נמצאו פערים עצומים בין המחירים לעלויות-העלות הנורמטיבית המשוקללת שהתקבלה ממדגם של תחנות המעבר היא 16 ₪ לטון פסולת בשער תחנת המעבר לעומת המחירים בפועל העומדים על 35 ₪ לטון - התוצאה היא פער של 19 ₪ ובקצה העליון של המדגם הפערים מגיעים עד לפי 3.5 ביחס לעלות הנורמטיבית. יחד עם זאת, סביר שרווחי היתר שיוחסו רק לתחנות המעבר, מתחלקים ביניהן ובין קבלני השינוע. פירוט הממצאים של עבודת תבור נמסר בלוח 2 להלן המציג מידע להדגמה לגבי שש הרשויות בלבד. על מנת לקבל תמונה מלאה של כל הרשויות יש לבחון זאת במסגרת השימוע.

אשכול כלכלה וטכנולוגיה
אגף כלכלה ותקינה

לוח 2- השוואה ראשונית בין מחיר נורמטיבי ומחיר בפועל, 2011

עלות - נ"ח לטון					חשבון שנתי חוץ עירוני																																																																													
סה"כ חוץ עירוני	הטמנה ללא דמי שימוש	שינוע נורמטיבי	ת. מעבר	פנים עירוני	סוג הניתוח	עלויות נורמטיביות מלש"ח	עלויות בפועל מלש"ח	כמות אלפי טון																																																																										
98	35	43	19	161	נורמטיבי	0.8	1.0	8.4	מועצה אזורית במרכז																																																																									
125	48		34		בפועל				35	35	שינוע כלול בעלות פנים עירונית	ללא	77	נורמטיבי	0.2	0.4	7.0	מועצה מקומית בצפון	60	60	בפועל	34	34	שינוע כלול בעלות פנים עירונית	ללא	306	נורמטיבי	3.2	4.9	95.5	עיר בדרום	52	52	בפועל	93	34	43	16	95	נורמטיבי	11.7	13.3	125.9	עיר בדרום	106	48	15	בפועל	104	33	56	15	לא ידוע	נורמטיבי	11.5	17.3	110.0	עיר במרכז	157	48	53	בפועל	122	33	70	19	214	נורמטיבי	4.4	6.0	35.7	עיר במרכז	168	48	50	בפועל						
35	35	שינוע כלול בעלות פנים עירונית	ללא	77	נורמטיבי	0.2	0.4	7.0	מועצה מקומית בצפון																																																																									
60	60				בפועל				34	34	שינוע כלול בעלות פנים עירונית	ללא	306	נורמטיבי	3.2	4.9	95.5	עיר בדרום	52	52	בפועל	93	34	43	16	95	נורמטיבי	11.7	13.3	125.9	עיר בדרום	106	48	15	בפועל	104	33	56	15	לא ידוע	נורמטיבי	11.5	17.3	110.0	עיר במרכז	157	48	53	בפועל	122	33	70	19	214	נורמטיבי	4.4	6.0	35.7	עיר במרכז	168	48	50	בפועל							31.8	42.9	381.5	סה"כ									
34	34	שינוע כלול בעלות פנים עירונית	ללא	306	נורמטיבי	3.2	4.9	95.5	עיר בדרום																																																																									
52	52				בפועל				93	34	43	16	95	נורמטיבי	11.7	13.3	125.9	עיר בדרום	106	48	15	בפועל	104	33	56	15	לא ידוע	נורמטיבי	11.5	17.3	110.0	עיר במרכז	157	48	53	בפועל	122	33	70	19	214	נורמטיבי	4.4	6.0	35.7	עיר במרכז	168	48	50	בפועל							31.8	42.9	381.5	סה"כ																						
93	34	43	16	95	נורמטיבי	11.7	13.3	125.9	עיר בדרום																																																																									
106	48		15		בפועל				104	33	56	15	לא ידוע	נורמטיבי	11.5	17.3	110.0	עיר במרכז	157	48	53	בפועל	122	33	70	19	214	נורמטיבי	4.4	6.0	35.7	עיר במרכז	168	48	50	בפועל							31.8	42.9	381.5	סה"כ																																				
104	33	56	15	לא ידוע	נורמטיבי	11.5	17.3	110.0	עיר במרכז																																																																									
157	48		53		בפועל				122	33	70	19	214	נורמטיבי	4.4	6.0	35.7	עיר במרכז	168	48	50	בפועל							31.8	42.9	381.5	סה"כ																																																		
122	33	70	19	214	נורמטיבי	4.4	6.0	35.7	עיר במרכז																																																																									
168	48		50		בפועל										31.8	42.9	381.5	סה"כ																																																																
						31.8	42.9	381.5	סה"כ																																																																									

כאמור, לפי הניתוח הראשוני והשמרני של חברת תבור, הרווחים העודפים של תחנות המעבר, אתרי ההטמנה וקבלני הפינוי עומדים על למעלה מ-110 מלש"ח לשנה בהתייחס לכלל הפסולת שמפונה מהערים ושעומדת על כ-4.8 מיליון טון לשנה. מהממצאים של ניתוח שש הרשויות עולה שהתשלום בפועל בממוצע משוקלל לפי סה"כ כמויות הפסולת גבוה בכ-35% ביחס לעלות הנורמטיבית.

לסיכום, לאור האינדיקציות שפורטו לעיל המעידים על קיומה של ריכוזיות בתחום, בכוונת ועדת המחירים לבחון החלת פיקוח לפי פרק ז' בחוק הפיקוח על העוסקים (חברות פרטיות, מלכ"רים) הפועלים במרחב החוץ עירוני של הטיפול בפסולת עירונית ולחייב אותם לדווח על כלל פעילותן העסקית והכלכלית, לרבות הגשת דוחות כספיים, וזאת במטרה לבחון את הצורך בפיקוח לפי פרק ה'.

לאור זאת, הנכם מתבקשים להעביר את התייחסותכם להחלת הפיקוח כאמור לעיל בכתב עד ליום ב', ה-7.12.2015, לידי מר איתי יחיא לכתובת מייל itay@sviva.gov.il. המעוניין להעביר את התייחסותו לנושא הנדון גם בעל פה בפני וועדת המחירים מתבקש לציין זאת. אנו מבקשים להבהיר כי האפשרות להשמיע התייחסות בעל פה תינתן רק לאלה שהעבירו התייחסות בכתב עד התאריך המצוין לעיל ואשר ביקשו זאת בכתב. חשוב להדגיש כי כל התייחסות שתועבר בכתב ו/או בעל פה תישמר בסודיות.

בברכה,

אורי גולדפרב

ד"ר אורי גולדפרב
סמנכ"ל כלכלה וטכנולוגיה
המשרד להגנת הסביבה

העתקים:

ועדת המחירים

מר ישראל דנציגר - מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה

מר יורם הורוביץ - סמנכ"ל שלטון מקומי, המשרד להגנת הסביבה

עו"ד דלית דרוו - יועצת משפטית, המשרד להגנת הסביבה