

אורן פרז

ראש התוכנית לרגולציה ומדיניות
סביבתית, אוניברסיטת בר-אילן

ציטוט מומלץ

פרז א. 2018. אכיפה מנהלית ודה-רגולציה – נסיגת ערכי הקיימות מהמדיניות הסביבתית העכשווית של מדינת ישראל. *אקולוגיה וסביבה* 9(2).

אכיפה מנהלית ודה-רגולציה – נסיגת ערכי הקיימות מהמדיניות הסביבתית העכשווית של מדינת ישראל

נקודת מבט

גיליון קיץ 2018 / כרך 9(2)

19 ביוני, 2018

לתגובת המשרד להגנת הסביבה

בעשור האחרון התרחשו מספר תהליכים בעולם הרגולציה (האסדרה) הסביבתית בישראל שמצביעים על כרסום במחויבות הממשלה לרעיון של פיתוח בר-קיימא (או קיימות). ברשימה זו אצביע בקצרה על שינויים אלה.

השינוי הראשון נוגע למעבר מאכיפה שמבוססת על כלים פליליים, לאכיפה שמבוססת בעיקרה על כלים מנהליים ועל הרתעה כלכלית באמצעות המנגנון של עיצומים כספיים. התפיסה שהנחתה את המשרד להגנת הסביבה בשינוי זה היא שעבירות סביבתיות הן עבירות רגולטוריות שאינן מצויות בליבת המשפט הפלילי, ולכן הטלת סנקציות בידי רשות מנהלית ולא בידי בית משפט מתאימה יותר לטיפול בהפרה שלהן. ההנחה היא שאכיפה מנהלית יעילה יותר מאכיפה פלילית בשל פשטות הפעלתה והיעדר הצורך בהליך פלילי מורכב^[1]. הוראות בדבר עיצומים כספיים מצויות כיום בשורה ארוכה של כ-25 חיקוקים סביבתיים (ובהם חוק אוויר נקי, חוק הפיקדון על מכלי משקה, החוק למניעת מפגעי אזבסט ואבק מזיק, חוק החומרים המסוכנים והחוק לסילוק ולמחזור של צמיגים). למרות זאת, לא ברור כלל שהמעבר לאכיפה מנהלית שיפר את יכולת ההרתעה של המשרד, וקיים חשש שהתעשייה תנצל את המהלך בדרכים שונות כדי להקטין את עלות האכיפה.

לצד השינוי בדפוס האכיפה ניתן להצביע על מגמה נוספת שמטילה ספק בדבר יעילות ההרתעה של הרפורמה במתווה האכיפה: אימוץ של מדיניות בדבר טיוב הרגולציה והפחתת הנטל הרגולטורי. אבן היסוד למדיניות זו הונחה בהחלטת ממשלה (מספר 2118, 22.10.2014) שחייבה את כל משרדי הממשלה להכין תוכנית חומש להפחתת הנטל הרגולטורי. מטרת התוכנית היא לגרום להפחתה של 25% בעלות הברוקרטית המצרפית של הרגולטורים הכלולים בה. אלמנט נוסף בתוכנית הוא להטיל על כל רגולטור בבואו לקבוע רגולציה חדשה, את החובה לבחון את הרגולציה המוצעת באמצעות הכלי של הערכת השפעות רגולציה (regulatory impact assessment). החלטה זו גובתה בהחלטה נוספת (מספר 1901, מיום 11.08.2016) שקבעה שורה של תמריצים למשרדי הממשלה, ובהם מתן עדיפות לעמידה בתוכנית להפחתת נטל רגולטורי: משרד שלא פרסם את התוכנית השנתית להפחתת הנטל הרגולטורי לא יגיש לאישורה של ועדת שרים לענייני חקיקה טיוטת חוק שעניינה רגולציה (תוקף החלטה עד שנת 2021). בהמשך להחלטת הממשלה 2118 פורסמו ב-2015 שני מדריכים ממשלתיים בדבר הערכת השפעות רגולציה והפחתת הנטל הרגולטורי^[3, 4]. המדיניות שתוארה לעיל אינה נשענת על תפיסה ניטרלית של רציונליות או קוהרנטיות. היא משקפת תפיסה אידיאולוגית כלכלית ניאו-שמרנית, שרואה בהתערבות ממשלתית בשוק החופשי דבר פסול בעיקרו, וברגולציה – נטל שראוי לצמצמו או להסירו כליל. המעבר מאכיפה פלילית לאכיפה מנהלית נראה, אם כן, כחלק מאותו מהלך על של דה-רגולציה וצמצום ההתערבות בשוק, שאינו נועד בהכרח לשרת את תכלית הרגולציה אלא ביקש להקטין את העלויות הכרוכות בהתערבות הממשלתית, כערך שעומד בפני עצמו ומנותק מיעדי ההתערבות.



האם המושג 'צמיחה ירוקה' מחליף את המושג 'פיתוח בר-קיימא'? ואם כן, מה משמעות ההחלפה?

מודל הקיימות מציע תפיסה חלופית, שמציבה חזון אינטגרטיבי של צמיחה ש"עונה על צורכי ההווה אך גם לוקחת בחשבון את האינטרסים של החברה בעתיד... לשמירה על הסביבה יש חלק מרכזי במדיניות זו"^[6]. במסגרת זו, רגולציה – יצירת כללים להגבלת השימוש במשאבים תוך הבנה שהשוק החופשי אינו מסוגל להסדיר את השימוש בהם באופן ראוי בגלל כשלי שוק שונים – אינה נטל, אלא מסגרת הכרחית לבנייה של חברה בת-קיימא. במקרה של ישראל – מדינה צפופה, עם משאבי טבע מצומצמים, וקצב צמיחה דמוגרפי וכלכלי מהגבוהים בעולם – רגולציה סביבתית היא הכרח. כאשר המונח 'טיוב רגולציה' משמש שם קוד להפחתה לא מושכלת של הרגולציה, הוא עלול לפגוע בצורה קשה בחוסן הלאומי של ישראל.

השינוי השלישי שמצטרף למגמה שתוארה לעיל נוגע להחלפת המושג של פיתוח בר-קיימא במושג צמיחה ירוקה. המונח הראשון עוגן בהחלטה ההיסטורית שקיבלה הממשלה בשנת 2003 (החלטה 246, 14.05.2003). למרות הזמן שחלף מאז, הרעיון של פיתוח בר-קיימא לא עוגן בחקיקה. בשנת 2011 החליטה הממשלה על "תוכנית לאומית לצמיחה ירוקה" (החלטה 3768, 23.10.2011). השינוי במינוחים – מ"פיתוח בר-קיימא" ל"צמיחה ירוקה" אינו מקרי, ומשקף את הנסיגה המתמשכת במחויבות לרעיון הקיימות. ביטוי בולט ביותר לנסיגה במעמד של מודל הקיימות (ואולי גם לנסיגה בכוחו היחסי של המשרד להגנת הסביבה) הוא החיבור שבין משרד זה למשרד הכלכלה והתעשייה בקידום הרעיון של "תוכנית לאומית לצמיחה ירוקה". כך מתואר חיבור זה באתר משרד הכלכלה: **"צמיחה ירוקה היא העתיד. ההבנה שעלינו לשלב יחדיו פיתוח כלכלי ופיתוח סביבתי – מאפשרת לשים מאחור שנים של חילוקי דעות ומאבקים, ולהוביל את המשק הישראלי יחד לתמונת עתיד אחרת...** המשרד להגנת הסביבה ומשרד הכלכלה שילבו ידיום כדי לגבש יחדיו מדיניות לאומית לצמיחה ירוקה. שיתוף פעולה אשר לפני מספר שנים היה נתפס כבלתי אפשרי, הפך למציאות"^[2]. המנוף הראשון לקידום צמיחה ירוקה שנזכר במסמך זה הוא "רישוי ירוק מאוחד" (one stop shop). זה כמובן אינו מפתיע – האינטרס המרכזי של התעשייה הוא להקטין את העלויות הכרוכות ברגולציה סביבתית. עיון בספר תוכניות העבודה של הממשלה^[5] מחזק את הרושם בדבר היחלשות התמיכה ברעיון של פיתוח בר-קיימא. רעיון זה אינו מקבל כלל ביטוי בסוגיות האסטרטגיות שחולשות על כלל פעילות הממשלה.

התמונה שמצטיירת ממכלול התהליכים שתוארו לעיל היא נסיגה במעמד הסביבה במערכת שמובילה את המדיניות והרגולציה בישראל. אומנם הסביבה כערך לא נעלמה – אולם האופן שערך זה מוטמע בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל מוכפף במידה משמעותית יותר לניחות כלכלי צר. חשיבה סביבתית מבקשת לתת ביטוי משמעותי יותר לטווח הארוך, לטבע כערך פנימי שאינו תלוי בדבר (אינטרניזי) ולא-יודאות שמשקפת את התנהגותן של מערכות אקולוגיות. משקלם של שיקולים אלה במערכת שמובילה כיום את התכנון והממשל בישראל הולך וקטן. תהליכים אלה מטילים ספק בדבר היכולת של המדינה להתמודד בצורה מושכלת עם האתגרים הסביבתיים שעומדים בפניה בשנים הבאות.

מאמר הדעה מבוסס על הרצאה בוועידה השנתית למדע ולסביבה, 20-21 ביוני 2018, במכון ויצמן למדע.

לא התרופפות, אלא אבולוציה רעיונית והרחבת מעגלי השפעה – תגובה

ד"ר אוהד קרני

מנהל תחום מדיניות רגולציה, המשרד להגנת הסביבה

במאמר הדעה מציג פרופ' פרז תמונה שלפיה התרופפה מחויבות ישראל לערכי הקיימות. אמירתו נשענת על שלושה טיעונים: השימוש באכיפה מנהלית, טיוב הרגולציה (האסדרה) הסביבתית והשימוש במונח צמיחה ירוקה. העובדות הפוכות: מהיכרות קרובה של המהלכים הללו, כמי שריכז את התוכנית הלאומית לצמיחה ירוקה ומוביל את תהליכי טיוב הרגולציה הסביבתית, אני סבור שהם מייצגים דווקא תהליך של אבולוציה רעיונית והרחבת מעגלי השפעה.

השימוש באכיפה מנהלית: הכנסתה של האכיפה המנהלית לארסנל כלי האכיפה מחזק את האכיפה והופך אותה לאדפטיבית יותר. אכיפה פלילית נותרה הכלי המרכזי כנגד עבירות חמורות. עם זאת, אכיפה מנהלית אפקטיבית יותר נגד עבירות במדרג חומרה נמוך, שבעבר לא נאכפו כלל או שאכיפתן הייתה מתמשכת על פני שנים ארוכות ומסתיימת בהסדר טיעון מקל. השימוש בכלי אכיפה מתקדמים אינו מסתיים כאן. באחרונה הגישה רשות הטבע והגנים, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, תביעה ייצוגית תקדימית על זיהום נחל אשלים בסכום של 400 מיליון ש"ח. תביעה זו, שבאה לצד חקירה פלילית, היא דוגמה לעליית מדרגה באכיפה הסביבתית.

טיוב הרגולציה: בניגוד לאמור, המהלך הממשלתי לטיוב הרגולציה אינו מתפשר על תכלית הרגולציה, אלא בא לייעל אותה. למשל, טיוב הרגולציה על פסולת מסוכנת סייע באימוץ היררכיית הטיפול בפסולת, בעוד שבעבר ברירת המחדל לטיפול בפסולת מסוכנת הייתה הטמנה. גם המעבר המוצע לרישוי סביבתי משולב נעשה בהתבסס על התקנים המתקדמים של האיחוד האירופי, וסייע בהפחתת פליטות ובהפחתת הנטל הבריורקטי מהמשרד ומהתעשייה.

צמיחה ירוקה: לבסוף, הטענה נגד השימוש במונח "צמיחה ירוקה" בהקשר לשיתוף פעולה עם משרד הכלכלה היא טהרנית. המינוח התפתח כדי לתאר רעיונות חדשים ולהרחיב את החשיבה בתחום. הדגש על חיבור בין סביבה לכלכלה מאפשר לצרף לשיח גורמים שבעבר לא היו חלק ממנו. כיום מובן לאלה שבעבר ראו בקיימות ובסביבה נושא השמור רק לחוג המצומצם של מחבקי עצים, שלא ניתן להתעלם עוד מנושא חשוב זה.

מקורות

1. הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019 (11 בפברואר 2018, פרק י"ב עמ' 583 [1196]), "יתרונה של האכיפה המנהלית, לעומת האכיפה הפלילית, טמון ביעילות הפעלתה, המאפשרת תגובה מהירה להפרה ומסייעת בכך להחזיר את המפוקח למשטר ציולי".
2. משרד הכלכלה והתעשייה. תוכנית צמיחה ירוקה.
3. משרד ראש הממשלה. 2015. מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי – הנחיות לניהול תהליך העבודה. ירושלים.
4. משרד ראש הממשלה. 2015. מדריך ממשלתי – הערכת השפעות רגולציה – מדריך RIA. ירושלים.
5. משרד ראש הממשלה. 2018. ספר תכניות העבודה לשנת 2018.
6. עמ"ם 9654/06. 2008. החברה להגנת הטבע ואחרים נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואחרים.

