



מדיניות בריאות וסביבה: היבטים בין משרדיים

ד"ר מיה נגב



מדיניות בריאות וסביבה: היבטים בין משרדיים

2	מבוא
2	בריאות וסביבה: תחום מדיניות בין-משרדי
3	אתגרים בקידום בריאות וסביבה
3	תקציר ההמלצות
4	רקע
4	בריאות וסביבה - הצגת התחום
4	מדיניות בריאות וסביבה
5	המצב בעולם
5	שיתופי פעולה בין משרדי ממשלה
6	שיתופי פעולה בין-משרדיים בבריאות וסביבה
8	משילות בריאות וסביבה בארה"ב
8	משילות בריאות וסביבה בישראל
9	מנגנונים לשיתופי פעולה בתחום הבריאות והסביבה
11	מרכיב מפתח בשיתופי פעולה בין-משרדיים: קשרים בין-אישיים
12	דוגמאות של מנגנוני שיתוף פעולה: חומרי הדברה וזיהום אוויר
12	דוגמא א': ועדה בין-משרדית לרישוי חומרי הדברה בחקלאות
14	דוגמא ב': חקיקת חוק אוויר נקי בוועדת הפנים והגנת הסביבה
17	השוואה בין שני המנגנונים
20	סיכום
21	המלצות למדיניות בריאות וסביבה בישראל
23	מקורות

מדיניות בריאות וסביבה: היבטים בין משרדיים

מבוא

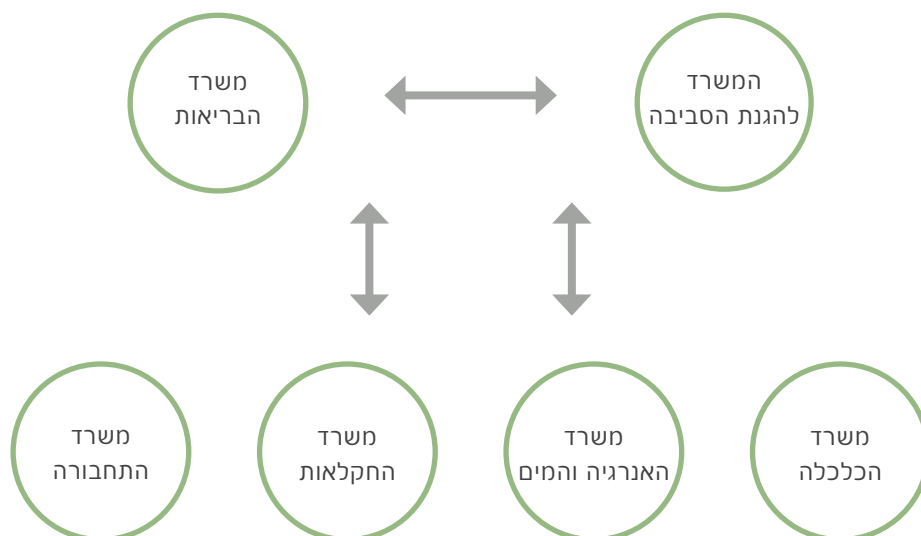
בריאות וסביבה: תחום מדיניות בין-משרדי

התחום "בריאות וסביבה" מתייחס להשפעות של הסביבה הפיזית על בריאות הציבור, כולל אוויר, מים, מזון וקרע, חשיפה לכימיקלים המצויים בהם והשפעתה על מנגנוני גוף האדם. כמו כן, התחום עוסק במרחב הציבורי, כולל היבטי תכנון ותחבורה והשפעתם על אורח חיים בריא, ובעיצוב מדיניות שמטרתה סביבה תומכת בריאות.

בזירה הממשלתית בריאות וסביבה היא בין-משרדית, בשני מימדים (המוצגים באיור להלן):

■ המימד הראשון כולל את משרד הבריאות והמשרד 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 אגודה דומה בזירה הממשלתית, לצד חילוקי דעות ואינטרסים שונים לעיתים.

■ המימד השני של בין-משרדיות בתחום בריאות וסביבה הוא בין המשרדים האמונים על איכות הסביבה ובריאות האדם, לבין משרדים אחרים, האמונים על פיתוח וייצור, כגון משרד הכלכלה, משרד התחבורה, משרד החקלאות ומשרד האנרגיה והמים. בריאות סביבתית מושפעת בראש ובראשונה מהחלטות שמתקבלות במשרדים אלה, שכן אלו קובעות את רמת זיהום האוויר והמים, את השימוש בחומרי הדברה ועוד.



מימדים בין-משרדיים בתחום בריאות וסביבה

אתגרים בקידום בריאות וסביבה

- האופי הבין-משרדי של תחום הבריאות והסביבה מעלה מספר בעיות בקידום מדיניות בתחום:
- החלטות בעלות השפעה משמעותית על בריאות וסביבה מתקבלות במשרדים ממוקדי ייצור ופיתוח, בדרך כלל ללא מנגנון מחייב של תכלול שיקולי בריאות וסביבה. לפיכך, שיקולים אחרים גוברים פעמים רבות על קידום תחום זה.
 - למשרדי הגנת הסביבה והבריאות חסרות סמכויות בתחום וכן חסרים משאבים לניטור, פיקוח ואכיפה.
 - כאשר קיימים מנגנונים לתכלול שיקולי בריאות וסביבה, הם נותנים מענה חלקי בלבד. כך למשל במקרים שנבחנו במחקר זה:
 - הוועדה הבין-משרדית לרישום חומרי הדברה, שחברים בה משרדי החקלאות, הבריאות, הגנת הסביבה והכלכלה, היא ועדה מייעצת למשרד החקלאות, והיא חסרת סמכויות.
 - במקרה של חוק אוויר נקי, החקיקה הובילה להעברת סמכויות ממשרד התחבורה בתחומים מסוימים (רישוי ודלקים, למשרד להגנת הסביבה). עם זאת, לא נוצרו מנגנוני תכלול או חלוקת סמכויות חדשה בתחומים משמעותיים אחרים (למשל, ניסיון לבזר סמכויות לשלטון המקומי בנוגע לתכנון תחבורה ציבורית זכה להתנגדות נחרצת של משרד התחבורה ונכשל).

תקציר ההמלצות

ההמלצות המלאות מופיעות בעמודים 22-21.

1. מדיניות בריאות וסביבה ברמה הממשלתית:

- תכנון אסטרטגי: הגדרת האסטרטגיה הרצויה לקידום בריאות וסביבה במשרדי הממשלה וכלי מדיניות להשגתה.
- שיתוף נתונים: שיתוף בין-משרדי בנתונים ומאגרי מידע.
- שקיפות והנגשה לציבור של מידע, מאגרי מידע ועבודת משרדי הממשלה.
- מיסוד התייעצויות בין-משרדיות: לגבי נושאים בהם מספר משרדים הם בעלי עניין.

2. בתחום חומרי הדברה בחקלאות:

- פיתוח תוכנית פעולה לשימוש בר-קיימא בחומרי הדברה במשרד החקלאות.
- שיפור המנגנון של הוועדה הבין משרדית לרישום חומרי הדברה, כולל רענון סדר היום של הוועדה.
- שקיפות והנגשה של פעילות הוועדה לציבור.
- בחינת חלוקת הסמכויות בין משרדי הממשלה בנוגע לחומרי הדברה.

3. בתחום חוק אוויר נקי:

- פיתוח מנגנון בין-משרדי לצמצום זיהום אוויר מכלי רכב וקידום תחבורה ציבורית ותחבורה פעילה (הליכה ואופניים).
- קידום תוכניות אב לתחבורה.
- הטמעת לקחי התוכנית הלאומית לצמצום זיהום אוויר.

בריאות וסביבה - הצגת התחום

התחום של בריאות וסביבה עוסק בהשפעה של הסביבה החיצונית על בריאות האדם. התחום כולל השפעה של גורמים כימיים וביולוגיים (כגון זיהום אוויר, זיהום מים וחומרי הדברה) וגורמים פיזיים (רעש וקרינה) על בריאות האדם, כולל התפתחות העובר והילד, תחלואה פיזית (מחלות לב, נשימה, סרטן, פרקינסון ואלצהיימר), קוגניציה (IQ, ריכוז וזיכרון), מחלות נפש (דיכאון), פעילות המערכת האנדוקרינית ומערכת הרבייה, אוטיזם ועוד. בשנים האחרונות גוברת המגמה לכלול בבריאות וסביבה גם היבטים חברתיים של השפעת הסביבה על בריאות האדם, כולל רווחה פיזית, נפשית וחברתית, למשל של המרחב העירוני, פארקים ושטחים פתוחים. כמו כן, גובר העיסוק בשינוי אקלים והשפעתו על בריאות האדם.

מדעני בריאות וסביבה עוסקים בזיהוי וכימות של מזהמים בסביבה, זיהוי דרכי החשיפה אליהם (נשימה, בליעה ועור) והשפעתם על בריאות האדם. זאת, באמצעות מחקרים טוקסיקולוגיים במעבדה, ומחקרים אפידמיולוגיים על אוכלוסיות. בנוסף, התחום עוסק בבדיקת ההשפעה של שיפור איכות הסביבה על רווחת האדם, תחלואה ותמותה. בשנים האחרונות נחקרת גם השפעת מזהמים על המטען הגנטי של האדם, בתחום הנקרא אפי-גנטיקה.

בתחום הבריאות והסביבה אתגרים רבים, בהם: ריבוי חשיפות - האדם הממוצע חשוף למאות ואף אלפי כימיקלים במזון, באוויר ובמים, וקשה לבדד אותם ואת השפעתם על הבריאות, במיוחד בשל העובדה שלחלקם אנו חשופים במינונים נמוכים לאורך שנים רבות. קושי נוסף הוא לזהות את החשיפה האישית, ששונה בין פרטים, ואת התגובה של הגוף, מכיוון שרמת הרגישות של כל פרט היא שונה, ויש אוכלוסיות רגישות יותר בחתכי גיל, מגדר ואף מטען גנטי. אחת האוכלוסיות הרגישות בהן מתמקד המחקר בבריאות וסביבה היא עוברים וילדים, שכן מדובר בתקופות קריטיות להתפתחות פיזית, מנטאלית וקוגניטיבית.

מדיניות בריאות וסביבה

מדיניות בריאות וסביבה היא תחום העוסק בקבלת החלטות הנוגעות לבריאות וסביבה ויישומן. התחום עוסק בחקיקה ותקינה, תוכניות פעולה, אכיפה, וניטור, וכן בפיתוח ויישום כלי מדיניות כגון תסקירי השפעה על הסביבה והבריאות והערכות סיכונים. כל אלה כוללים הפחתת גורמים המזיקים לבריאות האדם: זיהום סביבתי וחשיפה של האדם לזיהום אוויר, מים, קרקע, רעש, קרינה, כימיקלים ועוד, זאת לצד שיפור גורמים התורמים לבריאות האדם, כגון סביבה עירונית המעודדת אורח חיים בריא ומקיים ושטחים פתוחים איכותיים וגישה אליהם. מדיניות בריאות וסביבה כוללת גם התייחסות לצדק סביבתי: מזעור פערים בבריאות וסביבה בין אוכלוסיות בעלות מאפיינים דמוגרפיים שונים (מוצא אתני, רמה סוציו-אקונומית ועוד). בשנים האחרונות, גובר העיסוק בשינוי אקלים: השפעות שינוי אקלים ומדיניות צמצום פליטות על הבריאות, והערכות של מערכת הבריאות לשינוי אקלים.

אחד האתגרים במדיניות בריאות וסביבה הוא קבלת החלטות בתנאי אי-וודאות, שכן קיימים פערי ידע גדולים בתחום: מזהמים סביבתיים רבים חשודים כפוגעים בבריאות האדם, אולם אין מספיק ראיות לכך, או לשאלה האם יש סף חשיפה הגורם לפגיעה בבריאות האדם ומהו. עיקרון מקובל בבריאות וסביבה במצבי חוסר ודאות הוא "עיקרון הזהירות", על פיו כאשר אין מספיק מידע לגבי רמת הסיכון, יש לבחור מדיניות מחמירה על מנת להימנע מנזקים. כאשר יש מידע מדויק יותר לגבי הקשר בין רמת החשיפה לפגיעה בבריאות, על מקבלי החלטות בתחום בריאות וסביבה להחליט מהו הסף הרצוי לאיזון בין צרכי פיתוח וייצור, לבין הגנה

על בריאות האדם. כבתחומי מדיניות רבים אחרים, גם התחום של מדיניות בריאות וסביבה עוסק בממשק שבין המגזרים השונים בקבלת החלטות, כולל שאלות של איסוף נתונים ומידע ונגישות אליהם, שקיפות ושיתוף הציבור בהחלטות שישפיעו בראש ובראשונה על בריאותו, וכן שיתוף בעלי עניין אחרים כגון מדענים, תעשיינים וארגוני החברה האזרחית.

המצב בעולם

שיתופי פעולה בין משרדי ממשלה

משרדי ממשלה מחולקים לפי נושאים כגון בריאות, סביבה, תחבורה, חקלאות ואנרגיה. לכל משרד יש אג'נדה, אינטרסים, תרבות ארגונית ושפה מקצועית משלו. שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה הוא אתגר ידוע לשמצה ברחבי העולם, ויש הטוענים שזהו האתגר הגדול ביותר במדיניות ציבורית. עם זאת, הצורך בשיתופי פעולה בין-משרדיים הולך וגובר, על מנת להבטיח תיאום, עקביות, סינרגיה, יישום של סדר היום של הממשלה, מניעת כפילויות והעברת אחריות, וכן מעבר של בעיות ממשרד אחד למשנהו. במדינות שונות מיושמות דרכים מגוונות להתמודדות עם האתגר של שיתוף פעולה בין-משרדי, כולל רפורמות בשירות הציבורי, חשיבה אסטרטגית ברמה הממשלתית, מוסדות ייעודיים, תקצוב ייעודי, ואינטגרציה של מדיניות בתחומים קרובים כגון סביבה ותחבורה, או בריאות ותכנון ערים.

בקצה הקשת של מנגנונים לשיתוף פעולה בין-משרדי קיימת האפשרות לאחד בין משרדי ממשלה, כפי שנעשה באנגליה תחת ממשל בלייר באיחוד משרד הסביבה ומשרד התחבורה (2001-1997), ולאחר מכן משרד הסביבה ומשרד החקלאות (2001 עד היום). דוגמא נוספת היא הרפורמה בממשלת הולנד בשנת 2010 שכללה איחודי משרדים רבים, ובמסגרתה נוצר המשרד לתשתיות וסביבה, שאחראי גם על תכנון מרחבי, דיור, מים, תחבורה ועבודות ציבוריות. משרד ממשלתי נוסף בהולנד הוא משרד הכלכלה, החקלאות והחדשנות. אולם, איחודים כאלה טומנים בחובם בעיות, ולא מבטיחים את הידוק שיתוף הפעולה בין יחידות המשרד המאוחד. לעומת זאת בישראל, ניכרה לפחות עד לאחרונה מגמה של פיצול משרדי ממשלה.

מנגנון נוסף הוא הטמעת שיקולים סביבתיים ובריאותיים בקבלת החלטות בסקטורים אחרים, למשל "אינטגרציה של מדיניות סביבתית" (environmental policy integration) ו"בריאות בכל תחומי המדיניות" (health in all policies). גישה זו היא חד כיוונית בכך שהיא פועלת להטמעת ערכי תחום מסוים כגון בריאות בתחומים אחרים כגון תכנון. זאת בשונה מהגישות הדו-כיוונית שמקדמות שיתופי פעולה לשילוב בין האינטרסים של משרדים שונים. על אף ההשקעה הרבה והמגוונת בקידום שיתופי פעולה בין משרדיים הן במחקר והן במדיניות, קיימים מעט סיפורי הצלחה.

חוקר המדיניות פרי 6 מציע דרך למיון סוגי שיתופי פעולה בין-משרדיים לפי שני מאפיינים:

1. **אופי הקשר בין המשרדים**, כאשר קשר חלש יחסית הוא **תיאום** שכולל עבודה משותפת ומניעת קונפליקטים וקשר חזק יותר הוא **אינטגרציה מלאה** של האינטרסים ויישום משותף של תוצרי שיתוף הפעולה.
2. **הגישה לשיתוף פעולה**, כאשר גישה של שיתוף רדוד יחסית היא **גישה מחברת** (joint-up) של הבטחת עקביות חוצת-משרדים במדיניות וגישה של שיתוף עמוק יותר היא **גישה הוליסטית**, של קשר הדוק הכולל קביעה משותפת של מטרות ודרכים להשגתן.

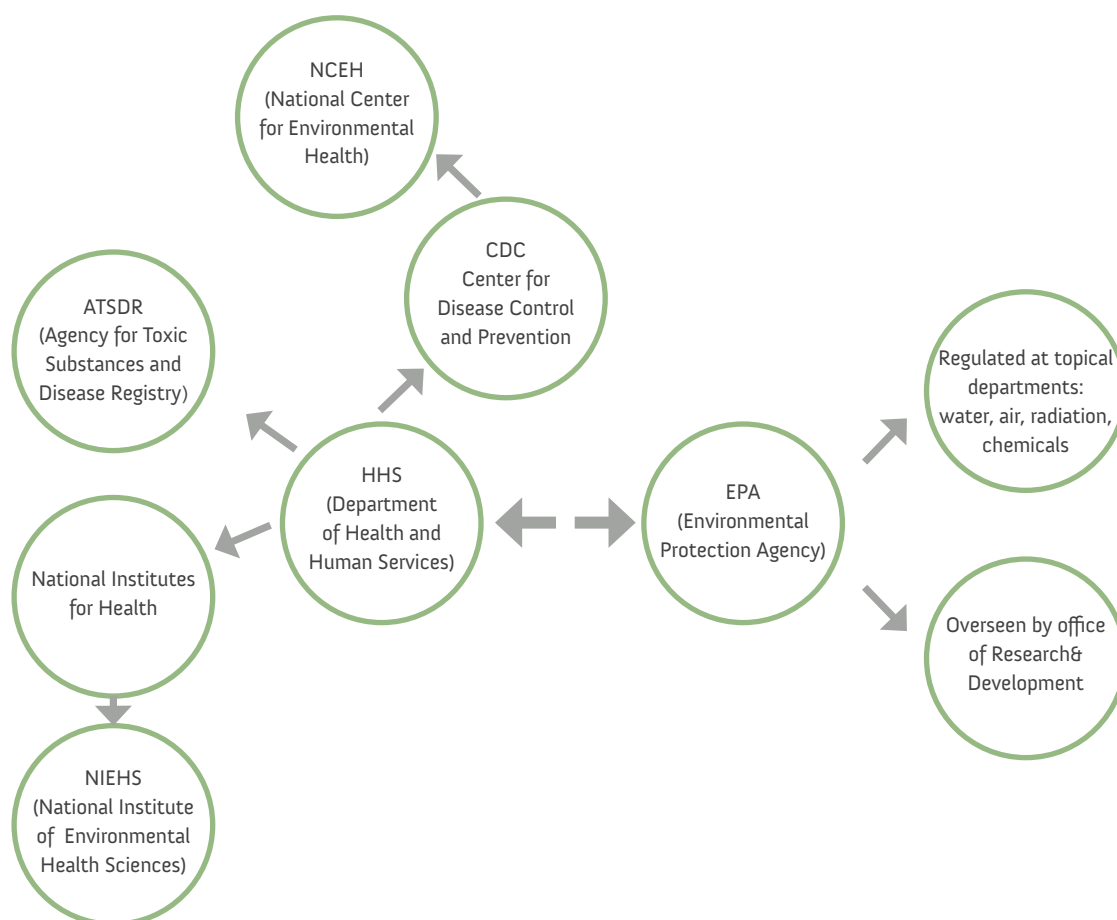
שיתופי פעולה בין-משרדיים בבריאות וסביבה

העיסוק בבריאות וסביבה הוא בין-תחומי מטיבו, שכן הוא עוסק בממשק שבין בריאות הציבור לאיכות הסביבה. ברמה הממשלתית, זהו תחום בין-משרדי: ישנה הפרדה בממשלות בעולם בין משרד הבריאות למשרד להגנת הסביבה. מומחיות מקצועית, אחריות על רגולציה ואכיפה, ועיצוב מדיניות בריאות וסביבה, יכולים להיות ממוקמים במשרד הבריאות או במשרד להגנת הסביבה, ולעיתים אף במשרדים אחרים. החלטות שמשפיעות על בריאות וסביבה מתקבלות פעמים רבות במשרדים כגון חקלאות, תחבורה, כלכלה, פנים ואנרגיה. מכיוון שבריאות וסביבה עדיין אינן גבוהות בסדר היום של משרדי ממשלה רבים, מעורבות של המשרדים האמונים על בריאות וסביבה יכולה לתרום לקידום התחום בקבלת החלטות. משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה שונים זה מזה בסדר היום שלהם, במאגרי הנתונים ובשפה המקצועית (למשל זירגון רפואי ואפידמיולוגי ואיסוף נתוני תחלואה ותמותה במשרד הבריאות, מול כימיה, אקולוגיה ומדעי הסביבה ואיסוף נתוני זיהום אוויר במשרד להגנת הסביבה). לעיתים משרדים אלה שונים גם באינטרסים שלהם, וקיימים חסמים לשיתופי פעולה ביניהם לצד מנגנונים רבים המאפשרים שיתופי פעולה כאלה, כפי שיוצג בהמשך. עם זאת, בזירה הממשלתית לשני המשרדים סדר יום ואינטרסים דומים בהשוואה למשרדי ממשלה אחרים.

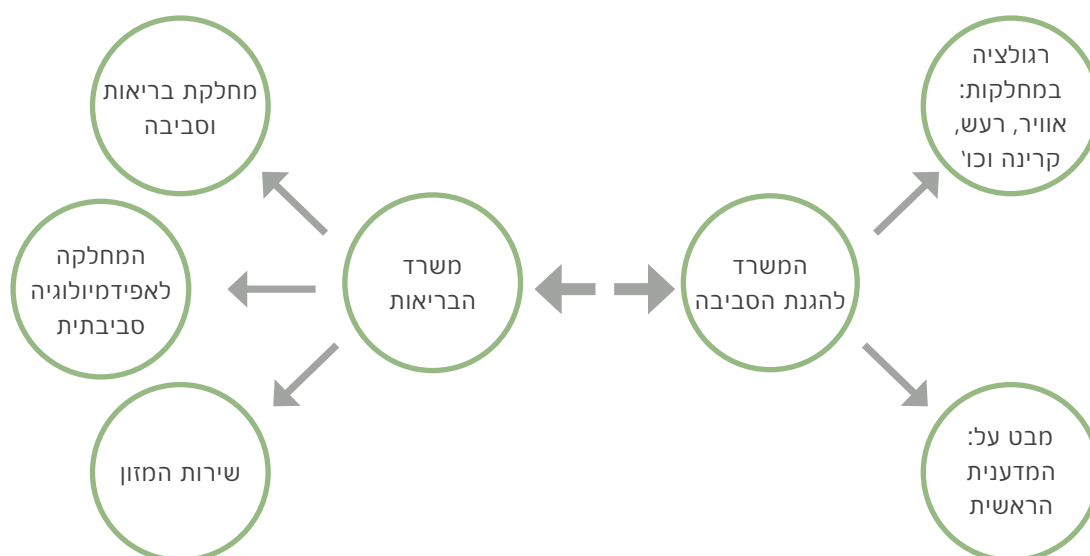
שיתופי פעולה בין-משרדיים בבריאות וסביבה יכולים להתקיים בין משרדי ממשלה רבים. שיתופי פעולה בין משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה הם ייחודיים בשל האינטרסים הדומים של שני המשרדים בזירה הממשלתית. בארצות הברית קיימים מנגנונים רבים לשיתוף פעולה בין שני המשרדים הללו (ראו טבלה בעמוד 10), ותהליך עיצוב המדיניות שזור בין שניהם. למשל, הסוכנות להגנת הסביבה קובעת מדיניות ורגולציה. בהמשך, המרכז לחקר מחלות ומניעתן (Center for Disease Control and Prevention) במחלקה לבריאות ושירותי אנוש, עוסק באיסוף נתונים המאפשרים הערכה ועדכון של מדיניות הסוכנות להגנת הסביבה. בנוסף, שני הגופים מתאמים ביניהם מחקרים, מקימים ביחד מרכזי מחקר (ראו קופסא 1: מרכזי מחקר לבריאות וסביבה של ילדים), כל גוף משלב במסדי הנתונים שלו נתונים שנאספו בגוף השני, ונציגים מכל גוף יושבים בוועדות המחקר ובוועדים המנהלים של מוסדות המחקר של הגוף השני.

מרכזי מחקר לבריאות וסביבה של ילדים, ארה"ב

ילדים רגישים יותר ממבוגרים לזיהומים סביבתיים. הסוכנות להגנת הסביבה והמרכז הלאומי למדעי בריאות וסביבה במחלקת הבריאות ומשאבי האנוש בארה"ב מממנים במשותף מרכזי מחקר המתמקדים בבריאות וסביבה של ילדים. מטרת המרכזים היא הבנת ההשפעה של הסביבה על בריאות ילדים, ותרגום ממצאי מחקר לתוכניות מניעה והתערבות על מנת להפחית את הפגיעה בבריאות ילדים. המרכזים משלבים מחקר בסיסי, קליני והתנהגותי ושיתוף פעולה עם הקהילה המקומית. כיום פועלים 14 מרכזים כאלה, ובעבר פעלו 10 נוספים. המרכזים עוסקים בנושאים הנמצאים בחזית המחקר של בריאות וסביבה. לפני 15 שנה, עסקו המרכזים בנושאים כגון הקשר בין זיהום אוויר ואסטמה, והקשר בין חשיפה לעופרת לתפקוד המוח. היום המרכזים עוסקים בנושאים כגון הקשר בין השמנת יתר לזיהום סביבתי, כימיקלים הפוגעים במערכת האנדוקרינית ואפי-גנטיקה: כיצד זיהום סביבתי משפיע על הדנ"א.



גופים העוסקים בבריאות וסביבה בתוך מחלקת הבריאות והסוכנות להגנת הסביבה, ארה"ב



גופים העוסקים בבריאות וסביבה בתוך משרדי הבריאות והגנת הסביבה, ישראל

בישראל, מדינה קטנה מאוד יחסית לארה"ב, קיימים פחות מגנרונים לשיתוף פעולה בין משרד הבריאות למשרד להגנת הסביבה (ראו טבלה בעמוד 10). מנגנון כזה מתקיים, לדוגמא, בוועדה המייעצת של המחלקה לאפידמיולוגיה סביבתית במשרד הבריאות. בוועדה זו חברה נציגה מלשכת המדענית הראשית במשרד להגנת הסביבה. בנוסף, שני המשרדים הללו תומכים אחד בשני בקידום חקיקה ותקנות בוועדות הכנסת. למשל, משרד הבריאות תמך בתקנות חוק אוויר נקי שהוגשו לכנסת על ידי המשרד להגנת הסביבה ב-2013, ובכך תרם לאישורן. המשרדים גם מקדמים ביחד תוכנית לאומית לבריאות וסביבה, כבר מ-2010, שמתעכבת מסיבות פוליטיות (המתנה להחלטת ממשלה, חילופי ממשלות ועוד).

שיתוף פעולה מעניין במיוחד בין שני המשרדים היה פורום בריאות וסביבה משותף, שפעל בשנים 2007-2010 ביוזמת המדען הראשי דאז במשרד להגנת הסביבה וראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות. הפורום נפגש לדיון בסוגיות בריאות וסביבה שעל סדר היום, ויצר גם רישות בין אנשי המקצוע הרלוונטיים בשני המשרדים, שתוצאותיו ניכרות בשיתופי פעולה עד היום. יוזמה משותפת נוספת של שני המשרדים היא דפי מידע על מזהמים סביבתיים והשפעתם על הבריאות (<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HealthEnvironment/Pages/ExposureToPollutants.aspx>)

בישראל, רוב שיתופי הפעולה בין שני המשרדים (למעט הנציגות של המשרד להגנת הסביבה בוועדה המייעצת של המחלקה לאפידמיולוגיה סביבתית) תלויים באופי בעלי התפקידים במשרדים, באג'נדה שלהם וביכולתם לקדם אותה. הדוגמאות לשיתופי הפעולה שיוצגו להלן ממחישות, כי אין די ביוזמה, ויישום מלא של שיתופי פעולה נתקל בחסמים רבים, פוליטיים תקציביים ואחרים.

משילות בריאות וסביבה בארה"ב

בארצות הברית, מחלקת הבריאות ושירותי האנוש היא מחלקה בקבינט (Health and Human Services (HHS)), בעוד על הגנת הסביבה מופקדת הסוכנות להגנת הסביבה (Environmental Protection Agency (EPA)). מחלקת הבריאות ושירותי האנוש אמונה על איסוף נתונים, מחקר ומדיניות הקשורים לבריאות וסביבה, וכוללת את המכון הלאומי למדעי הבריאות והסביבה האמון על מחקר (National Institute for Environmental Health Sciences (NIEHS)) ואת המרכז הלאומי לבריאות וסביבה (National Center for Environmental Health (NCEH)) שעוסק בעיקר במדיניות, תוכניות והכשרת אנשי מקצוע בתחום הבריאות. הסוכנות להגנת הסביבה אמונה על רגולציה ואכיפה של זיהום המזיק לבריאות האדם והסביבה הטבעית. המחלקות השונות בסוכנות להגנת הסביבה אחראיות על זיהומים שונים: אוויר וקרינה, מים, כימיקלים, פסולת מוצקה ועוד. בנוסף, התחום של המשרד למחקר ופיתוח בסוכנות, שאחראי על תחומי רוחב, מספק מבט-על בתחום בריאות וסביבה. הן מחלקת הבריאות ושירותי האנוש והן הסוכנות להגנת הסביבה מעסיקות מדעני סביבה ואנשי בריאות, כולל רופאים, אפידמיולוגים וטוקסיקולוגים. האיור בעמוד 7 מציג את המוסדות העוסקים בתחום הבריאות והסביבה בשני הגופים.

משילות בריאות וסביבה בישראל

בישראל, הסמכויות בתחום בריאות וסביבה מחולקות בין משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה. כאשר האחרון הוקם בשנת 1989, הועברו אליו חלק מתחומי האחריות בתחום בריאות וסביבה ממשרדים אחרים ובכללם משרד הבריאות. כיום משרד הבריאות אחראי על איכות מי השתייה: ניטור, רגולציה ואכיפה, בעוד המשרד להגנת הסביבה אחראי על תחומי אוויר, קרקעות, רעש וקרינה. ישנם תחומים שהסמכות בהם מפוצלת בין כמה משרדים, כגון חומרי הדברה, שהסמכות בעניינם תלויה באופן השימוש ומחולקת בין

משרדי החקלאות, הבריאות והגנת הסביבה. במשרד הבריאות קיימת מחלקה ותיקה לבריאות וסביבה, האחראית בין השאר על מי שתייה, סניטציה וטוקסיקולוגיה סביבתית. כמו כן הוקמה במשרד הבריאות בשנת 2011 מחלקה חדשה לאפידמיולוגיה סביבתית, שבין מטרותיה שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים. למחלקה החדשה יש ועדת היגוי, שבה נציגות למשרד להגנת הסביבה, במטרה להדק את שיתוף הפעולה בין המשרדים ולהגביר החלפת ידע. במשרד להגנת הסביבה, בדומה לסוכנות האמריקאית להגנת הסביבה, בריאות וסביבה נחשבת תחום רחב בין-מחלקתי, שלשכת המדענית הראשית מטפלת בו במבט-על. במשרד להגנת הסביבה בעלי תפקידים מתחום הבריאות כגון רופאים, אפידמיולוגים או טוקסיקולוגים, אך נערכת התייעצות עם יועצים חיצוניים בעת הצורך. האיור בעמוד 7 מציג את המוסדות העוסקים בתחום הבריאות והסביבה בשני הגופים.

מנגנונים לשיתופי פעולה בתחום הבריאות והסביבה

המיפוי של מנגנוני שיתוף פעולה שיוצג להלן מבוסס על סקירת ספרות אקדמית ומסמכי מדיניות, וכן על ראיונות עם 34 בעלי תפקידים בארה"ב ובישראל. המיפוי העלה מספר סוגים של מנגנוני שיתוף פעולה, המוצגים בטבלה בעמוד 10.

הסוג הראשון הוא מנגנונים מוסדיים. אלה יכולים להתהוות כתוצאה של יוזמה ברמה הלאומית, על ידי חלוקת סמכויות לגוף אחד או יותר. למשל, גוף לאומי כגון "כוח הפעולה של הנשיא לבריאות וסביבה של ילדים" בארה"ב (The President's Office Taskforce on Children's Environmental Health). דוגמה נוספת היא שותפות, כגון "השותפות לקהילות מקיימות" (Sustainable Communities Partnership) המתקיימת בארה"ב בין הסוכנות להגנת הסביבה, המחלקה לשיכון ופיתוח עירוני, ומחלקת התחבורה, גם כן ביוזמת נשיא ארה"ב. מנגנון מוסדי יכול להיות גם סטטוטורי, כמין במקרה של הוועדה הבין-משרדית לרישום חומרי הדברה בישראל, שהיא ועדה מייעצת למנהלת השירותים להגנת הצומח במשרד החקלאות, וחברים בה נציגים ממשרדי הבריאות, החקלאות, הגנת הסביבה והכלכלה. גם מיקום פיזי משותף יכול להיות קטליזטור לשיתופי פעולה, כמו במקרה של "המרשם לחומרים רעילים ומחלות" של המחלקה לבריאות ושירותי אנוש בארה"ב (Agency for Toxic Substances and Disease Registry), הממוקם ביחד עם המשרד לפסולת מוצקה ותגובות חירום בסוכנות להגנת הסביבה, במשרד הראשי ובמשרדים האזוריים.

הסוג השני של מנגנוני שיתוף פעולה הוא מנגנוני מדיניות, הכוללים תוכניות פעולה, קידום משותף של חקיקה ותקינה, דרישה משותפת של הערכות סיכונים ותסקירים הנוגעים לבריאות וסביבה, ומסמכי הבנות בין סוכנויות.

הסוג השלישי הוא תפקידים, למשל רוטציות, דרישה לרקע בין-תחומי, משרה משותפת לשתי סוכנויות, או מומחים "צולבים", למשל מומחי בריאות בסוכנות סביבה או תחבורה וההפך.

הסוג הרביעי של שיתופי פעולה נוגע למחקר ונתונים, וכולל מוסדות מחקר משותפים, תיאום של ניטור ומעקב, מחקר משותף ומימון משותף של מחקרים, שילוב נתוני סוכנות אחת במסדי הנתונים של רעותה, והענקת גישה לנתונים לסוכנויות אחרות.

שיתוף פעולה יכול להיות גם לא פורמלי, כגון פורום משותף, כמו במקרה של הפורום לבריאות וסביבה של משרדי הבריאות והגנת הסביבה שפעל בישראל.

מנגנוני שיתוף פעולה בין-משרדיים לבריאות וסביבה ודוגמאות

מנגנוני שיתוף פעולה	דוגמאות
מוסדי	
גוף לאומי עצמאי	כוח הפעולה לבריאות וסביבה של ילדים במשרד הנשיא, ארה"ב The Taskforce on Children's Environmental Health
שותפויות	השותפות לקהילות בנות-קיימא, ארה"ב השותפות הפאן-אירופאית לתחבורה, בריאות וסביבה Sustainable Communities Partnership (US), THE PEP (Europe)
גוף בין-משרדי סטטוטורי	הוועדה הבין-משרדית לרישום חומרי הדברה, ישראל
נציגות בוועדות היגוי, וועדות מחקר וועדות מיעצות	נציגות המשרד להגנת הסביבה בוועדת ההיגוי של המחלקה לאפידמיולוגיה סביבתית, משרד הבריאות, ישראל
מיקום משותף	נציגי הסוכנות לחומרים רעילים ורישום מחלות ממוקמים במשרד לפסולת מוצקה ותגובות חירום בסוכנות להגנת הסביבה, ארה"ב. משרדי הסוכנות להגנת הסביבה והמכון הלאומי למדעי בריאות וסביבה ממוקמים יחד, באתר Research Triangle Park
מדיניות	
תוכניות פעולה	תוכנית פעולה לאומית לבריאות וסביבה, אירופה
שיתוף פעולה בקידום ויישום חקיקה ותקינה	תקנות חוק אוויר נקי, ישראל
דרישה משותפת של תסקירים	הערכת סיכונים, הערכת סיכוני בריאות, תסקיר השפעה על הבריאות, תסקיר סביבתי אסטרטגי
מסמכי הבנות	
תפקידים	
רוטציה בין משרדי ממשלה	
בעלי תפקידים עם הכשרה בין תחומית	רופאי מחוז עם הכשרה בבריאות וסביבה, הולנד
מומחים "צולבים" - בעלי רקע בריאות במשרד להגנת הסביבה וההפך	מומחי בריאות במחלקת חומרי הדברה, הסוכנות להגנת הסביבה, ארה"ב
חברות בוועדות מחקר של משרדים אחרים	
משרה משותפת (תפקיד הכולל עבודה בשני משרדים)	
מחקר ונתונים	
מרכזי מחקר משותפים	מכוני מחקר לבריאות וסביבה של ילדים, ארה"ב
תיאום, ניטור ומעקב	
מחקר משותף	
מימון משותף של מחקרים	מחקר הילדים הלאומי, ארה"ב
שילוב נתונים	מסדי הנתונים של הסוכנות לבריאות וסביבה ומחלקת בריאות ושירותי אנוש בארה"ב כוללים נתונים כל סוכנות של רעותה
מתן גישות לנתונים למשרדים שונים	
לא-פורמלי	
פורום לא-פורמלי לרישום ופתרון בעיות (פגישות שגריתיות)	פורום משותף של המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, ישראל (בעבר)

מרכיב מפתח בשיתופי פעולה בין-משרדיים: קשרים בין-אישיים

הראיונות עם מעצבי מדיניות ומומחים אחרים לבריאות וסביבה בארה"ב ובישראל חשפו מגוון רחב של מנגנונים לשיתוף פעולה בין-משרדי בתחום, כפי שהוצג לעיל. עם זאת, רבים מהמראיינים הצביעו על מרכיב חשוב נוסף, לא פורמלי, שמאפשר שיתוף פעולה. מרכיב זה הוא קשרים בין-אישיים, שמתפתחים לאורך זמן ומאפשרים עבודה משותפת, הבנות והתייעצויות. כפי שמעיד בכיר בסוכנות להגנת הסביבה בארה"ב על עמיתיו במלקת הבריאות ושירותי האנוש: "אנחנו מכירים את המומחיות והגבולות אחד של השני, ומשתפים פעולה היטב. יש לנו אינטרסים משותפים, ואם עולים קונפליקטים קטנים או חוסר הסכמה, אנחנו פותרים אותם בדיאלוג".

בכירה במחלקת הבריאות ושירותי האנוש אמרה דברים דומים: "הסוכנות להגנת הסביבה והמרשם לחומרים רעילים ומחלות עובדים בתיאום כדי למנוע הנחיות סותרות לגבי חומרים רעילים. בכירים במרשם לחומרים רעילים ומחלות ובמכון הלאומי לבריאות וסביבה נמצאים בקשר קבוע עם עמיתיהם במחלקות האוויר, המים, המחקר והפיתוח בסוכנות להגנת הסביבה". על אף הקשרים המוצלחים בין גופי הבריאות והסביבה האמריקאיים, מדענית בריאות וסביבה בכירה במחלקת הבריאות ושירותי האנוש מעידה כי יש גם מקום לשיפור. לדבריה: "בתחומים מסוימים יש לנו שיתוף פעולה מצוין, אך באחרים הוא מאוד מוגבל. למשל בנוגע לאיסוף נתונים, תחנות ניטור של הסוכנות להגנת הסביבה לא ממוקמות תמיד במקום המועדף בהיבט הבריאותי". אך באופן כללי, כל הבכירים האמריקאים שראיינו העידו על יחסי עבודה טובים בין שני הגופים.

הקשרים הבין-אישיים בין משרדי ממשלה שונים מורכבים בישראל יותר מאשר בארה"ב. כאשר המשרד להגנת הסביבה הוקם בישראל בשנת 1989, הועברו אליו סמכויות וכוח אדם ממשרדי ממשלה אחרים, ובכללם משרד הבריאות, למשל בתחומי אוויר, רעש וקרינה. הדבר הוביל למתחים בין שני המשרדים. אולם, בשנים האחרונות היחסים השתפרו במידה ניכרת, ומראיינים רבים בשני המשרדים העידו על יחסים טובים ושיתופי פעולה. לדברי אחד המראיינים, בכיר לשעבר במשרד הבריאות המשמש כיום כיועץ: "היו הרבה מתחים פרסונאליים עם המשרד להגנת הסביבה בשנות ה-90, בנוגע לסמכויות. שינוי משמעותי מאוד חל כאשר נכנס למשרד הבריאות א' (בכיר בתפקיד מפתח), והתחיל דיאלוג מתמשך בין שני המשרדים".

אחד האמצעים ליצירת הדיאלוג היה פורום בריאות וסביבה משותף לשני המשרדים, שנפגש בשנים 2007-2010, ודן בנושאי בריאות וסביבה שעל סדר היום. מראיינים רבים התייחסו לפורום זה כאל מרחב שיצר אמון ויחסי עבודה טובים שנמשכים עד היום. אולם, עדיין קיימים פערים בין שני המשרדים. לדברי אחד המראיינים אלה נובעים למשל משפות מקצועיות שונות ושימוש במדדים שונים: משרד הגנת הסביבה מנטר על פי סטנדרטים, למשל ערכי מזהמים באוויר, ואילו משרד הבריאות בוחן תוצאות במונחים של תחלואה ותמותה. רק לאחרונה, מתחילה הבנה של כל צד בהבדלים, למשל בין ערכי אוויר, ערכי חשיפה ותוצאות תחלואה ותמותה, והבנה שייתכן מצב של פגיעה באוכלוסיות מסוימות גם בתנאים של שמירה על הערכים המאושרים ללא חריגות.

על אף שיפור היחסים בשנים האחרונות, גורמים ותיקים במערכת נטו להדגיש בראיונות גם את הקונפליקטים המתמשכים בין שני המשרדים. למשל, האם למקם תעשייה ותשתיות בסמוך ליישובים (עמדת המשרד להגנת הסביבה) או בשטחים פתוחים, הרחק מיישובים (עמדת משרד הבריאות). מחלוקת זו נדונה לאחרונה, למשל בהקשר של מיקום התשתיות לקליטת הגז הטבעי שהתגלה לחופי ישראל. דוגמה נוספת, היא הדילמה לאן לנתב ביוב ממתקן טיהור שפכים שהתגלתה בו תקלה, כאשר שתי האפשרויות הן לנחל אכזב (לכך יתנגד המשרד להגנת הסביבה בשל פגיעה במערכות אקולוגיות) או להשקיית חקלאות (לכך יתנגד משרד הבריאות בשל חשש לזיהום חיידקי של התוצרת).

בנוגע לשיתופי פעולה בין המשרד להגנת הסביבה או/ומשרד הבריאות מחד, ומשרדי ממשלה אחרים כגון תחבורה או כלכלה מאידך, מראיינים הן בארה"ב והן בישראל תיארו אתגר גדול. לדברי בכירה

במחלקת הבריאות ושירותי האנוש בארה"ב, "בדרך כלל סוכנויות אחרות לא חושבות על בריאות". לדברי בכיר בסוכנות להגנת הסביבה, המעורב ב"שותפות לקהילות מקיימות" המשותפת למשרדו, למחלקת התחבורה ולמחלקת הבינוי והפיתוח העירוני, המיזם יצר הבנות בין שלושת הגופים, שיושמו בקבלת החלטות, עם תקציב ייעודי כגורם מאפשר משמעותי. אולם, הבנות אלה בנוגע לסביבה וקיימות לא חללו לסגל המחלקות השותפות למעט יחידים שהיו מעורבים בשותפות. המצב דומה בישראל, אך לפי בכיר במשרד הבריאות קיימת שונות בטיב היחסים עם משרדי ממשלה שונים: "אין לנו שיתוף פעולה עם משרד הפנים, שמתייחס אלינו כאל גורם מפריע לתכנון ובינוי. יש לנו יחסים טובים עם משרד החקלאות, אנחנו משתפים פעולה בתחום המזון, ויש רצון משותף לקדם רגולציה של חומרי הדברה. אנחנו צריכים להלחם על עמדתנו ולדחוף אותם וללחוץ עליהם, אבל זה בסדר. קשה לשכנע את משרד התחבורה לשתף פעולה, אפילו בנושאים כמו אופניים. לא הצלחנו לפרוץ את הגדר".

לאחרונה אף החליטה המועצה הארצית לתכנון ובנייה על הוצאת נציג משרד הבריאות ונציגי ציבור נוספים מהוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע). שיתוף פעולה בין-משרדי בתחומי בריאות וסביבה הוא הרבה יותר מאתגר עם משרדי ממשלה שלא אמונים על בריאות או סביבה, כגון תחבורה, אנרגיה, כלכלה, פנים ובינוי. בדרך כלל מדובר במשרדים חזקים המתמקדים בפיתוח וצמיחה כלכלית, שתחומי האחריות שלהם מציבים איומים חמורים לבריאות וסביבה: תעשייה, תשתיות, כלי רכב וכימיקלים. הפרק הבא יסקור שיתופי פעולה מסוג זה, בתחומים של חקלאות ותחבורה.

דוגמאות של מנגנוני שיתוף פעולה: חומרי הדברה וזיהום אוויר

על מנת לבחון שיתופי פעולה בין משרדי ממשלה שעניינם סביבה או בריאות, לבין משרדי ממשלה שעניינם פיתוח וצמיחה, נחקרו שני מנגנונים לשיתוף פעולה. מקרה אחד מייצג מנגנון מתמשך, של ועדה בין-משרדית לרישוי חומרי הדברה בחקלאות הפועלת כשגרה, בעוד המקרה השני, של דיונים בוועדה בכנסת, מייצג מנגנון אד-הוק לגישור בין משרדים למטרות חקיקת חוק אוויר נקי. המנגנון הראשון הוא פנימי, וחברים בו רק אנשי מקצוע נציגי המשרדים המעורבים, ואילו המנגנון השני, ועדה בכנסת, הוא מנגנון חיצוני למשרדים, אליו מוזמנים אנשי מקצוע אך הגורמים המקבלים את ההחלטות בו הם פוליטיקאים. שני המקרים מייצגים מנגנונים שונים לשיתוף פעולה הפועלים בישראל לאורך זמן. לאחר הצגת המקרים, תוצג השוואה ביניהם.

דוגמא א': ועדה בין-משרדית לרישוי חומרי הדברה בחקלאות

חומרי הדברה והשפעתם על הבריאות

חומרי הדברה הם חומרים המיועדים לקטילת מזיקים בחקלאות, במרחב העירוני, ובבית. חומרי הדברה בחקלאות משמשים לקטילת מכרסמים, חרקים, חיידקים, עשבים, פטריות ועוד. אלו הם חומרים רעילים, המשבשים את מנגנוני הפעולה של המזיקים, ועלולים להשפיע גם על בריאות האדם הן בחשיפה במינונים נמוכים לטווח ארוך, למשל דרך המזון או מגורים בקרבת אזורים חקלאיים (חשיפה כרונית), והן בהרעלה: חשיפה קצרת טווח למינון גבוה (חשיפה אקוטית). מחקרים מוכיחים שרבים מחומרי ההדברה שנמצאים בשימוש כיום פוגעים בבריאות האדם, כולל פגיעה בהתפתחות פיזית, מנטאלית וקוגניטיבית של העובר והילד שמתבטאת למשל בירידה ב-IQ, וכן עלייה בסיכון לסוכרת, פרקינסון, אלצהיימר, סרטן מסוגים שונים, דיכאון, אלרגיות וגירויים, בעיות ריכוז, קואורדינציה וזיכרון. חומרי הדברה רבים זהו "משבשי המערכת האנדוקרינית", אלו הם חומרים כימיים מלאכותיים שמשבשים את פעילות מערכת הבלוטות וההורמונים בגוף, ויכולים לגרום לנזקים גדולים גם במינונים קטנים, למשל פגיעה במערכת הרבייה הנשית והזכרית שמובילה לירידה בפיריון, פגיעה במערכת החיסון, וכן נטייה להשמנת יתר, אסטמה, מחלות לב ועוד.

רישוי חומרי הדברה לחקלאות בישראל הוא בסמכות משרד החקלאות. זאת, בניגוד למדינות מפותחות רבות כולל ארה"ב, בהן סמכות זו נמצאת בידי המשרד להגנת הסביבה. באנגליה למשל, סוכנות עצמאית אחראית לרגולציה של חומרי הדברה: הסוכנות לבריאות ובטיחות (Health and Safety Executive (HSE). בישראל, מתוקף החוק להגנת הצומח (1956), רישוי חומרי הדברה לחקלאות הוא באחריות מנהלת שירותי הגנת הצומח במשרד החקלאות. לצד המנהלת, פועלת ועדה בין-משרדית סטטוטורית שהיא ועדה מייעצת (ללא סמכויות), ובה 13 חברים: 4 ממשרד הבריאות (כולל יו"ר הוועדה), 4 ממשרד החקלאות, 2 מהמשרד להגנת הסביבה, 2 ממשרד הכלכלה (האמון על בריאות תעסוקתית של עובדי חקלאות), ואחד הוא נציג הציבור מטעם מועצת הצרכנים. בנוסף, יש בוועדה משקיפה מטעם רשות הטבע והגנים (ראו איור להלן). יצוין כי בישראל קיימות ועדות בין-משרדיות נוספות לרישוי חומרי הדברה לשימושים תברואיים, וטרינריים ודרמטולוגיים, למשל הוועדה לרישוי חומרי הדברה לתברואה שהינה ועדה קובעת ולא מייעצת.

על פי תקנות הגנת הצומח (1994, סעיף ג), "הוועדה הבין-משרדית תקבע לעצמה את נוהלי עבודתה וסדרי דיוניה". הוועדה נפגשת אחת לחודש ובוחנת בקשות של חברות פרטיות לרישוי חומרי הדברה חדשים. לעיתים מבצעת הוועדה רויזיות הכוללות הוצאה משימוש של חומרים מסוימים, בגידולים מסוימים או בכלל. כך למשל, רוב החומרים מסוג זרחנו-אורגנים הוצאו משימוש או שהוגבל השימוש בהם לגידולים מסוימים ברויזיות שנערכו בשנים 2012-2014. אולם, אין סדר יום לרויזיות, והן תלויות ביוזמת חברי הוועדה. יש לציין כי דיוני הוועדה לא מתועדים בפרוטוקולים. בסוף כל דיון יוצא מסמך פנימי קצר של החלטות הוועדה לגבי כל חומר, עם הפירוט הבא בלבד: אושר / נדחה / נדרשים עוד פרטים. הדיונים והמסמכים אינם פתוחים לציבור, בשל הגנה על סודות מסחריים של החברות המגישות את הבקשות. אולם, אותו חיסיון גורף קיים גם לגבי דיוני רויזיות ומדיניות, שאינם כוללים דיון בסודות מסחריים (יצוין כי במרץ 2014 פרסם משרד החקלאות לראשונה הזמנה לציבור להגיב על רויזיה בחומרים מסוג קרבמטים, אך נציגי הציבור לא הוזמנו לישיבה בה נדון הנושא). בעולם קיימים מנגנונים רבים לשיתוף בעלי עניין ברישוי חומרי הדברה, הן ועדות מקצועיות והן ועדות ציבוריות הכוללות נציגי ציבור, אקדמיה, חברות המייצרות חומרי הדברה, חקלאים וארגוני בריאות וסביבה. קישורים למידע על ועדות אלה ניתן למצוא בפרק המקורות בסוף המסמך.



המשרדים החברים בוועדה הבין-משרדית לרישום חומרי הדברה בחקלאות

ועדה בין משרדית: חוזקות וחולשות של המנגנון לקידום בריאות וסביבה

חברי עבר והווה בוועדה שרואיינו לצורך המחקר הסכימו על שתי חוזקות ושתי חולשות עיקריות של המנגנון של ועדה בין משרדית:

חוזקה 1: ההמשכיות המאפיינת את הוועדה מאפשרת בניית אמון וכבוד הדדי לחברים בוועדה, לידע המקצועי שלהם ולעמדותיהם.

חוזקה 2: הוועדה היא מסגרת טובה להצגת האינטרסים השונים של המשרדים, ולדין בהם.

חולשה 1: יחסי כוחות לא שוויוניים. ראשית, הוועדה היא מייעצת בלבד, ואין לה סמכויות. על אף שההמלצות הוועדה מתקבלות בדרך כלל, אין לחבריה יכולת לעקוב אחר קצב ואופן היישום, במיוחד של רוויזיות. שנית, טיעונים המובאים על ידי משרד החקלאות בנוגע לייצור מזון והגנה על חקלאים, זוכים על פי חברי הוועדה לעליונות על פני שיקולי בריאות וסביבה. זאת, כולל טיעונים כגון "כל יבול המשמשים / עגבניות השנה ייהרס", או "לחקלאים יהיה מאוד קשה לעשות את השינוי, תנו להם חמש שנים". רבים מחברי הוועדה ציינו שכל ההחלטות מתקבלות בקונצנזוס, אולם לדברי חלק מהמראיינים לעיתים זהו קונצנזוס "כפוי", שנובע מהטלת וטו על פסילת חומרי הדברה מסוימים.

חולשה 2: סדר יום מיושן: בסדר היום של הוועדה, דיון בתיקים חדשים נתפס כעדיפות עליונה, למשל על פני רוויזיות שיוזמים חברי הוועדה. כמו כן, אין כמעט דיון אסטרטגי או גיבוש מדיניות לשימוש בחומרי הדברה בחקלאות. על אף שלוועדה יש סמכות לקבוע את סדר יומה, זה לא עודכן בשנים האחרונות.

התחום של רישוי חומרי הדברה בישראל סובל מחולשות נוספות, שאינן קשורות למנגנון הבין-משרדי או לחקלאות בלבד. למשל, מחסור בידע מקצועי ויכולות, כולל יכולות ביצוע הערכת סיכונים והערכת חשיפה, וכן מחסור במחקר, בנתונים ובניטור. לכן, הוועדה נסמכת על רגולציה ומחקר מארה"ב והאיחוד האירופי. אולם, ייבוא סטנדרטים מחו"ל מלווה בייבוא אינטרסים זרים המשפיעים על קבלת ההחלטות שם. בנוסף, חסרה יכולת מקומית להתאים את הערכים לסביבה, לאקלים ולדפוסי חשיפה מקומיים.

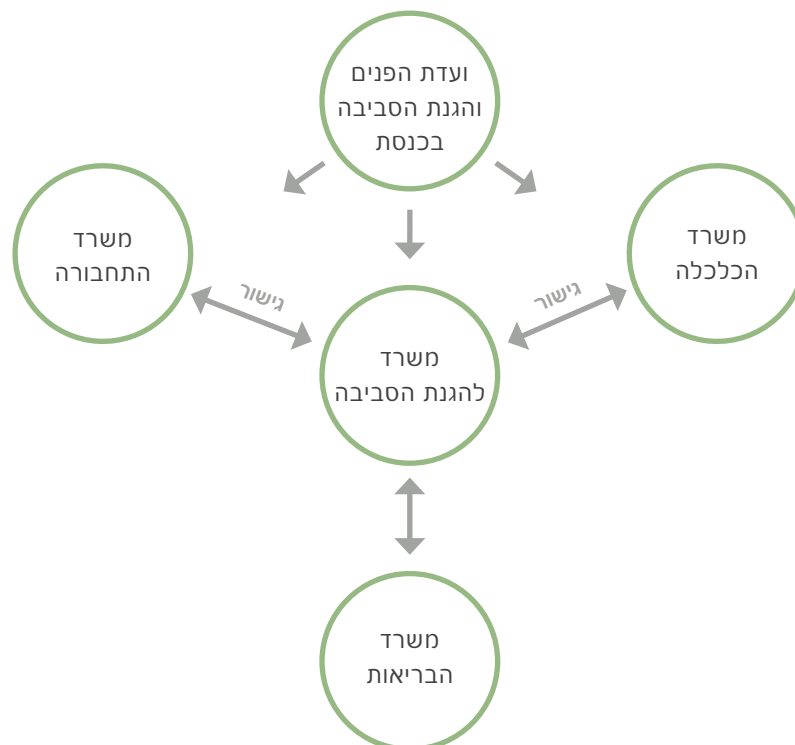
דוגמא ב' למנגנון שיתוף פעולה: חקיקת חוק אויר נקי בוועדת הפנים והגנת הסביבה

זיהום אוויר והשפעתו על הבריאות

זיהום אוויר הוא תוצר לוואי של שריפת דלקים וחומרים אחרים, ומקורותיו העיקריים הם תעשייה ותחבורה. מזהמי אוויר נפוצים כוללים תחמוצות חנקן, גופרית דו-חמצנית, תרכובות אורגניות נדיפות, וחלקיקים המורכבים מאפר, מתכות ועוד. כבר עשורים רבים ידוע שזיהום אוויר גורם למחלות נשימה כגון אסטמה, בעיקר אצל ילדים, ומגדיל את הסיכוי לחלות בסרטן ריאות. בנוסף, בשנים האחרונות הוכח שזיהום אוויר משפיע גם על תחלואה לבבית: התקפי לב, עלייה בלחץ דם וקצב לב, סיכון לקרישי דם ועוד, הן בטווח הארוך והן בעת אירוע של זיהום אוויר חריג. חשיפה של נשים בהריון פוגעת בהתפתחות העובר ברחם, ומעלה את הסיכוי שלו לתחלואה במחלות שונות, תמותה בגיל צעיר, ולפי מחקרים חדשים, גם ללקות באוטיזם.

חוק אויר נקי אושר בכנסת בשנת 2011, שנים רבות לאחר מדינות מפותחות בעולם (כגון ארה"ב, בה אושר חוק אויר נקי ב-1970). המנגנון לשיתוף פעולה בין-משרדי במקרה של חוק אויר 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 של קבוצה של 47 חברי כנסת. בהמשך, המשרד להגנת הסביבה אימץ את החוק ושיחק תפקיד חשוב בקידום החקיקה. המנגנון לתיאום בין משרדי הממשלה השונים שהושפעו מהחוק היה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. האיור להלן מציג את השחקנים העיקריים שהושפעו מהחוק: המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום משרד הכלכלה), וכן את המיקום של משרד הבריאות בתהליך.

ועדות הכנסת בישראל מגשרות בין משרדי ממשלה שונים והאינטרסים שהם מייצגים. כל הפגישות פתוחות לציבור וכל הפרוטוקולים זמינים באינטרנט. בניגוד לוועדה הבין-משרדית לחומרי הדברה, שכל חבריה הם אנשי מקצוע במשרדי ממשלה, חברי ועדות הכנסת הם פוליטיקאים, חברי כנסת. חברי הוועדה מזמינים את אנשי המקצוע ממשרדי הממשלה להציג את עמדותיהם בדיונים, אולם הם אלו שמקבלים את ההחלטות. במהלך חקיקת חוק אויר נקי, הוועדה קיימה דיונים רבים בנושא, וכן הוקמה במסגרתה תת-ועדה לחוק אויר נקי, בה נערכו למעלה מ-20 דיונים. בנוסף, צוות הוועדה, הכולל לשכה משפטית, ארגן סדרת פגישות פורמליות ולא-פורמליות בדרגים פוליטיים ומקצועיים בינוניים ובכירים, לגישור בין המשרדים וקידום החוק.



משרדי הממשלה העיקריים המעורבים בחוק אויר נקי, והקשרים ביניהם

מבין משרדי הממשלה, המתנגדים העיקריים לחוק היו משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום משרד הכלכלה), ומשרד התחבורה. מסמך זה עוסק בהיבטים הקשורים לתחבורה בתהליך החקיקה, ובמיוחד המשא ומתן בין המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה. משרד הבריאות היה תומך פסיבי של החוק בעת החקיקה. בתחילת התהליך, משרד התחבורה התנגד בתוקף ובאופן גורף לחוק. מכתב מאת ראש גף זיהום אוויר לעוזרת המנכ"ל במשרד נפתח במילים "... הבענו את התנגדותנו לסעיפים הנוגעים להעברת הסמכויות המסורות כיום לשר התחבורה בנושא זיהום אוויר מכלי רכב לשר להגנת הסביבה". לאחר פירוט הסעיפים וההתנגדויות, נכתב בסוף המכתב "לאור האמור לעיל מתנגד משרדנו לסעיפים בהצעת החוק הנוגעים לתחום הרכב ותנועתו". בסוף תהליך החקיקה הועברו סמכויות ממשרד התחבורה למשרד להגנת הסביבה בתחומים מסוימים, אך לא באחרים. הסמכויות שהועברו היו בנוגע לדלקים ופליטות מכלי רכב, אך לא בנוגע לתחבורה ציבורית, תכנון או תשתיות. משרד התחבורה רואה תחומים אלה בין התחומים החשובים ביותר שבסמכותו, ולדברי בכיר באותה עת במשרד להגנת הסביבה שהיה מעורב בתהליך החקיקה, "משרד התחבורה עמד על הרגליים האחוריות" וסירב להעברת סמכויות בתחום התחבורה הציבורית לרשויות המקומיות, מה שהיה מאפשר להן להכין תוכניות תחבורה מקומיות. ניסיון להעברת סמכויות אלה במסגרת החוק נחסמו על ידי משרד התחבורה, שדרש כי במסגרת החוק יוכל להכריז על "דרכים חיוניות" לגביהן המשרד הוא בעל הסמכות הבלעדית. לדברי אותו בכיר לשעבר במשרד להגנת הסביבה, "שר התחבורה השתמש בזכות זו באופן מיידי, והכריז על כל הכבישים הרלוונטיים בערים חיוניים, ובכך עיקר את הסמכות של הרשות המקומית". בכך, שומר משרד התחבורה על סמכותו הבלעדית בנוגע להסדרי תחבורה ציבורית, בטענה שרשויות עשויות לשבש את התחבורה הציבורית ולקבוע הסדרים שיפגעו בערים סמוכות (למשל, אם רשות תכריז על איזור לאוטובוסים נקיים בלבד, אוטובוסים מזהמים יוסטו לערים סמוכות, חלשות יותר). יש לציין כי כיום יש ערים שמכילות תוכנית תחבורתית בהסכמה עם משרד התחבורה, כגון ירושלים וחיפה.

עם אישור החוק, הפך המשרד להגנת הסביבה לסמכות הבלעדית בקביעת תקנות למזהמי האוויר השונים. בשלב זה הפך משרד הבריאות מתומך פסיבי בחוק, לשחקן משמעותי לצד המשרד להגנת הסביבה בקביעת התקנים. כפי שמתארת נציגה של משרד הבריאות בדיונים, נוצר שיתוף פעולה מוצלח בין שני המשרדים: "בהתחלה היה קשה להם (למחלקת איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה) להקשיב לעמדתנו. במהלך הזמן הם הבינו שכנראה יש צידוק לטענות שלנו, ועכשיו הם יותר פתוחים וקשובים. הם הבינו שאנחנו צריכים לשאת פעולה באופן הדוק יותר ביום-יום". שיתוף פעולה זה הושג גם בנוגע לסוגיות בהן לא חלה על המשרד להגנת הסביבה חובת התייעצות.

יצוין, כי במסגרת חוק אוויר נקי נדרש המשרד להגנת הסביבה להציג לאישור הממשלה תוכנית לצמצום זיהום אוויר. התוכנית המקורית הוגשה, בתיאום עם המשרדים הרלוונטיים, בשנת 2011, בעלות של 690 מליון ₪. אולם, התוכנית אושרה במתכונת מקוצצת רק לאחר השגת הסכמת משרד האוצר, בשנת 2013, בעלות של 100 מליון ₪. מכאן עולה, כי אין די בהסכמות בין משרדי הממשלה הנוגעים לעניין, ואישור משרד האוצר הוא חסם בין-משרדי נוסף לקידום בריאות וסביבה.

ועדה בכנסת: חוזקות וחולשות של המנגנון לקידום בריאות וסביבה

ניתוח ממצאי המחקר חשף שתי חוזקות ושתי חולשות עיקריות של ועדת כנסת (במקרה זה ועדת הפנים והגנת הסביבה) כמנגנון לשיתוף פעולה בין-משרדי.

חוזקה 1: יכולת לגשר

חלק מתפקידן של ועדות הכנסת בישראל הוא גישור בין האינטרסים של המשרדים השונים. יו"ר הוועדה באותה עת היה ח"כ לשעבר אופיר פינס, שהיה ח"כ מנוסה בעל זיקה לנושא הסביבתי. יו"ר תת הוועדה

שקמה לחקיקת חוק אוויר נקי היה חה"כ דב חנין, גם הוא בעל זיקה עמוקה לנושא הסביבתי. בראיון עמו אמר חה"כ לשעבר פינס: "המנגנון של ועדה בכנסת בהחלט מגשר בין משרדים. הגענו להרבה הסכמות בוועדה, לא רק במקרה של חוק אוויר נקי. משרדים הגיעו בעמדות הפוכות ויצאו בהסכמה" (בשל היות חוק אוויר נקי הצעת חוק פרטית, יכלו המשרדים להביע את עמדתם ולהתנגד לחוק. זאת בניגוד להצעות חוק או תקנות ממשלתיות - במקרים אלה על המשרדים למצוא פיתרון לחילוקי דעות לפני הדיון בכנסת). העובדה שמשרדי הממשלה חייבים לשלוח נציגים לוועדות הכנסת ולהציג את עמדתם, ולאחר מכן למלא את החלטות הוועדה, מגדילה את נכונותם להגיע להסכמה. חשוב לציין, עם זאת, שבמקרה של חוק אוויר נקי התהליך לא היה קל. בכיר באותה עת במשרד להגנת הסביבה אמר: "הוועדה עשתה מאמצים אדירים לגשר בין המשרדים. משרד התחבורה ניסה להרוס, עשה כל מאמץ להרוג את החוק. כאילו שהוא מייצג את יבואני הרכב. רקוב. הם לא מסתכלים על הציבור, יבואני הרכב הם הלקוחות שלהם".

על אף שמסמך זה מתמקד בחקיקת חוק אוויר נקי ולא בתקנות שנקבעו מכוח חוק זה, חשוב לציין כי בעת הכנת התקנות שאושרו ב-2011 התייעץ המשרד להגנת הסביבה עם משרד הבריאות. שיתוף הפעולה בין שני המשרדים התהדק במהלך העבודה המשותפת, והיה הדוק ומוצלח אף יותר בהכנת התקנות שאושרו ב-2013.

לאור ניגודי האינטרסים בין משרדי הממשלה השונים, החוזקה השנייה של מנגנון ועדה בכנסת היא:

חוזקה 2: סמכות

לאחר שמיעת כל הצדדים וגישור ביניהם, חברי הוועדה מקבלים את ההחלטה הסופית. כפי שתיאר זאת חה"כ לשעבר פינס: "למה הצלחנו? כי הם ידעו שבסוף הסמכות אצלנו. הוועדה יכולה להצביע ולהחליט". לחוזקות של ועדה בכנסת היה תפקיד מכריע באישור החוק, אולם למנגנון זה יש גם חולשות, הנובעות מכך שהוא חיצוני למשרדים:

חולשה 1: תהליך הפישור אינו מחלחל למשרדים

מכיוון שהוועדה חיצונית להם, המשרדים לא מאמצים את התרבות של ניסיון להגיע לפשרות והסכמים, ומתבצרים כל אחד בעמדתו. כפי שאמר בכיר באותה עת במשרד התחבורה: "בהיבט של שיתוף פעולה בין-משרדי אני חושב שחוק אוויר נקי היה דוגמא לא מוצלחת, כי ההחלטה נעשתה בידי ועדה בכנסת ולא בין המשרדים לבין עצמם".

מאז אושר החוק, יישומו מאופיין בשיתוף פעולה מוצלח בין המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה בנוגע לדלקים ופליטות, כפי שאמר עובד במשרד התחבורה שעובד באופן שוטף עם המשרד להגנת הסביבה: "אנחנו עובדים עם המשרד להגנת הסביבה כל הזמן, ויש לנו שיתוף פעולה טוב". אולם, אין זה המקרה בנוגע לתחבורה ציבורית, על אף ששני המשרדים הכריזו שתחבורה ציבורית גבוהה בסדר העדיפויות שלהם, והאינטרסים שלהם דומים בהיבט זה.

חולשה 2: ועדה בכנסת היא מנגנון לא יציב

הרכב ועדות הכנסת משתנה מדי בחירות, והסיכויים לקידום אג'נדה כגון בריאות וסביבה תלויים במשתנים רבים: חברי הוועדה, סדרי העדיפויות שלהם, רמת המחויבות שלהם ונושאים אחרים העומדים לפתחה של הוועדה. בשל לוח הזמנים העמוס של הוועדות, נושאים רבים נותרים ללא טיפול.

השוואה בין שני המנגנונים

מסמך זה הציג שני מנגנונים שונים לשיתוף פעולה בין-משרדי: האחד, ועדה בין-משרדית סטטוטורית, הוא מנגנון מקצועי, פנימי (חברי הוועדה הם אנשי מקצוע במשרדים) ושגרתי, ללא סמכויות. השני, ועדה בכנסת, הוא מנגנון חיצוני למשרדים (חברי הוועדה הם חברי כנסת), בעל סמכות ואג'נדה משתנה. השוואה בין שני המנגנונים, המוצגת

בטבלה להלן, חושפת שלכל אחד מהמנגנונים יש השלכות על תהליך עיצוב המדיניות. המנגנונים שונים באופן התקשורת בין משרדי הממשלה, שהוא מוצלח בוועדה הבין-משרדית לרישום חומרי הדברה, ומאפיין בהצלחות לצד כישלונות בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת במקרה של חוק אוויר נקי. גם החסמים לקידום בריאות וסביבה הם שונים: במקרה של חוק אוויר נקי, תפיסה של אינטרסים סותרים וחוסר תקשורת בין המשרדים, ואילו במקרה של הוועדה לרישום חומרי הדברה, חוסר סדר יום, חוסר סמכויות רגולציה ויישום, ומחסור במשאבים.

השוואה בין שני מנגנונים לשיתוף פעולה בין-משרדי בבריאות וסביבה

מנגנון / מאפיינים	ועדה בכנסת (במקרה של חוק אוויר נקי: ועדת הפנים והגנת הסביבה)	ועדה בין משרדית סטטוטורית (במקרה של רישום חומרי הדברה לחקלאות)
אופי הקשר	גישור של שחקן חיצוני	פגישות שגרתיות של חברי הוועדה בלבד
מאפייני המנגנון	● חיצוני: חברי הוועדה הם חברי כנסת ● בעל סמכות ● אג'נדה משתנה ● שקיפות	● פנימי: חברי הוועדה הם אנשי מקצוע במשרדי הממשלה ● חסר סמכות ● שגרה ● חוסר שקיפות
אופי היחסים	המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה: בתחילה קונפליקט, כיום יחסים טובים בנושאים מסוימים אך לא אחרים. המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות: בהתחלה תמיכה פסיבית, כיום יחסי עבודה טובים	יחסי עבודה טובים. בין המשרדים החברים בוועדה. עם זאת, קושי לנציגי משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה לקדם את האג'נדה שלהם אל מול סדרי עדיפויות של חקלאות.
חסמים לקידום בין-משרדי של בריאות וסביבה	(1) תפיסה שהאינטרסים סותרים (2) חוסר תקשורת ואמון מוביל לחוסר הבנה וקונפליקטים	(1) סדר היום: תעדוף של אישור חומרי הדברה חדשים על פני רוויזיה של קיימים. (2) יישום: משרד החקלאות אחראי על יישום, אך לא תמיד מחויב ללוח זמנים ודיווח. (3) מחסור במשאבים: זמן, יכולות, נתונים
רגולטור	תקני איכות אוויר: המשרד להגנת הסביבה. תחבורה ציבורית ותכנון: משרד התחבורה. פליטות: לפני החוק, סמכויות חופפות. אחרי החוק, המשרד להגנת הסביבה.	משרד החקלאות.
חוזקות	(1) יכולת גישור (2) סמכות לקבלת החלטות	(1) מאפשר דיון (2) בונה יחסי עבודה
חולשות	(1) יכולות גישור נותרות חיצוניות (2) תלות בסדר היום של פוליטיקאים	(1) משמר יחסי כוחות (2) שגרה ללא סדר יום (כולל מטרות וסדר עדיפויות)
הערכה כללית של המנגנון	לגישור חיצוני יש הישגים, אולם לא ניתן לסמוך עליו באופן מערכתי. עדיין קיים צורך בדרכי גישור ושיתוף פעולה בין-משרדיים.	מסגרת טובה לשיתוף פעולה, אולם יש צורך בסדר יום חדש. חוסר סמכויות מחליש את הוועדה.

בנוגע לגוף הממונה על הרגולציה, במסגרת חוק אוויר נקי הועברו סמכויות הרגולציה בנוגע לזיהום אוויר למשרד להגנת הסביבה. לעומת זאת, במקרה של חומרי הדברה, על אף העיגון הסטטוטורי של הוועדה, והעובדה שבפועל מסקנותיה מאומצות, כל הסמכויות בנוגע לסטנדרטים, מדיניות ויישום הן בידי משרד החקלאות. שלא כמו בארה"ב, בישראל משרד הבריאות הוא הרגולטור בנושאי בריאות וסביבה מסוימים (מים, שפכים), אולם הן במקרה של חוק אוויר נקי והן במקרה של חומרי הדברה, משרד הבריאות נותר על תקן יועץ בלבד. הדבר מתבטא בתלות גבוהה של משרד הבריאות ביחסי עבודה טובים עם משרדים אחרים, על מנת לקדם את סדר היום שלו. בשני המנגנונים שנבחנו, נוצרו יחסי עבודה טובים בין משרד הבריאות ושותפיו (המשרד להגנת הסביבה במקרה של הכנת ואישור התקנות מכוח חוק אוויר נקי, והוועדה הבין-משרדית במקרה של חומרי הדברה לשימוש חקלאי, בה כאמור היו"ר הוא נציג משרד הבריאות). בנסיבות הקיימות, זהו גורם חשוב בעבודת משרד הבריאות לקידום שיקולי בריאות וסביבה בעיצוב מדיניות.

ניתוח המנגנונים העלה, בנוסף, שלכל מנגנון יש חוזקות וחולשות. ועדת כנסת היא דינאמית, ובמקרה של חוק אוויר נקי היוותה גישור טוב מהזווית של בריאות וסביבה, מכיוון שחבריה באותה עת היו בעלי מודעות לנושא. אולם, חוזקות אלה הן תלויות הרכב הוועדה, המשתנה מדי בחירות. הוועדה הבין-משרדית לרישום חומרי הדברה בחקלאות היא מסגרת טובה ליצירת אמון ויחסי עבודה, שהם אמצעי מפתח לשיתוף פעולה בין-משרדי, אולם לשגרה יש גם חסרונות: קשה לשנות דפוסי עבודה ויחסי כוחות קיימים. בשנים האחרונות, שני המנגנונים שימשו לקידום שיקולי בריאות וסביבה: ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת שיחקה תפקיד חשוב בחקיקת חוק אוויר נקי, והוועדה הבין-משרדית לחומרי הדברה אישרה רויזיות של חומרי הדברה זרחנו-אורגניים וביטול או צמצום השימוש בהם. בו זמנית, לשני המנגנונים חולשות, ובשניהם נעשו פשרות לגבי בריאות וסביבה. לא ניתן להצביע על אחד מהם כעדיף על האחר, ונראה שהמנגנון הנכון תלוי בנושא הספציפי ובבעלי העניין מהמגזרים השונים.

להלן מוצעים שני מימדים של שיתוף פעולה בין-משרדי. האחד, בעקבות החוקר פרי 6, הוא תיאום / אינטגרציה, ואילו השני הוא אמצעים / מטרות. אצל פרי 6, המימד של גישה מחברת / הוליסטית כולל בשני המקרים הן אמצעים והן מטרות, ורמה גבוהה זו של שיתוף פעולה לא אותרה במנגנונים שנבדקו בישראל. בטבלה להלן ממוקמים תוצרי הוועדה הבין-משרדית ותוצרי חוק אוויר נקי לפי שני המימדים המוצעים. הטבלה מראה שהוועדה הבין-משרדית לחומרי הדברה היא מנגנון לתיאום, אך לא לאינטגרציה מלאה של אינטרסים, בעוד המנגנון של חוק אוויר נקי השיג, במקרה של דלקים ופליטות, אינטגרציה מלאה של אינטרסים, בשל העברת סמכויות למשרד להגנת הסביבה תוך שמירה על שיתוף פעולה מלא עם משרד התחבורה. לדברי מראיינים בשני המשרדים, הדבר הוביל ליחסי עבודה טובים וקידום אינטרסים משותפים.

המימד השני הוא מטרות / אמצעים. הוועדה לרישום חומרי הדברה דנה במטרות, אך לא באמצעים. למשל הוועדה מחליטה איזה חומרי הדברה יוצאו מכלל שימוש, אך לא דנה באמצעים להגעה למטרה, כגון חלופות, ייעוץ לחקלאים או אכיפה. חוק אוויר נקי כולל שיתוף פעולה בין-משרדי גם בנוגע לאמצעים: נציגי המשרדים דנים גם במטרות וגם באמצעים הטכניים להגיע אליהן. כאמור, על אף ששני המנגנונים שונים הן במימד התיאום / אינטגרציה והן במימד המטרות / אמצעים, לא ניתן לזהות מנגנון אחד כעדיף על פני השני. לפיכך, אין צורך לשאוף בכל מקרה בין-משרדי לאינטגרציה מלאה ושיתוף פעולה לגבי אמצעים.

מימדים של שיתופי פעולה בין-משרדיים (בעקבות פרי 6, 2004)

תיאום		אינטגרציה מלאה של אינטרסים
מטרות	הוועדה הבין משרדית לרישום חומרי הדברה	
אמצעים		תקנות דלקים ופליטות במסגרת חוק אוויר נקי

שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה הוא מרכיב חיוני במשילות. שיתוף פעולה בין-משרדי בנושאי בריאות וסביבה נדרש הן בין משרדי הבריאות והגנת הסביבה, והן בין אלה למשרדים אחרים, במיוחד משרדים שעוסקים בייצור, פיתוח ותשתיות. מיפוי האמצעים לשיתוף פעולה בין-משרדי שנערך במסגרת מחקר זה, הראה כי קיימים מנגנונים רבים לשם כך. אלו כוללים פעולות מגוונות ברמות שונות, כגון חקיקה לאומית, יוזמה של מחקר משותף בין משרדי ממשלה, ורישות לא פורמלי. כל שיתוף פעולה בין-משרדי הוא מאתגר, אפילו בין סוכנויות הסביבה והבריאות, שיש להן סדר יום דומה בהשוואה לכלל משרדי הממשלה. עם זאת, מחקר זה הראה שהקשר בין סוכנויות אלה, בארה"ב ובישראל, הוא טוב, ואנשיהן מתגברים בדרך כלל על אינטרסים שונים ומשתפים פעולה בדרכים שונות לקידום סדר היום המשותף שלהם.

בארה"ב, הסוכנויות התגברו על החסם של שפות מקצועיות שונות, בין השאר על ידי העסקת מומחים משני הרקעים המקצועיים (סביבה ובריאות) בכל אחת מהסוכנויות. בישראל, מדינה קטנה בהרבה עם שירות ציבורי קטן, עדיין חסרים "מומחים צולבים" כאלה. עם זאת, בשנים האחרונות אנשי המקצוע במשרד הבריאות למדו להעריך את שיתוף הפעולה עם עמיתיהם במשרד להגנת הסביבה, ולהפך. הן בארה"ב והן בישראל, גורם מאפשר חשוב לשיתוף פעולה שכזה הוא יחסים בין-אישיים טובים, בהתאמה עם תיאוריות מדיניות ציבורית כגון רשתות מדיניות. יחסים בין-אישיים טובים מאפשרים עבודה משותפת על מדיניות ומחקר, והתייעצויות לא פורמליות, לא רק בין סוכנויות הבריאות והסביבה, אלא גם ביניהן לבין סוכנויות התחבורה, הבינוי והפיתוח העירוני, כמו במקרה של השותפות לקהילות בנות-קיימא בארה"ב, ובאופן חלקי משרדי התחבורה והחקלאות במקרים שנסקרו בישראל. עם זאת, בשני המקרים יחסי האנוש הטובים לא חלחלו במשרדים לאנשי מקצוע שלא היו מעורבים בתהליך. הן בארה"ב והן בישראל, הבכירים שרואיינו במסגרת המחקר דיווחו על קושי בקידום בריאות וסביבה בעבודה מול משרדי ממשלה אחרים, למעט שותפויות נקודתיות. כמו כן עלה כי רמות שיתוף הפעולה הן מאוד דינאמיות, כך למשל לקראת סוף תקופת המחקר גבר שיתוף הפעולה בין משרד הבריאות למשרד החקלאות בתחום הרוויזיות בחומרי הדברה.

אין פיתרון קסם לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה, או לרמת שיתוף הפעולה הנדרשת. יש לבחון כל נושא בין-משרדי לגופו, ולזהות את המנגנון המתאים, תוך פיתוח יחסי עבודה טובים. בהמשך, יש לבחון את המנגנון באורח תקופתי, כדי לוודא שהוא ממשיך לענות על הצרכים. זוהי משימה מורכבת למקבלי החלטות, אך היא יכולה להוות תרומה משמעותית לקידום בריאות וסביבה ברמה הבין-משרדית, והדבר נכון אף לגבי נושאים בין-משרדיים נוספים.

המלצות למדיניות בריאות וסביבה בישראל

מדיניות בריאות וסביבה ברמה הממשלתית:

- **תכנון אסטרטגי:** הגדרת האסטרטגיה הרצויה לקידום בריאות וסביבה במשרדי הממשלה וכלי מדיניות להשגתה, ובכללם:
 - בחירה של תחומי התמקדות תוך תיעודף וקביעת יעדים ולוחות זמנים
 - תוכנית פעולה
 - תקצוב לשותפויות בין-משרדיות
 - דרישה להטמעת שיקולי בריאות וסביבה בתוכניות העבודה של משרדי הממשלה
 - בחינת מינוי איש מקצוע בעל רקע בבריאות הציבור במשרד להגנת הסביבה ובמשרדי ייצור ופיתוח
 - הכשרה בבריאות וסביבה לאנשי מקצוע בכירים במשרדי הממשלה הרלוונטיים
 - קידום מחקרים משותפים ומימון משותף של מחקרים מטעם משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה
 - חתימה על מסמכי הבנות בין-משרדיים
 - החלת תסקירי השפעה על הבריאות על הצעות מדיניות ותוכניות פיתוח
 - הגדרת אוכלוסיות בעדיפות גבוהה, ובכללן ילדים ונשים בהריון
- **שיתוף נתונים:** שיתוף בין-משרדי בנתונים ומאגרי מידע
- **שקיפות והנגשה:**
 - הנגשת מאגרי נתונים רלוונטיים של משרדים שונים בממשק משותף
 - הנגשה לציבור של עבודת מחלקות רלוונטיות במשרדים, כגון המחלקה לאפידמיולוגיה סביבתית
 - הנגשת מידע בנושאי בריאות וסביבה
- **מיסוד התייעצויות בין-משרדיות:** לגבי נושאים בהם מספר משרדים הם בעלי עניין. למשל נציגויות של המשרד להגנת הסביבה בוועדות ההיגוי של מחקרי משרד הבריאות וההפך.

חומרי הדברה בחקלאות:

- **פיתוח תוכנית פעולה לשימוש בר-קיימא בחומרי הדברה:** במשרד החקלאות, תוך התייעצות עם משרד הגנת הסביבה ומשרד הבריאות (ניתן לפתח את התוכנית על בסיס המודל האירופאי).
- **שיפור המנגנון של הוועדה הבין משרדית לרישום חומרי הדברה:**
 - בחינה מחודשת של הרכב הוועדה, כולל האיזון בין צרכי חקלאות, בריאות, סביבה וצרכנות הן בנציגות משרדי הממשלה והן בקרב נציגי ציבור.
 - קביעת מנגנון דיווח של משרד החקלאות לוועדה על יישום המלצותיה.
 - רענון סדר היום של הוועדה, כולל:
 - קביעת מסגרת לדיונים בשאלות אסטרטגיות ועקרוניות הנוגעות להיבטים של שימוש בחומרי הדברה בחקלאות.
 - קביעת מנגנון מוגדר ומחייב להערכה מחודשת (רוויזיות) של חומרים פעילים מאושרים, כולל סדר עדיפויות, לוח זמנים ויעדים ברורים להפחתה והוצאה משימוש. המנגנון יכלול ישיבות ייעודיות תקופתיות של הוועדה, שיוקדשו לרוויזיות.
 - הערכה מחודשת של אופני השימוש המותרים בתכשירים קיימים, ושל התוויות על התכשירים.
- **שקיפות והנגשה:** פתיחת ישיבות הנוגעות לרוויזיות ושאלות אסטרטגיות ועקרוניות לנציגי אקדמיה וארגוני חברה אזרחית, פרסום מועדי הישיבות ופרסום פרוטוקולים.
- **בחינת חלוקת הסמכויות בנוגע לחומרי הדברה:** בחינה מחודשת של השארת הסמכות לרישוי חומרי הדברה במשרד החקלאות, בניגוד לרוב מדינות העולם המפותח בהן הסמכויות הועברו למשרד להגנת הסביבה.

חוק אוויר נקי:

■ **שיתוף פעולה בין משרדי:** פיתוח מנגנון בין-משרדי לצמצום זיהום אוויר מכלי רכב וקידום תחבורה ציבורית ותחבורה פעילה (הליכה ואופניים), הכולל נציגות של משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה. מנגנון כזה ישיג גם יציבות בשיתוף הפעולה בין המשרדים, ויפחית את התלות במנגנון חיצוני מגשר כגון ועדה בכנסת. ניתן לבסס את המנגנון על מודלים בעולם כגון השותפות לקהילות בנות-קיימא בארה"ב, תוך למידת לקחים ממקרה זה.

■ **קידום תוכניות אב לתחבורה:** למידה מהמקרים של שיתוף פעולה בין משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה הרשות המקומית (למשל חיפה, ירושלים) והטמעת הלקחים בקידום תוכניות אב בערים נוספות

■ **הטמעת לקחי התוכנית הלאומית לצמצום זיהום אוויר:** מעקב אחר הטמעת התוכנית הלאומית לצמצום זיהום אוויר, הצלחותיה וחסרונותיה כולל בהיבט הבין-משרדי, ושיפורה.

נספח אלקטרוני: לקראת הסדרת השימוש בחומרי הדברה בישראל (מסמכים שנכתבו במסגרת המחקר עבור משרד הבריאות ומשרד החקלאות)

<http://socsci.tau.ac.il/government/index.php/environmental-policy1>

תודות

מחקר זה מומן על ידי מענק SGA1202 מהקרן לבריאות וסביבה ונערך בשיתוף פעולה עימה, תודתנו נתונה לד"ר רות אסטרין וד"ר שרי רוזן מהקרן. המחקר נערך בשיתוף פעולה עם משרד הבריאות, משרד החקלאות והמשרד להגנת הסביבה, אנו מודים לכל בעלי התפקידים על שיתוף הפעולה, ובמיוחד לפרופ' איתמר גרוטו, ד"ר תמר ברמן וד"ר מרים פרוינד על שיתוף הפעולה במהלך המחקר ועל הערותיהם המועילות. לבסוף, תודה מיוחדת לכל המרואיינים שתרמו מזמנם וניסיונם למחקר.

מקורות

על בריאות וסביבה:

אתר ארגון הבריאות העולמי:

www.who.int/topics/environmental_health/en

הסניף האירופי של ארגון הבריאות העולמי:

www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health

המכון הלאומי למדעי בריאות וסביבה, ארה"ב:

www.niehs.nih.gov

המרכז הלאומי לבריאות וסביבה, ארה"ב:

www.cdc.gov/nceh

הסוכנות להגנת הסביבה, ארה"ב:

www.epa.gov

פורטל סביבות בריאות באיחוד האירופי:

ec.europa.eu/health/healthy_environments/portal/index_en.htm

הארגון האירופי "הברית לבריאות וסביבה":

www.env-health.org

הקרן לבריאות וסביבה בישראל

www.ehf.org.il

פרוטוקולים של הוועדה המשותפת לבריאות וסביבה שפעלה בכנסת בשנים 2009-2012:

www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/EnvHealthProtocols.htm

דיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה בהצעת חוק אוויר נקי:

www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/cleanairlawmain.htm

מצגות מכנס "מדברים הדברה", מרץ 2014, אוניברסיטת תל אביב:

socsci.tau.ac.il/government/index.php/sort-by-year/2014/304-talking-about-pesticides-a-conference-and-public-discussion-on-the-usage-of-pesticides-in-israel

על שיתופי פעולה בין משרדים:

6, P. (2004). 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.

Cabinet Office and HM Treasury (2013). *Integration across government*. London: National Audit Office. www.nao.org.uk/report/cabinet-office-and-hm-treasury-integration-across-government/

Peters BG. (2006). Concepts and theories of horizontal policy management. In BG. Peters, & J Pierre (Eds.), (115-138). London: Sage Publications.

Peters BG. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination. Public Administration, 76(2), 295-311.

Pressman JL, & Wildavsky, AB. (1984). Implementation. Berkeley, CA: University of California Press.

Stead D & Meijers E. (2009). Spatial planning and policy integration: Concepts, facilitators and inhibitors. Planning Theory & Practice, 10(3), 317-332.

Teschner N, McDonald A, Foxon TJ, & Paavola J. (2012). Integrated transitions toward sustainability: The case of water and energy policies in Israel. Technological Forecasting and Social Change, 79(3), 457-468.

Mullin M and Daley DM. 2010. Working with the state: Exploring interagency collaboration within a federalist system. J Publ Adm Res Theor 20:757-778.

על הטמעת שיקולי סביבה ובריאות בתחומים אחרים:

World Health Organization, Health in All Policies.

www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/social-determinants/policy/entry-points-for-addressing-socially-determined-health-inequities/health-in-all-policies-hiap

Carmichael L, Barton H, Gray S and Lease H. 2012. Health-integrated planning at the local level in England: Impediments and opportunities. Land Use Policy 31:259-266.

Feitelson E and Verhoef ET. 2001. Transport and environment: in search of sustainable solutions. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Jordan A and Lenschow A. 2010. Environmental policy integration: a state of the art review. Environmental Policy and Governance 20:147-158.

Kranzler Y, Davidovich N, Fleischman Y, Grotto I, Moran DS and Weinstein R. 2013. A health in all policies approach to promote active, healthy lifestyle in Israel. Israel Journal of Health Policy Research 2:1-14.

Krech R and Buckett K. 2010. The Adelaide Statement on Health in All Policies: moving towards a shared governance for health and well-being. Health Promot Internation 25:258-260.

Lafferty W and Hovden E. 2003. Environmental policy integration: towards an analytical framework. Environ Polit 12:1-22.

Lenschow A. 2002. Greening the European Union: an introduction. Environmental policy integration: Greening sectoral policies in Europe London: Earthscan. 3-21.

Negev M, Levine H, Davidovitch N, Bhatia R and Mindell J. 2012. Integration of health and environment through health impact assessment: Cases from three continents. Environ Res 114:60-67.

אלון טל, 2006. הסביבה בישראל. הוצאת הקיבוץ המאוחד.

מהם היחסים בין משרד הבריאות למשרד להגנת הסביבה, וכיצד הם משתפים פעולה ליצירת סביבה בריאה יותר? מהם היחסים בין משרדים אלה, האמונים על בריאות הציבור ואיכות הסביבה, לבין משרדי הממשלה המשפיעים ביותר על הסביבה, כגון משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד האנרגיה ומשרד הכלכלה? האם וכיצד נלקחים בחשבון שיקולי בריאות וסביבה בקבלת החלטות, ומהם החסמים לכך? מחקר זה משווה בין מנגנוני משילות של בריאות וסביבה בארה"ב וישראל, ובוחן שני מקרים של שיתופי פעולה בין-משרדיים בישראל: חוק אוויר נקי וחומרי הדברה בחקלאות. המחקר כולל המלצות מדיניות לשיפור מדיניות בריאות וסביבה בישראל. ד"ר מיה נגב היא ראש תחום מדיניות סביבתית בביה"ס לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטון באוניברסיטת תל אביב.

המחקר התאפשר תודות לתמיכתה של הקרן לבריאות וסביבה. הקרן לבריאות וסביבה מחויבת לשיפור המומחיות והרחבת הידע בתחום של בריאות וסביבה בישראל, מתוך מטרה להיטיב את בריאות הציבור ולהפחית את רמות התחלואה הנגרמת מזיהומים סביבתיים. למידע נוסף על הקרן ולמרכז הידע בנושאי בריאות וסביבה: www.ehf.org.il.