

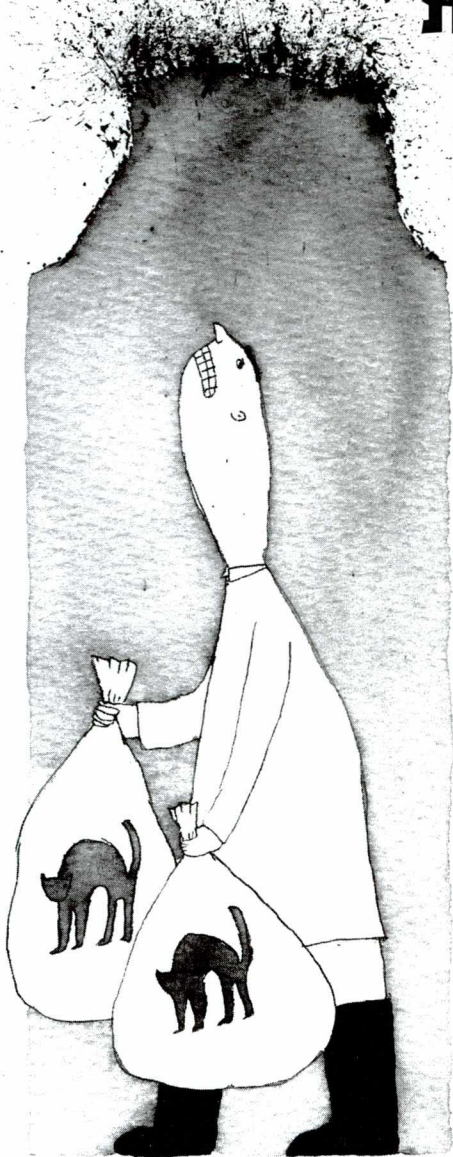
עופר אריאן

הפחלוקת בין הרשויות בישראל על הטיפול בפסולת המוצקה

פבוא

לאורך שנים ארוכות נמנעו רשויות השלטון בישראל מלהכיר באחריותן לטיפול בפסולת המוצקה. בשנים הראשונות, סמוך לקום המדינה, הייתה ההתעלמות מהנושא קשורה בעיקר לחוסר העניין שגילו השלטונות ולקושי בהבנת חשיבותו, בין אם זו נוגעת למשמעות האלקטורלית הפוטנציאלית ובין אם למשמעות הכלכלית-לאומית שיש לנושאים הקשורים בו. במשך הזמן, הוצדק חוסר המעש של משרדי הממשלה בנושא זה בחשש מפני המחויבות התקציבית שיכולה להיות לו, וברצון להעביר את הטיפול בו לאחריותן הבלעדית של הרשויות המקומיות.

הפתרון הזמני והחלקי שיזמה עיריית תל-אביב-יפו לטיפול בפסולת שבשטח שיפוטה, סייע לממשלות בישראל להימנע במשך שנים רבות ממצייאת פתרון כולל. מעמדה של תל-אביב-יפו כמטרופולין לאומי הפך את דרכי התמודדותה עם בעיות הפסולת המוצקה לכאלו הקובעות נורמות התייחסות כלל לאומיות. לכן, היה ברור לכל הנוגעים בדבר, כי כל פתרון שיימצא לבעיית הפסולת המוצקה בתל-אביב-יפו, יחייב את הממשלה לנהוג באופן דומה גם עם הרשויות אחרות, ולהקצות להן תקציבים בהתאם (ראיון עם אלכס נוימן מאגף התקציבים באוצר, 1995).



ממשלות ישראל נמנעו אפוא במכוון מהקצבת תקציבים מתאימים לפתרון הבעיה ומהחלטה על מדיניות כוללת לטיפול בה. ניגוד העניינים הבסיסי בין הרשויות המקומיות שדרשו מהממשלה לשאת בעלויות הטיפול בפסולת המוצקה, לבין הממשלה שרצתה שהרשויות המקומיות יטפלו בבעיה ויגבו את הכספים לכך, מנע מציאת פתרון כולל.

היעדר ההכרעה של הממשלות השונות בעניין זה הציב את הרשויות המקומיות בעמדה נחותה. מיום הקמתו "הזמנית" של אתר חירייה, כאתר לקבורת הפסולת המוצקה של גוש דן, ועד להחלטה האחרונה של ממשלת ישראל על סגירתו (1998), היה זה נושא שאנשים שונים בעלי אינטרסים שונים היו מעורבים בו, קבעו דרכי פעולה וחסמו יוזמות לפתרון הבעיה במקומות אחרים.¹ עד כניסתו של השר יוסי שריד למשרד לאיכות הסביבה (1992), לא היה ולו גורם אחד שקיבל עליו את האחריות לטפל בסוגיה זו על שלל היבטיה. השינויים התכופים במה שנחשב לעמדה של השלטון והפיצול בעמדות של גורמים שהיו אמורים לעבוד בשיתוף פעולה, אפיינו את המצב.

למרות כל אלה, הקושי במציאת פתרון לאתר חירייה לא היה נעוץ דווקא בהיעדר יכולת להקציב תקציבים לאומיים הולמים, או באי-הסכמה על אפשרויות המיחזור והשרפה של הפסולת המוצקה של אזור גוש דן, ואפילו לא בוויכוח האם אפשר להמשיך ולקבור בחירייה מבלי לגרום נזקים סביבתיים. הקושי במציאת פתרון היה נעוץ במאבקים אינטרסנטיים בין הרשויות השונות, ותוצאתו נגזרת ממקבילית הכוחות הפוליטיים המעורבים בסוגיה של הפסולת המוצקה.

הקפתו של אתר חירייה

האחריות לאיסוף האשפה ולקבורתה מוטלת בישראל על הרשות המקומית. הממשלה אחראית להעמדת השטח המתאים, למתקני הקבורה, לקביעת תקנים ולאכיפה. בשל עיכובים במשך השנים בהסדרת הטיפול באשפה, נוצרה אי-בהירות באשר לחלוקת נטל העלויות בין הממשלה לרשויות המקומיות בכל הנוגע לפסולת המוצקה. עד היום נהוג שהרשות המקומית היא שאוספת את האשפה, מביאה אותה למתקן המורשה, המופעל על ידי קבלן של העירייה, וקוברת את האשפה. הרשות המקומית פונה לממשלה כדי לקבל תקציבים מיוחדים הקשורים בהפעלת אתרי הקבורה. אתרים אלה, רובם ככולם, פועלים ללא קבלת היתר מוועדת התכנון הארצית. ההכנסות בגין הפעלת אתר הקבורה מגיעות, בסופו של דבר, לרשות המקומית באמצעות הקבלן שמפעיל אותו.

עד תחילת שנות התשעים, שבהן אושרה תמ"א 16 – תכנית המתאר הארצית למטמינות (זהו השם המקצועי של האתרים לקבורתה של פסולת מוצקה) – לא הייתה מעורבות של המערכת השלטונית המרכזית בבעיה, וכל 1300 המטמינות שפעלו היו לא-רשמיות. כמה מהן קיבלו את אישורן של הרשויות המקומיות, ואחרות הוקמו ללא ידיעתן ביוזמת התושבים או על רקע של צורך מקומי-זמני. החל מ-1973 ישנה תמיכה תקציבית מוגבלת באמצעות משרד הפנים בקידום מטרות סביבתיות. היא נתונה להחלטתו של מנכ"ל המשרד, אינה אחידה ונשענת, בעיקר, על המלצות אנשי השירות לאיכות הסביבה. משרד האוצר משתדל לצמצם ככל שניתן יוזמות להגדלת חלקו של תקציב המדינה במימון הטיפול בפסולת המוצקה.

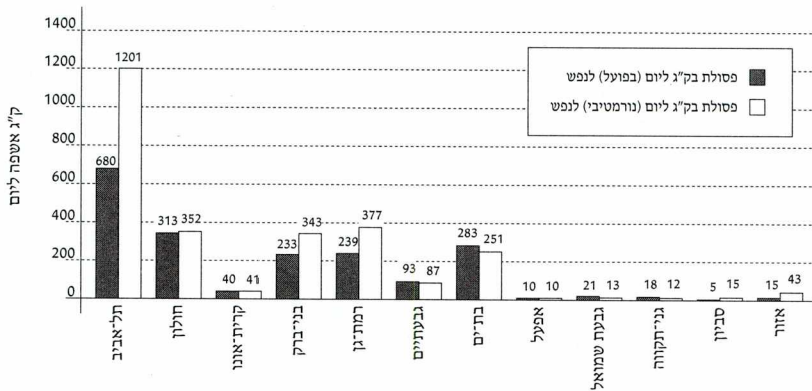
ב-30 ביוני 1952 חתמה עיריית תל-אביב-יפו על הסכם עם חברת "דשנים אורגניים בע"מ" להפעלת "מפעל האשפה", שלימים נודע כאתר חירייה. שטח האתר היה, ונותר לאורך שנים, מחוץ לתחום השיפוט של עיריית תל-אביב-יפו. ההחלטה על הקמת האתר התקבלה כפתרון זמני, ובעיריית תל-אביב-יפו האמינו כי הוא אינו עתידי לשמש ככזה לאורך זמן. באותה תקופה לא הייתה בישראל תכנית מתאר ארצית למטמינות

פוליטיקה המחלוקת בין הרשויות בישראל על הטיפול בפסולת המוצקה

ולא התקיים כל טיפול שלטוני מרכזי בנושאים הללו. כל עוד הוטל על עיריית תל-אביב-יפו לממן לבדה את הטיפול בפסולת, נתפס חירייה כאתר מוצלח לקבורת אשפה, זאת בשל קרבתו הגאוגרפית לעיר תל-אביב וריחוקו משכונות מגורים. באופן טבעי ביותר, ביקשה העירייה להעמיד לבעיה פתרון זמין, זול וקל לתפעול. אתר קבורת האשפה המרכזי של גוש דן הוקם אפוא "באופן זמני" ב-1952, ושימש לקבורת כ-60% מכלל תוצרי האשפה של ישראל מאז ועד לאמצע 1998.

בתרשים "כמויות פסולת יומיות" מצוינים נתונים הנוגעים להיקפי הפסולת שבהם מדובר. העיון בו יכול להבהיר את הקושי המבצעי והמנהלי המוטל על מערכת עירונית הנדרשת לטפל בהיקפים גדולים כל כך של פסולת מדי יום ביומו ולאורך שנים רבות. אך בשעה שהרשות המקומית נדרשת לבחון אפשרויות אחרות בנוסף לאפשרות הקיימת, על השלטון המרכזי לשקול היבטים כלליים יותר הנוגעים לשיקולים ארוכי טווח והיקף, דוגמת ערכם הכלכלי של משאבי טבע מתכלים.

תרשים 1. כמויות פסולת יומיות*



*מקור: רפרנט המשרד לאיכות הסביבה, משרד האוצר-אגף תקציבים, 1995. הנתונים מתייחסים לשנת 1994

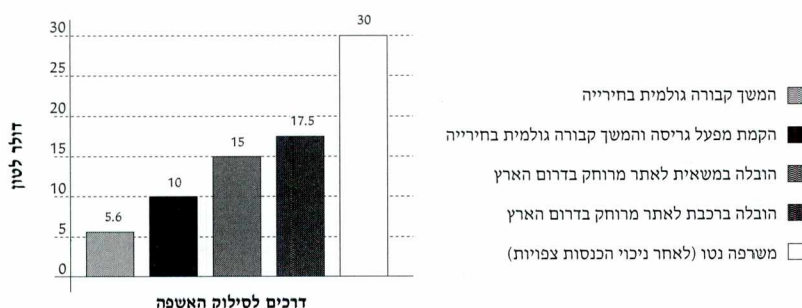
עם התפתחות הדמוגרפיה של גוש דן והתפרסותו בין השאר גם לכיוון חירייה, התברר כי מיקומו של האתר יפגע באפשרויות הפיתוח העתידי של תל-אביב-יפו. 3000 דונם הקרקע שנתפסו לצורך פעולת הקבורה הפכו חיוניים יותר ויותר.

ב-28 במארס 1973 החליטה ממשלת ישראל להקים במשרד ראש הממשלה "שירות לשמירת איכות הסביבה". החלטה שנחשבה כ"נקודת מפנה בהתייחסותה של המערכת הישראלית לבעיות איכות הסביבה" (דו"ח מס' 1 לאיכות הסביבה, 1974). סמוך להקמתו פעל השירות לאיכות הסביבה לצמצם את נזקיו של אתר חירייה כמפגע תברואתי. הפעולה נעשתה בשלושה מישורים שונים: האחד - ניסיון לצמצם את כמות האשפה הנטמנת; השני - שיפור שיטות הקבורה באתר; השלישי - הקמת מערך הפרדה ומיחזור. כל זאת, עדיין במסגרת הרצון להמשיך ולהפעיל את אתר הקבורה בחירייה. לקראת סוף 1974 התעורר ויכוח "מקצועי" בין כל הגורמים המעורבים בנושא על השאלה איך לטפל בפסולת המוצקה בכלל ובמפעעים התברואתיים הקשורים בחירייה בפרט. האם עדיפה שיטת הקבורה על פני שרפה או מיחזור? אם קבורה - באיזו שיטה ואיפה? ומי צריך לשאת בעלויות הקשורות בטיפול באשפה?

פוליטיקה המחלוקת בין הרשויות בישראל על הטיפול בפסולת המוצקה

התרשים "ריכוז עלויות סילוק אשפה" ממחיש את הבדלי העלויות שבין שיטות הטיפול האפשריות בפסולת המוצקה. קבורתו הגולמית של טון אשפה בחירייה עלתה לעיריית תל-אביב-יפו רק 5.6 דולר לעומת 30 דולר שהיו נדרשים לשרפתה של אותה כמות. יתרה מזאת, את קבורת האשפה בחירייה מימנה העירייה מתקציבה, משום שכל אחד מהפתרונות האפשריים האחרים היה כרוך בעלות כספית גבוהה הדורשת הקצבה ממשלתית. זו דוגמה ליחסים סבוכים ולאינטרסים מנוגדים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות בנושאים של איכות הסביבה.

תרשים 2. ריכוז עלויות סילוק אשפה*



*המקור: דו"ח איגוד ערים גוש דן

בשנת 1973 דאה ראש העירייה החדש של תל-אביב-יפו, שלמה להט, בהמשך קבורת האשפה במתכונת הקיימת מפגע בלתי נסבל. הוא רצה שהמצב ישתנה בתוך זמן קצר והתחייב במועצת העירייה להעביר את חירייה למקום אחר (הודעת ראש עיריית תל-אביב-יפו למועצת העיר, פרוטוקול מה-28 במארס 1973). בינתיים, חיפשה העירייה דרכים להקל על מצוקת התושבים ממפגעי הריח והיתושים. היא החליטה לרכוש מכונה לגריסת אשפה שמאפשרת את מיון הפסולת. את האשפה הרקבובית תכנן שלמה להט לשרוף. באופן לא צפוי, ואולי אף אירוני, נתקל להט בהתנגדות ליוזמתו דווקא מצד אנשי השירות לאיכות הסביבה. אלה ביקשו לאכוף על העירייה את רכישתה של מכונת גריסה "סלקטיבית" במקומה של המכונה "הלא-סלקטיבית". הוויכוח עיכב קבלת כל החלטה הנוגעת לשינוי הסטטוס הטיפולי בפסולת, והשלכת הפסולת נמשכה כבימים ימימה. נוכח התפתחות זו פנה איגוד ערים אזור דן (לתברואה) בבקשה להרחיב את שטח האתר ב-100 דונם נוספים (פרוטוקול ישיבה בלשכת שר הפנים, 22 באוגוסט 1973). הבקשה נומקה כ"צורך זמני הקשור בהיעדר מקום קבורה". מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות ומשרד הפנים החליטו להיענות לבקשה וקבעו ש"קבורה לא הולמת היא מפגע סניטרי-סביבתי לא פחות חמור מכל מפגע נלווה אחר..." (שם). במקביל לקבלת אישור ההרחבה מהרשויות הממלכתיות חזר ראש עיריית תל-אביב-יפו והודיע על כוונתו להעביר את חירייה לאתר אחר). בשנים 1974-1975 חשבו בשירות לאיכות הסביבה כי לפסולת יש ערך כלכלי המחייב מציאת פתרונות להקטנת הכמויות הנקברות. מדובר, כזכור, בשיאו של משבר האנרגיה העולמי. הערכה כלכלית טענה שהמיחזור יחסוך למשק הלאומי כ-100 מיליון דולר בשנה. מאותה סיבה הם התנגדו לשרפה וביקשו להקים מערך הפרדה יקר ומשוכלל. בה בעת, הפצירו אנשי השירות לאיכות הסביבה בראש עיריית תל-אביב-יפו להמשיך ולהפעיל את חירייה במתכונת הקיימת עד למציאת פתרון חלופי.

שיקולים של התפתחות העיר והמטרדים המזומנים מהאתר המריצו את העירייה לפעול להעברתו. יחד עם זאת, היא ביקשה שהממשלה תישא בחלק מהעלויות הכלכליות הכרוכות בכך ופעלה לשימור הקיים בהיעדר החלטה תקציבית ברורה. עמדת הגופים הממשלתיים והציבוריים לא המריצה את האוצר להקצות כספים לטיפול במפגעים סביבתיים. מדיניותו הכללית לא השתנתה והוא המשיך לראות ברשויות המקומיות את האחראיות הבלעדיות לטיפול בנושא. איגוד ערים גוש דן, שקיבל עליו להקים את תחנת המעבר (במסגרת התנאי לקבל אישור להרחבה), לא עמד בהבטחתו, ונמנע מלהקים את התחנה. אך הדבר לא מנע ממנו מלדרוש משרי האוצר, הפנים והבריאות לקבל סיוע ממשלתי לכך (מכתב איגוד ערים לשרי האוצר, הפנים והבריאות, 27 בינואר 1977).

בהיעדר פתרונות חלופיים, ומתוך אין-אונות שלטונית, ובניגוד גמור להחלטות מקצועיות ועקרוניות קודמות, המליצו אנשי השירות לאיכות הסביבה בפני אגף התקציבים באוצר להעמיד לרשות מפעלי האתר תקציבים נוספים על אף החריגה מתנאי ההפעלה. להמלצה הצטרפו, אם כי בקול ענות חלושה, אנשי משרד הפנים. לאחר היסוסים החליט האוצר על מתן הסיוע. הוא עשה זאת על בסיס חישוב כלכלי פשוט. קבורת האשפה בחירייה נשארה הפתרון הזמין, הנוח והזול מבחינת נקודת הראות הלאומית – ולפיכך גם הפתרון המועדף על משרד האוצר. ואכן, לקראת סוף חודש אוגוסט באותה שנה (1976) החליטו שרי הבריאות והפנים, בפורום רחב משתתפים, על הגדלת האתר בעוד 50 דונם על ידי הטיית ערוץ נחל שפירי, ועל השגת המימון המתאים להקמת תחנת המעבר ומפעל הפרדה.

תכנית פתאר ארצית ופאבקים פוניציפליים

כשנה וחצי לאחר החלטת שרי הפנים והבריאות, וכשנה לאחר ההסכמה בין מנכ"ל משרד הפנים למנכ"ל משרד הבריאות שיש למצוא אתר חלופי, אפילו זמני, לחירייה, אישרה בסוף יולי 1979 המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הקמת אתר חלופי באזור הצפוני של אשדוד. ההחלטה התקבלה על אף ההתנגדויות של מקורות, משרד הבריאות והרשויות המקומיות, וללא מתן הזדמנות לנציגי השלטון המקומי לשנותה. כצפוי, פתחה עיריית אשדוד במאבק ציבורי נגד ההחלטה, ואיימה בפנייה לערכאות משפטיות. המאבק הציבורי שכנע את מנכ"ל משרד הפנים לפתוח לדיון מחודש את הכרעת המועצה הארצית לתכנון (דצמבר 1979). בעקבות זאת החליטה הוועדה להשהות את העברת האתר עד לגיבושה של תמ"א 16.

השנים עברו וההחלטות להפסיק את הקבורה בחירייה היו כלא היו. חוסר המעש של השלטונות הביא להתפתחויות הבאות:

1. הוועדה לקרקע חקלאית ומינהל מקרקעי ישראל הצטרפו למתנגדים לתכנית המתאר הארצית.
2. פיתוח בלתי מבוקר של חירייה.
3. איגוד ערים גוש דן המשיך להציג את מחדלי טיפולו באתר כבעיה של הממשלה, ויחד עם זאת קידם את רוחו הכלכליים ממנו (דו"ח מבקר המדינה לשנים 1977-1978).

במהלך 1983 התפתח ריב סמכויות בין משרדי הפנים והבריאות, עימות בין הרשויות המקומיות למשרד הפנים ומחלוקת קשה בין ועדות התכנון המחוזיות למועצה הארצית לתכנון. התמונה הכללית המצטיירת היא כי אין יד מכוונת וכי אין כתובת מרכזית לקידום הטיפול בפסולת המוצקה. הוויכוח בין ועדות התכנון המחוזיות למועצה הארצית לתכנון קשור למבנה חוק התכנון והבנייה ולהחלטת שרי הפנים שלא להפעיל סמכות וטו המצויה בידם על פי חוק. מנכ"ל משרד הפנים קבע ש"האחריות לטיפול בפסולת גוש דן היא על

איגוד הערים... על משרד הפנים מוטלת החובה לסייע לאיגוד בפתרון הבעיה" (מכתב מנכ"ל משרד הפנים, 19 ביוני 1983).

לקראת סוף 1983 עדיין קברו אשפה באתר חירייה: אין פעולות מיחזור, אין שרפה, אין טיפול של ממש במפגעי סביבה (מים, ריחות, ציפורים). כל זאת, למרות החלטות הממשלה על סגירת האתר והעמדת תקציבי מדינה לבנייה של מתקני עזר לטיפול בפסולת. תכנית המתאר הארצית לא יושמה, והגורם שהפעיל את האתר, והיה לו אינטרס ברור שהמצב לא ישתנה, הודיע לנציב המים כי הטענות על זיהום מי-תהום מוגזמות. בסוף 1985 העריכו במשרד הפנים ש"יעברו מספר חודשים עד להוצאת מכרז למיחזור אשפה בתל אביב-יפו", והחליטו "לבדוק אפשרות לאלטרנטיבה נוספת – משרפה לאשפה, לאתר שטח למשרפה באזור תל אביב-יפו ולבדוק ערך הסך של האשפה באזור" (מכתב מנכ"ל משרד הפנים לנציב המים, דצמבר 1985). במקביל פנה מנכ"ל משרד הפנים אל מנכ"ל משרד החקלאות וביקשו להמליץ לשר "להקצות קרקע למפעלים ומתקנים המיועדים למיחזור פסולת מוצקה" (מכתב מנכ"ל משרד הפנים אל מנכ"ל משרד החקלאות, דצמבר 1985). בה בעת פנה איגוד ערים גוש דן למשרד הפנים וביקש לאשר הרחבה נוספת של אתר הקבורה על ידי הטיית אפיקי האיילון והגבהת ערוציו. דו"ח מבקר המדינה משנת 1991 מציין ש"עד אז נפתרה בעיית סילוק הפסולת של שליש מאוכלוסיית המדינה בלבד, לא הסתיים התכנון המפורט לכל אזורי הארץ לסילוק וטיפול בפסולת המוצקה, לא בוצעו ההוראות לסגירת מטמינות פעילות, לא נעשתה בחינה מקיפה ועדכנית של כדאיות שרפת פסולת מוצקה לשם הפקת אנרגיה" (דו"ח שנתי מס' 42).

כדאי לציין, ששר הפנים היה יכול לאכוף את אישור האתרים מתוקף סמכותו החוקית באמצעות מועצת התכנון הארצית, אך הוא נמנע מלעשות כן. ב-6 ביוני 1993 החליטה הממשלה על "תכנית חירום" המבוססת על הפעלת ארבעה אתרי הטמנה – עברון, אשדוד, טליה ודודאים; היא גם החליטה על סגירתו ועל שיקומו של אתר חירייה עד סוף שנת 1995. ארבעת האתרים הללו שימשו כאתרי קבורה של פסולת עוד קודם אימוץ תכנית החירום. ההחלטה הפכה אותם מאתרים לא מורשים לאתרים ארציים מוסדרים, ונקבעו כללים מחמירים להפעלתם. אך לצד כל אלה המשיכה פעולת הקבורה בחירייה.

איגוד ערים גוש דן, שעתיד היה להיפגע כלכלית מכל החלטה על שינוי סדרי הטיפול באשפה של גוש דן, ביקש להבטיח כי חלקו לא ייגרע, ודרש מהממשלה שתתחייב לתת לו עדיפות בהפעלת האתר החלופי לחירייה. שר האוצר דחה את הדרישה.

על אף החלטות חוזרות ונשנות שחייבו את איגוד ערים גוש דן להקים תחנה, לא הוקמה תחנה כזאת. החלטתה של ממשלת רבין לסגור את האתר עד סוף שנת 1995 העלתה את הנושא לדיון מחודש (החלטת ממשלה מס' 1349, 6 ביוני 1993). שינוי המדיניות, שעליה הכריז השר רפאל איתן ב-1996, ביטלה את ההחלטה הקודמת, והאתר המשיך להתרחב בהיעדר כל מתקני מיון או טיפול מתקדמים. השר איתן שב ושינה את החלטתו בתחילת 1998. הוא החליט לאמץ את החלטת ממשלת רבין ולהעביר את הפסולת לאתרים בנגב (נכון לפרסום הדברים – חלק מהקבורה נעשית באתר שבאשדוד, חלק מועבר לאתר "זמני" בנגב וחלק ממשיך להיקבר באתר חירייה. איגוד הערים התחייב להקים בקרוב "תחנת מעבר" וביקש ארכה נוספת למועד הסגירה הסופי של חירייה).

מכל האמור עד כה עולות שתי טענות עיקריות: האחת, בנושא היו מעורבים, מאז ומתמיד, גורמים רבים מרמות שלטוניות שונות; השנייה, התמודדות עם הבעיה כרוכה בהתנגשות בין אינטרסים מוסדיים-מבניים, פוליטיים ואישיים רבים. היא גם מבליטה את הקושי הנלווה לגיבוש עמדה שלטונית אחידה בסוגיות שחוצות קווי סמכות ומינהל ביורוקרטיים. התהפוכות שחלו במשך הזמן בעמדות השונות מעידות גם הן שזו סוגיה בעייתית מאוד (סיכום השינויים בעמדותיהם של הרשויות השונות בנושא אתר חירייה מוצג 2 נספח 1).

חוק, ביורוקרטיה ותועלת פוליטית

אפשר שאת ההסבר העיקרי לטיפול הכושל בבעיה יש לתלות בבעיות החוקיות, הפרוצדורליות והביורוקרטיות שהיו כרוכות באישורה של תכנית המתאר הארצית למטמינות (תמ"א 16). ואמנם עברו שנים רבות עד שגובשה תכנית המתאר הארצית, וחלפו עוד כמה שנים עד שהממשלה אישרה אותה ב־1989. ב־1991 הוחלט להוסיף עוד חמישה אתרי קבורה, אך עד סוף 1993 לא הושלמו הליכי האישור לאף אחד מהאתרים הכלולים בתכנית הארצית ובכלל זה גם לא לאתר החלופי לחירייה. אפשר לשאול אפוא מה היה המניע העיקרי לעיכוב זה? האם המצב החוקי הקיים מנע כל אפשרות הכרעה? האם מתכונתו של חוק התכנון והבנייה אפשרה לגורמים שונים "לעכב" תכניות מתאר ולמנוע מהממשלה לממש את החלטותיה? האם בעיות "שלטוניות" מנעו מהגורמים המעורבים לאכוף את קידום תכניות המתאר? האם המצב הפוליטי והשלטוני – חלוקת העוצמה והסמכויות – שללו את האפשרות לשינוי החוק בהתאם לצרכים, או שמא אי־גיבושה של מדיניות לאומית הוא שמסביר את העיכוב המתמשך?

לפי החוק בישראל, כל עוד לא הובאה לדיון תכנית מתאר ארצית, הנסמכת על תכניות מתאר אזוריות, אין באפשרותה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לקיים דיונים עקרוניים ולהכריע מנקודת ראות לאומית. מצב הדברים מחייב אותה לעסוק בשאלות מקומיות, בסכסוכים ובאי־הסכמות אזוריות. אך, כאמור, הבעיה אינה בחוק דווקא. החוק מסמך את שר הפנים, העומד בראש המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, למנות גורם שיכין תכניות מתאר. שרי הפנים היו יכולים, לו רצו, לאלץ את ועדות התכנון לקיים דיון בתכנית מתאר ארצית ולא בשאלות מקומיות. לו היו שרי הפנים מנצלים סמכותם זו, לא הייתה המועצה נאלצת לדון שוב ושוב בשאלות המקומיות, תכנית המתאר הארצית הייתה מוגשת שנים רבות קודם לכן והאתרים שנזכרו בה היו זוכים לאישור הוועדות המקומיות והאזוריות.

נראה כי לאורך שנים שירתה היעדרה של מדיניות ממשלתית ברורה בנושא את השרים שהיו מופקדים על מציאת פתרון. לו טשטוש גבולות האחריות בין הגורמים השונים אפשר לשרי הפנים השונים לתמרן ביניהם ולצבור כוח שלטוני באותה עת. מצב זה יצר הזדמנויות לתלות תקציבית ולהעברת כספים בהיקפים ובצינורות הקשים לביקורת. הוא גם שימש כר פורה לבניית מעוזי כוח מקומיים ולקבלת תמיכה מפעילים פוליטיים הפזורים באזורים רחוקים מהמרכז. הוא עודד יחסי "תן וקח" שתגמלו בצורה נדיבה פעילויות הקרובות ללבם של השרים הממונים. כל אלה כמעט ללא סיכון פוליטי. הציבור הרחב אינו יודע שלשר הפנים יש סמכות מיוחדת בנושא הזה. במועצה לתכנון יש נציגות נרחבת של שרים, וקל לטעות ולחשוב כי הם נושאים באחריות שווה לכשל השלטוני. כאמור לעיל, האחריות לאיסוף האשפה ולקבורתה מוטלת על הרשות המקומית. הממשלה אחראית להקצאת השטח המתאים למתקני הקבורה, לקביעת תקנים ולאכיפה. בשל עיכובים שנמשכו שנים רבות בהסדרת הטיפול באשפה, נוצרה אי־בהירות באשר לחלוקת נטל העלויות בין הממשלה לרשויות המקומיות בכל הנוגע לפסולת המוצקה.

נוהל קבורת האשפה, הנהוג, כאמור, מזה ארבעים שנה, הוא שהרשות המקומית אוספת את האשפה ומביאה אותה למתקן מורשה. הרשות המקומית פונה לממשלה כדי לקבל תקציבים מיוחדים לצורך הפעלת אתרי הקבורה, אך ההכנסות בגין הפעלת אתר הקבורה מגיעות בסופו של דבר לרשות המקומית. היקפן של אלה הוא בגדר סוד כמוס. אפילו משרד האוצר, שמממן חלק ניכר מפעילות הקבורה, אינו מקבל נתונים שמאפשרים אמדן בלתי־תלוי של הסכום שבו מדובר (ראיון עם רפרנט האוצר, 1995). מקור נוסף להזרמת תקציבים ממשלתיים הוא "מענק האיזון" שמעביר משרד הפנים לרשויות מקומיות שתקציבן גירעוני (הממשלה משתתפת בתקציבי הרשויות המקומיות ו"משלימה" מתקציבה את הפער שבין תקבוליה העצמיים של הרשות ותקציבה המאושר). ישנן כאלה המקבלות סכומים גדולים מאוד (כמו עיריית בני־ברק בעשור האחרון) ואחרות שאינן נהנות מתמיכה זו כלל ועיקר (למשל, אשדוד). אצל קצתן ההוצאה לטיפול באשפה

משמעותית, ואצל אחרות זניחה. לפי נתוני המשרד לאיכות הסביבה ומשרד האוצר, יש פערים גדולים בין הרשויות המקומיות בעלויות של איסוף אשפה וקבורתה. למשל, בשנת 1995 קיבלה עיריית קריית-אנוו 7 מיליון ש"ח, עיריית בני-ברק קיבלה 30 מיליון ש"ח, גבעת שמואל – 5.5 מיליון ש"ח, גני תקווה – 8.3 מיליון ואזור – 7.4 מיליון (לפי נתוני אגף תקציבים, משרד האוצר).

על אף שהממשלה היא שממנת את פינוי האשפה ואת קבורתה, אין במדינת ישראל ולו גורם אחד היכול לומר מהו גודל התקציב של מדינת ישראל לנושא. יתרה מכך, התמיכה השלטונית בעניין זה אינה מעוגנת בקריטריונים ברורים ואינה נתונה לפיקוח. יש רשויות שנהנות מתמיכה תקציבית ניכרת, וישנן אחרות שאינן מקבלות דבר. אלה ממנות את כל הטיפול באשפה מתקציבן העצמי ועל-חשבון הקטנת ההכנסה הפנויה של הציבור הגר באזורן. יש בכך כדי לפגוע בשוויון בפני החוק. יתרה מזאת, הרשויות היעילות, שמקפידות על תקצוב התואם את הכנסתן, נושאות לבדן בהוצאות פינוי האשפה, ואילו אלה שאינן כאלה, מתוגמלות בתקציבים ממשלתיים נאים על אף שהן פועלות מחוץ למסגרת חוק הרשויות המקומיות (לפי אגף התקציבים, משרד האוצר).

כאשר תוצא לפועל תכניתה של הממשלה להאצת פתיחתם של אתרי קבורה מוסדרים (בהתאם לתמ"א 16), תיפסק לאלתר העברת התקציבים במתכונת הזאת. בהחלטה מ-1998 התחייבה הממשלה להקצות 95 מיליון שקלים לשנה כתקציב קבוע, והקצתה עוד 100 מיליון שקלים שיוצאו בהתאם לכמויות האשפה ולמחירי ההובלה, כדי לסבסד את עלות הובלת האשפה של גוש דן מאזור המרכז לאתר מרוחק. ראשי משרד האוצר, כמו גם ראשי הרשויות המקומיות, ידעו שסכומים אלה אינם מספיקים כדי לכסות את תוספת העלויות הכרוכות בשינוע האשפה אל מרחבי הנגב וכי העול הכספי יהיה כרוך בגביית מסים נוספים מהתושבים. הממשלה מצדה ביקשה לבנות מנגנון שיעודד את הרשויות לפעול לצמצום כמויות האשפה ולייעול הטיפול בה. יש חשיבות רבה להתחייבות הבסיסית שקיבלה עליה הממשלה, לנכונותה להכיר במחויבותה לטפל בבעיה ולהכרתה בשווים הכלכלי של הנזקים הסביבתיים שנגרמים למדינה כולה. ייתכן שכישלונו של ההסדר החדש קשור בתמריץ הממשלתי הבלתי מספק, בחוסר היעילות של הרשויות המקומיות, במחדלי ההסברה או בכולם גם יחד.

סיכום

הימנעותן של ממשלות ישראל מגיבושה של מדיניות לאומית ברורה בשאלות סביבתיות בכלל, והיעדר מדיניות בשאלת הטיפול בפסולת המוצקה בפרט, בנוסף על חוסר הבהירות בשאלה מי יממן את הטיפול בבעיה – הרשויות המקומיות או השלטון המרכזי, עודדו את התפתחותם של דפוסים פוליטיים, מנהליים ותקציביים שעיקבו הסדרה לאומית של הבעיה.

בשונה ממדינות מערביות אחרות, דחתה המערכת הפוליטית בישראל במשך שנים רבות את הצורך לקבוע מחיר כלכלי לבעיות סביבתיות, ודחקה את הסדרתן לתחתית סולם העדיפויות הלאומי. לא הוקצו משאבים כלכליים מתאימים ולא נתפרו כלים ארגוניים הולמים. בתחומי חיים רבים, המודל הישראלי עדיין מאופיין בטיפול לא ממוסד ולא מוסדר בנושאים המובאים לפתחה של המערכת השלטונית. מצב זה עודד בעבר, ועדיין מעודד היום, טיפול נקודתי מאולתר. היעדרה של מסורת שלטונית אפשרה קביעתן, חדשות לבקרים, של נורמות משתנות, גם כאלה שהיה בהן כדי להעדיף אינטרסים נקודתיים על פני אינטרסים של כלל הציבור. אי-ודאות וחוסר יכולת לבקר פעילות שלטונית אפשרו למערכת חופש פעולה שעיקב אותה מלאמץ שינויים מתבקשים.

כל זמן שלא היה מחיר כלכלי למפגעים סביבתיים, גם לא הוקצו תקציבים לאומיים למטרות הללו. השינוי במדיניות קשור בחוסר שביעות הרצון הגוברת בקרב הציבור מהמפגעים הסביבתיים ומחששם של הפוליטיקאים כי הדבר יתבטא גם בקלפיות. עוד מתברר, כי במקרה הישראלי לא ניתן לנתק את העמדה המקצועית הבלתי תלויה מהשיקולים הפוליטיים. לגורמים הפוליטיים היה אפוא משקל רב בתהליך קבלת ההחלטות בנושאים של איכות הסביבה.

כל עוד הממשלה התכחשה לחובתה הנוגעת לשימור הסביבה ונמנעה מהקצאת משאבים, לא היה סיכוי כי יוקמו מפעלים שמטרתם לצמצם את כמות האשפה המיוצרת או לייעל את הטיפול בה. כללי המשחק השתנו כאשר הממשלה החליטה שיש להקצות משאבים לטיפול בבעיות סביבתיות. השינוי במדיניות הביא בעקבותיו לחצים מצד גורמים שונים שביקשו להיות מעורבים בגובה התקציב ובחלוקתו. מעורבותה של המערכת השלטונית המרכזית וניסיונה לתת פתרון "כלכלי" למצב הדברים הקיים, הייתה תלויה אפוא בהבשלתו של מצב חדש, שבו מכירה המערכת המרכזית בחלקה בעלויות הטיפול בבעיה ומגלה נכונות להעריך, במונחים כלכליים, את הנזקים הנגרמים לסביבה בהיעדרו.

אפשר להסביר חלק גדול מהשינויים התכופים והקיצוניים במדיניות הממשלה גם בהיעדר נכונות לפעול לקידום התועלת הלאומית ולהעדיף על פניה אינטרסים פוליטיים, מקומיים ואישיים. מצב זה עודד אי-הסכמה בין הגורמים השונים שתפקידם לטפל במפגעים סביבתיים. זאת ועוד, המאבק על מציאת פתרון הולם והמחלוקת על אופן הקצאת המשאבים הלאומיים ועל חלקן של הרשויות בנטל המימון הכולל הלכו וגברו גם בגלל הגדרתה של העיר תל-אביב כמטרופולין לאומי. המדינה אמנם הכירה בחלקה במימון קיומו של הכרך, אך חששה מקביעת תקדימים שיחייבו אותה לתת סיוע כזה גם לערים אחרות, שאינן מטרופולין. ייתכן שמצב מיוחד זה תרם גם הוא לניסיונות החוזרים למציאת פתרונות חלופיים במקומות מרוחקים, בעוד הטיפול בחירייה נדחה לאורך שנים רבות.

* עופר אריאן הוא מרצה במכללה האקדמית תל-אביב-יפו.

כתובת דואר אלקטרוני: arian@netvision.net.il

* כותב המאמר מבקש להודות לפרופ' עמנואל גוטמן על סיועו הרב ועל תמיכתו הבלתי מסויגת.

בקורות

- אהרוני, י. 1991. כלכלה פוליטית בישראל. תל-אביב: עם-עובד.
- איגוד ערים גוש דן (לתברואה). דו"חות איגוד ערים גוש דן (לתברואה) לשנים 1975, 1986, 1994. תל-אביב: ארכיון איגוד ערים גוש דן (לתברואה).
- אריאן, ע. 1998. מדיניות ממלכתית ואינטרסים מאורגנים. עבודת דוקטורט, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- בנק ישראל. 1990. חשבונות הסקטור הציבורי בישראל לשנים 1970-1990. ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- דו"ח מבקר המדינה. 1996. דו"ח מיוחד לביקורת הרשויות המקומיות. משרד מבקר המדינה, ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- ישי, י. 1993. קבוצות אינטרס בישראל: מבחנה של דמוקרטיה. תל-אביב: הוצאת עם עובד, ספריית אשכולות.
- עיריית תל-אביב. פרוטוקולי מועצת עיריית תל-אביב לשנים 1960-1989. תל-אביב: ארכיון עיריית תל-אביב.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- _____. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Freeman, J.L. 1955. *The Political Process*. New York: Doubleday.
- Frey, B.S. 1978. *Modern Political Economy*. Oxford: Mortin Robertson.
- _____. 1983. *Democratic Economic Policy*. Oxford: Martin Robertson.
- Friedman, M. 1953. "The Methodology of Positive Economics." In Milton Friedman (eds.) *Essays in Positive Economics*, Chicago: Chicago University Press.
- Kornai, J. 1986. *Contradictions and Dilemmas*. London: The MIT Press.
- Levitan, S.A. and Cooper, M.R. 1984. *Business Lobbies: The Public Good and the Bottom Line*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Olson, A.G. 1992. *Making the Empire Work*. London and American Interest Groups 1690-1790. London: Harvard University Press.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Vogel, D. 1989. "Government-Industry Relations in the United States": an Overview, in Wilks, S. and Wright, M. (eds.) *Comparative Government-Industry Relations*. Oxford: Clarendon.
- _____. 1989. *Fluctuating Fortunes - The Political Power of Business in America*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- _____. 1993. "Representing Diffuse Interests in Environmental Policymaking". In Weaver, R.K. and Rockman, B.A. (eds.) *Do Institutions Matter?*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Weaver, R.K. and Rockman, B.A. 1993. (eds.) *Do Institutions Matter?*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Wildavsky, A. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Sharkansky, I. 1987. *Policy Making in Israel*. Pittsburgh, PA: The University of Pittsburgh Press.
- _____. 1996. *Rituals of Conflict: Religion, Politics, and Public Policy*. New-York: Trasaction Books.

פוליטיקה המחלוקת בין הרשויות בישראל על הטיפול בפסולת המוצקה

Tufte, E.R. 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Yishai, Y. 1996. "Interest Politics in a Comparative Perspective: The (ir)regularity of the Israeli Case". Paper that was presented at the conference on "Israel in Comparative Perspective: The Dynamics of Change", University of California, Berkeley.

_____. 1991. *Land of Paradoxes - Interest Politics in Israel*. New York: State University of New York Press.

נספח 1

שינויים בעמדותיהם של רשויות השלטון בנושא אתר חירייה*

שינויי עמדה נספרים*	שנים							הגורם
	1997-1996	1995-1993	1993-1979	1979-1976	1976-1974	1973-1970	1970-1950	
4	להמשיך לקבור לסגור	יש לסגור	יש לסגור	אין עמדה	אין עמדה	אין עמדה	אין עמדה	ממשלה
4	לא מביע עמדה	נגד	נגד	נגד	מפוצלת: חלק תומך וחלק מתנגד	בעד	אין עמדה (הוקם רק ב-73')	השירות לאיכות הסביבה
6	אין עמדה	אין עמדה	משתנה: בעד, נגד, אדיש	בעד	נגד	אדיש	אין עמדה	משרד הפנים
3	נגד השעיית תכנית מקורית	נגד	אדיש	בעד	בעד	בעד	אין עמדה	משרד האוצר
3	אין עמדה	אין עמדה	אדיש	אדיש	נגד	אין עמדה	אין עמדה	משרד השיכון
2	אין עמדה	אין עמדה	אין עמדה	נגד	נגד	נגד	אין עמדה	משרד התמ"ס
2	אין עמדה	בעד	בעד	בעד	אין עמדה	אין עמדה	אין עמדה	משרד הבריאות

*בהקשר זה לזכור כי לא ניתן היה למנות את כל אותם מקרים שבהם לא ננקטה עמדה (מוצהרת), אף שבהקשרים רבים אי-נקיטת עמדה גם היא, למעשה, עמדה נחרצת (אריאן, 1998).

פוליטיקה המחלוקת בין הרשויות בישראל על הטיפול בפסולת המוצקה

שינויים בעמדותיהם של רשויות השלטון בנושא אתר חירייה*

שינויי עמדה נספרים*	שנים							הגורם
	1997-1996	1995-1993	1993-1979	1979-1976	1976-1974	1973-1970	1970-1950	
11	נגד	בעד	מפוצלת: בעד, אדישה	אדישה	מפוצלת: בעד, נגד	נגד	מפוצלת: נגד, בעד, אדישה	עיריית תל אביב-יפו
2	בעד	בעד	בעד	בעד	בעד	בעד	נגד	איגוד ערים גוש דן (תברואה)
2	בעד	בעד	בעד	בעד	בעד	בעד	נגד	חב' דשנים
7	נגד (אזור דן) בעד (אזור באר-שבע)	נגד	מפוצלת: נגד, בעד	נגד	נגד	אין עמדה	אין עמדה	"ציבור"
1	נגד	נגד	נגד	נגד	נגד	נגד	אין עמדה	רשות שדות התעופה
1	נגד	נגד	נגד	נגד	נגד	אין עמדה	אין עמדה	נמל תעופה בן-גוריון

*בהקשר זה יש לזכור כי לא ניתן היה למנות את כל אותם מקרים שבהם לא ננקטה עמדה (מוצהרת), אף שבהקשרים רבים אי-נקיטת עמדה גם היא, למעשה, עמדה נחרצת (אריאן, 1998).

שינויים בעמדות של רשויות השלטון בנושא אתר חירייה*

שינויי עמדה נספרים*	שנים							הגורם
	1997-1996	1995-1993	1993-1979	1979-1976	1976-1974	1973-1970	1970-1950	
3	בעד (לבקשת רפאל איתן השר לאיכות הסביבה)	נגד	נגד	אין עמדה	אין עמדה	אין עמדה	אין עמדה	המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
3	אין עמדה	בעד	בעד	נגד	נגד	אין עמדה	אין עמדה	מקורות רשויות מקומיות
5	גוש דן - בעד	בעד	בעד	מפוצלת	מפוצלת	אין עמדה	אין עמדה	מקרקעי ישראל
4-3	לא ידוע	בעד	בעד	מתנגד	מתנגד	אין עמדה	אין עמדה	ועדת קרקעות
2	בעד	בעד	בעד	אדישה	אין עמדה	אין עמדה	אין עמדה	

*בהקשר זה יש לזכור כי לא ניתן היה למנות את כל אותם מקרים שבהם לא ננקטה עמדה (מוצהרת), אף שבהקשרים רבים אי-נקיטת עמדה גם היא, למעשה, עמדה נחרצת (אריאן, 1998).