



האוניברסיטה העברית בירושלים
The Hebrew University of Jerusalem

התמורות בשיח הסביבתי-כלכלי ותפקיד השיח בתהליכי עיצוב
מדיניות סביבתית

הדגמה על חקיקה בנושא פסולת מוצקה בישראל

חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה

מאת: גלית אינברט

עבודה זו נעשתה בהנחייתו של פרופ' ערן פייטלסון

תקציר

עבודה זו עוסקת בתהליכי עיצוב ושינוי המדיניות הסביבתית ומטרתה להתמודד עם השאלה באיזו מידה עיצוב המדיניות משקף ומשתקף בתמורות בשיח המדיניות. העבודה בוחנת את התמורות במתח בין היבטים כלכליים וסביבתיים ואת ביטויו בשיח המדיניות באמצעות מקרי בוחן של תהליכי חקיקה בתחום הפסולת בישראל. ניתוח המקרים מאפשר אבחנה בין שיח ניגודי לשיח הממתן את הקונפליקט הסביבתי-כלכלי, לזהות את התפתחותו לאורך זמן וכיצד הוא משפיע על מאפייני המדיניות ותוצריה.

הניגוד בין השיח הכלכלי של פיתוח וצמיחה לבין מדיניות החותרת לצמצום ההשלכות הסביבתיות הנובעות מהפיתוח הכלכלי, מאתגר ממשלות וגורמים סביבתיים, כלכליים ותעשייתיים בעולם כולו. הניגוד מעמיק לנוכח האוריינטציה הניאו ליברלית בכלכלה ובמדיניות העולמית המאופיינת בצמצום מעורבות ממשלתית ומתן מרחב פעילות לתאגידים. הספרות המחקרית העוסקת בהתפתחות השיח בפוליטיקה הסביבתית מתארת שינויים בגישות המנחות את עיצוב המדיניות הסביבתית מגישות הרואות ניגוד ותחלופה (Trade-off) בין יעדים כלכליים וסביבתיים לגישות רפורמיסטיות הדוחות את הניגוד בין הגנה על הסביבה לתפקוד כלכלת השוק. גישות אלו, ביניהן *פיתוח בר קיימא* והגישה *האקולוגית המודרנית*, התפתחו משנות השמונים של המאה הקודמת ומהוות מסגרת דומיננטית לעיצוב מדיניות סביבתית במדינות המפותחות.

עם זאת, על אף שהספרות מאפיינת גישות אלו ואת יתרונותיהן במיתון מחלוקות בתהליכי המדיניות, הן נתונות לפרשנות רחבה ואינן מספקות מרשם מדויק לאופן בו מתעצבת המדיניות הסביבתית ולמאפייניה. בנוסף, המעבר מתפיסה של ניגוד בין כלכלה לסביבה לתפיסה של תועלות כלכליות וסביבתיות הדדיות וביטויו בתהליך עיצוב המדיניות ובתוצריה זכה לתשומת לב מעטה בספרות.

על מנת לנתח את התפתחות קווי השיח הסביבתיים והכלכליים בתהליך עיצוב המדיניות הסביבתית, המחקר מתמקד בשלושה מקרי בוחן של תהליכי גיבוש חקיקה סביבתית בתחום הפסולת המוצקה בישראל. המחקר שם דגש על התמורות ביחסים בשיח הסביבתי והכלכלי ובוחן כיצד ובאיזו מידה התפיסות הרפורמיסטיות, בייחוד האקולוגיה המודרנית באות לידי ביטוי בהליכי גיבוש המדיניות ובתוצריה.

הבחירה בישראל מהווה מקרה מעניין ומייצג של מדינות בהן הגידול במודעות לבעיות סביבתיות והעיסוק בהן בזירה הפוליטית ציבורית התרחש באיחור ביחס למדינות המפותחות המובילות. זאת, במקביל למעבר לכלכלה ניאו ליברלית, חשיפה להשפעות בינלאומיות גלובליות והתחזקותן של קבוצות עסקיות. התפתחויות אלו התעצמו בישראל במהלך שנות התשעים ובעשור הראשון של שנות

האלפיים. שלושת מקרי הבוחן עוסקים בתחום פסולת האריזות ומכלי המשקה, כוללים שחקני מדיניות דומים ומשתרעים על תקופה של כ- 15 שנים בה התרחשו שינויים כלכליים וסביבתיים אלו. המקרה הראשון - עיצוב חוק הפיקדון על מכלי המשקה התרחש בשנות התשעים, ושני המקרים הנוספים - תהליך גיבוש התיקון לחוק הפיקדון ועיצוב חוק האריזות התרחשו בשנות האלפיים.

המסגרת התאורטית של המחקר מחברת בין הספרות התאורטית הביקורתית על תפקיד השיח בשינויים חברתיים ופוליטיים, ספרות העוסקת בחקר השימוש בשפה וטיעונים בתהליך עיצוב המדיניות, וספרות מחקרית על התפתחות השיח הסביבתי בפוליטיקה ובמדיניות הסביבתית. ספרות זו תורגמה למודל מקורי המתאר את הקשר בין עיצוב המדיניות לשיח ולמסגרת אנליטית מחקרית הכוללת שני ממדים: 1. ניתוח עומק של שיח המדיניות בכל מקרה בוחן וזיהוי יחסי הגומלין בין שיח המדיניות לתוצריה. 2. ניתוח רחב הבוחן את התפתחות השיח על רצף תקופת המחקר על ידי השוואה בין המקרים והזיקה ביניהם.

מחקר זה הינו מחקר איכותני המשלב שלוש גישות: גישת חקר המקרים (Case studies), פרוצדורת התחקות אחרי שיח (Discourse tracking) וניתוח שיח ביקורתי (Critical Discourse Analysis) המקנה כלים לניתוח דקדקני של השימוש בשפה בתהליכים חברתיים ופוליטיים. ניתוח השיח מתבסס על האינטראקציה הטיעונית בין שחקני המדיניות המעורבים בתהליך גיבוש החקיקה הסביבתית. שחקנים אלו מסווגים לשלוש קבוצות: מגזר העסקי הכולל נציגי ארגוני תעשייה וחברות פרטיות, מגזר סביבתי הכולל נציגי ארגוני סביבה ואקטיביסטים סביבתיים, ושחקני המדינה הכוללים נציגי ממשלה, פקידות מקצועית ומחוקקים. הניתוח הביקורתי שזור בקונטקסט בו מתרחשים תהליכי עיצוב המדיניות הכולל היבטים כלכליים וסביבתיים רחבים, שינוי במעורבות השחקנים והתפתחויות מקומיות ובינלאומיות במדיניות הפסולת. כחלק מהפרספקטיבה הביקורתית ניתוח השיח מאפשר לזהות מגמות הגמוניות והטיות בשיח מדיניות הפסולת ובתוצריה לאורך זמן.

המחקר נסמך על מגוון מקורות מידע. חלקם קשורים לבחינת הקונטקסט של תהליכי עיצוב המדיניות וחלקם מהווה מצע לניתוח השיח והטיעונים בתהליך המדיניות. הטקסטים עליהם התבצע ניתוח השיח של טיעוני שחקני המדיניות כוללים את הפרוטוקולים של דיוני החקיקה בוועדות הכנסת; פרוטוקולים משיבות מליאת הכנסת; מסמכי עמדה שהוצגו במהלך הדיונים; וטיוטות הצעות החוק שהופצו בתהליך החקיקה. מקורות נוספים כללו: החלטות ממשלה בתחום הפסולת; מחקריים ודוחות מדעיים מקומיים על סוגית הפסולת; מקורות מידע חיצוניים אשר היוו מקור לגיטימציה לטיעוני השחקנים ביניהם דירקטיבות אירופאיות בתחום הפסולת; כתבות ופרסומים תקשורתיים לאורך תהליך עיצוב המדיניות; וראיונות עם חלק מהשחקנים המעורבים בתהליך המדיניות.

ממצאי המחקר מצביעים על התפתחות במאפייני השיח בתהליך עיצוב המדיניות על רצף שלושת המקרים - מחוק הפיקדון ועד חוק האריזות: משיח קונפליקטואלי המבטא תפיסה של ניגוד בין

פרקטיקות כלכליות למדיניות סביבה לשיח הסכמי המשלב הצדקות ולגיטימציה כלכלית למדיניות הסביבתית. שינוי זה מאפשר את הנעת תהליך המדיניות וקידום הרגולציה הסביבתית.

עם זאת מהניתוח הביקורתי עולה שמאפייני שיח המדיניות אינם תואמים לתפיסה האקולוגית מודרנית של סינרגיה כלכלית סביבתית ותועלות לתעשייה. טשטוש המחלוקות והשיח ההסכמי כרוך בהתמקדות בהיבטים טכניים, בהצרת הדיון בבעיה הסביבתית ובדחיקה של סוגיות מהותיות עם פוטנציאל לשינוי. כך למשל שיח המדיניות מתמקד במיחזור כמטרה, תוך הוצאת סוגית ההפחתה במקור, השימוש החוזר ושיטות נוספות לצמצום בעיית הפסולת מהשיח ומפרקטיקת המדיניות. כלי מדיניות המתמרים שינויים בתהליכי הייצור והצרכה נדחים בתהליך השיח ומנוסח החקיקה. ממצאים אלו מבטאים הטיות אידיאולוגיות ומשקפים יחסי עוצמה והגמוניה כלכלית בתהליך עיצוב המדיניות הסביבתית.

ניתוח השיח מאפשר לזהות יחסי גומלין בין האינטראקציה הטועונית ומאפייני שיח המדיניות לבין תוצרי המדיניות. בשלושת מקרי הבוחן זוהה מסגור שונה בדינמיקה של שיח המדיניות אשר הוגדר במחקר כ: 'מסגור מצמצם', 'מסגור רחב' ו'מסגור מעורפל של סיבתיות ואחריות'. תהליכים אלו כוללים אסטרטגיות רטוריות ושכנועיות ומדגימים כיצד התהליך הטועוני תוחם את הדיון על הבעיה הסביבתית, מגדיר את מטרות המדיניות ומגביל את בחירת כלי המדיניות.

מהניתוח עולה כי המגזר הממשלתי והמגזר העסקי מהווים גורמים דומיננטיים בתמורות בשיח המדיניות וכיוונו. הממצאים מצביעים על שינוי בשיח של המגזר העסקי מהתנגדות לחקיקה הסביבתית לעמדה יוזמת ואקטיבית, תוך הובלת השיח וחיזוק התאום עם המגזר הממשלתי. זאת בעוד השתתפותם של המחוקקים וארגוני הסביבה פחתה משמעותית על רצף שלושת המקרים וכן גם נחלש קולם באתגור שיח המדיניות. תהליך זה התבטא ברידוד סוגית האחריות התאגידית ברגולציה הסביבתית והשמטה של מרכיבים מהותיים במדיניות האריזות.

מבחינה תאורטית המחקר מחזק את הספרות העוסקת בתאוריית השיח וגישת ניתוח השיח הביקורתי ומרחיב את יישומה לחקר תהליכי עיצוב ושינוי המדיניות הסביבתית. הממצאים מצביעים על מגבלות התפיסה האקולוגית מודרנית, ומזהים דפוס שונה של השתלבות השיח הסביבתי כלכלי בתהליך עיצוב המדיניות. בכך המחקר תורם לתאורטיזציה והמשגה של התפתחות השיח הסביבתי ומאפייניו במדיניות הסביבתית בספרות על מדיניות סביבה.

מבחינה אמפירית ממצאי המחקר מהווים חידוש שכן מאפייני השיח בתהליך עיצוב וגיבוש המדיניות הסביבתית והקשר בינו לבין תוצרי המדיניות טרם נחקר באופן שיטתי וביקורתי במדיניות הישראלית. על אף שהמחקר מתמקד בתחום הפסולת, ממצאי המחקר מהווים דוגמה להשפעות הגמוניות כלכליות וליחסי העוצמה המשולבים בתהליך עיצוב המדיניות הסביבתית. בנוסף, ניתוח שיח ביקורתי של תהליך עיצוב מדיניות הפסולת הינו ייחודי בכלל, ובפרט בהקשר למדיניות הפסולת בישראל.

בהיבט היישומי פרקטי, ניתוח השיח מאפשר לזהות ולהבין את הפרופיל הטיעוני והרטורי של תהליך המדיניות, את הטיות והתפיסות המנחות את עיצובה ובכך יכול לסייע לתכנון ושיפור תהליך עיצוב המדיניות ולפתיחתו לביקורת ולשינוי.