

האוניברסיטה העברית בירושלים
בית הספר למדיניות ציבורית

**קואליציות סינגור בתהליך שינוי מדיניות – מקרה חוק
הפיקדון**

עבודת גמר לתואר מוסמך

מוגשת על-ידי:
גלית אינברט

בהדרכת פרופסור ערן פייטלסון

נובמבר 2009

קואליציות סינגור בתהליך שינוי מדיניות- מקרה חוק הפיקדון

1. מבוא.....	4
1.1. מבנה העבודה.....	7
2. מסגרת תיאורטית.....	8
2.1. גישות שונות לתהליך עיצוב המדיניות.....	8
2.2. תת מערכת מדיניות- רמת ביניים לניתוח תהליכי מדיניות.....	8
2.3. קואליציות כיחידות לניתוח עיצוב מדיניות.....	10
2.4. רשתות מדיניות כסביבה דרכה מתעצבת המדיניות.....	12
2.4.1. גישות מחקריות לרשתות מדיניות.....	13
2.4.2. אבחון בין סוגי רשתות.....	15
2.5. השפעת הסביבה החיצונית על שינוי מדיניות.....	16
2.6. תהליך לימוד מדיניות.....	18
2.7. שילוב בין גישת קואליציות סינגור לגישת רשתות המדיניות.....	19
3. רקע- תהליך התגבשות חוק הפיקדון.....	20
3.1. בעיית הפסולת המוצקה בישראל כרקע להתגבשות חוק הפיקדון על מיכלי משקה.....	20
3.2. מיכלי המשקה כחלק מפסולת הארצות.....	21
3.3. פיקדון תחילה או חוק ארצות.....	22
3.4. שיטת הפיקדון כתמריץ להשבה ולעידוד מיחזור.....	23
3.5. מדיניות וחקיקה קיימת בתחום הפסולת המוצקה והמיחזור.....	25
3.6. גלגול החקיקתי של חוק הפיקדון.....	27
4. השערות המחקר.....	30
4.1. מודל קואליציות סנגור- חוק הפיקדון.....	31
4.1.1. תרשים מספר 1- מסגרת קואליציות סנגור- חוק הפיקדון.....	33
4.1.2. הסבר על מרכיבי מודל קואליציות הסנגור בתהליך עיצוב חוק הפיקדון.....	34
5. שיטת המחקר.....	35
5.1. כללי.....	35
5.2. מקור הנתונים.....	36
5.3. פרוט המקורות.....	36
5.4. כלי המחקר.....	38
5.5. בעיות מתודולוגיות.....	39
6. ניתוח השחקנים.....	40
6.1. שחקני המדינה: הרשות המבצעת- הממשלה ומשרדיה.....	40
6.1.1. עמדת הממשלה - 'רוח גבית' למתנגדי החוק.....	40
6.1.2. המשרד לאיכות הסביבה.....	41
6.1.3. משרד האוצר.....	47
6.1.4. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.....	49
6.1.5. משרד הבריאות.....	50
6.2. שחקני המדינה: הרשות המחוקקת – חברי הכנסת וייזמי המדיניות.....	51
6.2.1. כללי- הזירה הפוליטית כרקע להתגבשות החוק.....	51
6.2.2. חברי כנסת מקדמי החוק- "המשוגעים לדבר".....	52

55.....	סיעות הכנסת ש"ס והעבודה	6.2.3
57.....	שחקני החברה האזרחית: ארגוני סביבה ותומכי חוק הפיקדון	6.3
57.....	ארגוני הסביבה המעורבים בגיבוש החוק	6.3.1
60.....	'הפורום למען חוק הפיקדון'	6.3.2
63.....	שחקני החברה האזרחית: המגזר העסקי	6.4
63.....	כללי - עמדת התעשייה	6.4.1
63.....	שחקני המגזר העסקי המעורבים בגיבוש החוק	6.4.2
65.....	מעורבות המגזר העסקי בתהליך עיצוב המדיניות	6.4.3
66.....	עמדת התעשייה והתגמשותה לאורך תקופת עיצוב החוק	6.4.4
71.....	אסטרטגיות לובי ודרכי פעולה	6.4.5
74.....	דיון בממצאים	7
74.....	זירת המדיניות - הולדתה של תת מערכת מדיניות	7.1
75.....	קואליציות סינגור כיחידות ניתוח להבנת הליך עיצובו של חוק הפיקדון	7.2
79.....	הסבר שינוי המדיניות באמצעות הליך לימוד המדיניות	7.2.1
80.....	שינוי ברשתות המדיניות כמניע לשינוי המדיניות	7.3
81.....	יחסי הממשל עם המגזר העסקי	7.3.1
85.....	יחסי ארגוני הסביבה עם הממשל	7.3.2
88.....	סיכום ומסקנות	8
92.....	רשימה בבליוגרפית	9
97.....	נספח	

1. מבוא

חוק הפיקדון על מיכלי משקה עבר בחקיקה בכנסת ה-14, ב-1999, לאחר מספר שנים של התדיינות בוועדות הכנסת, משאים ומתנים בין הגופים המעורבים וניסיון להגיע להסכמה על תחולת החוק. החוק נחקק כדי להתמודד עם בעיית זיהום הסביבה הנגרם ממכלי המשקה המושלכים ברשות הרבים, לעודד מיחזור ולצמצם את כמות הפסולת המוטמנת. הפעלת החוק נדחתה ארבע פעמים בעקבות עיכובים וויכוחים על מנגנון היישום והוא נכנס לתוקף באוקטובר 2001. החוק הינו אחד החוקים הראשונים בארץ אשר שילבו את עיקרון 'המזהם משלם' והוא מחייב יצרנים, יבואנים ובעלי עסק בגביית פיקדון על מיכלי משקה קטנים, השבת דמי הפיקדון עם החזרת המיכלים והעברתם למיחזור.²

כעשור שנים חלפו מאז חקיקת החוק שהיווה פשרה בין הגורמים השונים, ויישומו נתקל בקשיים רבים וביקורת על חלקם של היצרנים בטיפול בפסולת המיכלים ואחריותו של המשרד להגנת הסביבה לפעול להשלמת תיקון החוק.³

תהליך עיצוב המדיניות שהסתיים עם חקיקת חוק הפיקדון והסכמה על מנגנון יישומו מבטא שינוי שחל במדיניות הסביבתית בישראל במהלך שנות ה-90 של המאה העשרים. שינוי זה בא לידי ביטוי בהיבט התפיסתי, המוסדי והחקיקתי. על אף העובדה כי השיח הפוליטי בישראל מרוכז, אז וגם היום, בסוגיות חוץ וביטחון (Vogel, 1998),⁴ במהלך שנים אלו החל הנושא הסביבתי לבסס אחיזתו בזירת המדיניות.

מאמצע שנות התשעים החל גידול ניכר בפעילות הפרלמנטרית העוסקת בתחום איכות הסביבה וביטויה במספרם הגדל של יוזמות החקיקה הסביבתית והחלטות הממשלה בנושאים סביבתיים.⁵ תהליכים ושינויים שחלו בחברה ובכלכלה ובהם עליה ברמת החיים, עיור, ניידות חברתית, התרחבות ההשכלה וגידול במקורות המידע ובתקשורת, הביאו לכניסת רעיונות חדשים לזירה האזרחית ביניהם נושא שוויון זכויות ונושאי איכות סביבה (ישי, 1999). השינוי שחל במיקומה של הסביבה בסדר היום של מעצבי המדיניות בא לידי ביטוי בהכנסת נושאי סביבה למצען של המפלגות ובהתמודדות מפלגה בעלת אג'נדה ירוקה לכנסת לראשונה ב-1999.⁶ שינוי זה משקף גם את התזוזות שחלו בדימוי של הנושא הירוק בקרב

1 עיקרון המזהם משלם (מ"מ) או באנגלית עיקרון ה-PPP - Polluter Pays Principles הנו "עקרון חשוב בהתמודדות עם זיהום סביבתי ולפיו מי שמזהם את הסביבה בהשלכת מוצר לרשות הרבים או מי שנהנה ממוצר העלול לזוהם את הסביבה, צריך לשאת בתשלום עבור תיקון הנזק שנגרם לסביבה מאותו מוצר. לפי עיקרון זה, בתשלום זה (בהקשר למשקה) צריכים לשאת הן היצרנים והיבואנים, הן המשווקים והן הצרכנים של אותו מוצר". מתוך: מבקר המדינה, דו"ח שנתי 58 ב', 2007. עקרון המ"מ קובע כי גורם הזיהום יהיה הגורם הראשון ממנו תתבע העלות. מתוך: פלביץ, (1998), עמודים: 14-15.

2 החוק חל על מיכל משקה מלא ששוק שנפחו 100-1,499 סמ"ק. מתוך: חוק הפיקדון על מיכלי משקה, התשנ"ט-1999.

3 על הביקורת המופנת למשרד לאיכות הסביבה על יישום החוק, חלקם של היצרנים והצורך בתיקון החוק ב: מבקר המדינה, דו"ח שנתי 58 ב', 2007.

4 הסבר לדחיקתם היחסית של נושאי איכות סביבה מסדר היום הציבורי במדינת ישראל, בשנות התשעים וגם היום, הוא בין השאר נושא הביטחון המצוי באופן תמידי במיקום גבוה בסדר היום הלאומי. ההשקפה כי קודם יש לטפל בבעיות המוגדרות כביטחוניות רווחת בקרב הציבור והפוליטיקה הישראלית (Vogel, 1998).

5 מתוך דו"ח ארגון אדם טבע ודין על חקיקה סביבתית בכנסת באתר הארגון: <http://www.adamteva.org.il/>. דוגמא לביטוי מוסדי להכרה בחשיבות הנושאים הסביבתיים היא למשל בהחלטה על הקמתה של נציבות הדורות הבאים בכנסת ישראל בשנת 2001. תשס"א לפי תיקון לחוק הכנסת תשנ"ד 1994.

6 אחד הפרמטרים המצביעים על מיקומה הנמוך יחסית של הסביבה בסדר היום של מעצבי המדיניות הוא העדרה של מפלגה ירוקה מהמפה הפוליטית הישראלית. בעוד באירופה מאז שנות ה-80 השתלבו מפלגות ירוקות בפרלמנטים ובקואליציות ממשלתיות, בישראל עד לסוף שנות התשעים לא התמודדה מפלגה בעלת אג'נדה ירוקה לכנסת. ב-1999 בבחירות לכנסת ה-15 התמודדה לראשונה מפלגת "הירוקים". המפלגה לא עברה את אחוז החסימה ולא הצליחה להיכנס לכנסת. לעומת אי הביטוי למפלגה ירוקה במישור הלאומי בכנסת ישראל, בבחירות לרשויות המקומיות חלה עליה במעמדם של הירוקים (טל, 2006: 553).

הציבור ובאמצעי התקשורת.⁷ עדות נוספת לעלית הנושא הסביבתי לסדר היום הציבורי הינה העליה הניכרת בשנים אלו במספר הארגונים הלא ממשלתיים שעניינם סוגיות סביבה ודרכי ההתמודדות עימן.⁸

בתקופה זו צברו מדינות העולם המתועש ניסיון של כשני עשורים בעיסוק בסוגיות הסביבתיות ובגיבוש כלי מדיניות במטרה להתמודד עם נזקי הסביבה ולצמצם את ממדי הזיהום בתחומי האוויר המים והקרקע. הצטרפותה של ישראל לאמנות בינלאומיות בסוגיות סביבתיות במהלך שנות התשעים תרמה אף היא לחילחול המחויבות לגיבוש מדיניות סביבה אשר תתמודד עם האתגרים הסביבתיים הלאומיים.⁹

תמורות אלו בתחום מדיניות הסביבה סללו את הדרך לשנות האלפיים בהן דיון בנושאי סביבה וגיבוש כלי מדיניות בתחום אינם נראים זרים לפוליטיקאים ולכלל הסקטורים הן במגזר הציבורי והן בקרב שחקני החברה האזרחית. תוצאות התמורות הללו ניכרות בשנים האחרונות הן בהחלטות ממשלה והן ביצירת כלים חקיקתיים ומוסדיים לפתרון סוגיות סביבתיות.¹⁰

שאלת הרקע הכללית המנחה את עבודת המחקר הינה כיצד התרחש שינוי מדיניות הסביבה בשנות התשעים ועד שנות האלפיים הראשונות כפי שבא לידי ביטוי בזירת המדיניות ובפעילותם של שחקני הממשל ושחקני החברה האזרחית. על מנת לבחון את תהליך השינוי יתמקד המחקר בניתוח תהליך התגבשותו של חוק הפיקדון על מיכלי משקה במהלך שנות התשעים ותהליך עיצובו הינו אחד מסממני השינוי. תקופת המחקר כוללת את שנות עיצוב המדיניות במקרה הפיקדון החל מהגשת טיוטה ראשונית לחוק ביולי 1992 ועד להעברת החוק באפריל 1999 וכניסתו לתוקף ב- 1 באוקטובר 2001.

חוק הפיקדון מהווה דוגמא מייצגת לשינוי שחל במהלך שנות ה-90 מכמה סיבות. יוזמי חוק הפיקדון ומקדמיו ראו בחוק שלב ראשון בטיפול בנושא המיחזור בישראל. החוק מבטא סוג של שינוי במדיניות הסביבה של ישראל בהיותו מתמרץ לראשונה איסוף פסולת ועידוד מיחזור על קטגוריה שלמה של פסולת מוצקה. חוק הפיקדון הוא כאמור אחד מהחוקים הראשונים אשר שילב תמריץ כלכלי כאמצעי לטיפול במפגע סביבתי וקיים את עיקרון 'המזהם משלם' בהתייחס לגורמי התעשייה וכן לצרכן הסופי. החוק מאפשר לרתום את הציבור למהלך סביבתי ויש לו חשיבות חינוכית והסברתית בהיותו מפיץ את המסר של מוגבלות משאבי הטבע ומתן ערך לצורך בשמירתם. תהליך עיצוב החוק, עד לשלב היישום, כלל מעורבות של כלל הסקטורים בחברה אשר חלקם התנגד לחקיקה וחלקם ראה בה אבן דרך בטיפול בבעייה סביבתית ולקידוח אחריות על הזיהום הסביבתי המהווה תוצר של הפעילות האנושית ותרבות הצריכה. על אף שהחוק מתייחס לנישה מצומצמת מכלל בעיית הפסולת המוצקה, תהליך התגבשותו הינו מקרה דוגמא למחלוקות, לקשיים ולגישות השונות של השחקנים המעורבים בעיצוב מדיניות סביבה

7 על הגידול היחסי במודעות לנושאים הסביבתיים ניתן ללמוד מסקרים שערך המשרד לאיכות הסביבה לאחר "שנת איכות הסביבה" ב- 1994. מתוך סקר דעת קהל בנושא איכות הסביבה, הביוספירה, המשרד לאיכות הסביבה, 1994

8 בשנת 2002 לדוגמא פעלו 160 ארגונים וולונטרים שאינם ממשלתיים או פרטיים שעניינם איכות הסביבה, לעומת כ- 80 ארגונים בשנת 1996. מתוך: כץ, חגי, אלוך, גדרון ובביס, (2006)

9 דוגמא לנושאים עליהם חתומה ישראל באמנות בינלאומיות: האמנה הבינלאומית לשמירה על הסביבה הימית וחופי הים התיכון (1995), פרוטוקול מונטריאול

10 אושר ב- 1992 ולפיו נוסחו תקנות החומרים המסוכנים, תשמ"ד- 2004, אמנת האקלים (1996), פרוטוקול קיוטו (נחתם ב- 1998 ואושר ב- 2004) דוגמא להחלטה בעלת מחויבות סביבתית בשנות האלפיים הראשונות הינה החלטת הממשלה שהתקבלה בעקבות פסגת יוהנסבורג 2002 ולפיה משרדי הממשלה מאמצים את עיקרון הפיתוח בר קיימא (החלטה מספר 246 של הממשלה מיום 14.5.2003). בנושא הפסולת המוצקה לדוגמא במהלך השנים 2004-2008 המשיכה להתגבש מדיניות מוסדרת אשר באה לידי ביטוי ב: אישור תכנית אב לפסולת מוצקה (2006), אישור תקנות היטל הטמנה (2007), חקיקת חוק 'המזהם המשלם' (2008)

בתחום המיחזור אשר היתה מקובלת במערב אירופה במשך אותן שנים ואילו בארץ נתקלה בקשיים רבים (הימין-רייש, 2007).

תהליך התגבשות חוק הפיקדון כדוגמא לשינוי שחל בשנים אלו, נחקר בעבודה כמקרה של תמורות ביחסים בין קואליציות סינגור (Advocacy Coalition) בהתאם לגישתו של Sabatier המניחה כי תהליך עיצוב המדיניות הינו תוצר של יחסי תחרות וקונפליקט בין קואליציות מתחרות בנוגע לתחום מדיניות מסוים (Sabatier, 1991; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). מסגרת קואליציות הסינגור מציעה דרך חדשה לבחון את מורכבות שינוי המדיניות לאורך זמן תוך דגש על היחסים בין הקואליציות וניתוח הגורמים החיצוניים המשפיעים על שינוי המדיניות. גישה זו רואה את תהליך שינוי מדיניות כהליך ממושך המתקיים כתוצאה מהחיכוך בין הקואליציות שחלקן דבקות בגישה שמרנית יותר וחלקן נעות לעבר שינוי בתפיסת המדיניות (Sabatier & Jenkins-Smith 1993:36). הקואליציות המעורבות בגיבוש המדיניות מורכבות כל אחת משחקני חברה ומדינה גם יחד, המאוגדים על בסיס מערכת ערכית והשקפה משותפת בנוגע למדיניות הרצויה. הגישה מכירה בכך שלא כל חברי הקואליציה חולקים את אותה מערכת אמונות גם אם גישתם למדיניות מועדפת היא זאת (Sabatier, 1993:71).

על פי השערת המחקר בעבודה, השינוי המשתקף ביחסי קואליציות הסינגור לאורך תקופת התגבשות חוק הפיקדון נובע משינויים ברשתות המדיניות (policy networks) כלומר שינוי בדפוס היחסים, במעמד השחקנים, ובתלות הגומלין בין השחקנים השונים (בעיקר יחסי שחקני המדינה והמגזר הציבורי לבין שחקני המגזר הפרטי) הנוטלים חלק בעיצוב המדיניות (Rhodes and Marsh, 1992). בנוסף לגישת הקואליציות הרואה את הקונפליקט כמניע לשינוי מוסיפה גישת הרשתות הסתכלות על מכלול היחסים בין השחקנים ועל המניעים השונים להצטרפות לקואליציות השונות כזרז לשינוי המדיניות.

שתי הגישות, רשתות מדיניות וקואליציות סנגור, רואות בתהליכי המדיניות מורכבות, אינטראקטיביות ועומק סוציולוגי ופסיכולוגי אשר יש לבחון אותו בצורה מעמיקה יותר, מעבר להנחות המקובלות לפיהן מדיניות נוצרת בתהליך לינארי של זיהוי בעיות, קביעת סדר יום ועדיפות לטיפול בהן, בחירת פתרונות לטיפול בבעיה, יישום מדיניות והערכתה.¹¹ שתי הגישות מקנות חשיבות לתנאי הרקע החיצוניים קרי השפעת הגורמים הממסדיים, הפוליטיים והכלכליים על עיצוב המדיניות.

תאור חוק הפיקדון והשתלשלותו נבחן כמקרה בו מעצבי המדיניות ובעלי האינטרס 'מושכים' כל אחד לכיוון השקפתו עד לקבלת תוצר פשרה. יחד עם זאת, ראשוניותו של החוק והעובדה שחקיקתו היתה כרוכה בחיכוך מתמשך בין שחקנים בעלי עמדות שונות והמציגים סקטורים שונים, יוצרת עניין במקרה זה כדוגמא לתהליך שינוי מדיניות בתחום הסביבתי.

¹¹ למשל לפי: Kingdon J, (1995).

1.1. מבנה העבודה

על מנת לענות על השאלה כיצד חל שינוי המדיניות כפי שמשתקף במקרה חוק הפיקדון על מיכלי המשקה אתחיל בהסבר על עיקרי התאוריה והגישות לעיצוב ושינוי מדיניות אשר מהן ניזון המחקר. פרק זה מרחיב על השימוש במסגרת קואליציות הסנגור כדרך לבחון את שינוי המדיניות לאורך זמן וכן על גישת רשתות המדיניות בה מסתייע המחקר. לאחר הצגת הגישות התאורטיות למחקר אציג את מקרה חקיקת חוק הפיקדון אשר יכלול סקירת רקע על התנאים הסביבתיים הקשורים לסוגית חוק הפיקדון וכן את פרטי ההשתלשלות החקיקתית של החוק על רקע המדיניות הקיימת. מתוך סקירת הבסיס הספרותי והבנת הרקע העובדתי המציג את מורכבות הליך חקיקת חוק הפיקדון נגזרות השערות המחקר המתיחסות לגורמים לשינוי המדיניות. פרק נוסף בעבודה מפרט את שיטת המחקר ואת אופן איסוף הממצאים על מנת להביא לזיהוי יחסי הכוחות והקואליציות שהיו מעורבות בהליך שינוי המדיניות. הפרק העוסק בהצגת הממצאים מציג את ממצאי המחקר קרי השחקנים המעורבים בהליך עיצוב המדיניות-שחקני המדינה ושחקני החברה האזרחית על השקפותיהם, השתייכותם לקואליציות הסנגור ומעמדם בתהליך. פרק הדיון בממצאי המחקר יכלול את ניתוח הממצאים תוך התייחסות למרכיבים הרלוונטיים לתהליך השינוי והתאמה להשערות ולמסגרת התאורטית לשינוי המדיניות. בסוף העבודה, פרק סיכום התובנות העיקריות מהמחקר, התייחסות למגבלותיו ולמחקר עתידי.

כחלק מהשלכות תהליך המדיניות והבעיות הכרוכה בישומה, נושא מיחזור בקבוקי משקה נמצא עדיין בתוך זירת המדיניות ועולה לשיח ציבורי. מאחורי הקלעים של תהליך המדיניות מתרחשים מגעים בין השחקנים השונים וקיים מאמץ להביא לשינויים בחוק ולגבש מדיניות רחבה של טיפול בפסולת אריזות ומיחזור. ניתוח התהליך והגורמים שהשפיעו על תוצר המדיניות (קרי חקיקת החוק) יסייע להבין את הבעיות ואת הכלים הנדרשים כדי לשפר את תהליך קבלת ההחלטות ולקדם מדיניות סביבתית בהמשך.

2. מסגרת תיאורטית

סקירת הספרות התאורטית במחקר זה מורכבת ממספר פרקי משנה המתחילים מהסבר רחב על הגישות המחקריות לתהליך עיצוב המדיניות הרלוונטיות למחקר וממשיכים בהסבר על עיקרי מודל קואליציות סגור וגישת רשתות המדיניות.

2.1 גישות שונות לתהליך עיצוב המדיניות

קיימות גישות שונות לניתוח תהליך עיצוב המדיניות. על פי הגישה המסורתית יותר, גישת המאקרו, למדינה ולמוסדותיה המציגים את הריבונות המדינית תפקיד מפתח בקביעת המדיניות ובישומה. גישה זו מתייחסת ליכולת המדינה למשול ולעצב מדיניות בצורה ריכוזית ללא תלות בקבוצות אחרות הנמצאות בתוכה או בקבוצות חיצוניות לה (Matland, 1995:150). על פי תפיסה זו המדיניות מתעצבת ומיושמת מלמעלה למטה (Top Down) תוך משנה חשיבות לשחקני המדינה, להיררכיה ולחלוקת הכוח בין שחקנים בחברה. מודל ה TD מתייחס למדינה כאל גורם מכריע בקבלת ההחלטות בעוד המדיניות המתקבלת היא פרי של תהליך מוסדי והיררכי.

גישת ה TD נתקלת בקשיים רבים כאשר מדובר בניתוח עיצוב מדיניות בפוליטיקה המודרנית במדינות הדמוקרטיות. תהליכים פוליטיים, חברתיים וכלכליים הביאו לשחיקת עוצמתה של המדינה ולהיותה שחקן מרכזי בתהליך עיצוב המדיניות. תהליכי הפרטה וכוחות השוק, הפחתת מעורבות המדינה, מעורבות האזרח וכניסתם של גורמים רבים נוספים למערכת קרי ארגונים לא ממשלתיים, קבוצות אינטרס, תהליכים והסכמים בינלאומיים להם מחויבת המדינה - כל אלו הביאו לשחיקה מתמשכת ביכולתה של המדינה להכתיב מדיניות מלמעלה למטה ולהיות שחקן מרכזי המעצב את המדיניות (Skocpol, 1985). ניתוח המדיניות במציאות מורכבת זו מצריך התייחסות גם לגורמים אחרים המשפיעים על יצירת המדיניות, גורמים המשפיעים מ"למטה למעלה" (Bottom-Up) כלומר נובעים מתהליכים המתרחשים בחברה, ברמת הפוליטיקה המקומית ומושפעים מגורמים שונים (פיסיים, כלכליים, תרבותיים, חברתיים), מתמורות פוליטיות ומהשפעת שחקנים במערכת בעלי עוצמה ומעמד שונה. גישה זו משתייכת לגישת המיקרו המתמקדת בתפקיד שיש לאינטרסים של שחקנים שונים בעיצוב מדיניות מסוימת.

2.2 תת מערכת מדיניות- רמת ביניים לניתוח תהליכי מדיניות

בניסיון להבין את תהליכי המדיניות בתנאים המורכבים של הפוליטיקה במדיניות הדמוקרטיות מציע סבטייה ניתוח הליכי מדיניות תוך שילוב בין גישת המיקרו לגישת המאקרו לעיצוב מדיניות. על פי גישה זו, תהליך שינוי המדיניות מתרחש בתוך "מרחב המדיניות" או תת מערכת מדיניות (Policy subsystem) המהווה רמת ביניים לניתוח תהליך המדיניות (meso level) בהן מתגבשות קואליציות (Sabatier,).

21-48: 1986). רמה זו משלבת בין גישת ה"למעלה למטה" לגישת ה"למטה למעלה" לעיצוב מדיניות ומרחיבה את הגישות המסורתיות לניתוח תהליכי מדיניות המגבילות את ניתוח תהליך שינוי המדיניות למספר מועט של שחקנים (Kingdon, 1995: ch.3). תת מערכת מדיניות מתייחסת למכלול הקשרים והיחסים בין שחקנים (אנשים או ארגונים) מהסקטור הפרטי והציבורי הפועלים בקביעות משך תקופה תוך רצון להשפיע על מדיניות בתחום מסוים (ibid). לשיטתו של סבטייה, בתהליך עיצוב המדיניות ניתן לזהות פרמטרים יציבים יחסית לאורך זמן כגון פרמטרים סוציו כלכליים, מבנה ממשלתי מוסדי וכלים משפטיים וחוקיקתיים. כמו כן ניתן לאפיין פרמטרים בלתי יציבים המשתנים לאורך תקופה כגון דעת קהל ושיח ציבורי, לחצים בינלאומיים, השתנות הממשל והאידיאולוגיה המאפיינת את החלטותיו וכדומה (Sabatier, 1999).

בהקשר זה חשוב לציין כי סבטייה מבדיל בין תת מערכת צעירה שנמצאת בתהליך התעצבות לבין תת מערכת בוגרת הפועלת משך תקופה ממושכת (למעלה מעשור). תת מערכת בוגרת מאופיינת בתחושת קהילתיות, התמחות של המשתתפים ורצון מתמשך להשפיע על המדיניות הציבורית. בתת מערכת בוגרת מעורבים שחקנים מכל דרגות הממשל ושחקנים יחידים או ארגונים (קבוצות אינטרס) הרואים בכך נושא עיקרי לפעילותם. תת מערכת נוצרת כתוצאה מעליית נושא חדש או השקפה חדשה על הנושא. במקרים רבים נוצרת תת מערכת צעירה אשר מטרתה והצהרותיה הן אמורפיות ולא ממוקדות, סביב אידיאל או הצהרות כלליות כגון: תכנון סביבתי, אוויר נקי וכדומה. עם התפתחות הנושא והבנה של הבעיה והמחיר הכרוך במדיניות מתחילים השחקנים להתארגן בקואליציות נפרדות המשקפות את הקונפליקטים בין השחקנים (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

כמו Sabatier גם Baumgartner & Jones (1991) מגדיר תת מערכת מדיניות כסביבה בה מתגבשת קבוצת שחקנים סביב נושא משותף תוך רצון להשפיע על מדיניות ציבורית ומעורבות בדרגות שונות של הממשל הדנות בסוגיית המדיניות. לשיטתם של Baumgartner & Jones היווצרות תת מערכת סביב תחום מדיניות מסוים נוצרת בתקופה בה גדלה רמת ההבנה הציבורית בנוגע לשאלות המעורבות במדיניות. עמדה זו מקנה חשיבות לגורמים חיצוניים לתת מערכת המדיניות, ביניהם שינוי השיח הציבורי ויצירת עניין והבנה בתחום המדיניות.

בדומה לגישת קואליציות סינגור, גם המונח רשתות מדיניות מתייחס לשלב ביניים בו מתקיימים היחסים בין קבוצות אינטרס והוא מתאים למודלים שונים של חלוקת עוצמה במדינות דמוקרטיות (Rhodes & Marsh, 1992: 4; Jordan & Schubert, 1992: 10). זירת הניתוח של גישת רשתות המדיניות, כמו גישת הקואליציות הינה תת מערכת מדיניות. המושג רשתות וקהילות מדיניות מצביע על תהליך מדיניות המתרחש בתת מערכת מדיניות אשר בה מתקיימת מערכת יחסים ממושכת ומוסדרת בין שחקנים מהממשל לבין נציגי קבוצות שמחוץ לממשל כגון קבוצות אינטרס שעניינם המשותף הוא עיצוב מדיניות בתחום מסוים.

מבחינה קונספטואלית המונחים רשתות מדיניות ומודל קואליציות סינגור מצליחים להתמודד עם קושי שעלה מתפיסה שהייתה מקובלת בעבר לפיה היחסים בין המדינה לקבוצות בחברה מתקיימים בשני

דפוסים עיקריים: הדפוס הראשון הוא דפוס של תחרות בין קבוצות האינטרס על מידת ההשפעה על מהלך עיצוב המדיניות ותהליך קבלת ההחלטות. הדפוס השני היא גישת שיתוף פעולה בין האינטרסים הקיימים ובין קבוצות האינטרס למדינה (Jordan & Schubert, 1992: 8). שתי גישות אלה מיוחסות למונחים פלורליזם וקורפורטיזם. הדפוס הראשון, הפלורליסטי, מתקשר ליחסים של לחץ המופעלים על ידי הקבוצות השונות בחברה על מנת לקדם את יעדיהם והדפוס הקורפורטיסטי מפעיל מכניזם של תאום בין הקבוצות למדינה כדי להשיג יעדים. בניגוד לגישה הפלורליסטית הרואה את יחסי המדינה והחברה כתחרות בין ארגונים השואפים לקחת חלק בקביעת המדיניות, הגישה הקורפורטיסטית החדשה מניחה יחסים מוסדרים יותר בין מוסדות המדינה לקבוצות אינטרס עיקריות (Borzel, 1997). בגישה הפלורליסטית מספר רב של קבוצות אינטרס הנן חלק מתהליך ההשפעה על עיצוב המדיניות ואילו בשנייה ההשפעה הפוליטית מוגבלת למספר מצומצם של משתתפים. ההבדלים בין שתי המערכות השלטוניות, הקורפורטיזם והפלורליזם, מתייחסים בעיקר להכרה של המדינה בתחרות, בלגיטימציה להצגת האינטרסים השונים ופתיחות לשחקנים נוספים במערכת קבלת ההחלטות בגישה הפלורליסטית, מול גישה מונופוליסטית הסוגרת את ההסדרים למספר מוגבל של משתתפים ומקנה משנה חשיבות ליישום המדיניות.

הגישות המחקריות החדשות לניתוח תהליכי עיצוב המדיניות משקפות את השינוי ביחסים בין המדינה לחברה. גישות אלו, כמו קואליציות הסנגור ורשתות מדיניות, הן מודל חלופי למודל הפלורליסטי ולמודל הקורפורטיסטי למדיניות המתאר את דרך חלוקת עוצמה במדיניות ליברליות דמוקרטיות. חוקרים רבים הציעו לזנוח את ההגדרות הדיכוטומיות המסורתיות המתבססות על שני מודלים מובהקים וליצור טיפולוגיה חדשה על פיה המונח רשתות הוא גנרי ומתאר סוג שונה של יחסי מדינה וקבוצות האינטרס. על ידי שימוש במונח כללי וניטרלי יותר כמו רשת מדיניות ניתן להתייחס אל הקורפורטיזם כאל סוג מסוים של רשת ולהשוותו באמצעות ממדי הרשת ומאפייניה לסוגים אחרים של יחסי מדינה-תעשייה או מדינה וקבוצות אינטרס (Van Waarden, 1992: 30). המדיניות מתעצבת בתהליך המשלב פלורליסטיות של הארגונים הציבוריים והפרטיים וסוג של הסדרים שונים, אך מאופיינים, בין קבוצות בחברה ושחקני המדינה (Borzel, 1997: 3-4) מינוחים אלו אינם מייצגים רק כלי אנליטי חדש אלא מבטאים שינוי אמיתי במבנה של הפוליטיקה העכשווית.

2.3 קואליציות כיחידות לניתוח עיצוב מדיניות

הבנת תהליך עיצוב המדיניות לשיתוף של סבטייה מתרחש על בסיס ניתוח המאבק בין "קואליציות סנגור" (Coalition Advocacy) הכוללות שחקנים המתאגדים בקואליציות יציבות (מבחינת משך הזמן וקביעות השחקנים), חולקים מערכת משותפת של ערכים בסיסיים והשקפה משותפת על הבעיה והמדיניות העדיפה להתמודדות עמה. גישה זו אינה מתמקדת במבנה ובמעמד היחסי של השחקנים במערכת. הגישה חותרת להבנת התנהגות תת מערכת המדיניות במונחים של השקפות וערכים ויצירת מודל ומסגרת על פיה קיימות קואליציות סנגור כפועל יוצא מיחסים בין שחקנים החולקים אמונות וערכים

דומים. קואליציות אלו מורכבות מרשויות ממשל, קבוצות אינטרס, איגודים, מכוני מחקר ומדיניות, אקדמיה, עיתונאים ואינדיבידואלים החולקים פחות או יותר השקפת עולם והסכמה על פתרונות מדיניות. לפי גישה זו בתת מערכת מדיניות קיימות שתיים או שלוש קואליציות כאשר אחת מהן היא דומיננטית ובעלת השפעה רבה יותר בתהליך. (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: p. 119)

במרכז הגישה של סבטייה עומדת ההנחה שקואליציות סנגור פועלות סביב ערכים ואמונות ליבה מאוד יציבות וקשות להזזה. אמונות הליבה (Deep core beliefs) הן הבסיס להתגבשות פתרון המדיניות הרצוי. יחד עם זאת התבנית אותה מציע סבטייה מאפשרת לשחקני המדיניות, אינדיבידואלים וארגונים או קבוצות לשנות את עמדתם בהקשר לפתרון המדיניות הרצוי כאשר מדובר ב"אספקטים משניים" למערכת האמונות שלהם, כלומר כל עוד הפתרון אינו מתנגש עם ערכי הליבה (Ibid, p. 121). לפי שיטתו של סבטייה 'אמונות המדיניות' (Policy Core Beliefs). הנמצאות בדרגה אחת אחרי אמונות הליבה הן עמדות מדיניות מהותיות ביחס לאסטרטגיות בסיסיות להגשמת ערכי הליבה בתוך תת מערכת המדיניות. הדרגה השלישית, ההיבטים המשניים (secondary aspects) היא כאמור הקלה ביותר לשינוי ולהתאמה מאחר ומדובר בהחלטות אינסטרומנטליות ליישום אמונות המדיניות.

גישת קואליציות הסנגור מקנה חשיבות לאחידות הקואליציה כבסיס לפעילות מתואמת, ממושכת ובעל השפעה על תהליך המדיניות. הקואליציות שואפות לתמרן את המוסדות ולהשפיע על התנהגות ועל תנאי הבעיה בצורה המתאימה למערכת האמונות של הקואליציה. בהתאם לכך שואפות הקואליציות לשימוש יעיל במשאביהם, נקיטה באסטרטגיות שונות ובזירות פעולה שונות כדי להגיע להשגים בתחום המדיניות (Ibid, p. 154-155).

קואליציות מקצות זמן רב מאוד לחיפוש אחר זירות פעולה מתאימות לקידום מטרותיהן (vanue shopping) כמו למשל חיפוש אחר ועדות שונות, יוזמות חקיקה, בתי משפט, דיונים ציבוריים וכדומה. לעיתים קיימות זירות פעולה רבות הפועלות במקביל על ידי שחקני הקואליציה (Baumgartner & Richardson 2006: 24-25; Jones, 1991: 1047-1048). קיימת נטייה לבחור זירות מסבירות פנים מבחינת הנטייה הערכית והפוליטית לנושא (Sabatier & Smith, 1999: 143-144).

גישת קואליציות הסנגור רואה בקיומן של הקואליציות הבנויות משחקני המגזר הפרטי והציבורי, החולקים מערכת אמונות מדיניות משותפת כמניע לצרופם של השחקנים. התאוריה מבחינה בשני "מנועי שינוי" עיקריים בתהליך המדיניות. האחד הוא מאמץ של יחידים המצטרפים לקואליציה להשיג את מטרותיהם (שהן מטרות הקואליציה) לאורך זמן. המרכיב השני הוא אירועים ושינויים חיצוניים למערכת המשפיעים על המשאבים ועל ההשקפות של שחקני הקואליציות בנוגע למדיניות. (Sabatier, & Jenkins-Smith, 1993:36)

גישת קואליציות הסנגור מתמקדת בשינויי מדיניות ארוכי טווח המצריכים הערכות והשלכות ארגוניות של הרשויות וקבוצות האינטרס. הגישה מניחה כי דרושה פרספקטיבה של עשור שנים ויותר לשם ניתוח תהליך שינוי המדיניות, הערכת מידת יציבותה של תת מערכת המדיניות והקואליציות בתוכה (Sabatier

135-140: 1993, Jenkins Smith, &). על פי גישה זו יש להתייחס למדיניות ציבורית במונחים של מערכת אמונות וסדרי עדיפות ערכי דרכו נמדדת המדיניות והפתרון המוצע לה (Ibid: 17).

אחת הביקורות המרכזיות על גישת קואליציות הסנגור היא בהתמקדותה ברמת האמונות והערכים המשותפים של חברי הקואליציה ופחות בפעילות הקואליציה ובאינטרסים של השחקנים (Szarka, 2002:15). מחקרים המנתחים את התגבשותן ופעילותן של קואליציות לקידום מטרות בתחום המדיניות מצביעים על מכלול מניעים ותמריצים להצטרפות שחקנים לקואליציות. התאגדות שחקנים סביב נושא מדיניות מסוים זוכה להתייחסות מצד חוקרים רבים המתחקים אחר תהליך המדיניות ורואים בה תוצר של אינטראקציה מורכבת בין שחקנים מהסקטור הפרטי והציבורי המשלבים אינטרסים שונים ולוא דווקא זהות ערכית (Kenis & Schneider, 1991). התמריץ הערכי או האידיאולוגי מהווה אחד מתוך מניעים רבים להצטרפות לקואליציה מאחורי תהליכי מדיניות וחקיקה בפרלמנט. השחקנים השותפים בקואליציה פועלים ממניעים שונים ביניהם: עניין אסטרטגי או פוליטי בנושא המדיניות, נגישות למידע, הצטרפות סימבולית תדמיתית ומתוך מחויבות לארגון ועוד (Hof, 1999:22-38). יש הרואים בנטייה להצטרף לקואליציות המקדמות נושאים מדיניים, צורת ממשל המשלבת אינטרסים של סקטורים שונים ומהווה סוג של ניהול קונפליקטים (Jeffrey 1989: pp 160-165). ביקורת נוספת היא על כך שגישה זו אינה מסבירה שינויי מדיניות המתרחשים בתקופות זמן קצרות. היות והשינויים המיוחסים לקואליציות הנם שינויים ערכיים המתרחשים לאורך זמן, גם שינויי מדיניות שמקורו בשינוי בערכי הקואליציה, לפי גישה זו, יכול, כאמור, להיבחן רק על פני תקופה של לפחות עשור.

2.4. רשתות מדיניות כסביבה דרכה מתעצבת המדיניות

השימוש במינוח רשתות מדיניות החל בסוף שנות ה-70 והוא משקף שינוי במציאות הפוליטית ובמציאות בה מתעצבת מדיניות. מינוח זה הינו תגובה לתהליכים כגון: התארגנות סקטוראליות בתהליך המדיניות, אינטרסים מתחרים המציפים את מקבלי ההחלטות, גידול בתחומי המדיניות ובתת מערכות מדיניות, ביזור ופיצול של רשויות המדינה, תלות גומלין גוברת בין הרשויות לקבוצות אינטרס, התמחות גדלה בתחומי המדיניות וטשטוש הגבולות בין הציבורי לפרטי. השינוי במציאות הפוליטית הביא לחיפוש אחר מינוח המגדיר את הדרך בה מוסדרת המדיניות (Jordan & Schubert, 1992: 11).

גישת רשתות המדיניות באופן כללי מסבירה ומנתחת מדיניות על ידי התמקדות בשחקנים השונים הנוטלים חלק בעיצוב המדיניות, בקשרים ביניהם ובהשלכות קשרים אלו על תפוקות המדיניות (Rhodes & Marsh, 1992). המונח רשתות מדיניות מתייחס לעובדה שעיצוב המדיניות כולל מספר גדול של שחקנים מהמגזר הציבורי והפרטי ומרבדים שונים בממשל והחברה. (Hanf, 1978: 'Introduction': 12) הגדרתם של Kenis & Schneider (1991) לרשתות מדיניות מדגישה את ההשתתפות המוסדרת של גורמים נוספים בתהליך עיצוב המדיניות מהמגזר הפרטי והציבורי. לשיטתם, הקשרים בין השחקנים משמשים כערוצים להעברת מידע, מומחיות ומשאבים נוספים. הרשת וגבולותיה נקבעים לא באמצעות

המוסדות הרשמיים אלא כתוצאה מתהליך של הכרה הדדית בתפקידם ונחיצותם של השחקנים (Kenis & Schneider, 1991: 14).

Richardson & Jordan (1987) טוענים כי תהליך עיצוב המדיניות מתרחש ב"תת מערכת מדיניות" בין ארגונים רבים בעלי תלות הדדית המהווים את קהילת המדיניות (Policy communities). קהילות אלו מכילות אנשי מנהל ציבורי ממשלתי וממשלה וקבוצות אינטרס בעלי תחושה של קהילה ויחסי תלות והחלפת מידע ואינטרסים. הבסיס להגדרת קהילת מדיניות היא קבוצה המורכבת משחקנים מהסקטור הציבורי והפרטי היוצרים גבולות מוגדרים להסדרי מדיניות (Jordan & Richardson, 1987).

Jordan & Maloney (1997) מגדירים קהילת מדיניות כסוג יציב יחסית של רשת בעלת יתרון בעידוד שיח לגבי המדיניות הרצויה ופתרון המדיניות. קהילה זו קיימת כאשר יש "השקפה קהילתית" משותפת לגבי הבעיה. באם אין גישה משותפת קהילת המדיניות לא מתקיימת (Jordan & Maloney, 1997: 559).

Hecko (1978) השתמש במושג רשתות נושא כדי לציין סוג של קשר ציבורי פרטי המערב שחקנים רבים. רשת נושא בנויה מחברים רבים מקבוצות אינטרס ומתוך גופי ממשל בעלי התמחויות, פעילות והתנסות בנושא מדיניות מסוים. בניגוד לקהילות מדיניות, החברים בקהילה משתנים וכך גם דרגת המחויבות ההדדית והתלות. ברשתות נושא אין אפשרות להבחין מי השחקן הדומיננטי ברשת (Hecko, 1978: 102-103; Jurdan, 1990: 102). רשתות נושא כפי שהוגדרו על ידי הקלו הם מינוח אחד לתהליך עשיית המדיניות בתחום נושא מסוים במציאות המורכבת ממכלול רחב של שחקנים. Hecko השתמש במינוח רשתות נושא כחלופה למודל "משולש הברזל" (Hecko, 1978: 104-107) אשר מניח מעגל מצומצם ויציב של משתתפים אוטונומיים (קבוצות אינטרס, מנהל ציבורי, וועדות חקיקה) המתמזגים על מנת לטפל בסוגיה ציבורית מצומצמת המהווה אינטרס ישיר של השחקנים. רשתות נושא, לעומת זאת, מכילות מספר רב של שחקנים, בעלי מחויבות ותלות הדדית בשחקנים אחרים בסביבתם.

מספר מחברים השתמשו במינוח רשות מדיניות כדי לציין יחסי מדינה- תעשייה ואף לאפיון כללי של החיבורים בין הסקטור הציבורי והפרטי בביצוע של המדיניות. Lehmbbruch (1984) השתמש במונח רשתות כדי לאבחן קשרי גומלין, שכוללים את החברות הכלכליות הגדולות, הממשל, המנהל הציבורי והמפלגות בפרלמנט. הקשרים ההדדיים יכולים להיווצר דרך "נקודות מפגש" כגון: וועדות משותפות או משהו יציב יותר דרך חברויות חופפות, במיוחד ברמת ההנהגה (Van Waarden, 1992: 31).

2.4.1 גישות מחקריות לרשתות מדיניות

בכל הגישות קיימת הבנה כי רשתות משקפות את השינוי ביחסים בין המדינה לחברה ומבטאות שינוי במבנה של הפוליטיקה. רבים מהחוקרים משתמשים ברשתות ככלי אנליטי או כמודל על מנת ללמוד על מבנה היחסים, התלות והדינמיקה בין שחקנים בתוך הסביבה הפוליטית של עיצוב המדיניות. כלי זה מסייע להתחקות אחר היחסים בין השחקנים השונים המתאמים את פעילותם תוך תלות הדדית במשאבים ובאינטרסים (Borzel, 1997: 259). לפי גישה זו מדובר במסגרת להתייחסות, בה שחקנים

שונים ממוקמים ומקיימים קשר בזירה הפוליטית. הרשת אינה מהווה תיאוריה במונחים הנוקשים שלה אלה "ארגז כלים" המשמש לתיאור ולהערכת צורת ומבנה היחסים בין השחקנים (Kenis & Schneider, 1991: P. 44).

גישת מחקר נוספת המקובלת בקרב חוקרים רבים היא גישת היחסים הבין ארגוניים המתייחסת לרשתות מדיניות יותר מאל רק ככלי אנליטי אלה כאל **צורה אחרת של הסדר בין המדינה לקבוצות האינטרס**. בעוד הגישה האנליטית מתמקדת יותר בסיבות ובהקשרים הגורמים לעשיית מדיניות משותפת, הגישה הרואה ברשתות יחסים בין ארגוניים מתמקדת במבנה ובתהליך דרכו מתעצבת המדיניות כיחידת הניתוח (Borzel, 1997: 259). בניגוד לניתוח מאפייני כל שחקן בנפרד, יחידת הניתוח היא הרשת הבין ארגונית הנוצרת כתוצאה מהקשרים בין השחקנים. מיפוי מבנה הרשת נעשה באמצעות גישות איכותניות וכמותיות ומציאת הקשרים בין שחקנים אינדיבידואלים (סקטור פרטי וציבורי) אך בעלי תלות הדדית. גישה זו תורמת להבנת ההסדרים המוסדיים הפורמליים ויחסי התלות הלא פורמליים בתהליך עיצוב המדיניות (Thatcher, 1998: 1(4): 400).

גישה נוספת רואה ברשתות **כסוג של צורת ממשל חלופית** הנוצרת כתוצאה ממאפייני הפוליטיקה המודרנית הכוללים ביזור חברתי, סקטוריאליזם וגידול בתחומי המדיניות היוצרים עומס על הממשל "governance under pressure" (Jordan & Richardson, 1983). התוצאה היא מערכת קבלת החלטות המורכבת משחקנים רבים מחוץ למבנה ההיררכי של המערכת הפוליטית ויצירת סוג חדש של ממשל המאפשר לממשלות העברת משאבים פוליטיים בין השחקנים הציבוריים והפרטיים. Rhode רואה ברשתות מדיניות חלופה לגישת השוק ולצורת הממשל ההיררכית תוך הרחבת הגבולות של הסקטורים הפרטי והציבורי וההתנדבותי.¹²

גישה נוספת רואה ברשתות כתשקיף של יחסים המבוססים על **"חילופין" exchange** וכך יוצרים רשת המשלבת אלמנטים של קונפליקט עם שיתוף. גישה זו שואפת לנתח את טיב היחסים והקשרים הפורמליים והבלתי פורמליים בין הסקטורים השונים בתהליך עיצוב המדיניות (Thatcher, 1998: 1(4): 399). המינוח רשתות מדיניות מאפשר הסתכלות על האינטראקציה בין שחקנים וארגונים נפרדים אולם בעלי תלות גומלין כלשהי המתאמים בצורה זו או אחרת את פעילותם. צורת הקשרים הנוצרים בין השחקנים נבדלת במידת העוצמה, המיסוד והאינטנסיביות, מעצבת את מבנה הרשת וקובעת את דרך החלפת המשאבים. Van Waarden (1992) משתמש במונח רשתות מדיניות במשמעות כללית המתייחסת לאפיון כולל של יחסים ציבוריים ופרטיים או יחסי מדינה ותעשייה. בתוך אלו הרשתות מתאפיינות בדפוס קשר מתמיד, המבוסס על תלות הדדית בין השחקנים השונים: פוליטיקאים, ביורוקרטים ונציגי אינטרסים. אנשי הפקידות הבכירה זקוקים לתמיכה פוליטית, לגיטימיות, מידע ושיתופים לקואליציה. מצד שני קבוצות אינטרס רוצות גישה לעיצוב וביצוע מדיניות ציבורית. צרכים שונים

¹² מקצת החוקרים רואים ברשת המדיניות כממוקמת בתוך הרצף המתמשך בין צורות ממשל היררכי וממשל לפי גישת השוק (market) המהוות דרכי ממשל מנוגדות בשני קצות. למשל: Kenis and Schneider (1991)

אלא מניעים ויוצרים חילופין או עסקאות ואלו יכולים להתמסד במבנה הרשת. הרשתות למעשה מהוות ערוצים ממוסדים לעסקאות הללו (Van Waarden, 1992: 32).

2.4.2. אבחון בין סוגי רשתות

קיימת שונות גדולה בין הרשתות כתוצאה מעיסוק בתחום שונה, אפיון השחקנים ומספרם, מידת וטיב הקשרים ביניהם. הרשתות שונות ומתאימות למאפייני המדינה ולמאפיינים חיצוניים נוספים. חוקרים שונים ניסו ליצור טיפולוגיות שונות של רשתות כדי להבחין ביניהם, לסווג ולקשור בין מאפייני הרשת לתוצר המדיניות. הטיפולוגיות משמשת ככלי לסווג מידע ולתאר תת מערכות מדיניות בצורה השוואתית וכן שואפות להציע טווח רחב ומקיף של רשתות מדיניות אפשריות (Thatcher, 1998: 1(4): 394). באופן כללי ניתן לאמר שהטיפולוגיה המוזכרת בספרות מבוססת על הסכמה שהרשתות מהוות סוג של יחסי עוצמה ותלות בין הממשל לקבוצות אינטרס במהלכם יש חילופי משאבים.

על פי הספרות המתייחסת לרשתות מדיניות כגישה המסבירה הליכי מדיניות ניתן לזהות שלושה מאפיינים עיקריים של רשתות: תלות הדדית בין השחקנים (בתוך זה נבחנת מידת התלות וכיצד היא באה לידי ביטוי); ריבוי שחקנים והעדר שחקן יחיד הקובע את האסטרטגיה כלומר, המדיניות הינה תוצאה של אינטראקציה בין השחקנים בעלי השפעה שונה; הרשת מהווה סוג של מוסדות, כלומר קיים דפוס של יחסים בין שחקנים וקודים של התנהגות (Klijn erik-hans, 1996: 90-119).

Waarden van (1992) השתמש בשבעה קריטריונים להגדרת הרשת: שחקנים, פעילות, מבנה, רמת מוסדות, כללים, יחסי כוחות, אסטרטגיה של שחקנים. Waarden צמצם את הקריטריונים לשלושה חשובים ביותר לאבחנה בין רשתות מדיניות: מספר וסוג המשתתפים, תפקוד ופעילות הרשת ויחסי הכוחות בין השחקנים (Van Waarden, 1992: 29-52).

Rhode (1990) הציע טיפולוגיה הכוללת חמישה סוגי רשתות לפי דרגת יציבותן וסגירותן. בקצה ה"סגור" נמצאות קהילות המדיניות (Policy communities) - רשתות המאופיינות במספר חברים מצומצם, חלוקת כוח שווה בין השחקנים, אינטגרציה גבוהה ויציבות. בקצה השני נמצאות רשתות נושא (Issue networks), הכוללות מספר משתתפים רב, מכנה משותף נמוך ודרגת תלות לא גבוהה בין השחקנים. באמצע נמצאות רשתות פרופסיונליות (Professional networks) שהחברים בהן בעלי מומחיות, רשתות בין ממשלתיות (Intergovernmental networks) שהחברים בהם הם בעיקר רשויות ממשל שונות ורשתות יצרנים (Producer networks) בעלות אינטרס כלכלי.

Wilks & Wright (1987) הציעו אבחנה מדוקדקת יותר בהתייחס לטיפולוגיה של Rhode. הם אבחנו בין רשתות שונות הקיימות בסקטורים השונים והציעו כי היחסים בין הממשלה לתעשייה יבחנו כסקטור משנה נפרד. דגש נוסף באבחנתם הוא על היחסים הבין אישיים המהווים מפתח להבנת רשת המדיניות. זאת, בניגוד ל-Rhode שהתמקד ביחסים המבניים בין המוסדות השונים.

אבחנה בסיסית יותר בין סוגי רשתות מדיניות היא בין רשתות בעלות אפיון הטרוגני לבין רשתות הומוגניות מבחינת סוג ואפיון השחקנים ברשת. ההטרוגניות המאפיינת את השחקנים המעורבים ברשתות המדיניות מתבטאת באינטרסים ובמשאבים שונים מצד השחקנים המעורבים. מצב זה של הטרוגניות יוצר סוג של תלות גומלין בין השחקנים כאשר הרשת מאפשרת תיווך בין האינטרסים והחלפת משאבים כמו מידע ויכולת השפעה (Borzel, 1997: 258). העובדה כי ברשת מדיניות או בקואליציות סגור נכללים שחקנים מגוונים וקבוצות אינטרס שונות מקלה על היכולת להשיג תמיכה, להגיע להסדרים ולהשפיע על עיצוב המדיניות (Holsa, 1999: 27-32). חוקרים אחרים, מעטים יותר, התמקדו ברשתות הומוגניות בהן לשחקנים יש אינטרסים ומשאבים דומים או זהים כמו למשל רשתות פרופסיונליות, קהילות אפיסטמיות ורשתות בנושא עקרוני (Principled issue-networks).

המבקרים את הספרות העוסקת ברשתות המדיניות טוענים להיותה תיאורית ואין ביכולתה לספק הסברים לגבי תוצרי המדיניות (Dowding, 1995). דימוי הרשתות לטענתם היא מטאפורה יותר מאשר כלי תיאורטי ומודל לניתוח מדיניות. לטענתו של Dowding ההסברים לתוצרי המדיניות נעוצים בשחקנים המרכיבים את הרשת ובעמדות הכוח שלהם ולא ברשת עצמה. חוקרים אחרים מגיבים לביקורת זו בטענה כי מידת הקונצנזוס ברשת, אדיקות הקשרים והסגירות שלה דווקא כן יכולים להסביר תהליכים של חלוקת משאבים, העברת מידע ותוצרי מדיניות (Marsh & Rhodes, 1992; Rhodes, & Marsh, 1992; Jordan, 1990). הקושי נובע מכך שהמודל משמש באופן נרחב לתאר גם את טבע השדה בו מתרחשת המדיניות וכן את המבנה המוסדי באמצעותו ודרכו מתעצבת המדיניות. הגדרה רחבה זו של רשתות מדיניות מקשה ליישם אותה על מקרים אמפיריים ולבנות מודל יעיל לניתוח. על הטענה כי רשתות הן תיאוריות בלבד עונים חוקרים כי מודל הרשתות יכול להשתלב עם תיאוריות נוספות של מדינה על מנת להסביר תהליכי מדיניות מורכבים (Borzel, 1997: 258). עוד טוענים החוקרים כי בחקר הרשתות ניתן ל"מפות" את מבנה הרשת תוך שימוש בשיטות איכותניות וכמותיות ולזהות דפוסים של שיתוף פעולה, מבנה והסדרים מוסדיים ברשת המדיניות (Kenis & Schneider, 1991: 33).

2.5. השפעת הסביבה החיצונית על שינוי מדיניות

קיימת הסכמה בספרות לגבי חשיבותם של גורמים חיצוניים בשינוי מדיניות ובשינוי הסטטוס קוו. שתי הגישות, קואליציות סינגור ורשתות מדיניות, רואות בשינויים חיצוניים ובמידע חדש כגורם משמעותי בהשפעה על תהליכי מדיניות. לסביבה בה פועלת רשת המדיניות חשיבות רבה. סביבה זו כוללת שחקנים (כרשויות ממשל) ותנאים אחרים כמו תנאים כלכליים ופוליטיים שיש להם השפעה על המדיניות (Marsh & Rhodes, 1992: 655). הרשת מושפעת מהסביבה החיצונית וזו משפיעה גם על הסביבה בה היא פועלת ועל עיצוב המדיניות.

השפעת הסביבה על מבנה ותפקוד הרשתות מנותחת גם בעבודתם של Marsh & Smith (2000) אשר המסילו את מסגרת רשתות המדיניות לממברנה דרכה מתעצבת המדיניות בצורה דו סטרית. המודל מציג שלוש מערכות יחסים המעצבות את פעילות הרשת או קהילת המדיניות בהקשר לתהליך מדיניות: הקשרים שבין רשת המדיניות לרשויות (agents למשל משרדי ממשלה); קשרים בין הרשת לסביבה ולקונטקסט הכללי קרי עיתוי ושינויים המתרחשים בזירת הפעילות הפוליטית הכלכלית והחברתית; וקשרים בין הרשת או קהילת המדיניות למדיניות המשתנה המשפיעה בצורה דו סטרית על עיצוב התפיסות והיחסים בתוך הרשת ופעילות לעיצוב חוזר של מדיניות. מכלול היחסים הללו הנקראים יחסים דיאלקטיים והם אלו שמשפיעים על עיצוב המדינות. הטענה במודל היחסים הדיאלקטיים ברשתות מדיניות היא ששינויים במדיניות מתרחשים בעיקר כתוצאה מהשינויים החיצוניים לרשת (Ibid, 8-9). שינויים חיצוניים לפי גישה זו נחלקים לארבע קטגוריות: כלכליים, אידיאולוגיים ופוליטיים או שינוי הנוצר בעקבות יידע ומידע חדש. הרשת מושפעת מגורמים חיצוניים (כמו למשל: מלחמה, מיתון כלכלי, שינויים גלובליים) המשפיעים על עמדות ואינטרסים של השחקנים המעורבים. על פי המודל התגבשותה של קהילת המדיניות מלווה בתהליך למידה אסטרטגי של השחקנים במערכת.¹³

גם גישת קואליציות הסנגור מניחה כי לשינויים חיצוניים מחוץ לתת המערכת כמו שינויים חברתיים, כלכליים, פוליטיים וידע חדש או שינויים פרסונליים, חלק עיקרי בתהליך שינוי המדיניות. יחד עם זאת גישת קואליציות סינגור מניחה כי לקואליציה הדומיננטית יש תמריץ קטן מאוד לשנות הסדרי מדיניות קיימים במידה ואלו תואמים את האינטרסים שלה. שינויים חיצוניים אשר יכולים להביא לשינוי כוללים למשל שינויים בממשלה ובהרכב המנהיגות (שרים, חברי כנסת, ראשי וועדות), שינוי בפקידות הבירוקרטית הבכירה, שינוי באידיאולוגיה ובסדרי עדיפויות, שינוי ביעוץ הפוליטי ושינוי כללי ביכולות המשא ומתן בין רשויות הממשל וארגונים (Lindquist, 2001: 15). שינויים חיצוניים נוספים הם שינויים כלכליים וטכנולוגיים אשר חלקם נובעים ממדיניות מכוונת של הממשל כמו מדיניות סחר ומדיניות פיסקלית המשפיעה תחומי מדיניות שונים. לשינויים כלכליים בינלאומיים או פנימיים השפעה על רשתות מדיניות להתפתחותה של טכנולוגית המידע השפעה על מחיר ויכולות העברת המידע והרעיונות בין חברי הקואליציה ובין קואליציות סינגור.

גישת קואליציות סינגור, כאמור, שמה דגש על התחרות והקונפליקט בין קואליציות מתחרות כמניע למציאת עובדות חדשות, טיעונים ואסטרטגיות ברשתות המדיניות. Lindquist מציע כי שיתוף פעולה בין קואליציות מתקיים בתגובה לאירועים קריטיים (כמו אסון הומניטרי) או כצפייה לשינויים משמעותיים בעתיד (שינוי בדעת קהל, שינויים פוליטיים וכדומה) (Lindquist, 1992: 127-159). המשמעות היא שהניגוד באינטרסים לא נעלם אלא נדחה לתקופה או שנוצרה דרך חדשה להדברות על מנת לפתור את הקונפליקט. ההסכמה של קואליציה דומיננטית לשנות את עמדתה או להסתגל למשטר מדיניות מסוים

¹³ כך לדוגמה בניתוח האימפירי אותו הם מציגים בו למד הסקטור החקלאי תחילה את כללי המשחק והקשרים והיחסים עם גורמי הממשל וכן למידה והבנה של הדרישות אותן יכולה הרשת להציג בעקבות התנאים הקיימים (סיום מלחמה, שינוי בעמדת האוצר)

מראש, נובע מראייה והבנה שהשארית הסטטוס קוו במציאות המשתנה היא דבר לא רצוי למעמדה של הקואליציה בעתיד. (Coleman & Atkinson, 1996: 273-280)

לחץ לשינוי ברשתות מדיניות יכול להגיע גם מהתפתחויות בתחומי מדיניות אחרים (Kingdon, 1984) לדוגמה אימוץ הסכמים בינלאומיים משפיעים על מדיניות ציבורית בתחומים שאינם דווקא במרכז ההסכם, מגמות מדיניות בעלות השלכות כלכליות, חברתיות וטכנולוגיות, רפורמות וניסיון בתחומי שיפוט אחרים עם אתגרי מדיניות דומים יכולים לשמש כמודל לשינוי.

2.6. תהליך לימוד מדיניות

למרות ההסכמה בספרות על כך שסיבות חיצוניות הם הגורם העיקרי לשינויים ברשתות מדיניות, מוסכם כי זהו אינו המקור היחיד לשינוי. לפי גישת קואליציות סינגור, תהליך שינוי המדיניות אינו מתרחש רק כתוצאה מתחרות בין אינטרסים שונים אלא כתוצאה מתהליך לימוד מדיניות (Policy learning) המתרחש בתוך ובין קואליציות, דרך מערכת האמונות הבסיסיות של האינדיבידואל ומשפיע על שינוי המדיניות. (Sabatier & Jenkins, 1999: 145-146). למחקרים וללמידה יש יכולת לשנות את תפיסת השחקנים בתת מערכת המדיניות לא פחות מאשר שינויים חיצוניים (Sabatier & Jenkins –Smith, 1993:47).

המונח תהליך לימוד מדיניות מתייחס לתהליך של שינוי בדפוס החשיבה ובכוונת ההתנהגות המתרחש כתוצאה מהתנסות או מקבלת מידע חדש בהקשר לתחום המדיניות. תהליך זה מלווה בהגדלת המודעות והידע למרכיבים הבעייתיים של המדיניות ושל הגורמים המשפיעים עליהם (Heclo, 1974: 306).

מסגרת קואליציות הסנגור מניחה כי השינוי הוא מבני כתוצאה מכך שחברים בקואליציות השונות שואפים להבין וללמוד על מנת לקדם את מטרות המדיניות. השחקנים המרכיבים את הקואליציות הם בעלי דחף מתמשך לחקר ולמציאת עובדות חדשות, טיעונים חדשים, אסטרטגיות וטקטיקות שיכולות להוציא לפועל את מערכת האמונות לתכנית מדיניות. הטענה על פי גישה זו היא כי מאבק בין הקואליציות יכול להוביל לשינויים בנושאים משניים כאשר יש מידע או ניסיון שמוביל להסכמה לשינוי או כאשר השמירה על סטטוס קוו בתחום המשני אינה כה חשובה בעיני השחקנים. שינוי זה מבטא דרגה של תהליך למידה במדיניות. הלמידה מתקיימת בין השחקנים, כאשר בתוך הקואליציה הלמידה היא תהליך קל יותר מאשר תהליך למידה בין הקואליציות (Sabatier, 1993:42-43).

בדומה לחוקרים אחרים, גם סבטייה מזהה שמרנות אינהרנטית בתהליך עיצוב המדיניות המתרחש בתת מערכת מדיניות סביב נושא מסוים. קואליציות סינגור המתחרות בקואליציה הדומיננטית מתקשות לשנות מדיניות הקשורה לערכי הליבה של הקואליציה הדומיננטית, אולם כאמור יתכנו שינויים בדברים נקודתיים, החשובים פחות בתגובה ללמידה ולהארת עובדות חדשות. אחד מהמאפיינים החשובים במסגרת התיאורטית של סבטייה הוא החשיבות והפוטנציאל המיוחדים למחקרים כמשפיעים על הלמידה בתהליך המדיניות וכן כמתנים קונפליקטים בתוך קהילת המדיניות.

תהליך לימוד מדיניות מתרחש גם באמצעות מתווכי מדיניות (policy brokers) המיישבים את הקונפליקטים ומטרתם למצוא פשרה ולהוריד או למתן את הקונפליקט. הלמידה מתרחשת כתוצאה מהליך של התנסות, מידע חדש בהקשר למטרות המדיניות ושינוי תפיסתי. נוצר היזון חוזר שמביא לתפיסה שונה של הבעיה והחלופות למדיניות (Sabatier & Jenkins, 1999: 122-123).

2.7. שילוב בין גישת קואליציות סינגור לגישת רשתות המדיניות

גישת קואליציות סינגור מציעה מסגרת דרכה ניתן ללמוד על הדרכים בהם אמונות וערכים משותפים (בדרגות שונות) מביאות לפעילות מתואמת. בניגוד לכך גישת רשתות המדיניות הינה גישה נייחת-סטטית המתבססת על האינטראקציות והחילופין בין שחקנים בעלי תלות גומלין עם אינטרסים יציבים. לחברי הרשת לפעמים אינטרסים מנוגדים והיחסים ביניהם הם של קונפליקט וגם של שיתוף פעולה. בגישת הרשתות, מערכת אמונות משותפת אינה תנאי קודם לפעילות מתואמת, אלא דווקא הפעילות המשותפת בין השחקנים מביאה להתגבשות מערכת יחסים של אמון, נורמות וערכים משותפים (Thatcher, 1998: 409).

ניתן לזהות קואליציות שונות, מאורגנות בצורה טובה, מתחרות על נושאים המקושרים לרשתות מדיניות מסוימות. יחד עם זאת, ערכים ואמונות מתחרות אינן המפתח להבנת כל תהליך המדיניות; באותה המידה יש חשיבות לפרמטרים כמו אינטרסים ומעמדם של השחקנים ברשתות המדיניות. כחוקרים יש לזהות ולהבין פרמטרים אלו במציאות, אולם גם לראות כיצד ערכים ואמונות ותכנית המדיניות הנובעת מהם משתנה עם הזמן (בהתאם לגישת קואליציות סינגור, שינוי יתכן באספקטים המשניים).

ההנחה על פיה הקואליציות מתגבשות על בסיס אמונות וערכים משותפים, מביאה לצורך לבחון את התפתחותן של בריתות בין בעלי תפקידים במנהל הציבורי ממשלתי לבין ארגונים לא ממשלתיים בעלי מערכת ערכים ואמונות דומה. הדבר חשוב בעיקר כאשר לקואליציה הדומיננטית יש נגישות למקבלי החלטות והיא יכולה לתרום להגדלת המשאבים והנגישות של שחקנים מחוץ לממשל. עובדה זו מתקשרת גם לגישתו של Hecla על רשתות נושא אשר שמה דגש על המוביליות של מומחים בין הסקטורים השונים הלוקחים חלק בעיצוב המדיניות (במקרים רבים משמשים המומחים כיועצים לחקיקה בתחום מסוים ובמקביל נשארים בתוך הארגון) (Hecla, 1978: 106).

התחזקות או הפחתה במעמדם של השחקנים בתוך הקואליציה, שחקני מדינה או שחקני שחקנים חיצוניים (קבוצות אינטרס ויחידים, מרכזי מחקר, מכוני מדיניות וכדומה), משפיעים ומשנים את מערך הכוחות וביטוי האינטרסים בתוך הקואליציה ובין קואליציות הסנגור. לכך יש להוסיף את החשיבות וההשפעה של רשתות בלתי פורמליות בין מקבלי החלטות או חוקרים ברשתות המדיניות. השפעה זו יכולה לבוא לידי ביטוי בתהליך קבלת ההחלטות בדיונים בתוך משרדי הממשלה, בוועדות הכנסת, בהזמנות לפורומים בנושא, ביועץ ומחקרים (Sabatier & Jenkins, 1999; Kenis & Schneider, 1991: 27).

3. רקע- תהליך התגבשות חוק הפיקדון

פרק זה מתאר את הליך חקיקת החוק על רקע בעיית הפסולת המוצקה ופסולת האריזות ההולכת ומחריפה. תיאור חוק הפיקדון בפרק זה כולל התייחסות לרקע החקיקתי הקיים בתחום הפסולת המוצקה והמיחזור והאופן בו התגלגל חוק הפיקדון במהלך שנות התשעים ועד לשנות האלפיים הראשונות. הפרק משמש כבסיס עובדתי לחקר האירוע כולו ולבחינה מדוקדקת של הכוחות אשר עיצבו את החוק המהווה דוגמא לשינוי מדיניות בתחום הסביבתי.¹⁴

3.1. בעיית הפסולת המוצקה בישראל כרקע להתגבשות חוק הפיקדון על מיכלי משקה

הרקע להצעת חוק הפיקדון על מיכלי משקה קשור למאפיינים הפיסיים והסביבתיים של מדינת ישראל. אחת הבעיות הסביבתיות הקשות הינה בעיית הטיפול בפסולת המהווה תוצר בלתי נמנע של החברה האנושית המודרנית המתאפיינת בעלייה ברמת החיים וגידול במוצרים וברמת הצריכה.

בעיית הפסולת המוצקה מחריפה על רקע נתונים הפיסיים של מדינת ישראל אשר חלק ממאפייניה הם שטח מצומצם וגידול מתמיד באוכלוסייה בקצב שנתי ממוצע של כ- 2.5%-2% עקב ריבוי טבעי וגלי הגירה (הנסון, 2000).¹⁵

נתוני המשרד לאיכות הסביבה מצביעים אף הם על כך שבישראל קיים מתאם חיובי בין רמת חיים לבין ייצור פסולת- ככל שרמת החיים גבוהה יותר כמות הפסולת המיוצרת לאדם גבוהה יותר. המיתון הכלכלי לעומת זאת, משתקף היטב בירידה בכמות הפסולת המיוצרת לאדם ליום (שם)¹⁶

בדו"ח שנתי שהוציא המשרד לאיכות הסביבה ב- 1997, זמן התגבשות חוק הפיקדון, צוין כי בשנת 1997 ייצר כל אזרח כ- 1.8 אשפה ביום; מכאן שכמות האשפה השנתית שיוצרה בארץ הוערכה בלמעלה מ- 3.5 מיליון טון, התופסים נפח של כ- 10 מיליון מ"ק (איכות הסביבה בישראל, 1997/21 : 21). הערכה אף, כמו היום, היא שבמדינת ישראל, גדלה כמות הפסולת בשיעור של כ- 4%-5% כל שנה. כיום, ייצור הפסולת לאדם אף גדל בהתמדה בעשור האחרון ומגיעה בממוצע לשני ק"ג אשפה ביום לכל תושב בישראל. בסך הכול מצטברת פסולת בכמות של יותר מחמישה מיליוני טונות בשנה.¹⁷

במטרה להפחית את כמות הפסולת המופנית להטמנה, אימצה ישראל בשנת 1994 את "גישת הטיפול המשולב" בפסולת (החלטת ממשלה מספר 2468 מיום 27.1.1994) המקובלת בעולם המערב. גישה זו מורכבת מחמש חוליות: הפחתה במקור השואפת להפחתת עמות ורעילות הפסולת לפני כניסתה לזרם

14 הרבה מהפרטים והעובדות המתוארות בפרק זה לוקטו במהלך המחקר ושיטת איסוף תפוסה בפרק המתאר את שיטת המחקר והמשתנים שנחקרו.
15 בין השנים 1959 ל- 2000 שילשה עצמה האוכלוסייה ואילו צפיפות האוכלוסין גדלה פי שש מאז קום המדינה מתוך: הנסון, 2000.
16 הנתונים מתייחסים לפסולת הביתית המיוצרת על ידי האדם ולא לקטגוריות אחרות של פסולת שהן גם תוצר החברה האנושית: פסולת תעשייתית ופסולת של חומרים מסוכנים.

17 מתוך אתר המשרד לאיכות הסביבה, 29.12.2008 נושא פסולת מוצקה- רקע כללי: <http://www.sviva.gov.il/>

הפסולת, **שימוש חוזר** המתייחס למוצרים שנאספו בדרכים שונות לאחר השימוש במטרה להשתמש בהם לאותה מטרה לה נוצרו, **מיחזור** המקדם תהליך הוצאת חומרים מסוימים מזרם האשפה ושימוש בהם כחומרי גלם ליצירת מוצרים חדשים, **הפקת אנרגיה** מפסולת שמטרתה שימוש בשיטות לניצול האנרגיה האצורה בחומרים האורגניים לשם הפקת אנרגיה ושיטת **ההטמנה** של הפסולת באתרי פסולת מוסדרים (אבנימלך, 2008).

על פי גישה זו ניתנת עדיפות עליונה להפחתה במקור של כמויות הפסולת, ואחר כך על פי סדר יורד, לשימוש חוזר, למיחזור, לשריפה עם הפקת אנרגיה, לשריפה ללא הפקת אנרגיה ולבסוף- להטמנה. שיטת ההטמנה היא השיטה הכי פחות כדאית ונמצאת בסדר עדיפות הנמוך ביותר מבחינה סביבתית. ההטמנה יוצרת עומס סביבתי הבא לידי ביטוי ב"זלילת" קרקע ושטח פתוח, יצירת תשטיפים וזיהום קרקע, מטרדי ריח, משיכת מזיקים לאתרים לסילוק פסולת ופגיעה סביבתית גלובלית כתוצאה מיצירת גזי החממה שנוצרים מהשתחררות ביו-גז המורכב בעיקר מפחמן דו חמצני וממתאן (סברטלוב, 2004).¹⁸ על אף שיטחה המצומצם והגידול באוכלוסייתה, השיטה הנפוצה ביותר בישראל היא ההטמנה (כ- 80% מכלל הפסולת כיום לפי נתוני המשרד לאיכות הסביבה ובשנות ה-90, זמן חקיקת החוק, כ- 90%) הן כתוצאה מעלות נמוכה יחסית של מחירי ההטמנה והן כתוצאה ממרחקי ההובלה הקצרים יחסית של הפסולת עד לאתר ההטמנה (אורי, 2007).

מבין כל החלופות המוזכרות, המיחזור (במידה ונעשה בשיעור גבוה ביחס לפסולת המצטברת) מהווה פיתרון מהיר, יעיל וכלכלי להפחתה משמעותית בכמויות הפסולת המוטמנת (לביא, 2008: 115; היימין רייש נעמי, 2007). החשש מירידה בזמינות אתרי ההטמנה והקושי לזהות קרקעות לאתרי פסולת, באה לידי ביטוי בתחזיות שנערכו במהלך שנות התשעים- זמן התגבשות חוק הפיקדון, אשר הדגישו את הצורך למעבר למדיניות פסולת שתסדיר פתרונות טיפול אינטגרטיבים בפסולת ותפנים את העלויות החיצוניות הנגרמות משיטה זו.¹⁹ בהקשר לחוק הפיקדון, קביעה של רמת איסוף גבוהה ודרישה לאיסוף המיכלים יביאו להקטנת כמות הפסולת המגיעה להטמנה ולהארכת חיי המטמנות הקיימות. התועלת ממיחזור מיכלי משקה (מלבד החיסכון שבסילוק פסולת וניקיון שטחי ציבור) תהיה הפחתת השימוש באנרגיה היות וחלק ניכר מהמיכלים יוכלו לשמש את התעשייה המקומית.

3.2. מיכלי המשקה כחלק מפסולת האריזות

חוק הפיקדון על מיכלי משקה או בשמו המקורי חוק המיחזור (היטל ופיקדון על אריזות) מתמקד בקטגוריה מצומצמת של הפסולת הביתית המוצקה- מיכלי המשקאות. קטגוריה זו הינה חלק מפסולת אריזות אשר נחשבת בעולם לאחת מהגורמים העיקריים לגידול בכמות הפסולת המוצקה, הן במשקלה

18 גזי החממה הנפלטות מהמטמנות מהווים כשליש מכלל גזי החממה הנפלטות בישראל. מתוך: סברטלוב, 2004
19 תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור) התשנ"ח- 1998, דברי הסבר. על פי התחזית המצוינת בדברי ההסבר לתקנות חוק המיחזור, כבר בשנת 1998 מדינת ישראל הנה בין המדינות הצפופות ביותר בעולם אשר תגיע למיצוי קיבולתם של אתרי הפסולת הקיימים תוך 10 עד 15 שנים. על בעיית זמינות האתרים להטמנה והמפגע שיוצרת הטמנת פסולת ב: אבנימלך 1999. על רקע זה ניכנס, באיחור רב, בשנת 2007, תיקון לחוק הניקיון שכלל היטל על הטמנה המשקף את העלויות הסביבתיות של הטמנת פסולת במטרה לאפשר ולעודד שיטות טיפול עדיפות ממנה.

ובעיקר בנפחה. היות ומיכלי המשקה תופסים נפח גדול יחסית למשקלם, לעומת מרכיבי פסולת אחרים, והם אינם מתפרקים עם השנים, השפעתם במסגרת הטיפול בפסולת נמדדת על פי הנפח ולא על פי המשקל.

בשנים בהם נידון חוק הפיקדון על מיכלי משקה נאמדה כמות כלל פסולת האריזות בישראל בכ- 500,000 טון בשנה, כמות המהווה כ-20% ממשקל הפסולת הביתית וכ- 40-50% מנפחה. מיכלי המשקאות מהווים כ- 5% ממשקל הפסולת וכ- 13.4% מנפחה. לכך אפשר להוסיף אריזות משניות של מיכלי המשקאות שנפחה כפול לפחות. מכאן יוצא שנפח מיכלי המשקאות והאריזה המשנית מהווים כ- 30% מנפח הפסולת (אבן דן, 1997). כיום מוערך חלקן של האריזות בכמות הפסולת הביתית על כ- 21% ממשקלה ומהווה 870,000 טון בשנה. למעשה האריזות מהוות את הזרם השני בגודלו בתוך הפסולת הביתית, לאחר החומר האורגני הרקבובי. נפח פסולת האריזות מנפח כלל הפסולת עומד על 50% (אוסטרובסקי, 2008: 13, 17).

3.3 פיקדון תחילה או חוק אריזות

על רקע בעיית הפסולת ההולכת ומחריפה, התגבשות חוק הפיקדון, המטפל בנישה מצומצמת של בעיית הפסולת המוצקה לוותה בדיון על תרומתו ונחיצותו של החוק כחוק מצומצם, לעומת חקיקה נרחבת הכוללת כלי מדיניות לטיפול בכלל פסולת האריזות אליה משתייכות אריזות מיכלי המשקה.

לעומת חוק הפיקדון המטפל בזרם מצומצם של פסולת, חוק אריזות מבטא מדיניות המקנה מודל כולל לטיפול והסדרת פסולת האריזות. חוק אריזות מעביר את האחריות לטיפול בפסולת מהשלטון המקומי ליצרני הפסולת (בהתאם לעיקרון 'המזהם משלם'). התקנות המיושמות באמצעות החקיקה חלות על כל שרשרת יצרני פסולת האריזות.

המסמכים אשר ליוו את התגבשות החוק מצידם של המתנגדים לחקיקה והן מצידם של תומכי החקיקה עסקו בשיטות השונות הנהוגות בעולם לטיפול בפסולת האריזות ומידת השימוש בחוק הפיקדון במדינות המערב. כך למשל תמך המשרד לאיכות הסביבה בחקיקה נרחבת לטיפול בפסולת האריזות על רקע למידת הדירקטיבה האירופאית והנעשה במדינות אירופה וחלק מארצות הברית. בתקופה בה נידון חוק הפיקדון, עברה אירופה לחקיקה המעודדת מזעור ההשפעות הסביבתיות הנגרמות מאריזות מוצרים, בראש ובראשונה על ידי מניעת היווצרותן של אריזות. תחת הדירקטיבה האירופאית נכללו כל אריזות הפסולת, היא קוראת למדינות החברות לנקוט בצעדים שיגרמו להפחתה בכמות האריזות וכן היא קובעת שיעורי חובה להשבה ולמיחזור של פסולת אריזות מכל הסוגים.²⁰

במסגרת הדיון על המדיניות הנכונה לטיפול בפסולת האריזות ובאופן פרטני על האפשרות להטיל פיקדון על מיכלי משקה, הוקמו במהלך שנות ה-90 שתי וועדות אשר בדקו את נזקי האריזות בישראל וכללו הצעות כלכליות לפתרון הבעיה. הוועדה הראשונה 'וועדת כסה', אשר הוקמה ב- 1994, במקביל להגשת

²⁰ דירקטיבה 62/94/EC עודכנה בשנת 2004

טיוטות הצעות החוק הפרטיות בנושא, בדקה את נושא "צמצום נזקי האריזות בישראל". הצעות הוועדה התמקדו בצורך ליצור מוטיבציות אצל יצרני ומשתמשי האריזות לצמצם את כמות האריזות ואת נפחן (אבן דן: 1997:6). וועדה זו לא המליצה בצורה חד משמעית על חקיקה של חוק פיקדון על מיכלי משקה אלא המליצה ליצור מנגנונים שיאפשרו ליזמים אפשרות מיחזור או שימוש חוזר בחומרי אריזה. הוועדה המליצה לנהל מו"מ עם תאגידי האשפה ברשויות המקומיות על הכוונת פסולת חומרי האריזה למיחזור או שימוש חוזר.

שנה אחר כך (1995), הוקמה 'וועדת מאפה' שבדקה גם היא את נושא הפיקדון והאריזות- הוועדה פעלה בהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד המסחר והתעשייה, המשרד לאיכות הסביבה, התאחדות התעשיינים ורשויות מקומיות. במסגרת הוועדה נבדק נושא תימרוץ מפעלי המיחזור, אגרות והיטלים. דו"ח הוועדה ניתח את התועלות והעלויות בהקמת מערך פיקדון על אריזות מיכלי משקה. הבדיקה הכלכלית בדו"ח הצביעה על כדאיות בהטלת פיקדון על כל סוגי מיכלי השתייה וכן המליצה על הפעלת מנגנון הפיקדון על ידי קרן אליה יחזירו היצרנים והיבואנים את הפיקדון.²¹ נציגי משרד האוצר, משרד התמ"ס והתאחדות התעשיינים הסתייגו מההמלצות בדו"ח בנושא הפיקדון על מיכלי שתייה. יחד עם זאת, דוחו"ת הוועדה הראו כי מתוך כלל האריזות, מיכלי המשקאות הינם גורם אשר ניתן לטפל בו בקלות יחסית במסלול הפיקדון. הגורמים שקידמו את חוק הפיקדון הדגישו את מסקנותיהן של הוועדות שעסקו בנושא ושהראו על כדאיות כלכלית ברמת המשק הלאומי בהטלת פיקדון על מיכלי משקאות (אבן דן: 1997:).

סוגיית חוק אריזות כללי מול חוק פיקדון מצומצם עלתה כחוט השני במהלך כל הדיונים על החוק. מצד אחד היא שימשה ככלי בידי המתנגדים לדחות את חוק הפיקדון בטענה כי יש ללכת לחקיקה רחבה יותר החלה על כל סוגי האריזות והינה חלק ממדיניות טיפול כללית בפסולת ומצד שני היה ברור שמדובר בתהליך שיקח זמן ממושך הרבה מעבר למה שמוגדר בוועדת התקינה שהתכנסה על מנת לדון בהצעת חוק האריזות. מאחר וניתנו דוגמאות לכך שקיימים חוקי פיקדון המשתלבים עם חוקי אריזות כוללים יותר, הדגישו תומכי החוק את חשיבותו של חוק הפיקדון כחוק חשוב ונחוץ ובעיקר כ"חיל חלוץ" במסכת "חקיקת פסולת" נרחבת אשר תסדיר את כלל הפעילויות בתחום הטיפול בפסולת מוצקה במשק.

3.4 שיטת הפיקדון כתמריץ להשבה ולעידוד מיחזור

יוזמי חוק הפיקדון וגם ניסוחו מצביעים על כך שמטרות החוק הן להוות תמריץ לניקוי רשות הרבים, קרי השטחים הציבוריים המלוכלכים מפסולת מיכלי המשקה, לעודד מיחזור היות והחוק מאפשר להפריד מזרם האשפה הכללי את מיכלי המשקה ומטרה נוספת היא צמצום כמות הפסולת המגיעה להטמנה.²²

21 מתוך דו"ח וועדת מאפה "הבדיקה הכלכלית מצביעה כי קיימת כדאיות בהטלת פיקדון על כל סוגי מיכלי השתייה. יש לציין כי תוצאה זו התקבלה תחת הנחות שמרניות ביותר... התחשבות בנתונים מצביע על כדאיות כלכליות גבוהה עוד יותר מהתוצאה שהתקבלה" מסקנות דו"ח וועדת מאפה, 1995
22 הצעת חוק המיחזור (היטל ופיקדון על אריזות) התשנ"ז- 1996. דברי הסבר.

מערכת החזר פיקדון הינה חלק מהכללים הכלכליים המהווים כלי מדיניות לטיפול בחלק מבעיות סביבה.²³ משמעות התמריץ הכלכלי הוא ביצירת כוחות שוק כלכליים, המשפיעים על העלויות והתועלות שקשורות לפרטים במשק והמביאים להתנהגות הרצויה מבחינה סביבתית הן של הצרכן הסופי והן של היצרן (סברטלוב 2004: 29). יוזמיו של החוק קיוו לחוקק חוק שיטפל בצורה מוסדרת בפסולת האריזות על ידי שימוש בכלי הפיקדון והיטל על אריזות שאינן מתמחזרות כתמריץ למיחזור. החוק קובע סכום שיגבה כפיקדון בעת רכישת מיכל משקה ובכך יוצר תמריץ כלכלי לצרכן להחזיר את המיכל. בנוסף, החוק משלב תמריצים נוספים כגון קנסות על היצרנים בגין אי עמידה ביעדי השבת המיכלים וכן היטל על אריזות אשר אינן ניתנות למיחזור.

חוק הפיקדון הוא אחד החוקים הראשונים בארץ אשר משלב את עקרון 'המזהם משלם' המהווה אחד מאבני היסוד של מדיניות סביבתית; העיקרון המאפשר לחברה לפצות את עצמה על העלויות של פעילות כלכלית שחלקן הן ישירות (איסוף פסולת וניקיון ברשות הרבים) וחלקן הן חיצוניות ומשקפות את הנזקים הסביבתיים הנוצרים בניצול חומרי גלם - אותן תוצאות לוואי שליליות, המתבטאות בזיהום אוויר או הרס וניצול משאבי טבע (פלביץ, 1998: 14-15). יישום העיקרון מביא את המזהם להפנמת הנזקים הנגרמים לסביבה על ידו ועל ידי כך להפחתת הזיהום והעלויות לסביבה ולחברה. העיקרון מתייחס גם לצרכן וגם ליצרן אשר לשניהם יש חלק בזיהום והוא מטיל את האחריות על מי שבסופו של דבר מרוויח מייצור הבקבוקים. חוק הפיקדון עונה על עיקרון זה משום שהוא מקנה ערך כלכלי למיכל המשקה ולראשונה מגדיר "מחיר" ואחריות על מוצרים המשווקים וגורמים לזיהום ולנזקים סביבתיים. חוק הפיקדון למעשה הראשון אשר אילץ ענף תעשייתי כלשהו בישראל לטפל בפסולת שהוא מייצר.²⁴

אחת מתוצריו הנלווים של חוק הפיקדון הוא היותו חוק המאפשר לציבור להשתתף ולקחת חלק בפעילות הסביבתית. נקיטה במנגנון של תמריץ כלכלי משנה את המחיר היחסי של מיכל המשקה כדי לעודד השבה ומיחזור ומאפשר "הנעה לפעולה" של האוכלוסייה, הן כתוצאה מנתינת ערך לפסולת והן בשל היכולת הטכנית של האזרח להשתתף בפעילות להגנה על הסביבה. בכך למעשה מוגדרת מטרה נוספת בחוק הפיקדון והיא מטרה חינוכית וציבורית. יישומו של החוק על ידי הצרכן הסופי תורם להגברת המודעות והחינוך לשמירה על משאבי טבע. כך לדוגמה מציין פרופסור אלון טל, אחד מיוזמי הצעת החוק: "חוק הפיקדון הוא חוק חשוב מאחר והוא מאפשר לציבור להיות מעורב. החוק מאפשר להתגייס בקלות ולהסביר שיש לנו כמות מוגבלת של משאבי טבע ואנחנו חייבים לשמור עליהם לדורות הבאים ולכן אנחנו ממחזרים. החוק עצמו נותן פלטפורמה להשתתף".²⁵ חשיבותו של החוק להטמעת הרגלים בקרב הציבור צוינה על ידי השחקנים השונים מהמערכת הפוליטית ומהחברה האזרחית.²⁶

23 שימוש בתמריצים כלכליים כמו סובסידיות, מיסוי ירוק, מענקים וכדומה... יכולים להפחית את הכדאיות הכלכלית של פגיעה בסביבה. בישראל כמעט לא נעשה שימוש בתמריצים מסוג זה. מתוך אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 'כלי מדיניות לטיפול בבעיות סביבה', http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/BOOK_SVIVA/CHAPTER_B

24 חוק 'המזהם משלם' אושר על ידי הכנסת רק ביולי 2007. עקרונות החוק קושרים בין האחראיים על הזיהום לתוצאות הפגיעה על הסביבה באמצעות הגברת מנגנוני הענישה. ראה חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008

25 ראו עמ' פרופ' אלון טל מייסד אדם טבע ודין ויוזם חוק הפיקדון, 3.3.2008

26 כך למשל מצינת כלכלנית רותי זמיר מארגון אדם, טבע ודין: "יש לחוק הזה משמעות מאד חשובה מבחינה חינוכית... ברגע שאנו מתחילים את התהליך עם תמריץ כלכלי, אנו מרגילים אנשים להיות אחראים על הפסולת שהם מייצרים ומרגילים אותם לקונצפט שמי שצורך משהו יוצר איזו שהיא פסולת - הוא אחראי עליה. זה מהלך, שיכול להתניע את כל מערכי החינוך האחרים". מתוך: ישיבת וועדת הכלכלה, 15.12.1999, עמוד 31

כאמור, פסולת מכלי משקה היא סוג של פסולת ביתית ופסולת אריזות, אך יש מדינות שבהן היא מטופלת בנפרד. הסיבות להבחנה בין מכלי משקה לשאר האריזות הן: מכלי משקה נמצאים ברשות הרבים יותר מאריזות אחרות, ועל כן חוקי פיקדון מביאים לידי הגברת האיסוף שלהם מרחובות הערים, מפארקים ומחופי הים; מכלי משקה הם חומר גלם בעל ערך ונקי יחסית לאריזות אחרות, וקל לאוספו ולמחזרו. על כן חוקי פיקדון עשויים להגביר את שיעור המיחזור וההשבה; חוקי פיקדון מעודדים מילוי מחודש של בקבוקי משקה במדינות רבות באירופה (טל, 2007).

3.5. מדיניות וחקיקה קיימת בתחום הפסולת המוצקה והמיחזור

בתקופה בה נידון חוק הפיקדון על מיכלי משקה, שקד המשרד לאיכות הסביבה על גיבוש עמדה ומדיניות בנושא הטיפול בפסולת מוצקה. בתקופה זו החלו מקבלי ההחלטות בתחום ניהול הפסולת בישראל להפנים את ההשפעות השליליות של ההטמנה ולכלול אותן במערכת השיקולים הכלכלית.

התשתית למשק הפסולת בישראל הונחה בתכנית מתאר ארצית לסילוק וטיפול באשפה (תמ"א 16). גיבושה של תכנית זו כאסטרטגיה מקיפה לטיפול בפסולת בישראל ארך זמן רב והחל עוד במהלך שנות ה-70 ורק בשנת 1989 קיבלה את אישור הממשלה. תמ"א 16 מגדירה רק את מיקומם וקיבולתם של אתרי הטיפול, הסילוק ואיסוף האשפה. המשרד לאיכות הסביבה החל לפעול במהלך שנת 1991 להעלאת המודעות ולחזוק יכולתו המקצועית והאכיפתית בתחום (קדמי, 2006).

נושא הטיפול באתרי הפסולת זכה לתשומת לב מצד המשרד ושריו ובשנים 1993–1999 התמקדה מדיניות המשרד ואף נחלה הצלחות בהסדרת נושא אתרי הפסולת והכנסת ישראל לעידן הטיפול הסביבתי והמתקדם בפסולת. המשרד עסק בעיקר בטיפול באתרי הפסולת המרכזיים, סגירת מאות אתרים פראיים, פעילות לסגירת אתר חיריה ומציאת אתר חלופי, קביעת תקנים סביבתיים למפעלי פסולת ותקנים לביצוע (Nissim, 2005).

התיחסות מוסדית רשמית לקבלת גישת הטיפול המשולב לפסולת, ניתן כאמור, לראות בהחלטת הממשלה משנת 1994 בנושא מיחזור חומרי פסולת וסילוק אשפה. ההצעה מתייחסת, מלבד אימוץ גישת הטיפול המשולבת בפסולת מוצקה, לצורך בקידום חקיקה בתחום הפסולת, הכוללת: פיקדון, איסור כניסת מרכיבים נפחיים לאתרי סילוק, סימון מוצרים והיטל על אריזות.²⁷

אחד החוקים אשר מהווים רקע ובסיס להתייחסות במהלך התגבשות חוק הפיקדון הם חוק שמירת הניקיון (היטל שמירת הניקיון), התשמ"ד 1984, שחוקק במטרה לצמצם את כמות הפסולת המושלכת במקומות ציבוריים תוך הגדרת אחריות ועונשים לעניין השלכת פסולת מסוגים שונים. החוק קובע מנגנונים לצמצום הפסולת המועברת להטמנה ובין היתר קובע כי על המשרד לאיכות הסביבה לקבוע היטל הטמנה שישקף את העלות הכלכלית האמיתית של ההטמנה- השיטה הנהוגה בישראל לטיפול בפסולת עירונית מוצקה. החוק מסמך את השר לאיכות הסביבה כממונה על ביצוע החוק להתקין תקנות למניעת לכלוך ברשות

27 החלטת ממשלה מספר 246 מיום 1.1.1994

הרבים. בהתייחס לפסולת מיכלי המשקאות, קובעות תקנות שמירת הניקיון משנת 1987 היטל על יצרנים ויבואנים של מיכלים למשקאות.²⁸ ההכנסות מההיטל משולמות לקרן לשמירת הניקיון אשר מטרתה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה.²⁹

על אף כוונות המחוקק, החוק לא שיפר את מצב הניקיון ברשות הרבים ורבים הטיעונים, בעיקר ממקבלי ההחלטות ביניהם יוזמי חוק הפיקדון, על כך שהמטרה בהיטל על היבואנים והתעשיינים על מיכלי המשקאות למעשה אינה מושגת.³⁰ על הקשר בין חוק הניקיון לחוק הפיקדון ותחושה של מעצבי המדיניות כי יש צורך בחקיקה נוספת שתטפל בבעית הפסולת ברשות הרבים ניתן ללמוד מדבריה של רותי רוטנברג המשפטנית שליוותה את חקיקת חוק הניקיון ואח"כ את תהליך התגבשות חוק הפיקדון: "ב-1984 כשחוקקנו חוק לשמירה על הניקיון בפעם הראשונה זוהו מיכלי המשקה כגורמי זיהום ברשות הרבים. נקבע היטל על מיכלי המשקה. ההיטל על היצרנים ועל היבואנים בניסיון לצמצם במקור. הכסף הועבר לקרן ושימש למטרות טיפול בפסולת. זה לא ענה על הצרכים של איכות הסביבה מבחינת שינוי התנהגות הציבור. לא היה בזה שום תמריץ. על בסיס זה התלבש חוק הפיקדון שנתן ערך כלכלי למיכל"³¹

חקיקה נוספת קיימת הנוגעת לטיפול בפסולת מוצקה ומהווה רקע רלוונטי לחוק הפיקדון הוא **חוק המיחזור** אשר אושר ונכנס לתוקף ב-1993.³² חוק זה נתן בידי השר לאיכות הסביבה את הסמכות להתקין תקנות וצווים, לרבות תקנות הקובעות יעדי מיחזור. החוק אשר, כאמור נחקק ב-1993 בוצע באופן חלקי ומוגבל והשלב הראשון ביישום החוק בתקנות מחייבות התעכב זמן רב. במרץ 1998 אושרו תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור) התשנ"ח 1998. על פי תקנות אלה על רשויות מקומיות לפעול להפחתה הדרגתית של הפסולת המיוצרת בתחומן והמועברת לסילוק. זאת, תוך קביעת יעדי הפחתה הדרגתיים- מ 10% תוך פרק זמן קצר ועד להפחתה של 25% כיעד לשנת 2007 (במקביל למימון ממשלתי ששימש תמריץ לרשויות המקומיות).³³

נושא חוק המיחזור עלה בדיונים על חוק הפיקדון וגם לגביו נשמעו טענות על קושי ביישום ובביצוע כתוצאה מאי מתן ערך כלכלי לפסולת על סוגיה השונים. אומר יו"ר וועדת הכלכלה ח"כ אמנון רובינשטיין "יש לנו חוק מיחזור, שלא מתבצע, בין השאר משום שאין תמריצים למיחזור. אני רואה את החוק הזה ... (הפיקדון). כתמריץ להקטנת כמות האשפה, לניקיון רשות הרבים, וגם כתמריץ לנושא המיחזור, שבו מטפל חוק אחר ... אני חושב שכאשר נותנים ערך לפסולת, יש בהחלט אפשרות שמיחזור יגדל בישראל".³⁴

28 שיעור ההטל: כדלהלן: יצרנים מחויבים בהיטל של 0.25% מסך המכירות של מיכלים למשקאות ויבואנים מחויבים בהיטל של 0.25% מערך היבוא של מיכלים למשקאות. על מיכלי משקאות לשימוש חד פעמי המיובאים כאשר הם מלאים במשקה, מחויב היבואן לשלם סכום קבוע, בהתאם לסוגי המיכלים. מתוך: תקנות שמירת הניקיון (היטל לשמירת הניקיון), התשמ"ז 1987

29 מטרות הקרן כפי שמפורטות בחוק הן: "לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה ובכלל זה לשמירה על הניקיון, למניעת השלכת פסולת וטיפול בפסולת, למיחזור, למניעת מפגעים, למניעת שילוט בלתי חוקי... וכן להגנה על הסביבה החופית... למניעת פגיעה בה ולשיקומה". מתוך: חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (תיקון התשס"ז)

30 למשל דבריו של יו"ר וועדת הכלכלה, חבר הכנסת אמנון רובינשטיין בוועדת הכלכלה 27.07.98 עמוד 30

31 ראיון עם רותי רוטנברג, לשעבר היועצת המשפטית במשרד לאיכות הסביבה, 7.8.2008

32 חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור התשנ"ג-1993

33 תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת) התשנ"ח 1998

34 אמנון רובינשטיין בדיוני וועדת הכלכלה : 27.07.98, 3.11.1998

על אף החקיקה הקיימת ולמרות ההכרה בחשיבות מציאת הפתרון לטיפול בפסולת מוצקה לא גובשו בשנים בהן גובש חוק הפיקדון, כלי מדיניות להתמודדות עם מכלול בעיית הפסולת. העדר מדיניות מוכתבת הנוגעת לכלל תחומי הפסולת ובפרט לפסולת אריזות שבתוכן מיכלי המשקאות, הותירה את הזירה פתוחה להתדינות של הגופים השונים על החוק, היקפו ומהותו.³⁵

3.6. גלגולו החקיקתי של חוק הפיקדון

זיהוי בעיית פסולת האריזות כקטגוריה להתייחסות במדיניות הטיפול בפסולת החלה כבר בתחילת בשנים 1992 ו-1993 עם הגשת הצעות חוק פרטיות על ידי חברי הכנסת דדי צוקר ואברהם פורז. שתי ההצעות שמהותן היתה הצעה לקבוע פיקדון והיטל על אריזות, קודמו על ידי שחקנים בעלי עניין סביבתי אשר ראו בחקיקה זו כלי אפקטיבי לקידומה של מדינת ישראל ליעד של הקטנת כמויות הפסולת האדירות המגיעות להטמנה וכן ליצירת סביבה נקיה יותר.³⁶

מאחר והחקיקה לא עברה לקריאה ראשונה בכנסת ה-13, החל תהליך החקיקה מחדש בכנסת ה-14 לאחר איחודן של שתי הצעות החוק להצעת חוק פרטית אחת שהוגשה על ידי חברי הכנסת דוד צוקר, אברהם פורז, מרינה סולודקין ואליעזר זנדברג. הצעת חוק ששמה "הצעת חוק המיחזור (היטל ופיקדון על אריזות) התשנ"ז-1996. למרות התנגדות הממשלה הצעה זו עברה בקריאה טרומית באותו החודש והועברה לדיון בוועדת הכלכלה לקראת קריאה ראשונה.³⁷

לאחר שעבר החוק בהצעה טרומית, התקבלה החלטת ממשלה על הקמת וועדה בין משרדית שתגבש עמדה בנושא החוק.³⁸ הוועדה לא הצליחה להגיע להמלצה המקובלת על כל המשתתפים בה והממשלה המשיכה להביע עמדה המתנגדת לחוק. להצעת החוק התנגדו משרדי התמ"ס והאוצר על רקע כלכלי ובטענה כי לא התקיימה בדיקה כלכלית שמחשבת את עלויות האיסוף ועלויות המיחזור אשר יותירו בסופו של דבר זרמים ברי מיחזור מבלי שמישהו יוכל למחזר אותם. להצעה התנגדו גם התאחדות התעשיינים, יצרני המיכלים, משרד הבריאות וגורמים כלכליים נוספים.

במהלך שנת 1998 התקיימו חמישה דיונים רשמיים בוועדת הכלכלה על תוכן החוק והכנתו לקריאה ראשונה. בדיונים על החוק השתתפו נציגים ממשרדי הממשלה השונים בניהם משרדי האוצר, המשפטים, התעשייה והמסחר, איכות הסביבה וכן השתתפו נציגי ארגונים ירוקים, ארגוני צרכנות, נציגי חברות משקאות והתאחדות התעשיינים. הדיונים כללו, החלפת מסמכים, הצגת סקרים ובדיקות, שיחות בין נציגי

35 לעומת זאת במהלך השנים 2004-2008 המשיכה להתגבש מדיניות מוסדרת בנושא באה לידי ביטוי ב: אישור תכנית אב לפסולת מוצקה (2006), אישור תקנות היטל הטמנה (2007), חקיקת חוק 'המזהם המשלם' (2008).

36 מתוך מסמך עמדה של עמותת אדם טבע ודין "חוק הפיקדון- עמדתה התומכת של אדם טבע ודין", יולי 1998. ההצעה הראשונה קודמה על ידי פורז בעידוד של הלוביסט הסביבתי דניאל מורגנשטרן והצעה השנייה קודמה על ידי דדי צוקר בתמיכת דר' אלון טל שכהן כמנכ"ל עמותת אדם טבע ודין- ראה בפרק מספר 6.3.1 על ארגוני הסביבה ותומכי חוק הפיקדון.

37 דיון מוקדם על הצעות חוק של חברי כנסת, הצעת חוק פ/922, הצעת חוק המיחזור (היטל ופיקדון על אריזות), התשנ"ז-1996, 19.11.97, 38 החלטת ממשלה מספר 2903 מיום 4.12.97, שכוללת נציגים מהמשרד לאיכות הסביבה, משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד התמ"ס. מתוך אתר המשרד להגנת הסביבה

המגזרים השונים, הפעלת לחצים מהגופים בעלי האינטרס על מקבלי ההחלטות ונסיונות שכנוע מצד מקבלי ההחלטות בניהם חברי כנסת ויושבי ראש וועדות.³⁹

במהלך הדיונים שינה המשרד לאיכות הסביבה את עמדתו מתמיכה בחוק לעמדה המתנגדת לחוק ותומכת בהחלת חקיקה נרחבת יותר על פסולת אריזות. על אף הארכה שניתנה למשרדים להכין הצעה מגובשת כחלופה לחוק הפיקדון (חוק אריזות רחב), לא הוגשה הצעה ברת יישום וחוק הפיקדון במתכונתו המצומצמת המשיך להיות נושא הדיון בוועדה.

במהלך הכנת החוק לקריאה ראשונה, עם התגבשות ההכרה כי החוק יעבור בצורה כלשהי למרות התנגדות הממשלה והמשרדים השונים, הוחלט למקד את החקיקה בפיקדון על מיכלי משקה ולא על אריזות כפי שהגדירה הצעת החוק המקורית.⁴⁰

בדצמבר 1998 עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה בכנסת על אף התנגדות הממשלה. התנגדות הממשלה שבאה לידי ביטוי בדברי השר לאיכות הסביבה אז מר רפאל איתן, היתה על בסיס היותו של החוק חלקי מאוד ולא נותן מענה לבעיית פסולת האריזות בכלל. השר התנגד וביקש להמתין עד לגיבוש אותה הצעה חלופית שהוזכרה כבר במהלך הדיונים הקודמים על ידי המשרד בשיתוף עם גורמים מהתעשייה ומשרדי ממשלה נוספים.⁴¹ לאחר אישור הצעת החוק בקריאה ראשונה, הועברה ההצעה לדיונים בוועדת הכלכלה לקראת קריאה שנייה ושלישית. במהלך שנה נוספת, במושב הרביעי של הכנסת הארבע עשרה, התקיימו עוד שני דיונים על תוכן החוק בוועדת הכלכלה. וועדת התקינה שהוקמה לגיבוש חוק אריזות לא הגישה חלופה למדיניות כוללת המטפלת בכלל פסולת האריזות. החוק עבר בקריאה שנייה ושלישית באפריל 1999.

הנוסח הסופי שהתקבל היה תולדה של פשרות רבות: פשרה בנושא סכום הפיקדון על מיכלי המשקה שנקבע על 25 אגורות למיכל, אי הכללת הבקבוקים מעל ליטר וחצי, ביטול ההיטל על מיכלים אשר אינם ברי מיחזור והגדרת גודל העסק אשר מחויב בקליטת הבקבוקים הריקים והחזרת הפיקדון.⁴²

גם לאחר חקיקת החוק נמשכו המשאים והמתנים בין כל הגופים האינטרסנטים שהיו מעורבים בחקיקה, על המנגנון שאמור לטפל באיסוף וקליטת המיכלים ומיחזורם, החזר פיקדונות ומידת האחריות המוטלת על היצרנים, היבואנים ורשתות השיווק.

הסכמת כל הגורמים על מנגנון התפעול התקיימה באוגוסט 2000 לאחר דיונים מפרכים על דרך הפעלת החוק ומידת האחריות על היצרנים והמשווקים. במסגרת תיקוני החוק וקביעת מנגנון הפעלתו הוקם תאגיד איסוף מיכלי משקה בע"מ- אל"ה, בו חברות יצרניות ויבואניות המשקאות הגדולות בישראל.

³⁹ מלבד הדיונים הרשמיים התקיימו דיונים ושיחות בין יוזמי החוק למתנגדים ולתומכים במסגרות לא רשמיות כמו למשל, שיחות של יושב ראש הוועדה עם התעשיינים, שיחות בין הגופים הירוקים למשרד לאיכות הסביבה – כפי שעולה מראיונות עם יוזמי החוק והשחקנים המעורבים בגיבושן.
40 שם החוק שונה לחוק הפיקדון על מיכלי משקה תוך קבלת ההסתייגויות המוציאות את השקיות, מוצרי החלב ומיכלי המשקה הגדולים מליטר וחצי. ראה דיון בוועדת הכלכלה 03.11.1998, עמודים 10-15.
41 דברי השר לאיכות הסביבה מר רפאל איתן במליאת הכנסת, פרוטוקול הצעת חוק הפיקדון על מיכלי משקה – התשנ"ט 1998, (קריאה ראשונה) עמודים: 261-262.
42 גודל העסק נקבע ל 28 מ"ר, אלא אם העסק מצוי בתחום חוף הים, שמורת טבע, גן לאומי, גן ציבורי או מגרש ספורט. מתוך: חוק הפיקדון על מיכלי משקה, התשנ"ט-1999 סעיף 6 (ג).

מטרתו של התאגיד, בהתאם להוראות החוק, היא הקמה והפעלה של מנגנון לביצוע הוראות חוק הפיקדון לעניין החזרי הפיקדונות, איסוף מיכלי משקה, מיחזורם וביצוע פעולות אחרות שמטרתן קידום האיסוף והמיחזור.⁴³ התאגיד הקיים הינו התאגיד היחיד אשר הוכר על ידי השר לאיכות הסביבה. מאז ועד היום תאגיד זה הוא הגוף היחיד אשר מחויב לאסוף ולעמוד ביעדים כפי שנקבע בחוק הפיקדון, והוא (ולא יצרני ומשווקי המשקאות) הגוף אשר נדרש לשלם קנסות על אי עמידה ביעדי האיסוף שנקבע. חוק הפיקדון נכנס לתוקף באוקטובר 2001 לאחר ארבע דחיות לתחילת יישומו. תהליך עיצוב החוק, העברתו והוצאתו לכדי יישום מורכב מגורמים רבים ושונים להם היה חלק בהתגבשותו בזירה הפוליטית.

תהליך התעצבותו של חוק הפיקדון כפי שעולה מתאור העובדות והרקע לחוק, משלב גורמים ושחקנים שונים ביניהם שחקני מדינה כמו: שרים, חברי כנסת ודרג מנהלי, ושחקני החברה האזרחית ביניהם ארגונים לא ממשלתיים ושחקנים מהמגזר הפרטי המעורבים ומשפיעים על עיצוב המדיניות.

השאלה העולה מתאור החוק והרקע להתעצבותו היא מה הניע את שינוי המדיניות (שבא לידי ביטוי בחקיקה) וכיצד היחסים ושינוי במעמדם של השחקנים השונים- שחקני המדינה ושחקני החברה האזרחית השפיעו על תהליך עיצוב המדיניות ועל התגבשותו של החוק.

הפרק הבא מגדיר את השערות המרכזיות של המחקר הנגזרות מלמידת המקרה והסקירה התאורטית ומשמשות כבסיס למערך המחקר ובחירת השיטה ואופן איסוף הממצאים.

43 חוק הפיקדון על מיכלי משקה, התשנ"ט-1999, סעיף 8 (א), תאגיד המיחזור (תיקון התש"ס, מס' 2).

4. השערות המחקר

המחקר בוחן את הליך עיצוב חוק הפיקדון בישראל כדוגמא לשינוי שחל במדיניות הסביבתית בישראל בשנות התשעים ועד שנות האלפיים הראשונות. כפי שמלמד הרקע העובדתי, חוק הפיקדון מבטא שינוי במדיניות הטיפול בפסולת בכך שהוא לראשונה נותן ערך כלכלי לקטגוריה מסוימת מפסולת האריזות ומערב בכך הן את הצרכן הסופי והן את יצרן המשקאות. לחוק השלכות סביבתיות, כלכליות ופוליטיות אשר כרוכות מחד בהשקעת משאבים והערכות של שחקני המדינה ושל שחקנים מהמגזר העסקי ומהתעשייה המושפעת ישירות מהמדיניות. השחקנים מהמגזרים השונים המעורבים בתהליך המדיניות, מושפעים מהשינוי שכרוך בחקיקה כאשר לחלקם מהווה המדיניות פגיעה במובן הערכי, הכלכלי והפוליטי ועבור חלקם מהווה השינוי הישג פוליטי, ערכי וסביבתי.

השערת המחקר המרכזית בעבודה מבוססת על גישתו של סבטייה לפיה מדיניות מתעצבת כתוצאה מקונפליקט בין קואליציות שונות המורכבות משחקנים (יחידים או ארגונים) בעלי השקפה דומה על המדיניות המועדפת. (Policy beliefs) קואליציות אלו פועלות בתאום מסוים לאורך זמן בתוך תת מערכת מדיניות במטרה להשפיע על התהליך ועל תוצריה. בהתייחס לנושא המחקר **ההשערה היא כי** תהליך עיצוב חוק הפיקדון במהלך שנות התשעים התעצב כתוצאה מחיכוך מתמשך בין שתי קואליציות עיקריות אשר לשחקני כל אחת מהן השקפה דומה על פתרון המדיניות המועדף וכל אחת מהקואליציות פועלת לאורך זמן באסטרטגיה מובנת על מנת להשיג את יעדיה. שינוי המדיניות נבחן כהליך הנובע משינויים ביחסי הכוחות בין הקואליציות שתמכו והתנגדו לחוק הפיקדון.

לקואליציה התומכת בחוק הפיקדון (להלן הקואליציה הסביבתית) השתייכו ארגוני הסביבה ביניהם החברה להגנת הטבע, אדם טבע ודין ופעולה ירוקה, אנשי סביבה עצמאיים וכן גם חברות פרטיות כמו סודה קלאב אשר החוק התאים לתפיסת עולמם ולאינטרסיה העסקים. בין שחקני המדינה שלקחו חלק בקואליציה שתמכה בחוק נמנים חברי כנסת אשר ייצמו ופעלו לקידום החוק, חלק מהפקידות במשרד להגנת הסביבה (בעיקר בשלבים הראשונים) ושרי המשרד לאיכות הסביבה שתמכו בחוק. מאידך, הקואליציה המתנגדת למדיניות הפיקדון (להלן הקואליציה העסקית- כלכלית), כוללת שחקנים מהמגזר הפרטי ביניהם חברות המשקאות, חברות לייצור בקבוקים, רשתות המזון ובעלי מרכולים וכן איגודים המייצגים את המגזר הקמעונאי והצרכני כמו: אגוד לשכות המסחר, התאחדות התעשיינים, איגוד הצרכנים העצמאי, המועצה לצרכנות והתאחדות הסוחרים. בקואליציה זו נכללים שחקני מדינה שהתנגדו לחוק בניהם: חברי כנסת מסיעות שונות (בעיקר העבודה וש"ס), פקידות בכירה במשרד לאיכות הסביבה ומשרדי ממשלה (המשרד לאיכות הסביבה, משרד האוצר) אשר החקיקה היוותה עבורם שינוי מדיניות נקודתי בעל השלכות כלכליות ופוליטיות.

תת השערה המשלימה את ההשערה המרכזית במחקר מתבססת על גישת רשתות המדיניות אשר בניגוד לגישת קואליציות הסנגור המתייחסת למערכת הערכים של השחקן הבודד כמפתח לניתוח התהליך, מקנה חשיבות יתרה לניתוח היחסים בין השחקנים כהסבר לתהליך שינוי המדיניות. הגישה מסבירה את עיצוב המדיניות כתהליך המושפע ממערכת הקשרים והיחסים בין השחקנים השונים

מהממשל לבין שחקנים מחוץ לממשל כגון קבוצות אינטרס שעניין המשותף הוא עיצוב מדיניות בתחום מסוים (Rhodes & Marsh, 1992:4; Jordan & Schubert, 1992: 10). בהתאם לגישה זו ההשערה היא כי עיצוב המדיניות והתגבשות חוק הפיקדון המבטא שינוי במדיניות, הינם פועל יוצא של הקשרים ומערכות היחסים בין השחקנים המעורבים ושינוי במעמדם של אלו ברשת המדיניות. שינוי במעמד השחקנים ובקשרים בניהם משנה את יחסי הכוחות בין הקואליציות ומשפיע על תחולת המדיניות והיקפה. במקרה הנחקר תהליך עיצוב מדיניות הפיקדון מושפע מהיחסים בין שחקני החברה האזרחית קרי המגזר העסקי והארגונים הסביבתיים המעורבים בתהליך לבין שחקני המדינה ברשות המבצעת והמחוקקת. השינויים שחלו במעמדם של הארגונים הסביבתיים ואופי פעילותם אל מול ייתר השחקנים בזירת המדיניות, השפיעו על תהליך עיצוב המדיניות ועל שינויה. עיצוב המדיניות מושפע מהגורמים הבין אישיים המעורבים בתהליך וממערכת הקשרים שחלקם פורמלים וחלקם בלתי פורמלים בין מקבלי ההחלטות לבין נציגי קבוצות האינטרס המעורבות בתהליך המדיניות.

השערה מפורטת הנגזרת מגישת קואליציות הסנגור היא כי השינוי בעמדות הקואליציות וביכולת להגיע להסכמה על המדיניות ושינויה, נובע מתהליך לימוד מדיניות (policy learning). מסגרת קואליציות הסנגור מניחה כי תהליך זה הינו חלק מהגורמים לשינוי מאחר והשחקנים המרכיבים את הקואליציות הם בעלי דחף מתמשך לחקר ולמציאת עובדות חדשות, טיעונים חדשים, אסטרטגיות וטקטיקות שיכולות להוציא לפועל את מערכת האמונות לתכנית מדיניות. הטענה על פי גישה זו היא כי הקונפליקט בין הקואליציות יכול להוביל לשינויים בנושאים משניים ופחות ערכיים. ההשערה במחקר זה כי בתהליך עיצוב מדיניות חוק הפיקדון התרחש 'לימוד מדיניות' אשר הביא את שתי הקואליציות להתפשר על היבטים משניים במדיניות אולם מערכת ההשקפות הערכיות, קרי אמונות הליבה של שתי הקואליציות, נשארה יציבה. (Sabatier, 1993:42-43).

4.1. מודל קואליציות סנגור- חוק הפיקדון

מודל קואליציות הסנגור המוצג בתרשים מספר 1 משמש כתבנית לבחינת השערות המחקר ולהצגת תמונת המחקר ושילובם של השחקנים השונים בתהליך. התרשים כולל את כל המשתתפים והשחקנים הלוקחים חלק בעיצוב המדיניות.

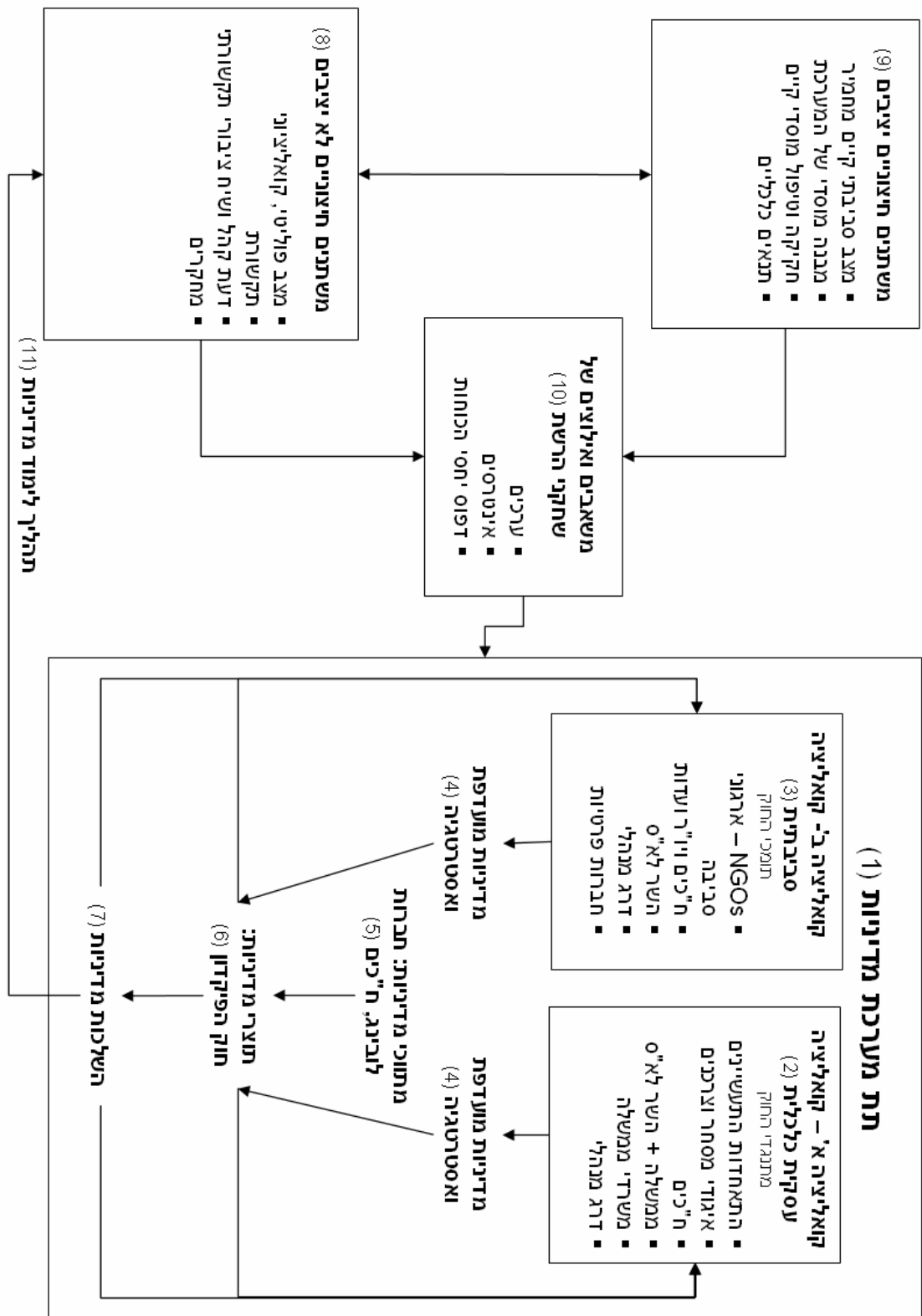
בסיס המודל מניח את קיומן של שתי קואליציות סינגור הפועלות בתת מערכת מדיניות (1) ומורכבות משחקני מדינה ושחקני החברה האזרחית החולקים השקפה נורמטיבית דומה ביחס לנושא המדיניות ופועלים בתאום. לשתי הקואליציות, זו התומכת בחקיקה- הקואליציה הסביבתית (3) וזו המתנגדת לה – הקואליציה העסקית כלכלית (2), מדיניות מועדפת ואסטרטגיה המורכבת מדרכי פעולה לשכנוע והשגת תמיכה והשפעה בעיצוב המדיניות (4). מסגרת קואליציות הסנגור כוללת התייחסות ל"מתווכי מדיניות" (policy brokers) (5) שהם שחקנים המשמשים כמתווכים בין הגישות השונות בתהליך גיבוש חוק

הפיקדון. תוצר המדיניות (6) קרי חוק הפיקדון שהתקבל ב 1999 משפיע על המשך שלבי יישום החוק ועל היזון חוזר לכלל המערכת ולהשפעה על המשך עיצוב המדיניות (7).

צידו השמאלי של התרשים מציג את המשתנים שתי קבוצות של משתנים חיצוניים- האחת משתנים יציבים יחסית (9) והשניה משתנים דינמיים יותר (8) שהם בעלי השפעה על תת מערכת המדיניות, על היחסים בין הקואליציות ועל שינוי המדיניות והתגבשות החוק. משתנים חיצוניים אלו משפיעים על יחסי הכוחות ועל מערכת האילוצים והמשאבים של תת מערכת המדיניות (10). תפיסת תהליך הלמידה במסגרת קואליציות הסנגור מבוסס על משוב מהחלטות ואירועים פוליטיים במהלך תהליך עיצוב המדיניות (11)

גישת **רשתות המדיניות** אשר אינה מצוינת בתרשים המודל, הינה מרכיב חשוב להבנת מורכבות התהליך ולניתוח הקשרים ויחסי התלות בין השחקנים השונים ובין שתי הקואליציות המעורבות בתהליך המדיניות. ניתן לזהות את הקואליציות מאורגנות בצורה טובה ומתחרות על נושאים המקושרים לתת מערכת מדיניות. יחד עם זאת, ערכים והשקפות מתחרות אינן מספיקים על מנת להבין את תהליך המדיניות. שיטת המחקר וניתוח השחקנים במסגרת המחקר ישלבו התיחסות לפרמטרים כמו אינטרסים, מעמדם של השחקנים ברשתות המדיניות וקשרים בלתי פורמלים בין המגזרים השונים המשתנים במהלך תקופת עיצוב המדיניות. גורמים אלו אינם מצוינים במודל אולם הם חלק מתמונת המחקר ומהמשתנים הנבדקים.

4.1.1. תרשים מספר 1- מסגרת קואליציות סנגור- חוק הפיקדון



4.1.2 הסבר על מרכיבי מודל קואליציות הסגור בתהליך עיצוב חוק הפיקדון

1. **תת מערכת מדיניות בנושא חוק הפיקדון** - תת מערכת מדיניות מתייחסת לקבוצת שחקנים (אנשים או ארגונים) מכל רמות הממשל, החברה האזרחית והפקידות הציבורית הפועלים בקביעות משך תקופה להשפיע על מדיניות בתחום מסוים (Sabatier & Jenklins: 119, 135).

2. **קואליציה א'** - קואליציה עסקית- כלכלית (מתנגדים לחוק הפיקדון) - התעשיינים ובמיוחד יצרני המשקאות ואריזות המשקה שיוצגו על ידי התאחדות התעשיינים; רשתות השיווק (שופר סל, קו אופ, ריבוע כחול קלאב מארקט); המסחר הקמעונאי - מיוצג על ידי איגוד לשכות המסחר, התאחדות הסוחרים; ארגוני צרכנות: המועצה לצרכנות, איגוד הצרכנים העצמאי; חברי כנסת מתנגדים: ש"ס, עבודה; דרג מנהלי- נחמה רון (מנכ"לית המשרד), יוסי ענבר (סמנכ"ל תשתיות) רפרנט משרד האוצר, ממשלה (עמדת ממשלה רשמית) ומשרדי הממשלה- האוצר, המשרד לאיכות הסביבה, הבריאות, התעשייה והמסחר, השר לא"ס - רפאל איתן.

3. **קואליציה ב'** - קואליציה סביבתית (תומכי ומקדמי חוק הפיקדון) - ארגונים לא ממשלתיים: החברה להגנת הטבע, אדם טבע ודין, המועצה לישראל יפה, פעולה ירוקה, מגמה ירוקה, חוגי סיירות; חברות מסחריות מתעשיית המשקאות - חברת סודה קלאב; חברי כנסת יוזמי חוק הפיקדון- דוד צוקר, אברהם פורז, מרינה סלודקין ומודי זנדברג חברי הכנסת נוספים התומכים בחוק - ח"כ אמנון רובינשטיין - יו"ר וועדת הכלכלה, וחכמים נוספים; דרג מנהלי- פקידות במשרדי הממשלה- רותי רוטנברג, רומי אבן דן, אילן ניסים, יצחק גורן; שרי ממשלה - המשרד לאיכות הסביבה: דליה איציק, צחי הנגבי.

4. **מדיניות ואסטרטגיות המעודפות על ידי כל אחת מהקואליציות** - לדוגמה קואליציה תומכת (3) בעד החלת החוק על כל מיכלי המשקה ואחריות הפחתה ואיסוף על יצרני המשקאות. האסטרטגיה- הקמת פורום משותף, תאום, שימוש בתקשורת, הצגת מחקרים.

5. **מתווכי מדיניות** - פועלים למיתון הקונפליקט בין הקואליציות ומציאת פשרה מתקבלת - חברות לובינג המייצגות את המגזר העסקי ופורום חוק הפיקדון (פוליסי, לרנר, לובי ירוק); חברי כנסת מקדמי החוק- אמנון רובינשטיין, אברהם פורז

6. **תוצרי המדיניות**- נוסח חוק הפיקדון בשלבים השונים של עיצוב המדיניות.

7. **השלכות מדיניות**- התמודדות עם נוסח החוק לקראת יישומו למשל הקמת תאגיד המיחזור

8. **משתנים חיצוניים לא יציבים המשפיעים על תהליך עיצוב המדיניות**- מחקרים ודעת מומחים בנושא הפיקדון והפתרון לבעיית פסולת מיכלי המשקה והאריזות; אילוצים קואליציוניים, פוליטיים ומפלגתיים; נושאים מתחרים בשיח הציבורי תקשורת- נושאים סביבתיים הנמצאים בטיפול בוועדות, נושאים אחרים על סדר היום הציבורי- פוליטי; דעת קהל; תקשורת- עיתונאים

9. **משתנים חיצוניים יציבים המשפיעים על תהליך עיצוב המדיניות** - תנאים פסיים- ה "בעיה הסביבתית" של פסולת ברשות הרבים וטיפול בפסולת מוצקה; מבנה מוסדי של המערכת (אפיוני משטר המהווים בלם או זרז להעברת החוק); רקע חקיקתי וטיפול מוסדי קיים לגבי פסולת מוצקה ונושא המחזור בישראל (למשל אי הצלחה של חוק הניקיון בהשגת מטרותיו).

10. **משאבים ואילוצים של שחקני המערכת** - ערכים, אינטרסים ותלות הדדית

11. **תהליך לימוד מדיניות**- תהליך לימוד של השחקנים המתרחש בסביבת המדיניות ונוצר כתוצאה מהתנסות או הבנה והפנמה בנוגע לבעיה. תהליך זה התקיים במהלך ולאחר חקיקת החוק כאשר השחקנים נאלצו לקבוע מנגנון יישום

5. שיטת המחקר

5.1. כללי

העבודה חוקרת את תהליך שינוי המדיניות וחקיקת חוק הפיקדון כמקרה דוגמא לשינוי מדיניות הסביבה בשנות התשעים ועד שנות האלפיים המוקדמות.

הבנת תהליך עיצוב מדיניות הסביבה על בסיס מודל קואליציות הסנגור ופרספקטיבת הניתוח של רשתות המדיניות, תעשה על ידי שיטת מחקר מקובלת לחקר מדיניות ציבורית והיא "**חקר מקרים**" (case studies). שיטת חקר המקרים מועדפת במחקר ששאלותיו הן למה וכיצד בדומה לשאלות הנוגעות לניתוח מדיניות (Yin, 1994). חקר מקרה הוא מחקר המבקש לבדוק תופעה כאשר הגבולות בין התופעה למה שמסביב בה מוגדרים רק בחלקם. שיטה זו מאפשרת לבחון תופעה עכשווית תוך התרחשות או תופעה שהתקיימה בעבר, אשר ממנה ניתן ללמוד על תופעות דומות (George & McKeown 1985; Yin, 1994).

שיטת המחקר בעבודה נועדה להתחקות אחר תהליך שינוי המדיניות במקרה עיצוב חוק הפיקדון, לנתח את היחסים בין הקואליציות המעורבות בעיצוב המדיניות ולבחון אילו שינויים חלו במעמד השחקנים וביחסים ביניהם אשר אפשרו את שינוי המדיניות.

חקר המקרה יתקיים באמצעות פרוצדורת התחקות אחר תהליך (process tracing procedure) (George & McKeown, 1985: (2): 21-58). פרוצדורה זו מנסה להתחקות אחר תהליך קבלת ההחלטות ולנתח מיהם השחקנים המעורבים בתהליך עיצוב המדיניות, השתיכותם לקואליציות בעלות השקפה משותפת על המדיניות, מה הניע את השחקנים לקחת חלק בקבלת ההחלטות, כיצד משפיעים תהליכים ומשתנים מוסדיים על התהליך ואילו משתנים נוספים משפיעים על העלאת הנושא ועל עיצוב המדיניות. התחקות אחר תהליך שינוי המדיניות מאפשרת לבחון באופן שיטתי את זירות המדיניות והשחקנים המעורבים ולאתר ולבדוק במהלך המחקר משתנים נוספים המהווים חלק מתמונת התהליך.

מקור הנתונים וכלי המחקר שיפורטו בהמשך נועדו לבסס תחילה את ההשערה בדבר המצאותן של קואליציות סנגור המלוות ומניעות את הליך המדיניות לאורך זמן. המחקר בודק מיהם השחקנים המעורבים בעיצוב המדיניות, מהן עמדותיהם והשקפותיהם ביחס לחקיקה ולמדיניות ולאיזה קואליציות עיקריות הם משתייכים. זיהוי השחקנים יכלול התייחסות לאינטרסים השונים ולמערכות היחסים בין השחקנים בתוך הקואליציות ובניהן ובין שחקני המגזר הציבורי, הפוליטיקאים ושחקני החברה האזרחית קרי המגזר העסקי וארגוני הסביבה. אפיון הקואליציות על פי גישה זו כולל הנחות נוספות בהקשר לפעילות הקואליציות כגון: שאיפה להגדלת המשאבים של הקואליציה, גיוס תמיכה וחברים נוספים, יצירת תנאים חיצוניים שישפיעו על התהליך וכדומה. לשם כך מזהה המחקר את דרכי פעולה וזירות מדיניות בהן בוחרות הקואליציות, דרכי הפעילות של הארגונים הסביבתיים ושל המגזר העסקי על מנת ל"משוך בחוטים" ולהשפיע על תהליך המדיניות. מרכיב נוסף שיבחן הינה בחינת הסביבה בה מתרחש תהליך

השינוי- קרי הסביבה הפוליטית, הרקע הסביבתי ומאפייני המשטר המהווים בלם או זרז לתהליך עיצוב המדיניות.

פרוצדורה של התחקות אחר תהליך נסמכת על בניית הסברים בניגוד להסקה סטטיסטית לניתוח תהליכים. ניתוח הסביבה והזירה בה פועלים השחקנים, ההסברים והפרשנויות ניתנים על ידי החוקר. על מנת להכיל מרכיבים רבים אשר ניתנים לצרוף ולהסברים תקפים ומהימנים של תהליך קבלת ההחלטות, דורשת פרוצדורה זו הסתמכות על מקורות מידע מגוונים.

5.2. מקור הנתונים

תיאור וניתוח זירת המדיניות, השחקנים, הקואליציות והאינטרסים יעשה על ידי **איסוף איכותני** של חומר ממספר **מקורות ראשוניים** אשר ישולבו בממצאים ועליהם יסתמך ניתוח השחקנים והשתיכותם לקואליציות.

המקורות כוללים ראיונות אישיים, ניתוח תוכן של כל הפרוטוקולים שעסקו בחוק הפיקדון בתקופת עיצובו, ניתוח מסמכי עמדה של משרדי הממשלה, ארגונים וחברות בנוגע לחוק הפיקדון, בחינת החוקים והחלטות הממשלה בנושא הפיקדון ותחום המיחזור, הפסולת המוצקה ופסולת האריזות, כתבות ומחקרים המבטאים את עמדות השחקנים השונים. כך לדוגמה ניתוח מעמדם ועמדות שחקני החברה האזרחית כמו המגזר העסקי בעיצוב החוק, יעשה באמצעות **הצלבת מידע** הנלקח מתוך ראיונות של אנשי מפתח מהמגזר התעשייתי אשר ליוו את החוק, קריאת הפרוטוקולים המבטאים את עמדת נציגי המגזר לאורך כל שנות תהליך עיצוב המדיניות, עיון בניירות עמדה של הגופים השונים המציגים את ענפי התעשייה וניתוח כתבות בעיתונות המקצועית והכללית המבטאות את עמדות השחקנים המעורבים. באותו האופן תהליך המחקר בודק את שחקני המדינה, בניהם פוליטיקאים ופקידות ציבורית ובאופן דומה גם את שחקני המגזר הסביבתי קרי הארגונים ופעילי הסביבה.

הממצאים כולם מתאגדים לתמונה בה ניתן לזהות את הקואליציות המורכבות מהשחקנים השונים, על מעמדם, אופן התנהגותם בתוך הקואליציה ויחסי שתי הקואליציות שהביאו לעיצוב החוק.

5.3. פרוט המקורות

ראיונות⁴⁴ - מקורות המידע בהם יעשה שימוש במחקר יכללו **ראיונות** ממקור ראשוני עם אנשי מפתח הקשורים לתהליך עיצוב המדיניות וחקיקת חוק הפיקדון ביניהם: נציגי גופים וארגונים, פוליטיקאים, אנשי מנהל, מנהלי חברות ותאגידים, יועצי תקשורת ולוביסטים (לובי סביבתי, ולובי מסחרי). הראיונות יתקדמו בדרך של "**כדור שלג**" הכוללת איתור מידע במהלך הראיונות והפניה למרואיינים נוספים חיוניים למחקר (Robson, 1993: p. 142).

⁴⁴ רשימת המרואיינים ותפקידם מפורטת בנספח

לצורך המחקר רואינו ארבעה עשר שחקנים אשר ליוו את תהליך התגבשותו של חוק הפיקדון. בחירת השחקנים התקיימה על עיקרון הייצוג של המגזרים השונים המעורבים בתהליך החקיקה וכן לפי הרלוונטיות שלהם לשלבי עיצוב המדיניות. המרואיינים כיסו חלק נרחב משחקני הקואליציה, אם כי לא את כולם. ההטרוגניות של בחירת המרואיינים ניכרת בגיוון שלהם ובהשתייכותם לקטגוריות שונות של שחקנים: שלושה מרואיינים מקרב יוזמי החוק, שבעה מרואיינים המשתיכים לקואליציה התומכת בחוק הפיקדון, חמישה המשתיכים לקואליציה המתנגדת לחוק, שני שחקנים המהווים גורמים מתווכים חיצוניים, שישה שחקני מדינה, שבעה שחקני החברה האזרחית בניהם שניים מהמגזר העסקי וארבעה מהמגזר הסביבתי.

פרוטוקולים - מקור מידע עיקרי יהיו פרוטוקולים של ישיבות וועדות הכנסת שעניין בנושא והתקיימו בשנים של עיצוב המדיניות. וועדות הכנסת משקפות בצורה טובה את זירת המדיניות הסביבתית. בוועדות משתתפים כל השחקנים בזירת המדיניות מהמגזר הפרטי, הממשלתי והציבורי להם עמדה פורמלית בתחום או שיש להם עניין ואינטרס בה. הוועדות מאפשרות לבצע מיפוי טוב של השחקנים המעורבים ברשתות המדיניות ובקואליציות השונות והן נותנות ביטוי לאינטרסים השונים במדיניות המתעצבת. הוועדות הרלוונטיות עבור המחקר בהם נידון נושא המחזור והפיקדון הן וועדת הפנים ואיכות הסביבה וועדת הכלכלה. חלק מהפרוטוקולים נמצאים באתר האינטרנט של הכנסת⁴⁵ וחלקם המוקדם בארכיון הכנסת. לצורך המחקר נותחו למעלה מ-20 פרוטוקולים של ישיבות וועדת הכנסת בנושא הפיקדון.

דפי עמדה, מכתבים - בנוסף לראיונות מתבסס המחקר על ניתוח תוכן של מסמכים המתעדים את התקופה בה התקבלה ההחלטה, דפי מידע של הארגונים הסביבתיים, משרדי הממשלה ונציגי המגזר העסקי, מכתבים בין השחקנים בעניין עיצוב המדיניות ומסמכים המתבססים על מחקרים ודוגמאות מחקיקה בנושא במדינות מערביות אחרות.

מסמכים וספרות מחקרית אקדמית המתייחסים לנושא הפיקדון ולבעיית הפסולת המוצקה בישראל-דוחות, ספרים ומחקרים בנושא בעיית הפסולת המוצקה ופסולת האריזות והצעות לפתרונות מדיניות.

החלטות ממשלה, הצעות חוק וחוקים - סקירת החלטות הממשלה בנושא שהתקבלו במהלך שנות התשעים עד להעברת החוק. סקירת החוקים שעסקו בתחום הנושא של פסולת מוצקה מיחזור ופיקדון.

תקשורת - המחקר מתייחס גם לכתבות בעיתונות הארצית והמקצועית אשר סקרו לאורך התקופה את נושא הפיקדון. הכתבות מיצגות את עמדות הארגונים והשחקנים המעורבים בעיצוב המדיניות ואת אסטרטגיות הפעולה התקשורתיות שלהן (ושל הקואליציות) לאורך הזמן. הכתבות נאספו מארכיון הכנסת מתוך איגוד כתבות יומי הנשלח לוועדות הכנסת מחברת 'יפעת' ומספריית הכנסת וכן מתיקי עיתונות של הארגונים השונים אשר ליוו את עיצוב המדיניות.

<http://www.Knesset.gov.il> 45

אינטרנט - מידע נוסף נילקח מאתרי האינטרנט ביניהם מאתר המשרד לאיכות הסביבה, אתרי ארגונים סביבתיים ואתרים של איגודי מסחר המספקים ידע רלוונטי על עמדת התעשייה בנושא.

5.4. כלי המחקר

על מנת לאסוף את המידע בצורה שיטתית גובשו שאלות מנחות ל**ראיונות** אשר התייחסו למספר מרכיבים לאורך עשור השנים בה התעצבה המדיניות:

1. עמדה (עמדה אישית ועמדה המייצגת ארגון או סקטור) ביחס לחוק, מדיניות עדיפה, השקפה ערכית.
2. שחקנים נוספים המעורבים בתהליך עיצוב המדיניות, פעילות לאיתור או גיוס שחקנים לקואליציה תומכת/מתנגדת ומקומם בהליך עיצוב המדיניות (לדוגמא מגזר תעשייתי, הלובי הירוק).
3. זיהוי האינטרסים של הגורמים השונים בעיצוב המדיניות והשפעתם על תהליך עיצוב המדיניות בעיני המרואין. זיהוי יחסי תלות ויחסים לא פורמאליים בין השחקנים.
4. השפעת גורמים חיצוניים על הליך המדיניות- מצב פוליטי קואליציוני, מחקרים, תקשורת.
5. הפשרות בין הקואליציות (והשחקנים) שהביאו לעיצוב סופי של המדיניות (מנקודת הראות של כל מרואין).
6. מקומם וחשיבותם של הגורמים המתווכים בעיצוב המדיניות.
7. השוואה (אם אפשרית) בין תהליך חקיקת הפיקדון בתקופת המחקר לבין תהליך עיצוב המדיניות הסביבתית היום. האם ומה השתנה בהליך המדיניות.

בניתוח הפרוטוקולים והתכתובות בין השחקנים הושם דגש על השאלות הבאות:

1. מיהם השחקנים המעורבים בתהליך עיצוב המדיניות (גם אלו שאינם מבין המרואינים) על עמדותיהם, והשתיכותם לקואליציות (בחינה האם יש שינוי בעמדות בתהליך עיצוב המדיניות).
2. מהם האילוצים והמשאבים של שחקני המדינה ושחקני החברה האזרחית כפי שעולה מהדינמיקה בדיוני הוועדה לאורך תקופת המחקר (למשל אילוצים קואליציוניים פוליטיים הקשורים לעמדת סיעת ש"ס מול הגופים הירוקים ויו"ר וועדת הכלכלה, שימוש במחקרים ובמידע חיצוני וכדומה)
3. האם ניתן לזהות את גורמי המפתח המרכזיים בקידום החוק ומה מעמדם של הארגונים שונים בתוך זירת קבלת ההחלטות – למשל תפקידו של יו"ר הוועדה ויוזמי החוק, מעמדו של המגזר העסקי, תפקיד השר לאיכות הסביבה).

5.5 בעיות מתודולוגיות

שיטת ההתחקות אחר תהליך עיצוב המדיניות כוללת איתור אחר השחקנים המעורבים בתהליך ואשר השפיעו על מהלכו ועיצובו. מטבע הדברים וכתוצאה ממגבלות היקף המחקר חלק מהשחקנים המעורבים לא נכללו ברשימת המראיינים ויתכן כי בכך נגרע מידע חיוני להבנת התהליך. כמו כן, יתכן וחלק מהמידע החשוב למחקר רגיש וקשה יותר לאבחנה והנגישות אליו קשה (כמו למשל טיב הקשר בין הון לשלטון). המחקר מנסה להתגבר על קושי זה באמצעות שימוש במקורות מידע נוספים והצלבות בניהם אולם יתכנו מצבים בהם נשמט מידע אשר יכל להאיר בצורה נוספת את הסוגיה הנחקרת.

סוגיה מתודולוגית נוספת הינה העובדה כי המחקר מנסה להבהיר באמצעות ניתוח מקרה חוק הפיקדון, המהווה חוק מצומצם יחסית ולא מדיניות רחבה, תופעה כללית יותר המצביעה על שינוי שהתרחש במהלך שנות המחקר. ההכללה מניתוח המקרה אינה כרוכה במובהקות סטטיסטית והיא בעלת אופי אינדוקטיבי דרכו ניתן ללמוד על התהליך. על מנת לבסס את הנחות המחקר ולקבל תמונה מובהקת יותר של הגורמים לשינוי רצוי להרחיבו למקרים נוספים של שינוי מדיניות באותן שנים. הוספת מקרים נוספים יכולים לאפשר בעתיד להשוות בין המקרים לפי פרמטרים ולנסות לקשור בין המשתנה התלוי (תהליך שינוי המדיניות) לבין המשתנים הבלתי תלויים (שחקנים, מאפיינים פוליטיים וכדומה).

סוגיה איתת העולה מניתוח הממצאים במחקר כרוכה בחלקו ופרשנותו של החוקר. לתפיסת העולם והמקום ממנו מגיע החוקר השפעה על ניתוח הממצאים והצגתם. על מעל מנת להתגבר על קושי זה, המהווה חלק ממחקר איכותני, עושה המחקר שימוש במקורות מסוגים שונים תוך הקפדה על עיון וניתוח העמדות והפרשנויות של מגוון השחקנים המעורבים בעיצוב המדיניות.

הפרק הבא מציג את ממצאי המחקר הכוללים תאור וניתוח השחקנים המעורבים בעיצוב המדיניות תוך התייחסות לעמדותיהם לאורך תקופת המחקר, ולדרכי הפעולה שנקטו לקידום או בלימת השינוי במדיניות. הצגת הממצאים תנסה להבהיר את תפקידם של השחקנים השונים בגיבוש המדיניות והשתייכותם לקואליציות הסנגור. הממצאים ישלבו התייחסות לאינטרסים המעורבים בחקיקה ולמורכבות היחסים בין שחקני המגזר העסקי, שחקני המדינה וארגונים סביבתיים.

6. ניתוח השחקנים

6.1 שחקני המדינה: הרשות המבצעת- הממשלה ומשרדיה

6.1.1 עמדת הממשלה - 'רוח גבית' למתנגדי החוק

התנגדות הממשלה להצעת חוק הפיקדון החלה משלב הקריאה הטרונית של הצעת החוק וליוותה את שנות התגבשותו של החוק בדיוני הוועדות וגם לאחר העברתו של החוק בכנסת. עמדת הממשלה נגזרת מעמדות המשרדים השונים להם חלק בתחום החקיקה, אולם למשרדים השונים עמדה עצמאית אשר יכולה במקרים רבים לעמוד בניגוד לעמדת הממשלה. במקרה של חוק הפיקדון, התקשה המשרד לאיכות הסביבה להביע בשלבים הראשונים של הדיונים על החוק, עמדה התומכת החקיקה. חלק מהקושי נבע מעמדתה הנחרצת של הממשלה. בהקשר זה מציינת מינה בראון נציגת המשרד לאיכות הסביבה באחד הדיונים המוקדמים על הצעת החוק: "כמשרד אנו כבולים היום בעמדת הממשלה, שהיא להתנגד לחוק, מכיוון שחברי הכנסת, שהציעו אותו לא הסכימו לחכות לעמדת הוועדה ... באופן כללי אנחנו מאוד בעד הנושא הזה ... יש בו תרומה רבה לבעיית השלכת האשפה ברשות הרבים. אנו סבורים שהנושא יכול להיות מטופל, כפי שהוא מטופל בארצות אחרות".⁴⁶

עמדתה של הממשלה השפיעה גם על מידת ההתגייסות של שחקני המגזר העסקי לתמיכה ולגיבוש הצעת החוק בתחילת הדיונים. על השפעתה של התנגדות הממשלה על התעשיינים מעיד יו"ר וועדת הכלכלה, פרופ' אמנון רובינשטיין: אנחנו צריכים לנסות ולהגיע להסכמה עם התעשיינים. היום הם משוכנעים שהחוק הזה לא יעבור בגלל התנגדות הממשלה, הערכה שלי שונה לחלוטין.⁴⁷

הנסיין לגייס את המשרד לאיכות הסביבה לקידום החוק והבאתו לקריאה בכנסת נתקל בהתנגדות בטיעון של התנגדות הממשלה לחוק. כך לדוגמא, פניתו של חבר הכנסת פורז לשר לאיכות הסביבה, רפאל איתן, להפעיל את מעמדו ולהביא את החוק להצבעה בכנסת לאחר תום הדיונים בוועדה והגעה לנוסח מוסכם, נענתה בסירוב. נציגי המשרד לאיכות הסביבה ציינו כי לא ניתן לפנות לשר מאחר וזה מנוגד להחלטת ממשלה.⁴⁸

למרות שהחוק עבר בקריאה שניה ושלישית, המשיכה הממשלה בהתנגדותה בשלב בו היה צורך לקבוע את מנגנון היישום ומועד התחלת החקיקה.⁴⁹ הדבר בא לידי ביטוי בעמדת משרד האוצר, בדיונים על מועד יישומו של החוק כאשר הטענה היתה כי התנגדות הממשלה אינה מאפשרת להביא את החוק ליישום. את עמדת הממשלה ביטא נציג האוצר שי וינר: "לא התקבלה שום החלטה בפורום רשמי אחר

46 עו"ד בינה בראון- נציגת המשרד לאיכות הסביבה, וועדת הכלכלה 13.01.98, עמוד 21

47 יושב ראש וועדת הכלכלה, חבר הכנסת אמנון רובינשטיין, וועדת הכלכלה, 3.1.1998 עמוד 26

48 דיון בוועדת הכלכלה, 1.2.99, נוסח סופי של הצעת החוק, עמוד 20

49 התערבות שחקן הממשלה בחקיקה באה לידי ביטוי בבקשת הממשלה במסגרת חוק ההסדרים לדחות את תחילתו של החוק עד לינואר 2001, ובמקביל גם לדחות את המועד להתקנת התקנות עד נובמבר 2000.

בממשלה. נכון שאחת הסיבות להצעת החוק שמונחת פה היתה שצריכים לבחון הרבה מאוד דברים, ובהחלט רוב הדברים, אם לא כולם, נבחנו, אבל המסקנות עדיין שונות ממה שנבחן בסיור ובעבודות לפני ואחרי הסיור. הצעת החוק הקודמת לא מוסכמת על הממשלה ויש עוד הרבה בעיות בה שצריכים לעבוד עליהן. אני לא חושב שאפשר לסיים את זה, כי אין הסכמה עליה (מצד הממשלה).⁵⁰

על אף עמדתה המתנגדת של הממשלה, העברת הטיפול ביישום החוק לוועדת הכלכלה, בה כיהן כיושב ראש הוועדה חבר הכנסת אברהם פורז, מיוזמי החוק, ביטאה סוג של נייטרליות בנוגע להמשך הטיפול בחוק. על כך הגיב יו"ר וועדת הכלכלה אברהם פורז: "אתם (הגורמים המתנגדים לחוק) צריכים לצאת מתוך הנחה, מבחינתכם, פסימית. אם הממשלה היתה רוצה באמת שהחוק הזה יידחה בשנה, היא לא היתה מעבירה אותו לוועדת הכלכלה אלא משאירה אותו בוועדת הכספים שם היה סיכוי יותר טוב שהוא ייקבר סופית, שיבוטל. לדעתי, העבירו זאת לפה מתוך איזו שהיא הסכמה שבשתיקה שבעצם הם מגלים נייטרליות בעניין הזה. הממשלה מגלה נייטרליות. בכל מקרה, הייתי אומר מתוך הערכה נכונה של העובדות, שהסיכוי שהחוק הזה פה ימשיך לחיות יותר גדול מאשר במקום אחר".⁵¹

מלבד התנגדותה הפסיבית יחסית של הממשלה, למשרדי הממשלה הספציפים מעמד עצמאי וחשוב בעיצוב המדיניות. המשרד הממשלתי שלקח חלק עיקרי בתהליך התגבשות החוק הוא המשרד לאיכות הסביבה אשר תחת סמכותו לעצב מדיניות בתחום הפסולת המוצקה.

6.1.2 המשרד לאיכות הסביבה

המשרד לאיכות הסביבה הוא המשרד המרכזי אשר אמור לטפל בחקיקה סביבתית. המשרד לאיכות הסביבה הוקם בשנת 1988 כהחלטת ממשלה על הקמת משרד ממשלתי ייעודי לתחום איכות הסביבה. עד להקמת המשרד פעל השירות לשמירת איכות הסביבה, אשר הוקם במרץ 1973 כמחלקה קטנה במשרד ראש הממשלה שקיבלה מנדט לתאם את פעילות הממשלה בין המשרדים השונים ולייעץ בתחום הסביבתי. השירות כלל צוות בין תחומי איכותי וקטן (כ- 18 איש) ותקציבים מעטים והגיע להשגים בעיקר בתחום התכנון הפיסי והנחלת תסקירי ההשפעה סביבתיים לפרויקטים מתוכננים. תכנית המתאר לפסולת מוצקה ומיחזור התגבשה על ידי השירות אשר התווה אסטרטגית הטיפול המשולב בפסולת (טל, 2006: 373).⁵²

הקמת המשרד לאיכות הסביבה כחמש עשרה שנים מאוחר יותר, כללה העברת סמכויות, תקציבים ואנשים ממשרדי ממשלה שונים ומהרשות להגנה על הסביבה במשרד הפנים למשרד החדש (אלון 2006: 490). כפי שמתואר בפרק הרקע במחקר (פרקים 3.1 ו 3.5), נושא הטיפול בפסולת מוצקה זכה לתשומת לב רבה מצד המשרד במהלך שנות ה- 90 כתוצאה מהבולטות לה זכה ומהצורך הדחוף

50 פרוטוקול מס' 105 משיבת ועדת הכלכלה 28.3.2000, עמוד 5
51 יו"ר הוועדה אברהם פורז, וועדת הכלכלה, 15.12.1999, עמוד 33-34
52 למרות שכתיבת תכנית המתאר לפסולת מוצקה הסתיימה ב- 1976, אישורה התקבל לאחר עשור שנים כאשר רבים מהנתונים עליהם הסתמכו כותבי התכנית היו לא רלוונטיים. בתחום הפיקדון למשל בשנות ה- 70 בזמן גיבוש התכנית כל בקבוקי המשקאות חויבו בפיקדון. בשנות ה- 80 עם תחילת 'עידן הפלסטיק' ששלט כחומר גלם בתעשיית המשקאות רק אחוז זעיר מהבקבוקים התקבל לשימוש חוזר או מיחזור. מתוך: טל, 2006: 373

להתוות מדיניות טיפול מוסדרת שתתגבר על הסיכונים הסביבתיים והבריאותיים הכרוכים בגידול במטמנות הפראיות ובכמויות הפסולת המובלות להטמנה (I.Nissim,T.Shohat,Y.inbar 2005).

מאחר והמשרד היה צעיר יחסית, התנגדותו לחוק הפיקדון כחוק סביבתי, סתרה את שאיפתו לבסס את מעמדו כדואג לתחום הסביבה וקיבלה אף היא בולטות ציבורית. על הקושי של עובדי המשרד להתנגד לחוק סביבתי מספרת נחמה רון, מנכ"לית המשרד בתקופת התגבשות חוק הפיקדון " אז אמרה לי היועצת המשפטית של המשרד: "זה מאוד קשה שאנחנו כמשרד ירוק צעיר חדש יתנגד להצעת חוק ירוקה שכל הירוקים תומכים בה ... אז הצעות חוק ירוקות זה היה משהו שהיה כמו "מחט בערמת שחת" אז פתאום איזה הצעת חוק שיש לה סיכוי כולם רצו על זה ... היא אמרה אנחנו משרד ממשלתי לשם קידום הצעות ירוקות ... בואי תעשי איתם (עם יוזמי החוק) איזשהי עסקה אבל אל תתנגדי. זה יראה רע מאוד. אני זוכרת את ההתלבטות הזו".⁵³

על אף ההתנגדות המשרד לאיכות הסביבה להצעת חוק (שהובלה על ידי הדרג הפוליטי ומנכ"לית המשרד), בקרב עובדי המשרד, היו כאלו שתמכו בהצעת החוק ובצורך להעביר סוג של אחריות על המיגזר העסקי. אילן ניסים, בתפקידו כראש אגף פסולת מוצקה במשרד בשנים אלו מציין: "אנחנו צריכים לצאת מהתחושה, שקיבלתי את הרושם ששוררת בקרב התעשיינים, של "אכול ושתה" ללא דאגה לדורות הבאים. אנו מוכנים לשלם כדי לשפר את רמת החיים שלנו, אך לא מוכנים לשלם עבור שיפור בתנאי איכות הסביבה. אם לא נבין שיש צורך לשלם עבור סביבה נקיה, אנו נכרות את הענף עליו אנו יושבים".⁵⁴ חלק מהפקידות המקצועית במשרד איכות הסביבה ראו בתמיכה בחוק הפיקדון בתחילת הדרך, מעין "שוט" שמופעל על התעשיינים על מנת שיקדמו וישתפו פעולה עם גיבוש מדיניות לטיפול בפסולת אריזות "אנחנו רוצים רק דבר אחד, שהשוט הזה של חוק הפיקדון יהיה מעל הראש שלהם, כדי שילכו איתנו לחוק האריזות".⁵⁵

התנגדות המשרד על בסיס תמיכתו בחוק האריזות קיבלה ביטוי במסמכים רשמיים של המשרד לאיכות הסביבה שנשלחו לוועדה ולאמצעי התקשורת.⁵⁶ מלבד הטיעון של התמיכה בחוק האריזות מציינים חברי כנסת יוזמי החוק שלא לייחוס כי עמדת המשרד נובעת גם מלחץ של התעשייה ומאי הרצון לבוא בפשרה עם סיעת ש"ס על נוסח החוק. סיבה נוספת אותה מציין אמנון רובינשטיין, לשעבר, יו"ר וועדת הכלכלה היא חוסר הרצון לשתף פעולה עם הצעת חוק שהם לא היו בין יוזמיה.⁵⁷

התנגדות המשרד יחד עם עמדת הממשלה המתנגדת לחוק הקשתה על יוזמי החוק לקדמו. על בעייתיות התנגדות המשרד לאיכות הסביבה לחוק מעיד גם אמנון רובינשטיין באחת מישיבות הוועדה שדנו בחוק

53 ראיון עם נחמה רון, לשעבר מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה, 23.10.2008.
54 אילן ניסים-ראש אגף פסולת מוצקה במשרד לאיכות הסביבה, ועדת הכלכלה, 13.1.98, עמוד 25.
55 ניר קדמי, כלכלן במשרד לאיכות הסביבה, וועדת הכלכלה, 27.07.98.
56 למשל מכתב שנשלח לח"כ אמנון רובינשטיין- יו"ר וועדת הכלכלה ב 19.10.1998.
57 ראיון עם פרופ' אמנון רובינשטיין, לשעבר יושב ראש וועדת הכלכלה, 7.9.2008. בהקשר זה יש לציין כי העובדה שהצעת החוק הייתה הצעת חוק פרטית אשר לא זכתה גם לתמיכת הממשלה פגעה ביכולת החוק לעבור ולקבל תמיכה. חקיקה פרטית היא חקיקה שהיוזמה לחקיקתה מגיעה מחברי הכנסת עצמם ומבטאת את מעורבותם של חברי הכנסת בעיצוב מדיניות ציבורית, בדרך כלל בנושאים שהממשלה לא נתנה עליהם את הדעת, או שאינה מעוניינת להתמודד עימם מסיבות שונות. להצעות חוק פרטיות סיכוי נמוך יותר להתקדם בפרוצדורת החקיקה ולעבור את אישור וועדת השרים והכנסת. (בלאנדר 2002: 15).

"באירופה המשרד לאיכות הסביבה תמך, היה היוזם, ואילו אצלנו הוא מתנגד ולכן אנחנו מוכרחים להתפשר. אין לנו ברירה אנחנו מוכרחים להקטין את ההתנגדויות".⁵⁸

התנגדות הממשלה ותמיכתה בחוק אריזות כולל תאמה בסופו של דבר את עמדתו של המשרד לאיכות הסביבה אשר ביטא התנגדות להצעת החוק. יחד עם זאת, נושא חוק האריזות, לא קודם ולא גובשו כלי מדיניות בנושא.

אחת הסיבות לאי קידום חקיקה רחבה יותר כרוכה בפעילות האינטנסיבית של המשרד לאיכות הסביבה בשנים אלו בהם הושמה תשתית תחקירית לטיפול בפסולת המוצקה (כפי שתואר בפרק 3.5). אומרת נחמה רונן אשר כיהנה בתפקיד המנכ"לית במשרד כי "המאבקים היו רבים מלהחיל. עיקר תשומת הלב היתה נתונה למאבקים בנושא המטמנות ולא לחלופות של חוק הפיקדון. סגרנו מאות מטמנות לא חוקיות. היה את הסיפור של חיריה ... וזה היה עיקר עיסוקינו ... היו משימות גדולות שהמשרד עסק בהם. אין היום מלחמות בסדר גודל ... המלחמות בתקופה שהייתי היו באמת בעוצמה כזו שהתקשורת לא הפסיקה לדבר עליהם: המרינה בחיפה, חיריה, הנחלים, אסון המכביה בירקון, הסיפור של הקישון ... חוק האריזות (כאלטרנטיבה לחוק הפיקדון) שמחייב המון תשומת לב לא נראה לנו בשנים האלה הכי חשוב שעכשיו צריך לעזוב הכל ולהתעסק בו".⁵⁹

התנגדות המשרד לאיכות הסביבה לחוק הפיקדון ותמיכתו בחקיקה נרחבת לטיפול באריזות, זכתה בתחילת הדרך להבנה מצד חברי הכנסת יוזמי החוק. בשיחות בין בכירי המשרד לאיכות הסביבה ליוזמי החוק הוסכם כי תהליך החקיקה ימשיך תוך מתן אפשרות למשרד לאיכות הסביבה להציע במהלך החקיקה הצעת חוק רחבה יותר לחוק אריזות. מאחר והמשרד לאיכות הסביבה לא הציע הצעה חלופית, המשיכו יוזמי החוק בקידום חוק הפיקדון על אף התנגדות המשרד לאיכות הסביבה והממשלה.

מגבלות מוסדיות על המשרד לאיכות הסביבה, בעיות תקציביות וכוח אדם

תקציב המשרד לאיכות הסביבה מבטא את היחס של המדינה לסביבה. בזמן הקמתו הוקצבו למשרד 6 מיליון דולר שהיוו 0.018% מתקציב הממשלה. מאז גדל התקציב בהתמדה ובשנת 2001 היווה 0.09% מתקציב הממשלה.⁶⁰ התקציב הצנוע משפיע על יכולות המשרד לקדם תקינה סביבתית, להוציא מדיניות אל הפועל ולבצע פעולות אכיפה.

בעית כוח האדם והתקצוב הזעום לו זוכה המשרד לאיכות הסביבה מועלת שוב ושוב על ידי גורמים בתוך המשרד וגם בדיונים על החוק. כך למשל אומר יוסי ענבר, סמנכ"ל תשתיות במשרד לאיכות הסביבה בזמן התגבשות חוק הפיקדון: "במקביל לעליה המטאורית בתחומים הסביבתיים שעל סדר היום ובחקיקה

58 חבר הכנסת אמנון רובינשטיין, ישיבת וועדת הכלכלה 3.11.1998, עמוד 17.

59 ראיון עם נחמה רונן, לשעבר מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה, 23.10.2008.

60 מתוך אתר המשרד לאיכות הסביבה http://www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/ModulKvatzim/taksiv_1_1.ppt

הסביבתית של חברי הכנסת, אין גידול בתקציבים הניתנים למשרד. כל נושא הוא כבד מאוד ... המשרד לא יכול לקדם במקביל מספר חוקים כבדי משקל למשל אם מקדמים את חוק האוויר נקי המשרד לא יוכל לקדמו במקביל חקיקה כבדה בתחום הפסולת ... זו המצוקה שלנו ... אנחנו בלי הרבה חיילים מאחור וכל נושא הוא כבד מאוד ... אני צריך במשרד אדם אחד לפחות שכל תפקידו הוא לטפל בחוק הפיקדון. בנתיים זה עבודה מאוד חלקית של מישהו".⁶¹

כתוצאה מהמחסור במשאבים עד חקיקת החוק ב-1999 לא קיים המשרד בדיקה כלכלית סביבתית מעמיקה אשר הביאה המלצות אופרטיביות למדיניות בתחום פסולת האריזות כחלק מהטיפול הכולל בפסולת המוצקה. עבודות מקצועיות המנתחות את המדיניות הנדרשת לטיפול בפסולת האריזות בישראל, כולל חלופות שונות והערכתן נעשו, על ידי המשרד לאיכות הסביבה רק בשלב מאוחר יותר, לאחר חקיקת החוק.⁶²

אי היכולת של המשרד לאיכות הסביבה להקצות כוח אדם לטיפול במנגנון כמו גם לגיבוש חקיקה נרחבת יותר מביא לנטייה להשאיר את הטיפול בידיהם של גורמי השוק או הסקטור העסקי. בעיית כוח האדם משליחה גם על האפשרות לפתח מומחיות ולבסס מצבת כוח אדם מיומן שיהיה אחראי על הוצאת ההנחיות והתקנים לתחום נושא.

על השלכת בעית התקציב על אי גיבוש חוק אריזות מקיף שיקלול את נושא הפיקדון, מוסיפה רומי אבן דן, הממונה על המיחזור במשרד בשנים בהם גובש החוק "בעניין חוק האריזות הבעיה היא כוח אדם ... לא היה ניתן להיכנס לזה בצורה מקיפה ורצינית ... צריך להבין שברגע שחוק עובר ויש חובה של השר להתקין תקנות והוא לא עושה זאת ... באים למשרד בטענות".⁶³

דבר נוסף שמשפיע על היכולת לקדם חקיקה סביבתית הדורש מאמץ לאורך זמן הן מבחינת התכנון ובחירת כלי המדיניות בשיתוף עם גורמים שונים והן מבחינת תהליך היישום, הוא עובדת החלופה הגבוהה במשרדי הממשלה ובעיקר במשרד לאיכות הסביבה הן מבחינת השרים והן בדרג המקצועי. שלא לייחוס אומר תעשיין בכיר "דברים נופלים בגלל אנשים, בגלל הון אנושי, אין מספיק תקנים, לא משלמים מספיק וההון האנושי בהתאם ... היתה לנו קבוצה מגובשת שהלכנו בחוק (פיקדון) משותף ובאיזשהו שלב הממשלה החליפה את הפקידות ... פתאום צחי הנגבי הלך יוסי ענבר ורומי עזבו את הנושא. הגיעו פקידים אחרים וזה תחילת הסוף (היישום לא יצא לפועל כמתוכנן)".

גם אנשי המשרד מבקרים את התחלופה הגבוהה כפגיעה ברצף העבודה והליך עיצוב המדיניות. אומר יוסי ענבר: "ההשתנות של זירת המדיניות תמיד מעכבת תהליכים ... שר, מנכ"ל לוקח פרק זמן של כמה

61 ראיון עם יוסי ענבר, בעבר סמנ"ל תשתיות במשרד לאיכות הסביבה, 5.10.1008.
62 דוגמא לעבודות המתייחסות בצורה מקצועית לפתרון הפיקדון כחלק מהפתרון לטיפול בפסולת המוצקה לאחר חקיקת החוק: 'חושבה' לתכנון בע"מ- חברת ERM, יולי 2000, מדיניות טיפול בפסולת אריזות בישראל, סברדלוב, מרינוב, קליין, מור, 2001. העבודה מתייחסת גם להיטל הפיקדון כצעד שיוצר מוטיבציה כלכלית להחזרת אריזות ותרומתו גבוהה מאוד בקידום יעד ניקיון חוצות.
63 ראיון עם רומי אבן דן, בעבר, ממונה על נושא מיחזור במשרד לאיכות הסביבה, 11.11.2008.

חודשים, תלוי בנושא, תלוי באישיות, יש להם עמדות והעדפות שונות מבחינת ההשקעה של המשרד בתהליכים".⁶⁴

סיבה נוספת לקושי בהגעה לנוסח מוסכם של חוק הפיקדון הינו הצורך להגיע לתאום והסכמה בין הגורמים השונים בעלי זיקה לתחום החקיקה. בניסיון להסדיר את נושא התאום בין המשרדים והגופים השונים המעורבים בעיצוב מדיניות סביבה עליה אמון המשרד לאיכות הסביבה, מונתה ב- 1995 וועדה ציבורית אשר בחנה מכלול נושאים בעניין התקינה בתחום איכות הסביבה. המלצותיה של הוועדה התקבלו בהחלטת ממשלה ב- 1998.⁶⁵ לפי החלטה זו הליך התקינה צריך להעשות בשיתוף משרדי ממשלה אחרים והגופים עליהם יחולו מגבלות התקינה המוצעת תוך שאיפה להגיע להסכמה בין הגופים השונים על הצעת החקיקה לפני הגשתה לאישור בכל הרמות (משרד המשפטים, משרדי ממשלה נוספים ולבסוף השר לאיכות הסביבה והכנסת) ... התהליך כולל מנגנון התדיינות והדברות שמטרתו לפעול למיתון חילוקי הדעות ולהשגת הסכמות בין האינטרסים השונים במטרה להגן על הסביבה... ההליך כולל מסגרת להטמעת שיקולים כלכליים, להשגת שקיפות ושיתוף הציבור בגיבוש תקנים".⁶⁶

הצורך להגיע להסכמה ושותפות של המשרדים השונים והגופים עליהם תחול החקיקה בא לידי ביטוי, בצורה לא רשמית, בתהליך יצירת החוק גם לפני שהתקבלו המלצות הוועדה. נציגי המשרד לאיכות הסביבה ויוזמי החוק ובניהם יושבי ראש הוועדות באו בדברים בעיקר עם נציגי התעשיינים (פחות עם הגופים הירוקים) על מנת להגיע לנוסח שיכול לעבור ברוב בוועדה ובכנסת. אולם הליך זה לא נעשה בצורה מוסדרת המאפשרת את השמעת העמדות השונות הרלוונטיות לעיצוב המדיניות. יחד עם זאת, אימוץ מסקנות הוועדה על ידי הממשלה הדגיש את הצורך במיסוד הליך ההדברות בין הגופים השונים לצורך תקינה סביבתית.

בהתאם להחלטת הממשלה בנושא הקים המשרד לאיכות הסביבה וועדת תקינה אשר דנה בחוק האריזות במטרה לגבש מדיניות מוסכמת בנושא. במהלך הדיונים על החקיקה הציעה הממשלה להמתין למסקנות הוועדה ולדחות את ההצבעה על החוק (לתקופה של כשנתיים עד שיתקבלו המלצות הוועדה) אולם בקשה זו נדחתה על ידי חברי הכנסת מקדמי החוק שראו בבקשה מתכון לסחבת ארוכת שנים. טענת יוזמי החוק הייתה כי חוק הפיקדון הינו צעד ראשון ואף הכרחי ליישום מדיניות הטיפול בפסולת האריזות שאינו סותר את המשך התקינה ובחירת כלי מדיניות כוללים לטיפול בבעיה. טיעון נוסף הוא תרומתו של החוק לפתרון בעיית הניקיון ברשות הרבים, ללא קשר להיבט הסביבתי.⁶⁷

ניתן לזהות אם כך שני מרכיבים אשר השפיעו על התנהגות/עמדת המשרד לאיכות הסביבה בתחום חוק הפיקדון. מצד אחד העובדה שמדובר בתקופה בה נושא החקיקה הסביבתית נמצא בחיתוליו והיוזמות

64 ראיון עם יוסי ענבר, בעבר סמנ"ל תשתיות במשרד לאיכות הסביבה, 5.10.1008

65 החלטת ממשלה מספר 3125 מיום 4.1.1998

66 החלטת ממשלה מספר 3125 מיום 4.1.1998

67 על הבקשות לדחות את אישור החוק עד לסיום עבודת וועדת התקינה ניתן ללמוד מעיון בפרוטוקולים של וועדת הכלכלה מהתאריכים 3.1.1999 ו- 24.11.1999

החקיקתיות של חברי כנסת מעטות יחסית מביאה לכך שכל יוזמה למען ההגנה על הסביבה נתפסת ככזו שיש לתמוך בה מול הציבור וגם כדי לבסס את מעמד המשרד. מצד שני חוסר המשאבים לטיפול בתכנון מדיניות ארוך טווח הכולל מרכיבים כלכליים ולוגיסטיים רחבים המתיחסים לכלל התעשייה, והחלופה הגבוהה של משרות במשרד הביא לאוזלת יד בבתהליך חקיקה רחבה יותר בתחום פסולת האריות. המשרד לאיכות הסביבה, מצד אחד התנגד לחוק בטוענה כי הדבר הנכון הוא חקיקה נרחבת לאחר בירור החלופה וכלי המדיניות המועדפים בוועדת תקינה. מצד שני ובאופן פרדוקסלי, התנגדות המשרד תרמה לקיצוץ כנפיו של החוק, וצמצום דרמטי בתחולתו בניגוד לעמדת המשרד.

השר לאיכות הסביבה

בתקופת התגבשות חוק הפיקדון איישו את תפקיד השר לאיכות הסביבה, יוסי שריד (לפני העברת החוק לדיונים בוועדה), רפאל איתן, דליה איציק וצחי הנגבי. מינוי של רפאל איתן שהיה בו זמנית גם סגן ראש הממשלה, שר החקלאות והשר לאיכות הסביבה, מבטא את הקלות בה איישו את תפקיד השר לאיכות הסביבה כאשר קיים ניגוד האינטרסים מובנה שבניהול שני המשרדים במקביל והדבר מביא למעורבות מועטה בהליך החקיקה. השר איתן תמך בהתחלה בהצעת החוק אולם בהמשך ביטא התנגדות לחוק כחלק מעמדת הממשלה.

חשיבותם של השרים לאיכות הסביבה כמקדמי החוק באה לידי ביטוי בפעילותם מול השחקנים השונים ובעיקר מול גורמי התעשייה שהיו אמורים לקדם את המנגנון התפעולי. בולט בפעילותו היה השר צחי הנגבי אשר באופן התנהלותו לקח על עצמו להביא את החוק לכדי יישום.⁶⁸ על התעקשותו לקדם את החוק מעידים הן שחקנים מהמגזר התעשייתי והן פקידות המשרד לאיכות הסביבה וארגוני הירוקים.⁶⁹ בדיוני הוועדה לקראת מועד תחילת יישום החוק הביע השר נחישות מול גורמי התעשייה ומשרדי הממשלה. השר קיים שיחות אינטנסיביות עם התעשייה להפעלת תאגיד המיחזור, ביצע פעולות חיונות להפעלת החוק כמו סימון בקבוקים והפעלת לחץ על רשתות המזון כדי שיתחילו את אכיפת החוק. בדבריו בוועדת הכנסת הדגיש השר הנגבי את תפקידו של תאגיד המיחזור והצביע על כשלים בהתארגנות התעשייה. "בעיות לא חסרות, אבל יש פתרונות לכול. החוק מתפקד בעולם, ואנשי התאגיד יחד עם אנשי המשרד לאיכות הסביבה בדקו את המצב במדינות אחרות. המערכות פועלות שם שנים על גבי שנים ואין לישראל שום מאפיינים ייחודיים יוצאי דופן שבגינם מתעורר חשש שבשראל החוק יהיה פחות אפקטיבי ... בשיחות שלי עם ראשי כל הגורמים שפעלו בעניין ניסיתי להבהיר שבחוק הזה יש בשורה מיוחדת. זהו פתח למהפכת המיחזור הכללית. איננו יכולים לעצור בבקבוקים. בבקבוקים תופסים נפח מסוים מכלל

68 השר צחי הנגבי כיהן כשר לאיכות הסביבה בשנים 2001-2003

69 על השפעתו של השר הנגבי בהבאתו חוק הפיקדון ליישום מפרטים המרואיינים פרופ' דר אלון טל לשעבר מנכ"ל אדם טבע ודין, רותי רוטנברג- לשעבר היעוצת המשפטית של המשרד לאיכות הסביבה, פרופ' רובינשטיין ואברהם פורז חברי כנסת לשעבר ונציגי התעשייה יוסי אריה לשעבר ראש אגף כימיה ופרצבטיקה בהתאחדות התעשיינים ונחמה רונן, כיום יו"ר תאגיד המיחזור.

הפסולת המוצקה ... זהו מעבר לעידן אחר ולכן אסור להיכשל בחוק הזה. זאת הדרך שבה הציבור יתפוס את נושא איכות הסביבה: או שזה יהיה פיאסקו, או שזה יצליח, ועלינו להבטיח שהחוק יצליח.⁷⁰

6.1.3. משרד האוצר

משרד האוצר משפיע על הנעשה בתחום מדיניות סביבה בהיותו זה שמאשר או מעכב תקציבים ופרויקטים. התנגדות משרד האוצר להקצאת תקציבים להצעת חקיקה וגם לחקיקה מוגמרת, יכולה לעכב במשך שנים את יישום ההחלטות. בפועל, יוצא כי האוצר יכול להכתיב מדיניות הנוגדת לחלוטין את המלצותיהם של מומחים בתחום.

במשרד האוצר יושב רפרנט לכל משרד ממשלתי שתפקידו לבצע מעקב שוטף אחרי תקציב המשרד ולהיות מעורב בנושאים תקציביים כלכליים שקשורים בו. הרפרנט לתחום איכות הסביבה הוא האדם מולו נעשית רוב העבודה היומיומית של המשרד. על פי רוב אין לרפרנט ידע בתחום בו עוסק המשרד הממשלתי ואין גם דרישה לידע מקדים. לימוד התחום הסביבתי נעשה על ידי נציג אוצר האמון על המשרד לאיכות הסביבה, תוך כדי התגבשות החוק. תהליך הלמידה משלב שיחות עם הגורמים השונים המעורבים בחקיקה וקריאת החומרים של השחקנים המתנגדים או התומכים בחוק. הקשר של האוצר עם הגורמים בחוק נעשה בצורה עקבית אם על ידי לוביסטים מקצועיים הפועלים מטעמם או בצורה עצמאית. על אף הנסיון להשפיע, הטענה באוצר היא כי בסופו של דבר העמדה נקבעת על פי הכדאיות הכלכלית למשק והמשמעויות התקציביות. "אומר שי וינר: לפעמים אתה רואה בדיונים יותר גורמים לוביסטים ממקבלי החלטות ישירים לנושא וזה מפריע. יחד עם זאת, אני לא חושב שיש השפעה מאוד גדולה של הלובי מבחינת ההטייה על החלטת האוצר אם לתמוך או להתנגד לתהליכים. הגופים הרלוונטים מדברים, משכנעים, מביאים מידע ועובדות ואתה צריך לזכור שזה "מטעם" ולסנן את הדברים שנראים לך בעלי חשיבות ורלוונטיות לנושא. בסופו של דבר הניתוח הוא תמיד כלכלי, עלות מול תועלת. מה המשמעות הכלכלית של החוק והאם הוא ישים. מנין יבוא הכסף ועל חשבון מה. היכן לקצץ וממה להוריד כדי לאפשר את יישום החוק".⁷¹

רפרנט של המשרד לאיכות הסביבה אחראי גם על משרד הפנים ולעדונו חלוקת הזמן שלו בין התחומים השונים הוא כ- 80% לנושאי פנים (בעיקר רשויות מקומיות) ו- 20% לנושאי סביבה. אומר שי וינר רפרנט אגף התקציבים באוצר שהיה אחראי על תחומי פעילות המשרד לאיכות הסביבה: "אחת הסיבות העיקריות לכך היא הדחיפות של הטיפול בנושא רשויות מקומיות. משברים תכופים יותר שמחייבים תכניות והערכות מהירה (תוכניות הבראה וכדומה). בנושאי סביבה הנושאים הם ארוכי טווח יותר, לוקחים

70 דיון בוועדת הכלכלה, יום שני, י"ב בחשוון תשס"ב, 29 באוקטובר 2001, עמוד 6

71 ראיון עם שי וינר, לשעבר רפרנט משרד האוצר בנושא סביבה, 18.11.2008

זמן מבחינת הלמידה של הנושא והטיפול בהם. החקיקה הינה תהליך ארוך במהלכו מנסים הגורמים השונים להשפיע להציג את עמדתם".⁷²

מקרה חוק הפיקדון הינו דוגמא למעורבות מינורית יחסית של האוצר בתחילת תהליך קבלת ההחלטות והתחזקות מעורבות האוצר ככל שהחקיקה התקדמה והפכה להיות ברת יישום. מתחילת התגבשות החוק הביע משרד האוצר עמדה מתנגדת לחוק המבטאת את עמדת הממשלה ומצטרפת לעמדת המשרד לאיכות הסביבה.⁷³ הצורך בגיבוש מדיניות כוללת ארוכת טווח לטיפול בפסולת הארזות, הוזכר כטיעון מרכזי על ידי נציגי האוצר, לדחיית הצעת החוק המצומצמת שתטפל רק (ובאופן חלקי) בבעיית הניקיון ברשות הרבים ולא תיתן את הכלים לעידוד מיחזור והפחתת הפסולת בצורה משמעותית. הדרישה להליך מסודר בו ימצאו כלי המדיניות היעילים ביותר שישלבו את המיחזור כחלק מהטיפול הכולל בפסולת עלתה על שולחן הועדה כטיעון לדחיית החוק עד לחקיקה נרחבת. יחד עם זאת, הטיעונים של האוצר לא היו חזקים דיים כדי לדחות על הסף את התקדמות חקיקת החוק.

הקושי בהשגת תמיכת האוצר בא לידי ביטוי בשני נושאים עקרוניים: העקרון הראשון הוא קיומה של קרן המרכזת לתוכה את כספי הקנסות שישמשו להפעלה ותמיכה במנגנון האיסוף והמיחזור והשני הוא עקרון הימנעות, ככל הניתן, מהטלת מיסים נוספים על האזרח.

אחת הדרכים של המשרד לאיכות הסביבה להשיג תקציבים נוספים הן קרנות כמו הקרן לשמירת הניקיון (וכן הקרן למניעת זיהום ים) הקנסות על עבירות בתחום שמירה על הניקיון מגיעים לקרן שיעודה טיפול ספציפי והיא אינה חלק מתקציב המדינה. האוצר באופן עקרוני אינו תומך בקרנות שאין חלק מתקציב המדינה. אומר שי וינר: "לדעתנו כל הכנסות המדינה צריכות להיכנס לקופת המדינה ואח"כ הממשלה אמונה על חלוקת התקציב לפי סדרי עדיפויות. בקשות לקרנות יעודיות יכולות להגיע ממשרדים שונים, לא רק מהמשרד לאיכות הסביבה, גם לצרכים חברתיים או אחרים. אם הממשלה מחליטה לתת יותר לאיכות הסביבה אז שתתן יותר לפי המדיניות שלה".⁷⁴

לאחר תהליך של התדיינות ומחלוקת בין המשרד לאיכות הסביבה, הרואה בקרן כלי אכיפה מהותי ותנאי ליישום החוק, לבין האוצר, המתנגד לקרנות יעודיות ובעיקר לקרן חדשה, הוחלט כי הקנסות וההטלים על היצרן (ממכירת מיכלי משקה קטנים שלא חייבים בפיקדון) יגיעו לקרן לשמירה על הניקיון אשר קיימת מתוקף החוק לשמירה על הניקיון. הכספים שיועברו בגין חוק הניקיון יוגדרו למטרה של יישום החוק שהם שיפור הניקיון ברשות הרבים ועידוד המיחזור.

עיקרון חשוב בעבודת האוצר אשר היתה חלק מהסיבות להתנגדות לחוק היא כאמור, התנגדות בסיסית להטלת מיסים נוספים. הדבר נובע הן מסיבות כלכליות והן מסיבות פוליטיות. חוק הפיקדון נתפס לא פעם גם על ידי הפוליטיקאים כסוג של מיסוי על האזרח. שימוש בטיעון זה נשמע לא פעם מרבים מהשחקנים המתנגדים לחוק על אף העובדה שמדובר בפיקדון שהוא סוג של תמריץ כלכלי המביא לשינוי התנהגות

72 שם, שם

73 למשל עמדת משרד האוצר כפי שמוצגת בדיון לפני העלאת ההצעה לקריאה שניה ושלישית. דיון בוועדת הכלכלה 17.1.1999

74 ראיון עם שי וינר לשעבר רפרנט בנושאי איכות סביבה במשרד האוצר, 18.11.2008

שמביא להשבת סכום הפיקדון לצרכן. עמדתו של האוצר היא שיש לכלול את הפיקדון במערך כולל של מדיניות אשר ישיג את המטרה הסופית של טיפול בפסולת המוצקה. ללא שילוב של מגננים נוספים כמו היטל הטמנה וערוב של הרשויות המקומיות, לא יושגו מטרות החוק והוא ייצור נטל על הצרכן ועל התעשייה מבלי להביא להישג בתחום הסביבתי.

טיעונים נוספים של האוצר נגעו למטרותיו של החוק ולאי יכולתו ליצור תמריץ למיחזור ואף למידת האפקטיביות של החוק בנקיין חוצות. עיקר ההתנגדות נבעה מחוסר מוכנות ושלמות בנוגע למנגנון הפיקדון, להשלכותיו הכלכליות ולכך שהוא החלופה המתאימה מבחינה כלכלית לטיפול בנושא.⁷⁵

הידיעה כי החוק אינו כולל עלויות כלכליות (מימון הפעלתו הוא מכספי הפיקדון בלבד ואין לו השפעות על תקציב המדינה) הפחיתה את ההתנגדות של משרד האוצר להחלתו. יעל בירן, עורכת דין מארגון אדם טבע ודין מציינת כי "במהלך הדיונים האוצר התנגד בגלל עלויות כלכליות. לדעתי נקודת התפנית היתה כאשר דובר על כך שהחוק מגלגל מיליוני שקלים, סכום הפיקדון אשר מצטבר, מהווה כסף זול נזיל, סכום נדיר ... כסף שאמור מצד אחד להגיע לקרן הניקיון ומצד שני חוזר ליצרנים עד לשימוש בפיקדון כדי למחזר את הבקבוקים ... כאשר הבינו שיש כאן "מאגר כסף זמין" השד לא היה נורא כל כך".⁷⁶

מתוך ניתוח עמדת האוצר נראה כי הגישה הדומיננטית היא כי יצירת מדיניות צריכה להעשות לפי קריטריונים של יעילות וכדאיות כלכלית, דבר שמשפיע על עמדת האוצר במהלך הדיונים על החוק. הניתוח הכלכלי מתמקד בעלויות המדיניות והוא הדומיננטי בזירת המדיניות. בנוסף, חשובה העובדה שבשנות גיבוש החוק לא נעשה מחקר מקיף הכולל ניתוח התועלות הסביבתיות מבחינה כלכלית לא על ידי משרד האוצר וגם לא על ידי משרדים אחרים. לא הייתה התייחסות לנושא לאורך הדיונים בוועדה על הצעת חוק הפיקדון גם כאשר הוזכר הצורך בחקיקה נרחבת שתעסוק בפסולת האריזות.

6.1.4 משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

משרד המסחר והתעשייה הינו אחד מהמשרדים הכלכליים הגדולים המפעיל כלים לעידוד הצמיחה הכלכלית של ישראל. המשרד מסייע בפיתוח וביסוס התעשייה תוך דגש על חדשנות חקיקתית, התאמתה למשק הישראלי, עידוד טכנולוגיות והגברת יכולת התחרות בארץ ובעולם.⁷⁷ מעצם הווייתו עניינו של המשרד בהצעת חוק הפיקדון מבוססת על כך שהחוק נוגע לתעשייה הישראלית ולעידוד תעשיית מיחזור כאחת ממטרותיו. לאורך כל הדיונים על החוק נרשמה נוכחות של נציג המשרד אשר באופן כללי ביטא התנגדות לחוק יחד עם עמדת הממשלה.

75 בדיון על החוק מציין יוסי כהן נציג האוצר כי לחקיקה יש השלכות כלכליות נוספות אשר הוזכרו גם על ידי האוצר אם כי לא נבדקו לעומק כמו למשל נושא עלית המחיר של המוצר וירידה בהיקף המכירות. לשאלתו של היו"ר רובינשטיין "האם משרד האוצר אינו מאמין בכך שתמורה כלכלית משנה התנהגות?" עונה יוסי כהן נציג האוצר בוועדה כי "אנחנו כן מאמינים בכך. אנחנו רק טוענים שצריכים לבחון את כל החלופות הקיימות..." יוסי כהן- נציג האוצר בדיון בוועדת הכלכלה לקראת הגשת החוק לקריאה ראשונה, דיון בוועדת הכלכלה, 24.11.1998.

76 ראיון עם יעל בירן, לשעבר, עורכת דין אדם טבע ודין, 17.7.2008.
77 המידע על יעדיו ופעילותו של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה נלקח מאתר האינטרנט של המשרד, <http://www.tamas.gov.il/>.

טיעוני משרד התמ"ס היו כלכליים ברובם והתייחסות ליעילות החוק לעודד תעשיית מיחזור. הטענה היא שלא יהיה מי שמוכן לרכוש את הפסולת למיחזור מאחר והעלות תהיה גבוהה. עלות מערך האיסוף גבוהה "מדברים על הון אדיר למערכת האיסוף... יהיה סוג של פסולת שלא ניתן למחזר, וסוג של פסולת, שיהיה מישהו שמעונין, אך לא בעלות שהיא ניתנת למימוש".⁷⁸ טיעון נוסף של נציג התמ"ס מתייחס לעול שיווצר על בעלי המרכולים והמכולות בצבירת המיכלים ויצירת מערכת נוספת של פסולת. לכך מצטרפת הצהרת המשרד כי בכל הקשור לטיפול בפסולת המשרד תומך בשיטת ההפרדה במקור, לא באיסוף ומיון של פסולת במערכת נפרדת.

יחד עם זאת, למרות התנגדותו, בשלב שלאחר חקיקת החוק מבטאים נציגי המסחר והתעשייה עמדה תומכת בחוק שמאחר ועבר יש להרחיבו וליישמו. כך מציין אוהד אורנשטיין – מנהל מינהל כימיה ומחצבים, משרד התמ"ס "אנחנו התנגדנו בזמנו לחוק בגלל סיבות כלכליות, אבל כיוון שהוא התקבל, לקבל את החוק בלי ה-1.5 ליטר, זה אבסורד. אתה קובע חוק, מקיים מנגנון שלם, מטיל מטלות על כל התעשיינים ועל כל מי שמשתמש, על משקי הבית, ובדבר העיקרי אתה פוטר. אם מסתכלים על הכלוך ברשות הרבים, שזו אחת המטרות של החוק, זה בעיקר בקבוקים שמטיילים אתם, בקבוקים של 1.5 ליטר".⁷⁹

6.1.5 משרד הבריאות

מבין משרדי הממשלה משרד הבריאות הוא אחד המשרדים בעלי התקציב הגדול ביותר. עד להקמתו של המשרד לאיכות הסביבה ב-1989 היה משרד הבריאות אחראי לתחומי סביבה רבים. מעורבותו של משרד הבריאות בתהליך חקיקת החוק התמקדה סביב סוגיות השימוש החוזר במיכלי המשקה אשר העלתה את החשש מפני מפגע בריאותי. על אף העובדה כי מזה שנים מתקיים מנגנון של השבת מיכלי הבירה ושימוש בהם למילוי חוזר, הביע משרד הבריאות את התנגדותו לחקיקה מהטעם ששימוש חוזר במיכלים (ובעיקר מיכלי החלב) אינו מומלץ מטעמי היגיינה וחשש מהתפשטות חיידקים עקב שימוש חוזר בבקבוקים. על התנגדות משרד הבריאות ניתן ללמוד מהצגת העמדה בוועדות הכנסת ובוועדת השרים. המשרד הצטרף לעמדתה המתנגדת של הממשלה.⁸⁰

על אף התנגדותו לחקיקה, משרד הבריאות לא היה שחקן מפתח בגיבוש הצעת החוק. נוכחותו בדיונים היתה מועטה וכאשר נושא השימוש החוזר במיכלי המשקה לא נכלל במסגרת החוק, אזי ההתנגדות לחוק נשארה כחלק מעמדת הממשלה אך לא בחזית הויכוח על נחיצות החוק ויעילותו.

78 אוהד אורנשטיין, מנהל כימיה ומחצבים משרד התמ"ס, פרוטוקול ועדת הכלכלה 13.1.98.

79 ישיבת ועדת הכלכלה, 13.3.2000, עמוד 5

80 למשל: התנגדות המשרד בפרוטוקול ועדת הכלכלה "הצעת חוק הפיקדון על מיכלי משקה- התשנ"ט 1998, 25.01.1999, עמוד 25

6.2. שחקני המדינה: הרשות המחוקקת – חברי הכנסת וייזמי המדיניות

6.2.1. כללי- הזירה הפוליטית כרקע להתגבשות החוק

ליחסי הכוחות הפוליטיים ולהרכב הממשלות השפעה על תפקוד מליאת הכנסת והן על הנעשה בוועדות הכנסת היות והרכב הוועדות נקבע על פי העיקרון של נציגות סיעתית, לפי יחסי הכוחות של הסיעות השונות. ניתוח הזירה הפוליטית כולל התייחסות למאפיינים הפוליטיים ששררו בתקופת החקיקה ולמידת השפעתם על התנהגות השחקנים, המוכנות להגיע לפשרות, היכולת להגיע לשלב מתקדם של חקיקה וליישום החוק. הזירה הפוליטית והשתנותה מהווה מרכיב חיצוני אשר יש לו השפעה על תהליך עיצוב המדיניות.

גיבוש חוק הפיקדון התרחש בכנסות ה-13, ה-14 וה-15. בכנסת ה-13 (יולי 1992 עד יוני 1996) כאמור, הוגשו הצעות פרטיות לפיקדון על אריזות אולם, הן לא הגיעו לקריאה ראשונה ולכן לא חל עליהן דין רציפות. במהלך כנסת זו כיהנו שתי ממשלות, האחת, הממשלה ה-25 בראשותו של יצחק רבין, ולאחר הרצחו, הממשלה ה-26 בראשותו של שמעון פרס. בכנסת זו החלה הנהגת הבחירות המקדמות-הפריימריס (במפלגות הגדולות) מה ששינה את דפוסי התנהגותם של חברי הכנסת (שנעשו תלויים יותר במתפקדי המפלגות ופחות במנגנון המפלגתי) וגרם לערעור המשמעת הסיעתית ולהגברת החקיקה הפרטית. בכנסת זו, החל נושא המיחזור והפסולת לקבל משנה תשומת לב. חוק המיחזור עבר, בעידוד של השר לאיכות הסביבה יוסי שריד ועורר ציפיות להמשך טיפול בנושא הפסולת והמיחזור (טל, 2002: 400). בנושא הפיקדון ופסולת האריזות הקים המשרד לאיכות הסביבה שתי וועדות כדי לבדוק את הנושא (וועדת כסה – 1994 וועדת מאפ"ה 1995) המשרד לאיכות הסביבה החל לטפל בסגירת המטמנות ותחום פסולת זכה לתשומת לב ציבורית ופוליטית אולם עדיין ללא שינוי משמעותי בגיבוש מדיניות הלכה למעשה.

עיקר התגבשות חוק הפיקדון עד לחקיקתו בכנסת התרחש בכנסת ה-14 שכיהנה שלוש שנים (יוני 1996 עד יוני 1999) ובמהלכה כיהנה ממשלה אחת בראשותו בנימין נתניהו. ממשלת נתניהו התאפיינה באי יציבות, התרופפות במשמעת הסיעתית והחלפות תקופות של מחזיקים בתיקים חשובים (כיהנו בה שלושה שרי אוצר).⁸¹ כוחן של המפלגות החרדיות גדל ל-14 מנדטים במשותף. כוחה של מפלגת ש"ס אשר לה חלק חשוב בוועדות השונות עלה ל-10 מנדטים. הבחירות לכנסת ה-15 הוקדמו עקב קשיים בהעברת תקציב המדינה לשנת 1999. חוק הפיקדון עבר בכנסת ערב היציאה לפגרת בחירות. מטבע הדברים, העובדה כי הבחירות עמדו בפתח השפיעה על התנהלות חברי הכנסת, יוזמי החוק והתומכים בו מצד אחד והמתנגדים לחוק מצד שני, אשר החוק מהווה ביטוי לעמדתם מול ציבור הבוחרים.

מועד החלת חוק הפיקדון נקבע בכנסת ה-15 (יוני 1999 עד פברואר 2003) ובתקופה זו המשיכו הדיונים על אופן יישום החוק ונקבע מנגנון תפעול החוק ומידת האחריות של היצרנים במנגנון האיסוף, במסגרת תאגיד המיחזור אל"ה. בכנסת ה-15, כיהנו שתי ממשלות- הממשלה ה-28 בראשותו של ברק

81 מתוך : אתר כנסת ישראל <http://www.knesset.gov.il/>

והממשלה ה-29 בראשותו של אריאל שרון. מבחינה פוליטית הכנסת ה-15 היתה מהכנסות הפחות יציבות בהיסטוריה של מדינת ישראל. הסיבות העיקריות לכך היו המצב המדיני והכלכלי, אך היו גם גורמים אחרים. היחלשות שתי המפלגות הגדולות, מפלגת העבודה והליכוד – שיחד זכו רק ל-46 מושבים, לעומת המפלגה השלישית בגודלה, ש"ס, שזכתה ל-17 מושבים, רק שניים פחות מהליכוד – היתה גורם נוסף.⁸²

משקלה של ש"ס בכנסת ה-15 ובממשלה איפשר לה, יכולת מיקוח גבוהה יותר גם בחקיקה סביבתית-כלכלית אשר יש לה השלכות חברתיות. כך למשל באחד הדיונים הראשונים שמטרתו לקבוע את מועד הפעלת חוק הפיקדון התבטא אחד מנציגי הסיעה שביקש לדחות את יישום החוק בשנה וחצי נוספים: "החובה שלנו לשכבות החלשות גדלה ולא פחתה בקדנציה הזאת יחסית לכנסת הקודמת. יכול להיות שיש בכוחנו לטרפד לחלוטין את החוק הזה. בוודאי לפי משחק הכוחות הפוליטיים היום. אנחנו יכולים להגיש הצעת חוק חדשה, שתהפוך את כל הנושא לוולונטרי, או שתבטל את החוק הזה. נעביר את זה בוועדת שרים לחקיקה, נגייס את המכבש הקואליציוני. אני חושב שהקואליציה לא תצא להגנת כבודו ... אבל שוב פעם אני אומר, אני לא רוצה להשתמש בכוח הפוליטי או להלך אימים חס ושלום אבל אני אומר, תנו לנו לפחות את הבטחון הזה. תנו לנו שנה וחצי רגועות. זאת בקשתי. שנה וחצי של מנוחה מהעניין".⁸³

יכולת מיקוח פוליטית ושברירות הקואליציה הצטרפו לעובדה כי מרכיבים רבים בחוק וביישומו טרם נקבעו והסדרתם תלויה בהסכמה של נציגי המגזרים השונים. הדבר הביא לעיכובים ביישום החוק ולמחלוקות על חלקם של המגזר העסקי ויצרני מיכלי המשקה בתפעולו.

6.2.2. חברי כנסת מקדמי החוק- "המשוגעים לדבר"

חברי הכנסת הם נבחרים ציבור ונציגים של מפלגות פוליטיות שדואגים לאותה קבוצה אותם הם מייצגים. בדומה להיום, גם בשנות התשעים, זמן חקיקת החוק, רוב המפלגות לא השתמשו בטיעונים של נושא השמירה על הסביבה כדי למשוך אליהם בוחרים. יחד עם זאת, שנות התשעים התאפיינו במגמת עליה ברף תשומת הלב הפוליטית והציבורית שניתנה לנושאי הסביבה (ראה פרק המבוא).

ב-1996 כללו המפלגות הגדולות סעיף במצען הנוגע לאיכות הסביבה (אלון 2006: 551). חברי הכנסת אברהם פורז (שינוי), דדי צוקר (מרץ) ואמנון רובינשטיין (מרץ) אשר היו הדמויות הדומיננטיות בפעילות למען קידום הצעת חוק הפיקדון, משתייכים למפלגות אשר באופן יחסי למפלגות אחרות באותה תקופה הדגישו במצען את הנושאים הסביבתיים. מפלגת מרץ הציעה את המצע המפורט ביותר בנושאי סביבה והדבר משקף את תפיסתה העצמית של המפלגה כירוקה והעובדה שבוחריה רואים אותה ככזאת.⁸⁴ לשיוך המפלגתי ולדימוי הפוליטי הערכי של המועמד יש חשיבות בעיקר כשמדובר ביוזמי החוק המייצגים מפלגות בעלות זיקה יחסית גבוהה לנושאי איכות הסביבה. חשיבות קידום חוק הפיקדון לדימוי הפוליטי

82 מתוך: אתר כנסת ישראל <http://www.knesset.gov.il/>

83 צבי יעקובסון- מזכיר סיעת ש"ס בכנסת, מתוך פרוטוקול וועדת הכלכלה, 12.1.2000 עמוד 6

84 סקר שנערך בקרב פעילים ועובדים בחברה הטבע מצא שקרוב ל-70% מהם תמכו במפלגת העבודה או מרץ ושיעור גבוהה מבעלי המודעות הסביבתית העמוקה בחרו במרץ. מתוך: בלאנדר דנה (2007)

והערכי של יוזמיו באה לידי ביטוי בנחישות בה נקבעו ישיבות הדיון על החוק ומצד שני בכיסוי התקשורתי לזכה נושא הפיקדון באמצעי התקשורת.

יוזמת החקיקה הגיעה לחברי הכנסת אברהם פורז ודוד צוקר במחצית הראשונה של שנות ה-90 על ידי מספר שחקנים מהחברה האזרחית. לחבר הכנסת פורז הוגשה טיוטה ראשונית לחוק הפיקדון על ידי הפעיל הסביבתי דניאל מורגנשטרן⁸⁵ ואילו לחבר הכנסת דוד צוקר הגיע היוזמה מאת ארגון אדם טבע ודין על ידי מנכ"ל העמותה דאז אלון טל.⁸⁶ העובדה כי מיכלי המשקה מהווים בעיה של פסולת הנזרקת ברשות הרבים וכי לא קיים שום מנגנון איסוף מסודר של הבקבוקים לשימוש חוזר או למיחזור, הביאה את פעילי הסביבה לשקוד על הכנת נוסחי חקיקת פיקדון בדומה למה שקיים במדינות מפותחות ולהגישם כהצעה לקידום על ידי חבר כנסת אשר יזוהה עם הנושא.

החוק נידון בוועדת הכלכלה של הכנסת וכחברי וועדת הכלכלה בה הוכן החוק לקחו פורז ודוד צוקר, מיוזמי חוק הפיקדון, חלק נכבד בשכנוע ובלחץ לקיים דיונים על הצעת החוק. כך לדוגמא, הבאת החוק לקריאה שניה ושלישית באפריל 1999 התקיימה בכנס הפגרה הראשון של הכנסת בלחץ של חבר הכנסת אברהם פורז. הבאת החוק להצבעה התקיימה לאחר מסע לחצים של חבר הכנסת פורז מול יושב ראש הכנסת חבר הכנסת דן תיכון אשר סירב להעלות את ההצעה להצבעה. מכתבים של פורז ליושב ראש הכנסת מעידים על הנחישות להביא את החוק להצבעה.⁸⁷ חבר הכנסת פורז אף השתמש בהגשת עתירה לבג"ץ כנגד יושב ראש הכנסת על מנת לחייבו להעלות את ההצעה לקריאה שניה ושלישית.⁸⁸

חשיבות מכרעת יש לתפקיד יושב ראש הוועדה בה מתקיימים הדיונים על החוק. יושב ראש הוועדה הוא שקובע את סדר היום של דיוני הוועדה ולפיכך הוא משפיע על רצף הדיונים בחוק (בלאנדר, קליין, נחמיאס, 2002: 40).⁸⁹ הדבר יכול להכריע את מעמדו של החוק ולקדמו לקריאה ראשונה שניה ושלישית לפני תום המושב הכנסת ויציאתה לפגרה או לחילופין לפני בחירות.

במשך כשנתיים מילא חבר הכנסת פרופסור רובינשטיין את תפקיד יו"ר וועד הכלכלה ובמהלך תפקידו קיים אינספור שיחות עם חברי כנסת מכל הקצוות של הקשת הפוליטית ועם התעשייה על מנת לקדם את החוק. בדיוני וועדת הכלכלה פנה יו"ר הוועדה אמנון רובינשטיין וציין לא פעם כי המצב הקיים בו התעשייה לא לוקחת כל אחריות על נושא הטיפול בפסולת, לא יוכל להימשך וישתנה ככל שהחקיקה מתקדם.⁹⁰

85 מתוך ראיון עם חבר הכנסת יו"ר וועדת הכלכלה לשעבר, אברהם פורז, 3.8.2008 וראיון עם דניאל מורגנשטרן יועץ כלכלי סביבתי ומיוזמי חוק הפיקדון, 9.7.2008

86 ראיון עם פרופ' אלון טל, לשעבר, מנכ"ל עמותת אדם טבע ודין, 3.3.2008
87 במכתב ליו"ר הכנסת מתאריך 3.3.1999 מבקר חבר הכנסת אברהם פורז את יו"ר הכנסת דן תיכון על כי לא עמד בהתחייבותו להביא את הצעת חוק הפיקדון להצבעה בכנס הפגרה הראשון. במכתב מציין פורז "סמכותו של יו"ר הכנסת היא סמכות מנהלית ואין יו"ר הכנסת רשאי שלא להביא לדיון ולהצבעה הצעת חוק רק מפני שהיא אינה נראת לו".

88 ראיון עם אברהם פורז, חבר כנסת ויושב ראש וועדת הכלכלה לשעבר, 3.8.2008; אומר אברהם פורז: "היו אמורים להיות שני כנסים בפגרה כדי לגמור חקיקה. פניתי לדן תיכון אמרתי לו תעלה אותו לקריאה שניה ושלישית בזמן הפגרה והוא אמר "זה חוק רע אני לא יעלה אותו" (אגב לא אתפלא אם דיברו גם איתו)... הגשתי עתירה נגדו לבג"ץ למה הוא לא מעלה את החוק לקריאה שניה ושלישית. ואז יום אחד אני מקבל ממנו טלפון והוא אומר אני בדרום קוריא... שמעתי שהגשת עתירה.. אמרתי לו כן. אומר לי טוב הסבירו לי שאין לי ברירה ואני חייב לעלות אותו לקריאה שניה ושלישית אז אני אעלה".

89 תקנון הכנסת – סעיף 103, אינו קובע מועדים ספציפיים לדיון בהצעות חוק והוועדה אמורה לדון בהצעות החוק שעל סדר היום לפני שתדון בנושאים אחרים שעולים על ידי רוב חברי הוועדה.

90 אמנון רובינשטיין, דיון בוועדת הכלכלה 27.07.98 עמוד 25; וועדת הכלכלה, 3.1.1998 עמוד 24

בשיחות שנעשו במפגשים אינטימיים יותר עם נציגי התעשייה נעשה ניסיון לשכנע כי ילכו לתהליך תוך הצבת הסייגים שלהם וכי לא יתנגדו למהלך סביבתי הנתמך על ידי הכנסת. אומר רובינשטיין "הלכתי לתעשיינים והרצאתי להם על חשיבות העניין ושכנעתי אותם להסיר את ההתנגדות ואחר כך היתה לי שורה של פגישות עם אנשי המשרד לאיכות הסביבה דיברתי עם כל חברי וועדת הכלכלה ... וכשזה עבר הוועדה התחלתי לעשות לובי בסיעות חששתי שזה לא יעבור ... אני לא משאיר דבר למקרה, הכל בלובינג.. שיחות ובזבז של מאות שעות אבל טוב שיש תוצאה ... עד שהחוק עובר".⁹¹

את תפקיד יו"ר וועדת הכלכלה לאחר הבחירות ב- 1999 מילא חבר הכנסת אברהם פורז עד לשנת 2003. במהלך תפקידו חתר וקיים עשרות דיונים על החוק ויזם סיום מקצועי לסקנדינביה בהשתתפות כל הגורמים המעורבים בחקיקה ללימוד המודל הסקנדינבי. בתקופתו גובש מנגנון היישום על ידי תיקונים לחוק שקבעו את אופן פעולת תאגיד המיחזור, נקבע מועד התחלת החוק והתקיים מעקב אחר אופן ביצוע החוק על ידי וועדת הכלכלה.

תפיסות עולם של יוזמי החוק

חברי הכנסת יוזמי החוק וגם ארגוני הסביבה וקואליצית התומכים בחקיקה, התבטאו לא פעם על העמדה הדוגלת בחקיקה רחבה, בחוק אריזות. הגישה הדוגלת בפוליטיקה של פשרה ושיטת השלבים גם במובן של תכנון מדיניות מובחנת אצל יוזמי החוק. על כך למשל אומר רובינשטיין "המצוין הוא האויב של הטוב ... תמיד ... ובעיקר בחקיקה כזו ... אני ידעתי ברגע שנכנס טריז בדלת הזו הדלת הזו תיפתח ... בעיקר אם זה יצליח ... עובדה שיש לנו חוקים בתחום איכות הסביבה שמאוד הצליחו".⁹² תפיסה דומה נשמעת מפי אברהם פורז המציין כי כאשר מדובר בחקיקה בעלת משמעות כלכלית המעוררת התנגדות כמו חוק הפיקדון "היכולת שלי להעביר חוקים היתה שידעתי להתגמש להתפשר וללכת הלאה ... אסור ללכת בשיטה של הכל או לא כלום ... כי רוב הסיכוי הוא ללא כלום..למשל במקרה זה אני חשבתי שהליטר וחצי צריך להיות מהתחלה ... התגמשנו לגבי זה ובהמשך צריך להמשיך ולתקן את החוק".⁹³

כפועל יוצא מגישה זו, במקביל להתנגדויות של התעשייה ושל המשרד לאיכות הסביבה על אי יכולתו של החוק לתת מענה לכלל בעיית פסולת האריזות, הדגישו יוזמי החוק את מטרתו העיקרית של החוק והוא ניקיון רשות הרבים. מטרותיו הנוספות של החוק, עידוד מיחזור וצמצום נפח ההטמנה צוינו כמדיניות כללית שיהיה צורך לגבשה בהמשך במסגרת מדיניות הטיפול בפסולת מוצקה. גישה זו אפשרה להתמודד עם טענות התעשייה ומשרדי הממשלה שהתנגדו לחוק בשל היותו מצומצם. כך לדוגמה מציין יו"ר הוועדה אבי יחזקל כי "החוק לא נועד לפתור את בעיית האשפה במדינת ישראל. הוא אמור לצמצם את סוגית הלכלוך, הוא אמור לחנך לניקיון".⁹⁴

91 ראיון עם פר' אמנון רובינשטיין, חבר כנסת ויושב ראש וועדת הכלכלה לשעבר, 7.9.2008.
92 שם

93 ראיון עם אברהם פורז, לשעבר חבר כנסת ויושב ראש וועדת הכלכלה בכנסת, 3.8.2008.

94 חבר הכנסת אבי יחזקל בדיון בוועדת הכלכלה בנושא חוק הפיקדון, 3.11.1998.

עמדה בסיסית המשפיעה על יוזמי ומקדמי החוק ובעיקר חברי הכנסת פורז ורובינשטיין היא תפיסת עולם ליברלית הדוגלת בכמה שפחות התערבות של המדינה בכוחות השוק. נאמנים לתפיסת עולמם, קראו יוזמי החוק בדיוני הוועדה לתעשיינים לשתף פעולה ולהוביל את מהלך החקיקה הן בעניין נוסח החוק והן בנושא הפעלת מנגנון היישום. ההכרה כי יש להגיע להסכמה ושיתוף פעולה עם התעשייה על מנת שלא לכפות מנגנון חיצוני להפעלת החוק הביאה את נציגי כל הגורמים המעורבים בחוק לביקור לימודי בסקנדינביה שמטרתו ללמוד על הפעלת מנגנון הפיקדון. אומר פורז מאחת מישיבות הוועדה לקראת יישום החוק "כפי שאמרתי, באתי בדברים עם נציגי התעשיינים וגם עם נציגי רשתות השיווק הגדולות. יש נכונות להפעיל את זה מרצון. דהיינו, במקום להפעיל את זה באמצעות הקרן או המשרד לאיכות הסביבה, לאמץ את המודל הסקנדינבי, השבדי או הנורבגי - שבו כל הגורמים, כל השחקנים העיקריים מפעילים את זה בצורה משותפת. נאמן להשקפת העולם שלי, שאני בעד כמה שפחות מעורבות ממשלה בכל נושא, גם בעניין הזה ראיתי בעין מאוד יפה את הנכונות ללכת להסדר הוולונטרי הזה ... אני גם חושב שאין דבר יותר טוב מאשר מודל שבו כל הגורמים העיקריים משתפים פעולה ועושים את זה מתוך רצון לשיתוף פעולה, ולא כשכופים על מישהו מכוח איזה חוק. כמובן שאנחנו נצטרך להשאיר חקיקה לגבי גורמים שלא ירצו להיות שותפים בעסק הזה. זה כמו מס הכנסה, אתה לא יכול להיות לא חבר במועדון, זה מועדון חובה".⁹⁵

בהדברות בין מתנגדי החוק לתומכיו עולה המחלוקת בין הגישה הליברלית הטוענת למנגנון שוק חופשי שיכלול תמריצים המניעים את המשק מתוך כדאיות כלכלית לטיפול בפסולת לבין גישה המחייבת התערבות של הממשלה בהסדרת המנגנונים שיתנו תמריץ כלכלי ויצרו כדאיות לפעילות האיסוף והמיחזור. לטענת חברי הכנסת יוזמי החוק ובעיקר הפעילים שבהם אברהם פורז ודוד צוקר וכן פעילי הסביבה התומכים ויוזמי הטיטות הראשונות לחוק, הגישה הליברלית שלא משולבת בסנקציות כלכליות לא מוכיחה עצמה ולראייה חוק הניקיון המחייב תשלום של התעשייה על מיכלי המשקה שלא הביא להשגת המטרה של מיחזור או ניקיון רשות הרבים.

6.2.3. סיעות הכנסת ש"ס והעבודה

קיימות שתי זירות מרכזיות אשר בתוכן מקבלת הצעת החוק גושפנקא מחברי הכנסת. הזירה הראשונה היא הוועדה בה מתקיימים הדיונים על נוסח החוק שמועלה לקריאת בכנסת, וועדת הכלכלה. הזירה השנייה היא זירת מליאת הכנסת בה נקראים חברי הכנסת לתמוך או להתנגד להצעה. קידום נוסח החוק והמדיניות המוצעת צריך להתקבל ברוב בוועדה המבשר על הסיכוי להעברת החוק בחקיקה בכנסת. חשיבותה של סיעת ש"ס בהתגבשותו של חוק הפיקדון היתה מכרעת, הן בוועדת הכלכלה והן בכנסת. בין מאפייני הסיעה היא המשמעת הסיעתית הגבוהה וכן נוכחות גבוהה בוועדות ובמליאת הכנסת. חברי סיעת ש"ס הפגינו נוכחות מתמידה בדיוני הוועדה והתנגדו לחוק משלביו הראשונים.

⁹⁵ חבר הכנסת אברהם פורז, ועדת הכלכלה 4.9.1998.

בתחילה הביעה ש"ס התנגדות גורפת לחוק מהטעון כי מדובר בחוק שמפלה בין אריזות בקבוקים לאריזות אחרות והחוק יפגע בסופו של דבר בצרכן ובעיקר במיעוטי היכולת.⁹⁶ בהמשך הביע נציג ש"ס הסתייגות לגבי בקבוקים המשפחתיים שהתקבלה על ידי הוועדה. טענת ש"ס היתה כי משפחות מרובות ילדים המהוות את קהל הבוחרים שלהם, יתקשו לשאת את העול הכרוך בפיקדון הן מבחינת המחיר והן מבחינת הצורך החזיר את מיכלי המשקה ... הצורך להגיע לפשרה עם ש"ס היה תנאי לקידום החוק. מעיד על כך יו"ר וועדת הכלכלה אמנון רובינשטיין: "הם התחילו בהתנגדות לכל הדבר אמרו אנחנו צורכים הכי הרבה משפחות שלנו עניות וכל הוצאה מכבידה ... הם החלו לעשות חשבונות כמה זה עולה להם ... אחר כך בפשרה שאני הגעתי אליה הם רק צמצמו זאת לקטנים".⁹⁷

במקרה של חוק הפיקדון מדובר בנושא חותך מפלגות ולמרות שיוזמי החוק נמנו ברובם מהאופוזיציה, ההתנגדות לחקיקה הגיע בחלקה גם מגורמים אופוזיציוניים. עמדתם של חברי הכנסת התומכים והמתנגדים לחוק נובעת בין היתר ממחויבות לקהל בוחריהם. ההצבעה לעיתים מונעת מתוך אינטרסים סקטוריאליים ללא קשר להשתייכות לצד פוליטי. ההשפעה בוועדה יכולה להגרם כתוצאה מהחלפת זכות ההצבעה עם נציג אחר. כך לדוגמא: בהצבעה על העברה לקריאה הראשונה- חבר הכנסת אפי הושעיה הצביע במקום חבר הכנסת גולדשמידט (חבר בוועדת הכלכלה) וציין "התבקשתי על ידי ועד עובדי טמפו נתניה, שהייתי מזכיר מועצת הפועלים בה, ויש לי עניין להגן עליהם כי הם חושבים שעושים להם מזק. האם יש ניגוד אינטרסים בהצבעה שלי? הוא נענה שלא".⁹⁸

חברי הכנסת של מפלגת העבודה התנו את תמיכתם בהצעת החוק בקבלת הסתייגויות שהוצבו על ידי גורמים שונים: ביטול ההיטל על מיכלים שאינם ברי מיחזור, מתן פטור לבתי עסק קטנים והוצאת המיכלים הגדולים מחובת הפיקדון. התנגדותם של חברי מפלגת העבודה להכללת בקבוקי משקה גדולים וההתעקשות להוצאות המיכלים עשויים קרטון או כאלו המיכלים חלב, גם היא קשורה למחויבות סקטוריאלית לנציגי משק החלב וכן למפעלים אשר חששו מזק מחיוב פיקדון על מיכלים. הפניה למפעלים נעשתה גם על ידי לוביסטים שפעלו עבור התאחדות התעשיינים במטרה להפעיל השפעה על הנציגים בכנסת.⁹⁹

96 דיון בוועדת הכלכלה, 3.11.1998; 17.1.1999

97 ראיון עם פרופ' אמנון רובינשטיין, לשעבר חבר כנסת ויושב ראש וועדת הכלכלה, 7.9.2008

98 דיון בוועדת הכלכלה, 24.11.1998

99 ראיון עם מנחם שיזף, בעבר לוביסט של התאחדות התעשיינים בנושא חוק הפיקדון, 22.8.2008

6.3. שחקני החברה האזרחית: ארגוני סביבה ותומכי חוק הפיקדון

6.3.1. ארגוני הסביבה המעורבים בגיבוש החוק

התגבשות חוק הפיקדון לוותה בפעילות אינטנסיבית של ארגונים לא ממשלתיים¹⁰⁰ - אל"מים הפועלים ברמה הלאומית למען קידום נושאי איכות הסביבה. פעילות הארגונים ליוותה את תהליך התגבשות החוק מתחילתו, עד להעברת החוק ולקביעת מנגנון היישום של החוק. האל"מים פועלים בזירת המדיניות בדרכי פעולה שונות. הפעילות כללה שימוש בכלים משפטיים (ניסוח והגשת הטיוטות להצעת החוק ותיקוני חקיקה), הגשת מחקרים משווים, ערכית ימי עיון וכנסים, פעילות לובינג בקרב מקבלי ההחלטות ונציגי המגזרים השונים במשק ופעולות אקטיביות כגון הפגנות ועצומות, כאמצעי לגייס את הציבור ואת התקשורת ולהפעיל לחץ על מקבלי ההחלטות (בנימיני ופזמוני-לוי, 2002).

הארגונים הסביבתיים שונים לעיתים באופי פעילותם למען הגנת הסביבה. קיימים ארגונים שאופן פעילותם ממסדי ומתן יותר ומנצל את הערוצים הקיימים על מנת להעלות את המודעות לנושא הסביבתי ולהפעיל לחץ על מקבלי החלטות. ארגונים אחרים פועלים בדרך של קריאת תגר ופעילות פרובוקטיבית (לדוגמה טיפוס על עגורן והתיצבות מול מכבש אספלט). מרבית ארגוני הסביבה הפעילים בארץ פועלים בערוצים הממסדיים והשמרניים יותר אם כי קיימים ארגונים הפועלים בצורה פחות קונבנציונלית (קרסין, 2001).

הארגונים הלא ממשלתיים מתאפיינים באי השתייכות מפלגתית. עיקר המימון של פעילות האל"מים מגיע מתרומות פרטיות ומקרנות ישראליות ובינלאומיות. ארגונים כמו אדם טבע ודין ומגמה ירוקה נמנים במכון מלקבל כל תמיכה ממשלתית שהיא, על מנת להמשיך לפעול באופן בלתי תלוי לחלוטין.¹⁰¹

הארגון הגדול מבין האל"מים בישראל שפעל בשנות ה-90 בזירת המדיניות ולקח חלק פעיל במאמץ לקידום חוק הפיקדון הוא החברה להגנת הטבע. החברה להגנת הטבע הוא ארגון וותיק שפועל מאז 1954 ועיקר פעילותו מתמקדת בחינוך, טיולים והסברה. בסוף שנות התשעים החל הארגון להפנות משאבים לעיסוק בתחומי חברה וכלכלה ובין היתר בסביבה עירונית ומעורבות גבוהה בתחומי מדיניות הסביבה.¹⁰² השינוי בפעילות הארגון מפעילות לאומית של הנחלת האהבה לארץ ולטבע בציבור, לפעילות לקידום מדיניות סביבה, היה כרוך במאבקים נגד החלטות ממשלה, מחאה ציבורית ועתירות לבתי משפט. בחברה להגנת הטבע חברים 100,000 איש. הארגון היה פעיל במהלך הדיונים על חוק הפיקדון בפעילות לובי וגיוס תמיכה לחקיקה משלביה הראשוניים. בשנות התגבשות החוק יחד עם פעילות לקידום הצעות נוספות לחקיקה בתחומי הסביבה, שימשה בתפקיד הלוביסטית ומקדמת החוק, רקפת כץ אשר ייצגה את החברה להגנת הטבע בכנסת. פעילות הלובי כללה שיחות אינטנסיביות עם חברי כנסת מכל הקשת

100 מאגלית: Non Governmental Organizations - NGO

101 נלקח בעיקר מתוך: אתר האינטרנט של ארגון אדם טבע ודין: <http://www.adamteva.org.il/> ואתר האינטרנט של ארגון מגמה ירוקה: <http://www.green.org.il/>

102 הסקירה אודות ארגון החברה להגנת הטבע מבוססת על אתר האינטרנט של החברה להגנת הטבע: <http://www.teva.org.il/>

הפוליטית ובעיקר עם חברי וועדת הכלכלה,¹⁰³ הוצאת מסמכי עמדה ומכתבים, והפצת מידע לאמצעי התקשורת.

אחד האל"מים החשובים שתורמו לקידום חוק הפיקדון היה ארגון אדם טבע ודין- אגודה ישראלית להגנת הסביבה. אדם טבע ודין הוא ארגון שקם ב- 1990 על ידי אנשי מקצוע מתחום המדע והמשפט ועיקר פעילותו היא בזירה המשפטית. בארגון פועלים אנשי משפט יחד עם מומחים בתחום איכות סביבה וכלכלה וצוות שעוסק בלובי וביחסי ציבור.¹⁰⁴ הארגון היה אחראי לניסוח הצעת החוק שהוגשה על ידו בסוף 1992 לחבר כנסת דוד צוקר על מנת שיקדמה בהליך חקיקה. ההצעה היתה מבוססת על מחקר מקיף בנושא מודלים של חוקי פיקדון בעולם ויישומן כתמריץ לעידוד מיחזור, צמצום נפח הפסולת ורתימת הציבור לנושא הסביבתי.¹⁰⁵ הארגון ביסס את פעילותו במהלך השנים בהן התקיימו הדיונים על החוק ונציגיו הוזמנו ונכחו באופן קבוע בדיונים שעסקו בחקיקה. פעילות הארגון בנושא חוק הפיקדון כללה מסירת מידע מקצועי בתחום הסביבה והמשפט למקבלי החלטות, מעורבות גבוהה בתיקונים ובהצעות לניסוח החוק. הארגון שלח אנשי שדולה מטעמו לעבוד מול חברי הכנסת ומקבלי ההחלטות וייזם סיקור תקשורתי לנושא.

ארגון נוסף שתרם בפעילותו להעלאת העניין התקשורתי והציבורי בהצעת חוק הפיקדון הוא ארגון 'מגמה ירוקה' - הפועל למען הסביבה ברמה הארצית והמקומית. הארגון הוקם בשנת 1997, והוא מורכב מסטודנטים הפועלים בקמפוסים ברחבי הארץ. חברי הארגון פועלים בהתנדבות מתוך מטרה לפתח תחושת אחריות לנושאים סביבתיים בקרב קהל הסטודנטים והציבור.¹⁰⁶ בהשוואה לדרכי המחאה המתונות יחסית הננקטים על ידי ארגונים כמו אדם טבע ודין והחברה להגנת הטבע, נקט ארגון מגמה ירוקה בפעולות מחאה פרובוקטיביות אשר סייעו להעלות את נושא החוק לסדר היום ואף ללחוץ על גורמים המעורבים בחקיקה להרפות מלחצם. דוגמא לכך היא הפגנה חזותית שקיימו חברי הארגון מול מפעל קוקה קולה בבני ברק, שבה הוצבו סטודנטים בתוך בקבוקי ענק שעליהם כתוב 'עכשיו פיקדון'.¹⁰⁷ דוגמאות נוספות לפעילות הארגון הן ייזום כתבות בשפה האנגלית המכוונות אל גורמים מחו"ל ומפרטות על התנגדותה האקטיבית (על ידי בעלי החברה בארץ באמצעות התאחדות התעשיינים) של קוקה קולה ישראל לחוק סביבתי. ערן בן ימיני, מייסד מגמה ירוקה, מתייחס לתרומה של הארגון בדרך של פעילות אקטיבית במאבק למען חוק הפיקדון "גם חברות גדולות רגישות מאוד לתדמיתן. כאשר עסקנו בקידום חוק הפיקדון על בקבוקים, נתקלנו בקשיים ובהתנגדות חזקה מצד חברת קוקה קולה. נערכנו להפגנה צבעונית מאוד, בה הכנסנו פעילים לבקבוקי קוקה קולה גדולים שבנינו. ההפגנה התקיימה מול חברת קוקה קולה בבני ברק, צולמה והופיעה בכל העיתונים בשל היותה מקורית, אסטטית ומצטלמת היטב.

103 הכרזתה האישית עם חברי הכנסת משינוי ומרץ, תרמה לעידוד הפעילות והאינטנסיביות של חברי הכנסת בטיפול בנושא כפי שמתארים מרואיינים בניהם חברי כנסת ופעילים מארגוני סביבה

104 המידע נלקח מתוך אתר האינטרנט של אדם טבע ודין: <http://www.adamteva.org.il/>

105 מעיד פרופ' אלון טל מייסד אדם טבע ודין ומיוזמי חוק הפיקדון: " הגענו, למסקנה כי למדינת ישראל צריך להיות לה חוק סביבתי בנושא מחזור .. הבנו שאם אנחנו נציע זאת, זה יראה אינטרסנטי. זה היה בשנת 1993. התחלנו במחקר ולימוד חוקי הפיקדון בעולם. הצטרפה בחורה מתנדבת שאספה חומרים, כתבתנו לכל מיני מדינות ואגרנו חומר בינלאומי בנושא: אילו חוקי פיקדון קיימים, מה המודלים השונים, - הקרן של מישגן, המודל הספרדי, הקנדי ועוד.. גיבשנו הצעת חוק. "ראיון עם פרופ' אלון טל, לשעבר מנכ"ל אדם טבע ודין ומיוזמי חוק הפיקדון, 3.3.08

106 נלקח מתוך אתר האינטרנט של ארגון 'מגמה ירוקה': <http://www.green.org.il/>

107 ההפגנה סוקרה בעיתונים הארציים בצורה תמונות, למשל תחת הכותרת: 'הארץ הפכה לפח אחד גדול של בקבוקי שתיה קלה', ידיעות אחרונות, חדשות, 27.7.1998 ; 21.08.1998 'Liat Collins 'Greens demand bottle-deposit legislation'

למחרת, גזרנו את הכתבות ושלחנו להנהלה הראשית של קוקה קולה באטלנטה. קוקה קולה ישראל קבלה הוראה מההנהלה הראשית להפסיק להתנגד לחוק הפיקדון מחשש לפגיעה בתדמיתה ואכן, בסופו של עניין, הצלחנו להעביר את החוק".¹⁰⁸

מלבד ארגוני הסביבה, פועלים במסגרת הקואליציה הסביבתית שנוצרת למען חוק הפיקדון, גם אנשים פרטיים שלהם חלק נכבד בהתהוות החוק. בסוף שנת 1992 הוגשה טיוטה נוספת להצעה לחוק פיקדון על ידי פעיל סביבתי, כלכלן במקצועו, דניאל מורגנשטרן, אשר הגיש את הטיוטה להצעת חוק מיחזור אריזות ופיקדון לחבר כנסת אברהם פורז. פעילותו לקידום החוק כללה מעקב שוטף אחר התקדמות הטיפול בהצעת החוק, מעורבות בדיונים על החוק, שיחות ופעילות לובינג מול מקבלי ההחלטות בדרגות הממשל השונות, פנייה לכלי התקשורת לסיקור הנושא והבאת נתונים ומחקרים על חוקי פיקדון ויישומם בעולם. כך לדוגמה במהלך 1998 פנה מיוזמתו דניאל מורגנשטרן אל חברת קוקה קולה העולמית ודיווח על התנגדותה לחקיקה סביבתית בכנסת ישראל. חלק מיוזמי החוק מצביעים על התמתנות בעמדת החברה מאז הפניה.¹⁰⁹ על הפעילות מול ענקית המשקאות הקלים, חברת קוקה קולה מספר דניאל מורגנשטרן: "בשנת 1998 שלחתי מכתב לנשיא קוקה קולה באטלנטה ג'ורג'יה וכתבתי שהם מתנהגים בצורה אנטי סביבתית והם מתנגדים לחוק הפיקדון. כעבור שלושה שבועות קיבלתי מכתב תגובה מסמנכ"ל ליחסי ציבור וקשרי עיתונות מזרח הים התיכון והמזרח הרחוק, קוקה קולה אתונה, שענה לגבי תמיכתם בנושא הסביבתי, רק אחרי המכתב הזה זומנתי על ידי ורטהיים שאמר לי שהוא בעד חוק הפיקדון ... הדבר בא לידי ביטוי גם בשיבות וועדת הכלכלה אח"כ ... אולם ה"בעד" היה למראית עין ... צריך להבין שחברת קוקה קולה היא חברה מסחרית שברוב המדינות היא מאוד סביבתית ... כאן היא המצב שונה".¹¹⁰

כחלק מהמאבק על הקידום הצעת החוק פעלו הארגונים הסביבתיים, כל אחד עם נציגיו, להדגיש את הצורך בחקיקה מול מקבלי ההחלטות. הנציגים הדגישו את יתרונות הצעת חוק הפיקדון ליצירת סביבה נקייה יותר, להתמודדות עם בעיית הפסולת ולחינוך הציבור על ידי השתתפות במהלך בעל ערך לסביבה. אמר איתן גדליזון מנכ"ל החברה להגנת הטבע: "יש כאן שאלה השזורה לאורך כל הדין הזה, זו שאלת הביצה והתרנגולת: באיזה מעשה צריך להתחיל כדי שיווצר מומנטום שיהפוך את האריזות האלה לבעלות ערך כלכלי ושייתן תמריץ להשתמש במרכיבים שונים בסוף הדרך. אני חושב שחוק הפיקדון הוא הזדמנות קלה, נקיה, פשוטה וחינוכית להתחיל את התהליך הזה. עליו אפשר יהיה לבנות מערכות הרבה יותר משוכללות וללמוד מכל מדינות העולם. יש פה הזדמנות בכלי פשוט להפליא לגרום לכך שכמויות אדירות, עשרות אחוזים מנפחי האשפה, יתחילו להתגלגל בכיוונים ממוינים".¹¹¹

108 ערן בן ימיני, 'על אקטיביזם וסביבה', מתוך אתר 'מגמה ירוקה', <http://www.green.org.il>

109 מתוך ראיונות אישיים עם דניאל מורגנשטרן, אברהם פורז וערן בן ימיני.

110 ראיון עם דניאל מורגנשטרן- יועץ כלכלי וסביבתי ומיוזמי חוק הפיקדון, 9.7.2008.

111 איתן גדליזון ז"ל, שעה קלה על כלכלה- ראיון, גלי צה"ל, 14.07.1998.

6.3.2. 'הפורום למען חוק הפיקדון'

כחלק מהמאמץ לקדם את החוק שיתפו הארגונים הירוקים פעולה בניהם והקימו את ה"פורום למען חוק הפיקדון". מדובר בקואליציה של גופים ירוקים ושחקנים נוספים התומכים בחוק. בפורום חברים: 'החברה להגנת הטבע', 'אדם טבע ודין', 'המועצה לישראל יפה', ארגון 'פעולה ירוקה', 'חוגי הסיירות', מגמה ירוקה' וחברת סודה קלאב.

הפורום מורכב מקשת רחבה של ארגוני סביבה: ארגונים פעילים ביוזמת החקיקה בדרך של פעילות בזירת המדיניות, מול מקבלי ההחלטות, כמו החברה להגנת הטבע ואדם טבע ודין, ארגונים סביבתיים הפועלים בצורה אקטיבית לגיוס תמיכה בחוק כמו מגמה ירוקה וארגון פעולה ירוקה¹¹² ומארגונים סביבתיים נוספים המבטאים תמיכה בחוק כמו חוגי הסיירות והמועצה לישראל יפה.¹¹³

בפורום שותפה חברת 'סודה קלאב' אשר הביעה תמיכה בחוק הפיקדון והיתה מבין היוזמים של 'הפורום למען חוק הפיקדון'. חברת סודה קלאב, נוסדה בשנת 1991 והיא היצרן והמשווק הגדול ביותר בעולם של מערכות להכנת משקאות מוגזים בבית. מוצר החברה הינו מוצר ירוק מאחר והוא מתבסס על מי ברז ושימוש חוזר במיכלי משקה. הרעיון של חוק הפיקדון מתאים לתפיסה הירוקה הנובעת בבסיס המוצר של החברה, האינטרס של עידוד השימוש במוצר רב פעמי והטמעת הרגלים בקרב הצרכנים לשימוש חוזר מתאים למודל ולאינטרסים העסקיים של החברה.¹¹⁴

הקמת הפורום לוותה בדילמה ערכית מצידם של הגופים התעשייתיים האם להכיל בפורום חברה מסחרית אשר תסייע במימון פעולות הפורום. השאלה שנשאלה על ידי חברי הפורום היא באשר לכוונתיה של סודה קלאב, ועמדותיה ביחס לחוק ולנושאים ירוקים כלל. מבחינה אתית היה צריך לוודא שלא מדובר באצטלה ליחסי ציבור ו"צביעה ירוקה" לשם חיזוק תדמית בלבד. מספר על כך, ערן בן ימיני ראש ארגון 'מגמה ירוקה': "הגיעו לאגף שמירת טבע ... אנשים עם חליפות ... מנכ"ל 'סודה קלאב' דן פירר עם צוותו באו לישיבה אצל עמית שפירא, מנכ"ל החברה ... ורקפת כץ על חוק הפיקדון ... זה היה במסגרת סבב פגישות עם אדם טבע ודין, דני מורגנשטרן, החברה להגנת הטבע, מנכ"ל החברה הוא היה היזם של הפורום והמנוע הכספי והוא חיבר את כולם יחד סביב הסיפור הזה..מזה בעצם נוצרה קואליציה מוזרה של א"ט הח"ט מגמה ירוקה וסודה קלאב ... בחברה מאוד חששו לחיבור עם גוף עסקי כמו סודה קלאב ... שיש לו עניין עסקי ... אם יהיה חוק פיקדון יהיה פחות בקבוקים ויש לו אינטרס ... הוא טען שזה נכון אבל רוב המכירות הן לחו"ל (כ- 80%) זה בא ממקום אחר הוא נדלק על הנושא הזה ... מבחינה עסקית זה לא היה משמעותי לו. והוא הצליח לשכנע ולימים הבנתי שהכוונה אכן היתה טובה. היינו מאוד חשדנים אנשים עם הרבה כסף מעוררים חשד".¹¹⁵ פעילות הפורום נתמכה כספית על ידי

112 'פעולה ירוקה' היא עמותה ציבורית ללא מטרות רווח הפועלת בישראל משנת 1994. הארגון פועל להשגת מטרות של שינוי חברתי אקולוגי באמצעות פעולה ישירה לא אלימה. הארגון פועל להעלאת מודעות ציבורית בנושאים עדכניים שונים הקשורים בבעיות חברתיות ותרם בהשתתפות בפורומים למען חוק הפיקדון בהענות להפגנות, להחתמת עצומות ולגיוס התקשורת. מתוך אתר הארגון: <http://www.greenaction.org.il/>

113 'המועצה לישראל יפה' נוסדה ב- 1968 והיא עמותה ציבורית שפועלת בשיתוף עם גופים ציבוריים וממשליים בנושאי סביבה וחינוך לסביבה. המועצה הצטרפה לפורום מתוך הכרה בנדיבות חוק החוק כשלב בטיפול בנושא הפסולת המוצקה.

114 חברת 'סודה קלאב' חרטתה על דיגלה תפיסה ירוקה הכוללת השתתפות בפעילויות למען הסביבה. רבות מהפעילויות מתקשרות לעולם המיחזור, הצורך להפחית השימוש במוצרי פלסטיק, פעילות לעידוד מיחזור ונקיון ברשות הרבים. מתוך אתר האינטרנט של החברה:

http://www.sodaclub.co.il/ics/aboutus_forcommunity.asp

115 ראיון עם ערן בן ימיני, מייסד מגמה ירוקה, 7.12.2008

חברת סודה קלאב. לצורך פעילות הלובינג נשכרו שירותיה של חברת לובינג שפעלה בכנסת, מול מקבלי ההחלטות וגיישה את אסטרטגית הפורום למען חוק הפיקדון.¹¹⁶

עמדתה של חברת סודה קלאב והיותה חברה בפורום למען חוק הפיקדון, הביאה למחלוקת קשה בינה לבין התאחדות התעשיינים שהחריפה במהלך הדיון על החוק. אומר מנכ"ל החברה אז מר דן פירר "יש גורמים, שיש להם אינטרס להרוג את החוק מסיבה פשוטה ... בשנת 2000 יהיו גם אינסוף תיירים שאחד הדברים העיקריים שהם ישתו זה משקאות בבקבוקים חד-פעמיים כאלה ובפחיות וכן הלאה. אין להם אינטרס להתעסק בכל המנגנון, כי יותר נוח להמשיך ולזרוק וללכלך ... למה חברות בינלאומיות גדולות לא היו מוכנות בגרמניה, בשווייץ, באוסטריה ובאירופה, למכור מוצרים בלי פיקדון? לחברות האלה יש נסיון, ואלה חברות ענק. כולם מכירים את זה. שם הם לא היו מעיזים. פה זה לגיטימי, כי אנו שייכים בהרגשה לעולם שלישי. אנו מדינה פרימיטיבית - אפשר לזרוק הכל".¹¹⁷

דרכי פעולה של הפורום למען חוק הפיקדון

התקשורת מהווה אמצעי חשוב בידי קבוצות אינטרס כדי להעביר מסרים, אם על ידי פרסום מודעות בעיתון או על ידי מסירת הודעות וראיונות באמצעי התקשורת האלקטרונית (בן ישי 1987: 181). השימוש בתקשורת על ידי הארגונים הסביבתיים נעשה כחלק בלתי נפרד מהמאבק על חוק הפיקדון ומפעילות הלובינג מול מקבלי ההחלטות. הפעילות כללה שמירת קשר רציף עם כתבי כלכלה ואיכות סביבה, הוצאת עדכונים לקראת ואחרי ישיבות וועדות הכנסת, ייזום כתבות על נושא מיחזור, פסולת האריזות ומיכלי המשקה מהבטים סביבתיים וכלכליים.¹¹⁸

הקמת הפורום ופעילותו אפשרה תאום פעילות בין ארגוני הסביבה המקדמים את החוק. על אף המורכבות והקושי לשיתוף הפעולה בין הארגונים השונים, הצליח הפורום להציג חזית אחת מול מתנגדי החוק ולפעול בכמה מישורים. במישור הציבורי, התקיימה פעילות מתואמת בין האגף האקטיביסטי של החברה להגנת הטבע לבין פעילות הלובינג מול מקבלי ההחלטות. פעילות הלובינג בזירת המדיניות תואמה בין החברה להגנת הטבע, אדם טבע ודין והלוביסט שנשכר על ידי הפורום.

הפעילות האקטיבית של פעילי התנועה יצרה מומנטום תקשורתי והזדמנות לחשיפה על ידי יצירת אירועי מדיה כמו הפגנות מול חברת קוקה קולה. פעילויות נוספות כמו שליחת מכתבים לאישי ציבור ותעשיינים נעשו בתאום ובשם נציגי הארגונים הגדולים בפורום למען הפיקדון.¹¹⁹ הפורום פנה במכתבים אל ראשי המשק והכלכלה, ראשי ערים ומובילי דעה, על מנת שיתמכו באופן פומבי בחוק. הרבה מהפניות נענו

116 חבר סודה קלאב שכרה את שירותי חברת הייעוץ פוליס- מהגדולות בחברות הלובינג בישראל. לפי הכתוב באתר החברה: "לפניית של חברה תעשייתית (סודה קלאב) אשר חרטה על דגלה את שמירת איכות הסביבה, יזמה פוליס- מהלך שהביא לחקיקת חוק הפיקדון על מיכלי משקה. תחת ניהולה של פוליס, ניצבו בחזית המאבק הארגונים הירוקים במסגרת "פורום חוק הפיקדון" שהוקם לטובת הנושא". <http://www.policy-one.co.il/sipur4.htm>. את עבודת הלובינג בכנסת ביצע הכלכלן ואיש התקשורת צבי קסלר.

117 דן פירר, מנכ"ל סודה קלאב, וועדת הכלכלה, 15.12.1999, עמוד 37.

118 למשל: רינת צפירי, 'מהלכים בין פחיות', מאמרים, הארץ, 19.2.1998; פלוצקר סבר, 'כשלא משתלם לזהם', ידיעות אחרונות, פברואר 1998; כמו כן, כתבות דעה של פעילי סביבה: דניאל מורגנשטרן, 'הלובי למען האשפה- על יו"ר וועדת הכלכלה להפסיק לעכב את חוק המיחזור', הארץ, מאמרים, 13.7.1998; רמי לבני, 'מי מתנגד למיחזור', הארץ, 9.11.1998.

119 המכתבים נשלחו בשם מנכ"ל החברה להגנת הטבע איתן גדליזון, מנכ"ל אדם טבע ודין דני פיש ומנכ"ל סודה קלאב מר דן פירר. למשל מכתב שנשלח לראש עיריית ראשון לציון וקיבל תשובה תומכת מראש העיר מאיר ניצן, בתאריך 13.7.1998; מכתב תמיכה נוסף נשלח מראש עיריית תל אביב רוני מילוא בתאריך 29.10.98.

במכתבי תמיכה של תעשיינים וראשי ערים בניהם התעשיין סטף ורטהיימר שתמך גלויות בחקיקה ובקידום הנושאים הסביבתיים. במכתב שכתב סטף ורטהיימר לאבי יחזקל כתב התעשיין: "אנו תומכים בחוק וחושבים שחוק זה חשוב לשמירה על איכות הסביבה בישראל וקידומה למעמד ולסטנדרטים הדומים לאלו שבמערב. כתעשיין וחבר בהתאחדות התעשיינים, עלי להבהיר כי איננו שותפים להתנגדות שמייצגים מספר תעשיינים לחוק".¹²⁰

במהלך עיצוב המדיניות הוציאו ארגוני הסביבה השותפים בפורום מסמכי מדיניות ומחקרים משווים הנוגעים ליישום חוקי פיקדון בעולם ומדיניות אריזות רחבה. בכך שימשו הארגונים כמקור ידע לחברי הכנסת והקואליציה התומכת בחוק.¹²¹ יחד עם זאת, לא נעשה או הוזמן מחקר מקיף בנושא ומרבית העבודות אשר התייחסו בצורה מקצועית ומעמיקה לנושא הפיקדון נעשו לאחר החקיקה, חלקן על רקע התנגדות התעשייה להרחבת החוק והחלתו על מיכלי משקה גדולים.¹²²

אחד האמצעים להשיג תשומת לב מהתקשורת וממקבלי ההחלטות היא לבצע סקרים המבטאים את התמיכה בהצעת החוק. הפורום יזם סקר שבדק את עמדות הציבור בענין חוק הפיקדון. הממצאים הראו כי 84% מהציבור תומכים בחוק הפיקדון וישתפו פעולה עם מנגנון הפיקדון. תוצאות הסקר פורסמו בזמן תהליך התגבשות החוק ואף הוצג בוועדת הכלכלה בפני חברי הוועדה המתנגדים והתומכים.¹²³

ביקורת על פעילות הפורום נשמעת דווקא מהשחקנים שלקחו בו חלק. מטרת הפורום הייתה לגייס תמיכה רחבה לחוק בתוך מליאת הכנסת ובוועדה. העובדה כי החוק קודם על ידי אברהם פורז מפלגת שינוי- מפלגת אופוזיציה שנשאה את דגל החילוניות וההתנגדות למפלגת החרדיות לא תרמה למאמץ לגייס תמיכה ממפלגות חרדיות נוספות מלבד ש"ס.¹²⁴ הפורום התמקד בגיבוש אסטרטגיה תקשורתית ותאום מהלכי הלובינג אולם הוא לא יזם מחקרים חיצוניים שיכלו לתמוך בשיטת הפיקדון כחלק משיטת הטיפול בפסולת אריזות.

120 מכתב לאבי יחזקל- יו"ר ועדת הכלכלה מהתעשיין מסטף ורטהיימר בתאריך 19.1.1998
121 כך לדוגמה גופים תומכים בחוק הפיקדון שהעבירו מידע מקצועי לוועדה: קרסין אור (1998); זמיר רותי (1998)
122 רבים מהמחקרים הוזמנו מאוחר יותר על ידי תאגיד אל"ה (תאגיד המיחזור) האחראי על מנגנון האיסוף והשבת המיכלים כמו למשל: אילון, שכטר, רוזנטל ונחום, 2005. על הצורך בעבודה מקצועית ומעמיקה יותר בזמן התגבשות החוק מעידים חלק מהמעורבים בתהליך החקיקה בניהם משרד האוצר המייצג את עמדת הממשלה. בדיונים על מועד החלת החוק, היה ניסיון לדחות את המועד בטענה כי לא הייתה בדיקה כלכלית מעמיקה.
123 למשל תוצאות הסקר על 'חוק הפיקדון', יוני 1998, על ידי גאלופ ישראל בע"מ. הסקר הוצג בישיבות הוועדה כמו לדוגמה הישיבה ב 27.7.1999 ואזכור הסקר בהודעות לעיתונות ובמכתבים למקבלי ההחלטות
124 ראיון עם ערן בן ימיני, ממקימי ארגון מגמה ירוקה, 7.12.2008

6.4. שחקני החברה האזרחית: המגזר העסקי

6.4.1. כללי - עמדת התעשייה

אחד השחקנים הבולטים ובעלי ההשפעה על התגבשות חוק הפיקדון ומדיניות טיפול בפסולת בכלל הוא המגזר העסקי (תעשייה ועסקים). מגזר זה באופן רחב וכללי אחראי ליצירת מפגעי סביבה כתוצאה מתהליכי ייצור ומהשימוש בחומרים ובאריזות המהוות גורם משמעותי בגידול בכמות הפסולת המוצקה. מאחר והמוטיבציה המניעה את התנהלות המגזר העסקי היא כלכלית, התנגדותו להשקעות מאסיביות אשר מטרתן לשפר את נושא הסביבה, ללא רווח בצידן, הינה מובנת. הפעלתה של מדיניות פרו סביבתית כרוכה בהשקעות ובמאמץ לוגיסטי, טכנולוגי או מבני. גיבוש כלי מדיניות לטיפול בבעיית הפסולת בכלל ופסולת אריזות בפרט ישפיעו באופן ישיר על גורמי התעשייה האחראים על היישום ועל מימון חלק ניכר מכלי המדיניות.

התפיסה היסודית המושרשת בקרב שחקני המגזר התעשייתי לאורך תהליך עיצוב המדיניות היא צמצום הנזק הנגרם לתעשייה על ידי בחירת כלי מדיניות שלא יהוו נטל כלכלי על המגזר התעשייתי. זאת לעומת שחקני הקואליציה הסביבתית תומכת במדיניות שתקיים את עקרון 'המזהם הוא המשלם' שבמהותו שואף לצמצום הנזקים של האדם לסביבה מתוך הכרה באחריות של התעשייה והקדמה האנושית לנזקים אלו.

לשם ניתוח התנהגות השחקנים אל מול ההכרה כי יש לשלב באופן חקיקתי את נציגי התעשייה בעיצוב המדיניות ויישומה¹²⁵ יש לתאר ראשית את שחקני המגזר התעשייתי המעורבים בתהליך עיצוב המדיניות.

6.4.2. שחקני המגזר העסקי המעורבים בגיבוש החוק

הגוף הרשמי המייצג את כלל מגזרי התעשייה בישראל הוא התאחדות התעשיינים השולחת נציגות מטעמה לייצג את התעשייה בתחומי מדיניות שונים. כחלק מיעודה ותפקידה מעורבת התאחדות התעשיינים בקבלת החלטות בתחומי המאקרו-כלכלה, הן ברמת החקיקה, מול הכנסת - בייזום הצעות-חוק והן ברמת הביצוע מול הממשלה.¹²⁶ העמדה שמציגה התאחדות התעשיינים בתהליך גיבוש כלי מדיניות הנוגעים לתחומה, מתבססת על פגישות שמקיימת ההתאחדות עם חברות בה וקבלת עמדת הרוב כלפי מדיניות מסוימת.¹²⁷

הפיקדון משפיע למעשה על כל הגורמים היצרניים והצרכנים במשק. הגורם הראשון הדומיננטי בקרב המגזר התעשייתי המעורבים בגיבוש החוק הם יצרני יבואני המשקאות בניהן הגדולה ביותר היא החברה המרכזית לייצור משקאות קלים (חברת טמפו-קוקה קולה) המייצגת את הנתח הדומיננטי בשוק המשקאות בישראל.¹²⁸ כמו כן, שותפות לתהליך גם חברות נוספות לייצור ושיווק משקאות ומיכלי משקה

125 נציגי התעשייה השתתפו באופן רשמי בדיונים על מדיניות פסולת אריזות ופיקדון במהלך שנות התשעים למרות שהדבר לא עוגן בחקיקה.
126 המידע נלקח מתוך אתר הבית של התאחדות התעשיינים <http://www.industry.org.il>

127 שם

128 חלקה של החברה המרכזית לייצור משקאות קלים (בבעלות עוזי ורטהיים) משוק המשקאות בישראל הוא כ- 60%. ביחד עם עוד שני יצרנים, מי עדן ויפאורה תבורי, הם מכסים כ- 90% מהשוק ולכן שיתוף פעולה עימם מבטיח את יישום החוק. ראה גם דיון בוועדת הכלכלה, 17.01.99 עמודים 61-62.

החברות גם הן בהתאחדות התעשייתיים כמו לדוגמה חברת אמרז (ייצור בקבוקי פלסטיק), חברת פיניציה (בקבוקי זכוכית) וחברת קניאל (אריזות מתכת).

עמדתה הרשמית של התאחדות התעשייתיים שיצגה את ענף יצרני המשקאות, החל מהגשת הטייטה לחוק, היתה התנגדות לחוק הפיקדון ככלי מדיניות אפקטיבי לפתרון בעיית פסולת אריזות והפסולת שנוצרת ממיכלי המשקה. עיקר ההתנגדות מבוסס על כך שהטלת פיקדון כרוכה בעלויות שיגרמו להעלאת המחירים לצרכן וכתוצאה מכך תגרום ירידה בצריכת המשקאות שתביא להפסדים לתעשייה.¹²⁹

מלבד הבעת עמדה מתנגדת של נציגי התאחדות התעשייתיים ביטאו גם נציגי החברות הקטנות את התנגדותן על בסיס הטענה כי החוק יהיה מבחינת גזרה שהציבור לא יוכל לעמוד בה, שמדובר בהטלת מס על הציבור וכי הדרך הנכונה להשיג את מטרות שמירה על הניקיון היא בצורה וולונטרית של חינוך והסברה ולא באמצעות כלים כלכליים שיהוו תמריץ.¹³⁰ במהלך התגבשותו של החוק הועברו התנגדויות נוספות של חברות משקאות לחוק, למשל מחברת יקבי ברקן אשר התנגדה על בסיס הטיעונים של אי יכולת ליישם את החוק ועלית מחירים לצרכן שתגרום מהפיקדון על המיכלים ותגרום לירידה במכירות.¹³¹

התנגדות נוספת ממגזר התעשייה והמסחר הובעה על ידי איגוד לשכות המסחר המהווה ארגון העסקים והמעסיקים הגדול בישראל שכולל אלפי עסקים וארגונים. האיגוד, מייצג בין היתר את רשתות השיווק אשר תפקידן ביישומן של החוק נידון בוועדה, גם לאחר העברת החוק והתארגנות לקראת כניסתו לתוקף. מבחינת המשווקים הטיפול באריזות עם פיקדון דורש קבלה, ספירה ואחסון של בקבוקי המשקה הריקים. האיגוד הביע עמדה חד משמעית כי אין מקום לחקיקה המוצעת. הטענות מתמקדות בחוסר כדאיות כלכלית, קשיי יישום ואי תרומה לנושא המיחזור והפלת הנטל הכלכלי על הקמעונאים. האיגוד הביע התנגדות בכל שלבי גיבוש החוק והתנגדות הובעה במכתבים לוועדת הכנסת וליו"ר הוועדה ובדיוני הוועדה.¹³² מאוחר יותר כאשר החוק עבר קריאה ראשונה, המשיך האיגוד להתנגד ובמקביל תמך בהצעה חלופית של שילוב תכולת חוק הפיקדון בחוק אריזות כללי.¹³³

בקואליציה המתנגדים לחוק הפיקדון נמנו גם ארגון הסוחרים בישראל. התנגדותם היתה על רקע החשש כי החוק יטיל מגבלות כלכלות וטכניות על העסקים הקטנים אשר לא יוכלו לעמוד בנטל. ארגון הסוחרים הצהיר על כך שבמידה והחוק יעבור הם לא ישתפו עימו פעולה ולא ימכרו מיכלי משקה עליהם חל פיקדון. הארגונים קראו לבטל את החוק על בסיס אי התכנות כלכלית.¹³⁴

129 גובה הרווחים או ההפסדים תלוי בגורם העורך את המחקר על עלויות הפיקדון. ממחקרים משווים במדינות בהם הוטל פיקדון מסתבר כי אכן קיימת ירידת מה בצריכה בשנה הראשונה בה מופעל פיקדון, אולם לאורך שנים דומה קצב העליה בצריכת המשקאות לאחר הפעלת הפיקדון לזה שהיה טרם הפעלתו. על המשמעות הכלכלית על תעשייה במאמר: איילון א., אבנימלך י., שטר, מ., "פיקדון על אריזות ככלי לעידוד מיחזור", הביספרה כ"ג 8-9, 1994

130 התנגדות לחוק משתמעת מדבריהם של פנחס שחף מנכ"ל "פיניציה", נסים צורי, מנכ"ל "אמרז" ואלי אדמוני מנכ"ל "קניאל" בדיון בוועדת הכלכלה, 13.1.1998

131 התנגדות חברת יקבי ברקן מוגשת לוועדת הכלכלה ביום הדיון בהצעת החוק לפני קריאה שניה ושלישית. 25.1.1999

132 את התנגדות איגוד לשכות המסחר מפרט יוסי שוסטק – יו"ר האיגוד, בדיון וועדת הכלכלה 13.1.98. על עמדת האיגוד ניתן לקרוא לדוגמה גם במכתב שנשלח ליו"ר וועדת הכלכלה בינואר 1998

133 עמדה זו והנימוקים לה מצוינת בנייר העמדה שהגיש עידו קאליר מנהל מדור סחר פנים באיגוד לשכות המסחר, 30 באוגוסט 1998

134 על התנגדות הארגונים ניתן ללמוד מדבריו של אברהם בירנבאום נציג הארגון: "ישנם בישראל כ-8,500 סוחרים מכולת ומינימרקטים, ששטח עיסקם למעלה מ-28 מ"ר. לאחרונה, היתה לנו ישיבה של הנהלת סוחר המכולת והמינימרקטים. הצגתי בפניהם את החוק, וכולם השיבו פה אחד: "החוק יכנס לתוקפו - אנו לא נחזיק מיכלים מעל (מתחת) לליטר וחצי כלומר, ימכרו רק מיכלים משפחתיים". (עמוד 30 15.12.99)

שחקן נוסף הוא המועצה לצרכנות ואיגוד הצרכנים המציגים את הצרכן הסופי המושפע מהמדיניות. את ההתנגדות על בסיס הגנת הצרכן הביעו נציגי המועצה לצרכנות על בסיס חשש לפגיעה בצרכן שיושפע מהעלאת המחיר בגלל העלויות של התעשייה והמשווקים. טענה נוספת מופנת כלפי מנגנון ההשבה ולאי יכולתו לתת מענה לכל צרכן " אנחנו בעד העיקרון שהחוק מציע אבל נגד הפרקטיקה".¹³⁵ שחקן זה השתתף במרבית הדיונים אולם קולו היה חלש יחסית במערך ההתדיינות על החוק.

על אף התנגדות הרשמית של התאחדות התעשיינים, בטאו גורמי תעשייה אחרים עמדה תומכת בחוק הפיקדון. במסגרת אסטרטגיה של גיוס תמיכה מצד התעשייה ודמויות מובילות ומשפיעות על דעת הקהל על ידי הקואליציה של תומכי החוק, הביע כאמור התעשיין סטף ורטהיימר תמיכה בחוק הפיקדון והסתייגות מעמדת התאחדות התעשיינים.¹³⁶ תמיכה נוספת בחוק הובעה על ידי חברת 'תומר' יצרנית מכונות אוטומטיות להשבת מיכלי המשקה, בעלת אינטרס עסקי ישיר בהחלת פיקדון על מיכלי משקה שיחייב מנגנון אוטומטי לאיסוף בקבוקים. נציגות החברה השתתפה באופן קבוע בדיוני הוועדה ואף הציגה מסמכים הכוללים הערות לתוכן חוק הפיקדון בשלבים השונים של התגבשותו.¹³⁷ תמיכה מוצהרת בחוק הפיקדון הובעה על ידי חברת סודה קלאב המשתייכת לענף המשקאות הקלים אשר, כפי שפורט, הצטרפה לפורום הירוק למען חוק הפיקדון ואף סייעה למימון פעילות יחסי הציבור והלובי למען החוק.¹³⁸

6.4.3 מעורבות המגזר העסקי בתהליך עיצוב המדיניות

ניתן לחלק את שותפותו של המגזר העסקי בתהליך קבלת ההחלטות לשניים. ראשית, בדומה למדינות אחרות בעולם, נציגי התעשייה שותפים באופן רשמי לחלק מתהליכי קבלת ההחלטות המובילות לבחירת כלי מדיניות בתחומי סביבה. שנית, קיימת מעורבות בלתי פורמלית, אך עקבית, של התעשייה בתהליכי קבלת ההחלטות המתקיימים ברשות המחוקקת - בכנסת ובוועדות השונות, וברשות המבצעת - ממשלה ובמשרדיה השונים המעורבים בעיצוב המדיניות.

השתתפות התעשייה באופן רשמי בהליכי התקינה והחקיקה הקשורים לטיפול בפסולת מוצקה החלה מתמסדת במהלך שנות ה-90 במקביל להתגבשות חוק הפיקדון. יוזמות החקיקה בנושא פסולת האריזות ופיקדון על מיכלי משקה דירבנו את המשרד לאיכות הסביבה לגבש עמדה בנושא ולהקים וועדות אשר ימליצו על כלי המדיניות המומלצים לטיפול בנזקי פסולת האריזות. החלק של התעשייה בגיבוש מדיניות ברת יישום בא לידי ביטוי בהשתתפות נציגי התעשייה, בצורה רשמית, כבר בוועדות המוקדמות שהוקמו בנושא (וועדת כסה שהוקמה ב-1994 וועדת מאפ"ה שהוקמה ב-1995) שתי הוועדות כללו את נציגי המשרדים השונים ונציגי התאחדות התעשיינים בגיבוש המלצותיהן. על אף המלצותיה של הוועדה בדבר

¹³⁵ מתוך דיון בוועדת הכלכלה, 27.7.1998, עמוד 16

¹³⁶ קריאת מכתב התמיכה של סטף ורטהיימר בוועדת הכלכלה בתאריך 13.1.1998 עמוד 19.

¹³⁷ לדוגמה מסמכים שהוגש ליו"ר וועדת הכלכלה על ידי יאיר ינוב מנכ"ל החברה בתאריכים 19.1.1998 ו 3.1.1999. המסמך כלל הערות על תוכן הצעת החוק לקראת הכנתו לקריאה במליאת הכנסת

¹³⁸ חברת סודה קלאב הפעילה לובי באמצעות חברת הלובי פוליס. הלוביסט צבי קסלר סייע במפגשים עם חברי כנסת ושכנעו לתמיכה בחוק. על עמדת החברה בדיון בוועדת הכלכלה בתאריך 13.1.1998 וכן מסמכים שנשלחו מטעם החברה ליו"ר הוועדה בתאריכים 7.9.1998, ומעורבות בפורום למען חוק הפיקדון: ראה מסמכי הפורום מתאריך 8.9.1998

הכדאיות הכלכלית להטלת פקדונות על אריזות בכלל ועל מיכלי משקאות הסתייגו, כאמור, נציגי התאחדות התעשיינים מההמלצות המובאות בנושא הפיקדון (בנוסף להסתייגותם של נציגי משרדי האוצר והתמ"ס) (אבן דן, 1998).

נקודת ציון רשמית לשינוי של המגזר העסקי באופן פורמלי בעיצוב המדיניות הינה השתתפותו בוועדת התקינה שהוקמה במשרד לאיכות הסביבה על מנת לגבש מדיניות טיפול בפסולת מוצקה.¹³⁹ וועדת התקינה כללה את התעשיינים כשותפים לפאן המקצועי ולפי הצהרות המשרד לאיכות הסביבה החל תהליך דיונים בנושא חוק האריזות בוועדת משנה שהוקמה בנושא.¹⁴⁰

6.4.4. עמדת התעשייה והתגמשותה לאורך תקופת עיצוב החוק

באופן כללי ניתן לראות כי תהליך גיבוש חוק הפיקדון היה כרוך בהגמשת העמדות של המגזר התעשייתי ומעבר מעמדה של התנגדות גורפת בשלבים הראשונים לעמדה המבטאת תמיכה מוצהרת, ניסיון לקדם חלופה של חקיקה רחבה יותר ולבסוף תמיכה תוך ניסיון 'מזעור הנזק' שבא לידי ביטוי בהתעקשות על פשרות רבות בהצעת החוק.

מעורבותם של נציגי המגזר התעשייתי בתהליך התגבשות החוק החלה עוד בטרם הגעתו לשלב החקיקה. עם התקדמות שלבי התגבשות החוק חלה עליה במעורבות גורמי התעשייה ובהשפעתם על עיצובו.

התנגדות מוחלטת לחוק ואי לקיחת חלק בעיצוב המדיניות

בשלב הראשון, טרם העברת החוק בקריאה טרומית, המגזר התעשייתי כשחקן לא לקח חלק בולט בהצעות לחלופות מדיניות אלא הביע התנגדות והסתייגות מההצעות הקיימות מתוך הצגת שיקולים שונים הקשורים לכלכלת המשק ולתפקידם של גורמים נוספים בעיצוב המדיניות ויישומה.¹⁴¹

מעורבותם של נציגי התעשייה בהליך גיבוש החוק החלה בכנסת ה-14 עם איחודן של שתי הצעות החוק והעברת הצעת חוק הפיקדון (בשמו הקודם חוק המיחזור- היטל ופיקדון על אריזות) בקריאה טרומית ומשם לדיון בוועדת הכלכלה. עם תחילת הדיונים בוועדה, המשיכו נציגי התעשייה להפגין התנגדות גורפת להצעה שכללה פיקדון והיטל (היטל על אריזות שאינן ניתנות למיחזור ופיקדון על אריזות עד להחזרתן). ההתנגדות היתה כה מוחלטת עד כדי כך שיו"ר וועדת הכלכלה דאז, אבי יחזקל, פנה בקריאה לתעשיינים: "אני פונה לתעשייה בבקשה ותחילה שיהיו שותפים לתהליך החקיקה באיזשהי צורה ... החוק הזה הולך לכיוון של לקראת חקיקה ... הוא כבר התחיל להבשיל במוחם של מקבלי ההחלטות. הוא צריך

139 החלטת ממשלה מס. 3125 של הממשלה מיום 04.01.1998. וועדת התקינה הוקמה בהתאם להמלצות הוועדה הציבורית לקביעת הליכי תקינה להגנה על איכות הסביבה (1997).

140 על הקמת וועדת התקינה בשיתוף נציגי התעשייה, ראה פרוטוקול וועדת הכלכלה, 28.7.98, עמוד 7.
141 חלק מטענת גורמי התעשייה הייתה על אי יכולת היישום של החקיקה הקיימת בתחום המיחזור והניקיון ברשות הרבים. טענות נוספות היו בדבר אחריות הרשויות המקומיות לקחת חלק בטיפול בפסולת ובעידוד המיחזור.

עדיין להבשיל במוחם של התעשיינים במובן של קבלתו, תוך כדי שינויים".¹⁴² הבהרת יו"ר הוועדה הייתה חד משמעית בבקשה מכל הגורמים, משרדי הממשלה והתעשייה להביע את העמדות בצורה מסודרת בעניין החקיקה על מנת להיות שותפים בעיצובה.

שינוי בהצהרות על חלקה של התעשייה בשמירה על הסביבה תוך המשך התנגדות לחוק

בהמשך הדיונים על הצעת חוק הפיקדון, גברה נוכחותם של נציגי המגזר התעשייתי, שכללה נציגות של התאחדות התעשיינים ושל החברות השונות שיושפעו מהחקיקה. מלבד הגידול בנוכחות בדיונים, עוד במהלך הדיונים לקראת קריאה ראשונה, הביעו התעשיינים עמדה התומכת בחלופה שתטפל בכלל פסולת האריזות. הגישה ההצהרתית החדשה של התעשיינים הייתה פוזיטיבית יותר. נציגי התאחדות התעשיינים הביעו תמיכה בעיקרון המיחזור ובגיבוש בפתרון לבעיית פסולת האריזות תוך התנגדות לחוק הפיקדון כחוק מצומצם המטפל בחלק קטן מבעיית הפסולת.¹⁴³

ההצהרות בהם השתמשו נציגי התעשייה ביטאו תמיכה בפעילות למען הסביבה: כך לדוגמה פונה נציג התעשייה, יוסי אריה, לחברי וועדת הכלכלה ואומר "קודם כל, התעשייה רואה את הנושא הזה של איכות סביבה כנושא הנמצא ברומו של עולם. היא מודעת לזה שצריך להשקיע כספים ולטפל בזה".¹⁴⁴ מוסיף ניסים צורי מנכ"ל אמרז – חברה לייצור מיכלי פלסטיק החברה בהתאחדות התעשיינים: "העמדה של התעשיינים: שאנחנו רוצים להגיע לפתרון חיובי ... אנחנו מוכנים ללכת ביחד עם וועדת הכלכלה, עם ה"ירוקים".¹⁴⁵ למרות השינוי ההצהרתי, לא גובשה הצעה קונקרטית לטיפול כולל בפסולת האריזות.

הטיעונים המרכזיים כנגד הצעת חוק הפיקדון בשלב בו הובן כי קיימת מוטיבציה מצד הפוליטיקאים יוזמי ומקדמי החוק לקדם את הנושא, כללו התייחסות מקצועית לכך שההצעה עוסקת בנתח מאוד מצומצם מפסולת האריזות ללא מתן פתרון מערכתי לבעיה הרחבה. נציגי התאחדות התעשיינים טענו כי החוק לא יקדם את נושא המיחזור, כי מדובר בהצעה ארכאית שאינה מקובלת במדינות העולם כיום, ההצעה תפגע בצרכן מבחינה כספית ולכן תפגע במשק וביצרנים. בטיעונים הסתמכו הנציגים על המלצות הוועדות הבינמשרדיות אשר הוקמו לצורך בדיקת הנושא.¹⁴⁶

עמדת התאחדות התעשיינים הצטרפה למעשה לעמדת המשרד לאיכות הסביבה, אשר שינה את גישתו מתמיכה מלאה בחוק הפיקדון להתנגדות לחוק הפיקדון כחקיקה בלעדית ותמיכה במדיניות כוללת לטיפול בפסולת אריזות קרי חוק אריזות רחב על פי הדגם של חוק האריזות האנגלי.

בהתייחס לסוגיית חוק האריזות יוזמי החוק יו"ר וועדת הכלכלה הביעו הסתייגות מניסיון התעשייה והמשרד לאיכות הסביבה לדחות את הדיונים על חוק הפיקדון בטענה כי מתקיים הליך תקינה למהלך

142 מתוך פרוטוקול וועדת הכלכלה, 13.1.1998, עמוד 32. קריאה לתמיכת והשתתפות של התעשיינים בהליך גיבוש החוק מצוינת גם בהודעות לעיתונות שיצאה מטעם וועדת הכלכלה לכלל אמצעי התקשורת בתאריך 13.1.1998.

143 דיון בוועדת הכלכלה, 27.07.98

144 יוסי אריה – ראש אגף כימיה ופרמבצבטיקה בהתאחדות התעשיינים בדיון וועדת הכלכלה, 27.07.1998, עמוד 22.

145 שם, שם

146 וועדת כסה הראשונה שהביעה הסתייגות מהחוק וועדת מאפ"ה שתמכה בחוק אך הצביעה על קושי ביישומה

רחב יותר. התמיכה בחוק אריזות כולל יחד עם הצעה של המשרד לאיכות הסביבה היתה לקויה בחסר מבחינת ההתייחסות של התעשיינים למורכבות החוק הנרחב ולמימושו. בהסתכלות על התהליך ציין יו"ר וועדת הכלכלה דאז, פרופ' רובינשטיין כי "נראה כי חוק כה גדול בהיקף של חוק האריזות המדובר יקח הרבה זמן לגבשו ולהוציאו לפועל אם בכלל".¹⁴⁷ לכך מוסיף חבר הכנסת פורז מיוזמי החוק כי "למרות תמיכת המשרד בחוק האריזות לא הוגשה מעולם הצעה קונקרטית לחוק זה ולכן המשכתי לקדם את חוק הפיקדון".¹⁴⁸

בנוסף לבעיות התקציביות אשר היקשו על המשרד לאיכות הסביבה לקדם את חוק האריזות וכן גם לוח זמנים דחוק (שהוצב על ידי וועדת הכלכלה), טוענים נציגי המגזר התעשייתי כיום כי אי קידום חוק האריזות נבע מחילוקי דעות בין המשרד לאיכות הסביבה לבין התעשיינים על אופי החוק והתאמתו לישראל. עמדת התעשייה הייתה לממן טיפול במקור באמצעות היטל ההטמנה ובשיתוף הרשויות המקומיות.¹⁴⁹

תמיכה בחוק בסייגים ופשרות על היקף החוק

לאחר שההצעה עברה בקריאה ראשונה חלה התקדמות נוספת בעמדות ההצהרות של התעשייה והם התבטאו לראשונה כתומכים בחוק הפיקדון תוך הסתייגות על היקפו.

בישיבה שדנה בהצעת החוק הביע לראשונה עוזי ורטהיים, בעלי החברה למשקאות קלים, עמדה התומכת בחוק הפיקדון ללא הכללת בקבוקי הליטר וחצי. הבטחתו של הנציג הבכיר של התעשיינים שלא לצאת "במלחמות" נגד החוק אם הוא חל רק על הבקבוקים הקטנים, ולזכות בשיתוף פעולה של התעשיינים, הביאה את יוזמי החוק להסכמה על פשרה.¹⁵⁰ על תהליך הפשרה שנבע מהמשא ומתן עם התעשייה ניתן ללמוד מדבריו של חבר הכנסת אברהם פורז בישיבה לקראת הכנת החוק לקריאה שניה ושלישית: "אני חושב שהעמדה החדשה שמר ורטהיים הציג כאן של התעשיינים של שיתוף פעולה שווה לנו במחיר של לא להתעמת על העניין שמעל ליטר וחצי ... נעשה זאת בשיתוף פעולה (עם התעשיינים). לכן, מבחינת "תפסת מרובה לא תפסת" הייתי מציע שנישאר צמודים לענין של עד ליטר וחצי".¹⁵¹

מעורבות התעשייה בגיבוש נוסח הצעת החוק לפני קריאה שניה ושלישית, כללה מאבק על פשרות נוספות בנוסח החוק אשר הביאו לצמצום נוסף של החקיקה. בנוסף לפשרה על הורדת ההיטל והחלת החוק רק על מיכלי משקה קטנים והוצאת שקיות, מיכלי קרטון ונייר, נקבע גובה הפיקדון כנמוך בהרבה מדרישת יוזמי החוק מלכתחילה ומעמדתם של נציגי הירוקים.¹⁵²

147 ראיון עם פרופ' אמנון רובינשטיין, לשעבר יושב ראש וועדת הכלכלה, 7.9.2008.

148 ראיון עם אברהם פורז, לשעבר יושב ראש וועדת הכלכלה ומיוזמי חוק הפיקדון, 3.8.2008.

149 ראיון עם יוסי אריה, לשעבר ראש אגף כימיה ופרמצבטיקה בהתאחדות התעשיינים, 16.11.2008. לדבריו: "התעשייה לא דחפה את חוק האריזות כי החוק שהביאו אז לא התאים בעינינו לישראל. הצענו משהו אחר... חשבנו שדרך היטל הטמנה נממן הפרדה במקור... הטענה הייתה שהשלטון המוניציפלי לא יוכל להרים את זה ולכן לא הסכמנו להיכנס במקום הסקטור המוניציפלי".

150 דבריו של מוזי ורטהיים בדיון וועדת הכלכלה, 17.1.1999.

151 וועדת הכלכלה 17.1.1999 עמודים 10-11.

152 על מעורבות התעשייה בקביעת גובה סכום הפיקדון ניתן לקרוא במכתבים שנשלחו מטעם התאחדות התעשיינים בתאריכים 24.1.1999.

פשרות נוספות שנידונו במשא ומתן בין התעשייה ליוזמי החוק עסקו במועד החלת החוק. דרישת התעשיינים היתה לדחות את מועד יישום החוק ל- 18 חודש מיום בו עובר החוק בכנסת. למעשה הוועדה ובעיקר יוזמי החוק קיבלו את הדרישה, בתמורה למגמת שיתוף הפעולה שהוצגה על ידי התעשייה ומוכנותם להתארגנות לוגיסטית להתמודדות עם החוק. מועד תחילת החוק נקבע במקום ב-1 בינואר ב-1 באפריל 2000, תוך מתן אפשרות לשר להאריך את היישום בעוד ארבעה חודשים עד ליולי 2000.¹⁵³

הערכות ליישום החוק ואחריות על מנגנון הטיפול

שלב נוסף דרכו ניתן לבחון את שינוי עמדות השחקנים התומכים והמתנגדים לחקיקה הינו שלב ההערכות ליישום החוק וגיבוש המנגנון דרכו יופעל החוק, אם באמצעות תקנות עליהם אמון המשרד לאיכות הסביבה ואם באמצעות הערכות של התעשייה ליישום החוק קרי הקמת תאגיד מיחזור.

תקופת ההתדיינות על אופן יישום החוק, מבטאת חילוקי דעות בין כמה גורמים השותפים ליישום החוק: חילוקי דעות בין משרד האוצר למשרד לאיכות הסביבה על אופן הטיפול בכספים המועברים מהפקדונות, מחלוקת בין גישת האוצר לגופים הירוקים לגבי הפנמת העלויות הכלכליות הכרוכות בפסולת וחילוקי דעות בין התעשיינים לממשלה על מידת האוטונומיה בניהול מנגנון הפיקדון מכספי הפיקדון אשר יועברו לטיפול במערך הלוגיסטי של האיסוף וקידום המיחזור.

בזמן ההערכות לחוק התקיימו מגעים בין נציגי התעשיינים, נציגי רשתות השיווק, יוזמי החוק (יו"ר וועדת הכלכלה) והמשרד לאיכות הסביבה. הוחלט על למידת המודל הסקנדינבי שבו כל הגורמים מפעילים את המנגנון בצורה משותפת. נציגי התעשיינים לחצו על הפעלת מודל באמצעות אמנה בין הצדדים המעורבים ולא על ידי כפיית מנגנון על ידי הממשלה כאשר הדגש הוא על התערבות מינימלית במנגנון שיוקם להפעלת החוק.

על מנת ללמוד את המודל הסקנדינבי ליישום הפיקדון יצאה כאמור משלחת משותפת של הגורמים המעורבים בחוק לסקנדינביה, לשוודיה ולנורבגיה ולפינלנד. בסיוור נכחו למעלה מעשרה נציגים ממשרדי הממשלה, גופים ירוקים וגורמי תעשייה. הביקור סייע להגיע להסכמה בין כל הגורמים על הדרך והעל היעילות שביישום מנגנון הפיקדון.¹⁵⁴

בסופה של קביעת ההערכות לקראת יישום החוק נקבע כי הפעלת מנגנון האיסוף באמצעות תאגיד מיחזור אשר עליו מוטלת האחריות לאיסוף ומיחזור מיכלי המשקה. על הקמת מנגנון האיסוף אומר פורז יו"ר וועדת הכלכלה: *מי שליוו פה את תהליך החקיקה יודעים שהושגה הסכמה עם רשתות השיווק, עם התעשיינים על הקמת פרויקט משותף שיעסוק בדבר הזה, בדומה לפרויקט בסקנדינביה, עם מעורבות*

¹⁵³ על המשא ומתן בין התעשייה ליוזמי החוק ניתן ללמוד מפרוטוקול וועדת הכלכלה 17.01.1999 בעיקר עמודים 70-81
¹⁵⁴ כפי שמעידים נציגי משרדי הממשלה והתעשיינים בניהם יצחק גורן שהיה ראש אגף פסולת מוצקה במשרד לאיכות הסביבה ויוסי שוסטק יו"ר איגוד לשכות המסחר שהשתתפו בדיון בוועדת הכלכלה, 14.3.2000.

ממשלתית מינימאלית. גם בעניין הזה הלכנו לקראת אותה בעיה שעליה הצביעה הממשלה בדבר הקמת המנגנון בירוקרטי שיעסוק בהתחשבות¹⁵⁵."

אחת הטענות המרכזיות של הגופים הירוקים ולימים לאחר תחילת מועד יישום החוק גם של המשרד לאיכות הסביבה וגורמי מקצוע נוספים היא כי התאגיד מעביר את האחריות לאיסוף בקבוקי הפיקדון וטיפול בהם מהיצרנים עצמם לתאגיד אשר מהווה גוף סטטוטורי יחיד שלא מאפשר תחרות והקמת מערכי איסוף נוספים (לביא 2008 נספח מס' 4)¹⁵⁶.

מכשולים לקראת יישום המדיניות

למרות העובדה שהחוק היה אמור להיכנס לתוקפו באפריל 2000, נעשה מעט מאוד לקידום העניין הן על ידי המשרד לאיכות הסביבה והן מצידם של התעשיינים. ברמת ההצהרות, לאחר העברת החוק הצהירו התעשיינים כי הם מתחילים להערך ליישום. טענת הירוקים כלפי התעשיינים הייתה כי למעשה לא נעשה דבר על ידי התעשייה כדי להערך ליישום החוק. טענת התעשייה מאידך הייתה כי הסקטור העסקי לא ערוך מאחר והממשלה לא תיקנה תקנות על פי האמור בחוק.¹⁵⁷ הלחץ של התעשייה לדחות את מועד היישום קיבל גיבוי מהממונה על ההגבלים במשרד האוצר, דוד שטורם, אשר ביקש הערכות ובדיקת תחום זה בהפעלת תאגיד המיחזור.

במקביל לניסיון לדחות את מועד היישום נמשכה המחלוקת על יעדי ההשבה הנקבעים על ידי המשרד לאיכות הסביבה ונחשבים לאחד מהנושאים השנויים במחלוקת. נושא קביעת יעדי ההשבה (האיסוף, לא המיחזור) היה נושא טעון מאחר והוא לב המנגנון הכלכלי. המשרד לאיכות הסביבה תמך בהצבת יעדים גבוהים תוך פרק זמן קצר יותר וזה בניגוד לעמדת התעשייה. נציגי הגופים הירוקים בוועדות משכו לכיוון הגדלת היעדים. נציגי התעשייה דרשו יעד השבה נמוך והדרגתי תוך דבקות בתמריץ השוק שיוצר הטלת הפיקדון ומינימום התערבות ממשלתית.¹⁵⁸ טענות התעשייה התבססו בין היתר, על השוואה למדינות העולם, טענות בדבר אי יכולת יישום והצפת מפעלי המיחזור¹⁵⁹ היעדים שנקבעו מבטאים פשרה עם התעשייה לגבי ההדרגתיות והתחלה מיידית נמוכים מאוד (50% השבה בשנה הראשונה) אולם בניגוד לעמדת התעשייה נקבעו יעדים גבוהים לאחר ארבע שנים כאשר בשנה החמישית יעדי ההשבה עומדים על 85%.¹⁶⁰

155 וועדת הכלכלה, 28.3.2000.

156 תאגיד המיחזור שנקבע ב-2001 ממן את פעילותיו באמצעות ההפרש בין דמי המיחזור הנגבים מהצרפנים לבין הסכום שמוחזר להם בהשבת מיכלי השתייה. יצרני המשקאות למעשה אינם ממנים את מנגנון האיסוף ועיקרון האחריות על המזהם כפי שאמור היה להתקיים מכוח החוק, מופר. התאגיד פועל כמונופול ובשנים האחרונות אינו עומד ביעדי האיסוף. כדי להימנע מתשלום קנסות הקבועות בחוק על אי עמידה ביעדים, פועל התאגיד, באמצעות פניה לוועדת הכלכלה מדי שנה להורדת יעדי האיסוף. על הפרדוקס המבני בפעולת התאגיד והסתייגות הממונה על ההגבלים במשרד האוצר ראה למשל: בוועדת הכלכלה, פרוטוקול מספר 367,

28.2.2005; וועדת הכלכלה, פרוטוקול מספר 321, 13.12.2004; בוועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 492, 16.08.2005.

157 דיון בוועדת הכלכלה, 6.12.2000.

158 דיון בוועדת הכלכלה, 13.3.2000, עמוד 58.

159 וועדת הכלכלה, 20.3.2002, עמוד 65.

160 החלטה על יעדי ההשבה נקבעה בדיון בוועדת הכלכלה, 24.7.2000.

בדינמיקה בתוך דיוני הוועדה, ניכר כי דחיית מועד החלת החוק מחריפה את החיכוך בין השחקנים המתנגדים מול אלו התומכים. העובדה כי התעשייה לא הנהיגה את הטיפול בנושא ולא לקחה על עצמה לקדמו, לאחר ההחלטה על מנגנון תאגיד המיחזור, העמידה בספק את יכולת ביצוע החוק.¹⁶¹

לאחר ויכוחים והפעלת לחץ על התעשייה מצד יוזמי החוק והממשלה ובעיקר השר לאיכות הסביבה צחי הנגבי, התקבלה ההחלטה הסופית על מועד תחילת יישום החוק לאפריל 2001 עם מתן אפשרות מוגבלת לשר לאיכות הסביבה לדחות בעוד מספר חודשים את היישום. החוק, כאמור, נכנס ליישום באוקטובר 2001.

על אופי התנגדות התעשייה בכל השלבים, עד ליישום החוק אומרת רומי אבן דנן, הממונה על מיחזור פסולת במשרד לאיכות הסביבה "למעשה התעשייה התנגדה גם כדי להרוויח זמן ... גם אם בשלב מסוים הם הבינו שזה חוק שאין בררה אלא יעבור עדיין להרוויח זמן המשמעות היא כסף ... בסופו של דבר החוק עבר יחסית אחרי תקופה מאוד ארוכה.. משהו כמו 7 שנים ... כמה אפשר להתנגד ... הם דחו ודחו ... התמקחו על האחוזים ... זה היה קרב מתיש ... כיום המאבקים הם פחות ארוכים".¹⁶²

6.4.5 אסטרטגיות לובי ודרכי פעולה

הלובי התעשייתי השתמש אף הוא בתקשורת באופן מקצועי כדי להעביר את המסרים כנגד החוק. הלובי התמקד בטיעונים שיכולים לעורר דעת קהל, למשל טיעון בדבר ייקור המחיר לצרכן והטלת מס מיותר על האזרח כפועל יוצא מיישום חוק הפיקדון.¹⁶³ נציגי התעשייה שמו דגש על פעילות הלובינג שכללה בעיקר פגישות עם נציגי שלטון בכנסת ובממשלה, כתיבת מכתבים ונוכחות בוועדות. פעילות הלובי התקיימה הן באמצעות לובי ישיר על ידי גורמים מובילים במגזר התעשייה, בעיקר מענף המשקאות הקלים, אשר השתתפו בדיוני הוועדות שדנו בנוסח החוק ונוכחותם גברה ככל שהחוק התקדם ונראה היה כי יוזמי החוק בניהם יו"ר וועדת הכלכלה נחוושים להעבירו עד שתתקבל פשרה על תחולת החוק.¹⁶⁴ הלובי הישיר שהופעל על ידי ההתאחדות התעשיינים כלל פגישות ושיחות עם פוליטיקאים וכן עם אלו המייצגים את המגזר הסביבתי. כך מציין דניאל מורגנשטרן פעיל סביבתי ממקדמי החוק: "ב-1999 כשעמדנו לסיים את חקיקת חוק הפיקדון עם אמנון רובינשטיין כיו"ר וועדת הכלכלה, זומנתי על ידי מוזי ורטהיים. מוזי ביקש שנלך יחד ונסכים על העניין של ה-25 אגורות ובלי ליטר וחצי".¹⁶⁵

בנוסף ללובי הישיר, הפעילה ההתאחדות התעשיינים לובי באמצעות מתווכים קרי נציגים מטעמם אשר נכחו בכנסת ופעלו על מנת לשכנע ולגייס התנגדות לחוק ולהפעיל לחץ להכנסת הסתיגויות במהלך החקיקה. פעילות הלובי המקצועי כללה שיחות עם חברי הכנסת מהסיעות השונות ובעיקר סיעת ש"ס

161 בדיון בוועדה מציין דניאל מורגנשטרן- סביבתן מיוזמי החוק באוזני יו"ר וועדת הכלכלה כי על שולחן הכנסת מונחות מאות הצעות שמטרתן רק אחת: להוציא הודעה לעיתונות שהוגשה הצעה" (12.6.2000) וועדת הכלכלה, בנושא: הצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון – הקמת תאגיד מיחזור), התש"ס-2000

162 ראיון עם רומי אבן דנן, לשעבר ממונה על מיחזור במשרד לאיכות הסביבה, 11.11.2008

163 למשל, : לביא צבי, 'מנכ"ל התעשיינים: חוק פיקדון הארזיות יטיל על הציבור מס של מיליארד שקל', גלובס, 24.11.1998

164 הגעתם של מוזי ורטהיים- בעלי 'החברה הישראלית למשקאות' ורומי קוברסקי מנכ"ל קוקה קולה לישיבות וועדת הכלכלה ב 17.1.1999 ישיבה בה נקבע סופית נוסח החוק, הינה דוגמא לכך.

165 ראיון עם דניאל מורגנשטרן, פעיל ולוביסט סביבתי, 9.7.2008

וסיעת העבודה והפעלת לחץ מכיוון ציבור הבוחרים שעשו להיפגע מהחוק. עדות לכך בדברי מנחם שיזף, הלוביסט שייצג את התאחדות התעשיינים: "קודם כל מיפנו את המפעלים לפי אזורים ... גייסנו גם את הקיבוצים שלהם יש את האינטרס..אחר כך הלכנו לפי אזורים איפה שיש מפעל שמייצר משקאות הלכנו דרך וועדי עובדים וביקשנו מהם שהם ידברו עם חברי הכנסת מיציגים את האזור ... שיתנגדו לחוק ... בכל מקום שיש מפעל אז יש חבר כנסת מהאזור הזה.. בעיקר דיברנו עם החרדים שבהם היתה פגיעה מאוד קשה ... הם צריכים שתיה בכמויות גדולות ... משפחות מרובות ילדים. מי יהיה אחראי לאיסוף?"¹⁶⁶

על יעילות פעילות הלובי מצד התעשייה העיד חבר הכנסת אברהם פורז אשר לטענתו גורמי התעשייה הבינו בשלב מסוים כי למרות התנגדותם החוק עומד לעבור: "אני אומר לך מדוע הם נרגעו (מההתנגדות הגורפת לחקיקה) ... כי אחרי ששיזף (הלוביסט שייצג את התעשייה בכנסת) רץ לכולם ... הבינו שאמנון רובינשטיין מאוד נחרץ, שאני מאוד נחרץ ואין להם סיכוי לבטל את היוזמה, אז הם ניסו למזער נזקים".¹⁶⁷

המגעים הלא פורמלים בין נציגי התעשייה לפוליטיקאים ולפקידות במשרדי הממשלה השונים הינם חלק בלתי נפרד מתהליך התגבשותו של החוק ואופן קבלת ההחלטות בוועדות השונות. על אף התנגדותם, נעשה ניסיון הדברות שוטף כאשר יוזמי החוק ומקדמיו בוועדות הם אלו שהיו בחזית הויכוח והדיאלוג עם התעשייה. אומר אמנון רובינשטיין על תהליך השכנוע "כאן צריך ללכת ולשכנע, אני אמרתי לתעשיינים: אתם לא יכולים להיות נגד מגמה שקיימת בכל העולם ... להציל את הסביבה ... אז (1998) זה לא היה כל כך פופולארי, הם עשו יד אחת כדי לצמצם את זה ... עם לחצים וסייגים".¹⁶⁸

במהלך הדיונים על החוק תאמה עמדת התאחדות התעשיינים את עמדת חברי הכנסת של סיעת ש"ס אשר התנגדו לחקיקה ואחר כך פעלו לצמצום תחולת החוק מסיבות שונות. הנוסח שעבר בקריאה ראשונה מבוסס, לדברי יוזמי החוק, על פשרה שהתקבלה גם עם ש"ס וגם עם התעשיינים. לאורך כל הדיונים עמדת ש"ס והתעשייה עמדה מנגד עמדת הירוקים ותומכי החוק. התנגדותם והסתייגות מתוכן החוק התקבלה כאמור גם מנציגי סיעת העבודה אשר הצטרפו יחד עם ש"ס והתעשייה לדרישה לצמצם את תחולת החוק למיכלים קטנים ולבטל את ההיטל על אריזות שאינן מתמחזרות כתנאי לתמיכה בחקיקה.¹⁶⁹

באופן פרדוקסאלי, ההתנגדות של ש"ס על בסיס הפגיעה בשכבות חלשות הביאה לחשיפה תקשורתית בעניין החוק ולהתגייסות של הגופים שחרי הסביבה. נחמה רונן מעידה על האווירה הציבורית תקשורתית בזמן חקיקת החוק "לדעתי החוק לא ממש עניין מאחר ומדובר בנושא כלכלי. הדבר היחיד שהשפיע מבחינה תקשורתית היה הזעקה הש"סניקית שדיברה על עלית מחיר הבקבוקים ועל פגיעה בציבור הדתי. זה מה שמאוד תרם לשיח הציבורי".¹⁷⁰

166 ראיון עם מנחם שיזף, לוביסט התאחדות התעשיינים בכנסת, 22.8.2008

167 ראיון עם אברהם פורז לשעבר יושב ראש וועדת הכלכלה, 3.8.2008

168 ראיון עם פרופ' אמנון רובינשטיין, לשעבר יושב ראש וועדת הכלכלה בכנסת 7.9.2008

169 על התנאי שהציבו חברי מפלגת העבודה וחברי הכנסת של ש"ס מפרט אמנון רובינשטיין מול טענות הירוקים "אני אשמח להוציא את החריג הזה (גודל מיכלי המשקה) אין לי כל אפשרות לעשות את זה. היתה לנו התנגדות פוליטית.. והגענו לפשרה פוליטית.. חברי מפלגת העבודה וחברי ש"ס התנו את תמיכתם בחוק הזה בעניין הזה. חבר הכנסת אבי יחזקאל אמר לי במפורש שזה תנאי בל יעבור" דיון בוועדת הכלכלה, 17.1.1999 עמוד 46

170 ראיון עם נחמה רונן, לשעבר מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה, 23.10.2008

הקשרים בין הון שלטון משפיעים אף הם על מדיניות סביבה בכלל וקשורים למקרה הדוגמא של חוק הפיקדון. קשרים אלו משתקפים למשל בתרומות של בעלי עסקים לקמפיינים של חברי כנסת ומפלגות.¹⁷¹ במקרה של חוק הפיקדון, היו מעורבים, מצד אחד, ראשי ענף המשקאות הקלים, מענקי ההון במדינה אשר יוצגו על ידי התאחדות התעשיינים. מצד שני, מעורבות של פוליטיקאים מכל הקשת הפוליטית. רבים מהמרואיניים במחקר מציינים כי אינטרסים כלכליים של בעלי עניין והון מנתיבים במידה רבה את קבלת ההחלטות בתהליך התגבשות החוק.¹⁷²

הפרק הבא דן בממצאי המחקר והתאמתם להשערות המחקר ולמסגרת התאורטית.

171 למשל: צבי זרחיה, "הדרך לתקציב מאוזן עוברת בפריימריז", כלכלה, הארץ, 18.10.2002; סמי פרץ, פורשי המגזר הציבורי אינם מקבלים שכר בשנת הצינון, כלכלה, הארץ, 27.2.2002.
172 מרואינים מהמגזר הממשלתי ציבורי, פוליטיקאים, לוביסטים ומרואינים מקרב התנועה הירוקה – מציינים בתמיהה את התנגדותה הנחרצת של סיעת ש"ס לחוק הפיקדון והרחבתו יחד עם התנגדות התעשיינים. כך לדוגמה אומרת רותי רוטנברג- יועצת משפטית במשרד לאיכות הסביבה שליוותה את חקיקת החוק " אין ספק שהדתיים מאוד הצליחו... והם לא הפסיקו (עד היום) לתמוך בהתנגדות לחוק הפיקדון ולהרחבתו יכול להיות שיש משהו מאחורי הקלעים... לא ניתן לדעת על איזה רקע מגיעות התרומות..." ראיון עם רותי רוטנברג, לשעבר יועצת משפטית במשרד לאיכות הסביבה, 3.9.2008.

7. דיון בממצאים

פרק זה דן בממצאים שעלו במחקר תוך קישורם להשערותיו המרכזיות הנשענות על מודל קואליציות הסנגור של סבטייה (Sabatier, 1986). הדיון ישלב את פרספקטיבת הניתוח של רשתות מדיניות ככלי המסביר שינוי על ידי התמקדות בשחקנים השונים הנוטלים חלק בעיצוב המדיניות, בקשרים ביניהם ובהשלכות קשרים אלו על תפוקות המדיניות (Rhodes & Marsh, 1992).

7.1. זירת המדיניות - הולדתה של תת מערכת מדיניות

נקודת המוצא למחקר זה, היא כי תהליך עיצוב המדיניות מתרחש בתוך "מרחב מדיניות" או "תת מערכת מדיניות" בה פועלים שחקנים שונים, חלקם מהזירה הציבורית פוליטית וחלקם מהחברה האזרחית (Sabatier, 1986). גישה בסיסית זו רואה את שינוי המדיניות המתרחש לאורך זמן כמתעצב לא בצורה היררכית אלא בצורה המשלבת השפעת קבוצות בחברה ושחקני המדינה.

תת מערכת המדיניות בנושא פסולת מיכלי המשקה והאריזות החלה מתגבשת בתחילת שנות התשעים על רקע בעית הפסולת ההולכת ומחריפה והכרה בצורך לגבש מדיניות לשיפור מצב הניקיון ברשות הרבים ולצמצום נפחי פסולת האריזות. היווצרות תת מערכת סביב תחום מדיניות מסויים נוצרת בתקופה בה גדלה רמת ההבנה הציבורית בנוגע לשאלות המעורבות במדיניות. מניתוח הרקע העובדתי לחוק הפיקדון ולמחקר עולה כי החל מהמחצית השנייה של שנות ה-90 גדל העיסוק הציבורי והפוליטי בנושאי סביבה כפי שבא לידי ביטוי בגידול ניכר בהצעות החוק הסביבתיות, במספרם של הארגונים הלא ממשלתיים אשר התייחסו לנושא, ובדעת הקהל. החל משנות השמונים ובעיקר במהלך שנות התשעים החלו מקבלי ההחלטות להתייחס לבעיית הפסולת ולגבש מדיניות בנושא. נושא הפסולת מתאפיין בנראות גבוהה ובעיקר הפסולת הביתית (על אתריה הבולטים) המשקפת את גידול האוכלוסיה, עליה ברמת החיים ותרבות הצריכה בחברה, ובשל כך הוא מושך את עין הציבור ותשומת הלב הפוליטית. התייחסות לנושא הפסולת ברשות הרבים ונושא המיחזור החלה עם חקיקת חוק שמירת הניקיון (1984), דרך תקנות שמירת הניקיון המתייחסות לפסולת מיכלי המשקה (כולל היטל על היצרנים ויבואני המשקאות) ובהמשך חקיקת חוק המיחזור (1993) שמטרתו להפחית את הפסולת המיועדת לסילוק ולהגדיל את היקף המיחזור. התשתית למשק הפסולת הונחה בסוף שנות השמונים עם הכנת תכנית המתאר הארצית לטיפול באשפה (תמ"א 16) אשר בעקבותיה פעל המשרד לאיכות הסביבה במהלך שנות ה-90 לניהול תחום הפסולת המוצקה ובכלל זה הסדרת אתרי הפסולת וקביעת תקנים בנושא (Nissim, 2005). במקביל, בשנים אלו התקבלה החלטת ממשלה רשמית לאימוץ הטיפול המשולב בפסולת (1994) שכללה התייחסות לשימוש בכלי הפיקדון והיטל על שימוש באריזות.

ניתן לראות בתת מערכת העוסקת באופן ספציפי בחוק הפיקדון כנגזרת של תת מערכת רחבה יותר המתייחסת לנושא הפסולת המוצקה ולצורך לנקיטה באמצעים מוסדיים על מנת לצמצם את נפח הפסולת, לקדם מיחזור ושימוש חוזר ולהביא להפנמת העיקרון של 'המזהם משלם'. בהתאם לגישתו של סבטייה

תת מערכת מדיניות נוצרת על רקע כשלון או אוזלת יד של גורמי המדיניות להתמודד עם נושא מדיניות מסוים ובד בבד עם עלייתם של שחקנים בעלי עניין וידע בתחום המדיניות המסוים (Sabatier, 1986:23). התגבשותה של תת המערכת נובעת גם מכשלון כלי המדיניות שגובשו בעבר קרי חוק הניקיון וחוק המיחזור להתמודד עם הגידול בנפח הפסולת וניקיון ברשות הרבים ולעודד הפחתה במקור ומיחזור.

מניתוח השלבים של עיצוב החוק החל מתחילת הדרך, עם הגשת הטיוטה הראשונה לחוק ב-1992, התגבשותה של תת מערכת בתחום פסולת האריזות והפיקדון הינה פועל יוצא מכך שקבוצת שחקנים במקרה זה ארגונים בניהם עמותת 'אדם טבע ודין' והחברה להגנת הטבע וכן גם פעילי סביבה עצמאיים החלו לפעול בערוצים שונים כדי לקדם חקיקה ספציפית בנושא פסולת האריזות והמיחזור אשר כוללת שימוש בפיקדון כתמריץ כלכלי. ארגונים אלו, אשר פעלו בתחילת הדרך בנפרד, התאחדו בהמשך לפורום משותף אשר פעל בשיתוף עם גופים ואישים אחרים מהמערכת הפוליטית ומחוצה לה (חברות מסחריות דוגמת חברת סודה קלאב) מתוך עניין משותף לעצב מדיניות ולקדם את חוק הפיקדון. עובדה זו מתאימה להגדרת תת מערכת מדיניות כזירה בה מתקיימת מערכת יחסים ממושכת ומוסדרת בין השחקנים השונים במטרה להשפיע על המדיניות. Rhodes & Marsh, 1992: 4; Jordan & Schubert, (1992:10).

בשונה מהגישות המסורתיות לעיצוב מדיניות אשר הגבילו את מספר וסוג השחקנים המעורבים בעיצוב המדיניות, בתת מערכת המדיניות העוסקת בתחום הפיקדון פעילים מגוון של שחקנים הכולל נציגים של חברות מסחריות, אגודים מקצועיים, פעילי וארגוני סביבה, מחוקקים, שרים ומשרדי ממשלה, פקידיים, עיתונאים שכיסו את הנושא, מכוני מחקר (החלו בתקופה יחסית מאוחרת) ועוד. בין השנים 1992 ועד להעברת החוק בכנסת ב-1999 ותחילת יישומו ב-2001, פעלו השחקנים בתת מערכת זו על מנת להשפיע על עיצוב מדיניות הטיפול באריזות ומאוחר יותר עיצוב חוק הפיקדון על מיכלי המשקה.

7.2. קואליציות סינגור כיחידות ניתוח להבנת הליך עיצובו של חוק הפיקדון

ההשערה המרכזית במחקר זה מבוססת על גישת קואליציות הסינגור של סבטייה (1996) הרואה את הליך המדיניות כנובע מחיכוך בין קואליציות סנגור המכילות מספר מגוון של שחקנים (נבחר ציבור, מינהל ציבורי, ראשי ארגונים, תעשיינים, חוקרים וכדומה), בעלי מערכת אמונות מדיניות משותפת. הקואליציות פועלות בתאום להשפעה על המדיניות הרצויה לאורך זמן. מחקר המקרה עולה כי השחקנים המעורבים בעיצוב מדיניות חוק הפיקדון משתייכים לשתי קואליציות סנגור: "הקואליציה הסביבתית" התומכת בחקיקה ובשינוי המדיניות ומנגד "קואליציה כלכלית מסחרית" המנסה לבלום ולעכב את השינוי וחקיקת חוק הפיקדון. בהתאם להגדרתו של סבטייה, שתי הקואליציות פעלו בצורה עקבית ולאורך זמן ולכל אחת מהקואליציות מערכת אמונות דומה והשקפה דומה של השחקנים השונים בהתייחס לנושא המדיניות ובנוגע למדיניות המועדפת לפתרון בעיית פסולת מיכלי המשקה.

בקואליציה הכלכלית מסחרית המתנגדת לשינוי המדיניות ולחקיקת חוק הפיקדון נמצא גרעין חזק של המגזר התעשייתי וסביבו בעלי ברית ושחקנים נוספים. בין שחקני הקואליציה נמנים: התאחדות התעשיינים, חברות המשקאות ובעליהן, איגוד לשכות המסחר, ארגון הסוחרים בישראל, המועצה לצרכנות, איגוד הצרכנים, פקידות ממשלתית (מהמשרד לאיכות הסביבה, משרד האוצר), שרי ממשלה (האוצר, התמ"ס, המשרד לאיכות הסביבה) חברי כנסת המיצגים אינטרסים ציבוריים של גורמים הרואים עצמם נפגעים מהמדיניות (מסיעות ש"ס והעבודה).

מתוך הממצאים עולה כי מערכת האמונות של הקואליציה הכלכלית מסחרית בתקופת התגבשות מדיניות הפיקדון מכילה מספר מרכיבים המשותפים לכלל שחקניה:

1. רואה איזון בין הצורך בהמשך פיתוח ויעילות כלכלית לבין הטיפול במפגעי הסביבה קרי זיהום הפסולת ובזבוז חומרי גלם. לא מקנה משקל רב יותר לצורך בהשקעה במניעת הזיהום הסביבתי
2. אינה מכירה בבעייה הסביבתית כבעייה קריטית ומהותית שנדרשת טיפול מיידי.
3. אינה רואה במגזר העסקי כזה שצריך לשאת את רוב הנטל על זיהום הסביבה.
4. מטילה ספק ביעילות הפיקדון כמדיניות להפחתת הפסולת וקידום המיחזור.
5. שואפת לדחיית שינוי המדיניות, קרי חקיקת חוק הפיקדון, עד לבדיקה מקיפה ומעמיקה של סוגית פסולת האריזות בכללותה וגיבוש מדיניות רחבה לטיפול בפסולת אריזות.
6. מתנגדת למעורבות גבוהה של הממשלה שתפגע באינטרסים העסקיים ותומכת ביעילות 'מנגנון השוק'.
7. מעונינת להצר את חוק הפיקדון הן מבחינת תחולתו והן מבחינת גובה סכום הפיקדון.

מנגד, הקואליציה הסביבתית התומכת בחקיקה מורכבת מגרעין דומיננטי של ארגונים סביבתיים ושוחרי סביבה (החברה להגנת הטבע, אדם טבע ודין, חיים וסביבה, חוגי סיירות, מגמה ירוקה, פעולה ירוקה ועוד), בעלי בריתם בכנסת (יוזמי החוק וחברי כנסת בעלי אוריאנטציה סביבתית), חלק מהפקידות הממשלתית, חברות מסחריות בעלות אינטרס וגישה סביבתית, אנשי מחקר ואנשי תקשורת.

מערכת האמונות של הקואליציה הסביבתית כפי שעולה ממצאי המחקר בתקופת עיצוב מדיניות חוק הפיקדון מושתתת על העקרונות הבאים:

1. מתן קדימות לטיפול במפגעי הסביבה (זיהום פסולת ובזבוז חומרי גלם) על פני שיקולים של יעילות כלכלית¹⁷³.
2. הכרה בבעיית הפסולת והמיחזור כבעייה סביבתית חריפה הדורשת טיפול מיידי ולאורך זמן

¹⁷³ תמיכת החברות המסחריות בקואליציה הסביבתית מבוססת במקרים רבים על התאמתו למאפייניה ומטרותיה העסקיות ראה דוגמת סודה קלאב

3. תומכת בעיקרון 'המזהם משלם' ורואה ביצרנים כגוף עליו מוטלת האחריות לפיתוח מנגנונים כלכליים שיצמצמו את הנזק לסביבה.

4. רואה את מנגנון הפיקדון כמנגנון יעיל להשגת הניקיון ברשות הרבים ולהנעת מדיניות מיחזור כללית

5. מעוניינת ליישם את חוק הפיקדון כחלק ממדיניות רחבה לטיפול בפסולת אריזות שתיושם בהמשך. מתנגדת לדחיית חקיקת החוק או לדחיית יישומו.

6. אינה מאמינה במנגנון השוק כאמצעי יעיל לטיפול בנזקים הנגרמים לסביבה. העדפה ברורה לנקיטה באמצעים חקיקתיים מגבילים הכופים שינוי לצד תמריצים כלכליים

7. דוגלת במדיניות של חקיקת חוק פיקדון רחב ונוקשה ככל האפשר (שיכלול כמה שיותר אריזות ומיכלים, היטל על אריזות לא מתמחזרות וסכום פיקדון גבוה).

כפי שניתן להבין מהממצאים, לשתי הקואליציות המתחרות זו בזו אמונות ליבה (Deep core beliefs) שונות באשר לתפיסת הבעיה הסביבתית ותפקידו של המגזר העסקי בלקיחת אחריות על הנושא. שתי הקואליציות חלוקות בהשקפותיהן המדיניות (Policy Core Beliefs) באשר לשימוש בשיטת הפיקדון כתמריץ לעידוד מיחזור וניקיון וכלי מדיניות שיש להפעילו בשלב הראשון. הסעיף האחרון בעמדות כל קואליציה הנוגע בהיקף חוק הפיקדון ותחולתו מתיחס להיבטים המשניים והפרקטיים (secondary aspects) במדיניות שגם הם נגזרים מהשקפת העולם של שחקני הקואליציות אולם הם ניתנים (באופן יחסי) לשינוי והתאמה ועליהם מתמקד המשא ומתן והויתורים כל עוד הפתרון אינו מתנגש עם אמונות הליבה של הקואליציות (Sabatier 1999: 121).

קואליציות הסנגור המלוות את חוק הפיקדון (הקואליציה הסביבתית והקואליציה הכלכלית מסחרית) הינן קואליציות קבועות הפועלות בזירת המדיניות, אשר שחקני כל קואליציה חשים ומביעים מידה של השתייכות לערכי הקואליציה ולהשקפותיה בנוגע למדיניות. מקרה הדוגמא של חוק הפיקדון מהווה למעשה מקרה נקודתי בו פועלות שתי הקואליציות וניתן להבחין בתזוזות במבנה הדעת של חלק מהמשחקנים אשר מבחינה רעיונית נמצאים או משתייכים לקואליציה מסוימת אולם במקרה הנחקר, 'עברו צד' לקואליציה הנגדית. מניתוח המקרה, הסיבות להשתייכות או מעבר של שחקנים לקואליציה הסביבתית או הכלכלית מסחרית יכולות להיות כלכליות, פוליטיות או ערכיות. כך לדוגמא המשרד לאיכות הסביבה, אשר רעיונית נמצא בקואליציה הסביבתית ואף תמך בחקיקה בראשית הדרך וגם בשלב היישום, פעל במקרה זה אחרת והתנגד לחוק. דוגמא נוספת לכך היא הצטרפותם של שחקנים המשתייכים רעיונית למגזר העסקי דוגמת סודה קלאב וסטף ורטהיימר לקואליציה הסביבתית התומכת בחוק הפיקדון. תזוזות אלו במבנה הקואליציות העוסקות בנושא ממוקד ראויות לתשומת לב מחקרית מאחר ויש להן השפעה על יכולותיה של הקואליציה להשפיע על עיצוב המדיניות על ידי הרחבתה לבעלי ברית נוספים (למשל הצטרפות חלק מהתעשיינים לקואליציה הסביבתית חיזקה את מעמדה ויצרה עניין והקשבה בקרב המחקקים).

השקפות הקואליציה הכלכלית מסחרית המתנגדת לחוק הפיקדון מהוות בעצם תמונת ראי של הגישה הדומיננטית בעיצוב המדיניות לפיה בחירת כלי המדיניות נמדדת לפי פרמטרים של יעילות כלכלית (עמדה זו בוטאה בצורה הברורה ביותר על ידי נציגי משרד האוצר במהלך הדיונים על החוק).¹⁷⁴ בהתאם לגישת קואליציות הסנגור של סבטייה, קואליציות המתחרות בקואליציה הדומיננטית (או בגישה הדומיננטית) מתקשות להחדיר שינוי מדיניות בנושאים הקשורים להשקפות הליבה של הקואליציה המתחרה. כך לדוגמה התגלה קושי להעמיק את מדיניות חוק הפיקדון ולהחילה גם לארזות בכלל, לקבוע היטל על חומרים שאינם ברי מיחזור או לקבוע יעדי השבה גבוהים. הדבר התנגש עם השקפות הליבה של הקואליציה של המגזר העסקי הרואה בשינוי בסדר גודל שידרוש הערכות לוגיסטיות והפסדים כפגיעה הן במעמד הכלכלי וכהתערבות בחופש המסחר. חוק הפיקדון כפי שנוסח על ידי יוזמיו הינו סנונית ראשונה ביישום עיקרון 'המזהם משלם' ולכן מבטא שינוי סטטוס קוו מבחינת המגזר התעשייתי, מה שמסביר את המאבק לשמר את הקיים ולמזער את השינוי.

קואליציות סנגור מאופיינות גם על ידי אחידותן ויכולתן לפעול בצורה מתואמת וממושכת במטרה לתמרן את המוסדות ולהשפיע על הליך עיצוב המדיניות (Sabatier 1986:28-29). במהלך תקופת המחקר פעלו כל אחת מהקואליציות בתאום ואף בחלוקת תפקידים בין שחקני הקואליציה. הקואליציה למען חוק הפיקדון בלטה בפעילותה המתאמת אשר כללה הקמת פורום משותף ששילב ארגונים סביבתיים וחברות מסחריות וכן גם פעילות מגוונת אשר התחלקה בין השחקנים לפי אופי פעילותם, חלקם אקטיביסטים וחלקם ארגונים ממוסדים יותר אשר התמקדו בניסוח תיקונים לחקיקה, במאמץ השדולה והשכנוע מול מקבלי ההחלטות.¹⁷⁵ הקואליציה המסחרית כלכלית התמקדה בעיקר בפעילות שדולה ושכנוע מול מקבלי ההחלטות ובניהול מערך תקשורתי רציף שהתמקד בהשלכות הכלכליות של המדיניות וטיעון בדבר ייקור המחיר לצרכן והטלת מס מיותר על האזרח כפועל יוצא מיישום חוק הפיקדון.¹⁷⁶ במטרה להרחיב את משאביהם ולגייס חברים נוספים פעלו שתי הקואליציות לגיוס תמיכה משחקנים נוספים: הקואליציה המסחרית פנתה, באמצעות משרדי לובינג, לחברות מסחריות שעשויות להיפגע מהפיקדון על מיכלי המשקה וכן לאיגודי עובדים של מפעלים להם קשר ישיר לפיקדון.¹⁷⁷ הקואליציה הסביבתית פנתה למובילי דעה - תעשיינים בולטים וראשי רשויות בארץ, על מנת שיביעו תמיכה בכתב בחקיקת החוק. שתי הקואליציות חתרו להשגת תמיכה של מחוקקים ונציגי הממשלה, כאשר הפניה אליהם היתה על בסיס קשר עם ציבור בוחרים המתעניין בנושא ועשו להיפגע מהמדיניות.

חלק משחקני הקואליציות המעורבות בעיצוב המדיניות שימשו בשלבים שונים **כמתווכי מדיניות** (policy brokers) שתפקידם לגשר בין הקואליציות השונות, להשפיע על המחוקקים ולהגיע למדיניות המוסכמת על הצדדים. תפקיד זה מילאו חברי הכנסת יוזמי החוק ותומכיו אשר בשלבים מסוימים שימשו כמתווך בין נציגי המגזר התעשייתי לבין נציגי הירוקים. יושבי ראש וועדת הכלכלה דאז, אמנון רובינשטיין עד 1999

174 למשל דבריו של אלכס וייסמן, נציג האוצר, פרוטוקול וועדת הכלכלה, 13.1.1998.
175 כך לדוגמה ארגון אדם טבע ודין פעל לניסוח החקיקה ותיקונה ולשדולה, החברה להגנת הטבע פעלה בשדולה ותמיכה בפעילות שטח בנושא הפיקדון וארגון מגמה ירוקה פעל בצעדי מחאה אקטיביסטים דוגמאות הפגנות ומיצגים שנחשפים לתקשורת.

176 למשל: לביא צבי, 'מנכ"ל התעשיינים: חוק פיקדון הארזות יטיל על הציבור מס של מיליארד שקל', גלובס, 24.11.1998.
177 פנייה לחברות לייצור מוצרי חלב (תנובה) ולנציגי העובדים של החברות וכן לחברי כנסת ממפלגת העבודה המשתייכים ללובי החקלאי.

ולאחריו אברהם פורז אשר שימש אף הוא כיו"ר וועדת הכלכלה עד לקביעת מנגנון היישום, קיימו פגישות עם נציגות המגזר העסקי בניסיון להגיע להבנות ופשרה באשר להיקף החוק ותחולתו. ממצאי המחקר מצביעים על כך כי שחקנים אלו, אשר שמשו כמתווכי מדיניות בתקופות שונות במהלך עיצוב המדיניות, שימשו כ"מנועי שינוי" עיקריים בתהליך שינוי המדיניות. מתוך ניתוח הפרוטוקולים וכן מעדויות השחקנים המעורבים (נציגי התאחדות התעשיינים) עולה כי עובדת נחישותם של יושבי ראש הוועדה להעביר את החוק הביאה להכרת נציגי הקואליציה המסחרית בכך כי לא ניתן 'לבטל את הגזרה' אלא לצמצמה (על אף הבקשות לדחות את ההצבעה על החוק עד להחלטותיה של וועדת התקינה שהוקמה בנושא) ועל ידי כך הביאה את נציגי התעשיינים לנכונות להגיע לפשרה על נוסח החוק.

המחקר מנתח את תהליך עיצוב המדיניות והתנהגות קואליציות הסנגור עד לחקיקת החוק ובתקופה של ההערכות ליישום. התנהלותן של שתי הקואליציות בשלב זה וגם אחריו, המשך המיקוח והמשא ומתן והניסיון לעכב ביצוע החוק הנם חלק מניסיון להמשיך ולהשפיע על עיצוב המדיניות, כל אחת בהתאם להשקפתה. בהתאם לכך, בסיפרו על תהליך היישום מגדיר Bardach את "משחק היישום" (The implementation game) כמטאפורה לתהליך זה בו השחקנים והמוסדות המעורבים בעיצוב המדיניות ממשיכים לפעול לאחר שהסתיים שלב החקיקה או לאחר שהתקבלה תכנית המדיניות, על מנת להשפיע על המדיניות ויישומה (Bardach 1977:55-57). במקרים בהם התקבל חוק לאחר מחלוקת חריפה ומאבק (כמו במקרה הנחקר), בעלי האינטרס אשר נאבקו כדי למנוע את החקיקה ובעיקר אלו הרואים עצמם כמפסידים מהמדיניות מצפים אף להמשיך בהתנגדות לאחר החקיקה בעיקר בתהליך גיבוש רגולציה והקווים המנחים לגיבוש המדיניות (ibid: 93).

במקרה גיבוש חוק הפיקדון, שלב ההערכות ליישום החוק לאחר שהתקבל בכנסת הינו המשך לעיצוב המדיניות ולמעשה מבטא את מימוש ה'מנדט' שניתן עם חקיקת החוק. זהו שלב חשוב בו נקבע מנגנון תפעול החוק, הוגדרה מידת אחריותם של יצרני המשקאות על הפעלת המנגנון ויעדי ההשבה שנקבעו אף הם בשלב זה. המשך החיכוך בין קואליציות הסנגור לאחר חקיקת החוק (הניסיון של נציגי הקואליציה העסקית כלכלית לדחות את ההערכות לחוק ולהסיר אחריות ישירה על מנגנון האיסוף, דחייתו החוזרת של מועד היישום והניסיון להשפיע על גובה והדרגתיות יעדי ההשבה) מראה כי השחקנים אשר נחלו תבוסה בשלב גיבוש המדיניות ממשיכים בהתנגדותם במטרה לכרסם בחוק ולהשפיע על המדיניות.

7.2.1 הסבר שינוי המדיניות באמצעות הליך לימוד המדיניות

בהתאם למסגרת קואליציות הסנגור, שינוי בעמדת הקואליציות מתרחש גם כתוצאה מתהליך לימוד מדיניות של השחקנים בסביבת המדיניות (policy learning) הנוצר כתוצאה מהתנסות ותהליך של הבנה והפנמה בנוגע למדיניות הרצויה. הסיכוי לתהליך זה גדל כשמדובר בנושאים פחות ערכיים ויותר משניים, כאשר רמת הקונפליקט נוגעת להבטים המשניים אצל קואליציה אחת ולהבטים יסודיים של אחרת או לחילופין בין הבטים משניים של שתי המערכות (sabatier 1996). הטענה על פי גישה זו היא כי מאבק בין הקואליציות יכול להוביל לשינויים בנושאים משניים כאשר יש מידע או ניסיון שמוביל להסכמה לשינוי או

כאשר השמירה על סטטוס קוו בתחום המשני אינה כה חשובה בעיני השחקנים. תהליך עיצוב חוק הפיקדון מבטא פשרה על אלמנטים משניים של שתי הקואליציות. הקואליציה הסביבתית התומכת בחוק הפיקדון התפשרה על היקף המדיניות, מחיר הפיקדון ועל אחריות היצרן במהלך יישום החוק והקואליציה הכלכלית מסחרית התפשרה על עצם המדיניות המהווה שינוי סטטוס קוו והטלת סוג של אחריות על הזיהום.

תהליך החיכוך בין הקואליציות בזמן התהוות החוק עד ליישומו התקיים לאורך כעשור שנים. בתקופה זו חל שינוי בגישת התעשייה כלפי החקיקה ומהתנגדות נמרצת וטוטאלית, עברה להסכמה וניסיון להפחית את העול הכלכלי על ענפי התעשייה אשר מושפעים ישירות מהצורך ביישום החוק. תהליך זה הינו חלק מההיזון החוזר ולימוד המדיניות המתרחש במהלך עיצוב המדיניות כאשר השחקנים מעריכים מחדש את מעמדם ואת יכולתם להגיע לאופטימום מבחינת השפעתם על אופי החקיקה. כך ניתן להסביר את הפשרות שנעשו במהלך התגבשות החקיקה מצד גורמי התעשייה והן מצד הגופים הסביבתיים ותומכי החוק וכן הפשרות שהתקבלו לאחר חקיקת החוק תוך כדי הצורך להגיע להסכמה על מנגנון היישום ומועד כניסת החוק לתוקף.

למחקרים ולמידע חדש יש פוטנציאל (לפי גישתו של סבטייה) למיתון קונפליקטים בתוך רשת המדיניות ובין הקואליציות וכן לתרומה ללימוד המדיניות. בהקשר זה הסיור המקצועי ללמידת מערך יישום חוק הפיקדון במדינות סקנדינביה (שכלל נציגים ממשרדי הממשלה האוצר והמשרד לאיכות הסביבה, חברי כנסת, נציגי ארגונים ירוקים וכן שחקני המגזר הפרטי קרי נציג התאחדות התעשיינים וחברות המשקאות), הביא לסוג של פשרה ורגיעה בנוגע ליישום החוק. הסיור תרם להבנת משמעות החוק וצורת הפעלתו בדרך של הסכמה עם רשתות השיווק, ועם התעשיינים על הקמת פרויקט משותף עם מעורבות ממשלתית מינימלית.¹⁷⁸

7.3. שינוי ברשתות המדיניות כמניע לשינוי המדיניות

גישת רשתות המדיניות באופן כללי מסבירה ומנתחת מדיניות על ידי התמקדות בשחקנים השונים הנוטלים חלק בעיצוב המדיניות, בקשרים ביניהם ובהשלכות קשרים אלו על תפוקות המדיניות (Marsh, & Rhodes, 1992). הסתכלות דרך פרספקטיבת רשתות המדיניות רואה את תת מערכת המדיניות וקשרי השחקנים כדפוס קשר המבוסס על תלות הדדית בין השחקנים – פוליטיקאים, ביורוקרטים ונציגי אינטרסים ואשר הצרכים השונים יוצרים חילופין וסוג של עסקאות בעלות השפעה על המדיניות (Thatcher, 1998). הגישה עוזרת להבין את טיב היחסים בין שחקני המדינה לשחקני החברה האזרחית ובעיקר בין קבוצות האינטרס לממשל וכיצד אלו משפיעים על עיצוב המדיניות.

¹⁷⁸ על החשיבות של הסיור המשותף מעיד נציג משרד האוצר שי וינר, לשעבר רפרנט משרד האוצר לנושאי איכות סביבה: "הסיור איפשר למד ולראות בפועל כיצד הדברים עובדים ועל שיתוף הפעולה בין המגזר הציבורי לתעשייה. הסיור אפשר להפיג חששות של כל הצדדים גם של התעשיינים וגם של הממשלה כולל משרד האוצר. אחרי הסיור הוחלט על הקמת תאגיד המיחזור לפי המודל הסקנדינבי. מה שלא לקחנו בחשבון שלא כל הפרמטרים זהים ולמרות שזה עובד כלכלית מדינת ישראל זה לא סקנדינביה..." שי וינר, לשעבר רפרנט האחראי על תחום איכות הסביבה באוצר, 18.11.08. חשיבות הסיור להסכמת כל הגורמים על אופן הפעלת החוק מודגשת גם בדיון שהתקיים לפני יישום החוק בוועדת הכלכלה, 28.3.2000.

בחלק זה של הדיון אתיחס לשני מרכיבים עיקריים שעלו מהמחקר ונגזרים מגישת רשתות המדיניות: המרכיב הראשון הינו היחסים בין גורמי הממשל (רשות מבצעת ומחוקקת) למגזר העסקי. המרכיב השני ינתח את יחסי הממשל קרי הפוליטיקאים המחוקקים והמשרד לאיכות הסביבה עם הארגונים הסביבתיים. מרכיבים אלו משקפים את טיב היחסים בתוך סביבת המדיניות ומעמדם של השחקנים להם חלק עיקרי בשינוי המדיניות ובהתגבשות חוק הפיקדון.

7.3.1 יחסי הממשל עם המגזר העסקי

החשיבות שמיחסים כל גורמי הממשל לשיתוף עם המגזר העסקי באה לידי ביטוי מקריאת הפרוטוקולים ומראיונות עם שחקנים המעורבים בחקיקה: יושבי ראש הוועדות, שרים, יושב ראש הכנסת, פקידות במשרד לאיכות הסביבה ובמשרד האוצר.

בהתאם לגישת הרשתות, במחקר עלו דפוסים ברורים של יחסים בין המגזר העסקי למגזר הציבורי-פוליטי אשר להשתנותם השפעה על עיצוב המדיניות. בהקשר זה ראוי לדון על שני ערוצים עיקריים והם הקשר של המגזר העסקי עם משרדי הממשלה החיוניים לתהליך שינוי המדיניות (המשרד לאיכות הסביבה ומשרד האוצר) והקשר של המגזר העסקי עם מחוקקים ופוליטיקאים.

המגזר העסקי ומשרדי הממשלה

על המשרד לאיכות הסביבה מוטלת המשימה לנהל את משאבי הסביבה בישראל אולם בידיו לא מצויים הכלים המאפשרים לעשות זאת כהלכה. בהשוואה למשרדי ממשלה אחרים האמונים על משימות לאומיות אחרות התקציבים המוקצים למשרד דלים והדבר מביא למצוקה גם במידת המומחיות והיכולת להקצות כח אדם לגיבוש מדיניות וביצועה. סקירת התנהגות המשרד לאיכות הסביבה במהלך התעצבות המדיניות במחקר זה מצביעה על חולשתו כשחקן דומיננטי ומוביל ברשת המדיניות. יכולתו של המשרד להשפיע כשחקן על תהליך המדיניות תלוי במידה רבה גם בשר המכהן ובעמידתו מול המגזר העסקי.

המשרד לאיכות הסביבה מקיים דו שיח מתמיד עם התעשייה. לאורך כל תקופת התהוות החוק, המגזר העסקי היה מעורב בהליך עיצוב המדיניות בצורה ממוסדת בהשתתפותו בוועדות שעסקו בחוק הפיקדון (וועדת כסה וועדת מאפה) ומאוחר יותר בהסדר רשמי של השתתפות המגזר בוועדת התקינה שהוקמה במשרד לאיכות הסביבה על מנת לגבש מדיניות טיפול בפסולת מוצקה וספציפית בנושא חוק אריזות.¹⁷⁹ שיתוף הפעולה בין המשרד לאיכות הסביבה לתעשייה נועד להקל על המחסור של המשרד בידע ובמומחיות (שנובע כפי שצוין, מהתקציב הדל והמחסור בכוח אדם ומשאבים) וכן להקל עליו את הפיקוח על יישום חוק הפיקדון לאחר העברתו. בשלב הראשון של הצעת המדיניות כפי שהתבטאה בהצעת החוק הראשונה- "הצעת חוק המיחזור (היטל ופיקדון על אריזות)- התשנ"ז 1996", היווה המשרד שחקן חשוב

179 החלטת ממשלה מס. 3125 של הממשלה מיום 04.01.1998. על הקמת וועדת התקינה בשיתוף נציגי התעשייה, ראה פרוטוקול וועדת הכלכלה, 28.7.98, עמוד 7

בהעלאת הנושא לזירת המדיניות על ידי תמיכה מלאה בהצעה ושיתוף פעולה עם הגופים התומכים בחוק. בשלבים המתקדמים יותר בהם נידון הפיקדון ככלי מדיניות, ביטא המשרד חולשה ביכולתו לקדם את החלופה לחוק קרי הצעת חוק האריזות בה דגל והמשיך להתנגד להצעת חוק הפיקדון. רבים במשרד לאיכות הסביבה ראו בתמיכה בחוק הפיקדון שלב ראשון בטיפול בפסולת האריזות כאשר לא אחת נשמע הטיעון כי תמיכת המשרד בחוק תדרבן את התעשייה והמגזר העסקי בכללותו לקחת חלק בגיבוש חוק אריזות רחב.¹⁸⁰ בהמשך עיצוב החוק אכן עברה התעשייה מהתנגדות מוחלטת לחוק הפיקדון לתמיכה במדיניות לצמצום ומיחזור פסולת האריזות, תוך התחייבות לגיבוש חוק אריזות בועדת התקינה אשר הוקמה לנושא. בכך הצטרפה התעשייה לעמדת הממשלה והמשרד לאיכות הסביבה. עובדה זו חיזקה את מעמד המגזר העסקי ועמדתו בהתדינות על החוק והותירה את 'זירת ההאבקות' על החוק בידי נציגי הארגונים הירוקים ויוזמי החוק. בהמשך התהליך המשיך המגזר העסקי להתנגד לחוק הפיקדון תוך ניסיון לצמצם את היקפו. תמיכת המשרד לאיכות הסביבה בעמדת התעשיינים הביאה בסופו של דבר כמעט לעיקורו של החוק בכך שהוא חל על תחום מצומצם מפסולת מיכלי המשקה.

אחת הביקורות המופנות כלפי התנהלותו של המשרד לאיכות הסביבה נשמעת מכיוון התעשייה בנוגע ליחסיה עם הגופים הירוקים. הטענה היא שבהעדר מומחיות של המשרד, והמחסור בכוח אדם במשרד, נוטה המשרד לתמוך בעמדות הירוקות מבלי להעמיק בהשלכות באופן גורף. טענה זו מדגישה את בעיית חוסר הממשליות של הממשלה (והמשרד האמון על הנושא) כגוף מבצע ורגולטור. בעניין זה מציין יוסי אריה, לשעבר ראש אגף כימיה ואיכות סביבה בהתאחדות התעשיינים: "החוליה החסרה היא הנושא של הדיון המסודר ושל וועדת תקינה. מכיוון שהממשלה נעלמה לגמרי בשנים האחרונות התחילו הארגונים הירוקים להוציא חקיקות... החוליה החסרה בהליך המסודר הוא וועדות התקינה אשר לא מתפקדות"¹⁸¹. בהקשר לעיצוב חוק הפיקדון הערה זו מתייחסת לכך שלא גובשה הצעת חוק אריזות המתייחסת לכלל התעשייה וכן על העדרות המשרד כגוף יוזם מתכנן ומקדם את המדיניות גם לאחר שלב החקיקה. טענה זו מתבססת גם על השוואה לחקיקה סביבתית באירופה אשר כרוכה בתהליך של פנייה מראש ליצרנים, לארגונים לא ממשלתיים ובדיקת הטכנולוגיה הקיימת התומכת במדיניות.

מרכיב חשוב בהשתנות רשת המדיניות ובהשפעתה על המדיניות הוא כאמור האישיות הממלאת את תפקיד השר לאיכות הסביבה ואופי היחסים שלה עם המגזר התעשייתי. לפני העברת החוק ביטא השר רפאל איתן (שלא היתה לו נגיעה בתחום הסביבתי ואף כיהן כשר נוסף במקביל), התנגדות לחוק כחלק מעמדת הממשלה. לאחר העברת החוק עם הצורך להגיע להסכמה על מנגנון היישום, חל עיכוב ממושך בהערכות התעשייה. מינוי השר צחי הנגבי לשר לאיכות הסביבה שכיהן בכנסת ה-15 בתקופה בה היה על גורמי התעשייה להעריך לחוק, הביא להפעלת לחץ על התעשייה לקדם את יישום המדיניות, תוך שילוב של הצהרות בדבר ראשוניותו וחשיבותו כמחולל את מהפכת המיחזור.¹⁸² משקלו של השר הנגבי

¹⁸⁰ המשרד לאיכות הסביבה כאמור תמך נחרצות בחוק הפיקדון בדיונים הראשונים על החוק ואחר כך שינה את עמדתו להתנגדות על בסיס תמיכה בחוק רחב יותר. רבים מאנשי המקצוע במשרד ראו את התמיכה בשלב ראשון כאמצעי לחץ על התעשייה אשר הביעה התנגדות לכל מהלך שישינה את המדיניות הקיימת. כך לדוגמה מעיד: ניר קדמי, כלכלן במשרד לאיכות הסביבה, וועדת הכלכלה, 27.07.98.

¹⁸¹ ראיון עם יוסי אריה, לשעבר מנהל אגף הכימיה והפרמצבטיקה ואיכות הסביבה בהתאחדות התעשיינים, 16.11.2008.

¹⁸² כך למשל דבריו של השר לאיכות הסביבה דאז, צחי הנגבי בדיון בועדת הכלכלה, 29.10.2001, עמוד 6.

היה מהותי בשלב של הוצאת המדיניות לפועל חרף התנגדות התעשייה ונסיגה לדחות את יישום החוק.¹⁸³

למשרד האוצר מעמד חשוב בתהליך החקיקה בעיקר כאשר מדובר בחקיקה בעלת השלכות כלכליות. בחינת מעמדו של האוצר בתהליך המדיניות מעלה כי בשלב הראשון של התגבשות החוק הוא לא לקח חלק פעיל למעט התנגדות פסיבית המצטרפת לעמדת הממשלה, אולם בהמשך הביע התנגדות לחקיקה על בסיס בחירת כלי הפיקדון כתמריץ כלכלי להתמודדות עם בעיה סביבתית. במקרה תהליך התגבשות חוק הפיקדון, התנגדות האוצר היתה עקבית אולם לא חריפה, יתכן מהסיבה שיישום החוק אינו דורש משאבים תקציביים מהמדינה ואף צובר משאבים נזילים יחסית שנועדו ליישום מנגנון הפיקדון. יחד עם זאת, העובדה שמדובר בחוק בעל השלכות כלכליות הן על המגזר התעשייתי והן על הצרכן, הביאה להתנגדות על בסיס הצורך לבחון את השלכות החוק על המשק, התנגדות להטלת מס על הצרכן והחשש כי הפיקדון לא ישיג את מטרת המדיניות קרי ניקיון הסביבה והנעת גלגלי המיחזור.

ההתנגדות המינורית יחסית של האוצר אשר לא ביטל את קיומו של החוק (ואף נציגו נוכח ולמד את יכולת הביצוע של החוק בסיוור שהתקיים בסקנדינביה), הסירה מיכשול רציני בשינוי המדיניות וסייעה ליכולת להעבירו ולהביאו לכדי יישום.

המגזר העסקי והמחוקקים

מהמחקר עולה כי לקשריו של המגזר העסקי עם חברי הכנסת המחוקקים השפעה רבה על עיצוב המדיניות. נציגי התעשייה מוזמנים לדיונים על מדיניות שיש לה השלכות על ענפי התעשייה השונים. זירת ההתדינות העיקרית היא וועדות הכנסת ובמקרה הנחקר וועדת הכלכלה היא הזירה בה נידונה מדיניות הפיקדון. כפי שעולה מהדינמיקה בוועדה, נוכחותם והשתתפותם הפעילה של נציגי המגזר התעשייתי בדיונים על חוק הפיקדון, גברה ככל שהחקיקה התקדמה והיתה לכך השפעה חזקה על עיצוב המדיניות. חברי הכנסת ובעיקר מקדמי החוק הביעו את החשיבות של שיתוף פעולה עם המגזר התעשייתי לאורך כל תקופת התגבשות המדיניות, החל מהדיון על נוסח החוק לקריאה ראשונה וכלה בקביעת מנגנון היישום ותפעול החוק. עצם הנכונות של התעשיינים הבחירים לשתף פעולה עם החקיקה היוותה נקודת מפנה בגיבוש המדיניות וזכתה להערכה ולהסכמה לפשרות על תחולת החוק. היכולת להשפיע על עיצוב המדיניות הינה גדולה יותר כאשר יש נכונות לפשרות והשתתפות נציגי התעשייה בדיונים היותה אלמנט מכריע בשינוי המדיניות.

הפעילות בזירת קבלת ההחלטות נעשת על ידי נציגי המגזר העסקי ולוביסטים מקצועיים הפועלים בשליחותו. היכולת הכלכלית של המגזר העסקי להעסיק לוביסטים כפי שארע בהליך התגבשות חוק הפיקדון מאפשרת תמרון קל יותר בין מעצבי המדיניות ומשפיעה על הליך עיצוב המדיניות ועמדות

¹⁸³ Bardach תבע את המונח "The Fixer" המתאים לניתוח תפקידו של השר הנגבי בתהליך. על פי הגדרתו, מדובר באדם או קואליציה אשר ממלאים תפקיד של "מתקני המדיניות" או הוצאתה לכדי יישום ומניעת עיקובה בצורה התואמת את כוונת המדיניות. במקרה שבו אישיות מצליחה לקדם את ביצוע המדיניות עליה להיות בעלת עוצמה או מעמד פוליטי ואינטרס לקדמה (כגון רווח פוליטי או ציבורי) (Bardach, 1977: 273-282)

המחוקקים. במקרה הנחקר העסיקה התאחדות התעשיינים אשר יצגה את ענף המשקאות, לוביסטים מקצועיים אשר נהלו שיחות לא רשמיות עם מחוקקים בעלי השפעה (בהצבעה ובשכנוע) בוועדת הכלכלה. על רקע המציאות הפוליטית-קואליציונית בכנסת ה-14 ובעיקר בכנסת ה-15, לחברי סיעת ש"ס היה מעמד מכריע בוועדות השונות ובכנסת. בעיצוב מדיניות חוק הפיקדון בלטה אחידות העמדות של חברי הכנסת המיצגים את סיעת ש"ס בוועדה ובכנסת לבין נציגי המגזר העסקי. השיחות החוזרות בין נציגי התעשייה - הלוביסטים לבין חברי הכנסת מהסיעות השונות, מש"ס ומסיעת העבודה הכריעו במידה רבה את אופי המדיניות והביאו לצמצום תחולתו על בסיס טיעונים שונים שעיקרם פגיעה בשכבות החלשות ובציבור הבוחרים של חברי הכנסת.¹⁸⁴

פעילות נציגי המגזר העסקי מעצימה את ההיבט הכלכלי הכרוך במדיניות ובעיקר את הנטל הכלכלי שהמדיניות תיצור על ציבור הצרכנים. באופן טבעי אין הבלטה של ההיבט הסביבתי ולא של חלקו של המגזר התעשייתי בפגיעה בסביבה ובאחריות לזיהום קרי לפסולת מיכלי המשקה במקרה הנחקר. ההתמקדות הינה בעלויות הכלכליות ולא בתועלות הכלכליות או הסביבתיות שיכולה המדיניות להשיג לטווח רחוק.

מגעים לא פורמליים בין המגזר העסקי למקבלי החלטות מתקיימים והתקיימו בזמן התהוות החוק ובמקרים רבים קיים חשש לניצול עליונותו הכלכלית של המגזר. סוגית קשר הון שלטון, קשה להוכחה מחקרית ונמדדת בזירות, אולם במהלך המחקר עולה הנושא מפי מרואינים רבים, בדרך כלל שלא ליחוס. מקרים כגון התנגדותו הנחרצת של יושב ראש הכנסת לזמן דיון בפגרת הכנסת כדי לסיים את החקיקה (1999), מעלים תהיות בעניין הלחץ המופעל על מקבלי ההחלטות. בהקשר זה השימוש בכלי של עתירה לבג"צ על ידי חבר כנסת פורז כדי להעלות את החוק לקריאה שניה ושלישית הפעילו לחץ על יושב ראש הכנסת שלא להשתמש בסמכותו המנהלית כדי לעכב את המשך החקיקה.¹⁸⁵ קשרים נוספים אשר בלטו בעיצוב החוק הינם כאמור התמיכה הבלתי מסויגת של חברי סיעת ש"ס בעמדת התעשייה.

בחינת תפקיד המגזר העסקי במונחים של רשתות מדיניות מעלה כי הוא שחקן משפיע מאוד בעיצוב המדיניות הן בשל עוצמתו הכלכלית (מעצם מעורבותן של חברות כלכליות גדולות שבבעלות אילי הון) והן בשל הקשרים שיש לו בזירת המדיניות עם המחוקקים ועם משרדי הממשלה. בשנות התשעים שילוב המגזר העסקי בהליך המדיניות החל להתגבש באופן רשמי אך השפעתו המוסדית קיימת מזה שנים. הרשות המבצעת במקרה הנחקר גילתה מידה של תלות במגזר העסקי ועמדתה המשתנה (על אף היותה מנומקת מקצועית) הותירה את המאבק על אופי המדיניות והיכולת להעבירה בידי השחקנים האחרים ברשת המדיניות.

184 כך למשל דבריו של השר לאיכות הסביבה דאז, צחי הנגבי בדיון בוועדת הכלכלה, 29.10.2001, 2001.

185 במכתב ליו"ר הכנסת מתאריך 3.3.1999 מבקר חבר הכנסת אברהם פורז את יו"ר הכנסת דן תיכון על כי לא עמד בהתחייבותו להביא את הצעת חוק הפיקדון להצבעה בכנס הפגרה הראשון. במכתב מציין פורז "סמכותו של יו"ר הכנסת היא סמכות מנהלית ואין יו"ר הכנסת רשאי שלא להביא לדיון ולהצבעה הצעת חוק רק מפני שהיא אינה נראת לו".

7.3.2 יחסי ארגוני הסביבה עם הממשל

עיצוב מדיניות הפיקדון במהלך שנות התשעים לוותה בפעילות מאורגנת של ארגוני סביבה בזירת המדיניות העיקרית בכנסת ובוועדות החקיקה, החל מניסוח הטיטות להצעות החוק ובחירת חברי הכנסת אשר יובילו אותן וכלה במאבק עיקש על תחולת החוק ועל העברתו.

באופן רשמי בשנות התשעים לא הייתה השתתפות מוסדרת של הארגונים הירוקים במערכת קבלת ההחלטות על תקינה סביבתית. עיקר הפעילות של ארגוני הסביבה הייתה 'מאחורי הקלעים' בצורה לא מוסדרת בדרך של תמיכה מקצועית וקידום הנושאים אל מול מקבלי ההחלטות או בדרך מחאה אקטיבית והיא התחזקה ככזו בעיקר מאמצע שנות התשעים. חוסר המוכנות לשיתוף הגורמים הירוקים בתהליך עיצוב המדיניות ניכר גם באי השתתפותם בוועדות המקצועיות שעסקו בנושא ובוועדת התקינה אשר דובר עליה במהלך התגבשות החוק, בה לא היתה נציגות לארגוני הסביבה. בדיון על חוק הפיקדון ציין נציג המשרד לאיכות הסביבה "בוועדת התקינה שיושבת עם התעשיינים על חוק האריזות יושבים גם ארגוני הצרכנים, התעשיינים, נציגי משרדי הממשלה ובכללם נציגי המשרד לאיכות הסביבה".¹⁸⁶ באופן רשמי, רק בשנת 2002 עבר בכנסת "חוק ייצוג גופים לא ממשלתיים לשמירת איכות הסביבה בוועדות ממלכתיות (תיקוני חקיקה)" החוק עבר ביוזמה של ארגון 'חיים וסביבה' ואיפשר לנציגי הארגונים הסביבתיים להשתתף באופן רשמי בוועדות המחוזיות, בוועדות המשנה השונות של המועצה הארצית לתכנון ובפורומים רשמיים שמטרתם לגבש תקינה ומדיניות סביבתית.¹⁸⁷

שני הארגונים העיקריים אשר בלטו בפעילותם בזירת המדיניות במהלך שנות עיצוב חוק הפיקדון היו ארגון אדם טבע ודין והחברה להגנת הטבע. החל מהמחצית השנייה של שנות התשעים החלה החברה להגנת הטבע להפנות משאבים לקידום הפעילות בזירת מקבלי ההחלטות.¹⁸⁸ הארגון שלח לוביסטית מטעמו והפעילות כללה נוכחות בדיוני הוועדות ומפגשים עם מקבלי החלטות. במקביל, ארגון אדם טבע ודין אשר הוקם בתחילת שנות התשעים מיסד באותן שנים את פעילותו בזירת מקבלי ההחלטות. הארגון שלח לראשונה נציגות שדולה קבועה לכנסת ופעילותו כללה נוכחות בדיונים, ניסוחים ותיקוני חקיקה ומפגשים עם מקבלי ההחלטות.

הפעילות האינטנסיבית של שני הארגונים הללו - האחד ארגון סביבתי וותיק בעל גב ציבורי רחב והשני ארגון מקצועי המתמחה במשפט וסביבה, תרמה לרציפות הדיונים בנושא מדיניות חוק הפיקדון ולעלאת חשיבותו בזירת המדיניות ומחוצה לה (בזירה התקשורתית). לחברי הכנסת העוסקים במלאכת החקיקה ומציגים את הציבור הרחב היה הידע המקצועי של הארגונים בעל ערך מוסף בעיקר לאור החוסר במידע זמין בנושא המדיניות וחוקי הפיקדון. החומרים שסיפקו הארגונים הסביבתיים הזינו את מקבלי ההחלטות במידע על חוקי פיקדון בעולם ואפשרו להעשיר את הדיון ולחזק את יוזמי החוק בנחיצותו. למרות תקציבים

¹⁸⁶ מתוך דיון בוועדת הכלכלה 28.7.1998.

¹⁸⁷ החוק מאפשר לארבעה ארגונים - אדם טבע ודין, חיים וסביבה, החברה להגנת הטבע וקק"ל להגיש לשר לאיכות הסביבה רשימת אנשים מתוכה יבחרו מועמדים לחברות במספר גדול של וועדות וגופים. לנציגי הארגונים הירוקים מעניק חוק זה זכות להיות שותפים מלאים בקבלת החלטות וכן זכות הצבעה.

¹⁸⁸ הסקירה אודות ארגון החברה להגנת הטבע מבוססת על אתר האינטרנט של החברה להגנת הטבע: <http://www.teva.org.il/>

המצומצם, הצליחו ארגוני הסביבה על ידי התאגדות לפורום משותף שכלל שחקנים נוספים להם אינטרס במדיניות ומקורות מימון כלכליים (חברת סודה קלאב) להפעיל לובי מתואם, לגייס תמיכת נציגים בעלי השפעה מהמגזר העסקי והפוליטי ולהפיק חומרי הסברה למקבלי החלטות ולציבור הרחב¹⁸⁹.

שינוי המדיניות והעברת חוק הפיקדון התבצעה גם הודות לגידול בחשיבות שמיחסים לנושאי סביבה חברי כנסת מסיעות המחויבות לנושא מול קהל בוחריהם (מרץ ושינוי). הזדהותם של חברי הכנסת יוזמי החוק עם הנושא הסביבתי אשר ניכרה מניתוח ממצאי המחקר והדחף הפנימי החזק לקדם את הנושא הביא לשיתוף פעולה עם הארגונים הסביבתיים לצד המשא ומתן עם גורמי התעשייה. השילוב של שחקנים בעלי מעמד חשוב בזירת המדיניות כמו יושבי ראש וועדת הכלכלה או חברי הוועדה, אשר לקחו על עצמם לקדם את נושא המדיניות, יחד עם הגידול בפעילות הארגונים הירוקים בזירת המדיניות תרם לחיזוק מעמדם של הארגונים ולביסוס השינוי והעברת החוק.

יחסם של ארגוני הסביבה עם המשרד לאיכות הסביבה

הדיאלוג של הארגונים הירוקים הפועלים ברמה הלאומית למען הסביבה עם המשרד לאיכות הסביבה מורכב מאוד. מאז הקמת המשרד השתנו היחסים בין הארגונים לבין המשרד בהתאם לעמדתו של השר או המנכ"ל (שמשתנה תכופות). בנושא חוק הפיקדון עמדתו המתנגדת של המשרד לאיכות הסביבה אשר אמור לקדם חקיקה סביבתית, התקבלה כמכה קשה לנציגי הארגונים הירוקים ופגעה בגיבוי המתבקש של משרד סביבתי לחקיקה סביבתית. עמדתה של מנכ"לית המשרד נחמה רון כנגד החקיקה שבאה לידי ביטוי גם בעמדות מוצהרות לוועדת הכלכלה ובכלי התקשורת לא תרמה, בלשון המעטה, ליחסי האמון ושיתוף הפעולה בין נציגי הארגונים לעובדי המשרד.

יתכן והמחלוקת נבעה מהבדלי תפיסות בין המשרד הממשלתי לארגוני הסביבה. תפיסת המשרד הייתה כי יש לתכנן מלכתחילה מדיניות רחבה שתטפל בתחום האריזות. עמדת הירוקים היתה כי יש לקדם את הדבר האפשרי (גם במחיר של חקיקה חלקית) שיפתור חלק נכבד מבעיית הכלוך ברשות הרבים ויניע את הציבור לפעולה ואת התעשייה לכיוון של מיחזור ובהמשך יש להרחיב את כלי המדיניות. עמדת המשרד הייתה ליצור הליך של הדברות עם התעשייה כדי להגיע למדיניות מתוך הסכמה ואולי אף סוג של אמנה ולוא דווקא חקיקה. עמדת הארגונים הירוקים הייתה לא להמתין, ולהגיע להסכמה על חקיקה שתפעיל לחץ באמצעות תמריצים כלכליים על התעשייה ודרך זה לפתוח פתח לשינוי.

מניתוח המקרה ניתן להבחין בשוני בין עמדותיהם של עובדי המשרד לאיכות הסביבה לבין עמדות השר והמנכ"ל. הראשונים עובדים קבועים אשר תפיסת עולמם תואמת את ערכי הקואליציה הסביבתית לעומתם השר והמנכ"ל אשר הינם 'אורחים לרגע' ולא בהכרח מחויבים לערכי הקואליציה (כפי שניתן לראות במקרה השר רפאל איתן ומנכ"לית המשרד נחמה רון). בהקשר זה חשיבותם ומעמדם של

¹⁸⁹ הקמת הפורום למען הפיקדון סייעה לתגבור המשאבים בידי התומכים בחקיקה כגון הזמנת סקרים יעודיים והפעלת סרטי הסברה. למשל: ממצאי סקר חוק הפיקדון (1998), גאלופ ישראל. עוד הסבר בפרק מס' 6.3.2.

הגופים הירוקים כגוף המגן על הסביבה, ניכרת משיחות עם עובדי המשרד שעסקו בקידום החוק. הירוקים נתפסו ונתפסים עדיין כמי שעניינו היחיד להגן על הסביבה מבלי להתחשב באילוצי מדיניות. אומרת הממונה על המיחזור שליוותה את חקיקת חוק הפיקדון, רומי אבן דנן: "לגבי תפקיד הירוקים, הם היו חייבים להיות שם, לדחוף את הנושא הסביבתי, פרקליטי הסביבה ... אנחנו בתור ממשלה יש לנו שיקולים שונים אבל הם חייבים לעשות את מה שהם עושים ... הארגונים הירוקים הם כלב השמירה על הסביבה ... לפעמים יש דברים שכממשלה או כמשרד אנו לא יכולים לאמר (בגלל עמדת הממשלה) והם יכולים להציג ... ויש מקרים בהם הדעה הממשלתית תשתנה בעקבות "הרעש" שהם עושים. במקומות שהמשרד לא מצליח להעביר משהו דווקא מאוד חשוב שיכנסו ... לעיתים מתרחש שיתוף פעולה סמוי בין המשרד לאיכות הסביבה ולגופים הירוקים. זה קורה כאשר ידי המשרד כבולות פוליטית והוא זקוק לגוף שאינו כבול על מנת לקדם את עניינו."¹⁹⁰

נחמה רונן המייצגת היום את הסקטור התעשייתי ובעבר מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה וחברת כנסת אומרת על חשיבות הירוקים: "יש כל הזמן מלחמות ותמיד יהיו ונורא חשוב קולם של הירוקים כי חשוב גם קול קיצוני שמוביל כי משרדי ממשלה אף פעם לא יודעים להיות קיצונים והתעשייה תמיד תהיה חזקה ... אז תמיד צריך את הקול הקיצוני כדי שאפשר יהיה להשיג פשרות שהם הגיוניות ... אף פעם קולה של הסביבה לא היה כל כך חזק כמו קולו של הכסף, ולכן נורא חשוב היה קולם של הירוקים."¹⁹¹ . במקרה חוק הפיקדון הארגונים הירוקים אשר אינם מוגבלים פוליטית או ארגונית יכולים לקדם אינטרסים של הקואליציה הסביבתית אשר עובדי המשרד מזוהים עימה למרות שמנועים לפעול לקדמה בשל היותם כבולים למדיניות מוכתבת.

¹⁹⁰ ראיון עם רומי אבן דנן, הממונה על המיחזור במשרד לאיכות הסביבה, 11.11.2008.
¹⁹¹ ראיון עם נחמה רונן, יו"ר תאגיד המחזור ובעבר מנכ"ל "ת המשרד לא"ס, 23.10.2008.

8. סיכום ומסקנות

חוק הפיקדון נבחר במחקר זה כמקרה מייצג דרכו ניתן לבחון את השינויים אשר חלו במהלך שנות התשעים ותחילת שנות האלפיים בכל הקשור לגיבוש מדיניות סביבה. תהליך עיצוב המדיניות, במקרה חוק הפיקדון, מבטא שינוי במעמד ובהתנהגות השחקנים הפועלים בזירת המדיניות הן מהמגזר הממשלתי פוליטי והן מהמגזר העסקי וארגוני הסביבה. היוזמה לשינוי המדיניות הגיעה במקרה זה מלמטה על ידי ארגונים ופעילים בתחום הסביבה אשר חברו למחוקקים במטרה להעביר חקיקה בעלת ערך סביבתי (יוזמה זו ביטאה לכשלעצמה את השינוי שחל בשנים אלו במיקומה של הסביבה בסדר היום של חלק ממעצבי המדיניות). התחקות אחר התהליך בזירת המדיניות מצביעה על התחזקות מעמדם של הארגונים הסביבתיים ברשת המדיניות הן מבחינת הגידול במספרם והן כתוצאה מפעילות אינטנסיבית, עקבית ומתואמת בזירת קבלת ההחלטות אל מול המחוקקים ונציגי הרשות המבצעת. בתקופת עיצוב המדיניות, הקואליציה הסביבתית התומכת בחוק הפיקדון הוסיפה נדבך נוסף לחיזוק השדולה הירוקה בכנסת ולהכרה בארגונים הסביבתיים כצד וכשחקן נוכח ומעורב בזירת המדיניות.

מלכתחילה, מעמדו של המגזר העסקי בתהליך עיצוב המדיניות הינו מעמד חזק הן בשל החשיבות לשלבו בבחירת כלי המדיניות אשר יש לו חלק בישומה והן בשל מעורבותו הקבועה בזירת המדיניות ובתהליך קבלת ההחלטות. במקרה עיצוב חוק הפיקדון גברה מעורבותו של המגזר העסקי בתהליך עיצוב המדיניות בצורה הדרגתית במקביל להתקדמות בהליך החקיקה ובניסיון לבלום את שינוי המדיניות ולצמצמה.

שני המרכיבים העולים מניתוח המקרה : התחזקות השחקנים המיצגים את האינטרס הסביבתי בזירת המדיניות והכרתו של המגזר העסקי בגידול בהכנסת סוגיות סביבה לזירת המדיניות (על ידי המחוקקים וארגוני הסביבה) מבטאים את השינוי שחל בשנים בהם עוסק המחקר ומהווים בסיס לגיבוש כלי המדיניות ולהתמודדות עם בעיות הסביבה החל משנות האלפיים הראשונות, כפי שבא לידי ביטוי בהחלטות ממשלה ובחקיקה סביבתית בשנים האחרונות¹⁹².

מרכיב נוסף העולה מהמחקר הינו חולשת הממשלה ביכולת להנהיג מדיניות סביבה. בשנות עיצובו של חוק הפיקדון בלטה העדרותה של הממשלה כגורם מוביל ודומיננטי המוביל את שינוי המדיניות. קידום החקיקה כיוזמה פרטית לוותה בהתנגדות של הממשלה לחוק. המשרד לאיכות הסביבה כשחקן האמון על קידום מדיניות סביבה דגל ביוזמה רחבה ויתכן שאף נכונה מקצועית, אולם חוסר המסוגלות להציע חלופה מגובשת ביטא את חולשת המשרד והממשלה (שתמכה במדיניות אריזות כללית) להוביל ולגייס את המגזר התעשייתי והמחוקקים לשינוי מדיניות ולקביעת תמריצים כלכליים וחקיקתיים להתמודד עם פסולת האריזות, על פי השקפתה.

¹⁹² על הגידול במספר הצעות החוק הפרטיות העוסקות בתחומים סביבתיים ובמספר החוקים הסביבתיים שהתקבלו בכנסת בעשור האחרון ראה אתר הארגון אדם טבע ודין: <http://www.adamteva.org.il>

תוצאותיו של המחקר מבססות את השערתו של סבטייה בנוגע לשינוי מדיניות המתקיים כתוצאה מחינוך וקונפליקט בין שתי קואליציות סגורות. תהליך התגבשות חוק הפיקדון כפי שעולה מהמחקר הינו תהליך דינמי אשר כלל מצד אחד התחזקות במעמדה ובהשפעתה של הקואליציה הסביבתית הן בשל התרחבותה והן בשל התמקצעותה (כניסת ארגוני סביבה נוספים והרחבת התמיכה) ומצד שני הפשרה שהתקבלה על ידי הקואליציה הכלכלית תעשייתית הינה הסכמה על חוק מצומצם עם השפעה מעטה על ייתר ענפי התעשייה ועל תחולה מצומצמת של החוק (מיכלים קטנים). שתי הקואליציות הסכימו להתפשר על הבטים משניים במדיניות בעוד המחלוקת הערכיות הבסיסיות נשארו.

מבחינתה של הקואליציה הסביבתית על אף שהחוק שהתקבל הינו חוק מצומצם שאינו עומד בקנה אחד עם השאיפות הראשוניות של יוזמיו, העברת החוק מהווה סוג של תקדים וכהישג שיש לשאוף להרחיבו. עובדה זו השתקפה בהצהרותיהם של חלק משחקני הקואליציה הסביבתית שראו בחוק במתכונתו המצומצמת כטריז המאפשר הרחבתו בהמשך ואילו התעקשות על מתכונת מלאה של החוק היתה מבחינת "תפסת מרובה לא תפסת" (לדבריו של יו"ר וועדת הכלכלה פורז). מאידך עובדת השינוי וחקיקת החוק נתפסים (עד היום) כשגיאה בעיני רבים משחקני הקואליציה הכלכלית עסקית. בכירים מהמגזר העסקי ומתעשיית המשקאות רואים בהעברת החוק כהליך שגוי המתיחס לחלק צר מהתעשייה ומהטיפול בפסולת האריזות¹⁹³. מצב זה בו שתי הקואליציות, הסביבתית והכלכלית המסחרית, רואות בחקיקה שלב אחד בעיצוב המדיניות, מביא להמשך נסיון להשפיע על עיצובה או להתנגד ליישום המדיניות ולצמצם את השלכותיה¹⁹⁴.

שינוי המדיניות שהחל עם חקיקת החוק הינו תהליך מתמשך אשר גם על פי הגישות שהזינו את המחקר הנוכחי מתרחש בתקופה של לפחות עשור שנים (Sabatier & Jenkins S, 1993: 135-140). מאז חקיקת החוק ממשיך חוק הפיקדון להעסיק את זירת המדיניות ואת השחקנים המעורבים בעיצובו. בעשור השנים מאז חקיקת החוק עדיין לא גובשה מדיניות אריזות כוללת, אשר בה תמכו מתנגדי החוק בטיעון לדחותו. החוק לא הורחב למיכלי משקה נוספים ואי עמידה ביעדי האיסוף הביאה להפחתת היעדים באישור המשרד להגנת הסביבה והכנסת. תהליך שינוי המדיניות לא תם והמשך הטיפול בחוק ובמדיניות פסולת האריזות על ידי הארגונים הסביבתיים, גורמי התעשייה וגורמי הממשל הינו חלק מתת מערכת המדיניות העוסקת בנושא. בהקשר זה מותירה עבודת המחקר שאלות למחקר עתידי אשר יבדוק את התנהלותה של תת המערכת בתחום הפיקדון מאז 2002 ועד היום ואת התנהלות קואליציות הסגורות ופעילות השחקנים של החוק במטרה להביא לשינויים בחוק ולהשפיע על המדיניות בשלב היישום.

עיצוב המדיניות במקרה זה הינו כאמור תהליך של פשרה על הבטים משניים אולם לא ברור האם ועד כמה חל שינוי ערכי תפיסתי בקרב השחקנים אשר התנגדו לחוק. גם היום אין לצפות מהמגזר העסקי המונע משיקולים של כדאיות כלכלית ש'יתנדב' מראש ליישום עיקרון 'המזהם משלם' ללא מנגנונים

¹⁹³ עמדה זו מיוצגת בראיונות אישיים במחקר זה על ידי נחמה רונן, יו"ר תאגיד המיחזור, 23.10.2008 ויוסי אריה, לשעבר ראש אגף כימיה ופרמצבטיקה בהתאחדות התעשיינים 16.11.2008. כמו גם באיזכורים רבים בתקשורת למשל בכתבה של פרוש תהל, "איזה כשלון רווחי", הארץ- אינטרנט, 9.3.2007.
¹⁹⁴ כפי שמגדיר Bardach את 'משחק היישום' בו מתקיימת 'פוליטיקת לחץ' במסגרתה נמשכת ההתנגדות ונקיטה באמצעים להשפיע על יישום המדיניות. ראה: Bardach, 1977:38,56-66

רגולטיבים ותמריצים המשולבים בתקנות וביעדים ארוכי טווח. יחד עם זאת, מהרציונות עם חלק מהשחקנים אשר לקחו חלק בעיצוב חוק הפיקדון עולה כי עמדתה המוצהרת של התעשייה כיום שונה מאשר בתקופת שנות עיצובו של חוק הפיקדון. רבים רואים בשנות התגבשותו של החוק כתקופה של הבשלה של התעשייה לגבי מחויבותה להנהיג אחריות סביבתית, אם לא מתוך מניעים אידיאולוגיים, אז מתוך ידיעה כי זהו הכרח מציאות. על השוני בין התנהגות המגזר התעשייתי בשנות התשעים לבין היום מעיד יוסי עינבר, לשעבר סמנכ"ל תשתיות במשרד לאיכות הסביבה: "למרות שהיום התעשייה משקיעה יותר בסביבה אבל שוב מאינטרסים כלכליים. הם יודעים שאם הם ינקטו בצעדים נכונים לפני המשרד להגנת הסביבה, לא רק מבחינת תדמית, אם הוא יעשה משהו וירוך לפני, אני לא אקשה עליו ... הם מבינים שלא כדאי להילחם נגדי כי העולם הולך לכיוון מסוים ... אז הוא מנסה לרוץ קצת קדימה וכיום התעשיינים יוזמים מהלכים שמקדימים אותי ... שזה הישג בפני עצמו ... אבל האינטרס שלו בסוף זה כסף. הלובי התעשייתי כיום אינו יכול להתנגד לחוקים סביבתיים כמו בעבר ולכן בהשוואה לתהליך שקדם לחקיקת חוק הפיקדון הלובי התעשייתי כיום חלש יותר. בחוק הפיקדון הוא היה חזק יותר".¹⁹⁵

הסתכלות על חוק הפיקדון כעל שיעור חשוב לתעשייה במובן של לקיחת אחריות לנושא הסביבתי ניכרת גם ממי שכיום נמצאת במגזר העסקי, מכהנת כיו"ר תאגיד המיחזור ובעבר כהנה כמנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה נחמה רון לדבריה: "גיבוש חוק הפיקדון היה למעשה 'שיעור' חשוב לתעשיינים. התעשיינים, וזה התחיל מיצרני המשקאות, הבינו שהם לא יכולים להילחם כל הזמן, הם כל הזמן נלחמים וכל הזמן נראים העשירים שמזהמים את הסביבה ושמקופפים את הידיים, ... ברור שאי אפשר להמשיך כפי שהיה עד היום ואם אנחנו לא נוביל את השינוי בעצמנו אז השינוי יכפה עלינו ותמיד זה יהיה 'יהיה הרבה יותר מאסיבי ואגרסיבי' מתהליך שאנחנו נוביל בעצמן ולכן 'נפל האסימון'. התאחדות התעשיינים, לא רק אגף המזון אלא ההתאחדות כולה, מובילה את חוק האריזות. הכימיה הפרמבצבטיקה והמזון, כולם בתוך הסיפור הזה. להבדיל מ-1998. ב-1998 הכל היה שונה היו הרבה תהיות על החוק הזה ומה הוא רוצה לפתור".¹⁹⁶

השונות בהתנהגות המגזר העסקי מתמקדת בעובדה שכיום המחיר שתשלם התעשייה על התנגדות ואי הסכמה לשאת באחריות, גבוה יותר וקיים קושי להתנגד מול נציגי הציבור ודעת הקהל שהיא יותר סביבתית. בפרספקטיבה של מספר שנים ניתן לראות שינוי לאו דווקא באינטרסים הבסיסיים או באידיאולוגיה הסביבתית (לכך יש צורך בהמשך מחקר), אלא יותר בהכרה כי התנגדות גורפת סופה לכפייה של כלי מדיניות לא רצויים על המגזר התעשייתי. השאלה עד כמה באמת חל שינוי בתפיסתו של המגזר התעשייתי בנוגע למדיניות סביבה ובאיזו מידה החוק מהווה סממן לשינוי עמדות יסוד בקואליציה העסקית כלכלית יכולה להיות שאלה להמשך מחקר בנושא.

התחזקות הארגונים הסביבתיים החל מאמצע שנות התשעים והמשך פעילותם בזירת המדיניות מצביעים על החשיבות של ארגונים אלו בקידום מדיניות סביבה. מול התמקצעות התעשייה ומעורבותה, על

¹⁹⁵ ראיון עם יוסי עינבר, לשעבר סמנכ"ל תשתיות במשרד לאיכות הסביבה- אגף פסולת מוצקה, 5.10.2008
¹⁹⁶ ראיון עם נחמה רון, לשעבר מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה, 23.10.2008

הארגונים הסביבתיים לשמור ולחזק את מעמדם כשחקן חשוב בעיצוב המדיניות ולנקוט בגישות מקצועיות והבאת מידע חדש ומחקרים לזירת המדיניות. הלקח של התעשייה מתהליך גיבוש החוק, אשר כפי שהוגדר באחד המהכתבות שעסקו בנושא "נפל על יצרני המשקאות כרעם ביום בהיר" (פרוש, 2007), הינו לגייס משאבים נוספים על מנת להשפיע בזירת המדיניות ואולי אף להביע ראשוניות מול קובעי המדיניות בהצעות לתכנון מדיניות בעלת משמעות עבור התעשייה. מעניין לבדוק האם וכיצד שינו הארגונים הסביבתיים את דרכי הפעולה בהם הם נוקטים במטרה להשפיע על עיצוב מדיניות סביבה אל מול התנגדות השחקנים האחרים.

המחקר דן בתהליך עיצוב חוק הפיקדון כמקרה מייצג לשינוי המדיניות הסביבתית והכוחות המשפיעים עליה במהלך שנות התשעים ובשנות האלפיים הראשונות. חקר מקרי דוגמא נוספים בתחומי מדיניות סביבה יוכל להאיר זווית נוספת על השתנות זירת המדיניות, על התגבשות קואליציות המנסות לקדם מדיניות או לשמרה ועל תפקידם של השחקנים השונים, חלקם מוכרים וחלקם חדשים, בעיצוב מדיניות הסביבה בשנים בהם נערך המחקר ועד היום.

9. רשימה בבליוגרפית

- Atkinson, Michael, M., and William D. Coleman, (1992) , "Policy Networks, Policy Communities and the Problem of Governance", **Governance**, 5(2):154-180
- Bardach, E. (1977), **The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law**, The MIT Press, Massachusetts
- Baumgartner, F.R and Jones B.D., (1991), "Agenda Dynamics and policy Subsystems", **The journal of politics**, 53(4): 1045-1054
- Borzal T.A, (1997), "What So Special About Policy Networks? – An Exploration of the concept and It's Usefulness in Studding European Governance", **European Integration online papers (EIoP)**, 1(016)
- Coleman, W.D and A. Perl, (1999), "International Policy Environment and Policy network analysis", **Political Studies**, 47(4): 691-709
- Coleman, William D., Grace D. Skogstad, and Michael M. Atkinson, (1996), "Paradigm Shifts and policy Networks: Cumulative Change in Agriculture", **Journal of Public Policy**, 16(3): 273-301
- De-Shalit, A. and Talia's, (1994), "Green or blue and white? Environmental controversies in Israel", **Environmental Politics**, 3(2): 273-294
- Dowdding, K, (1995), "Model or metaphor? A critical review of policy network approach", **Political Studies**, 43(1): 136-158
- George A.L and T.J McKeown, (1985), **Case studies and theories of organizational decision making. Advances in Information Processing in Organization**
- Hanf, K, (1978), 'Introduction' in K. Hanf and F.W Scharpf (eds), **Interorganizational Policy Making: Limits to coordination and Central Control**, Sage, London
- Hass, H, (1992), "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination", **International Organization**, 46(1): 1-35
- Heclo, H., (1974), **Social Policy in Britain and Sweden**, Yal University Press, New Haven
- Heclo, H., (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", in A. King (ed.), **The New American Political System**, AEI, Washington
- Hola, K.W., (1999), **Lobbing Together**, Georgetown University Press, Washington DC
- Jordam G. William A Maloney, (1997), "Accounting for sub governments Explaining the Persistence of Policy Communities", **Administration & Society**, 29 (5)S: 559
- Jordan G. & J.J Richardson, (1987), **Government and Pressure Groups in Britain**, Clarendon, Oxford.
- Jordan G. & K. Schubert, (1992) "A preliminary ordering of policy network labels", **European Journal of Political Research**, 21: 7-27.
- Jordan, G., (1990), "Sub-Government, Policy Communities and Networks. Refilling the old Bottles?" **Journal of Theoretical Politics**, 2(3): 319-338
- Kenis, P. and V.Schneider, (1991), "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", in B. Martin and R. Mayntz (eds), **Policy Networks: empirical Evidence and Theoretical Consideration**, Campus, Frankfurt
- Kingdon J.W., (1995), **Agendas, Alternatives and Public Policies**, Harper Collins College,
- Klijn E-H., (1996), "Analyzing and managing policy processes in complex networks: a Theoretical examination of the concept policy networks and its problems", **Administration and society**, 28 (1): 90-119

- Lindquist Evert A., (2001), "Discerning policy influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC-Supported Research", ***School of Public Administration***, University of Victoria, 1- 27
- Lindquist, Evert A., (1992), "Public Management and policy communities: Learning to meet new challenges", ***Canadian Public Administration***, 35(2): 127-159
- Marsh D. and R.A.W Rhodes, (1992), "Policy communities and issue networks- beyond typology" in D Marsh and R.A.W Rhodes (Eds) , ***Policy networks in British government***, Clarendon press, Oxford
- Marsh D. and Smith M., (2000), "Understanding Policy Networks: toward a Dialectical Approach", ***Political Studies***, 48: 4-21
- Nissim I. and Shohat T. and Inbar Y.(2005) "From dumping to sanitary landfills – solid waste management in Israel", ***Waste management***, 25: 323-327
- Rhodes, R.A.W and D.Marsh, (1992), "New direction in the study of policy networks", ***European Journal of Political Research***, 21: 181-205
- Rhodes, R.A.W., (1990), "Policy networks: a British perspective" ***Journal of Theoretical Politics***, 2(3): 293-317
- Rhodes, R.A.W., (1996), "The New Governance: Governing without Government", ***Political Studies***, 652-667
- Richardson J., (2006), ***Government, Interest Group and Policy Change***, Nuffield College, Oxford
- Sabatier, P.A and H.C Jenkins –Smith (eds), (1993), ***Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach***, Westview Press, Boulder Colorado
- Sabatier, P.A and H.C Jenkins -Smith, (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", ***Theories of Policy Process***, 117-166
- Sabatier, P.A., (1986), "Top down and bottom- up approaches to implementation research: a critical review and suggested synthesis", ***Journal of Public Policy***, 6(1): 21-48
- Sabatier, P.A., (1991), "Toward a better theories of the political process", ***political science and politics***, 24: 56-147
- Skocpol, T., (1985), "Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research", in Evens P.B., D. Rueschmeyer and T.Skocpol (Eds.), ***Bringing the state back in***, Cambridge University Press, New York
- Szarka, J, (2002), ***The Shaping of environmental policy in France***, Berghahn Booke, New York
- Tal, A., (2002), ***Pollution in a promised land: An environmental history of Israel***, University California Press, Berkeley, CA
- Thatcher, M., (1998), "The development of policy network analyses: From modest origin to overarching Frameworks", ***Journal of Theoretical Politics***, 1(4): 389-416
- Van Waarden, F., (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks", ***European journal of Political Research***, 21: 29-52
- Vogel, D, (1998), "Israeli environmental policy in comparative perspective", ***Israel Affairs***, December 1998: 246-264
- Wilks, Stephen and Maurice Wright (eds), (1987), ***Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States and Japan***, Clarendon Press, Oxford
- Yin, R.K., (1994), ***Case study research: Design and methods***, Sage Publications, London

- אבנימלך י., (1999), **סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל**, מוסד נאמן, הטכניון, חיפה
- אבנימלך, י. ואילון, א. (עורכים), (2003), **סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל**, מוסד נאמן, הטכניון, חיפה
- אבן דן, ר., (דצמבר 1997), **פסולת אריזות וטיפול-סקירת המצב בעולם ובארץ**, המשרד לאיכות הסביבה אגף לפסולת מוצקה
- אבן דן, ר., (יולי 1998), **פסולת אריזות וטיפול**, המשרד לאיכות הסביבה אגף לפסולת מוצקה
- אוסטרובסקי, ג. (2008), **מדיניות הטיפול בפסולת אריזות, לקראת חוק אריזות בישראל**, המחלקה המדעית-אדם טבע ודין
- אילון, א. אבנימלך, י., שכטר, מ., (1994), "פיקדון על אריזות ככלי לעידוד מיחזור", **הביוספירה-ירחון המשרד לאיכות הסביבה**, כ"ג: 8-9
- אילון, א., שכטר, מ., רוזנטל, ג., יהושע, נ., (2005), **בחינה כלכלית של חוק הפיקדון הנוכחי וחוק אריזות מוצע בישראל**, מוסד שמואל נאמן-למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה, המרכז לחקר משאבי טבע וסביבה-אוניברסיטת חיפה, מוגש לתאגיד אל"ה.
- בלאנדר ד., קליין ע., נחמיאס ד. (מנחה), (2002), **חקיקה פרטית - נייר עמדה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, בלאנדר ד., (2007), "פוליטיקה ירוקה בישראל", **פרלמנט**, 53-57
- בן עמי, נ., (2007), **מיחזור מיכלי משקה בישראל-המצב החוקי**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים
- בנימיני ש.א., פזמוני-לוי (2002), ארגוני סביבה בישראל – תנועה בתנועה, מתוך: ר. פרומקין, ד. חנין, א. אידלמן (עורכים): **סימני חיים 2002: המגמות המעצבות את עתידנו**, תל אביב, מרכז השל, 185-184
- הנסון, מ., (2000) "רמת חיים: צריכה גוברת-פערים נשמרים" בתוך חנין, ד., אטינגר, א., אפשטיין, מ., והנסון, מ. (עורכים), **סימני חיים 2000**, מרכז השל, תל אביב
- הנסון, מ., (2000), "עליה בצפיפות האוכלוסין" בתוך חנין, ד., אטינגר, א., אפשטיין, מ., והנסון, מ. (עורכים), **סימני חיים 2000**, מרכז השל, תל אביב
- זמיר ר., (1998), **'טיפול בפסולת ברשות הרבים ומיחזור בישראל-חוק פיקדון לעומת חוק אריזות**, אדם טבע ודין, אגודה ישראלית להגנת הסביבה, תל אביב
- טל א., (2006), **הסביבה בישראל-משאבי טבע, משברים, מאבקים ומדיניות-מראשית הציונות ועד המאה ה-21**, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל אביב
- טל א., (2007), **פסולת ביתית בישראל**, הכנסת-מרכז המחקר והמידע
- ישי, י., (1987), **קבוצות אינטרס בישראל**, עם עובד, תל אביב
- כץ, ח., אלון, י., גדרון, ב., בביס, ד., (2006), **נתונים על המגזר השלישי בישראל**, אוניברסיטת בן גוריון בנגב: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, באר שבע
- לביא ד., (2008), **שינוי חוק הפיקדון על מיכלי משקה ניתוח עלות-תועלת למשק**, מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית מייסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון, ירושלים
- סברדלוב, א., מרינוב, א., קליין, ד., (2004), **מדיניות הטיפול בפסולת מוצקה, מיפוי וניתוח חלופות תכנוניות**, חושבה לתכנון בע"מ
- סברדלוב, א., מרינוב, א., קליין, ד., מור, ע., נאמן, ד., (2001), **מדיניות הטיפול בפסולת אריזות בישראל- ניתוח יעדים וחלופות למדיניות**, חושבה לתכנון בע"מ
- ענבר י., (1993), "מיחזור פחיות שתייה- בקרוב גם אצלנו", **הביוספירה**, כ"ג 1
- פלביץ', י., ברגזון, א., ארנון, י., מינגלגרין, א., (1998), **כלים כלכליים לשמירה על איכות הסביבה**, המשרד לאיכות הסביבה, ירושלים
- פלביץ', י., ברגזון, א., ארנון, י., מינגלגרין, א., (1998), **כלים כלכליים לשמירה על איכות הסביבה**, המשרד לאיכות הסביבה, 14-15
- קדמי, נ., (2006), **התמורות המרחביות בטיפול בפסולת מוצקה עירונית בישראל**, עבודת מחקר, האוניברסיטה עברית, ירושלים

קרסין א., (2001), **ארגונים הפועלים למען איכות החיים והסביבה בישראל**, מכון נאמן, הטכניון, (2), 127

דוחות וסקרים

צדיק, ע., (דצמבר 2005) אומדן עלות תקציבית: הצעת חוק הפיקדון על מיכלי משקה (אי עמידה ביעדי האיסוף ושימוש בכספים המתקבלים בקרן), הכנסת- מרכז המחקר והמידע

איכות הסביבה בישראל, (1997/21) דו"ח שנתי, פסולת מוצקה, המשרד לאיכות הסביבה,

דו"ח מסקנות הוועדה הציבורית לקביעת הליכי תקינה להגנת איכות הסביבה, נובמבר 1997, ירושלים. באתר המשרד להגנת הסביבה: עריכה: משה פלבר ירושלים

מבקר המדינה, , ניקיון רשות הרבים- איסוף מיכלי משקה, דו"ח שנתי 58 ב', 2007

מסקנות דו"ח וועד מאפ"ה 1995 (מתוך אבן דגן (1997))

נייר עמדה - "חוק הפיקדון- עמדתה התומכת של אדם טבע ודין", אדם טבע ודין, יולי 1998

סקר דעת קהל בנושא איכות הסביבה (1994), **הביוספירה- ירחון המשרד לאיכות הסביבה**, המשרד לאיכות הסביבה, ירושלים

סקר טיפול בפסולת אריזות בחו"ל, (יולי 2000) מדיניות טיפול בפסולת אריזות בישראל, 'חושבה' לתכנון בע"מ- חברת ERM, בשם הממשלה הישראלית

סקר שנערך על ידי א.א. מהנדסים עבור המשרד לאיכות הסביבה, 1994 (מתוך אבן דגן (1997))

סקר "חוק הפיקדון", יוני 1998, מוגש ל "הפורום למען חוק הפיקדון" גאלופ ישראל בע"מ, בני ברק

קרסין אור, **"שיטת הפיקדון בארצות הברית- סיכום"**, משרד לסטר את גולדמן, 14.11.1998

קאליר ע., עמדת איגוד לשכות המסחר – נייר עמדה והצעות חלופיות, 30.8.1998

כתבות

Collins Liat, "Greens demand bottle-deposit legislation", *Jerusalem Post*, 21.08.1998

אפרתי נעמי, "איפה הן האריזות הממוחזרות", **תעשיות ירוקות**, מאי 1998

אריה יוסי, "חוק פיקדון אינו תרופת פלא", **גלובס**, 3.12.1998, עמוד 59

גדליזון איתן, שעה קלה על כלכלה- ראיון, **גלי צה"ל**, 14.07.1998

זרחיה צבי, "הדרך לתקציב מאוזן עוברת בפריימריז", **הארץ**, כלכלה, 18.10.2002

לביא צבי, "מנכ"ל התעשיינים: חוק פיקדון האריזות יטיל על הציבור מס של מיליארד שקל", **גלובס**, 24.11.1998

לבני רמי, "מי מתנגד למיחזור", **הארץ**, 9.11.1998

מורגנשטרן דניאל, "הלובי למען האשפה- על יו"ר וועדת הכלכלה להפסיק לעכב את חוק המיחזור", **הארץ**, מאמרים, 13.7.1998

פלוצקר סבר, "כשלא משתלם לזהם", **ידיעות אחרונות**, פברואר 1998

פרוש תהל, "איזה כשלון רווחי", **הארץ- אינטרנט**, 9.3.2007

פרץ סמי, "פורשי המגזר הציבורי אינם מקבלים שכר בשנת הצינון", **הארץ**, כלכלה, 27.2.2002

צפריר רינת, "מהלכים בין פחיות", **הארץ**, מאמרים, 19.2.1998

צפריר רינת, "הישגי השר לאיכות הסביבה", **הארץ**, מאמרים, 8.12.2002

כיתוב ותמונה: "למען הסביבה- רק פיקדון ימנע פה אסון", **מעריב**, חדשות, 29.07.1998

כיתוב ותמונה, "המפגינים יוצאים מהבקבוק", **ידיעות אחרונות**, 29.07.1998

מסמכים וחוקים:

דירקטיבה 62/94/EC, הפחתת כמות פסולת האריזות במדינות האיחוד האירופי, עודכנה בשנת 2004

החלטה מספר 246 של הממשלה מיום 14.5.2003

החלטת ממשלה מספר 2468, מחזור חומרי פסולת וסילוק אשפה, 27.1.1994

החלטת ממשלה מספר 2565, קידום הטיפול בנושא פסולת מוצקה, 10.02.1994

החלטת ממשלה מספר 2903, הקמת וועדה בינמשרדית בנושא חוק הפיקדון על מיכלי משקה, מיום 4.12.97

החלטת ממשלה מספר 3125 וועדות תקינה בנושאי איכות סביבה, מיום 4.1.1998

הצעת חוק הפיקדון על מיכלי משקה, התשנ"ט-1998

הצעת חוק הפיקדון על מיכלי משקה, התשנ"ט-1999

הצעת חוק המיחזור (היטל ופיקדון על אריזות), התשנ"ז-1996

חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג - 1993

חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, תשנ"ג – 1993

חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008

חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט – 1999

חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד – 1984

חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984(תיקון התשס"ז)

חוק ייצוג גופים לא ממשלתיים לשמירת איכות הסביבה בוועדות ממלכתיות (תיקוני חקיקה)- 2002

תיקון לחוק הכנסת תשנ"ד 1994 הוחלט בשנת 2001 (תשס"א) על הקמת נציבות הדורות הבאים

תיקון לחוק העונשין – חוק איכות הסביבה, התשנ"ז 1997

תמ"א 16 ותמ"א 16/שינוי – תכנית מיתאר ארצית לסילוק אשפה;

תקנות איסוף ופינוי פסול למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), התשנ"ח-1998. דברי הסבר

תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור(חובת פינוי פסולת) התשנ"ח 1998

תקנות הפיקדון על מכלי משקה, התשס"א – 2001

תקנות שמירת הניקיון (היטל לשמירת הניקיון), התשמ"ז 1987

אתרי האינטרנט המרכזיים

אדם טבע ודין www.adamteva.org.il

אתר הכנסת www.knesset.gov.il

החברה להגנת הטבע www.teva.org.il

המשרד לאיכות הסביבה www.sviva.gov.il

התאחדות התעשיינים www.industry.org.il

מגמה ירוקה www.green.org.il

משרד התעשייה והמסחר www.tamas.gov.il

חברת סודה קלאב www.sodaclub.co.il

נספח

רשימת ראיונות אישיים¹⁹⁷

1. דניאל מורגנשטרן, יועץ כלכלי וסביבתי מיוזמי חוק הפיקדון, 9.7.2008
2. יעל בירן – עו"ד בארגון 'אדם טבע ודין', 17.7.2008
3. יוסי ענבר – סמנכ"ל תשתיות במשרד להגנת הסביבה, 5.10.2008
4. יוסי אריה – מנהל אגף הכימיה והפרמצבטיקה ואיכות הסביבה בהתאחדות התעשיינים, 16.11.2008
5. אברהם פורז – חבר כנסת, יו"ר וועדת הכלכלה מתומכי ומקדמי החוק, 3.8.2008
6. אמנון רובינשטיין – חבר כנסת, יו"ר וועדת הכלכלה מתומכי ומקדמי החוק, 7.9.2008
7. נחמה רון – מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה בעבר ומנכ"לית תאגיד המיחזור, 23.10.2008
8. מנחם שיזף- לוביסט התאחדות התעשיינים, 22.8.2008
9. אורית לרנר – לוביסטית ומנהלת משרד לובינג בנושאי מדיניות סביבה, 21.12.2008
10. רותי רוטנברג- יועצת משפטית במשרד להגנת הסביבה, 2.8.2008
11. אלון טל- מייסד אדם טבע ודין ומיוזמי חוק הפיקדון, 3.3.2008
12. שמואל חן, לוביסט ופעיל סביבתי, ארגון 'חיים וסביבה', 24.8.2008
13. שי וינר- רפרנט לנושאי איכות סביבה באגף התקציבים האוצר, 18.11.2008
14. ערן בן ימיני- ראש ארגון מגמה ירוקה, 7.12.2008
15. רומי אבן דן – ממונה על נושא מיחזור במשרד לאיכות הסביבה, 11.11.2008

197 הגדרות התפקיד מתייחסות לתקופת המחקר