

אילנה גולדברג, אורלי רונן, אילון שוורץ מרכז השל לחשיבה ומנהיגות סביבתית

המסמך המרכזי של ועידת כדור הארץ שנערכה בריו דה ז'נירו (1992) הוא מסמך העקרונות "סדר יום 21 – אג'נדה 21". לראשונה זוהה הקשר ההדדי בין סוגיות כלכליות, חברתיות וסביבתיות ולצידו נולדה ההכרה בהיקף העצום של ההרס הסביבתי בעולם שנוצר בגלל ההתייחסות לפיתוח המנתקת את הקשר בין היבטים אלה. אג'נדה 21 קוראת לשינוי מהותי בהכוננת ההתפתחות האנושית על פני כדור הארץ, וליצירת מדיניות פיתוח וקידמה המבוססת על התנהלות מקיימת (בת קיימא). תפיסת הקיימות – חוט השידרה הרעיוני של אג'נדה 21, דורשת שהחלטות פיתוח יימדדו ביחס להשפעתן על כלל תושבי העולם ועל הדורות הבאים. אג'נדה 21 טוענת בתוקף, שהמגמות העכשוויות אינן מקיימות ואין כל אפשרות להמשיך ולהתנהל בצורה כזו, ללא התחשבות בהשלכות החברתיות והסביבתיות הן בהווה והן בעתיד. אג'נדה 21 מתווה אסטרטגיה אמיצה לשינוי חברתי, שינוי המכיר בעובדה שהפגיעה בסביבה היא תוצר לוואי של החיים החברתיים. צדק סביבתי, חינוך מתקדם ובעיקר דמוקרטיה הם מהותיים לגישה החלוצית של אג'נדה 21.

ישראל היא אחת מ-178 מדינות שחתמו על האג'נדה והתחייבו לאמץ את עקרונותיה. במסגרת ההתחייבות נדרשת ישראל להציג, בתום עשר שנים, דו"ח התקדמות לקראת סדר יום מקיים (בר קיימא). הדו"ח יוצג בוועידת כדור הארץ שתקיים ביוהנסבורג באוגוסט 2002.

המסמך הנוכחי הוא דו"ח צללים לדו"ח המדינה, דו"ח שהוכן על ידי ארגונים סביבתיים וחברתיים במטרה לבחון ולנתח את התקדמותה של ישראל בעשור האחרון, לקראת פיתוח מקיים. יצירתו של דו"ח הצללים היא למעשה ציון לאחת התופעות המעודדות בדרכה של החברה בישראל לקראת קיימות-הצמיחה העצומה של ארגונים חוץ-ממשלתיים הבונים חברה אזרחית דינמית ופעלתנית.

דו"ח הצללים מייצג שיתוף פעולה ייחודי בין ארגונים סביבתיים וארגונים חברתיים, שהתקבצו יחד כדי לממש את תפקידם כשותפים מלאים בקידום מדיניות מקיימת בישראל. כל פרק נכתב על ידי נציגי ארגונים שונים ומשקף את עמדתו של הארגון בלבד. הדו"ח אינו מתייחס לכל הנושאים הכלולים באג'נדה 21 ובדו"ח הממשלתי: לדוגמה, ייעור, חקלאות, זיהום מקווי מים ומידבור, אלא לאותם נושאים הנמצאים במרכז סדר היום של הארגונים השונים.

מאידך, מציג דו"ח הצללים מספר נושאים שאינם כלולים בדו"ח הממשלתי כמו: צדק סביבתי, אוכלוסייה או דפוסי צריכה. התעלמות זו של הדו"ח הממשלתי מצביעה על התייחסות צרה ביותר לנושאים הסביבתיים, התייחסות המבודדת את הנושאים הסביבתיים מהקשרם החברתי והכלכלי. מדאיגה ביותר היא ההתעלמות הממשלתית מהמצב הסביבתי החמור של הפריפריה הסוציו-אקונומית בכלל והמיעוט הערבי בפרט. לעומת זאת, הראייה שעומדת מאחורי כתיבת דו"ח הצללים היא חברתית-סביבתית השואפת להתייחס להיבטים המורכבים של קיימות וקידמה.

דו"ח צללים

הדו"ח נכתב מתוך גישה פלורליסטית הן בתוכן והן במסגרת, לעיתים נעשה שימוש במתודולוגיות שונות ולעיתים משתקפות עמדות שונות ומגוונות. הפרקים בעיקרם מציגים מבנה דומה: סקירת המגמות שהתקיימו בעשור האחרון יחד עם דיון ביקורתי בהצגת הנושא בדו"ח הממשלה והצגת המלצות וכיוונים לגיבוש מדיניות מקיימת בנושא.

כותבי הפרקים מאוחדים במטרה משותפת: לבנות חברה אזרחית מעורבת ומגיבה, נמרצת ופועלת ליצירת עתיד מקיים ושיווני לחברה בישראל.

ישראל – עשור של פיתוח בלתי מקיים

כתיבת דו"ח על התקדמות ישראל לקראת קיימות היא, בלשון המעטה, לעג לרש. ישראל התקדמה, כמעט על פי כל מדדי הקיימות המקובלים, בכיוון הפוך:

פליטות גזי החממה הוכפלו; רמות זיהום האוויר בערים עלו והן מוכרות היום כאיום משמעותי על בריאות הציבור; ניהול כושל של משאבי המים הביא את המאגרים למחסור חמור וירידה מדאיגה ביותר באיכות המים; אובדן מואץ של בתי גידול ושבירת רציפותם מאיימים על מגוון המינים בישראל; מדיניות שימושי הקרקע נוגסת בכל שטח פתוח תוך התעלמות מוחלטת מתכנון סביבתי ושיקולים של ניהול משאבים מושכל; ייצור פסולת עלה בעשרות מונים, גם ברמת הפרט וכל שכן ברמת המדינה.

האצת המגמות הללו בעשור האחרון נובעת הן מהגידול באוכלוסייה והן מהעלייה ברמת החיים. ישראל היא כנראה המדינה היחידה בעולם בה קצב גידול האוכלוסייה דומה לזה של המדינות המתפתחות וקצב גידול הצריכה דומה לזה של המדינות המפותחות, כאשר כל זה מתרחש באחת מהמדינות הקטנות והצפופות בעולם.

הגידול באוכלוסייה בעשור האחרון, רובו ככולו, הוא תוצאה של שני גורמים: עלייה מאסיבית מחבר העמים ושיעור ילודה גבוה יחסית, שני גורמים אלו בדרך כלל אינם חיים בכפיפה במדינות אחרות. בנוסף, חשוב לציין שהעלייה ברמת החיים אינה מתפלגת בצורה שוויונית בין מגזרי האוכלוסייה השונים. הפער בין העניים לעשירים בישראל, מדד חשוב לקיימות, הולך וגדל ובעשור האחרון הפך לאחד העמוקים בקרב המדינות המפותחות. הטובין והמפגעים הסביבתיים גם הם אינם מחולקים בצורה שוויונית, ולראייה מצבם הסביבתי המדורדר של ערביי ישראל, דוגמה בולטת לחוסר צדק סביבתי.

הפיתוח בעשור האחרון מלווה שינוי רחב ועמוק יותר, שינוי המסמן את שחיקתה של ישראל כמדינת רווחה ושאיבתה לכלכלה הגלובלית בה שולטים כוחות השוק ושיקוליהם. בעקבות שינוי זה חלה החמרה בטיפול במגמות מסוימות שאולי תחת מדיניות אחרת היו נשלטות ומתייצבות. מאידך, דווקא החמרה במצב הביאה להיכרות רחבה יותר עם חלק מהמפגעים וכתוצאה מכך גדלה המודעות והפעלתנות הציבורית ובעטיה ניתן לראות שינויים במדיניות במקרים פרטניים:

חופים - פיתוח החופים בצורה בלתי מרוסנת ומואצת בתחילת שנות ה-90 נעצר, בעיקר הודות לקמפיין הממוקד של הארגונים הסביבתיים, ובעקבותיו יצירתו של מסמך מדיניות חופים בת קיימא (עדיין ללא תוקף סטטוטורי).

מים - ההכרה הלאומית בצורך בטיפול יעיל יותר במשבר המים, למרות שעדיין אין הסכמה לגבי הדרכים הבטוחות לממש זאת וביעדר גישה סביבתית המובילה את המאמצים הללו.

פסולת - סגירתם של מספר אתרי הטמנה בלתי חוקיים ומיזוגם של אתרי פסולת למספר מצומצם של אתרי הטמנה.

מיחזור - חקיקת חוק הפיקדון המאפשר לציבור לקחת חלק במיחזור פסולת.

הטיפול במפגעים החמורים של המשבר הסביבתי בדרך של "כיבוי שרפות" הוא אמנם בלתי נמנע, אולם טיפול זה הוא חסר משמעות מעבר לטווח הקצר ורק מדגיש את חוסר ההכרה בכך שמהו מאוד לקוי בדרך בה מתנהלים הדברים כיום ושיש צורך בגישה שונה לחלוטין.

מדיניות הממשלה לפיתוח מפר קיימות (unsustainable)

הפרדוקס בדיבור על התקדמות ישראל לקיימות איננו נעוץ רק בכך שישראל עומדת בסיומן של עשר שנות פיתוח בלתי מרוסן שהפר את רוב עקרונות הקיימות. זהו פרדוקס גם משום שהמילה עצמה – קיימות – אינה נמצאת באוצר המילים של המדיניות הציבורית בישראל. המפעל הציוני והקמת המדינה יצרו אתוס הרואה בפיתוח – מנוף והשראה לבניית האומה בארצה. ניצול נרחב של משאבי הקרקע, שימוש בלתי מרוסן במשאבי המים כדי לתמוך בסקטור חקלאי גדול, בניית יישובים כדי לקלוט את גלי העלייה הרבים, ופיזור האוכלוסייה ברחבי המדינה – כל אלו נתפסים כיסודות לעתיד בטוח ומבוסס. למרות תופעות ברורות של הרס סביבתי המצביעות על הצורך בכיוון חדש, אין כל התעוררות או דרישה לשנות את אתוס הפיתוח כהוא זה. למעט אנשי מקצוע במשרד לאיכות הסביבה, (וגם שם, "קיימות" מוגדרת כת-נושא בסדר היום הכללי של המשרד) קשה למצוא מקבלי החלטות המודעים לכך שישראל התחייבה לאמץ ראייה מקיימת כבסיס לבחינת ההתפתחות החברתית. הממשלה ממשיכה לדבוק בדגם של סביבתיות המושגת על ההנחה שהמשרד לאיכות הסביבה יעמעם את הנזק הסביבתי הנגרם על ידי פיתוח, במקום שהפיתוח יימדד ויוערך בהתאם לעקרונות הקיימות. דגם ההתנהלות הישן רואה במשרד לאיכות הסביבה מטרד וההתייחסות הממשלתית אליו היא בהתאם. הדגם החדש, המתפתח בעיקר בארצות אירופה, רואה את האינטרסים החברתיים והסביבתיים כמתווי הדרך לפיתוח כלכלי. אצלנו אין כל סיכוי שהמשרד לאיכות הסביבה, הקטן והחלש בין משרדי הממשלה, יקום ויעמוד נגד המשרדים הגדולים ויפקח על ניגוד האינטרסים הטמון בפיתוח ובהתנהלות הפוליטית.

כתוצאה מכך הגענו למצב בו אנו מצויים כיום. הבעיות והנושאים העולים בפרקים השונים של דו"ח הצללים, מצביעים על מסקנה אחת ברורה ונהירה – פיתוח מפר קיימות (unsustainable) הוא למעשה בסיס מדיניות הפיתוח בישראל:

- "מעכבי" שוק (disincentives) – שוב ושוב מצביע הדו"ח על כך שהממשלה מתמרצת ומוקירה מקדמי מדיניות מפרת קיימות, ולעומת זאת אינה מעודדת מדיניות מקיימת; מחיר הטמנת פסולת מעורבת הוא פחות מחצי המחיר של השבת חומרים, מחיר חשמל לצרכן פרטי הוא פחות מחצי המחיר שמשלם צרכן חשמל בדנמרק ונמוך באופן משמעותי ממדינות מערב אירופה אחרות, אחזקת רכב או לחילופין רכבים הניתנים לעובדים מעודדים שימוש ברכב פרטי ולא בתחבורה ציבורית, סיבסוד גבוה למים לחקלאות ולתעשייה בדרך כלל אינם משקפים עלויות נלוות, מחירו של דלק דיזל הוא זול יותר מבנזין. תמחור המשקף את העלות החברתית והסביבתית של שירותי הטבע והמפגעים הסביבתיים הוא מהותי למדיניות בת קיימא. מיסוי ירוק, הממסה פעילות הפוגעת בסביבה במקום עבודה יצרנית הם כלים חשובים ומרכזיים במדיניות מקיימת באירופה.
- אכיפה מוגבלת – למרות שישראל פיתחה כמה חוקים סביבתיים מתקדמים, הללו עדיין לא תורגמו למדיניות ונהלי עבודה. אכיפה מוגבלת ומוחלשת גורמת לחוסר היעילות של המדיניות הסביבתית ולתפיסה הציבורית הרווחת ש"המזהם מרויח".
- ראייה קצרת טווח – פעם אחר פעם אינטרסים מידיים גוברים על אחריות לאומית לטווח הארוך: אין כיום תוכניות ממשלתיות להפחתת השימוש בפחם בתחנות הכוח – למרות ההוכחות הברורות בדבר הנזק הטמון בשרפת פחם והעובדה שרוב המדינות המפותחות והמתועשות מפחיתות את התלות שלהן בפחם. הקו האדום של הכנרת מונמך שוב ושוב בהחלטות מנהליות, שנה אחרי שנה כדי לעמוד ברמת צריכת המים, תוך התעלמות מוחלטת מהסכנה לאיכות המים באגם כולו, הנגרמת עקב שאיבת יתר.

דו"ח צללים

- פרויקטים ציבוריים מפרי קיימות - פרויקטים המהווים ניגוד גמור לכל מדיניות מקיימת מבוצעים על ידי הממשלה ללא היסוס (למעט אזהרות המשרד לאיכות הסביבה) וללא הכרה בעובדה שמהו מהותי שגוי בכיוון זה:

התוכניות לתחנת כוח פחמית חדשה באשקלון מתקדמות בנחישות למרות ההתנגדות של שני משרדי ממשלה וארגונים סביבתיים.

כביש חוצה ישראל על כל שמונת מסלוליו ו - 300 הק"מ שלו, הולך ונסלל ללא דיון ראוי בתכניות תחבורתיות חלופיות המבוססות על שיקולים חברתיים וסביבתיים.
- מכלול פרטים במקום שלם אחד - כיוון שלא קיימת בישראל התייחסות מקיימת הרי שכל סוגיה נבחנת באופן מבודד לכשעצמה. לדוגמה, משבר המים נתפס כסוגיה בפני עצמה שאינה קשורה לשינוי האקלימי. התפלה, המוצגת כאחד מהפתרונות הטובים ביותר, צורכת כמות עצומה של חשמל ואכן מתוכננת תחנת כוח פחמית חדשה. בהסתכלות כוללת על הסוגיה אולי הייתה נשקלת האופציה להשקיע בפיתוח מקורות אנרגיה מקיימים ולהפחית את התלות בשימושי מים.
- התעלמות מההקשר הגיאוגרפי הרחב ומאחריותה של ישראל כלפי החברה האנושית ככלל. ההתעלמות מההקשר העולמי בכלל והאזורי בפרט בא לידי ביטוי בצורה חריפה בחוסר התייחסותו של הדוח הממשלתי למערכת היחסים בינינו לבין שכנינו, בעיקר הפלשתינאים. אג'נדה 21 מצהירה בכיור שפיתוח בר קיימא חייב להיות סדר יום גלובאלי ושגורלנו קשור בגורלם של כל שאר עמי העולם:

ישראל לא נקטה באמצעים לצמצום פליטת גזי חממה, למרות המאמץ העולמי לאזן את השינוי האקלימי והתחממות כדור הארץ.

למרות מחויבותה להפחתת ייצור מתיל ברומיד לא אישרה ישראל את אמנת מונטריאול, האוסרת על סחר במתיל ברומיד עם מדינות שלא חתמו על ההסכם.
- מגמות מכתבות מדיניות - קובעי המדיניות בישראל מתייחסים לדפוסי צריכה וסגנון חיים כתופעות בלתי נמנעות שצריך רק לאמוד ולספק אותן ולא להשפיע עליהן ולשנות אותן, אם על ידי חינוך ואם על ידי העלאת מודעות ומתן מידע. אמנם, משבר המים שהגיע למימדים כה חמורים הוביל את קובעי המדיניות למסקנה שיש לשנות את הרגלי הצריכה והשימוש, אך לצערנו בסוגיות אחרות, לא הגענו לתובנה דומה:

חסכון באנרגיה לא הוגדר כמטרה או עדיפות למרות ההשפעה של הנושא על פליטת גזי חממה.

שיטות ניהול הפסולת והמיחזור בישראל מיושנות ובלתי יעילות והרשויות המקומיות מתעלמות מהאפשרויות לשתף את הציבור בניהול הפסולת בצורה מקיפה.

מדיניות התחבורה מתייחסת לתלות ברכב הפרטי ככורח המציאות ולראייה, ההשקעה הזעומה בתחבורה ציבורית. בניגוד להנחות המדיניות, הציבור דווקא מראה נכונות גדולה לאמץ דרכי פעולה מקיימות, הוא רק צריך את המערכות התומכות. לראייה הגידול חסר התקדים בשימוש ברכבות, או מיחזור בקבוקי הפלסטיק. אין בנמצא חינוך או הכוונה של הציבור הרחב לאורח חיים מקיים, גם בבתי הספר הנושא כמעט ואינו קיים.
- אי שיתוף הציבור/חוסר שקיפות - בעוד שבמרכז התפיסה המקיימת עומדת הדרישה לשיתוף הציבור, ממשלת ישראל, המתייחסת לפגיעה בסביבה דרך פריזמה של מיזעור נזקים, רואה בשיתוף הציבור בעיקר מטרה שגורם להאט קצב הפיתוח הכלכלי. בתקופה האחרונה נחקק חוק "חופש המידע", חוק מתקדם למדי שטרם הופנם כראוי על ידי מרבית המשרדים הממשלתיים. הבעיה היא שהחוק אינו מחייב את הממשלה ליידיע את הציבור אלא רק מאפשר נגישות למידע ומיועד, למעשה, לאותם אזרחים שכבר יודעים שהמידע קיים. חסרים עדיין נוהלים לשיתוף ציבור בקבלת החלטות, והתוצאה היא שגם ערוצי ההידברות הקיימים מנוצלים מעט ובחוסר יעילות. למעשה, הממשלה מטפחת עמדה פטרונית כלפי האזרחים מתוך אמונה שהיא מיטיבה לאמוד את צרכי החברה ולכוון את התכנון: כך, למשל, התיקון האחרון בחוק ההסדרים מאפשר הקמת ועדות לאישור תוכניות שמטרתן היחידה היא לזרז תהליכי בנייה ללא מתן הזדמנות להתנגדויות ולתסקירים סביבתיים. תיקון זה מחזק שוב את הכיוון בו מתנהלת המדיניות, כיוון שהוא מנוגד לחלוטין לתפיסה מקיימת ושיתוף ציבור. חקיקה רגרסיבית כזו תורמת לשחיקתם של מוסדות התכנון בישראל ומעודדת עקיפת מנגנוני פיקוח ומיסודם של תהליכים עוקפים ומקצרי דרך.

למרות כל המוצג לעיל, יש בהחלט גם התפתחויות חיוביות: כינון תפקיד – נציב הדורות הבאים – הוא בהחלט חידוש מעניין. עדיין מוקדם לשפוט אם התפקיד יהפוך לכלי משמעותי לשמירת רווחת הצבור וזכויות הדורות הבאים, אך עצם הגדרתו של התפקיד מהווה סמן לכיוון בו ישראל צריכה לבחור.

עם זאת, חשוב לציין שגם כשהמדיניות הציבורית נוטה לכיוון מקיים, כמו למשל בתוכנית האב האסטרטגית "ישראל 2020", עדיין מצליחים שיקולים כלכליים קצרי טווח ושאיפה למיקסום רווחים להטות את הכף ולנצל לרעה את הכלל. דוגמה כואבת נוספת היא הפיכתם, בעשור האחרון, של שטחי חוף נדירים וייחודיים לשטחי נדל"ן יקרי ערך (לפני שהתעוררות הציבורית התגייסה לריסון התופעה). כוחות הכלכלה הגלובלית ומדיניות השוק החופשי מייצרים פעילות המניעה הון ומאמץ בכיוונים מנוגדים לטובת הסביבה והחברה ומעניקים משנה תוקף למדיניות פיתוח מפר קיימות.

ומכאן לאן?

אין ספק שהצעד הראשון להבטחת עתיד טוב יותר הוא אימוץ כן ואמיתי של עקרונות אג'נדה 21 והפיכתם לכוח המניע לקידמה חברתית. ללא שינוי מהותי מסוג זה, הממשלה תמשיך רק לטפל באירועים בודדים ובמקרים פרטניים תחת דגל של פיתוח בר קיימא, אך ההתנהלות הכוללת תשאר מפרת קיימות ופוגעת בסביבה.

כל אחד מהפרקים בדו"ח הצללים משרטט מסגרת למדיניות מקיימת בתחומו, המורכבת מסדרה של המלצות יישומיות ומטרות ברוח אג'נדה 21.

שקיפות בקבלת החלטות ובהעברת מידע, הזמנה פתוחה לציבור להשתתף באופן פעיל בתהליכים הם המפתח לבניית תמיכה ציבורית והתנגדות לאינטרסים צרים וסקטוריאליים. לצד השינוי במדיניות והתהליך הנלווה לשינוי זה, חייב לבוא שינוי במדיניות החינוך. המחויבות לקיימות היא מחויבות לדורות הבאים. הציבור, ובעיקר הצעירים, חייבים להיות מעורבים בבחירה ובביקורת על אורח החיים בו נבחר, ובהשלכותיו עלינו ועל ילדינו. בסופו של דבר אנו חייבים לבחור דרך לקידמה אחרת, דרך בה יהיו שותפים משוררים ואמנים לצד מדענים ומתווי מדיניות.

הארגונים הציבוריים והעמותות ימשיכו לשחק תפקיד מרכזי בקידום סדר יום מקיים. נמשיך לעורר דיון ולהתנגד לדרכים מפרות קיימות. נמשיך לדרוש להשתתף בקבלת החלטות ולדרוש גישה פתוחה למידע הנחוץ לקבלת החלטות מבוססות ואחריות. נמשיך להיאבק באינטרסים צרים המסכלים את טובת הכלל ונדרוש מדיניות שתפעל לטובת כל תושבי ישראל היום ולטובת הדורות הבאים בעתיד. נמשיך לפנות לציבור, לבנות תמיכה הולכת וגדלה בפעילותנו מתוך רצון להוכיח לפוליטיקאים שכדאי ולא רק ראוי לאמץ מדיניות מקיימת. נמשיך לקדם שיתוף בין הממשלה לבין החברה האזרחית למען עבודה משותפת לטובת הכלל. אג'נדה 21 מכירה בחיוניותו של הסקטור השלישי – הארגונים החוץ ממשלתיים - לקיומה המוצלח של הדמוקרטיה, ואנחנו גאים בתפקידנו בבניית עתיד מקיים לכולנו.