

בית הספר ע"ש פדרמן
למדיניות ציבורית וממשל

The Federmann School of
Public Policy and Government

מדיניות ציבורית

כתב עת לחידושי מדיניות בישראל



16
**איכות סביבה על המדף
לשיפוט הציבור**
עודד סטקלוב

12
**קואליציות סנגור בתהליך
שינוי מדיניות סביבה:
המקרה של חוק הפיקדון**
גלית אינברט

10
**רכבת לאילת?
עוד יחזור הניגון**
אילן סלומון

מדיניות ציבורית

כתב עת לחידושי מדיניות בישראל

תוכן העניינים

05 בית הספר מגיב לשטח

08 תחבורה: אמצעי או מטרה?

12 סביבה וחברה

16 משנים מדיניות סביבה

24 חדש בבית הספר

25 מחקרים חדשים

27 לוח מודעות

חברי המערכת

עורכת ראשית: אילה הנדין ayala.hendin@mail.huji.ac.il
יועצת אקדמית: ד"ר גלית כהן-בלנקשטיין
מערכת: פרופ' דן אבנון · דרורה ברדיצ'ב · אהרן גפן
· רוני ליאור · עופרה תורן-קומר
עריכה לשונית: יעל רינגולד
עיצוב גרפי: אביטל דוד

תנו לנו לשמוע אתכם

קראתם משהו שהרגיז אתכם?
למדתם משהו חדש ומעניין?
רוצים לשתף בנושאים שבהם אתם עוסקים?
לבקש כי נעסוק יותר בנושא אחד ופחות באחר?
שלחו אלינו הערות, תגובות, מאמרים, ניירות מדיניות
וכל דבר שיכול לעניין את קהילת אנשי מדיניות ציבורית.
"מדיניות ציבורית - כתב עת לחידושי מדיניות בישראל"
טלפון: 02-5881533 פקס: 02-5880047
דוא"ל: public_policy@savion.huji.ac.il
אתר אינטרנט: <http://public-policy.huji.ac.il>



דבר האורחת

ולרי ברכיה, מנהלת המרכז למדיניות סביבתית
במכון ירושלים לחקר ישראל; לשעבר סמנכ"לית למדיניות
ותכנון במשרד להגנת הסביבה, valerie@jiis.org.il

סדר היום הציבורי בישראל מתמקד לרוב בסוגיות כלכליות וחברתיות, אך ראוי שיתמקד גם בסוגיות סביבתיות. זאת מתוך הבנת החשיבות של "פיתוח בר קיימא" - פיתוח העונה על צורכי הדור הנוכחי מבלי לפגוע ביכולת הדורות הבאים לספק את צורכיהם (Brundtland 1987).

במדינה כמו ישראל, המאופיינת בגידול אוכלוסייה מהיר ובעלייה ברמות ההכנסה, נוצר מתח בין דפוסי צריכה וצורכי תשתית, כגון נייודות ברכב ואספקת חשמל, לבין הרצון לשמור על משאבי הסביבה המוגבלים. בישראל קובעי המדיניות הסביבתית חיפשו דרכים לאפשר פיתוח וקידום כלכלי תוך ניצול יעיל של משאבי הקרקע והמים, שימור השטחים הפתוחים והקטנת סיכונים ומפגעים לאוכלוסייה. הדרך לגיבוש המדיניות הייתה רוויה בהתנגשויות מחד בין המינהל הסביבתי לבין אינטרסים נדל"ניים וכלכליים, ומאידך בינו לבין התנועה הסביבתית, אשר הייתה כוח מהותי במסגרת החברה האזרחית החל בשנות התשעים.

עם זאת, בשנים האחרונות אנו עדים לשינוי במוכנות העולם העסקי והפיננסי לחשוב "ירוק". שינוי זה נובע מכמה משתנים, וביניהם: זיהוי הזדמנויות עסקיות בתחומי הקליין-טק והגרין-טק, שהתפתחו בעקבות הביקוש לטכנולוגיות המאפשרות קדמה כלכלית תוך מזעור השימוש במשאבים (doing more with less); אימוץ תפיסת עולם סביבתית-חברתית הנדרשת כחלק מתהליך הצטרפות ישראל ל-OECD ועמידה בדרישות השווקים באירופה, אשר דורשים מספקיהם בישראל לעמוד באחריות סביבתית במסגרת ממשל תאגיד.

בעתיד צפוי להצטרף משתנה נוסף, אשר יוביל גם הוא את העולם העסקי לאימוץ כללים "ירוקים", והוא הסקטור הפיננסי. הרגולטורים, הבנקים ושוק ההון מכירים כיום בסיכונים סביבתיים כסיכונים פיננסיים, ובעתיד יצטרפו אליהם חברות ביטוח, כשהם יכירו בחבות סביבתית.

כיום חסרים כלים מספקים להפנמת העלויות החיצוניות של הפגיעה בסביבה, אך בעתיד הם יהיו חלק אינטגרלי בחישובי עלויות עשייה ואי עשייה בהתמודדות עם סוגיות סביבתיות כגון השגת הפחתה מהותית בפליטות גזי החממה או שימור המגוון הביולוגי. התפתחויות במשילות סביבתית משותפת בין מדינות, אם במסגרת אמנות סביבתיות גלובליות או אזוריות ואם על ידי קביעת "נורמות" מקובלות בחברה האזרחית, יובילו את מדינת ישראל לשפר את רמת הביצועים הסביבתיים המקובלים בתחומה ולהצטרף לעולם של מיסוי ירוק, "סחר בפליטות" וקידום חדשנות סביבתית בתעשייה.



דבר העורכת

אילה הנדן, ayala.hendin@mail.huji.ac.il

קיימות כהשקפת עולם עלתה כמענה חברתי לתופעת המחסור. ככל שמוצרי הצריכה הטבעיים והמלאכותיים הולכים ומתמעטים, כך נדרשים מענה ורגולציה ציבוריים כדי לשמור על כבוד האדם והסביבה. בשנים האחרונות ישראל ומדינות העולם פועלות להתבססותן כחברות בנות קיימא, כלומר - חברות אשר מסוגלות להתקיים במשך שנים רבות ואשר צורכי הדור הנוכחי שלהן לא מסכנים את יכולות הדורות הבאים לענות על צורכיהם שלהם. הדיון בקיימות כולל לרוב שלושה מרכיבים מרכזיים: קיימות סביבתית, קיימות כלכלית וקיימות חברתית-פוליטית.

בגיליון זה דנים חברי קהילת בית הספר בשלושת מרכיבי הקיימות ובהשלכות המדיניות של ניסיונות הגברת הקיימות. קיימות סביבתית נידונה תוך התייחסות לתכנון, לתחבורה, לחקלאות ולנטיעה בערים. קיימות כלכלית עולה בהקשר של חברות ממשלתיות, מיסוי ירוק והמשבר במשק החשמל. ולבסוף, קיימות חברתית-פוליטית נידונה מההיבט של קואליציות סגורות סביבתיות, מגמות גוברות של שיתוף ציבור בקבלת החלטות, צמיחת מפלגות ירוקות ויזמות חברתית סביבתית וכדומה.

השלכות המדיניות של המחקרים והעשייה המשתקפים בגיליון זה חוצות תחומים: בעולם התכנון נדרשת התמודדות עם המתח הקיים בין פיתוח לבין שימור, בתחבורה מוצע להשקיע בפתרונות הקיימים ולא רק לפעול לפיתוח פתרונות חדשים, בחקיקה מומלץ למסד את עקרון "המזהם משלם", לעבור למיסוי ירוק ולהגביר את הרגולציה, ובתחום החינוך, השיווק והתקשורת עולה החשיבות של הגברת המודעות הסביבתית ויצירת תמריצים חיוביים ושליילים אשר יעודדו התנהגות "ירוקה".

הבחירה לעסוק בגיליון זה בסביבה ובקיימות עלתה מתוך העושר המחקרי והמעשי הקיים כיום בבית הספר סביב נושאים אלה, ומתוך תקווה שעקרונות שונים של קיימות סביבתית, כלכלית וחברתית-פוליטית, יושרשו כעקרונות מנחים במחקר ובעשייה של חברי קהילת בית הספר.

אני מזמינה את כולם לעיין בתוצרי קהילת בית הספר המופיעים בגיליון זה, ללמוד וליהנות מהם, ולהיות שותפים פעילים לגיליונות הבאים כמאמץ נוסף לייצר קהילה אשר מקיימת דיון פורה בנושאים אשר על סדר יומה, תוך מבט החוצה, אל התרומה של סדר היום הבית ספרי לסדר היום הציבורי.

קריאה נעימה!
אילה



פרופ' דן אבנון, davnon.fspp@savion.huji.ac.il

הסביבה האנושית היא זו שאיכותה חשובה ביותר, ולו משום שהיא היחידה מבין הסביבות שפיתוחה מצוי לחלוטין בידינו. אם פעלת מתוך מחויבות ליצירת מרקם אנושי נקי מרעלים, תקבל סביבה טבעית, בריאה גם כן, שנהנית מיחס אחראי מצד מין האדם. למותר לציין, מלאכת ניקוי המערכת האנושית מרעלים מתחילה בי. בכל "בי".

בהקשר של עיתון זה, הסביבה האנושית הראשונה שאנו אחראים לה היא זו שנוצרה בבית הספר ע"ש פדרמן. והרי זה ידוע - יש בהיסטוריה הקצרה של בית הספר מחזורים שדבק בהם שם של "מחזור", ויש מחזורים שעם סיום הלימודים נעו אל העולם כיחידי סגולה, אבל לא כחלק מאותו מחזור בעל החותם החיובי הייחודי. המחזורים שבהם נוצרה במהלך תקופת הלימודים רוח של לימוד, מחקר, שיתוף פעולה וחובה זה לזה ממשכים לככב כ"מחזורים" מעוררי חיוך גם בשעה שהיחידים המזוהים עמם פוזרים במקומות עבודה שונים. למחזורים הללו יש גרעין אנושי משובח, שאיכותו מקרינה על הסביבה כולה.

הסיכוי שלנו להמשיך ואף להעצים את זיהוינו כמרקם אנושי איכותי המחויב לשרות מיטבי של המחקר, המינהל, הממשל והחברה בישראל מצוי בהעצמת שיתופי הפעולה בין קהילות בית הספר ובהעמקתם. מתוך כך תקוותי וכוונתי להעצים את המפגש בין בית הספר - המבנה הסטטי המונח על הר הצופים - לבין קהילות ההוראה, הלמידה, המחקר והעשייה הציבורית הדינמיות שבאות ויוצאות משערינו.

העיתון הזה יהווה צעד צנוע חשוב לקראת מימוש הכוונה הזאת. לצד הטורים והמאמרים בנושאים מקצועיים העיתון הזה ישמש גם ככלי להעמקת התקשורת בין הלומדים, הבוגרים, המורים והשותפים של בית הספר. הדבר ניכר כבר בגיליון הנוכחי. לצד עבודת העריכה המצוינת של אילה הנדן (בוגרת מחזור ו' של תכנית המצטיינים) הצטרפו למערכת גם רוני ליאור (סטודנטית במחזור ז' של תכנית המצטיינים) ואהרון גפן (בוגר מחזור ג' של תכנית עתידים-למינהל ציבורי), וחותרם ניכר בידיעות על אודות הנעשה אצלכם, הבוגרים.

בעתיד נשמח לצרף למערכת נציגים של תכניות ומחזורים נוספים. נוסף על כך, אני מזמין את כל הקוראים מקרב בוגרי בית הספר, חוקרי ומוריו להחשיב עצמם כ"כתבי שטח", שתפקידם להזין אותנו בידיעות וכן להעלות יוזמות ליצירת שיתופי פעולה ולכינוס קבוצות חשיבה ומחקר חוצי משרדים וקהילות, ולדווח על הזדמנויות ועל חדשות. בעיני רוחי מונח גיליון עתידי ובו ידיעות על מיזמים בין-משרדיים או בין קהילות חברתיות לבין רשויות ציבוריות שנבטו במרקם האנושי שלנו. הידיעות הללו יצינו בסיוע שבוגרי קהילת בית הספר פדרמן מצאו דרכים לחצות מחסומים ולפצח קיבעונות בזכות איכות קשרי הגומלין שנוצרו כאן.

בהזדמנות זו אני מבקש לציין כי בחודשים האחרונים התהדק והועמק שיתוף הפעולה בין בית הספר לבין מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, שבראשו עומד אפרים הלוי ושעל ניהולו מופקדת שרית פלבר. נוסף על מרכז מחקר זה, קהילת בית הספר זוכה למרכז מחקר נוסף המצטרף למרקם שלנו: מרכז גילה לחינוך אזרחי ולדמוקרטיה, המתמחה בפיתוח מנהיגות חינוכית בתחום החינוך לאזרחות (הוראה בבתי ספר) וחינוך אזרחי (טיפוח ערכי יסוד דמוקרטיים מרמת הקהילה ועד לרמת החקיקה). בשלב ראשון אשמש כמנהל האקדמי של מרכז גילה, בעוד הניהול האדמיניסטרטיבי ימשיך להיות בידיה האמונות של שרון בן-ארי. אם כן, בית הספר יהווה בשנים הבאות מרקם שבו נשלב חשיבה אסטרטגית, הוראת מדיניות ציבורית, העצמת מינהל ציבורי ופתיחות גדולה יותר לחברה ולאזרח שבנו ובסביבותינו.

אני מודה לצוות בית הספר - מנהלי ואקדמי, סטודנטים ועמיתי הוראה - עבור קבלת הפנים המפרגנת ושיתוף הפעולה היוצא מן הכלל שזכיתי להם עם כניסתי לתפקיד. תודה רבה למערכת העיתון בראשות אילה, לעורכת האקדמית של הגיליון הזה, ד"ר גלית כהן-בלנקשטיין, ולצוות בית הספר עבור העבודה שהושקעה ביצירת הגיליון הזה. יש כאן אנשים איכותיים שמחויבותם לסביבה מפיחה בי אופטימיות רבה ביחס לעתיד. המבנה הסטטי אוגד אנשים מאוד דינמיים!

ולסיום, אני מודה בשם כולנו לפרופסור ערן פייטלסון עבור מנהיגותו במשך תקופת כהונתו כראש בית הספר. הוא השאיר תכניות ואנשים שמעידים מדי יום על תרומתו למיסוד ולקידום בית הספר. וכמובן, דרישת שלום למייסד בית הספר, פרופסור דודו דרי, שחותמו ניכר בכל עסקי הליבה של המקום.

עלעול וקריאה מהנים!

דן



שיקולים סביבתיים במערכת התכנון

נעמה רינגל, בוגרת בית הספר; אדריכלית במשרד "מוטי קפלן מתכננים בע"מ", naamarigel@gmail.com

הגובר על משאב הקרקע הוביל להתפתחותם ולשכלולם של מנגנוני איזון בין פיתוח לשימור, עד כי תכניות שנות ה-90 הכריזו על קצה של תפיסת "פיזור האוכלוסייה", שהייתה רווחת במערכת התכנון מראשיתה.

שינויי תפיסה אלה התרחשו במקביל לתהליכים לאומיים ובין-לאומיים: לארץ הגיעו כמיליון עולים חדשים, ובעולם נטבע המושג "פיתוח בר-קיימא", המושתת על איזון בין שיקולים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. תהליכים אלה חיזקו את ההכרה בצורך בחשיבה ארוכת-טווח ורחבת היקף למען הדורות הבאים. בעקבות זאת אומצה תפיסת ה"פיזור המרוכז" במסגרת תמ"א 31 (תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה שאושרה ב-1993), והתכנית שירשה אותה, תמ"א 35. עיקרי תפיסה זו - התרכזות, התכנסות והתחדשות עירונית בתחומי יישובים קיימים, ושמירה על משאב הקרקע על ידי מערך של שטחים פתוחים ורציפים.

מערך השטחים הפתוחים של ישראל

במסגרת שינויי התפיסה המתוארים הוגדרה סוגיית "השטחים הפתוחים" כסוגיה תכנונית העומדת בפני עצמה. מערך השטחים הפתוחים עוצב

בתכניות מחוזיות וארציות, והוא נושא מגוון תפקודים סביבתיים (שמירת טבע, הגנה על משאבי מים ואזורי חלחול לאקוויפרים, הגנה על אזורים רגישים מבחינה סביבתית ונופית), תפקודים חברתיים (פנאי ונופש, ראות ירוקות, תרבות ומורשת) ותפקודים כלכליים (שירותי המערכת האקולוגית לתועלת האדם - חקלאות / מיתון השפעות האקלים וכו', ערך הקיום, הגדלת ערכי נדל"ן בסמוך לשטחים הפתוחים).

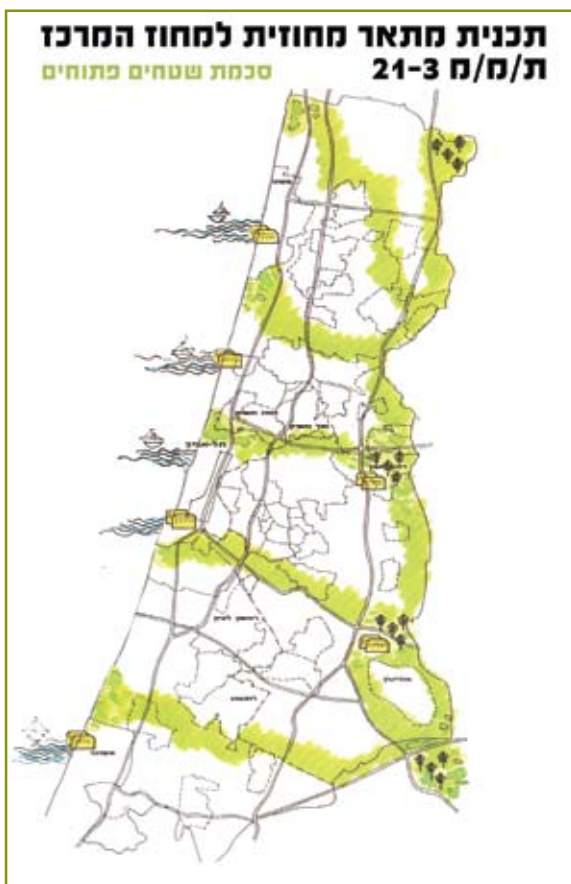
בהקשר הסביבתי - יש חשיבות רבה לרציפות השטחים הפתוחים במעבר בין חבלי ארץ ואזורים אקלימיים. רציפות זו חיונית לקיומן של המערכות האקולוגיות של ארצנו, המאופיינת במגוון מינים עשיר, בהיותה אזור מפגש בין שלוש יבשות. בינוי ותשתיות גורמים לקיטוע של בתי גידול, ובשל כך להכחדה של מינים ולאובדן של מערכות אקולוגיות ייחודיות, שהן חלק מנופה ומטבעה של הארץ.

מדיניות התכנון היא המדיניות המרחבית של ישראל. ישראל היא המדינה הצפופה ביותר במדינות המערב, ובהתחשב בכך ש-99% מאוכלוסייתה חיים ב-50% מן השטח (צפונית לירוחם), הרי שהצפיפות רבה עוד יותר. בתנאים אלה פועלת מערכת התכנון הישראלית לניהול נכון של שימוש במרחב, ובלשונה של תכנית "ישראל 2020" - "לניצול יעיל של משאב הקרקע".

מדיניות התכנון נקבעת בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה, 1965. להלן דברים שאמר שר הפנים דאז, חיים שפירא, ביחס לרוחו של החוק:

"הרי חורשה שנעקרה, חוף ים שנהרס, עיר שנבנתה, מפעל תעשייתי שהוקם - כל אלה הן עובדות קיימות שאין להן תקנה במשך שנים רבות. כל שגיאה בתכנון ערים עלולה להיהפך משום כך למעוות שלא יוכל לתקון. לצערנו הרב זרועה מדינתנו הקטנה בשגיאות כאלה, ולכן עלינו לייחס חשיבות כפולה ומכופלת קודם כל לקביעתם של כללי תכנון רציונליים ההולמים את המציאות, את קצב הבנייה המסחרר ואת ההתפתחות העצומה הסובבים

אותנו. ומשקבענו את אלה, עלינו לשמור עליהם מכל משמר בכל שטחי פעילותנו: בעיר, בכפר, בבניין ובתעשייה" (מתוך דברי הכנסת, התשכ"ג, 1963).



סכמת השטחים הפתוחים בתמ"א 31 - מדגימה את המערך המחוזי של השטחים הפתוחים על פי "תפיסת שלבי הסולם"

בבסיס הדברים נמצאת תובנה לגבי הפער בין דחיפות הצורך לקשיחות התוצאה: גם בתקופות שבהן נדרשות לכאורה החלטות פיתוח מהירות בזמן קצר, הרי שהבנייה עצמה היא קבועה במרחב במשך שנים רבות מאוד. תובנה זו הולכת ומתחדדת למול ייחודיותו של משאב הקרקע. משאב זה הנו מוצר ציבורי, שאינו ניתן לייצור. השטחים הפתוחים הטבעיים לעולם ילכו ויפחתו. פעולות הפיתוח והבנייה הן בלתי הפיכות, ולפיכך קיים מתח רב בין אינטרסים של פיתוח לבין אינטרסים של שימור.

מאז נחקק החוק חל גידול ניכר בשטחים הבנויים ובאוכלוסייה בישראל. הלחץ

מיושבים, שהוגדרו כמרקמים חופיים (השמורים ביותר), ואזורים מיושבים, שבהם הוגדרו רצועות חוף הכוללות הנחיות להבטחת הנגישות והרציפות. המרקמים החופיים ורצועות החוף שומרים על רציפות שטחים פתוחים לכל אורך חופי הארץ.

מנגנונים לייצוג שיקולים סביבתיים בתכנון

אינטרסים של פיתוח ושימור עשויים לבוא לידי ביטוי בשלושה מרכיבים עיקריים במערכת התכנון:

1. תכניות

מדיניות התכנון הראשית נקבעת במסמכי מדיניות, קרי - תכניות. התכניות תורמות לגיבוש התפיסה העקרונית והמערכתית ביחס לשטחים הפתוחים, ולהגדרת היחסים בין פיתוח לשימור. נוסף על כך, התכניות מגדירות שטחים מוגנים, שבהם חלות הנחיות מגבילות פיתוח, עד כדי איסור מוחלט.

כיום מיועדים כ-10 מיליון דונם של שטחים מוגנים לסוגיהם. מקורם בתכניות נושאות (סקטוראליות) - כגון תמ"א 8 לשמורות וגנים ותמ"א 22 ליער וייעור, וכן בתכניות כוללניות - תמ"א 35 והתכניות

הרפורמה המוצעת בתחום התכנון והבנייה אינה מוצגת כמהלך שתכליתו שיפור היכולות של מערכת התכנון להתמודד עם מגוון רחב ורב-תחומי של שיקולים

המחוזיות. כל רמת תכנון מוסיפה נדבך למערך השטחים הפתוחים (התכניות המחוזיות מוסיפות, למשל, אזורי נופש מטורפוליניים, אזורי נחל וסביבותיו ועוד). בחלוקה לרמות התכנון השונות מתברר כי כ-70% מן השטחים המוגנים מקורם בתכניות ארציות, וכ-30% מקורם בתכניות מחוזיות.

2. מוסדות התכנון

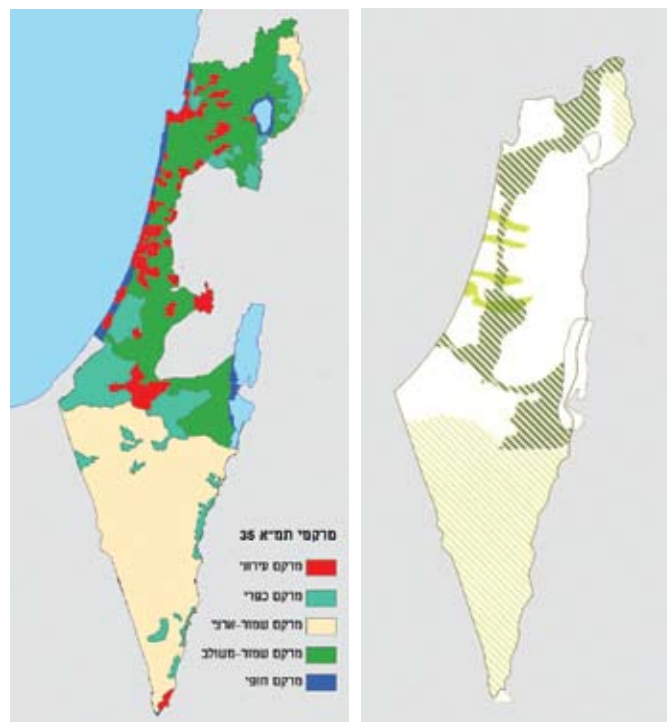
מלבד התכניות ומסמכי המדיניות, כוללת מערכת התכנון את מוסדות התכנון. תפקידם לבחון הצעות לפיתוח ושימור, לבדוק את התאמתן של ההצעות למדיניות הכוללת, ולהחליט על תנאים לאישורן. בוועדות המחוזיות ובמועצה הארצית מיוצגים מגוון אינטרסים על ידי נציגים מגופי פיתוח ומגופי שימור. בוועדות המקומיות (דרג השלטון המקומי), לעומת זאת, יושבים נבחרים ציבור שעמדותיהם אינן בהכרח משקפות מגוון אינטרסים.

נוסף על כך, פועלות במוסדות התכנון ועדות שתפקידן להגן על ערכים מיוחדים, כדוגמת שטחים חקלאיים או חופי הים (אלה הוזכרו בהקשר של הרצפים המרכזיים בתמ"א 35).

השטחים החקלאיים זוכים לתוספת הגנה מעצם הדיון בוועדה לקרקע חקלאית ושטחים פתוחים; וחופי הים זוכים להגנה הנובעת מדיון נוסף בכל תכנית בוועדה לשמירת הסביבה החופית. ועדות אלו מוסמכות להגדיר תנאים לאישור או למניעת אישור של תכניות העלולות לגרום לפגיעה באזורים ערכיים אלה.

סוגיית הרציפות מעמידה אתגר בפני מערכת התכנון באזורים שבהם לחצי הפיתוח גדולים, בפרט משום ש"אזורי הביקוש" נמצאים במרכז הארץ - אזור קריטי ביותר לשמירת הרציפות מצפון לדרום. ואכן, התנגשות אינטרסים של פיתוח ושימור הייתה לסוגיה מרכזית בתכנית המתאר למחוז המרכז (תמ"מ 21/3) שאושרה בשנת 2002. יועץ השטחים הפתוחים ואיכות הסביבה בצוות התכנון, פרופ' ערן פייטלסון, הציע את רעיון "שילובי הסולם": שמירת רצפים של שטחים פתוחים במזרח למרגלות השומרון ובמערב לאורך חוף הים, המקושרים ומחוזקים על ידי נחלי החוף. מתקבל מערך דמוי סולם, ששילביו הם נחלי החוף, והפיתוח העתידי מופנה לאזורים הנמצאים בין השטחים הפתוחים.

תפיסה זו הורחבה בתמ"א 35 - תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ושימור, שאושרה בשנת 2005. תמ"א 35 פיתחה את מושג "השדרה הירוקה", המקשרת בין האזורים הפריפריאליים הפתוחים בגליל ובנגב, דרך מזרח מישור החוף ועל ציר הגבעות שלמרגלות יהודה ושומרון. התמ"א מייעדת את "השדרה הירוקה" כ-"מרקם שמור-משולב" - שבו קיימות הנחיות מגבילות פיתוח.



רעיון "השדרה הירוקה" מוצג בסכימה מתוך תמ"א 35 (מימין), והביטוי שלה בדמות מרקם שמור-משולב, הקובע הנחיות מחייבות בדגש על שימור השטחים הפתוחים (משמאל)

הלחץ הגובר על משאב הקרקע הוביל להתפתחותם ולשכלולם של מנגנוני איזון בין פיתוח לשימור, עד כי דור תכניות שנות ה-90 הכריז על קצה של תפיסת "פיזור האוכלוסייה"

תמ"א 35 הוסיפה והתייחסה לחשיבות הרציפות לאורך החופים, אף שלאורכם ממוקמים האזורים המיושבים ביותר בישראל. בשל רמת האכלוס הגבוהה, מבחינה התמ"א בשני מצבים - אזורים שאינם



שמירת רציפות של שטחים פתוחים לאורך החופים בתמ"א 35 - המרקמים החופיים מתחברים זה לזה על ידי רצועות חוף באזורים המיושבים. ברצועות החוף ניתנו הנחיות מיוחדות לשמירה על רציפות ואפשרות מעבר

3. כלים

כלים שונים עומדים לרשות הוועדות בבואן לבחון את ההשלכות של תכנית או פרויקט מוצעים, וביניהם ניתן למנות תסקירי השפעה על הסביבה, תזכירי מיצוי עתודות ונספחים נופיים וסביבתיים למיניהם. כלים אלה נבחנים ומפוקחים על ידי גופים ציבוריים מקצועיים, דוגמת המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים ומשרד החקלאות.

הגם שסקירה זו חלקית בלבד, יש בה כדי להעיד על החשיבות שבביצוע השיקולים והאינטרסים הציבוריים הסביבתיים, בכל אחד ממרכיבי מערכת התכנון כדי לקדם פיתוח בר-קיימא.

מקומם של שיקולים סביבתיים ברפורמה המוצעת בתחום התכנון והבנייה

בחודשים האחרונים פועלת הממשלה לקידומה של רפורמה בתחום התכנון והבנייה. להלן דברים שנשא ראש הממשלה נתניהו בתדריך עיתונאים בנושא הרפורמה (17.1.10):

"נפגשנו לפני כמה חודשים, שר האוצר ואנוכי, והצגנו תכנית לייצוב ולהצלת הכלכלה, להזנקתה... החזון הכלכלי שלי הוא של ישראל כמעצמה כלכלית אזורית ומעצמה עולמית בטכנולוגיה. כדי שהחזון הזה ימשיך להתממש, אנחנו חייבים להמשיך לעשות את הרפורמות שמסייעות לצמיחה... מדור הייסורים הזה שצריך לעבור כדי לקבל אישור לבנייה הוא רק אחד מהמכשולים שהביורוקרטיה הישראלית הציבה לאורך השנים... אם נוכל לסלק את המכשולים הללו, נוכל לתת תאוצה אדירה, מנוע צמיחה אדיר לכלכלת ישראל, להמשך הצמיחה, כדי שנממש את

החזון של כלכלה, של מעצמה כלכלית אזורית ומעצמה טכנולוגית עולמית

הרפורמה המוצעת בתחום התכנון והבנייה אינה מוצגת כמהלך שתכליתו שיפור היכולות של מערכת התכנון להתמודד עם מגוון רחב ורב-תחומי של שיקולים. תכליתה אינה שיפור התכנון בישראל, על מכלול האינטרסים המיוצגים בו. מטרת הרפורמה המוצעת היא אחת - צמיחה כלכלית.

האם ניתן לשער שהממשלה הייתה מציעה רפורמה בחינוך או בבריאות, שמטרתה היחידה היא צמיחה כלכלית? למרבה הצער, התקשורת במקרים רבים שיתפה פעולה עם עמדה זו, וסיקרה את הרפורמה בהרחבה דווקא במדורים הכלכליים ובמדורי הנדל"ן.

בשם הגדלת הצמיחה מציעה הרפורמה חיזוק ניכר לאינטרסים של פיתוח על פני אינטרסים של שימור: חיזוק מעמדה של הוועדות המקומיות, ביטול תכניות המתאר המחוזיות, ביטול הוועדה לקרקע חקלאית ולשטחים פתוחים, העברת הפיקוח על תסקירי ההשפעה על הסביבה מן המשרד להגנת הסביבה לידי יועצים חיצוניים - וכל זאת אל מול מסלולים מזוזים לקידום תשתיות ולהנפקת היתרי בנייה ועוד ועוד.

ערעור האיזון בין אינטרסים של פיתוח לבין אינטרסים של שימור פוגע בהישגים שכבר הושגו בקידום פיתוח בר-קיימא, ומחזיר תפיסות מיושנות שאינן תואמות את הידע הקיים היום ביחס להשלכות הרחבות של תחום התכנון.



התכנית לרישות הארץ ברכבות - האומנם תביא לביטול הפריפריה?

מיכה פרלמן, סטודנט בתכנית המצטיינים; רפרנט תחבורה באגף התקציבים, משרד האוצר, micahp@mof.gov.il

להביא לקשרי יוממות (קשרי תעסוקה), בשל זמני הנסיעה הארוכים - כשעתיים לחיפה וכשלוש שעות לתל-אביב. מכאן, שקיים ספק רב אם התכנית תביא תועלת רבה לפריפריה בכלל.

לאור הבעייתיות בתכנית, יש לבחון ביתר שאת חלופות שונות למימושה, אך לפני כן יש לתהות על מטרותיה. התכנית האמורה תרתק את המשאבים המיועדים לפיתוח התחבורה בעשור הקרוב לשם פיתוח וקידום הפריפריה, בעוד שבארץ ובעולם אין ראיות חזקות לקשר שבין פיתוח רכבתי לפיתוח פריפריה. כל זאת, מבלי שניתנה כל התייחסות במסגרתה לבעיות התחבורה הקיימות בארץ כיום. להזנחתן של בעיות אלה כתוצאה מהססת משאבי הפיתוח לרישות הארץ ברכבות יש מחיר כבד למדינה כולה. כך, למשל, סך עלויות הגודש מוערך בכ-15 מיליארד שקל בשנה, ורוב הגודש מתרכז בכניסה לערים הגדולות. נוסף על כך, ככל שבעיית הפקקים בכניסות לערים הגדולות תוחמר, תתרחב תופעת הפרבור, אשר לה חסרונות כלכליים וסביבתיים רבים. יתר על כן, כבישי הפריפריה סובלים מרמת בטיחות נמוכה לעומת כבישי המרכז, וללא השקעה משמעותית בהם, בעיות הבטיחות בפריפריה, ובעיקר בצפון, ילכו ויחמירו.



התכנית האמורה תרתק את המשאבים המיועדים לפיתוח התחבורה בעשור הקרוב לשם פיתוח וקידום הפריפריה, בעוד שבארץ ובעולם אין ראיות חזקות לקשר שבין פיתוח רכבתי לפיתוח פריפריה

התכנית המוצעת, אשר מתמקדת ב"שדרה המרכזית" של כביש 6 ובעיקר בחיבור רכבתי, מחמיצה פעמיים: הן משום שספק אם תביא למימוש יעדיה, והן משום שהיא מתעלמת ממצוקות התחבורה הקיימות. יתרה מזאת, ללא ראייה מערכתית יותר, ניתקל ב"תופעות חלם", כגון כביש חוצה ישראל ברמה גבוהה, שכל הדרכים אליו פקוקות, ורכבות ריקות. מנגד, ניתן לשפר את מצב הפריפריה ובד בבד לתת מענה למצוקות התחבורה בארץ על ידי שימוש מושכל בסל הפתרונות הקיימים. כך, ניתן לשפר את תשתית הכבישים בצפון כדי שיהיו בטוחים יותר וללא גודש כלל. מהלך זה ישפר את הנגישות ברכב פרטי וגם באוטובוסים. בו-בזמן ניתן (בעלות נמוכה יחסית) לעבות את התחבורה הציבורית בפריפריה כדי שתיתן שירות תדיר ומהיר יותר. תכנית פעולה שכזאת תאפשר להמשיך להשקיע בפתרונות תחבורה במרכז ובטכנולוגיות נוספות, כגון מערכות BRT (שירות אוטובוסים הניתן בנתיב תחבורה נפרד ועם מערכות טכנולוגיות מתקדמות, הנותן רמת שירות דומה לזו של רכבת קלה) ורכבות קלות בצפון ובמרכז. כך תתקבל תכנית בעלת ראייה כוללת בעלות נמוכה יותר.

בעת האחרונה התקבלה החלטת ממשלה (החלטה מספר 1421) על פיתוח תחבורתי רחב היקף. לאורך כל תהליך הבשלת התכנית משרד האוצר הביע התנגדות נחרצת לתכנית, ואף מסר קווים מנחים לתכנית חלופית. אנסה לתאר בקצרה כמה מהשיקולים שעמדו בבסיס התנגדות זו.

תכניות לפיתוח רכבות זוכות לפופולריות גבוהה, אך יש לתהות אם פופולריות זו אכן מוצדקת. באופן ספציפי יותר יש לתהות אם חיבור רכבתי הנו פתרון הולם לבעיות הנגישות של הפריפריה למרכז. ובכן, ברי כי רכבות שאף נוסע לא ייסע בהן לא יתרמו לפיתוח הפריפריה. דימונה היא דוגמה בולטת וידועה לכך; ברכבת ממוצעת (בין דימונה לבאר-שבע שבע בשני הכיוונים) נוסעים כ-8 נוסעים. מבדיקת כמות הנוסעים במהלך שנה בשני אמצעי התחבורה הציבורית עולה כי מספר הנוסעים באוטובוסים בקו באר-שבע-דימונה גדול פי 50 בהשוואה למספר הנוסעים ברכבת בקו זה. יתרה מזאת, הפעלת הרכבת בקו דימונה-באר-שבע עולה למדינה כ-12 מיליון שקל בשנה, בעוד שקווי האוטובוסים מייצרים תמלוגים למדינה.

דוגמת דימונה מצטיירת אולי כדוגמת קצה, אך ניתן ללמוד ממנה לגבי האפקטיביות של חיבור רכבתי. השאלה המתבקשת היא: מדוע הנוסעים מעדיפים את האוטובוסים על פני הרכבת? ניתן להצביע על כמה גורמים מרכזיים לכך. ראשית, תחנת הרכבת ממוקמת מוחץ לעיר (כ-2 ק"מ ממרכז העיר), כך שנסיעה באמצעי תחבורה נוסף כדי להגיע לתחנה היא מחויבת המציאות. נסיעה נוספת זו מייקרת את הנסיעה ברכבת בשל השימוש באמצעי נוסף, ומאריכה את סך-כול זמן הנסיעה "מדלת לדלת". שנית, לרכבת אין כל יתרון לעומת אוטובוסים בכניסה לבאר-שבע מבחינת היותה על זכות דרך בלעדית, אשר איננה מושפעת מפקקי תנועה. כלומר, אחד היתרונות המרכזיים של הרכבת הוא היותה כלי תחבורה "עוקף פקקים". ללא פקקים משמעותיים לרכב בכניסה לבאר-שבע, אין סיבה שאדם אשר יכול לעלות על אוטובוס לבאר-שבע מתחנה הנמצאת במרחק הליכה מביתו, ואשר יגיע באותה המהירות ליעד, יטרס וייסע ברכבת. אטרקטיביות הרכבת נמוכה אף יותר למשתמשי הרכב הפרטי, שכן אלה לא יעזבו את רכביהם אלא אם כן יהיה יתרון משמעותי לנסיעה ברכבת, כמו הימנעות מעומסי תנועה ומבזבז הזמן הנובע מהם.

נדמה כי הלקחים שניתן ללמוד ממקרה דימונה אינם באים לידי ביטוי בתכנית המוצגת. כך, למשל, התחנות המתוכננות בכרמיאל ובבית-שאן מרוחקות כ-2.5 ק"מ ממרכז העיר, וככל הנראה לא יביאו לקיצור משמעותי, אם בכלל, בזמן הנסיעה "מדלת לדלת". יתרה מזאת, קיים ספק רב אם הרכבת המתוכננת מקריית-שמונה לחיפה ולתל-אביב תוכל



סיכום שולחן עגול בהשתתפות מומחים בין-לאומיים בנושא רכבות באוניברסיטה העברית בירושלים 29-30.11.09

מאת ד"ר גלית כהן-בלנקשטיין, חברת סגל בבית הספר, msgalic@mscc.huji.ac.il

עקיפות. נוסף על כך, היעדים הלא תחבורתיים שמקווים להשיג באמצעות השקעות במערכת התחבורה צריכים להיות ברורים, כדי שניתן יהיה לבדוק באיזו מידה תשתיות תחבורה יכולות להשיגם. יש בעיה אם בוחרים מראש בחלופת רכבת כדי להשיג יעדים לא תחבורתיים, מבלי לבדוק אמצעי מדיניות אחרים שהם אולי בעלי נראות קטנה יותר, אך יש להם פוטנציאל לא פחות טוב להשגת היעדים.

ניתן לחלק את התועלות מהשקעות תחבורתיות לארבע קבוצות:

- תועלות ישירות (לרוב במונחי חיסכון בזמן).
- תועלות עקיפות (למשל, השפעה על שימושי קרקע), לרוב בהיקף של 0-30% מהתועלות הישירות. אם מייחסים להן שיעור תועלות גבוה יותר, יש מקום לחשוד בניתוח או בכדאיות הפרויקט.
- השפעות לא תחבורתיות שיש ניסיון בכימותן (למשל, זיהום אוויר).
- השפעות לא תחבורתיות שקשה לכמת (למשל, השפעה על שוויוניות). אם שלוש התועלות הראשונות אינן גבוהות יותר מעלויות הפרויקט, הניתוח מראה לנו מהן התועלות המינימליות הנדרשות מהמרכיב הרביעי. כך ניתן לתת תג מחיר לתועלות הללו.

3. האופן שבו מודדים הצלחת פרויקט תלוי ביעדי המדיניות ובמי שמגדיר הצלחה. כך, למשל, מבחינת רכבת ישראל, העובדה שקו הרכבת חיפה-תל-אביב מושך יותר ויותר נסיעות, ובמקביל קטן חלקם של האוטובוסים בהסעת אנשים נוספים במסלול זה, היא סממן של הצלחת הקו. עם זאת, מנקודת ראות חברתית, צריכה להישאל השאלה אם המטרה שלנו היא כמות נוסעים גדולה ברכבות, או כמות נוסעים גדולה בתחבורה הציבורית. שכן, אם בסך הכול נשאר מספר נוסעים קבוע בתחבורה ציבורית בקו זה, ומספר הרכבות גדל על חשבון מספר האוטובוסים, לא ברור אם זו הצלחה, בעיקר אם נוסעי הרכבת מסובסדים יותר מנוסעי האוטובוס. לפיכך, מדידת הצלחת הרכבת רק במונחים של גידול מספר הנוסעים משקפת אמנם את העדפות הנוסעים, אך לא בטוח שהיא משיגה יעדים כגון הפחתת גודש או הפחתת זיהום אוויר.

4. ישנן בעיות מובנות בשיתוף ההון הפרטי. לאור יכולתו העדיפה של ההון הפרטי במשא ומתן מול הרשויות, לרוב הסיכון נופל בפועל על הסקטור הציבורי. כמו כן יש מקום לבחון אם צריך לעודד תחרות בין רכבות לאוטובוסים, או שמא לאפשר אינטגרציה של שירותים בכפיפה אחת.

סיכום מורחב יותר של הדיון וכן את המצגות שהוצגו ניתן למצוא באתר בית הספר: <http://public-policy.huji.ac.il/events.asp>

במשך יום וחצי התקיים שולחן עגול ע"ש באומן, המארגן על ידי המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה, בנושא הרכבות. בשולחן העגול השתתפו שישה מומחים בין-לאומיים מהמובילים בעולם בנושא הרכבות; שניים מהולנד, שלושה מאנגליה ואחד מארה"ב. נוסף על כך השתתפו בשולחן העגול אנשי ממשל, אקדמיה, מומחי תחבורה וארגונים אזרחיים ישראלים. בשולחן העגול נידונו שורה של נושאים העומדים על הפרק היום בישראל, לאור ההצעה להשקיע 50 מיליארד שקל ברכבות, בדגש על השקעות בפריפריה.

בין הנושאים שנידונו היו השאלות עד כמה ניתן לצפות שמסילות אכן יביאו לפיתוח אזורי פריפריה, כיצד צריך להתנהל תהליך קבלת ההחלטות בנושא הרכבות, באיזו מידה ראוי לשתף הון פרטי בפיתוח רכבות, מה צריך להיות היחס בין רכבות לאמצעים אחרים וכיצד ראוי להעריך הצעות לפיתוח רכבות. כרקע לדיון הוצגה ההיסטוריה של פיתוח הרכבות בישראל והתכניות הנוכחיות של ממשלת ישראל ושל הרכבת וכן הניסיון הבין-לאומי בהולנד, בריטניה וארה"ב בנוגע להערכת פרויקטים מסילתיים, תרומת רכבות לפיתוח אזורי ושימוש במודלים תחבורתיים וכלכליים.

להלן נקודות מרכזיות שעלו בדיון:

1. רכבת לא מביאה בעצמה לצמיחה כלכלית או לפיתוח אזורי. רכבת יכולה להיות לכל היותר רכיב אחד באסטרטגיה כוללת לפיתוח אזורי, אך במסגרת אסטרטגיה כזאת יש לבחון באיזו מידה קיימים אמצעים אחרים אשר יכולים להביא לפיתוח אזורי בצורה יעילה יותר. כרקע להכנת האסטרטגיה, ראוי לזהות במדויק את הקריטריונים לפיתוח אזורי ואת היעדים הקונקרטיים לפיתוח. כמו כן יש מקום לבחון פתיחת שירותים זולים וגמישים תחילה, כגון קווי אקספרס של אוטובוסים, בטרם ניגשים להשקעות הון גדולות ובלתי הפיכות. הניסיון ההולנדי מראה כי לרכבת תרומה שולית עד אפסית בפיתוח הפריפריה. ניתן לראות השפעה מינורית על אזורי ביניים, ופחות מכל על אזורי פריפריאליים. אם הפריפריה מחוברת באמצעות כביש, תרומת הרכבת לפריפריה זניחה, ואנחנו עדים לירידה במספר התושבים באזורים פריפריאליים, גם לאחר השקעות בתשתיות תחבורה.

2. יש להעריך את הרכבות בהתאם למטרות הפרויקט. תהליך ההערכה צריך להיות שקוף, תוך ציון ההטיות האפשריות במודלים ובניתוחים. בהערכה צריך להתבסס על ניתוח עלות-תועלת מורחב, הכולל השפעות סביבתיות שיש ניסיון בכימותן ותועלות





רכבת לאילת? עוד יחזור הניגון

מאת פרופ' אילן סלומון, חבר סגל בבית הספר, msilans@mscc.huji.ac.il
רחל סינגר, עוזרת מחקר בבית הספר, rachel.singer@mail.huji.ac.il

למשא ומתן ב-2020.

כיצד ניתן להסביר את התמיכה?

באמצעות "ארגז הכלים" המשמש את חוקרי המדיניות הציבורית, נוכל להצביע על יתרונות וחסרונות של פרויקט המסילה לאילת.

האם הרכבת כדאית מנקודת מבט של עלות אל מול תועלת כלכלית?

הכלי המקובל לניתוח כדאיות לבניית תשתיות תחבורה הנו מבחן עלות-תועלת. כלי זה מסכם את מכלול התועלות והעלויות של הפרויקט המהוונים למועד אחד. הפרויקט הוא כדאי אם סך התועלות גדול מסך העלויות לאחר ההיוון, ולהפך. השאלה היא מה צפוי לקרות במקרה של הרכבת לאילת. עלויות הפרויקט על פי אומדן אחד מגיעות ל-6.6 מיליארד שקל (ד.א.ל. פיתוח והנדסה, 2004). בבואנו לבחון כדאיות נהוג להתייחס לשני מרכיבים עיקריים - נוסעים ומטענים. בנוגע לסוגיית הרכבת לאילת, קיים בלבול באשר לייעוד המערכת. יש הטוענים כי ייעוד הרכבת הוא נשיאת מטען, ואילו אחרים ייטענו שהרכבת נועדה לשאת נוסעים. לרוב קיים פער בין עמדות הכלכלנים, העוסקים בסוגיית הכדאיות הכלכלית, לבין עמדות הפוליטיקאים, התומכים ברכבת כדי לצבור תמיכה ציבורית, ועמדותיהם של בעלי חזון פיתוח.

כאשר כלכלנים ומומחי תחבורה אחרים דנים בכדאיות הכלכלית של הרכבת לאילת הם מייעדים את הרכבת לצורכי מטען. על-פי התכנונים,

לפני כמה חודשים הכריז ראש הממשלה על החלטתו לסלול קו רכבת לאילת, כגולת הכותרת של סלילת מערכת תשתיות של התחבורה היבשתית, בהיקף של 50 עד 80 מיליארד שקל. רבים בעולם רואים ברכבות פתרון יעיל לכל תחלואי מערכת התחבורה. כך בקרב ראשי הממשלות שלנו מאז ימי דוד בן-גוריון בשנות החמישים, וכך בקרב הציבור הרחב. פוליטיקאים והציבור הכללי בכל העולם מעדיפים רכבות: הן מצוחצחות יותר ומרשימות יותר, לשיטתם. כיום מדובר על הפחתת הגודש בדרכים ועל הסטת נסיעות מהרכב הפרטי אל התחבורה הציבורית כיתרון משמעותי לתשתית הרכבת. בעקבות הסטה זו תצומצם פליטת מזהמי האוויר וצריכת האנרגיה תפחת.

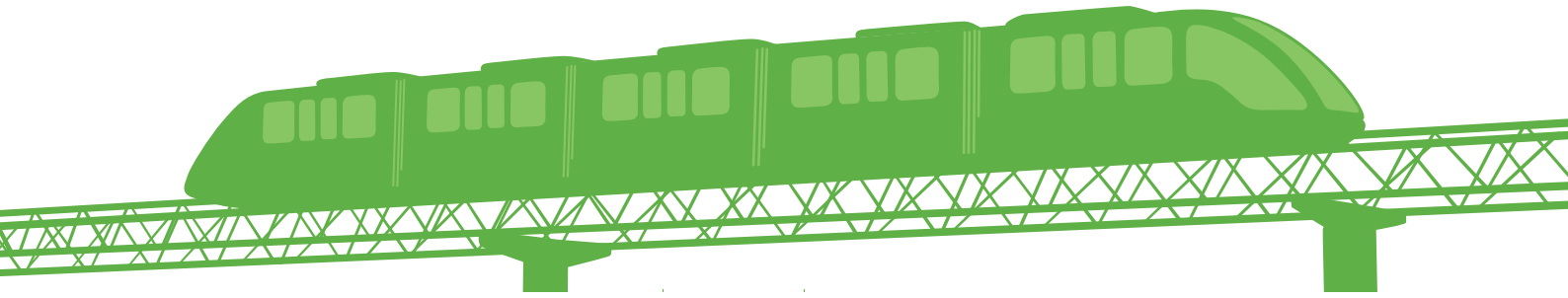
נוסף על היתרונות שלעיל, הרכבת לאילת, לדעת תומכי הקו הדרומי, תביא לפיתוח אזור הנגב בתחומי התעסוקה, התיירות והשירותים, פיתוח המהווה מטרה חשובה בפני עצמה. נוכח יתרונות כה רבים לזכות הרכבת עומד הציבור ומשתאה נוכח אי-העשייה. במילים אחרות - אם כל כך טוב, אז מדוע מדברים ולא עושים?

מאז 1952 מונו שמונה ועדות לבחינת כדאיות סלילת הרכבת לאילת. רובן ככולן הגיעו למסקנה שהפרויקט אינו כדאי, ובכל זאת חוזר הניגון של התמיכה הלא מוסברת של ראשי הממשלות בפרויקט זה.

במהלך פברואר 2010 נסוגה הממשלה מסלילת הרכבת לאילת עקב תג המחיר הגבוה. הרעיון עדיין נשאר על שולחן הדיונים, ויעלה שוב



כל העסק הזה נראה מופקפק: אם רכבת באורך כזה ומסילה באורך של 170 ק"מ נראה שהמסילה תהיה מנוצלת רק 0.0457% מהזמן, מקדם הניצולת אינו מצביע על כדאיות הפעלת הרכבת



האם הרכבת מביאה לפיתוח אזורי?

הרכבת תצמצם את עלויות המרחק בכך שתוסיף תשתית נוספת לאזור, אשר תאפשר נגישות. אולם תהליך זה יותנה בקיומו של ביקוש לפעילויות כלכליות. הרכבת לבדה אינה יכולה להבטיח פיתוח אזורי, ואף תיתכן תופעה הפוכה, שבה האוכלוסייה בפריפריה תפחת בעקבות שיפור הנגישות למרכז. כדי להבטיח את האפקטיביות של רכבת נדרש מספר רב של נוסעים.

האם הרכבת יעילה מנקודת ראות סביבתית ואורגטית?

המדדים הסביבתיים, כמו זיהום האוויר וצריכת האנרגיה, כרוכים גם כן בבעיות מדידה, שכן מדידתם צריכה להיעשות ביחס ליחידת תפוקה תחבורתית. רכבת גדושת נוסעים עשויה לייצר נסועה מצומצמת לנוסע, בעוד שרכבת מעוטת נוסעים תגדיל באופן יחסי את כמות פליטת המזהמים. למרבה הצער, שיעור הנוסעים ברכבות הנו נמוך יחסית (קיים הבדל ניכר בין שעות שיא לשעות שפל), ולכן שיעור הפליטה גבוה.

למעשה, התפוסה היא המדד החשוב לענייננו. מתברר כי שיעורי התפוסה ברכבות רבות הנם נמוכים, ולכן האטרקטיביות שלהן נמוכה. בקו דימונה-באר-שבע, לדוגמה, נוסעים כ-10 עד 12 נוסעים בכל רכבת, ועל כן הרכבת אינה יעילה ורווחית, בעוד שבקו תל-אביב-חיפה התפוסה גבוהה, ועל כן הרכבת יעילה.

עם יתרונות כה רבים לזכות הרכבת עומד הציבור ומשתאה נוכח אי-העשייה. במילים אחרות - אם כל כך טוב, אז מדוע מדברים ולא עושים? נראה כי לצד הובלת נוסעים ומטענים, מובילה הרכבת מטען לא קטן של מיתוסים, אשר דורשים בירור קפדני

גורם נוסף הקשור לסביבה הוא הנזק הנופי והסביבתי הכרוך בבניית הרכבת: בבניית רכבת לאילת עלול להיגרם נזק למדבר, לחופי אילת ולמפרץ.

בשלב זה הממשלה החליטה להקפיא את החזון הישן של קו דרומי לאילת. נראה כי לצד הובלת נוסעים ומטענים מובילה הרכבת מטען לא קטן של מיתוסים, אשר דורשים בירור קפדני. לפני שמוציאים לפועל פרויקט בממדים עצומים כאלו, יש להשיג בהירות באשר למטרתה ולתפקידה של הרכבת. לעת עתה החזון נותר בעינו. בעוד כעשור, כאשר פרויקט הרכבת לאילת שוב יעלה לסדר היום הציבורי, נשמע פעם נוספת את הטענות להצדקתו, אשר ישקפו את שינוי המגמות של אותה עת.

רכבת המטען תחבר בין אילת לאשדוד, וצפויה להסיט מטענים ממשאיות הנוסעות בכבישים אל הרכבת, ובכך לשפר את רמת הבטיחות בכבישי הערבה. על-פי התחזיות שנעשו בשנות התשעים, נמצא שכדי להבטיח את כדאיות ההשקעה הכלכלית ברכבת, הרכבת תצטרך להוביל לפחות 3 מיליון טון של מטען. המחשבה מאחורי הפרויקט היא ליצור חלופה יבשתית להעברת מטען בתעלת סואץ. השאלה אם הדבר אפשרי וכדאי שנויה במחלוקת במידה רבה, במיוחד משום שההשקעה ברכבת לאילת גבוהה מאוד.

לפני כמה חודשים הכריז ראש הממשלה על החלטת לסלול קו רכבת לאילת, כגולת הכותרת של סלילת מערכת תשתיות של התחבורה היבשתית, בהיקף של 50 עד 80 מיליארד שקל

לרכבת נוסעים יתרונות יחסיים בעיקר בשני מקרים: כאשר ישנו גודש בכבישים לרכבת יש יתרון בהעברת מספר נוסעים גבוה בזכות דרך צרה יחסית, ובמקרה שבו יש צורך לקשור בין שני מוקדים גדולים, המקיימים קשרים הדוקים אך נמצאים במרחק גדול יחסית (כגון פריז-בריסל או טוקיו-אוסאקה). המקרה הראשון אינו רלוונטי לקו הרכבת לאילת, שכן כביש הערבה אינו גודש. אמנם עולה הטענה כי הרכבת תצמצם את תאונות הדרכים בכביש זה, אך כלל לא ברור שזו הדרך האפקטיבית לצמצום התאונות. המקרה השני, חיבור בין שני מוקדים גדולים, גם הוא אינו רלוונטי לקו לאילת, שכן אילת, ובוודאי יישובי הערבה, אינם מייצרים ביקושים המצדיקים רכבת מהירה לתל-אביב. זאת ועוד, גורמים כמו נוחות הנסיעה והפער בלוח הזמנים אינם מתחרים באטרקטיביות של הרכב הפרטי. קו הרכבת לאילת עשוי לספק שירות למושב הערבה, אך גודלם אינו מצדיק תחנות אשר יעכבו את הרכבת ויאריכו את משך נסיעתה.

משך זמן הנסיעה מתל-אביב לאילת ברכבת יהיה קרוב מאוד למשך הנסיעה באוטובוס, שהוא כ-5 שעות. שיפורים משמעותיים (ויקרים) במסילה יפחיתו בעתיד את משך הנסיעה ברכבת לכ-3.5 שעות. למעשה, אין לרכבת יתרון משמעותי מבחינת זמן הנסיעה, ואף ייתכן פער ניכר מבחינת תעריף הנסיעה לטובת האוטובוס. אם כך, ניתן לצפות שרוב הנוסעים יעדיפו להמשיך לנסוע באוטובוס, שתדירותו גבוהה ומחירו מוזל. הכדאיות של רכבת נוסעים תלויה במספר הנוסעים שיעשו בה שימוש. אם הרכבת אינה יכולה להבטיח יתרון ממשי בזמן ובכסף, לא ייעשה בה שימוש משמעותי. דבר זה מצביע על כך שרכבת נוסעים אינה כדאית מבחינה כלכלית.



קואליציות סגור בתהליך שינוי מדיניות סביבה: המקרה של חוק הפיקדון

מאת גלית אינברט, דוקטורנטית בבית הספר, galit.inbart@gmail.com

הסביבתית, התומכת בחקיקה ובשינוי המדיניות ומורכבת בעיקר משוחרי סביבה ומארגונים סביבתיים, ומנגד הקואליציה הכלכלית-מסחרית, המנסה לעכב את חקיקת חוק הפיקדון ולבלמה, ומורכבת בעיקר משחקני המגזר העסקי, ביניהם התאחדות התעשיינים, חברות המשקאות ואיגודי מסחר וצרכנות. בשתי הקואליציות מעורבים שחקני מדינה (פוליטיקאים ופקידות), כבעלי ברית אשר לאחדים מהם חלק מהותי בגיבוש המדיניות.

ניתוח הדינמיקה בין הקואליציות, קשרי הגומלין ויחסי הכוחות ביניהן מצביע על התחזקות מעמדן של הארגונים הסביבתיים בתהליך המדיניות הן מבחינת הגידול במספרם בתקופת עיצוב החוק, והן כתוצאה מפעילות אינטנסיבית, עקבית ומתואמת בזירת קבלת ההחלטות אל מול המחוקקים ונציגי הרשות המבצעת. במקביל, מהמחקר עולה כי חל שינוי בהתנהגות ובמעורבות הקואליציה העסקית-כלכלית בתהליך עיצוב המדיניות, אשר בצורה הדרגתית, יחד עם ההתקדמות בהליך החקיקה הסביבתית, עברה מהתנגדות מוחלטת וניסיון לבלום את שינוי המדיניות בתחילת התהליך, לעמדה מעורבת ופשרנית, תוך ניסיון לצמצם את תחולת החוק ואת ההשלכותיו. המחקר מגלה שחקנים דומיננטיים אשר מתפקדים כ"מנועי שינוי" לקידום מדיניות סביבה, בהם מחוקקים שליוו את תהליך שינוי המדיניות וחקיקת חוק הפיקדון. לעומת זאת חושף המחקר את חולשתה של הממשלה לאורך כל תהליך החקיקה, ואת היעדרותה כגורם מוביל ודומיננטי בגיבוש מדיניות סביבתית המשתפת את המגזרים השונים ומשלבת תמריצים כלכליים וכלים רגולטיביים וחקיקתיים לטיפול בבעיה הסביבתית של פסולת האריות ומכלי המשקה.

התחזקות השחקנים המייצגים את האינטרס הסביבתי בזירת המדיניות והכרתו של המגזר העסקי בגידול בהכנסת סוגיות סביבה לזירת המדיניות (על ידי המחוקקים וארגוני הסביבה) מבטאות את התמורות שחלו בזירת המדיניות מאמצע שנות התשעים. שינויים אלו ניכרים בעשור האחרון הן בהחלטות ממשלה בנושאי סביבה והן ביצירת כלים חקיקתיים ומוסדיים לפתרון סוגיות סביבתיות^{3,4}.

חוק הפיקדון, שנכנס לתוקף ב-2001, התקבל בנוסח מצומצם, והנו תוצר של פשרה בין שתי הקואליציות, הסביבתית והכלכלית-מסחרית, הממשיכות גם היום לנסות ולהשפיע על תחולת החוק ועל עיצוב מדיניות הטיפול בפסולת והמחזור. ממצאי המחקר תורמים להבנה של תהליך עיצוב המדיניות הסביבתית כשינוי מדיניות, להתמצאות בתפקידים ובהשפעתם של השחקנים השונים ולאיתור החולשות והבעיות המבניות והמוסדיות בתהליך של עיצוב מדיניות סביבה.



אחד הנושאים המרתקים בחקר מדיניות בכלל ובעיצוב מדיניות סביבה בפרט הוא השאלות כיצד מתגבשת מדיניות המצמצמת פגיעה בסביבה ומונעת אותה ומהם הגורמים המשפיעים על עיצובה. שאלות אלו רחבות מאוד, וכוללות התייחסות להיבטים המבניים והמוסדיים של המשטר, לשחקנים המעורבים בעיצוב המדיניות, ליחסי הגומלין ביניהם ולהשפעות נוספות, חיצוניות ופנים-מדיניותיות, המטביעות את חותמן על עיצוב המדיניות. תהליך שינוי מדיניות, בעיקר בתחום הסביבתי, המתמודד עם נזקים הנגרמים מהפעילות האנושית, כרוך בהשלכות פוליטיות, כלכליות וארגוניות על מגזרים שונים המעורבים בהערכות וביישום המדיניות. בחינה מעמיקה של מקרי דוגמה לעיצוב מדיניות המתמודדת עם נזקי הסביבה הנה צעד חשוב לאפיון תהליך התהוות המדיניות הסביבתית בישראל ולזיהוי הגורמים והכוחות המניעים את התהליך והמעצבים את תוצרו.

חוק הפיקדון על מכלי משקה עבר בחקיקה בכנסת ה-14 ב-1999, לאחר שבע שנים של התדיינות בוועדות, משאים ומתנים בין הגופים המעורבים וניסיון להגיע להסכמה על תחולת החוק. הפעלת החוק נדחתה ארבע פעמים בעקבות עיכובים ויכוחים על מנגנון היישום, והוא נכנס לתוקף באוקטובר 2001. החוק מבטא שינוי במדיניות הסביבה של ישראל בכך שהוא מתמרץ לראשונה איסוף פסולת ועידוד מחזור בקטגוריה שלמה של פסולת מוצקה, במטרה להתמודד עם בעיית זיהום הסביבה הנגרם ממכלי משקה, לעודד מחזור ולצמצם את כמות הפסולת המוטמנת. חוק הפיקדון הוא אחד החוקים הראשונים בארץ אשר שילבו את עקרון "המזהם משלם", המתייחס הן ליצרני המשקאות והן לצרכן הסופי. תהליך התגבשותו הוא דוגמה למחלוקות, לקשיים ולגישות השונות של השחקנים המעורבים בעיצוב מדיניות סביבה.

המחקר המתחקה אחר תהליך עיצוב חוק הפיקדון מהווה צוהר שדרכו נבחנת השתנות המדיניות הסביבתית בשנות התשעים, שבמהלכן חל גידול בתשומת הלב הפוליטית והציבורית לנושאי סביבה. שינויים אלה באו לידי ביטוי במספרן הגדל של יוזמות החקיקה הסביבתית והחלטות הממשלה בנושאי סביבה, בהכנסת נושאי סביבה למצען של המפלגות ובעלייה ניכרת במספר הארגונים הלא ממשלתיים העוסקים בסוגיות סביבתיות².

תהליך עיצוב חוק הפיקדון נחקר כמקרה שבו שינוי המדיניות, קרי חקיקת החוק, הנו תוצאה של מאבק בין קואליציות סגור המכילות מגוון של שחקנים בעלי עניין, והפועלות לאורך זמן במטרה להשפיע על המדיניות בהתאם להשקפתן המשותפת (Sabatier, 1986, 1993, 1999). שתי הקואליציות שלקחו חלק בעיצוב המדיניות הן הקואליציה

3. לדוגמה: החלטת הממשלה 246 על אימוץ עקרון הפיתוח בר קיימא למשרדי הממשלה, אישור תכנית האב לפסולת מוצקה (2006), אישור תקנות היטל הטמנה (2007), וחקיקת חוק "המזהם משלם" (2008).

4. על הגידול במספר הצעות החוק והחוקים הסביבתיים שהתקבלו בכנסת בעשור האחרון ראה אתר הארגון "אדם טבע ודין": <http://www.adamteva.org.il>.

1. עקרון "המזהם משלם" (מ"מ) או באנגלית עקרון ה-PPP Polluter Pays Principles - קובע כי גורם הזיהום יהיה הגורם הראשון שממנו תיבצע העלות. מתוך: פלביץ', (1998), עמודים: 14-15.

2. בשנת 2002, פעלו 160 ארגונים וולונטריים שאינם ממשלתיים או פרטיים ועניינם איכות הסביבה, לעומת כ-180 ארגונים כאלה בשנת 1996. מתוך: כץ, חגי, אלון, גדרון ובבים, (2006).

יוזמת האקלים היהודית

מאת ינאי קרנצלר, סטודנט בתכנית המצטיינים; שותף לצוות

יוזמת האקלים היהודית, ykranzler@gmail.com

בערב שבת פרשת נח יהודים מרחבי העולם השיקו קמפיין לעידוד קיימות בקרב קהילות יהודיות ולשותפות בתגובות העולם לתופעת ה"מבול בן-זמננו", הוא שינוי האקלים העולמי. היוזמה היהודית, יחד עם יוזמות דומות בחסות 11 דתות עולמיות שונות, הוצגה בפני האו"ם והבנק העולמי. דתות נוטלות תפקיד מרכזי בתהליכי מדיניות עולמיים. כך, יותר מחצי מבתי הספר ברחבי העולם מנוהלים או נתונים על ידי מוסדות דת, כשליש מההשקעות העולמיות מבוצעות על ידי מוסדות דת, ובאיחוד האירופי השבועונים כמו גם המגזינים הדתיים עולים במספרם על כתבי העת של העיתונות החילונית. בנובמבר 2009, בארמון וינדזור אשר בבריטניה, ביטאה המשלחת של כל אחת מהדתות מסר אקולוגי המותאם למסורתה. בין המסרים היהודיים נכללו השבת כיום מנוחה מצרכנות, שמירה כצורך של האדמה ובעלי החיים במנוחה, וכשרות, אשר דורשת תשומת לב לבחירות תזונתיות. יוזמת האקלים היהודית מבקשת, בעזרת תכנית שבע-שנתית, להנחיל חינוך סביבתי בבתי ספר יהודיים, להפוך מוסדות יהודיים לירוקים יותר, לקדם מדיניות סביבתית ולשתף פעולה בסוגיה זו עם דתות שונות. אלון טל מעמותת "אדם, טבע ודין" סיפק מידע באשר לאפשרויות שיפור המדיניות הסביבתית בישראל, ויוזמת האקלים היהודית בישראל וארגון "חזון" האמריקני עומדים ברשות המסע התקשורתי. בין השותפים לפעילות נמצאים מרכז השל לחשיבה ולמנהיגות סביבתית ומכון הערבה ללימודי הסביבה.

מידע נוסף באתר: www.JewishClimateCampaign.org



התנועה הירוקה - סטארט-אפ פוליטי

מאת נעמה כץ, סטודנטית בתכנית המצטיינים; מנכ"לית התנועה

הירוקה, naamakatz8@gmail.com

התנועה הירוקה היא מפלגה סביבתית-חברתית המאגדת פעילי שטח, מייסדי ארגונים, חברי מועצות ערים ואנשי אקדמיה, הגות ומדע אשר שותפים להכרה כי חינוי שלאג'נדה הסביבתית-חברתית יהיה ביטוי בכל מערכות השלטון. המפלגה הוקמה בסוף 2008 מתוך הכרה של דמויות מובילות במגזר השלישי בתחומי הסביבה והחברה, כי יש לעסוק בנושאים אלה מתוך עמדת מקבלי ההחלטות. התנועה הירוקה יוצאת כנגד תפיסות מסורתיות הגורסות כי נושא סביבה מקומם באקדמיה ובארגונים לא ממשלתיים. זאת מתוך ראייה כי הנושא הירוק אינו כולל רק מיחזור או את שימור יערות הגשם, אלא מהווה תפיסת עולם כוללת, המשליכה על כל תחומי חיינו. בבחירות האחרונות התמודדה התנועה הירוקה לכנסת יחד עם מפלגת מימ"ד. הסיעה לא עברה את אחוז החסימה, אך הייתה הקרובה ביותר לכניסה לכנסת מבין הסיעות שנותרו בחוץ.

כיום, לאחר הבחירות, אנו עוסקים בהעמקת המצע הרעיוני ובביסוס גופי המפלגה. נוסף על כך, אנו מזמינים גופים נוספים מהמגזר הציבורי להשתתף בתהליכי החשיבה וההכנה לבחירות הבאות.

מידע נוסף באתר: yeruka.org.il



מפגשים של סביבה וחברה: מקרה דודי השמש בדיור הציבורי



מאת רן כהן, ח"כ ושר התמ"ס לשעבר; מורה מן החוץ בבית הספר, rancohen100@gmail.com

במהלך כהונתי בכנסת נתקלתי פעמים רבות במצוקות נוספות על המצוקה שכבר איתרתי, ובדרך כלל תוספות של מצוקות רק מכבידות על הפתרון. והנה גיליתי יום אחד כי תוספת מצוקה על מצוקה יכולה להיות גם מאיץ לפתרון, ואפילו לגרום לשכנוע קל יותר, כי חיוני ואפשרי לפתור את הבעיה הראשונית. גיליתי כי דיירי הדיור הציבורי, אשר מתקיימים ברובם מקצבאות או מהכנסות נמוכות, משלמים חלק ניכר מהכנסתם לחברת החשמל, באין דודי שמש מותקנים בבתייהם. הסכומים הגיעו לכ-500 עד 600 שקל בחודש, סכום כסף לא מבוטל עבורם. לא היה שום סיכוי במצב זה לשכנע את משרד האוצר להתקין דודי שמש בדירות האלה על חשבון המדינה.

והנה, בעזרת עמותת "ידיד" נחשפתי לאפשרות שהתקנת דודי שמש עולה בקנה אחד עם ההתחייבות של המדינה לצמצם את תפוקת החשמל המזהם, והחלטנו לחבר בין שני הצרכים. הגשתי הצעת חוק שמטרתה לחייב את המדינה להתקין דודי שמש בכל דירות הדיור הציבורי, כ-80,000 דירות דאז. הממשלה התנגדה להצעת החוק, ובכל זאת לא ויתרתי. כאשר הצעתי את החוק במליאת הכנסת הכין אותי שר הבינוי והשיכון דאז, מאיר שיטריט, לכך שהממשלה תתנגד, ולכך שהוא מצווה לעלות אחריי ו"להפיל" את החוק שלי. לא ויתרתי. מצבו של שיטריט היה גרוע בהרבה משלי, כי ברור היה שהצעתי אינה צודקת ואינה הגיונית. עוד במהלך הנאום שלי להצדקת החוק מיהר מאיר שיטריט אל שר האוצר הירשזון וביקש את הסכמתו להביך אותי ולהציע שהממשלה תסכים לחוק אם עלות יישומו תסתכם ב-5 מליון שקל מדי שנה. עם קבלת הסכמתו של שר האוצר הוא מיהר אליי לדוכן הנואמים והניח מולי פתק עם ההצעה.

תוך כדי הנאום חישבתי כי מדובר בהתקנה של כ-2,000 דודי שמש בכל שנה, והחלטתי לאמץ את ההצעה אשר קיוו שאדחה. הצעת החוק עברה, ומאז היא מיושמת בכל שנה גם לרווחת הדיירים, אשר הכנסתם הריאלית גדלה בכל חודש לפחות ב-500 שקל, וגם לטובת איכות הסביבה, אשר נשמרת קצת יותר. כך למדתי כי כשצורות מצטרפות לא צריך להרים ידיים, אלא אדרבה - לנסות למצוא את המשותף המועיל שבפתרון.

שיתוף ציבור כתנאי הכרחי לקידום מדיניות סביבתית ראיון פרופיל: נעמי צור

מאת אילה הנדן, בוגרת בית הספר, ayala.hendin@mail.huji.ac.il

להוכיח את צדקתה לבין ממשלה, עירייה או כל גוף ממסדי הוא הייעוץ והנתונים המקצועיים. בחברה להגנת הטבע נחשפתי לעוצמת החברה האזרחית כאשר זו מגובה בעבודה מקצועית - חברה המצוידת ביועצים הנכונים ובמשאבים כדי להעסיקם. זהו המתכון שעובד ושעבד בכל המאבקים שאני אישית הובלתי בתקופה הזו.

התנועה הסביבתית היא כלי מבחינתי לפיתוח חברה אזרחית בריאה

"בעמק הצבאים, לדוגמה, הציבור עבר מהתנגדות ליזמות, מעבר שהתאפשר בזכות תמיכת קרן ברכה והתגייסות של צוות מקצועי של מתכננים, כלכלנים ויזמים קהילתיים. אלה ידעו לארגן ולנצח על כל התזמורת ולהביא לכך שכל תושב באזור שמח להצהיר כי הוא רוצה בפארק ומוכן להיות חתום כיום עליו. עיריית ירושלים טרם השכילה לדעת להוביל שיתופי פעולה שכאלה. מאבק זה היה מעייף אמנם - מתחילת ההתנגדות ב-1998 ועד לאישורה ב-2010 הרבה צבאים נרמסו - אך היה שווה כל דקה. מעבר לרווח שבפארק עירוני, הרווחנו חברה אזרחית שהתקדמה פי כמה מונים.

"כך, למעשה, התקרבותי לפוליטיקה. התחלתי להכיר את המהלכים במאבקים ובפעילות, הכרתי את מוסדות העירייה. באותן השנים לא היה עם מי לדבר בעירייה. התקרבותי לניר ברקת במאבק נגד תכנית ספדי, שם נתוני הפתיחה היו דומים לאלה שבעמק הצבאים. הצידוק של העירייה לפתח את הבנייה שם היה דו"ח שטען לעודף שטחים פתוחים באזור. באותה העת העזתי להציג דו"ח נגדי, שהתאפשר בעזרת התמיכה המקצועית של האדריכל רז עפרון. הדו"ח, נוסף על הנוכחות הציבורית המסיבית, הורידו את תכנית הבנייה. ועדת קוברסקי סיפחה שטח ממערב העיר ואמרה שהשטח יישמר לעתודת בנייה לכשימוצו עתודות הקרקע של ירושלים. על המילה 'לכשימוצו' התנהל המאבק. מי יגיד שמיצינו? על סמך מה נגיד שמיצינו? בעזרת הצוות שכבר התנסה בעמק הצבאים ושהיה שותף למהלך של תכנון משתף גילינו שלא כל דו"ח שמתקבל הוא דו"ח אמת.

בעמק הצבאים, לדוגמה, הציבור עבר מהתנגדות ליזמות, מעבר שהתאפשר בזכות התגייסות של צוות מקצועי של מתכננים, כלכלנים ויזמים קהילתיים

"כיום, בעקבות זאת, העירייה חייבת להיות אמינה ולהיות משוכנעת בעמידתה מאחורי כל נתון. כך המצב גם בדו"חות הסותרים בעניין הצורך בבנייה לתוך העיר או בנייה אל מחוץ לעיר המצדיקים מערך הסעת המונים, או לחלופין, כביש טבעת. סכיון פרניה שכזאת לא תיסבל ציבורית - יש סתירה בין כביש טבעת לבין מערך הסעת המונים. סתירה זו הוכחה מתוך ספירת עתודות הקרקע. דו"ח זה שינה את המאבק ממאבק פשוט למאבק ציבורי. הציבור שמח כאשר הוא מרגיש שהוא נאחז באמת ולא רק ברעיון. רעיון מגובה בנתונים הוא רעיון מאוד משכנע.



צילום: ג'קי לוי

נעמי צור, חברת מועצת עיריית ירושלים וסגנית ראש העירייה, פועלת למעלה מעשור לקידום סדר יום ציבורי סביבתי בירושלים. צור ניהלה את סניף ירושלים של החברה להגנת הטבע וריכזה את "ירושלים בת-קיימא" - קואליציה בת 60 ארגונים וועדי פעולה ברחבי העיר. מאבקים ציבוריים מרכזיים שהובילה כוללים את המאבק נגד תכנית ספדיה, המאבק להצלת עמק הצבאים והמאבק להפיכת מזבלה בשכונה נווה יעקב לשמורת פרחי בר.

מה היה הרקע להחלטתך לעבור מפעילות ציבורית במגזר השלישי לפעילות במגזר הציבורי?

"עד הבחירות לעיריית ירושלים בנובמבר 2008 ניהלתי את התחום העירוני בחברה להגנת הטבע, הקמתי את הקואליציה של ירושלים בת-קיימא וניהלתי את הפעילות בירושלים. הגעתי לפעילות הציבורית בטעות. ביליתי שנים רבות בבית, ולא יצאתי לעבוד מחוץ לבית עד גיל 45. התחלתי את פעילותי הציבורית במסגרת ועד הורים במינהל קהילתי שכונתי, בכל מה שהתאפשר נוסף לגידול ארבעה ילדים, שמאוד רציתי להתמסר להם. כאשר הגעתי לחברה להגנת הטבע, לא הייתי קשורה לתחום הסביבה ולא הייתה לי שום הכשרה לתחום זה. הפעילות ההתנדבותית שלי היא שהכשירה אותי לעבודה זו, שם למדתי להעריך את 'המתנדב', והתחלתי לדאוג דאגה עמוקה למעמד דמות זו בישראל.

"התנועה הסביבתית היא כלי מבחינתי לפיתוח חברה אזרחית בריאה. לקחתי כיוון מאוד מסוים בניהול החברה להגנת הטבע ובהקמת ירושלים בת-קיימא - לא לבחור איפה מבחינה סביבתית חשוב להתערב, אלא איפה הציבור מעוניין או מבקש עזרה ותמיכה, שהרי אין מאבק ציבורי ללא ציבור. אין צורך בגיוס מתנדבים ופעילים או לגייס ציבור - הציבור מתגייס, אך בהתגייסותו הוא נמצא בעמדת נחיתות אל מול הממסד, כיוון שחסרה לו תמיכה מקצועית. ההבדל בין קבוצת אזרחים שמנסה

פיתחנו בשכונות העניות אתרים של טבע עירוני ושל גינות קהילתיות, ופעלנו לערב את התושבים, לתת לתושבים גאווה בשכונה. בשכונות אלו יש יותר מחמישים גינות קהילתיות. בגינות מגדלים מזון, הן יוצרות מקום למשחק של ילדים, אך מעל לכל, הן מובילות להפסקת הוונדליזם. אלה מקומות שהקהילה המקומית מקבלת את הבעלות עליהם, ואז כבר לא רוצים לקלקל, כי זה שלהם."

עידוד הישארות צעירים בעיר גם הוא במרכז סדר היום של ראש העירייה הנוכחי. האם קיימים צמתי מפגש בין השניים? כיצד ניתן לעודד את האחד באמצעות האחר?

"עלינו להפגיש בין סדר יום חברתי וסביבתי. 60% מאוכלוסיית העולם גרים בערים. במדינת ישראל 93% גרים בערים. המדינה קטנה וחסרת שטחים פתוחים, כך שעלינו לשמור על רצף השטחים הפתוחים הלא עירוניים. זוהי גם הסיבה שאסור לנו להקים יישובים חדשים. ברמה הארצית תמ"א 35 מצווה עלינו לא להקים יישובים חדשים. זאת למרות שבפועל, לא מעט מהבקשות ליישובים חדשים מאושרות. עיר חדשה דורשת תשתית, מים, חשמל וכבישים, ואת זה מקיימים פחות מאשר טיפוח שכונות קיימות או אפילו שכונות חדשות בעיר קיימת.

"כל עוד הגירה שלילית מירושלים מוכרת כסכנה לאומית, אין הצדקה לעידוד הקמת שכונה נוספת בגבעות הדרומיות של מודיעין, לדוגמה. צריך להסתכל מלמעלה. עלינו להחזיק את האנשים שלנו בתוך הערים, להימנע מהקמת פרוורים ולהתכנס לתוך ערינו. עלינו לדאוג לאיכות החיים ולרמת הבריאות של השכונות בתוך העיר. במובן הזה על המדיניות להשתלב עם המדיניות למניעת עזיבת צעירים את העיר. הצעירים עוזבים כיוון שאין להם דיוור, אין תעסוקה, ורמת השירותים והחינוך אינה מספקת. קבלת דיוור בר-השגה מחייבת צפיפות. על הזוג הצעיר להרגיש שיש איכות חיים בתוך העיר, ובכך להבטיח את קיימותה של העיר. הצעירים הם אוכלוסייה משלמת מסים, אשר מבטיחה את המאזן הדמוגרפי בין העניים והעשירים. פיתוח מנגנון ממשלתי לדיוור בר-השגה יחזק את העיר, ישמור על הצעירים בעיר, וימנע פרוור, שהמדינה לא מעוניינת בו."

כל עוד הגירה שלילית מירושלים מוכרת כסכנה לאומית, אין הצדקה לעידוד הקמת שכונה נוספת בגבעות הדרומיות של מודיעין

מהם עיקרי החזון שלך לירושלים לעשור הקרוב?

"השנה פחתה ההגירה השלילית של העיר מ-6,000 ל-5,000 איש. אם נשמור על המגמה הזו ונאיץ אותה, אם נצליח להפוך את המגמה מהגירה שלילית להגירה חיובית, הלכה למעשה עשינו את זה. עלינו להתאמץ לפתח מנגנוני חיים בריאים וטובים בתוך העיר כדי שתהיה נהירה לכאן. ראש העיר פועל לקידום החינוך והתעסוקה בעיר. עלינו להיות עיר ששומרת על מבני העבר, מורשת העבר ומערכות הטבע, אך בעיקר על התושבים."

"כך הצטרפתי לגיה, והוא הזמין אותי באופן מפתיע מאוד, בלי גיבוי מפלגתי, ואמר: 'אני רוצה שתיקחי את נושא התכנון, הסביבה והשימור ממקום של סמכות'. זו הייתה הזדמנות מפחידה אך מאתגרת, שאני לא מצטערת עליה לרגע, על אף הרגעים הקשים. כמה דברים משמעותיים מאוד שהבאתי מבחוץ השתנו בעירייה: פתיחת כל הוועדות לציבור וקיום דיון עם הציבור בתוך הוועדות. השבוע, לדוגמה, יהיה דיון בנושא תחבורה בירושלים, אך הדיון יהיה מאוזן: חציו יוקדש לנושאי השירות והחצי השני למקבלי השירות, משתמשי התחבורה הציבורית.

"המעבר מחברה אזרחית לסביבה פוליטית הוא מעבר קשה. בניגוד למנהלת ארגון, כדמות פוליטית אינני מנהלת - אני אחראית על תיקים ומתווה מדיניות. הדמויות בשטח הן שצריכות ליישם את המדיניות. השיג והשיח בין נבחר הציבור לבין עושה דברו האקזקוטיבי הוא לא כל כך ברור. אני חושבת שיש לנו כמה הישגים מאוד רציניים מהשנה האחרונה: ועדות פתוחות, פרסום כל הפרוטוקולים באינטרנט, סיום תהליך פארק עמק הצבאים, הכרזה על רחוב הנביאים כרחוב לשימור וכדומה."

אין שכונה שלא ראוי שיהיו בה כלובים. יש להשקיע יותר בשכונות של אלה שאין להם ולא רק בשכונות של אלה שיש להם, וללמד את הראשונים לדחש את זכותם

אנו מכירים את הפערים החברתיים בירושלים בכל התחומים. בהקשר הסביבתי קיימת דוגמת כלובי המחזור, שנמצאים ברחובות בקעה ובמושבה הגרמנית אך לא בקטמונים. האם יש הצלחה בשיתוף ציבור מגוון, או שסוגיות סביבה מושכות מלכתחילה קהל יעד מסוים, וכיצד ניתן לשמור על האינטרסים של כולם?

"אמירה בסיסית של גישה סביבתית נכונה היא הדרישה להוגנות סביבתית, כלומר - שוויון הזדמנויות לכל השכונות. כניסת כלובי בקבוקי הפלסטיק לעיר התחילה כיוזמה של חברה אזרחית. אדם פרטי ביקש להשקיע סכום בניקוי השכונה שלו, בקעה. מתוך גישה שאי אפשר לטפל בלכלוך מלמעלה אלא שיש לראות לאן הולך הזבל ומה קורה לו, בשיתוף עם החברה להגנת הטבע, הוחלט על הצבת כלובי מחזור בבקעה ובמושבה הגרמנית. בהמשך הגיעה תרומה ממקור אחר להקמת 500 כלובי מחזור נוספים ברחבי העיר. כאשר פסקו התרומות החיצוניות ובעקבות ביקורת ציבורית, עיריית ירושלים לקחה חסות על הנושא. נוכחותם הפיזית של הכלובים ברחובות הובילה לכך שהציבור אשר נהנה מהם לא רצה לוותר עליהם. במקרה של השכונות שהורידו את הכלובים, היו ונדליזם ותופעות של הומלסים אשר ניסו לגור בהם.

"אין שכונה שלא ראוי שיהיו בה כלובים. כמובן שיש להשקיע יותר בשכונות של אלה שאין להם ולא רק בשכונות של אלה שיש להם, וללמד את הראשונים לדרוש את זכותם. עם זאת, אין זה מקרי שהגינות מטופחות יותר בשכונות של העשירים מאשר בשכונות של העניים: התרומה שלהם לפרנסת העיר גדולה יותר, ובהתאם לכך העיר משקיעה בהם ביתר קלות. פה צריך להעמיק ולמצוא השקעות של חסויות ופילנתרופיה, ולהשקיע דווקא בתחום הזה. דרך החברה להגנת הטבע



איכות סביבה על המדף לשיפוט הציבור

מאת עודד סטקלוב, בוגר בית הספר; כלכלן, חברת עדליא, OdedS@adalya.co.il

בחברות הממשלתיות. מצד אחד, מדובר ללא ספק בנושא ציבורי חשוב וראוי, אך מצד שני, מדובר גם בכניסה בוטה לתחום עסקיהן של החברות הממשלתיות, שאמורות להתנהל באופן עסקי ככל חברה רגילה. בלב הוויכוח עמדה השאלה: מה מונע כיום מחלק מהחברות הממשלתיות (חלקן כן פועלות בתחום) להשקיע באיכות הסביבה?

אפשרות אחת היא כי מדובר במעין תופעת MYOPIA ("קוצר ראי") ולפיו חברות ממשלתיות נוטות לראות יותר את הטווח הקצר, ועקב כך נוטות שלא לבצע השקעות, שיחזירו את עצמן רק בעתיד הרחוק. אם זהו המצב, הרי שיש מקום לרשות החברות הממשלתיות (כנציגת בעלי המניות, כלומר - הממשלה או אנחנו, משלמי המסים) להתערב ולקבוע כללים להשקעה סביבתית, וזאת מתוך ראייה עסקית טהורה.

האפשרות השנייה היא כי השקעות סביבתיות מסוימות אינן כדאיות מבחינה כלכלית לחברה, אולם בתוספת העלות החיצונית השלילית שנגרמת כתוצאה מהזיהום שיוצרת החברה, בראייה רחבה היה כדאי למשק לגרום לחברה לטפל בנושא.

לאחר דיונים רבים הן בהיבטים פרצדורליים (אילו הנחיות מותר להוציא לחברות הממשלתיות, מה חובתן לבצע וכו') והן בהיבטים מקצועיים של תחום איכות הסביבה (ובשיתוף מלא עם המשרד להגנת הסביבה) הוחלט על הוצאת חוזר מטעם מנהל רשות החברות לחברות הממשלתיות ובו כמה הנחיות, אשר רובן ככולן עוסקות בהצפת הנושא הסביבתי ללא הנחיות מפורשות של עשה ואל תעשה. החברות הממשלתיות נדרשו לבצע כמה פעולות וביניהן: קיום דיון בדיקטוריון בנושא פעולות החברה בתחום איכות הסביבה, בחירת חבר הנהלת החברה אשר יהיה אחראי לנושא, הכנת תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא בחברה ואישורה בדיקטוריון החברה והחלק המשמעותי מכול - פרסום התכנית האסטרטגית לעיון הציבור עד לתאריך 31.3.2010.

ההבנה כי אין לרשות החברות הממשלתיות יכולת לבצע ביקורת על תכניות בתחום איכות הסביבה שיוגשו על ידי החברות, היא זו שגרמה לנו בסופו של יום להציע להן רשימת תכנים סביבתיים שרצוי כי החברה תתייחס אליהם בהכנה את התכנית האסטרטגית (התכנים המקצועיים גובשו על ידי המשרד להגנת הסביבה בסיוע שלנו), אולם את הבקרה בפועל על התכנית שתפורסם יבצע הציבור. השאלה המיידית שתישאל היא: האם חברה מזהמת שבחרה שלא לבצע פעולות מהותיות בתחום הסביבתי תתייחס ברצינות לביקורת ציבורית שתופנה אליה? כאן כבר הכדור עובר למגרש אחר, שלא קשור לאיכות סביבה, לכלכלה או למדיניות ציבורית. המגרש הוא מעורבות חברתית של הציבור בנעשה במדינתו. שיהיה לכולנו בהצלחה...

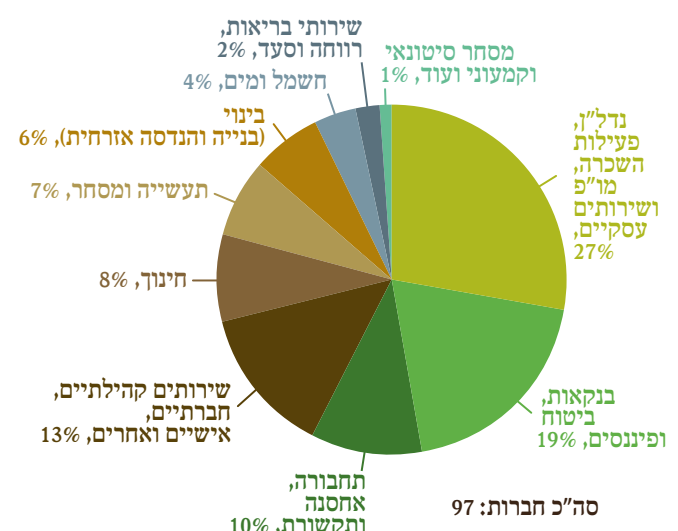
(חוזר מכתבים - 2009/1 פיתוח בר קיימא, מצוי במערכת החוזרים באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות www.gca.gov.il לעיון כלל הציבור).

"ירוק זה השחור החדש"! בכנס של ארגון "מעלה" מציגים את רשימת החברות שקיבלו מדליות הצטיינות על פעילות למען הסביבה, חברות מזהמות לשעבר מתחילות לאמץ באופן יזום תקני איכות סביבה בין-לאומיים, ואפילו "מקדונלדס" צובעת את הלוגו שלה בירוק ומתחילה למכור סלטים דלי שומן. ההבנה כי איכות הסביבה היא חלק בלתי נפרד משורת הרווח הסופית מחלחלת לתוך התרבות העסקית. ומה מחויבות החברות בישראל לעשות?

החברות הבורסאיות בישראל מחויבות כיום לדיווח בדו"ח הדירקטוריון השנתי, ועיקרו לגלות למשקיעים אם ישנם היבטים מהותיים בתחום איכות הסביבה שעשויים להשפיע על תוצאות החברה. פרט לגילוי זה, אין כיום הנחיות כלשהן לדיווח סביבתי או חובה לעשייה סביבתית של חברות בישראל. זאת בניגוד למתרחש בעולם: חלק ממדינות אירופה אימצו תקני פעולה סביבתית כגון GRI (Global Reporting Initiative), אשר כבר ממש מדרגים באופן אקטיבי את פעולות החברות (בורסאיות או ממשלתיות) בתחום איכות הסביבה.

רשות החברות הממשלתיות הנה הגוף האחראי על כ-100 חברות שלממשלת ישראל ישנן מניות בהן, החל בחברות מהגדולות במשק (חברת החשמל, מקורות, נמלי הים וכו') ועד לחברות קטנות (המועצה לצרכנות, האגודה לתרבות הדיוור וכו'). הגרף המצורף מראה את סוגי החברות המפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות:

החברות המפוקחות על ידי רשות החברות הממשלתיות, בחלוקה לפי ענפי המשק



מהגרף לעיל ניתן להבין כי הנחיות פרטניות לנושא איכות סביבה יהיו בעייתיות, שכן אין דינה של חברת ענק תעשייתית כתעשייה האווירית כדינו של בית הספר החקלאי "מקווה ישראל". הדילמה הראשונית שעמדה לנגד עינינו הייתה אם בכלל להיכנס לתחום זה של איכות סביבה



shashacenter@savion.huji.ac.il

מיסוי ירוק (בהיר)

מאת אפרים הלוי, ראש מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים

ושרית פלבר, עוזרת לראש מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים

שתי המטרות שיועדו למס הירוק הן ראויות וחשובות, אך עם זאת ראוי להצביע על קושי מסוים הנובע מהעמסת מטרות שונות על אותו המס - אין בהכרח זהות בין גובה המס הנדרש כדי להשפיע על התנהגותו של צרכן לבין גובה המס הנדרש כדי שאותו צרכן יפנים את עלות הנזק שהוא גורם.

השגת שתי המטרות באמצעות מס הקנייה, שיתרונותיו המובהקים הם נוחות וודאות יחסית של גבייתו, מחייבת מציאת נקודת איזון בצורת גובה מס, אשר תביא להשגת שתי המטרות. מדוחות הוועדה ומדברי ההסבר כלל לא ברור שאכן נעשו מאמצים לבדוק מהי נקודת האיזון ואם ניתן למצאה.

במקרה של המיסוי הירוק, נראה כי עלול להיות קושי בהגשמת מטרת הפחתת הזיהום. ראשית, המלצת הוועדה הייתה להעלות את שיעור מס הקנייה המקסימלי ל-92%, אך בעקבות לחצים שונים אישרה ועדת הכספים בחודש נובמבר 2009 כי שיעור המס המקסימלי יעמוד על 83%, בעוד מס הקנייה, טרם הרפורמה, עמד על 75%. ספק אם העלאת שיעור המס ב-8% לרכבים יקרים ממילא אכן תביא לשינוי ההתנהגות המיוחל, במיוחד כאשר השוק המקומי לא מציע אלטרנטיבות רבות הדומות במאפייניהן לכלי הרכב המזהמים.

נוסף על כך, פרטים לגבי הרפורמה הצפויה פורסמו כמה חודשים לפני כניסתה לפועל. לפי נתוני רשות המסים, בחלוף ההזדמנויות שנוצר ניכר גידול בייבוא כלי רכב עם "ציון ירוק" נמוך, דבר אשר ודאי פוגע במטרת הפחתת הזיהום. לשם השוואה, ההחלטה על העלאת המס על סיגריות בחודש מאי האחרון הפכה לפומבית ביום העלאת המס, וזאת כדי למנוע רכישות מוגברות טרם העלאת המס.

יש היגיון רב במדיניות שבבסיסה שימוש במערכת המס בכללותה לטובת הפנמת הנזק של רכבים מזהמים ולטובת שינוי התנהגות הצרכן. כפי שהוצג לעיל, יש קושי להגשים את שתי המטרות באמצעות אותו המס, ובמקרה דנן ספק אם המס הירוק יביא לשינוי משמעותי בהפחתת הזיהום.

נראה, אם כן, כי יש לעקוב ולבחון כיצד שוק הרכב יגיב לרפורמה - אם אכן יפחת חלקם של כלי הרכב המזהמים ואם השוק יגיב ביצירת אלטרנטיבות לרכבים המזהמים. במקביל, ראוי שיימצא משטר מס חלופי או נוסף אשר יקדם מטרה זאת, כמו למשל העברת הדגש ממיסוי בעלות על רכב למיסוי השימוש ברכב, הגורם האמיתי לזיהום. ניתן לעשות זאת באמצעות אגרות גודש, העלאת המס על הדלק וכלים נוספים, שעל חלקם אף הומלץ בדוח ה-OECD על כלכלת ישראל.

רפורמת "המיסוי הירוק" הנה חלק ממגמת חקיקה סביבתית אשר מטרתה להפוך את הזיהום לפחות משתלם, בעיקר באמצעות מערכת המס או המשפט הפלילי. הרפורמה הנה תולדה של דו"ח מקיף פרי עטה של ועדה בין-משרדית אשר כללה נציגים ממשרדי האוצר, התחבורה, התשתיות והגנת הסביבה.

הצעד הראשון בביצוע רפורמה זו היה התאמת גובה מסי הקנייה המוטלים על קניית רכב חדש לרמת הזיהום שנגרם מהרכב. בשלב ראשון הועלה מס הקנייה על כלל כלי הרכב החדשים, ונקבעו שיעורי הפחתה במס בהתאם ל"ציון הירוק" של כלי הרכב. הרציונל הוא שלכלי רכב שונים השפעות סביבתיות מזיקות שונות, וראוי שהפנמת עלויות אלו תיעשה על ידי בעלי הרכבים - כל אחד לפי הנזק שנגרם מרכבו.

מס זה, המכונה גם מס פיגוביאני, נועד לבטל את חוסר היעילות שנגרם מפעולות הכרוכות בעלויות חישוביות על ידי כך שהנזק, העלות החיצונית, יגולם במחיר הרכב. יש בכך ניסיון לפתור כשל שוק, שהרי תמחור עסקת קניית רכב, טרם הרפורמה, לא כלל את עלות ההשפעות החיצוניות.

יש לעקוב ולבחון כיצד שוק הרכב יגיב לרפורמה - אם אכן יפחת חלקם של כלי הרכב המזהמים ואם השוק יגיב ביצירת אלטרנטיבות לרכבים המזהמים. במקביל, ראוי שיימצא משטר מס חלופי או נוסף אשר יקדם מטרה זאת, כמו למשל העברת הדגש ממיסוי בעלות על רכב למיסוי השימוש ברכב, הגורם האמיתי לזיהום

כאמור, עלות הנזק תגולם במס הקנייה המוטל על הרכב. למס זה מאפיינים רגרסיביים, שכן זהו מס המוטל ישירות על הרכישה ו"מתעלם" ממצבו הכלכלי של הקונה. עם זאת, במקרה של מיסוי ירוק, מס הקנייה מביא לתיקון עיוותים בחלוקת הנטל. מנתוני מינהל הכנסות המדינה לשנת 2004 עולה כי הנזק הנגרם מרכבים מזהמים הנו כ-6% מהתוצר, ואילו ההכנסות ממיסוי ענף הרכב עמדו באותה השנה על 3.3% מהתוצר (כולל מיסוי על סולר). משמעות הפער הנה שבמס ששולם על ידי בעלי הרכבים לא גולמו נזקיהם העתידיים, ולכן הפער פוזר על פני כלל משלמי המיסים, כלומר בעלי רכבים מזהמים פחות ואף אלו שהם חסרי רכב סבסדו, באמצעות תשלומי המסים שלהם, את בעלי הרכבים המזהמים.

משטר המיסוי החדש עוגן בצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין. עיון בדברי ההסבר לצו מלמד כי לרפורמת המיסוי הירוק מטרה נוספת - שינוי ההתנהגות החברתית, כלומר שעצם העלאת המס תביא לכך שרוכשי מכוניות חדשות יעדיפו מכוניות זולות ולא מזהמות על פני מכוניות יקרות ומזהמות.



ציפוף נטיעה ברחובות ערים בישראל: פתרון אחד למגוון בעיות

מאת ליאור שפר, סטודנט בתכנית המצטיינים, liorsheffer@gmail.com

ברחוב מסייעת להפחתת מפגעי רעש.

ה. ברחובות ובשכונות שבהם נטיעת עצים מרובה עולה שווי הבתים. ציפוף נטיעה אף מוביל לאורך זמן לשיפור בתדמית השכונות. יתר על כן, תושבים נוטים לדווח על תחושת ביטחון חזקה יותר בשכונות בעלות צפיפות עצים גבוהה.

הצטברות מידע מסוג זה הובילה מחקרים שונים לקבוע, למשל, כי בניו יורק על כל 1 דולר שמושקע בנטיעה, התועלת לעיר היא 5.60 דולר, ובמקומות אחרים נמצא שהתועלת לשנה מעץ יחיד יכולה להגיע עד כ-100 דולר³. בהמשך לכך, בשנים האחרונות החלו ערים רבות בעולם לנקוט יוזמות כוללניות להגדלת דרמטית של מספר העצים. חלק מהיוזמות ננקטו במסגרת פרויקטים כוללניים להתחדשות אורבנית, וחלקן היו יוזמות שמוקדו בהגברת הנטיעות.

בישראל ההכרה בחשיבות הנטיעה העירונית מחלחלת בהדרגה ובאטיות לתודעת מקבלי ההחלטות, הן ברמה הארצית והן ברמה העירונית. כך, למשל, מפרסם משרד החקלאות הנחיות מפורטות - אך לא מחייבות - לנטיעת עצים בערים, הנשענות על השיקולים שתוארו לעיל. הנחיות אלו אמורות לשמש את ועדות התכנון בקביעת מדיניות עיצוב הרחובות, אך לרוב הן נבלעות בין עשרות הנחיות אחרות שלפיהן פועלים המתכננים, ובמקביל גופים רבים אחרים עוסקים בהסדרת תכנון הרחובות (משרד השיכון, משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה ועוד) באופן המקשה על המתכנן להתחשב במכלול השיקולים הקשורים לצמיחה ברחובות. מדיניות מגבילה נקבעה בשנים האחרונות רק לגבי עצים קיימים, באמצעות חקיקה האוסרת את עקירתם⁴ אך רק ערים בודדות קבעו בהוראות התכנון העירוניות הנחיות המחייבות נטיעת עצים לפי סטנדרטים מחמירים.

כדי להביא לידי ביטוי את התועלת האמיתית מקיומם של עצים במרחב העירוני, יש להוביל מהלך ארוך טווח שמטרתו תהיה השגת שיעורי ייעור עירוני גבוהים משמעותית מאלה הקיימים כיום. מהלך כזה עשוי להיות מבוסס על שינויים בחקיקה ראשית שיגדירו חובת נטיעה ברחובות - חובה שיש לקבוע אם תחול על פיתוח עתידי בלבד, או שתחייב גם פעולה ברחובות קיימים. לחלופין, אפשר וצריך לאמץ ולהרחיב יוזמות אחרות, דוגמת זו של תנועת "עיר יער", הפועלות ברמה המוניציפלית כדי לשכנע עיריות ורשויות מקומיות להטמיע את חשיבות הנטיעה המוגברת בשיקולי התכנון שלהן, או למנות גוף בעל מעמד ציבורי, כמו החברה להגנת הטבע או הקרן הקיימת לישראל, להוביל את היוזמה באופן המרחיב את תחומי פעילותו המסורתיים.



רחוב עם נטיעה - ירושלים

לקיומם של עצים השפעה מרכזית על איכות החיים. התועלת המוכרת ביותר של נטיעת עצים היא סיוע בקיבוע פחמן דו-חמצני (עד 20 טון בשנה לעץ בודד) וסינון מזהמים (עץ בודד מסוגל לספוג 20 ק"ג אבק בשנה), ולכך מתווספים גם מניעת סחיפת קרקע, הגברת יעילות ספיגת מי הגשמים על ידי הקרקע, שימור גיוון ביולוגי ועוד¹. הדיון המדעי והציבורי בנטיעת עצים בעולם נגע בתחילתו ליערות טבעיים ולמאבק בכריתתם. הסביבה העירונית החלה להיתפס כמסגרת רלוונטית לעידוד נטיעת עצים במהלך המאה ה-19, עם התפתחות הפארקים העירוניים הגדולים, דוגמת סנטרל פארק בניו יורק. השיקולים המובילים בהקמת הפארקים הללו היו אסתטיים ורוחניים, ושיקפו רצון לשמר את הטבע הפתוח בסביבה האורבנית. המעבר מהקמת פארקים ופיתוח שטחי ציבור לנטיעה מסיבית של עצים ברחובות - ייעור עירוני - הוא תופעה שהחלה להתפשט רק בעשרים השנים האחרונות.

מרבית ערי ישראל מתאפיינות באחוז שטחים פתוחים לנפש נמוך בהשוואה לערים בסדר גודל דומה בעולם המערבי (כ-3 מ"ר לנפש בהשוואה ל-20 מ"ר בחלק ממדינות אירופה). שלא במפתיע, בישראל הנטיעה המסיבית מקודמת באיחור ובאופן חלקי ביותר: בעוד בתל אביב, לדוגמה, נטיעת עצים מוטמעת בפעילות הפיתוח של העירייה, בערים רבות אחרות, לרבות בערים ובשכונות חדשות (מודיעין היא דוגמה בולטת), רחובות שלמים נבנים מבלי שניטעים בהם עצים כלל, או שהנטיעה היא בצפיפות נמוכה ועושה שימוש בעצים מאיכות וממין שאינם תואמים את המטרה שלשמה הובאו.

המדיניות הרווחת בעולם לגבי נטיעת עצים בערים נשענת על מחקרים המצביעים על מגוון רחב מבעבר של תועלות הנובעות מקיום עצים ברחובות²:

א. הפחתת הטמפרטורה ב-4 מעלות בממוצע בשעות היום ברחובות שבהם נעשתה נטיעה אינטנסיבית, כתוצאה מההצללה שמספקות צמרות העצים. העצים גם מסייעים כמשככי רוחות טבעיים, ושיילוב שני הגורמים הללו מעודד הולכי רגל להשתמש ברחובות הערים. לעידוד ההליכה ברגל יש תרומה להפחתת השימוש ברכבים בערים, להחייאה אורבנית של רחובות מסחריים ולהגברת הכנסותיהם של בעלי עסקים באותם מקומות.

ב. נטיעה מסיבית ברחובות מובילה לשיפור עירנותם של נהגים ולהפחתת מספר התאונות.

ג. בגוש דן דירות ברחובות מוצלים נהנות מחיסכון של כ-10% בצריכת החשמל בהשוואה לרחובות לא מוצלים.

ד. צפיפות גבוהה של עצים



רחוב חסר נטיעה - מודיעין

משרד החקלאות בכתובת שלעיל.

3. מידע שהתקבל ממר מיכאל ברט, משרד נעמה מליס אדריכלות ובינוי ערים, 26.11.2009. חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 69) התשס"ט - 2008.

1. Nowak and Dwyer (2007), Understanding the Benefits and Costs of Urban Forest Ecosystems, in: Kuser, Urban and Community Forestry in the Northeast, 2007.
2. מידע מגוון שהתקבל מ"עיר יער" - התנועה הרחופה לייעור עירוני, 12.2009, וכן מידע מאתר



מאת גלבוע זינגר, בוגר בית הספר; מרכז משאבי מים ברשות המים, gilboa_z@hotmail.com

הפחתת ייצור פסולת האריזות בישראל

החברות במישור הסיבה שגורמת להן לרצות לייצר מלכתחילה אריזות מזהמות - תדמית המותג.

האריזה כהזדמנות

המודעות לשמירה על איכות הסביבה היא תופעה פופולרית בשנים האחרונות. בארה"ב ב-2007 למעלה מ-6,000 חברות ביקשו לרשום סימן מסחרי המתקשר לאיכות הסביבה, דוגמת: eco, green, environment.⁴ בישראל, בסקר מודעות לשמירה על איכות הסביבה מינואר 2007, נמצא ש-75% מהנשאלים נתנו ציון של 6-7 מתוך 7 לחשיבות השמירה על איכות הסביבה. כמו כן נמצא ש-71% מהנשאלים פועלים באופן כלשהו לשמירה על איכות הסביבה.⁵

חברות מסחריות רבות שזיהו את הפוטנציאל השיווקי והכלכלי של נושא איכות הסביבה, מיהרו להצטרף ולאמץ תדמית "ירוקה". היום ניתן למצוא על המדפים בישראל מספר הולך וגדל של אריזות מוצרים המנסות לשכנע אותנו בתמונות ובמלל שהמוצר שארוז בתוכן הוא "ירוק"/"ידידותי לסביבה", גם כשהאמת רחוקה מכך מרחק רב.

בניסיון להפחית את הזיהום ארוך הטווח הנגרם בעקבות האריזות, ובעזרת ניצול תפיסת האריזה כהזדמנות, יש לחוקק חוק ("שקיפות הזיהום"), אשר יחייב כל יצרן, חברה או בעל עסק להדביק על האריזה מדבקה שתציין את רמת הזיהום שלה. חוק זה יהווה תמריץ, חיובי או שלילי, שיקדם את תדמית החברה או יפגע בה, בהתאם למידת הזיהום שהאריזה שלה מייצרת. חברה שתייצר אריזות פחות מזהמות, תזכה להכשר מטעם המשרד להגנת הסביבה ותמצב את תדמית המוצר כידידותי יותר לסביבה, ואילו מוצרים עם אריזה מזהמת ימוצבו כפוגעים בסביבה. המשרד להגנת הסביבה בשיתוף עם גורמי מחקר שונים ירכיב מדד צבעים (ירוק, צהוב, אדום, אפור) שיבטא את מידת הזיהום של האריזה. המדד יורכב מן הקריטריונים הבאים: נפח האריזה ומשקלה, שימוש בחומרים ממוחזרים ותהליך ייצור האריזה. גודל המדבקה יהיה לפחות 20% משטח האריזה, ויופיע משפט המתאר את רמת הזיהום של המוצר ואת השלכותיו.

חקיקת החוק תחייב את כל החברות לסמן את מוצריהן במדבקה "שקיפות הזיהום". היתרון הוא שגם חברות שאינן מייצרות באופן מובהק לאופנה ה"ירוקה", יעשו מאמץ להפוך את אריזותיהן לידידותיות יותר, ולו כדי שהמותג והאריזה שייצרו במשך שנים לא ייהרסו על ידי מדבקה אפורה הנושאת מסר שלילי.

כמעט לכל מוצר, לכל קנייה ולכל בילוי מתלווה אריזה. היא עשויה ממגוון חומרים ומופיעה בצבעים, צורות, וגדלים שונים. "אריזה" היא מיכל קצף הגילוח, אריזת הקרטון שבתוכה מכשיר ה-DVD ובקבוק הפלסטיק שהכיל בתוכו משקה קל. "אריזה" היא גם הכוס, המכסה, המנשא ושקית הסוכר המתלווים לרכישה של קפה ברשת בתי קפה כלשהי. לאחר שביצעה את ייעודה, האריזה מושלכת לפח והופכת לפסולת מוניציפלית.

עם העלייה בתוחלת החיים וברמת החיים, הגידול הטבעי באוכלוסייה וקיצור משך השימוש הממוצע במוצרים הולכת וגדלה גם כמות הפסולת המיוצרת על ידי האדם. היקף הפסולת השנתית גדל בהתמדה בשיעור של 5%. אחוז החומרים מסך כמות הפסולת שממנו עשויות האריזות, גדל אף הוא.² המשרד להגנת הסביבה קובע כי פסולת האריזות מהווה כיום כ-30% מנפח הפסולת ו-14% ממשקלו הכולל. החומרים שמהם מורכבות האריזות גורמים לזיהום: התפרקות הנייר והקרטון באתר ההטמנה יוצרת חומרים המזהמים את הסביבה, פלסטיק הוא חומר דליק, וכאשר הוא נשרף הוא פולט לאוויר גזים רעילים, ומתכות מכילות שמנים וחומרים מסוכנים, וכאשר הן מתפרקות הן מזהמות את מי התהום.³ הקטנת נפחו, משקלו וסוגו של החומר שממנו עשויות האריזות תביא לשיפור מצב הפסולת בישראל.

האריזה כבעיה

האריזה היא חלק אינטגרלי מהמוצר - היא יכולה להיות הסיבה להצלחתו או לפחיתו. לעתים המוצר נתפס כפונקציונלי ואיכותו מתקבלת כמובנת מאליה, והלקוח יבחר בו על פני מוצרים מתחרים אך ורק בזכות האטרקטיביות, המסר, הבולטות והייחוד של אריזתו. בעלי החברות מוכנים להשקיע סכומי כסף רבים כדי לייצר אריזה בעלת תכונות אלו. אריזת המוצר היא ההזדמנות האחרונה של היצרן לשכנע את הלקוח לרכוש את מוצריו. באופן אידיאלי, ברגע שהלקוח רואה את האריזה, הוא ייזכר לפתע בפרסומת שהופיעה בטלוויזיה, ויעלו בראשו דימויים חיוביים כלפי המוצר. בשוק התחרותי, המכיל כל כך הרבה מוצרים דומים, הקנקן לא פעם חשוב יותר ממה שיש בתוכו.

לבעלי החברות בישראל אין היום תמריץ, חיובי או שלילי, להשתמש באריזות ידידותיות יותר לסביבה. לכן, אריזות המוצרים תמשכנה להיות מהודרות, גדולות, כבדות ומיוצרות מחומרים שברוב המקרים אינם ידידותיים לסביבה. כדי לפתור בעיה זו מיסודה, יש לפעול מול בעלי

אריזת המוצר הינה ידידותית לסביבה
וניתנת למיחזור מלא
 לפרטים נוספים ניתן לגלוש לאתר www.sviva.gov.il

החומרים מהם עשויה אריזה זו
גורמים לזיהום מי השתיה של כולנו
 לפרטים נוספים ניתן לגלוש לאתר www.sviva.gov.il

4. <http://www.nrg.co.il/online/35/ART1/728/708.html> מתוך NRG 2008 מאי
 5. מתוך "אפיון מעמדו ותפקידו הירוק", ינואר 2007
 6. <http://www.nrg.co.il/online/35/ART1/550/817.html> מתוך NRG 2007 מרץ
 1. http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Zone&enDispWho=psollet_mutzaka&enZone=psollet_mutzaka
 2. www.sviva.gov.il/Environment/Static/Binary/Articles/atizot_mazeget_1.ppt
 3. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3316483,00.html> מתוך YNET 2006 אוקטובר



תוכנית אסטרטגית לפיתוח בר-קיימא במשרד החקלאות ופיתוח הכפר

מאת צביקה אור, דוקטורנט בבית הספר; חוקר בחברת "צנובר-עובד גובי, קבוצת תכנון", zvikaorr@gmail.com

מקצועי, כגון דישון עודף, משטר השקיה לקוי, מוצא שפכים בלתי מטופל, ריסוס בחומרים אסורים, חיטוי קרקע ומבני משק, טיפול לקוי בגזם, אריזות ושאריות פלסטיק מחממות ועוד. על משרד החקלאות מוטלת האחריות לפעול למימוש התועלות של החקלאות בתחומי סביבה, חברה וכלכלה, ולצמצום הנזקים שעלולים להיגרם בתחומים אלה.

השלב הראשון בהכנת התוכנית האסטרטגית לפיתוח בר-קיימא במשרד החקלאות כלל ראיונות עומק עם כ-60 מנהלי יחידות במשרד. במהלך הראיונות הוסברה המסגרת המושגית של פיתוח בר-קיימא, ונעשה ניסיון לארגן בתוך המסגרת הכוללת הזאת את הפעולות שנעשות כיום במשרד בנושא. לאור הראיונות, ולאור נתונים שהתקבלו מיחידות המשרד וסקירת ספרות, נותחו פעולות משרד החקלאות ומידת התאמתן לעקרונות של פיתוח בר-קיימא.

העבודה זיהתה שורה של תחומים שבהם המשרד פועל בהתאם לעקרונות של פיתוח בר-קיימא. לדוגמה, המשרד פועל היטב בתחום של שימוש יעיל במשאבים - הגדלת יכולת הייצור החקלאי ליחידת תשומה, מניעת שימוש יתר במשאבים ביולוגיים (כגון רעיית יתר) ותרומה לשימור משאבים גנטיים. ההיבטים הסביבתיים קיבלו ביטוי הולם בכמה תהליכים מרכזיים שהמשרד הוביל בשנים האחרונות. כך, לרפורמות ברפת ובולל נודעו השלכות חיוביות בתחום הפחתה של מפגעים במקור (טיפול נאות בפסולת בעלי חיים). המשרד מקדם שימוש חקלאי במי קולחין, טיפול נאות בגזם (מניעת שריפה), פרויקט של הדברה משולבת בדרום ועוד.

הפיכת החקלאות הישראלית לחקלאות רב-תפקודית, הפועלת ישירות לתועלת הציבור כולו, דורשת הרחבה של תפיסת החקלאות בעיני החקלאים ובעיני הציבור הרחב

עם זאת, נמצא כי ניתן לשפר את יישומם של עקרונות אחרים של פיתוח בר-קיימא. כך, למשל, ראוי לבחון כיצד ליישם את עקרון "המזהם משלם", שלפיו חקלאים שפעולותיהם מזהמות את הסביבה צריכים להידרש לשלם על כך. יש מקום להרחבת האכיפה של תקני שאריות חומרי הדברה בתוצרת החקלאית המשווקת, לעידוד חקלאות אורגנית

המושג "פיתוח בר-קיימא" התבסס בשיח המקצועי בעקבות החלטת האו"ם משנת 1983, שבאמצעותה הוקמה "הוועדה העולמית לסביבה ולפיתוח". לפי הגדרת הוועדה, "פיתוח בר-קיימא הוא פיתוח המספק את צורכי ההווה בלי לפגוע ביכולתם של הדורות הבאים לספק את צורכיהם".

המסגרת הרעיונית של פיתוח בר-קיימא, שהיא מטבעה מרחיקת ראות ומונחית מטרת, עודדה חשיבה אסטרטגית, שבמסגרתה בחנו מחדש אנשי המשרד את המטרות היסודיות של החקלאות בישראל

הרעיון של פיתוח בר-קיימא כולל שלושה עקרונות יסודיים: סביבתיות, חברתית וכלכלית. לפי העיקרון הסביבתי, פעולות הפיתוח צריכות להביא בחשבון דאגה לשמירת משאבי הטבע, שכן אלו נכסים שהדור הנוכחי צריך להוריש לדורות הבאים. העיקרון החברתי של פיתוח בר-קיימא הוא שוויון תוך-דורי, בין הקבוצות והפרטים בחברה כיום, ולפיו נגישות שוויונית למשאבים הנה תנאי לתהליכי צמיחה ולתהליכי שימור כאחד. העיקרון הכלכלי של פיתוח בר-קיימא הוא הרחבת המקורות לצמיחת המשק כדי לשפר את רמת החיים של האוכלוסייה.



בהמשך להחלטות שהתקבלו בוועידת ריו¹ בשנת 1992 ובוועידת יוהנסבורג² בשנת 2002 החליטה ממשלת ישראל בשנת 2003 כי כל משרדי הממשלה יכינו תכניות אסטרטגיות לפיתוח בר-קיימא³. משרד החקלאות ופיתוח הכפר הוא המשרד הממשלתי השישי שהכין תכנית

כזאת. התוכנית הוכנה במהלך 2008-2009 בחברת "צנובר-עובד גובי, קבוצת תכנון" על ידי ד"ר לירון אמדור, שאול צבן, ד"ר חיים צבן ואנוכי, והונחתה על ידי צוות עבודה וועדת היגוי במשרד החקלאות⁴.

מחקרים רבים שנעשו בשנים האחרונות עמדו על מאזן התרומות והעלויות הציבוריות של החקלאות בתחומי סביבה, חברה וכלכלה⁵. בין התרומות הסביבתיות ניתן לציין את השמירה על מגוון מינים, בתי גידול ומערכות אקולוגיות; שיפור איכות האוויר; תרומה לחידוש מאגרי מי התהום והפחתת הצורך בטיהור; קליטת פסולת עירונית, כגון בוצות ממתקני טיהור שפכים ומי קולחין; הפחתת רעשים ועוד. עם זאת, החקלאות עלולה לגרום גם לפגיעות סביבתיות כתוצאה מטיפול לא

5. החלטת ממשלה מס' 246 מיום 14 במאי 2003.
6. חלק ממסמכי התכנית כבר פורסמו באתר משרד החקלאות: <http://www.moag.gov.il/NR/exeres/79ACD496-7530-43E6-9BAC-91B87C78EAC4.frameless.htm?NRMODE=Published>
7. ראו למשל: צבן, חיים, נעה פלר, לירון אמדור, יורם אבינמלך ואופירה אילון. 2004. חקלאות בת-קיימא: כיצד להביא למימוש ערכים חיצוניים של החקלאות כחלק מהכנסות החקלאי באזורי הארץ השונים. הטכניון - מוסד שמואל נאמן וצנובר יועצים.

1. United Nations. General Assembly Resolution A/RES/38/161. Process of Preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond. 19 December 1983.
2. Brundtland, Gro Harlem et al. 1987. Our Common Future. World Commission on Environment and Development. Oxford University Press. P. 43.
3. ועידת האומות המאוחדות לסביבה ולפיתוח, ריו דה זנירו, ברזיל, יוני 1992.
4. הפסגה העולמית לפיתוח בר-קיימא, יוהנסבורג, דרום אפריקה, אוגוסט-ספטמבר 2002.

האגודה הישראלית לאקולוגיה ומדעי הסביבה

מאת שחר בוקמן, בוגר בית הספר; מנהל תוכן באגודה הישראלית לאקולוגיה ומדעי הסביבה,

Shachar_bookman@hotmail.com

האגודה הישראלית לאקולוגיה ומדעי הסביבה הנה אגודה מקצועית, בעלת בסיס איתן בן ארבעים שנה של שיתוף פעולה בין מדענים בתחומי הסביבה ואקולוגים, לקידום השימוש בידע ובמחקר מדעי בישראל. דאגה סביב המשבר הסביבתי הגלובלי ואותותיו בישראל והתחושה שמדיניות סביבתית בארץ חסרה תשומה מדעית לצורך ביסוסה גרמו לאגודה להחליט על תמורה דרמטית באפיקי פעילותה ובהיקפה. ליבת האסטרטגיה החדשה מכוננת לשיפור ולחיוק הממשקים שבין הקהילה המדעית וקהילת קובעי המדיניות (גופים סטטוטוריים, רשויות ממשלתיות וציבוריות וארגוני סביבה) לצורך קידום מדיניות סביבתית נבונה ומקיפה בישראל.

לאחרונה החלה האגודה לנקוט צעדים משמעותיים לקראת גיבוש אסטרטגיה ארגונית חדשה. היא רואה את עצמה הופכת לשחקן מוביל בתחום של החיבור בין מדעי הסביבה ומדיניות, ופועלת למצב את עצמה כארגון משפיע בין ארגוני החברה האזרחית. לאחרונה השיקה האגודה פורטל אינטרנט חדש (www.isees.org.il) שמטרתו להנגיש למקבלי החלטות ולציבור ידע, מחקרים וסיכומי קונצנזוס מדעי הרלוונטיים לגיבוש מדיניות, ליצור רישות של חוקרים בכל תחומי הסביבה ובהמשך לאפשר גישה למאגר מחקרים מקיף ויחיד במינו בארץ לעוסקים בנושאי סביבה. נוסף על כך, האגודה מוציאה לאור כתב עת חדש בשם "אקולוגיה וסביבה", אשר מכוון להביא מחקרים, סקירות, דיונים וחדושים בתחומי הסביבה בפני מקבלי החלטות ולציבור הרחב המעוניין.

פרויקטים נוספים של האגודה עתידים להיפתח במהלך שנת 2010 במטרה להגביר את התקשורת בין הקהילה המדעית לבין מקבלי החלטות. נוסף על כך, האגודה תשמח לתת במה לסטודנטים ולחוקרים מבית הספר אשר יש להם מה לתרום בתחום של מדיניות סביבתית בכלל, ובתחום של החיבור בין מדע למדיניות סביבתית בפרט.

מידע נוסף באתר: www.isees.org.il



וחקלאות נופית, ולמעקב אחר מקבלי תמיכות לפי מגזרים לשם הבטחת שוויון במתן תמיכות.

קיים פוטנציאל רב בהתוויית אסטרטגיות לפיתוח בר-קיימא במשרדי הממשלה, לא רק לקידום העקרונות החשובים בנושא, כי אם גם לבחינה מחודשת של "המובן מאליו" ולהנעת תהליכים ארוכי טווח

השלב השני בהכנת התכנית עסק בקביעת מטרות ובהגדרת יעדים מפורטים לכל מטרה, שמתוכם נבחרו יעדים לקידום בשנים 2010-2011. המסגרת הרעיונית של פיתוח בר-קיימא היא מטבעה מרחיקת ראות ומונחית מטרות. מאפיין זה עודד חשיבה אסטרטגית, שבמסגרתה בחנו מחדש אנשי המשרד, בתהליך ממושך ומעמיק, את המטרות היסודיות של החקלאות בישראל. בעקבות זאת הוגדרה החקלאות בישראל בצורה רחבה כחקלאות רב-משימתית ורב-תפקודית (multifunctional agriculture), המייצרת ומספקת מזון טרי, בריא, איכותי, מגוון ובעלות סבירה בכל ימות השנה וכן סיבים ומוצרי נוי, תורמת לפיתוח מעגלים כלכליים נוספים של תשומות ועיבוד תוצרת, ונוסף על כך מייצרת ערכי נופ וסביבה, התיישבות ופיתוח הכפר וערכים שבין אדם ואדמתו. כל זאת תוך ראייה רב-דורית של המקורות והאמצעים ושמידתם לדורות הבאים.

בתהליך הכנת תכנית אסטרטגית לפיתוח בר-קיימא במשרד ממשלתי עלול להיווצר מתח בין העקרונות והערכים שאנשי המשרד מבקשים לקדם, לבין העקרונות והערכים שעומדים ביסוד הרעיון של פיתוח בר-קיימא. עם זאת, ניתן להתגבר על המתח הזה

חקלאות רב-תפקודית פועלת ישירות לתועלת הציבור כולו, ולא רק לתועלת החקלאים. הפיכת החקלאות הישראלית לחקלאות רב-תפקודית משקפת תפיסה ראויה שאימצה משרד החקלאות כמשרת האינטרסים של כלל הציבור בישראל. היא גם דורשת הרחבה של תפיסת החקלאות בעיני החקלאים ובעיני הציבור הרחב. בהתאם לכך, בקרוב תתחיל חברת צנובר בתהליך של שיתוף הציבור - קהילת החקלאים והציבור הרחב - בנושא. זאת במקביל לתהליך הטמעה של התכנית האסטרטגית בתכניות העבודה של היחידות השונות במשרד החקלאות.

קיים פוטנציאל רב בהתוויית אסטרטגיות לפיתוח בר-קיימא במשרדי הממשלה, לא רק לקידום העקרונות החשובים בנושא, כי אם גם לבחינה מחודשת של "המובן מאליו" ולהנעת תהליכים ארוכי טווח. מן הראוי שמשרדי ממשלה נוספים ורשויות ציבוריות אחרות ילכו בדרך זו. תהליך הכנת תכנית אסטרטגית לפיתוח בר-קיימא במשרד ממשלתי הוא מורכב במיוחד, בשל מתח שעלול להיווצר בין העקרונות והערכים שאנשי המשרד מבקשים לקדם, לבין העקרונות והערכים שעומדים ביסוד הרעיון של פיתוח בר-קיימא, רעיון שלעיתים קרובות מגיע אל המשרד "מבחוץ". עם זאת, ניתן להתגבר על המתח הזה, בין השאר באמצעות בחינה מחודשת של הנחות היסוד והיעדים שלשמןם פועל המשרד, ועל ידי דיון מתמשך, משתף ופתוח בנושא.



קרינה אלקטרומגנטית (EMF): טלפונים סלולריים, קווי חשמל וטכנולוגיות חדשות¹

מאת שיאלה קנדל, דוקטורנטית בבית הספר, kandel@pluto.mscc.huji.ac.il

לתפיסות מדעיות אלטרנטיביות או ללגיטימיות של תפיסות שאינן מקצועיות. התוצר של ניהול זה היה אי-התייחסות מספקת לתקשורת סיכונים כחלופת מדיניות. בסוף שנות התשעים הפכו העדויות למוצקות יותר, וקהילה זו החלה לשנות את תפיסתה ולהכיר במגוון הדעות. לאחרונה לב העיסוק הוא בבחירת המדיניות המתאימה ביותר לחברה, תוך התחשבות בסיכון הכרוך בהצגת האלטרנטיבות ותוצריהן ללא ביסוס מדעי.

פרק הזמן הארוך עד להופעת המחלות והראייה קצרת הטווח של מקבלי ההחלטות עלולים להוביל להטיה מערכתית ולהימנעות מנקיטת פעולה כלשהי

במקרה של קרינת אלמ"ג בתדרי הרדיו הוואקום המחקרי מעלה שאלה בדבר "אזהרות מוקדמות". כאן ראוי להבדיל בין היעדר השפעה לבין היעדר עדות להשפעה. עבור תדרי הרדיו, הבחנה זו היא לעתים מעורפלת. במונחי ניהול סיכונים עולה השאלה מהי אסטרטגיית הפעולה הראויה בהינתן אי-היכולת לצפות אזהרות מוקדמות, אשר סביר שיופיעו רק שנים לאחר כניסת הטכנולוגיה.

סוגיות אלו מעלות שתי בעיות עתידיות דומות, גם כאשר מקבלי החלטות מעוניינים בהכללת אינטרסים וקבוצות מגוונות בתהליך ניהול הסיכונים. ראשית, קשה להעריך את המשקל הראוי שיש לתת לקבוצה קטנה אך קולנית או לקבוצה בעלת חששות מקומיים גדולים. שנית, קבוצות שונות מציגות את המידע על-פי צורכיהן, לעתים עד כדי סילוף.

בדומה לכך, בתחום המדיניות המתנגדים למדיניות מסוימת נוטים לעתים להדגיש את השפעות הרחוב השליליות של יישום המדיניות. לחלופין, התומכים במדיניות מסוימת נכשלים לעתים בהכרה בהשפעות השליליות של אותה המדיניות שברצונם לקדם.

ברגע שהתקבלה הכרעה, קיים לחץ מובן להכרעות עתידיות דומות. אף רגולטור או פוליטיקאי אינו מעוניין להיראות כמתמהמה בהגנה על בריאות הציבור. כך, עלול להתחיל "מרץ כלפי מטה" תוך שימוש במדדים אשר מנותקים מהעדויות המדעיות. המצב עלול אף להתדרדר כאשר מדינות מאמצות מגבלות נוקשות שאינן נאכפות. המגבלות משמשות למעשה כדוגמה לא נכונה להגנה אופטימלית על הציבור. מנגד, פרק הזמן הארוך עד להופעת המחלות והראייה קצרת הטווח של מקבלי ההחלטות עלולים להוביל להטיה מערכתית ולהימנעות מנקיטת פעולה כלשהי. ניהול סיכונים קרינה אלקטרומגנטית אינו מושלם, אך בכל זאת, התפתחותו בתדר רשת החשמל יכולה להיחשב להצלחה. למידה מניסיון זה צפויה להועיל בניהול סיכונים בתדר הרדיו ובטכנולוגיות חדשות נוספות.

שדות אלקטרומגנטיים (אלמ"ג) בתדר רשת החשמל קיימים במדינות המתועשות מאז סוף המאה ה-19 (לדוגמה: מוצרים חשמליים וקווי חשמל). לעומתם, תקשורת סלולרית וטכנולוגיות הפולטות קרינה אלמ"ג בתדר הרדיו התרחבו רק בעשור האחרון (לדוגמה: טלפונים אלחוטיים, כרטיסים חכמים וטלפונים ניידים). על-פי התפיסה המדעית הרווחת, גם אם קיים סיכון בשימוש בשדות אלמ"ג בתדר הרשת, אין הוא צפוי להשפיע משמעותית על בריאות הציבור. באשר לקרינה אלמ"ג בתדר הרדיו, המחקר עדין בעיצומו, אך על-פי זה הקיים, אין חשש לסיכונים בריאות משמעותיים. למרות זאת, טכנולוגיות אלו מעוררות חשש ציבורי רחב ומקשות בכך על תהליכי ניהול הסיכונים.

מחקר רב עוסק בהשפעות הביולוגיות ארוכות הטווח של חשיפה לקרינה בתדר הרשת ובתדרי הרדיו, אך תוצאותיו אינן חד-משמעיות והן שנויות במחלוקת. כיוון ששדות אלמ"ג בתדר הרשת קיימים זמן רב יותר, הידע על אודות הסיכון הטמון בהם מתקדם יותר. כך, לדוגמה, קיים קשר בין חשיפה ארוכת טווח לשדות מגנטיים לבין הסיכון לחלות בלוקמיה בקרב ילדים. ארגון הבריאות העולמי והסוכנות הבין-לאומית לחקר הסרטן מגדירים רמות נמוכות של שדות אלה כ"מסרטנים אפשריים". החשש מסיכונים בריאות פוטנציאליים הוביל לדחיית הקמת קווי חשמל ולעלויות גוברות של צמצום חשיפה בקווים הקיימים.

באשר להשפעות ארוכות הטווח של קרינה בתדר הרדיו, קיימות עדויות אפידמיולוגיות מעטות ולא הומוגניות, בין השאר לאור פרק הזמן הארוך שבין החשיפה לבין פרוץ המחלה. חסרים מחקרים על אודות ילדים ועל אודות מחלות ספציפיות אחרות, הערכות החשיפה עדיין מעטות והטכנולוגיה ממשיכה להשתנות. אף שאין עדויות לסיכון כלשהו ברמות חשיפה אופייניות, פערי הידע וחוסר הוודאות אינם מאפשרים להניח כי השימוש בטכנולוגיה זו הנו בטוח.

אף רגולטור או פוליטיקאי אינו מעוניין להיראות כמתמהמה בהגנה על בריאות הציבור. כך, עלול להתחיל "מרץ כלפי מטה" תוך שימוש במדדים אשר מנותקים מהעדויות המדעיות

במונחי ניהול סיכונים נשאלת השאלה כיצד יש להתמודד עם תוצאות מחקר לא-ודאיות אשר גוררות בכל זאת דאגה ציבורית. במקרה של תדרי הרדיו מדובר בגידול מהיר של אופני חשיפה חדשים בזמן קצר יחסית ובמיעוט מחקרים, במקביל להשלכות פוטנציאליות גדולות ולחשש ציבורי משמעותי, אשר עלולים להוביל להישנות אתגרים בניהול הסיכון. בתקופה המוקדמת של ניהול סיכונים שדות אלמ"ג בתדר הרשת האתגר העיקרי היה קשור לנטיית קהילת המדענים ה"ממוסדת" לפעול אך ורק על בסיס הערכות מדעיות, תוך התייחסות מוגבלת מאוד

1. לאמאר המלא:

EMF: Mobile phones, power lines and emerging technologies. / Kheifets L., Swanson J. and Kandel S. Risk Governance Deficits Report, 2009, International Risk Governance Council, Geneva. Whole case study published in 2008.



משבר במשק החשמל - ביקושים בשעות השיא

מאת עוז כ"ץ, בוגר בית הספר; מנהל פרויקטים, חברת גלילאה, ozkatz99@gmail.com

הולכת גז טבעי נדרשה תוספת להפעלת יחידות הייצור בדלק נוזלי במקום בגז טבעי בעלות של כ-2.4 מיליארד דולר. ג. בסוף אוקטובר 2008 אישרה רשות החשמל תוספת לתעריף החשמל בסכום מצטבר של כשני מיליארד שקל, כדי לממן את תכנית החירום להגדלת כושר הייצור.

מוצע - ניהול ביקושים בשעות השיא

סוכנות האנרגיה הבין-לאומית IEA⁴ יזמה תכנית המבוססת על שורה של מחקרים המסבירים את הקושי בניהול משק החשמל בעזרת כוחות השוק ואת הצורך בתכנון מרכזי המשלב ייצור וניהול עומסים כיחידה אחת. על-פי המחקרים, התכנית לניהול עומס החשמל בשעות השיא מהווה משאב נוסף בדומה להקמת תחנת כוח נוספת. העלייה ברמת החיים וברווחה החברתית לא צריכה להישען על עלייה בצריכת האנרגיה, אלא על שיפורים וייעול בצריכת האנרגיה. כפי שכבר הוזכר, מערכות מיזוג וקירור אוויר הן צרכניות מרכזיות של אנרגיה בישראל. בשעות השיא של הביקוש צורכות מערכות אלה כ-40% מכל החשמל המסופק, וכ-70% מהחשמל בבניין משרדים טיפוסי. על כן, ייעול צריכת האנרגיה דווקא במערכות אלו צפוי להוות מנוף משמעותי לצמצום הביקוש באותן שעות שיא.

בעזרת סל תמריצים כלכליים וגייבוס תקנים אשר יניעו את המגזר הביתי והלא ביתי (ממשלתי, מסחרי, תעשייתי) למצות את פוטנציאל החיסכון במערכות קירור ומיזוג אוויר, ניתן יהיה לחסוך כ-25% בצריכת החשמל השוטף ובשעות השיא בכ-30%. מעבר זה יתאפשר באמצעות טכנולוגיות ושיטות קירור מתקדמות הקיימות וידועות בשוק.

הסל מבוסס על התמריצים הניתנים באיחוד האירופי ושנקבעו על ידי הסוכנות לייעול אנרגיה. כמו כן, אותם תמריצים אומצו בהחלטת ממשלה מספר 4095⁵ בשנת 2008, החלטה שנועדה לקדם התייעלות אנרגטית לכלל המשק. התמריצים הם:

1. הקמת קרן אשראי ייעודית להשקעה בפרויקטים של מערכות מיזוג וקירור אוויר.
2. הנחה במס קנייה על מערכות אלו בגובה של 55%.
3. מתן הלוואות עם ריבית נמוכה ביותר ואטרקטיבית לחברות ומשקי בית המעוניינים להשקיע במערכות מיזוג מתקדמות.
4. אכיפה של שימוש בתקנים של מערכות מיזוג אוויר חסכוניות בבנייה חדשה.
5. מתן ערבויות מדינה לפרויקטים גדולים (50% מצריכת האנרגיה של מדינת ישראל נמצאים בידיהן של כ-2,000 חברות גדולות). יישום מדיניות זו יאפשר לחסוך בשנת 2015 כ-1,060 מגה וואט בזמני ביקוש שיא לחשמל. חיסכון זה שווה ערך להקמת שלוש תחנות כוח נוספות.

מרכיב מרכזי של משבר משק החשמל בישראל הוא הקושי באספקת חשמל בשעות השיא. ביקוש השיא מתרחש בימים בודדים בלבד לאורך השנה, בעיקר בתקופת הקיץ, ומושפע מכמה משתנים: גידול באוכלוסייה, עלייה ברמת החיים, שינויי אקלים והסבת מוצרים לחשמל. בניסיון התמודדות עם מצב זה, חברת החשמל משקיעה מיליארדי שקלים בהקמת תחנות כוח שמטרתן לספק חשמל באותם ימים בודדים. בישראל יכולת ההספק המקסימלי של חשמל בכל רגע נתון עומדת על 10,570 מגה וואט. שיא הביקוש לחשמל הנו אירוע אקראי. ביולי 2007 הגיע שיא הביקוש ל-10,070 מגה וואט (620 מגה וואט יותר מהשיא בשנת 2006), וב-9 חודשים מתוך 12 החודשים של שנת 2007 נשברו שיאי ביקוש שונים. מעניין לראות כי בעשור האחרון חל שינוי באופי הביקוש לחשמל. כיום שיא הביקוש הוא בימי הקיץ, בעוד שבעבר השיא היה בחורף. סיבה מרכזית לשינוי זה טמונה בגידול הניכר בשימוש במזגני קירור.

המצב הקיים - מדינת ישראל פועלת להגדלת ההיצע

כדי להבטיח אספקה סדירה ורציפה של חשמל בשעות השיא, חברת החשמל ומשרד התשתיות הכינו כמה תכניות לגידול היצע החשמל. למרות זאת, בשל תכנון לקוי ומגבלות בירוקרטיות, קיימות חריגות רבות מתכניות ההקמה של יחידות הייצור, אשר מכבידות על המשק כלכלית וסביבתית. דוגמה לחריגה היא הקמת תחנת הכוח באשקלון (פרויקט ID¹) בהיקף של 1,200 מגה וואט, אשר תוכננה לספק חשמל ב-2008, אך בפועל לא תהיה שמישה לפני 2015.

התרשים הבא מציג תחזיות לגבי היכולת הנקובה² והיכולת הזמינה³ מול שיא צריכת הביקוש בשנים 2007-2012. התרשים מראה שכבר בשנת 2010 הביקוש לחשמל בשעות השיא יעלה על ההיצע.



- לתופעה זו השלכות סביבתיות וכלכליות למשק המדינה. כך, לדוגמה:
- א. בשנת 2006 היו ברחבי הארץ הפסקות חשמל יזומות שמינהל החשמל העריך את נזיקיהן למשק בכ-3 מיליארד שקל.
 - ב. כתוצאה מאיחורים בהקמת יחידות לייצור חשמל ובהקמת מערכת

4. International Energy Agency - IEA, גוף המייעץ בנושאי אנרגיה ל-OECD.
5. החלטת ממשלה מיולי 2008 שקובעת יעד חיסכון אנרגטי של 20% ב-2020.

1. תחנת כוח פחמית שעוקבה בשל ב"צים, מחאה חברתית והמתנה לטכנולוגיות חלופיות פחות מזהמות.
2. יכולת הייצור המקסימלית, ללא תקלות וצורכי אחזקה של תחנות הכוח.
3. יכולת הייצור בפועל.



השתתפות בתכנית חילופי הסטודנטים של האיחוד האירופי - Tchnit Erasmus Mundus

מאת אדר שץ, סטודנטית בתכנית המצטיינים; עוזרת מחקר, מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, adarshatz@gmail.com

חילופי סטודנטים הם חוויה תרבותית, אינטלקטואלית וחברתית ממדרגה ראשונה. במסגרת התכנית זכיתי לפגוש אנשים מרחבי העולם, החל מצרפת וכלה באוּבְּקִיסטון, ולהתחבר עמם. יחד טיילנו, אכלנו, למדנו וראינו מקרוב את הלב הפועם של האיחוד האירופי, הן מהזווית האקדמית והן מהזווית המעשית, היומיומית.

הריחוק מהשגרה הישראלית מהווה בסיס ליכולת לרכוש מבט חדש על תחומי חיים רבים. אך היתרון הגדול של חילופי סטודנטים לנו, הלומדים מדיניות ציבורית, הוא האופן העמוק שבו מאפשרת החוויה לבחון את השונה והדומה בזירה הציבורית של ישראל ואירופה. לעתים נדמה כי השוני עולה על הדמיון; אך במבט לאחור נראה כי קיימות דווקא נקודות דמיון רבות שנוטים להתעלם מהן. אולי כיוון שהדגשה אינסטינקטיבית של השונה מאפשרת לנו, הישראלים, להשלים עם כל מה שלא הצלחנו עדיין להגשים בקצה המזרח התיכון.

בהתחשב ביתרונות הרבים של חוויית החילופים, מפתיעה דרגת הפסיביות שמפגינה האוניברסיטה בנושא. על-פי חווייתי, היא אינה יוצאת מגדרה לעודד סטודנטים לצאת, בין אם מדובר בקשיים בירוקרטיים ובין אם מדובר במיעוט תקנים. עוד נקודה מוחמצת היא האפשרות לשדך סטודנטים להתמחות באחד מהמוסדות הציבוריים המקומיים, כפי שעשו רבים מהמשתתפים האחרים. ראוי שהאוניברסיטה העברית תזכור כי באותה מידה שבה החילופים מועילים לסטודנט, הם מועילים לה עצמה, ותפעל ביתר שאת לעידוד ההשתתפות בתכנית.

לקראת סוף שנת הלימודים האחרונה הופיעה הודעה חדשה בתיבת הדואר האלקטרוני שלי, שכותרתה (המבלבלת משהו): "מלגות לימודים באירופה והזמנה לסימפוזיון מחקר לחקר המוח". שבריר שנייה עמד בין ההחלטה השגרתית למחקר, לחזור לתיבת הדואר ולהמשיך בחיי, לבין ההחלטה שקיבלתי בסופו של דבר, ושהובילה אותי לאחת החוויות המרתקות והמעשירות הזמינות לסטודנטים כיום.

תכנית Erasmus Mundus היא הפן החוץ-אירופי של תכנית Erasmus, שמפעיל האיחוד האירופי מאז 1987, ובמסגרתה זוכים אלפי סטודנטים ללמוד מדי שנה באחת משלושים אוניברסיטאות אירופיות. ישראל משתתפת בשנים האחרונות בתכנית ארסמוס מונדוס כחלק מגוש ארצות המזרח התיכון, הכולל, בין השאר, את הרשות הפלסטינית ומצרים.

לאחר ההודעה המשמחת על קבלתי לתכנית בחרתי לנסוע לבריסל, בירת האיחוד האירופי, וללמוד באוניברסיטת VUB (Vrije Universiteit Brussel) במגמת סוציולוגיה ואינטגרציה אירופית.

על אף הלחץ ההתחלתי הצפוי, הסידורים הרבים והצורך להסתגל לסביבה חדשה בארץ זרה, לא עבר זמן רב עד שהבנתי שקיבלתי החלטה נכונה. מעבר ליתרונות הברורים של לימודים בחו"ל, ביניהם שיפור יכולות השפה וחשיפה לשיטות לימוד ולחומרי לימוד חדשים,

צוערים לשירות המדינה

החלטת מחשלה 1244

לראשונה בתולדותיה מדינת ישראל החליטה להקים תכנית צוערים לשירות המדינה, בבעלות ובאחריות מלאה של המדינה.

להמלצות ועדת ההיגוי "צוערים למינהל ציבורי":

<http://www.civil-service.gov.il>

להחלטת המחשלה המלאה:

<http://www.pmo.gov.il>

מחזור ראשון של 30 צוערים ללימודי תואר שני יגויס ב-2011. בימים אלה יוצא מכרז לתפקיד מנהל הפרויקט. פרטים באתר נציבות המדינה.

Plurality and Citizenship in Israel: Moving beyond the Jewish/Palestinian civil divide

בעריכת פרופ' דן אבנון וד"ר יותם בנוזמן



הספר דן בקונפליקט שבתוך ישראל ובתרומתן של מדינות מודרניות לשיכונם - או להעצמתם - של קונפליקטים כאלה. המאמרים המופיעים כאן מציעים עקרונות שיש להם תוקף גם מעבר למקרה הישראלי לבדו: צעדים חוקיים פורמליים הם כמעט חסרי ערך אם אין מקדימים להם תהליכים פוליטיים שמטרתם שינוי של תפיסות על אודות המציאות. עיצובם של התהליכים הללו כרוך בפירוק ובבנייה מחדש של מושגים כמו זהות והשתייכות. זהו ספר שימצאו בו עניין תלמידים וחוקרים של פוליטיקה השוואתית, חקר סכסוכים ופתרונם, לימודי המזרח התיכון; ומי שקרובה ללבם שאלת יחסיו של היחיד עם הקולקטיבים שסביבו.

המערכת הפוליטית בישראל מאופיינת לעתים קרובות מדיי במונחים של דיכטומיה בין אזרחיה היהודיים לבין אזרחיה הערבים-פלסטינים של המדינה. האפיון הזה עלול להיות אחד מן הגורמים התורמים להנצחת אי-השוויון ולחוסר הצדק הנובע ממנו. הספר הזה מציע מגוון של גישות אחרות לצמצום של אפליה ואי-שוויון בחברה מקוטבת כמו זו שבישראל. שנים עשר המאמרים המתפרסמים כאן לראשונה בוחנים רבות מנקודות המחלוקת שבין יהודים לבין ערבים-פלסטינים בחברה הישראלית: אפליה בסוגיות של השתייכות אזרחית, של חלוקת קרקעות ושל שירותים ציבוריים; הגנה בלתי מספקת של זכויות המיעוט על ידי מערכת המשפט; חוסר שוויון בחובות; חוסר שוויון בהזדמנויות כלכליות.

הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות

מאת: פרופ' אבי בן-בסט וד"ר מומי דהן



הרשות. חומרתו של משבר הייצוגיות גדולה אף יותר בשל חלקן הגדול של הרשויות המקומיות הערביות, שהממשלה מעורבת בניהולן. הספר מנסה לתת מענה לשאלה מדוע רשויות מקומיות מסוימות נקלעות למשבר בעוד רשויות אחרות חסניות בפניו. הניתוח המוצע מוביל למסקנה שהכלכלה הפוליטית ממלאת תפקיד מרכזי בהבנת הסיכויים של רשויות מקומיות כאלה ואחרות לגלוש למשבר תקציבי.

בעשור האחרון מונו יותר ועדות קראות מאשר בכל חמשת העשורים שחלפו מאז קום המדינה. בשנת 2006 היו יותר ממאה רשויות מקומיות במסגרות שונות של תכניות הבראה, ובעשרות רשויות פעל נציג ממונה מטעם משרד הפנים כחשב מלווה או גובה ממונה. המשבר הכלכלי ברשויות לווה בפגיעה גסה בזכויות אזרח בסיסיות, למשל הלנת שכר של עובדים לחודשים רבים. המשבר הכלכלי הפך עד מהרה למשבר דמוקרטי. עשרות רשויות מקומיות מנוהלות היום באופן חלקי או מלא על ידי גורמים שלא נבחרו בידי תושבי

בתי הדין השרעיים בין השיפוט לזהות

מאת: הקאדי איאד זחאלקה



הדין בישראל בשני העשורים האחרונים. לבסוף דן הספר בלגיטימיות הדתית של מוסד בתי הדין השרעיים בישראל לאור הסביבה המדינית-משפטית ובהשלכות של התערבות סביבה זו על זהותם. נבחנות הלגיטימיות הדתית של חידושי ההלכה והרפורמות שהתחוללו בשני העשורים האחרונים, הכול - לאור עמדות חכמי ההלכה הקלאסיים והמודרניים בסוגיות אלו וההרשאה לחולל אג'תהאד, תוך התייחסות לסוגי האג'תהאד בעידן המודרני: למי מותר לבצע אג'תהאד ולחדש הלכות ומתי ניתן לעשות כן.

"בתי הדין השרעיים בין שיפוט לזהות" סוקר את שורשי מוסד בתי הדין השרעיים בישראל, ובוחר את הסביבה המדינית-משפטית בישראל, לרבות החקיקה המתערבת בענייני המעמד האישי, תוך התייחסות להתערבותו של המשפט הישראלי בעשייה השיפטית של בתי הדין הדתיים. הספר מנתח את השפעות הסביבה המדינית-משפטית בישראל על בתי הדין השרעיים, ובוחר את התמודדות בתי הדין עם סביבה זו ואת הפתרונות שבהם נעשה שימוש כחלק ממדיניות משפטית מתגוננת בפני התערבות. בספר סקירה מקיפה של חידושי ההלכה והרפורמות שהתחוללו בדין השרעי הנוהג בבתי

אחרי "מרווחה לעבודה": כיצד לסייע לעובדים העניים?

מאת: חנן הבר



בבית ולטפל בילדים, אפילו אם הוא מעוניין ומסוגל לעבוד. כתוצאה מכך, משפחות אלו נותרות מתחת לקו העוני. הפתרון המוצע בנייר זה לסוגיה זו הוא עידוד עבודה מהבית, שתאפשר ליצור הכנסה נוספת למשק הבית לצד המשך הטיפול בילדים. לשם כך מוצעות שתי חלופות: האחת עיקרה עידוד עבודה שכירה, והשנייה מכוונת לעודד יצירת עסקים ביתיים זעירים.

"אחרי 'מרווחה לעבודה': כיצד לסייע לעובדים העניים?" הוא נייר מדיניות המתמקד באוכלוסייה הגדלה והולכת של העובדים העניים בישראל. נייר זה טוען כי אחת הבעיות המרכזיות הניצבות בפני משקי הבית של העובדים העניים היא העלות הגבוהה של מעונות היום ומסגרות הטיפול בילדים. עבור חלק ניכר ממשפחות אלו, עלות זו פירושה כי אחד מבני הזוג נאלץ להישאר

תרבות אכיפת החוק בישראל

מאת: פרופ' אריה רטנר



במידת האמון שגופים אלו זוכים לה. במחקר ישנו ניסיון לקשור בין אירועים לאומיים שונים לבין שינוי ביחסו של הציבור כלפי מוסדות החוק והמשפט. כך, למשל, לאחר אירועי אוקטובר 2000 ניכרת ירידה ברמת האמון של המגזר הערבי כלפי משטרת ישראל. כן נבחנה במחקר שאלת מידת המחויבות של הציבור לחוק, ונכונותו "לקחת את החוק לידיים" בתרחישים מסוימים. הממצאים בחלק זה מצביעים על כך שמחויבות הציבור לחוק אינה גבוהה במיוחד. ממצאי המחקר, אף שהם עוסקים במערכות החוק והמשפט בישראל, מסמנים אתגרים הניצבים לפתחן של כל אחת מרשויות השלטון על שלוחותיה השונות, וראוי שאתגרים אלו יזכו למענה מקיף ועמוק.

בשנים האחרונות, בצל אירועים שונים כמו תהליך ההתנתקות והאינתיפאדה השנייה, נדון רבות נושא יחס הציבור כלפי מערכת אכיפת החוק בישראל. הרושם שנוצר הוא כי אתגרי מערכות האכיפה כיום אינם מסתכמים באכיפה יעילה, והם כוללים גם מאבק לשמירה על לגיטימיות פעולותיהם והחלטותיהם של אוכפי החוק. במטרה לעמוד על טיבם של אתגרים אלה, בוחן ספר זה את עמדות הציבור ואת אמון הציבור, תוך חלוקתו למגזרים, כלפי מוסדות החוק והמשפט.

המחקר מלמד כי משטרת ישראל זוכה למידת האמון הנמוכה ביותר, בית המשפט העליון למידת האמון הגבוהה ביותר, ובתווך נמצאים בתי המשפט האחרים. מדרג זה נשמר לאורך שנות המחקר (2000-2009), תוך שחיקה

האם תפיסת דמיון יכולה לפגוע ביכולת לראות את הצרכים של האחר? המקרה של מדיניות קליטת תלמידים עולים במערכת החינוך

Social Psychology and Education, February 2010 (Forthcoming)

מאת: אילנה שפיזמן וד"ר תהילה קוגוט



את צורכי חברי הקבוצה ואף לא את מטרות מעצבי המדיניות. ממקרה הבוחן של תלמידים עולים מברא"מ לשעבר במערכת החינוך הישראלית עולה כי מקבלי החלטות אשר העריכו את עצמם כדומים לעולים באופן יחסי, המליצו על תכניות התערבות מעטות יותר עבור קבוצה זו. המאמר פורש את כלל הממצאים המבוססים על בדיקת התפיסות והמדיניות המעוצבת הן של מנהלי בתי ספר עתירי עולים והן של סטודנטים לחינוך, ומציג את השלכותיהם על מדיניות קליטה ושילוב של תלמידים עולים במערכת החינוך.

בעידן שבו ההגירה הופכת לתופעה בין-לאומית ואוכלוסיית התלמידים בבתי הספר נעשית רב-תרבותית ומגוונת, עולה הצורך בעיצוב מדיניות מותאמת לצרכים הייחודיים של הקבוצות השונות. גורם אחד המשפיע על עיצוב מדיניות זו הוא תפיסת מקבלי ההחלטות את מידת ההומוגניות של הקבוצה ואת רמת הדמיון בינם לבין חברי הקבוצה. מחקרים מראים כי ככל שקיים דמיון רב יותר, כך גדלה מידת האמפתיה של מקבלי ההחלטות כלפי קבוצת היעד, ובהתאם, המדיניות המעוצבת משרתת לחיוב את חברי הקבוצה. על אף האמור, מחקר זה מוצא כי תפיסות שגויות של דמיון עלולות דווקא לפגוע ביכולת להבין את הצרכים הייחודיים של חברי הקבוצה ולהביא למדיניות אשר אינה משרתת



מינויים חדשים בבית הספר:

ברכות **לד"ר ענת גופן-שריג** על מינויה לראש תכנית עתידים - צוערים למינהל הציבורי, **לד"ר מומי דהן** על מינויו לראש תכנית המצטיינים, **לד"ר רענן סוליציאנו-קין** על מינויו לראש תכנית המנהלים ו**לד"ר דוד לוי-פאור** על מינויו לראש תכנית הדוקטורנטים

ברכות **לד"ר קלוד בר רבי ולד"ר שרון גלעד** על מינונם לחברי סגל בבית הספר ד"ר בר רבי מתמחה בכלכלה ובכלכלת טרור, וד"ר גלעד מתמחה בתיאוריה ארגונית וברגולציה מוסדית



פרסים:

ברכות **לליאור שפר**, סטודנט בתכנית המצטיינים, על זכייתו בפרס הרקטור לשנת תשס"ט

ברכות **לאילן ניר**, סטודנט בתכנית המצטיינים, על זכייתו במלגת מצטייני מוסמך מטעם הפקולטה למדעי חברה

ברכות **לידיה חזני, לישי נאמן, לליאור שפר ולדור שץ** על זכייתם במלגת הצטיינות מטעם בית הספר

ברכות **לג'ניפר אושר**, דוקטורנטית בבית הספר, על זכייתה בפרס המאמר המצטיין בכנס ה-5 לתלמידי מחקר ע"ש רבין

ברכות **לחנן הבר**, דוקטורנט בבית הספר, על זכייתו בציון לשבח על מאמרו בכנס ה-5 לתלמידי מחקר ע"ש רבין

קישור למאמרים: <http://gradcon.huji.ac.il/prizes.php>

מינויים של קהילת בית הספר במגזר הציבורי:

ברכות **לקאדי איאד זחאלקה**, דוקטורנט בבית הספר ובוגר תכנית המנהלים, על מינויו למנהל בתי הדין השרעיים

ברכות **לבן מיוסט**, בוגר תכנית עתידים, על מינויו למ"מ מנכ"ל החברה הכלכלית לעכו

ברכות **לאיל ינון**, בוגר תכנית המנהלים, על מינויו ליועץ המשפטי של הכנסת

ברכות **לשרית ארד**, בוגרת תכנית המנהלים, על מינויה לסגנית חשב משרד התשתיות הלאומיות





האוניברסיטה העברית בירושלים

ביה"ס מציע לכם מגוון תכניות:

המרכז להכשרת בכירים
**תכנית
מנהלים**
ללימודי חוסמך
במדיניות ציבורית

אפשרות לקבלת חלגה

פרטים נוספים בטלפון 02-5881934 או 02-5882248
exmpp@savion.huji.ac.il

שואפים

להשפיע על דמותה של החברה הישראלית?
לעצב מדיניות ציבורית?
להנהיג תהליכים שיקבעו את אופייה של מדינת ישראל?

**תכנית
המצטיינים**
ללימודי חוסמך
במדיניות ציבורית

פטור משכר לימוד

בשנה א' למתקבלים

פרטים נוספים בטלפון 02-5881533 או 02-5880048
public_policy@savion.huji.ac.il

אתר ביה"ס:

public-policy.huji.ac.il



בית הספר ע"ש פדרמן
למדיניות ציבורית וממשל
The Federmann School of
Public Policy and Government