

מיה נגב

בית הספר לבריאות הציבור,
אוניברסיטת חיפה

מאמר זה עבר שיפוט עמיתים

ציטוט מומלץ

נגב מ. 2015. מדיניות בנושא
'בריאות וסביבה' – אתגרים בין-
משרדיים ברמת הממשל. *אקולוגיה
וסביבה* 6(2): 94–100.



משרד החקלאות ופיתוח הכפר מאשר חומרי הדברה בישראל, בעוד שבארצות הברית הסוכנות להגנת הסביבה מאשרת אותם, ובאנגליה – סוכנות עצמאית | צילום: מנחם לזר

מדיניות בנושא 'בריאות וסביבה' – אתגרים בין-משרדיים ברמת הממשל

29 ביוני, 2015

גיליון קיץ 2015 / כרך 6(2)

[חזית המחקר](#)

על קצה המזלג

- התחום של בריאות וסביבה עוסק בחשיפת הציבור למפגעים סביבתיים ובהשפעתם על בריאותו.
- ברמת הממשל, הסמכות והאחריות לטיפול בנושא נתונות בעיקר בידי המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, בעוד המפגעים הסביבתיים הם תוצאה של החלטות שמתקבלות במשרדים אחרים.
- במחקר נבחן כיצד מקודמת מדיניות בתחומי בריאות וסביבה בישראל באמצעות שני חקרי מקרה: זיהום אוויר מתחבורה ושימוש בחומרי הדברה בחקלאות.
- מן המחקר עולה כי בישראל לא קיים תכנון אסטרטגי בתחום 'בריאות וסביבה' ברמת הממשל, וחסרים מנגנונים בין-משרדיים לתכלול שיקולי בריאות וסביבה בקבלת החלטות.
- במאמר מוצעים מנגנונים שעשויים לשפר מצב זה.

המערכת

תקציר

התחום של 'בריאות וסביבה' הוא בין-משרדי ברמת הממשל: הסמכות והאחריות נתונות בעיקר בידי המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, בעוד המפגעים הסביבתיים הם תוצאה של החלטות שמתקבלות במשרדים העוסקים בתשתיות ובפיתוח כלכלי. שיתוף פעולה בין-משרדי הוא מרכיב חיוני במשילות, ואחד האתגרים הגדולים במדיניות ציבורית. מאמר זה מתמצת מחקר שבחן את היחסים בין משרדי הממשלה בתחום של בריאות וסביבה ברמת הממשל ובשני חקרי מקרה: חומרי הדברה בחקלאות והיבטי תחבורה בחוק אוויר נקי. מן המחקר עולה כי ברמת הממשל לא קיים בישראל תכנון אסטרטגי בתחום בריאות וסביבה, וחסרים מנגנונים בין-משרדיים לתכלול התחום בקבלת

ההחלטות. במקרה של חומרי הדברה בחקלאות קיים מנגנון פנימי של ועדה בין-משרדית מיעצת. במקרה של חוק אוויר נקי, המנגנון לשיתוף פעולה בין-משרדי בחקיקת החוק היה חיזוני למשרדים: ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת. המאמר מציג את נקודות החולשה ואת נקודות החוזק של כל אחד מהמנגנונים, ומשווה ביניהם. בריאות וסביבה הוא נושא רחב ומורכב, שמצריך טיפול ברמות שונות ובאמצעים מרובים. בהתבסס על סקירת המצב בישראל ובעולם מוצעים במאמר זה אמצעי מדיניות לקידום התחום. ברמת הממשל דרושים תכנון אסטרטגי, שיתוף נתונים, שקיפות ומיסוד התייעצויות בין-משרדיות. במקרה של חומרי הדברה בחקלאות, יש צורך בתכנית פעולה, בשיפור של המנגנון הקיים ובבחינה מחודשת של חלוקת הסמכויות. במקרה של חוק אוויר נקי, דרושים, למשל, מנגנון לשיתוף פעולה בין-משרדי וקידום של תכניות-אב מקומיות לתחבורה.

מאמר זה מציג תמצית של מחקר מדיניות שהתפרסם לאחרונה: נגב מ. 2014. מדיניות בריאות וסביבה: היבטים בין-משרדיים. בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון, אוניברסיטת תל-אביב^[2]

מבוא

התחום 'בריאות וסביבה' מתייחס להשפעות של הסביבה הפיזית – כולל זיהום אוויר, מים, מזון וקרקע – על בריאות הציבור. כמו כן, התחום עוסק במרחב הציבורי, כולל היבטי תכנון ותחבורה והשפעתם על אורח חיים בריא, ובעיצוב מדיניות שמטרתה סביבה תומכת בריאות^[6]. בזירת משרדי הממשלה 'בריאות וסביבה' הוא תחום בין-משרדי, בשתי רמות: הרמה הראשונה כוללת את משרד הבריאות ואת המשרד להגנת הסביבה: על פי רוב, האחריות והסמכות על קביעת מדיניות, חקיקה ותקינה, ניטור ומחקר בתחום נחלקות בין המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות. לשני משרדים אלה סדר יום דומה, לצד חילוקי דעות ולעיתים אינטרסים שונים. הרמה השנייה היא בין המשרדים האמונים על איכות הסביבה ועל בריאות האדם, לבין משרדים אחרים, האמונים על תשתיות ועל פיתוח כלכלי, כגון משרד הכלכלה, משרד התחבורה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, ומנהל התכנון במשרד הפנים. התחום 'בריאות וסביבה' מושפע בראש ובראשונה מהחלטות שמתקבלות במשרדים אלה, החלטות שמעצבות את הסביבה העירונית והכפרית ומשפיעות על האפשרות לחיות אורח חיים פעיל ובריא, וכן משפיעות על רמת זיהום האוויר, על זיהום המים, על חומרי ההדברה שאנו נחשפים להם ועוד. לכן, תחומי הסביבה ובריאות הציבור מכירים בחיוניות של שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים: הצהרת אוטווא לקידום הבריאות קוראת ל"מדיניות ציבורית בריאה", שמשמעה העלאת נושא הבריאות לסדר היום של כל משרדי הממשלה^[3], ובמסגרת הדיסציפלינה של מדיניות סביבתית פותחו כלים להטמעת שיקולי סביבה בקבלת החלטות בכל משרדי הממשלה^[8]. המחקר שיוצג כאן כלל ראיונות עומק עם 26 אנשי מפתח ובעלי זיקה ממשרדי הבריאות, התחבורה והחקלאות ופיתוח הכפר, מהמשרד להגנת הסביבה וכן מהאקדמיה ומארגון לא-ממשלתי, כולם מעורבים במדיניות 'בריאות וסביבה'. כל הראיונות הוקלטו ושוקלטו. נוסף על כך, נערכו תצפיות בוועדה הבין-משרדית לרישוי חומרי הדברה ובוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ונאספו פרוטוקולים ומסמכים רלוונטיים. כל החומרים נותחו ניתוח תמטי^[7] בתוכנת Atlas.ti 6.2. ניתוח תמטי הוא תהליך הכולל קידוד, קיבוץ קודים לתמות, והשוואה בין התמות עצמן ובינן לבין הנתונים.

התופעה הבלתי רצויה: חוסר בהכללת שיקולי בריאות וסביבה בקבלת החלטות במשרדי הממשלה

משרדי ממשלה מחולקים לפי נושאים, כגון בריאות, סביבה, תחבורה, חקלאות ואנרגיה. לכל משרד יש סדר יום, אינטרסים, תרבות ארגונית ושפה מקצועית משלו. שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה הוא אתגר מורכב ומוכר ברחבי העולם, ויש הטוענים שזהו האתגר הגדול ביותר במדיניות ציבורית^[12]. עם זאת, הצורך בשיתופי פעולה בין-משרדיים הולך וגובר, כדי להבטיח תיאום, עקביות, אגבור (סינרגיה), יישום של סדר היום של הממשלה, ומניעה של כפילויות והעברת אחריות, וכן מעבר של בעיות ממשרד אחד למשנהו. שיתוף פעולה בין-משרדי הוא גם אחד האתגרים הגדולים בתחום בריאות וסביבה^[1]. בעולם ובישראל מתקבלות החלטות בעלות השפעה משמעותית על בריאות וסביבה במשרדים שממוקדים בפיתוח כלכלי, בבניית תשתיות ובחקלאות, בדרך כלל ללא מנגנון מחייב של תכלול (integration) שיקולים של בריאות וסביבה. לפיכך, שיקולים אחרים גוברים פעמים רבות על קידום תחום זה. נוסף על כך, למשרד להגנת הסביבה ולמשרד הבריאות בישראל חסרות סמכויות בתחום, וכן חסרים משאבים לניטור, לפיקוח ולאכיפה. לבסוף, הניסיון בעולם מראה שגם כאשר קיימים מנגנונים להכללת שיקולי בריאות וסביבה, הם נותנים מענה חלקי בלבד^[8,10]. המחקר שלפניכם בוחן את התופעה בשני חקרי מקרה שנבחרו מהסיבות הבאות: בשני המקרים פועלים מנגנונים שונים לתיאום בין משרדי ממשלה, ושניהם מבוססים בישראל. כמו כן, שני המקרים הם נושאים מטרדיים מבחינת בריאות וסביבה בישראל. נמצא כי בישראל יש חשיפה גבוהה יותר לחומרי הדברה מסוג זרחנים אורגניים בהשוואה לארה"ב ולקנדה^[4], וכי זיהום אוויר מתחבורה גורם תמותה ותחלואה עודפות^[14].

רישוי חומרי הדברה לחקלאות

בישראל, רישוי חומרי הדברה לחקלאות הוא בסמכות משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מצב שעלול ליצור ניגוד עניינים. לעומת זאת, במדינות מפותחות רבות, כולל ארה"ב, נתונה סמכות זו בידי הסוכנות להגנת הסביבה (Environmental Protection Agency). באנגליה, למשל, אחראית סוכנות עצמאית על רישוי חומרי הדברה: הסוכנות לבריאות ולבטיחות (Health and Safety Executive). כדי לכלול ברישוי חומרי הדברה לחקלאות שיקולי בריאות, סביבה ובריאות תעסוקתית, פועל בישראל מכוח תקנות הגנת הצומח מנגנון בין-משרדי: ועדה בין-משרדית סטטוטורית מייצעת למנהל השירותים להגנת הצומח. בוועדה 13 חברים: ארבעה ממשרד הבריאות (כולל יו"ר הוועדה), ארבעה ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר, שניים מהמשרד להגנת הסביבה, שניים ממשרד הכלכלה ואחד ממועצת הצרכנים. נוסף על כך קיים בוועדה משקיף מטעם רשות הטבע והגנים – הגוף הממונה על אכיפת השימוש בחומרי הדברה לחקלאות.

הוועדה מתכנסת אחת לחודש, ודנה בבקשות של חברות פרטיות לרישוי חומרי הדברה. סדר היום של הוועדה אינו מעודכן, ולא כולל עריכת הערכה מחודשת של חומרי הדברה קיימים (בארה"ב נערכת הערכה כזו על כל חומר מדי 15 שנה). אף על פי כן, חברי הוועדה יכולים ליזום הערכות כאלה, וכך נערכה לאחרונה הערכה מחודשת חשובה על זרחנים אורגניים, שהוציאה משימוש או הגבילה את השימוש ברוב החומרים מקבוצה זו. יצוין כי הוועדה חסרת סמכויות, תפקידה להמליץ, ואין לה מנגנוני פיקוח על קבלת ההמלצות או על יישומן. עם זאת, השירותים להגנת הצומח נוהגים לאמץ את המלצות הוועדה. נוסף על כך, דיוני הוועדה אינם מתועדים בפרוטוקולים, אלא במסמך פנימי קצר בלבד, הכולל את שם החומרים שנדונו ואת ההחלטה לגביהם. החיסיון הוא בשל סודות מסחריים של החברות, והוא חל גם על דיונים שעוסקים בהערכה מחודשת ובמדיניות, שאינם כוללים סודות מסחריים. לעומת זאת, בארה"ב קיים הליך של שיתוף הציבור לפני אישור סופי של חומר חדש.

ניתוח של מנגנון הוועדה הבין-משרדית מעלה שתי נקודות חוזק ושתי נקודות חולשה עיקריות: נקודת החוזק הראשונה היא ההמשכיות: מפגשים שגרתיים בהרכב קבוע מאפשרים בניית אמון וכבוד הדדי בין חברי הוועדה לגבי הידע המקצועי שלהם ועמדותיהם. נקודת החוזק השנייה היא שהמנגנון הוא מסגרת טובה להצגת האינטרסים השונים של המשרדים ולדיון בהם. לעומת זאת, נקודת החולשה הראשונה היא יחסי כוחות לא-שוויוניים: הוועדה היא ועדה מייצגת בלבד, המותירה את הסמכות בידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר. נוסף על כך, מראיונות עם חברי עבר והווה בוועדה עלה כי פעמים רבות זוכים שיקולי חקלאות לעליונות בדיונים על פני שיקולי בריאות וסביבה. כל החלטות הוועדה מתקבלות פה אחד, אך לדברי אחד המראיינים, לעתים זהו "קונצנזוס כפוי". נקודת החולשה השנייה היא סדר היום המיושן של הוועדה: חסרים דיון אסטרטגי וגיבוש מדיניות לשימוש בחומרי הדברה בחקלאות, וניתנת עדיפות לדיון בחומרים חדשים על פני הערכה מחודשת של חומרי הדברה שנמצאים בשימוש.

חוק אוויר נקי: היבטי תחבורה

המקרה השני שנבחן במסגרת המחקר הוא היבטי תחבורה בחקיקת חוק אוויר נקי. חוק אוויר נקי אושר בכנסת בשנת 2011, שנים רבות לאחר מדינות מפותחות בעולם (כגון ארה"ב, שחוק אוויר נקי אושר בה ב-1970). המנגנון לשיתוף פעולה בין-משרדי במקרה של חוק אוויר נקי היה חיצוני למשרדים. היוזמה לחוק הייתה של הארגון 'אדם טבע ודין'. המשרד להגנת הסביבה התנגד לחוק בתחילת הדרך, והחוק הוגש לכנסת כהצעת חוק פרטית מטעם 47 חברי כנסת. בהמשך אימץ המשרד להגנת הסביבה את החוק, ומילא תפקיד חשוב בקידום החקיקה. המנגנון לתיאום בין משרדי הממשלה השונים שהושפעו מהחוק היה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. באופן כללי, לאחר שהצעת חוק עוברת בקריאה ראשונה, בסמכות ועדות הכנסת להכין את החוקים לקריאה שנייה ושלישית, ובתהליך זה מתקיימות התייעצויות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים. לאחר שחוק מאושר, עוברת הסמכות ליישום למשרד הממשלה הרלוונטי. המשרדים העיקריים שהושפעו מהחוק והיו מעורבים בתהליך הם המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום משרד הכלכלה). משרד הבריאות היה תומך פסיבי בעמדת המשרד להגנת הסביבה במהלך החקיקה. הסמכות ליישום החוק עברה במקרה זה למשרד להגנת הסביבה.

בתחילת התהליך של הכנת חוק אוויר נקי התנגד משרד התחבורה בתוקף ובאופן גורף ליוזמה. בסוף תהליך החקיקה הועברו סמכויות ממשרד התחבורה למשרד להגנת הסביבה בתחומים מסוימים, אך לא באחרים. הסמכויות שהועברו נגעו לדלקים ולפליטות מכלי רכב, אך לא לתחבורה ציבורית, לתכנון או לתשתיות. בעיני משרד התחבורה שלוש תחומים הללו הם בין החשובים ביותר שבסמכותו. היות שכך, מנע המשרד יצירת מנגנוני שילוב או חלוקת סמכויות חדשה בתחומים משמעותיים, כגון העברת סמכויות בתחום התחבורה הציבורית לרשויות המקומיות, דבר שהיה מאפשר להן להכין תכניות תחבורה מקומיות. יש לציין כי כיום יש ערים שמכינות תכנית תחבורה בהסכמת משרד התחבורה, כגון ירושלים וחיפה. עם אישור החוק קיבל המשרד להגנת הסביבה את הסמכות הבלעדית לקביעת תקנות למזחמי האוויר השונים. זאת, בהתייעצות עם משרד הבריאות, שנעשה גורם משמעותי בקביעת התקנות ובעדכון. כיום שיתוף הפעולה בין שני המשרדים הדוק בהקשר זה, אולם קיימים ביניהם חילוקי דעות משמעותיים, וגישת משרד הבריאות מחמירה יותר מגישת המשרד להגנת הסביבה בדרישות להגנה על בריאות הציבור.

ניתוח של ועדת כנסת (במקרה זה ועדת הפנים והגנת הסביבה) כמנגנון לשיתוף פעולה בין-משרדי מעלה שתי נקודות חוזק ושתי נקודות חולשה עיקריות: נקודת החוזק הראשונה היא היכולת לגשר: חלק מתפקידן של ועדות הכנסת בישראל הוא גישור בין האינטרסים של המשרדים השונים. העובדה שמשרדי הממשלה חייבים לשלוח נציגים לוועדות הכנסת ולהציג את עמדתם, ולאחר מכן למלא את החלטות הוועדה, מגדילה את נכונותם להגיע להסכמה. נקודת החוזק השנייה היא הסמכות של הוועדה: לאחר שמיעת כל הצדדים וגישור ביניהם, חברי הוועדה מקבלים את ההחלטה הסופית. לעומת זאת, נקודת החולשה הראשונה היא שתהליך הפישור אינו מחלחל למשרדים. מכיוון שהוועדה חיצונית להם, המשרדים לא מאמצים את הגישה שלפיה יש לנסות להגיע לפשרות ולהסכמים, ומתבצרים כל אחד בעמדתו. נקודת החולשה השנייה היא שוועדה בכנסת היא מנגנון לא יציב: הרכב ועדות הכנסת משתנה מדי בחירות, והסיכויים לקידום נושאים, כגון בריאות וסביבה, תלויים במשתנים רבים, הכוללים את זהות חברי הוועדה, את סדרי העדיפויות ואת רמת המחויבות שלהם, ונושאים אחרים העומדים לפתחה של הוועדה.

עולה, כי לכל אחד משני המנגנונים יש נקודות חוזק ונקודות חולשה. הצבה של שני המנגנונים שנבדקו במחקר במסגרת לניתוח רמת שיתוף הפעולה בין משרדי ממשלה [3], מעלה ששיתוף הפעולה הבין-משרדי במקרה של הוועדה לחומרי הדברה מועט יחסית לשיתוף הפעולה במקרה של ועדת הכנסת. כך, במקרה של חומרי הדברה קיים תיאום בלבד לגבי מטרת האסדרה, ואילו במקרה של חוק אוויר נקי הושג תכלול של אינטרסים, וקיים תיאום הן לגבי המטרות הן לגבי האמצעים להשגתן (השוואה מפורטת בין שני המנגנונים מוצגת במסמך המלא). עם זאת, בסופו של דבר, מבחינת הישגים בקידום בריאות וסביבה, בכל אחד מהמקרים הושגו הישגים לצד פשרות. לא ניתן לזהות מנגנון אחד כעדיף על השני, ולפיכך אין לשאוף לתכלול מלא בין האינטרסים של משרדי הממשלה, אלא לבחון כל מקרה לגופו ולהתאים לו את המנגנון המיטבי.



שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה ורשויות מקומיות לפיתוח תכניות-אב לתחבורה מאפשר הפחתה בזיהום האוויר בעיר | צילום: אבישי טייכר

מהות הבעיה

הבעיה שהמאמר עוסק בה היא שברמת הממשל בישראל לא קיים תכנון אסטרטגי בתחום של בריאות וסביבה, וחסרים מנגנונים בין-משרדיים לתכלול שיקולי בריאות וסביבה בעת קבלת החלטות. בחינה של שני חקרי המקרה מעלה שכאשר קיימים מנגנונים כאלה, הם נותנים מענה חלקי בלבד. מדיניות בריאות וסביבה, ובכללה התכנית הלאומית לבריאות וסביבה שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות מנסים לקדם מזה כמה שנים, צריכה להיות מבוססת במידת האפשר על מדדים ועל נתונים [9]. עובדה זו מעלה אתגר בין-משרדי נוסף בישראל, מאחר שאין שיתוף נתונים מסודר בין משרדי הממשלה [1].

הדרכים האפשריות לתת מענה לבעיה

שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה הוא רכיב חיוני במשילות. שיתוף פעולה בין-משרדי בנושאי בריאות וסביבה

נדרש הן בין משרדי הבריאות והגנת הסביבה הן בינם לבין משרדים אחרים, בייחוד משרדים שעוסקים בפיתוח כלכלי ובתשתיות. במדינות שונות מיושמות דרכים מגוונות להתמודדות עם האתגר של שיתוף פעולה בין-משרדי, כולל רפורמות בשירות הציבורי, חשיבה אסטרטגית ברמת הממשל, מוסדות ייעודיים, תקצוב ייעודי, ותכלול של מדיניות בתחומים קרובים כגון סביבה ותחבורה, או בריאות ותכנון ערים [8]. ניתן לחלק את המנגנונים הבין-משרדיים שמטרתם לתת מענה לקושי בשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה בתחום 'בריאות וסביבה' לארבעה סוגים: מנגנונים מוסדיים, כגון כוח הפעולה הנשיאותי לבריאות וסביבה של ילדים בארה"ב [5] או ועדה בין-משרדית; מנגנוני מדיניות, כגון תכניות פעולה וקידום משותף של חקיקה; מנגנונים הנוגעים לתפקידים ולמומחים, למשל מומחי בריאות בסוכנות סביבה; מנגנונים לשיתוף פעולה במחקר ובנתונים, כגון תכנית המעקב לבריאות וסביבה הקיימת במדינות רבות בארה"ב, למשל בקליפורניה (California Environmental Health Tracking Program). קיימים גם אמצעים לא רשמיים, כגון הפורום המשותף של משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה שפעל בישראל בהצלחה מספר שנים. מנגנון נוסף להטמעת שיקולי סביבה במשרדי הממשלה הוא הכנסת מדענים לממשל, דוגמת תכנית ממשק של האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, המשבצת מדעני סביבה במשרדי הממשלה השונים.



שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה הוא אתגר גדול במדיניות ציבורית, אך חיוני ליצירת סביבה בריאה | צילום: יהודית גרעין-כל

דרך הפעולה המוצעת

התחום 'בריאות וסביבה' הוא נושא רחב ומורכב, שמצריך טיפול ברמות שונות ובאמצעים מרובים. עם זאת, שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה הרלוונטיים הוא הזדמנות לקידום מדיניות יעילה וישימה, שתשפר את איכות הסביבה ואת בריאות הציבור [11]. בישראל דרוש, קודם כל, תכנון אסטרטגי לקידום בריאות וסביבה במשרדי הממשלה, שיכלול קביעת סדר עדיפויות, תקצוב ותכנית עבודה. שנית, יש לקדם שיתוף נתונים בין המשרדים, וכן שקיפות והנגשה (כגון דפי המידע לציבור על מזהמים סביבתיים שפרסמו לאחרונה משרדי הבריאות והגנת הסביבה). כמו כן, יש למסד התייעצויות בין-משרדיות בתחומים מוגדרים במדיניות ובמחקר. מומלץ לבחון את תפקידם של משרד ראש הממשלה ושל משרד האוצר בתחום כמשרדים המתכללים בין האינטרסים של משרדי הממשלה השונים, כפי שנעשה למשל בארה"ב במקרה של כוח הפעולה הנשיאותי לבריאות וסביבה של ילדים.

באשר לנושאים ספציפיים בבריאות וסביבה, כגון המקרים של רישוי חומרי הדברה לחקלאות והיבטי תחבורה בחוק אוויר נקי שנבדקו במחקר, אין פתרון קסם לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה, ולא נוסחה לרמה הנדרשת של שיתוף הפעולה. לעתים דרוש שיתוף פעולה הדוק, ולעתים מספיקים תיאום וחלוקת סמכויות. יש לבחון כל נושא בין-משרדי לגופו, ולזהות את המנגנון המתאים לו. בהמשך, יש לבחון את המנגנון באורח תקופתי, כדי לוודא שהוא ממשיך לענות על הצרכים ולעדכן אותו. להלן מוצגים צעדים אופרטיביים בשני חקרי המקרה שהוצגו. יצירה, תחזוקה ועדכון של שיתופי פעולה בין-משרדיים הם משימות מורכבות למקבלי החלטות בעולם שמשרדי הממשלה בו מוגדרים לפי תחומים נפרדים, כגון בריאות, סביבה, תחבורה וחקלאות. למרות זאת, שיתופי פעולה כאלה יכולים לתרום משמעותית לקידום האינטרסים המשותפים של המשרדים השונים.



במדיניות בריאות וסביבה דרושה התייחסות מיוחדת לילדים, מאחר שהם פגיעים במיוחד לזיהום סביבתי | צילום: באדיבות ארכיון קיבוץ גן שמואל

המלצות מדיניות לקידום בריאות וסביבה בישראל

מחקר זה כלל פיתוח המלצות לקידום מדיניות בריאות וסביבה בישראל ברמה הבין-משרדית, והן מוצגות בטבלה 1. המלצות מתבססות על תכניות לאומיות לבריאות וסביבה בעולם, על ניתוח המקרה של ארה"ב שמופיע בדו"ח המלא, ועל הראיונות וניתוח המסמכים שבוצעו במהלך מחקר. נוסף על כך, המלצות בתחום חומרי הדברה נשענות על ההנחיה המחייבת האירופית (directive) לשימוש בר-קיימא בחומרי הדברה (EC/2009/128). חלק מהמלצות נוגעות לתחומים המוזכרים במחקר המלא אך לא במאמר זה.

טבלה 1. המלצות מדיניות לקידום בריאות וסביבה בישראל

חחום	המלצות	צעדים אופרטיביים
בריאות וסביבה ברמה הממשל	תכנון אסטרטגי	תכנית לאומית הכוללת את האסטרטגיה הרצויה לקידום בריאות וסביבה במשרדי הממשלה, תחומי התמקדות, מדדים להצלחה, תקצוב, הכשרה, מחקר, אכלוסיות בעדיפות גבוהה, כלי מדיניות להשגת יעדי התכנית
	שיתוף נתונים	שיתוף בין משרדי ממשלה בנתונים ובמאגרי מידע
	שקיפות והנגשה	הנגשה לציבור של עבודת המשרדים ושל מאגרי נתונים רלוונטיים של משרדים שונים בממשק משותף
	מיסוד התייעצויות בין משרדיות	למשל נציגות בוועדות העוסקות בעיצוב מדיניות ובמחקר
חומרי הדברה בחקלאות	פיתוח תכנית פעולה לשימוש בר-קיימא בחומרי הדברה	על בסיס ההנחיה המחייבת האירופית לשימוש בר-קיימא בחומרי הדברה, תוך התייעצות עם המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות ומשרד ההגנה
	שיפור המנגנון של הוועדה הבין-משרדית לשימוש חומרי הדברה	בחינה מחדשת של הרכב הוועדה, כולל איזון בין משרדי הממשלה ונציגי ציבור, קביעת מנגנון דיווח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר לוועדה על יישום המלצותיה, קביעת מסגרת לדיונים בשאלות אסטרטגיות ועקרוניות, קביעת מנגנון מוגדר ומחייב להערכה מחדשת של חומרים פעילים מאושרים, הערכה מחדשת של אופני שימוש מותרים, שקיפות והנגשה של פעילות הוועדה
	בחינת חלוקת הסמכויות באשר לחומרי הדברה	בחינה מחדשת של השאת הסמכות לרישוי חומרי הדברה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, בניגוד לרוב מדינות העולם המפותח שבהן הסמכויות הועברו למשרד להגנת הסביבה
היבטי החברה של חוק אוויר נקי	פיתוח מנגנון לשיתוף פעולה בין משרדי קידום תכניות אב לתחבורה	פיתוח מנגנון בין משרדי לצמצום זיהום אוויר מכלי רכב ולקידום תחבורה ציבורית ותחבורה פעילה
	הטמעת תכנית אב לתחבורה	למידה ממקרים של שיתוף פעולה בין משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה והרשות המקומית (למשל חיפה, ירושלים) והטמעת הלקחים בקידום תכניות אב בערים נוספות
	הטמעת לחי התכנית הלאומית לצמצום זיהום אוויר	מעקב אחר הטמעת התכנית הלאומית לצמצום זיהום אוויר, הכלולתיה וחסינותיה - גם בהיבט הבין-משרדי - ושיפורה

טבלה 1

המלצות מדיניות לקידום בריאות וסביבה בישראל

תודות

המחקר נערך במימון הקרן לבריאות וסביבה ובשיתוף פעולה עמה. תודתי לד"ר שרית בן-שמחון פלג על תרומתה ועל הערותיה המועילות.

מקורות

1. הקרן לבריאות וסביבה ומשרד הבריאות. 2014. בריאות וסביבה בישראל 2014. ירושלים: הקרן לבריאות וסביבה ומשרד הבריאות.
2. נגב מ. 2014. מדיניות בריאות וסביבה: היבטים בין-משרדיים. בי"ס לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטוק, אוניברסיטת תל-אביב.
3. 6 P. Joined-up government in the western world in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory* **14**(1): 103-138.
4. Berman T, Goldsmith R, Göen T, et al. 2013. Urinary concentrations of organophosphate pesticide metabolites in adults in Israel: Demographic and dietary predictors. *Environment International* **60**: 183-189.
5. Environmental Protection Agency. 2012. President's task force on environmental health risks and safety risks to children.
6. Frumkin H. 2010. Environmental health: From global to local. Vol 11. San Francisco: John Wiley & Sons.
7. Green J and Thorogood N. 2004. Qualitative methods for health research. Sage.
8. Jordan A and Lenschow A. 2008. Innovation in environmental policy?: Integrating the environment for sustainability. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
9. Kahlmeier S and Braun-Fahrlander C. 2014. Environmental health indicators in policy evaluation. *European Journal of Public Health* **14**(1): 101-104.
10. Kickbusch I and Buckett K. Implementing health in all policies: Adelaide 2010. Adelaide: Government of South Australia.
11. Negev M, Levine H, Davidovitch N, et al. 2012. Integration of health and environment through health impact assessment: Cases from three continents. *Environmental Research* **114**: 60-67.
12. Peters BG. 1998. Managing horizontal government: The politics of co-ordination. *Public Administration* **76**(2): 295-311.
13. World Health Organization. 1986. Ottawa charter for health promotion.
14. World Health Organization Regional Office for Europe, OECD. 2015. Economic cost of the health impact of air pollution in Europe: Clean air, health and wealth. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.