

המשרד לאיכות הסביבה

פעולות הביקורת

במשרד לאיכות הסביבה ובכמה משרדי ממשלה נוספים נבדקו היבטים של יישום החלטת הממשלה ממאי 2003 על אימוץ מדיניות של פיתוח בר קיימא ועל הכנת תכניות אסטרטגיות ליישום המדיניות.

פיתוח בר קיימא

תקציר

בעשורים האחרונים גברה ההכרה כי העולם מצוי במשבר סביבתי, משאביו אינם בלתי מוגבלים, וקצב צריכתם עולה על קצב התחדשותם. ב-1987 פרסמה הנציבות העולמית לסביבה ופיתוח של האו"ם דוח הקורא לראשונה לפיתוח בר קיימא, קרי - פיתוח העונה לצורכי הדור הנוכחי בלי לפגוע ביכולת לענות על צורכיהם של הדורות הבאים. ב-1992 וב-2002 התכנסו נציגים של מרבית המדינות בוועידות הפסגה של כדור הארץ והסכימו על סדר יום עולמי חדש למאה העשרים ואחת ועל תכנית פעולה לקידום פיתוח בר קיימא שמטרותיו: יצירת תנאים לשוויון בין הדורות, השגת שוויון בדור הנוכחי וצמיחה כלכלית. הממשלה החליטה במאי 2003 על אימוץ מדיניות של פיתוח בר קיימא ועל הכנת תכניות אסטרטגיות ליישום בלוח זמנים קצוב בידי כל משרד ממשלתי. משרד מבקר המדינה בדק בתקופה פברואר-נובמבר 2005 היבטים של יישום החלטת הממשלה. עיקר הבדיקה נעשה במשרד לאיכות הסביבה.

1. הממשלה החליטה במאי 2003 כי עד סוף אותה שנה יכינו משרדי הממשלה ותאגידי הסמך שלהם תכניות אסטרטגיות ליישום. בפועל, כשנתיים מאוחר יותר, רק חמישה משרדים הציגו את תכניותיהם האסטרטגיות. אולם, שום גורם ממשלתי - משרד, רשות סטטוטורית או חברה ממשלתית - לא הגיש תכנית ליישום הכוללת מקורות מימון, לוחות זמנים ויעדים בני מדידה.

2. בהחלטת הממשלה נקבע כי על השר לאיכות הסביבה לדווח לממשלה פעמיים בשנה על התקדמות משרדי הממשלה בהכנת התכניות האסטרטגיות. בפועל, במקום לפרסם חמישה דוחות התקדמות (ממאי 2003 עד דצמבר 2005) כדי לקבוע אבני דרך שיאיצו את התהליך פרסם המשרד לאיכות הסביבה רק דוח אחד.

3. על פי החלטת הממשלה הוקמה ועדת מנכ"לים כדי ליישם את ההחלטה. כבר בישיבתה הראשונה, יוני 2003, החליטה ועדת המנכ"לים על שורה של צעדים בהם יש לנקוט לקידום הנושא. משרד מבקר המדינה העלה כי מרבית ההחלטות לא יושמו בידי משרדי הממשלה.

4. בהחלטת הממשלה נקבע כי התכניות האסטרטגיות של משרדי הממשלה תוצגנה בפני הציבור בתוך מהלך הכנתן ובסיומו. בפועל רק המשרד לאיכות הסביבה קיים שקיפות גדולה ושיתף את הציבור בפעילויותיו. עוד שישה משרדים קיימו דיונים עם גוף יציג של הציבור (קואליציה של ארגונים סביבתיים), ושאר המשרדים לא שיתפו את הציבור כלל.

5. תקציב המדינה מבטא את סדרי העדיפויות של הממשלה ואת התייחסותה לסוגיות כלכליות-חברתיות-סביבתיות. משרד מבקר המדינה בדק את דברי ההסבר של משרדי ממשלה אחדים לשנים 2005 ו-2006. עניין הפיתוח בר קיימא נזכר בהצעת התקציב של המשרד לאיכות הסביבה לשנת 2006 בלבד. בהיעדר התייחסות תקציבית לנושא ספק אם יפעלו משרדי הממשלה ליישום החלטת הממשלה ממאי 2003.

6. נציבות השוק האירופי המשותף קבעה במאי 2001 כי כדי לגשר בין החזון רחב היריעה של פיתוח בר קיימא ובין אפשרות מימושו מוצע להכין אסטרטגיה שתתמקד בפיתוח של מספר קטן של בעיות קשות או שנזקן בלתי הפיך. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח אי הצלחת מרבית משרדי הממשלה לקדם תכניות אסטרטגיות וממילא את יישומן, עד להטמעת הנושא יש מקום לשקול התמקדות בשניים - שלושה נושאים מערכתיים שיש להם נגיעה בתחומי אחריותם של משרדים רבים. בד בבד יוטל על כל משרד לקדם נושא או שניים הנוגעים לתחומי אחריותו.



מבוא

1. בעשורים האחרונים גברה ההכרה כי העולם מצוי במשבר סביבתי, משאביו אינם בלתי מוגבלים, וקצב צריכתם עולה על קצב התחדשותם. ב-1983, על פי החלטת האו"ם, הוקמה הנציבות העולמית לסביבה ופיתוח, שנועדה לגבש אסטרטגיה ארוכת טווח בתחום הפיתוח הכלכלי-חברתי-סביבתי. ב-1987 פרסמה נציבות זו דוח שקרא לראשונה לפיתוח בר קיימא (להלן גם בשם נרדף - קיימות), קרי - פיתוח העונה לצורכי הדור הנוכחי בלי לפגוע ביכולת לענות על צורכיהם של הדורות הבאים. להגדרה זו פרשנויות רבות, אולם היא תרמה להבנה שענייני כלכלה, חברה וסביבה כרוכים זה בזה, וקידום נפרד של אחד מהם אין בו כדי להבטיח קיימות. מטרות העל של הקיימות הן: יצירת תנאים לשוויון בין הדורות, השגת שוויון בדור הנוכחי וצמיחה כלכלית.

ב-1992 התכנסה בריו דה ז'ניירו ועידת פסגה עולמית של האו"ם לסביבה ולפיתוח, הידועה גם כוועידת הפסגה של כדור הארץ, בהשתתפות נציגים מ-178 מדינות, לרבות מדינת ישראל. תוצר הוועידה, תכנית "אג'נדה 21", מציג סדר יום עולמי למאה העשרים ואחת. התכנית כוללת רשימת פעולות ליישום של פיתוח בר קיימא ברמה לאומית ובינלאומית. התכנית כללה בין השאר את העקרונות הבאים: בני האדם הם במוקד החתירה לקיימות; הזכות לפתח תמומש כך שצורכי הדור הנוכחי והדורות הבאים ייענו באופן צודק ושוויוני; ההגנה על הסביבה היא חלק בלתי נפרד מכל פעולת פיתוח; ביעור העוני וצמצום פערים הם חלק מתפיסת הקיימות; על מדינות לצמצם דפוסי צריכה וייצור שפוגעים בקיימות. בספטמבר 2002 התקיימה ביוהנסבורג ועידת כדור הארץ השנייה, שנועדה לבחון עד כמה התקדמו המדינות ביישום תכנית אג'נדה 21. בתום הוועידה אימצו המדינות המשתתפות (לרבות ישראל) מסמך בשם "תכנית היישום" שבבסיסו עקרונות של קידום כלכלי, שוויון חברתי ושימור הסביבה.

לאחר הפסגה בריו דה ז'ניירו נוסדו גופים בינלאומיים למעקב אחר יישום תכנית אג'נדה 21, ובראשם נציבות האו"ם לפיתוח בר קיימא (CSD)¹, שנועדה להבטיח את יישום הסכמות הוועידה. בישראל זכה נושא הקיימות לביטוי בתכנית האב לישראל לשנת 2020, אשר פורסמה ב-1996. שנה אחרי כן הקים המשרד לאיכות הסביבה (בסיוע ארגון של האו"ם - UNEP²) שבע קבוצות דיון, שעסקו כל אחת בהיבט אחר של הקיימות (כגון: אנרגיה, תחבורה וחקלאות). קבוצות דיון אלה פרסמו דוחות בשנים 1998-2003.

2. מדינת ישראל מחויבת לפיתוח בר קיימא כפועל יוצא מאימוץ החלטות הוועידות הבינלאומיות בריו דה ז'ניירו (1992) וביוהנסבורג (2002). מדינת ישראל אף העמיקה את המחויבות הזאת בהיותה שותפה לתכנית של ארגון מדינות הים התיכון לנהל את חופי הים על פי אסטרטגיה לפיתוח בר קיימא, שעליה חתמה ב-1996, ולהצהרה של ארגון אונסק"ו בדבר מחויבות הדור הנוכחי לדורות הבאים, שעליה חתמה ב-1997. יתירה מכך: ייתכן שמדינות האיחוד האירופי תדרושנה פעילות מסוג זה משכנותיהן כתנאי לצירופן ל-Wider Europe - מסגרת למדינות אשר לא תצורפנה לאיחוד האירופי, אולם תהיינה חלק משוק כלכלי אחד, שבו תישמרנה ארבע חירויות התנועה: הון, סחורות, שירותים ועובדים.

באפריל 2002, לקראת הפסגה העולמית ביוהנסבורג, החליטה הממשלה כי "ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה בשמירה גלובלית ולאומית על פיתוח בר קיימא ושמירה על איכות הסביבה, כחלק ממדיניות הממשלה... הממשלה תיבחן מרכיבים במסקנות ובהמלצות [של ועידת יוהנסבורג] הראויים ליישום ברמה הלאומית ותחליט על צעדים ופעולות בהתאם". לאחר ועידת יוהנסבורג יזמה השרה לאיכות הסביבה (פרופ' יהודית נאות ז"ל) הצעה להחליט ממשלה על אסטרטגיה לפיתוח בר קיימא בישראל.

במאי 2003 אימצה הממשלה פה אחד את ההצעה והחליטה כדלקמן:

"מדיניות ממשלת ישראל תתבסס על עקרונות של התנהלות פיתוח בר קיימא המשלבים: כלכלה דינמית, שימוש מושכל במשאבי טבע, הגנה על מערכות אקולוגיות ומתן שוויון הזדמנויות לכל. זאת - על מנת לענות על הצרכים של הדור הנוכחי וצורכי הדורות הבאים... הממשלה רושמת לפניה את 'תכנית היישום' שהתקבלה בהסכמה כללית בפסגה העולמית ביוהנסבורג 2002... ותפעל לביצוע מרכיביה השונים בישראל... ברוח 'תכנית היישום' יכין כל משרד ממשלתי תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא שתכלול, בין היתר, תכנית פעולה משרדית, דרכי יישום, מקורות מימון מתקציב המשרד, יעדים בני מדידה ותאריכי יעד להשגתם... התכנית האסטרטגית לפיתוח בר קיימא תתייחס לתקופה של עד שנת 2020, תוגש לאישור הממשלה עד סוף שנת 2003 ותעודכן אחת ל-3 שנים. התוכנית תוצג בפני הציבור במהלך הכנתה. עם סיום הכנתה תוגש התכנית לממשלה על ידי השרים ותובא לידיעת הציבור..."

בהמשך ההחלטה מפורטות מטלות שיכללו בתכניותיהם של 17 משרדי הממשלה. מטלות אלה, מהן אסטרטגיות ומהן פרטניות, הטילו על משרדי הממשלה לטפל בכ-80 נושאים. החלטת הממשלה כללה גם צעדים ארגוניים בהם יש לנקוט כדי לקדם את היישום: המנהלת הכללית של המשרד לאיכות הסביבה תקים צוות מנכ"לים של כל משרדי הממשלה, נציגי המגזר העסקי, נציגי ארגונים סביבתיים וחברתיים לא ממשלתיים ונציגי השלטון המקומי והאקדמיה, אשר ילווה את הכנת התכניות האסטרטגיות (להלן ועדת המנכ"לים), וכן תקים מוקד מקצועי שיסייע לגורמים

השונים באיסוף חומר מקצועי, בהכנת התכניות האסטרטגיות ובזיהוי נושאים בין-משרדיים; המנהל הכללי בכל משרד ממשלתי יהיה אחראי לביצוע ההחלטה וימנה בעל תפקיד בכיר שיהיה אחראי להכנת התכנית האסטרטגית וליישומה; שר שבתחום אחריותו רשות סטטוטורית או חברה ממשלתית יפעל להכנת תכנית אסטרטגית גם בגופים אלה; השרה לאיכות הסביבה תגיש לממשלה דו"ח חצי שנתי על ההתקדמות ביישום ההחלטה.

3. בתקופה פברואר-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של יישום החלטת הממשלה בידי משרדי ממשלה. בדיקת מעקב נעשתה בראשית נובמבר 2005. הבדיקה נעשתה במשרד לאיכות הסביבה, ומידע משלים נאסף אצל נציב הדורות הבאים בכנסת³ ואצל ארגונים סביבתיים.

ועדת המנכ"לים

כחודש לאחר החלטת הממשלה הוקמה ועדת מנכ"לים בראשות המנכ"לית של המשרד לאיכות הסביבה כדי ליישם את החלטת הממשלה. לוועדת המנכ"לים הצטרפו נציגי גופים שלא צוינו בהחלטה (כגון: נציבות המים ומינהל מקרקעי ישראל), וכן נציב הדורות הבאים בכנסת, זאת בשל החשיבות שיוחסה לתרומתם בשיתוף המידע ובהליך קבלת ההחלטות. ועדת המנכ"לים התכנסה לראשונה ביוני 2003 ועד סוף אוגוסט 2005 קיימה עשר ישיבות.

1. בישיבה הראשונה ביוני 2003 הוחלט כי כל משרד יקים צוות להכנת תכנית אסטרטגית. כל משרד נדרש להגיש תכנית אסטרטגית ומשימות לביצוע עד אמצע דצמבר 2003 ולהציגן בפני הממשלה בסוף אותו חודש.

בפועל, עד דצמבר 2003 לא הכין אף אחד מהמשרדים תכנית אסטרטגית.

2. עוד החליטה ועדת המנכ"לים בישיבתה הראשונה כי על כל משרד לזהות את המדדים לפיתוח בר קיימא הרלוונטיים לתכניתו האסטרטגית, ולבחור לביצוע מידי שלוש משימות בעלות השלכות ישירות על פיתוח בר קיימא אשר הצלחתן ניתנת למדידה על פי אבני בוחן אלה.

משרד מבקר המדינה העלה כי שום משרד לא החליט על משימות לביצוע מידי ועל מדדים להערכתן.

3. עוד החליטה ועדת המנכ"לים בישיבתה הראשונה כי תוקמנה ועדות משנה לתיאום בין-משרדי בנושאים המשיקים ליותר ממשרד אחד, וועדת משנה לשיתוף הציבור בגיבוש התכניות המשרדיות.

בפועל הוקמה רק ועדת משנה בין-משרדית אחת לנושא החסכון והשימוש היעיל באנרגיה.

3 נציב הדורות הבאים בכנסת פועל ברשות המחוקקת ומייצג לה בכל הנוגע להשלכות עתידיות של חקיקה מוצעת (ראו להלן).

4. עוד התבקשו המשרדים על פי החלטת הממשלה לאתר את הרשויות הסטטוטוריות והחברות הממשלתיות הקשורות לכל משרד שפעילותן חיונית להכנת התכנית האסטרטגית של אותו משרד.

בפועל, רק משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הציגו בוועדת המנכ"לים את אופני שילוב החברות הממשלתיות והרשויות הסטטוטוריות הרלוונטיות שבתחום אחריותם כחלק מהתכנית האסטרטגית שלהם.

5. משרד מבקר המדינה העלה כי את משרדי הממשלה ייצגו פקידים מדרגים שונים והתמחויות שונות, ורק בחלק מהשיבות נכחו נציגים בכירים של המשרדים. נציגי משרד האוצר (בייחוד לאחר שמשרד זה הציג את תכניתו האסטרטגית בוועדת המנכ"לים) ומשרד הרווחה לא נכחו בחלק מהדיונים. גם נציגי האקדמיה, נציגי ארגוני רווחה ונציגי הרשויות המקומיות מיעטו להשתתף בדיוני ועדת המנכ"לים, וכך יצא ההיבט החברתי של הקיימות נפסד.

לדעת משרד מבקר המדינה, נציגי המשרדים בוועדת המנכ"לים אמורים לשמש כסוכני השינוי במשרדיהם, ושומה עליהם להימנות עם הדרגים הבכירים ביותר במשרד, כדי להעביר את מסר חשיבותה של הקיימות, כדי להניע את העובדים לשתף פעולה בהכנת התכנית האסטרטגית, וכדי לארגן הכשרות מתאימות ולפעול להטמעת עקרונות הקיימות בכל דרגי המשרד.

היערכות ארגונית

לצורך קידום הכנת התכנית במשרדי הממשלה שכר המשרד לאיכות הסביבה מתקציבו יועצים להכנת תכניות אסטרטגיות בשלושה משרדים (האוצר, התעשייה המסחר והתעסוקה, הפנים וגם למינהל מקרקעי ישראל) ויועץ לוועדת המשנה לשימור אנרגיה. המשרד הקים מוקד מקצועי להכשרת חברי ועדת המנכ"לים וקיים סדנאות בין-משרדיות בנושאי קיימות. המשרד גיבש 15 עקרונות לקיימות והעבירם למשרדי הממשלה להיות בסיס משותף לתכניותיהם האסטרטגיות, וגם סייע בהכנת מדדים אשר יצביעו על התקדמות בהשגת יעדי הפיתוח בר קיימא. גיבוש האסטרטגיה לקיימות נעשה על פי המודל הקנדי, שבו כל משרד מגבש תכנית נפרדת, והמשרד לאיכות הסביבה אינו מתערב ואינו מכתוב את עמדותיו בנושאים השונים, אלא מספק מדדים ומסגרות שמשמשות כמכנה משותף לכל התכניות.

באוגוסט 2004 דיווחה השרה לאיכות הסביבה דיווח ראשון לממשלה על ביצוע החלטתה: עד לאותו חודש, יותר משנה לאחר ההחלטה, רק שני משרדים (משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה) הציגו את תכניותיהם האסטרטגיות, וכמה מהמשרדים האחרים רק מיפו בתחומם את הפעולות המקדמות קיימות ואת אלה הפוגעות בה, ואיתרו פעולות חסרות לקידום הנושא. עד ספטמבר 2005 הציגו גם משרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל את תכניותיהם האסטרטגיות. יוצא אפוא שרק המשרדים אשר המשרד לאיכות הסביבה שכר עבורם יועצים הצליחו להכין תכניות אסטרטגיות. עד סיום הביקורת, ספטמבר 2005, לא הכין המשרד לאיכות הסביבה דוח סטטוס נוסף על התקדמות משרדי הממשלה בביצוע החלטתה, וגם לא הציג את התכנית האסטרטגית שלו. בבדיקת מעקב בסוף נובמבר 2005 התברר כי בחודש זה הציג משרד החקלאות ופיתוח הכפר את תכניתו האסטרטגית בוועדת המנכ"לים, וכי המשרד לאיכות הסביבה עדיין לא הציג דוח התקדמות נוסף של משרדי הממשלה. יוצא אפוא שבמקום לפרסם חמישה דוחות

התקדמות (ממאי 2003 עד דצמבר 2005) כפי שקבעה הממשלה בהחלטתה, פירסם משרד זה רק דוח אחד.

בנובמבר 2005 השיב המשרד לאיכות הסביבה למשרד מבקר המדינה כי הוא החליט להשקיע את משאביו האנושיים והתקציביים בקידום התכניות האסטרטגיות של משרדי הממשלה הכלכליים הגדולים, ובשנה הבאה בכוונתו לגבש את תכניתו שלו.

כאמור לעיל, בהחלטת הממשלה נקבע כי על השר לאיכות הסביבה לדווח לממשלה פעמיים בשנה על התקדמות הכנת התכניות, אולם ההחלטה לא קוימה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לאיכות הסביבה לפרסם לידיעת הממשלה והציבור דוחות על התקדמות משרדי הממשלה בתדירות ההולמת את החלטת הממשלה, ולקבוע אבני דרך שיאיצו את הכנת התכניות בכל המשרדים.

תכניות משרדי הממשלה

1. ועדת המנכ"לים החליטה כי על כל משרד למפות מבין פעולותיו את אלה המקדמות את מטרות הקיימות ואת אלה הפוגעות בהן, וכן לאתר פעולות שטרם נעשו ושהן חיוניות לקידום הקיימות. מבדיקת המיפוי שעשו המשרדים עולה כי מרבית המשרדים הבליטו את הפעולות המקדמות קיימות, אך הצניעו פעולות הנוגדות לה.

2. מבדיקת התכניות האסטרטגיות שהציגו ארבעת המשרדים (אוצר, פנים, תעשייה, מסחר ותעסוקה, מינהל מקרקעי ישראל) בפני ועדת המנכ"לים עולה שהיו פערים בהיקף ואיכות התכניות. כך למשל נמצא שהתכנית של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הייתה מפורטת, וכללה מטרות כלליות ופעולות פרטניות לביצוע בידי כל אגף במשרד, השוואה והקבלה למדינות אחרות, תכנון פעולות לטווחי זמן שונים ועוד. מנגד, התכנית של משרד הפנים הציגה רק עקרונות כלליים של קיימות ואת הזיקות בינם לבין האגפים במשרד. משרד הפנים כלל לא התייחס בתכניתו האסטרטגית לתכנית המתאר הארצית הכוללת תמ"א 35, אשר מתחשבת כבר בעקרונות הקיימות ומכוונת לשנת היעד 2020.

בתשובתו מנובמבר 2005 הסביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי לאחר שבחן את פעילויותיו השונות מול המדדים לפיתוח בר קיימא, הוא בחר להתמקד בהיבטים של קיימות במינהל השלטון המקומי. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בכך יצא הנושא עתיר החשיבות של התכנון העתידי של המדינה חסר.

3. באוקטובר 2005 השיבו כמה ממשרדי הממשלה למשרד מבקר המדינה בנדון. משרד החקלאות ענה כי כבר בשנת 2004 הוקם במשרד צוות להסדרת נושאים סביבתיים הקשורים לפעילות חקלאית, ונציגי המשרד שותפים בוועדות בין-משרדיות ייעודיות לנושאים אלה. עם זאת, פרויקטים ורפורמות לתיקון נזקים סביבתיים הם בחזקת "מוצר ציבורי", ועל המדינה לשאת בעיקר הנטל של מימון הפרויקטים, שכן רמת הרווחיות בחקלאות אינה מאפשרת לחקלאים לעשות זאת. מינהל מקרקעי ישראל השיב למשרד מבקר המדינה כי תכניתו האסטרטגית לפיתוח בר קיימא הוצגה בפני הנהלת המינהל בשלהי ספטמבר 2005 ואומצה, אולם טרם הוכנה תכנית עבודה מסודרת ליישום. משרד הבינוי והשיכון השיב כי הוא עוסק בלימוד מתמשך של בעיות הקיימות, ובמקביל מקדם פרויקטים הקשורים לנושא, כגון: התחדשות עירונית, פינוי-בינוי ובנייה ירוקה. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה השיב כי אימץ תכנית יישום שתופעל בהדרגה ביחידות המשרד, ותחילה ביחידות המרכזיות ובאחד מתאגידי הסמך שלו - המועצה לצרכנות. בכוונת

המשרד להכין תכנית יישום גם בתאגידים אחרים כמו מכון התקנים ומכון היצוא. משרד מבקר המדינה מעיר למינהל מקרקעי ישראל ולמשרד הבינוי והשיכון כי הצהרת כוונות או יישום פרויקטים פרטניים אינם חלופה להכנת תכנית אסטרטגית מקפת או מצומצמת בת יישום הכוללת הגדרת יעדים, לוחות זמנים ותקציבים ייעודיים.

4. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2005, כמעט שנתיים לאחר המועד שקבעה הממשלה בהחלטתה, לא הגיש שום גורם ממשלתי - משרד, רשות סטטוטורית או חברה ממשלתית - תכנית פעולה, אשר על פי החלטת הממשלה אמורה לכלול דרכים ליישום, מקורות מימון, יעדים בני מדידה ותאריכי יעד להשגתם. לדעת משרד מבקר המדינה, ההתקדמות האיטית של משרדי הממשלה בגיבוש תכניות אסטרטגיות ותכניות פעולה מעידה כי במאמצים הניכרים של המשרד לאיכות הסביבה לקדם את הנושא לא סגי. יש מקום לשקול מעורבות גדולה יותר של משרד ראש הממשלה או של משרד האוצר במימון הייעוץ המקצועי וההכשרות להפנמת הנושא בכל משרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות והתאגידים הנוגעים בדבר.

שיתוף הציבור ושקיפות

תכנית אג'נדה 21 קובעת כי אחת הדרישות המוקדמות והבסיסיות להשגת פיתוח בר קיימא היא השתתפות ציבורית נרחבת בקבלת החלטות. בהחלטת הממשלה ממאי 2003 נקבע כי התכניות האסטרטגיות של משרדי הממשלה תוצגנה בפני הציבור בתוך מהלך הכנתן ובסיומו. גם ועדת המנכ"לים החליטה כבר בישיבתה הראשונה ביוני 2003 כי על כל משרד לאתר את הציבור הרלוונטי לפעילותו כדי לשתפו במהלך הכנת התכנית האסטרטגית. בבסיס החלטות אלה עומדת ההכרה כי לנושאים רבים יש השלכות חברתיות וסביבתיות מרחיקות לכת, וכי חשוב לפתח מנגנונים המאפשרים לחברה למנף את שינוי המגמות מ"עסקים כרגיל" לקיימות.

בפועל, רק המשרד לאיכות הסביבה קיים שקיפות רבה, שיתף את הציבור בפעילויותיו והציג לציבור את התכניות החלקיות או השלמות של משרדי הממשלה (באתר האינטרנט שלו). עוד שיש משרדים שיתפו את הציבור באופן חלקי בכך שקיימו דיונים על תכניותיהם עם ארגון יציג של הציבור, "דרכים לקיימות - קואליציית ארגונים סביבתיים וחברתיים לקידום מדיניות מקיימת בישראל". שאר המשרדים לא שיתפו את הציבור כלל, ובהם גם משרד האוצר, משרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל, אשר הציגו כבר את תכניותיהם האסטרטגיות בוועדת המנכ"לים. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2005, גם לא הוקמה ועדת משנה לשיתוף הציבור כפי שהחליטה ועדת המנכ"לים ביוני 2003. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לתת משקל ניכר לפרסומים ולדוחות לציבור על פעילות משרדי הממשלה לקידום פיתוח בר קיימא, על עמידה ביעדים שקבעו המשרדים לעצמם ועל כל מידע רלוונטי אחר.

גילוי נאות בתקציבי משרדי הממשלה בשנים 2005-2006

תקציב המדינה מבטא את סדרי העדיפויות של הממשלה ואת התייחסותה לסוגיות כלכליות-חברתיות-סביבתיות. משרד מבקר המדינה בדק את דברי ההסבר להצעות התקציב של משרדים אחדים, לרבות המשרד לאיכות הסביבה, לשנים 2005 ו-2006, שפורסמו באוקטובר 2004 ובאוקטובר 2005 בהתאמה, כלומר עד שנתיים וחצי לאחר החלטת הממשלה. הבדיקה העלתה כי בשנת 2005 עניין הקיימות לא צוין בהם כלל, ובשנת 2006 הוא צוין רק בהצעת התקציב של המשרד לאיכות הסביבה. במשרדים רבים נעשות פעולות, בעיקר בנושאים סביבתיים, אשר מקדמות פיתוח בר קיימא, אולם אלה מבוצעות לא כחלק מתכנית אסטרטגית כוללת וללא שילוב היבטים כלכליים וחברתיים. גם בתקציב התלת שנתי לשנים 2005-2007 אין אזכור לפיתוח בר קיימא. בהיעדר התייחסות תקציבית לנושא, ספק אם יפעלו משרדי הממשלה ליישום החלטת הממשלה ממאי 2003.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לתת ביטוי מיוחד לנושא בדברי ההסבר לתקציב של כל משרד, לרבות בכתב בין-משרדי, להדגיש את סדרי העדיפויות ולנקוב במועדים מתוכננים להשגת היעדים.

גישה אסטרטגית חלופית

נציבות השוק האירופי קבעה במאי 2001 כי כדי לגשר בין חזון הקיימות רחב היריעה ובין אפשרויות מימושו מוצע להכין אסטרטגיה שתמקד בפתרון של מספר קטן של בעיות קשות או שנוקן בלתי הפיך.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח אי הצלחת מרבית משרדי הממשלה לקדם תכניות אסטרטגיות וממילא את יישומן, לאחר כשנתיים וחצי מאז החלטת הממשלה, יש מקום לשקול גישה מצמצמת כחלופה ל-80 המטלות שפורטו בהחלטת הממשלה, ושלחן תיוספנה מטלות שיושמו על הרשויות הסטטוטוריות והחברות הממשלתיות אם יכינו תכניות משלהן. יש לבחון התמקדות בשניים-שלושה נושאים מערכתיים שיש להם נגיעה בתחומי אחריותם של משרדים רבים, כגון: משק האנרגיה, משק המים או איכות האוויר. בנושאים אלה ייעשה מאמץ לאומי להשגת המטרות. בד בבד יוטל על כל משרד לקדם נושא או שניים הנוגעים בעיקר לתחומי אחריותו. כל אלה ייעשו במקביל להטמעת הנושא במשרדי הממשלה ולהיערכות לפעולות בנושאים נוספים בהמשך.

מנגנון הבקרה בישראל - נציב הדורות הבאים בכנסת

במארס 2001 תוקן חוק הכנסת, תשנ"ד-1994, ונוסף פרק "נציב הדורות הבאים לכנסת". על פי התיקון לחוק הוקם גוף פנים פרלמנטרי - מוסד נציב הדורות הבאים - אשר בידיו האמצעים לחוות דעה ולייעץ לנציגי הרשות המחוקקת בכל הנוגע להשלכות העתידיות של החקיקה. החוק מטיל על הנציב לחוות דעתו על חקיקה וחקיקת משנה שיש בהן עניין לדורות הבאים, ולייעץ לכנסת, לחברי הכנסת ולוועדות הכנסת בנושא. נוסף לכך מגיש הנציב מעת לעת דינים וחשבונות הכוללים

המלצות בנושאים עתידיים, ומגיש ליושב ראש הכנסת דין וחשבון שנתי על פעילותו וממצאיו, וזה נדון במליאת הכנסת.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לשקול שינוי דומה בראשות המבצעת באמצעות שינוי תקנון הממשלה אשר יטיל באופן סדור על השר לאיכות הסביבה לחוות דעתו על הצעות להחלטות ממשלה שיש להן השפעות כלכליות-חברתיות-סביבתיות על הדור הנוכחי והדורות הבאים, ולייעץ לחברי הממשלה בנושא. זאת בנוסף לבקרה העצמית ולבדיקת ההלימה לקיימות אשר על כל משרד ממשלתי להפעיל על הצעותיו להחלטת ממשלה.



באפריל 2002 ובמאי 2003 החליטה הממשלה לאמץ מדיניות של פיתוח בר קיימא ולהכין תכניות אסטרטגיות שתיושמה בכל משרד ממשלתי ובגופים נוספים. מהמקובץ עולה שמשרדי הממשלה טרם יישמו את החלטת הממשלה, טרם נתנו לנושא את המשקל הראוי, וטרם נערכו לאימוץ עקרונות הקיימות וליישומם בכל האגפים הנוגעים בדבר. כפועל יוצא אין עדיין מאמץ לאומי ובין-משרדי בנדון, ולא מן הנמנע שנעשות כיום פעולות פיתוח ופעולות אחרות שאינן מתחשבות בעקרונות של צדק בין-דורי, בצורכי הדורות הבאים, בהידלדלות המשאבים ובשיקולי הטווח הארוך. פעולות פיתוח רבות הנוגדות לעקרונות הקיימות הן בלתי הפיכות ופוגעות במשאבים חסרים (כגון: קרקע ומים). לגורם הזמן יש לפיכך חשיבות ניכרת במניעת פעולות אלה, ומכאן גם הכורח ביישום מהיר יותר של החלטת הממשלה ממאי 2003. לנוכח אי הצלחת משרדי הממשלה לגבש אסטרטגיות ותכניות פעולה, יש מקום לשקול את קידום הנושא באמצעות חלופה מצומצמת של התמקדות בנושאים מערכתיים בין-משרדיים ונושאים פרטניים ספורים בלבד, ובד בבד להטמיע את הקיימות במגזר הציבורי ובציבור כולו, ולקדמו בהדרגה.