

נייר עמדה מס' 11

פיתוח בר קיימא- סביבה, תקציב והרשויות המקומיות

פרופ' אבי גוטליב

נגה לבציון-נדן

השתתפו בפגישות בוועדה:

- **יו"ר: פרופ' אבי גוטליב**, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה ובי"ס ללימודי הסביבה ע"ש פורטר, אוניברסיטת תל-אביב
- **גב' חיה בנדק**, מנהלת מפעם גליל מערבי
- **גב' גליה בן-שהם**, מנהלת אגף סביבה עירונית, המשרד לאיכות הסביבה
- **מר איתן ברושי**, ראש מועצה אזורית עמק יזרעאל
- **רו"ח משה גילצר**, גזבר עיריית תל-אביב-יפו
- **ד"ר רונית דוידוביץ-מרטון**, מתכננת תכניות אב ומתאר לרשויות מקומיות
- **ד"ר מילכה דונחין**, יו"ר רשת ערים בריאות וביה"ס לבריאות הציבור, האוניברסיטה העברית
- **גב' עידית הוד**, יועצת לענייני סביבה למרכז השלטון המקומי
- **גב' אנה חזן**, מנהלת האגף לפיתוח מקומי, משרד הפנים
- **ד"ר ראסם חמאיסי**, החוג לגיאוגרפיה ולימודי הסביבה, אוניברסיטת חיפה
- **ד"ר רות חננאל**, הפקולטה למשפטים - התכנית לצדק סביבתי, אוניברסיטת תל אביב
- **גב' נגה לבציון-נדן**, ראש תחום כלכלה ומדיניות סביתית ב"חיים וסביבה"
- **עו"ד עזרי לוי**, מנהל הרשות לפיתוח ירושלים
- **עו"ד גיל ליבנה**, ראש מועצה מקומית שוהם
- **ד"ר אריה נשר**, בי"ס ללימודי הסביבה ע"ש פורטר, אוניברסיטת תל אביב
- **מר בני סעד**, סגן מנהל אגף תקציבים, עיריית תל-אביב-יפו
- **גב' אורלי רונן**, מנכ"לית מרכז השל למנהיגות וחשיבה סביבתית
- **אדר' דינה רצ'בסקי**, מנהלת מנהל התכנון, משרד הפנים (בדימוס)

פיתוח בר קיימא בשלטון המקומי: סביבה, תקציב והרשויות המקומיות
מאת: פרופ' אבי גוטליב, החוג לסוציולוגיה ואנטרופולוגיה, אוניברסיטת ת"א

מבוא

החלטת הממשלה מס' 246 מיום 14.5.2003 קובעת כי "מדיניות ממשלת ישראל תתבסס על עקרונות פיתוח בר קיימא המשלבים: כלכלה דינמית, שימוש מושכל במשאבי הטבע, הגנה על מערכות אקולוגיות ומתן שיווין הזדמנויות לכל... על מנת לענות על הצרכים של הדור הנוכחי וצורכי הדורות הבאים."¹ עוד נאמר בהחלטה כי "הממשלה רושמת לפניה את 'תוכנית היישום' שהתקבלה בהסכמה כללית בפסגה העולמית ביוהנסבורג 2002, המתבססת על תוכנית הפעולה משנת 1992 (פסגת כדור הארץ בריו דה-ז'נרו, ברזיל – Agenda 21), ותפעל לביצוע מרכיביה השונים בישראל..."

החלטה זו באה על רקע התפתחויות דומות ברחבי העולם מאז נוסחה "אגנדה 21" ב-1992. כ-180 מדינות חתמו על האמנה, רובן אשררו אותה, ומקצתן מקדמות אסטרטגיות שנועדו להגשים את העקרונות של פיתוח בר קיימא במישור הלאומי. עקרונות אלה מסמנים ומאפשרים מעבר מטיפול נקודתי במפגעים סביבתיים להתייחסות אסטרטגית לסביבה המצדדת בתכנון לטווח ארוך, ראייה אינטגרטיבית והפנמת השיקולים האקולוגיים והחברתיים במהלכי הפיתוח והצמיחה הכלכלית, בהלאומיים והמקומיים כאחד.

"אגנדה 21" גם קובעת כי "לקהילות מקומיות תפקיד מפתח בפיתוח בר קיימא..."² הדגש זה הוביל לאלפי יוזמות ברחבי העולם, בהן רשויות מקומיות ואזוריות, בשיתוף עם תושבים וארגונים אזרחיים, מקדמות אסטרטגיות לפיתוח בר קיימא מקומי. בשנים האחרונות גם רשויות מקומיות ומועצות אזוריות בישראל החלו לזום מדיניות מקומית "מקיימת" המעוגנת בראייה ארוכת טווח ומבוססת על העקרונות של פיתוח בר קיימא, והמשרד לאיכות הסביבה אף תרגם ופרסם "מדריך לסדר יום מקומי 21".³

בנייר העמדה שהוגש לוועידת השלטון המקומי ה-1 שהתקיימה במאי 2005, פירטנו את העקרונות המרכזיים של מינהל "מקיים" (sustainable governance) ברשויות המקומיות.⁴ נייר העמדה לוועידת השלטון המקומי ה-2 מתמקד במרכיב מרכזי ומכריע בגיבוש אסטרטגיה של פיתוח בר קיימא: ניהול התקציב ברשויות המקומיות. אנו מבקשים להאיר ולהדגים כיצד תכנון וניהול מקיים עשוי לפתור בעיות סביבתיות ברשות המקומית ולשפר את איכות החיים של תושביה,

1

[www.sviva.gov.il/Environment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object
&enDispWho=News^1268&enZone=News](http://www.sviva.gov.il/Environment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object&enDispWho=News^1268&enZone=News)

² פרק 28: "יוזמות של הרשויות המקומיות התומכות ב'אגנדה 21' מוקדש כולו לתפקיד השלטון המקומי, בשיתוף התושבים והקהילה העסקית, בקידום פיתוח בר קיימא.

³ www.sviva.gov.il/Environment/Static/Binaries/index_pirsumim/p0158_1.pdf

⁴ <http://spirit.tau.ac.il/government/downloads/localgov2.doc>

תוך כדי חיסכון בעלויות התקציביות – או במילים אחרות, להוות win-win situation מבחינתו של השלטון המקומי.

פיתוח בר קיימא והרשות המקומית

הרשויות המקומיות נאלצות להתמודד עם בעיות כלכליות, חברתיות וסביבתיות הולכות וגדלות. הצעדים הננקטים על מנת לפתור בעיות אלה מגדילים לעתים את ניצול משאבי הטבע המוגבלים ברשות המקומית ומזהמים את סביבתה, ובכך פוגעים באיכות החיים של התושבים, בבריאותם וברווחתם. חלקם אף כרוכים בהגברת האי שוויון הכלכלי-חברתי ביישוב.

יתרה מזאת, נוצר מעין מעגל קסמים: מאמצי השלטון המקומי לתת מענה לדרישות המתרחבות לשירותים עירוניים מגדילים את העומס המוטל על תקציבי הרשויות המקומיות, ובסופו של דבר פוגעים ביכולתו לטפל במצוקות דומות בעתיד. גם כיום תורמות לא מעט העלויות ההולכות וגדלות של הטיפול בצרכי היישוב למשבר התקציבי שבו מצויות הרשויות המקומיות.

אופן פעולה זה בבירור אינו עולה בקנה אחד עם מינהל "מקיים", וזאת במובן הבסיסי ביותר: לא ניתן להמשיך בו לאורך זמן משום שהוא עלול לשחוק את המשאבים הפיזיים-סביבתיים, הכלכליים והחברתיים של היישוב.

פיתוח בר קיימא משקף חשיבה אסטרטגית אחרת המבקשת לשמר את המשאבים הסביבתיים ולהגדיל את ההון הכלכלי והחברתי של היישוב. היא דורשת הסתכלות כלכלית, חברתית וסביבתית מקיפה, איזון אחר בין שיקולים כלכליים לבין מגבלות סביבתיות ואיכות החיים של התושבים ורווחתם, ומתן עדיפות לשיקולים ארוכי טווח (לרווחת הדורות הבאים) על-פני פיתוח מוטה צרכים עכשוויים. בהקשר הישראלי, קידום אסטרטגיה מקומית מקיימת מותנה גם בשינוי היחסים בין השלטון המקומי והמרכזי.

תכנון וניהול התקציב ברשויות המקומיות הוא מרכיב מרכזי בקידום אסטרטגיה מקיימת, משום שיש לכך השלכות נרחבות בכל תחומי ניהול הרשות וחיי התושבים. המשמעות של תכנון וניהול תקציבי העולה בקנה אחד עם העקרונות של פיתוח בר קיימא אינה הגדלת ההוצאות הכספיות של הרשות ותושביה, אלא שינוי בדפוסי ההתנהלות הקיימים ובמערך התמרוץ והתקצוב הכלכליים בישראל.

בהמשך נפרט את הכלים המצויים בידי השלטון המקומי ליישום מדיניות תקציבית וכלכלית מקיימת, ונדגים כיצד חלוקה שונה של המשאבים הכלכליים ויעול השימוש במשאבים טבע יכולים להביא לחיסכון בעלויות.

סוף מעשה במחשבה תחילה

ניהול על פי עקרונות של פיתוח בר קיימא של רשות מקומית מתחיל בחשיבה אסטרטגית המגדירה את חזון הרשות, ערכיה, מדיניותה ואתגרי הפיתוח לשנים הבאות, וקובעת מטרות ויעדים ברורים תוך ציון טווחי זמן להשגתם. האסטרטגיה מהווה חלק בלתי נפרד ובסיס של תהליך קבלת ההחלטות ברשות, בהווה ובעתיד. **כך העיר סטוקהולם בשוודיה,⁵ כחלק מההחלטה האסטרטגית להבטיח את קיומה בטווח הארוך ולהגדירה כעיר ללא אנרגיה פוסילית בשנת 2050, אימצה "תוכנית פעולה להפחתת גזי החממה" אשר תורמת להשגתם של יעדים סביבתיים נוספים של העיר. התוכנית כוללת מגוון של פעולות ליצירת מערכת תחבורה סביבתית יותר (כגון מעבר לאוטובוסים חשמליים, הפחתת מהירות הנהיגה המותרת, והכנסת דלקים נקיים) וכן מעבר לשימוש באנרגיה מקיימת (כולל רכש ירוק בעיר וחיסכון בצריכת החשמל העירונית).**

התקציב הוא למעשה הביטוי הכמותי של מדיניות הרשות המקומית והאסטרטגיה הרב שנתית. ניהול תקציבי נכון, בליווי כלים כלכליים אחרים ותקינה מתאימה, הם האמצעים המרכזיים ליישום המדיניות. תכנון וניהול התקציב בהתאם לאסטרטגיה מקיימת מחייבים גם הסתכלות רחבה ואינטגרטיבית על המשאבים הטבעיים של הרשות המקומית כחלק מנכסיה הכלכליים והחברתיים. כך לדוגמה מסתייעות רשויות מקומיות רבות בקהילה האירופאית⁶ בעקרונות של eco-budget בניהול תקציבן: לצד ניהול התקציב העירוני השנתי, היעילות ארוכת הטווח של ניהול משאבי הטבע והסביבה האורבנית נבדקת על פי מדדים של "הוצאות הסביבה" (השימוש והפגיעה במשאבי הטבע, המעידים על ההשלכות הסביבתיות של החלטות קובעי המדיניות, ומהם ניתן לגזור את התכנון התקציבי העתידי ואת מדיניות ניהול משאבי הטבע והסביבה.

במלבורן, אוסטרליה, אומצה שיטה של ניהול תקציבי המושאלת מעולם העסקים (Triple Bottom Line), הבוחנת ומודדת את הביצועים הכלכליים של העירייה יחד עם ביצועיה החברתיים והסביבתיים. בנוסף להיותו כלי למדידה ודיווח על ביצועי הרשות, ה-TBL מחייב את הרשות המקומית להתייחס לערכים, לנושאים ולתהליכים המושפעים מפעילותה, ולתת ערך ריאלי למשאביה הכלכליים, החברתיים והסביבתיים של הרשות. בדומה ל-eco-budget, ה-TBL הנו אמצעי רב עוצמה בתכנון מדיניות וניהול תקציב העולים בקנה אחד עם העקרונות של פיתוח בר קיימא.⁷

⁵ http://www.miljo.stockholm.se/ext/klimat/vaxthuseffekten/in_english.asp

⁶ בהידלברג, גרמניה, הטמעת מסגרת העבודה של Ecobudget כחלק ממדיניות העיר הביאה להפחתה בפליטת פחמן הדו חמצני ומהמי אוויר אחרים, בצריכת מי השתייה ובפסולת במבני העירייה, במגורים ובמגזר המסחרי.

<http://www3.iclei.org/localstrategies/summary/heidelberg2.html>

⁷ <http://www6.iclei.org/anz/tbl>

השוואה בין הניהול התקציבי

Triple bottom line	EcoBudget	
מדידת דיווח, מדידה והערכה, תכנון, קביעת מדיניות וקבלת החלטות	מסגרת לדיון וקבלת החלטות לגבי אופן ניהול משאבי הטבע (לצד הדיון בתקציב העירוני השנתי)	המטרה
המשאבים הסביבתיים, החברתיים והכלכליים של הרשות המקומית	משאבי הטבע והסביבה האורבנית (הסביבתיים והחברתיים)	המדדים הנכללים
ניתנת הערכה מוניתרית למשאבים העירוניים, הסביבתיים, החברתיים והכלכליים	לא ניתן ערך מוניתרי למשאבי הטבע	ערך המדדים
נדרש שיתוף פעולה מלא בין תחומי ובין מגזרי עם השלטון המקומי לבין כל בעלי העניין המקומיים	כל השנה המערכת הפוליטית מאשרת את התוכנית התקציבית השנתית המתוכננת למשאבי הטבע ולסביבה האורבנית.	שיתוף בעלי עניין
כלי דיווח ומדידה מקבל אישור חיצוני למהימנותו. אם זאת אין כל מסגרת של אישור בתחום קבלת החלטות אין הליך לאשר את החישוב.	תוכנית תקציבית של ההוצאות ופגיעה המתוכננים במשאבי טבע ובסביבה האורבנית המאזן השנתי משקף את השנה האחרונה, וממנה נגזר התקציב לשנה קדימה	אישור
תמונת מצב מספרית של הרשות המקומית בערכים כספיים (ערך כלכלי, חברתי וסביבתי) (מאזן של המצב הקיים בהסתכלות אחורה)		התוצר הסופי

המגבלה המרכזית: הקשר עם השלטון המרכזי

ההכרה כי אנו עומדים בפני משבר הולך ומחריף בעל ממדים סביבתיים וחברתיים שיהיו לו השלכות מקומיות ועולמיות, היתה בוודאי אחד הגורמים שהביאו את ממשלת ישראל להחלטתה על אימוץ אסטרטגיה בת קיימא במאי 2003. ההחלטה מחייבת את משרדי הממשלה להציג וליישם תוכניות לפיתוח בר קיימא, אולם מדינת ישראל עדיין רחוקה מהשגת יעדים אלה. בנושאים רבים ובמובן הרחב הממשלה עדיין לא הפנימה את חשיבותה של איכות החיים והסביבה כבסיס לכל דבר ועניין בהחלטותיה הכלכליות והתקציביות.

מנקודת הראות של השלטון המקומי הבעיה המרכזית היא התלות הכמעט מוחלטת של הרשויות המקומיות בישראל בשלטון המרכזי. שורשיה של תלות זו ב"פקודת העיריות" של המחוקק המנדטורי הבריטי משנת 1925, שעובדה לנוסח חדש לאחר קום המדינה ומאז מסדירה את פעולתן של הרשויות המקומיות בישראל. על פי פקודת העיריות הממשלה היא זו שמכוונת כמעט את כל מקורות המימון של הרשויות המקומיות ומפקחת עליהם. בשל כך הרשות המקומית מוגבלת מאוד בקביעת מדיניות מקיפה וארוכת טווח, בתכנון ובניהול תקציבה וביכולתה להשפיע על מקורות והרכב הכנסותיה.⁸

⁸ בימים אלה פועל משרד הפנים לשינוי חוק פקודת העיריות, אם כי המהלך עדיין בשלבי הראשוניים. הנוסח החדש מאתר את הבעיות המרכזיות של השלטון המרכזי, אך ספק אם הוא נותן להן מענה מלא.

קביעת האסטרטגיה המקומית היא תהליך מתמשך שעשוי להקדים בניית אסטרטגיה לאומית לפיתוח בר קיימא או להיות אחד מתוצריה. האסטרטגיה המקומית צריכה להיגזר מהיעדים הלאומיים שנקבעו על ידי הממשל המרכזי, תוך הערכה, מיפוי והבאה בחשבון של הקשיים, הצרכים והמגבלות הספציפיים של הרשות המקומית בכל התחומים: הסביבתי (למשל רמת זיהום האוויר), החברתי (למשל שיעור האבטלה), והכלכלי (למשל הכנסות הרשות ממישכת עסקים חדשים). מתוך האסטרטגיה המקומית נגזרות תוכניות הפעולה הרב שנתיות ליישומה, בהתאם להזדמנויות ולפוטנציאל הטמון בסביבת הרשות ובהתייחס למכלול תחומי החיים.

דוגמה טובה לכך היא האסטרטגיה המקומית של העיר לונדון, הנגזרת מ"הספר הלבן" ומשתלבת בו, לפיתוח בר קיימא של ממשלת בריטניה, שבו ניתן מרחב גדול לביזור סמכויותיה לרשויות המקומיות;⁹ ואילו ניתוחי מקרים אחרים מצביעים על הקושי שביישום אסטרטגיות מקומיות מקיימות אל מול חוסר תיאום ושיתוף פעולה עם השלטון המרכזי.¹⁰ מכל מקום, בד בבד עם הצורך בשיתוף פעולה ובתמיכה של השלטון המרכזי ביוזמות מקומיות, מתן עצמאות כלשהי לרשויות המקומיות בבניית תקציבן, בבחירת הכלים הכלכליים ובחקיקת חוקי עזר ליישום מדיניותן, היא תנאי הכרחי לתפקוד אפקטיבי של הרשויות המקומיות, לא כל שכן להתנהלות על פי העקרונות של פיתוח בר קיימא.

⁹ האסטרטגיה הלאומית של בריטניה: <http://www.sustainable-development.gov.uk>. האסטרטגיה לפיתוח בר קיימא של העיר לונדון קובעת יעדים ותוכניות פעולה גם בתחומים חברתיים רבים: איכות מגורים, הקטנת מספר חסרי הבית, מלחמה בפשיעה, שיפור שירותי הבריאות והחינוך ועוד.

<http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1139900>

¹⁰ מלבורן, אוסטרליה, לדוגמה מתקשה בהפחתת גזי החממה בתחומה כחלק מתוכניתה האסטרטגית Melbourne 2030, בעיקר משום שהמחוז (ויקטוריה) נרתע מלהשבית את תחנות הכוח הפחמיות בסביבתה (ראו למשל www.greenhouse.vic.gov.au/index.htm).

אין שירותי חינוך

מעגל הקסמים שבו מוצאות את עצמן הרשויות המקומיות – הרחבת השירותים העירוניים בנסיון לתת מענה לדרישות הולכות וגדלות, תוך הטלת עומסים כבדים על התקציב וקושי במציאת מקורות מימון נוספים – הוא במידה רבה תוצאה של "כשל שוק". אנו מתיחסים ל"שירותי הטבע", דהיינו למשאבים הנחוצים לפעילות כלכלית ולהטמעת הפסולת והזיהום הנוצרים עקב פעילות זו, כבלתי מוגבלים וכשירותי חינוך או ללא תג מחיר ריאלי.

דוגמה טובה להתייחסות כוללת כזאת ניכרת למשל בעיר ניו יורק: במטרה להבטיח את איכות המים ולחסוך בעלויות סינון, הוכנה תוכנית הפעולה, בשיתוף עם חקלאי האזור וארגוני הסביבה, הקובעת סטנדרטים לשימוש בקרקע ובמים, מלווה בהשקעה בתשתיות (כמו מערכות טיהור שפכים) באזור ובחניכה צמודה של תושבי וחקלאי האזור (כמו הגבלת השימוש בדשנים).¹¹

המחשה לחוסר התייחסות לכלל העלויות ניתן למצוא בהרחבת גבולות הפיתוח של שטחי הרשות במטרה לבנות עוד אזורי מגורים ותעסוקה המרוחקים ממרכז העיר, ובכך להגדיל את הכנסותיה. לכאורה, מגמת פיתוח זו מקדמת את היעדים הכלכליים והחברתיים של הרשות: היא מגדילה את הכנסותיה, יוצרת מקומות עבודה וכולי. בפועל, לכך יש עלויות כלכליות, סביבתיות וחברתיות גבוהות שלעתים אינן נכללות במערכת קבלת ההחלטות. מבחינה כלכלית מגדיל הביזור הגיאוגרפי את עלויות הבנייה, תחזוקת התשתיות (ביוב, מים, חשמל, כבישים) והשירותים העירוניים (איסוף פסולת, הסעות למוסדות חינוך). הוא גם מגביר את התלות ברכב הפרטי ובכך את הביקוש לתוספת כבישים ומקומות חניה על חשבון מערכת הסעה המונית יעילה. מבחינה סביבתית, פיתוח מסוג זה פוגע בשטחים הציבוריים הפתוחים ובריאות הירוקות ומגדיל את זיהום האוויר, תוך פגיעה באיכות החיים ובבריאות התושבים. מבחינה חברתית מוביל התהליך לעתים לניוון מרכזי הערים ולבריחת אוכלוסיות חזקות מהשכונות הוותיקות לערי לוויין ולפרברים.

חישוב "השורה התחתונה" – העלות הריאלית של המשאבים הסביבתיים, המשמעות התקציבית של השירותים הנוספים שהרשות נאלצת לספק והמחיר החברתי של הפיתוח – מאפשר שימוש מושכל יותר במשאבי הטבע וניתוח נכון יותר של התועלות הנלוות לפיתוח מוטה צרכים מידיים מול המחיר האמיתי שהוא גובה. ושוב, לשלטון המרכזי תפקיד מרכזי: לדוגמה, מתן עדיפות לאומית לאזורי תעסוקה בסמיכות לערים יכשיל כל ניסיון ליישם אסטרטגיית פיתוח מקיימת.

¹¹ <http://www.nyc.gov/html/dep/watershed/home.html>

תמריצים כלכליים ליישום מדיניות

המסר כי אין "שירותי חינוך" וכי יש עלות לשימוש במשאבים וזיהומים, צריך להיות מוטמע בקרב כל בעלי העניין: מקבלי ההחלטות והמינהל ברשות, התעשייה והמגזר העסקי המקומי והתושבים והארגונים האזרחיים הפועלים ברשות המקומית. הטמעת המסר מתממשת על ידי שילוב בין תקנות עירוניות ותמריצים כלכליים מתאימים כחלק מתכנון וניהול התקציב של הרשות המקומית.

השימוש בתקנות חשוב בטיפול בבעיות מידידות לגביהן קיימת דרישה ברורה להגיע לרמת ביצועים נתונה: קביעת סטנדרטים לפליטת מזהמים על מנת להגביל את רמת זיהום האוויר באזור מסוים, קביעת טכנולוגיה עדיפה (חיוב כל מפעלי התעשייה באזור להשתמש בפילטר מסוים), קביעת שיעור מינימלי של מחזור פסולת ברשות וכולי. אולם אין בתקינה תמריץ לשיפור מתמשך מעבר לרמה המינימלית הנדרשת, כך שהרשות המקומית נאלצת להמשיך ולעמוד בכל עלויות הטיפול בזיהומים מתחת לתקינה שנקבעה.

תמריצים כלכליים נועדו לעודד את הקטנת הפגיעה במשאבים הסביבתיים באמצעות מתן הטבות כספיות (או שוות ערך) למזהמים פחות והטלת עלויות גבוהות יותר על המזהמים יותר. ההחלטה אם וכיצד לשנות את התנהגותו נותרת בידי הפרט (התושב, בעל העסק), ומונעת על ידי שאיפתו להתיעל ולהקטין את המחיר הכלכלי של פעילותו. הנסיון בעולם מלמד כי מבחינת הרשות, העלויות הכרוכות בשילוב תמריצים כלכליים נמוכות מאלה של קביעת תקינה מחמירה יותר. בזמן יוצרים התמריצים הזדמנויות לשימוש יעיל יותר במשאבי הטבע וגם בכך יוצרים חיסכון בעלויות התקציביות.¹²

על מנת להבטיח יישום המדיניות הכוללת, תוך שילוב אפקטיבי בין תקינה ומתן תמריצים כלכליים, יש לעמוד על מספר גורמים שבלעדיהם לא יחול השינוי הרצוי בדפוסי ההתנהגות:

✓ איתור מקור הבעיה. כך למשל החלטה אסטרטגית להפחית את פליטת גזי החממה בעיר ולו, וושינגטון, הובילה לתוכנית לצמצם באמצעים שונים את השימוש ברכבים פרטיים במקומות העבודה, שנתגלה כאחד הגורמים המזהמים המשמעותיים ביותר.¹³ לעומת זאת באדלייד, אוסטרליה, רשת הרמזורים זוהתה כצורכת אנרגיה משמעותית.¹⁴ דוגמה מובהקת ובווערת בישראל היא שפיכה של פסולת בנייה באתרים לא מוסדרים, הגורמת לירידת ערך הקרקע והנכסים, לצמצום פוטנציאל הפיתוח של המרחב ולהגדלת העלויות של הגופים

¹² בהמבורג, גרמניה, תוכנית לצמצום העלויות באמצעות הקטנת ההשפעה הסביבתית כללה גם הצעה לבתי הספר להצטרף ליוזמה ("חמישים-חמישים") שבה העירייה תחזיר מחצית החיסכון בחימום, בחשמל ובמי שתייה לבית הספר לצרכיו הוא. בשנה הראשונה חסכו 24 בתי הספר שהצטרפו ליוזמה 422 אלף מרק; מספר המצטרפים הוכפל בשנה השנייה. <http://www3.iclei.org/egpis/egpc-027.html>

¹³ 49% מהעובדים עברו לאמצעי תחבורה אלטרנטיביים בעקבות שורה של אמצעים: תמריצים במשכורות המשתמשים בתחבורה ציבורית ורוכבי אופניים, שימוש ברכבים עירוניים לנסיעות של שלושה אנשים ומעלה, סבסוד מחיר השכרת רכבים גדולים וייקור מחיר החניה לרכב עם נוסע בודד. <http://www.iclei.org/index.php?id=1650>

¹⁴ החלפת הנורות ב-30 רמזורים לנורות LED חסכה לעיר 298 אלף קילוואט לשעה ו-305 טון CO₂. <http://www.iclei.org/index.php?id=1153>

המפתחים, ולעתים מחייבת את הרשות "לכבות שריפות" ולהשקיע משאבים רבים שלא הוקצו לכך מראש.

✓ קיום מצאי של חלופות שניתן לאמץ אותן. כך למשל היטל על כניסת רכב פרטי למרכז העיר יוביל לשימוש מוגבר בתחבורה ציבורית רק אם היא עונה על צורכי כלל האוכלוסייה מבחינת נגישות, יעילות ועלות. היעדר חלופה סבירה לא תוביל לשינוי דפוסי ההתנהגות, והתמריץ הכלכלי לאי שימוש ברכב פרטי (היטל העומס) יהפוך בפועל לקנס.

✓ שלילת סבסוד גלוי או נסתר היוצר תמריצים מנוגדים. כך למשל תוכנית להקטנת השימוש ברכב פרטי בהגעה לעבודה צריכה להיות מלווה בביטול הסבסוד של חניה חנם במקומות העבודה או ביטול רכיב "אחזקת רכב" במשכורת. דוגמה אחרת: כדי לקדם פתרונות מקיימים לטיפול בפסולת עירונית (הפרדה במקור, מחזור וכיו"ב), יש לייקר את הטמנת הפסולת ולהפנים את עלויותיה הריאליות – או במילים אחרות, להפסיק את סבסוד המטמנות על ידי הרשות המקומית והשלטון המרכזי.

✓ הטמעתם של תמריצים כלכליים ותקינה הם תהליכים מתמשכים של הערכה, התאמה ושינוי. במהלך ההטמעה חיוני לבחון כיצד המשק והתושבים מגיבים למהלכים הננקטים ומהם החסמים לשינוי. לעתים נדרשות תמיכה, מימון והשקעה בסיסית על מנת להתגבר על כשלים ראשוניים (כמו הוזלת הנסיעה בתחבורה ציבורית לתקופה מסוימת). יש להקצות לכך את כוח האדם ואת המקורות התקציביים הנדרשים.

✓ בחירת הכלים הכלכליים והתקינה למימוש יעדי התוכניות בצורה אפקטיבית תלויה בבחינה ובהבנה של היתרונות והחולשות של הקהילה, המינהל והתשתית הכלכלית של הרשות. הצלחת התוכניות תלויה בשיתוף בעלי העניין ברשות המקומית ובשלטון המרכזי בתהליך עיצוב המדיניות, קביעת היעדים ובחירת הכלים הכלכליים.¹⁵ עבודה רוחבית בין-משרדית, בין-מחלקתית ולעתים גם בין רשויות מקומיות סמוכות, הכרחית להבטחת יישום יעיל יותר. השקעה בהדרכה ובחינוך במקביל ליישום הכלים הכלכליים היא הכרחית לשם העלאת המודעות לשינוי ההתנהגות הנדרשת, תועלת התוכנית ומתן מענה להתנגדויות.

✓ נדרשת יצירתיות בשילוב של תקינה ומגוון רחב של כלים כלכליים להשגת היעדים שנקבעו. התוכנית צריכה לשדר מסר לכל בעלי העניין כי לרשות המקומית יש אסטרטגיה, מדיניות ומטרות מוגדרות שכל הפעילויות מכווננות להשגתן.

¹⁵ לדוגמה, ביישום התוכניות השונות בלונדון היו מעורבים משרדי הממשל המתאימים (השיכון, החקלאות והשימור), עסקים מקומיים, הרכבת התחתית וארגונים לא-ממשלתיים. <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1139900>

תחשיב התועלות החיוביות לחברה

אחת הבעיות בפיתוח משאבים השייכים לכלל הציבור היא התעלמות מתרומתם למשק או חוסר הערכה שלהם. לדוגמה, שטחים פתוחים וחופים נועדו להנאה ולפנאי ואינם נושאים רווח כספי ישיר וגלוי. אי לכך, בחישוב הכדאיות הכלכלית של השקעה בהם ידם בדרך כלל על התחתונה. הדבר בולט במיוחד בקושי של המועצות האזוריות לשאת את עלות אחזקתם של השטחים הפתוחים של המדינה כולה הנמצאים בתחומן.

בשל המחסור במקורות מימון לטיפול, לשמירה ולפיתוח מושכל של השטחים הפתוחים, תוכניות הפיתוח של הרשות המקומית חייבות לתמחר את ערכי הסביבה של נכסים אלה ואת תרומתם (למשל אטרקטיביות למגורים) כמרכיב מוביל בהשבתם, למרות שלפרקים קשה להעריך את ערכה הכלכלי. לשם כך יש צורך בשילוב בין עשייה הן מצד השלטון המרכזי (כלים לטפל בנכס ולתמרץ את שימורו) והן של הרשויות המקומיות והאזוריות (הכרה בערך הכולל של הנכס וניצולו כחלק מפיתוח בר קיימא של הכלכלה המקומית ומימוש הפוטנציאל שלה).

מהלכים מסוג זה, המאפשרים לרשות המקומית ליישם את מדיניותה בקידום תקינה מתאימה וכלים כלכליים, דורשים שינוי מערכתי:¹⁶

בפן החוקי יש לאשר שורה של חוקי מדינה וחוקי עזר מקומיים המסדירים:

- רישום, אם בחוק התכנון והבנייה ואם בתבעו"ת, של כללים ברורים המקדמים פיתוח בר קיימא (למשל בנייה ירוקה).
- סטנדרטים המחייבים את המגזר הציבורי בתחומי התכנון, הבנייה, התחבורה וכולי, וברכישת מוצרים ושירותים "ירוקים" (בדומה לדרישה הלא מיושמת לתת עדיפות לתוצרת ישראל במכרזים של המגזר הציבורי).
- מתן אפשרות לרשויות המקומיות לקבוע אגרות והיטלים למימון פרויקטים מקיימים באמצעות חוקי עזר. ההכנסות יופקדו בקרנות יעודיות, שבאמצעותן ניתן לממן את הפרויקטים ופיקוח עירוני "עם שיניים" על מנת ליישם את התקנות והחוקים.

בפן הכלכלי, הארנונה מהווה כיום מקור עיקרי של ההכנסות העצמאיות של הרשויות המקומיות. הארנונה – בפרט זו המוטלת שלא על מגורים – היא כלי רב עוצמה לקביעת מדיניות עירונית. בעזרתה ניתן לקבוע את מאפייני העיר, להשפיע על אופי העסקים ואופן הבנייה למגורים, ולעצב את התנהגות בעלי העניין (כמו ייצור פסולת ביתית ותעשיתית, חיסכון במים ועוד). תעריפי הארנונה יכולים לשמש הן כתמריץ חיובי (כמו לעידוד התושבים לחסוך במשאבים ולהקטין את השפעתם הסביבתית) והן כתמריץ שלילי (כמו על מנת לצמצם את פעילותם של עסקים המהווים מטרד סביבתי).

¹⁶ שמשמעו לעתים גם הטלת עלויות נוספות על התושבים ו/או על הפירמות העסקיות העושות שימוש במשאבי ובנכסי הרשות המקומית.

יתרה מזאת, שיתוף בין יישובים בארנונה שאינה למגורים עשויה לחסוך בעלויות, לייעל את ההחלטות על הקמת אזורי תעשייה ומסחר חדשים ולמזער את השפעתם הסביבתית השלילית. שיתוף כזה גם עשוי לתרום לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים בין יישובים. יעילות הארנונה ככלי כלכלי לשינוי התנהגות תלויה כמובן במתן עצמאות רבה יותר לרשויות המקומיות בקביעתה.

תמריצים כלכליים: מבחר כלים

תשלומים, עמלות, מיסוי. כלים אלה נועדו ליצור זיקה ישירה בין פעילות מזהמת למחיר כלכלי: הם מחייבים את הגורם המזהם לשלם בהתאם לכמות המזהמים שהוא פולט. עמלות ותשלומים נגבים על היתרים כגון סילוק פסולת מוצקה או שפכים; גביית מסים רלוונטית בעיקר למוצרים בעלי השפעות סביבתיות שליליות (מס דלק, מס אריזה וכולי). בפועל, ולמרות הפוטנציאל של כלים אלה להניב הכנסות ולשפר את איכות הסביבה, לרוב רמות התשלום נמוכות מהנזק האמיתי הנגרם לסביבה ולקהילה.¹⁷

פיקדונות. תשלום הנכלל במחיר מוצרי צריכה שסילוקם הלא מוסדר יכול להוות בעיה סביבתית, כגון בקבוקים, פחיות וארגזי קרטון. הפיקדון מוחזר לרוכש עם החזרת המוצר בתום השימוש. תמריץ זה מגדיל את היקף המחזור והניצול מחדש של חומרי הגלם, תוך הקטנת עלויות הטיפול של הרשות המקומית בפסולת.¹⁸

סחר בפליטות. הרשות מנפיקה "היתרי זיהום" (סך היקף הזיהום המותר לגורמים עסקיים ותעשייתיים שונים). הרשויות ניתנים או נמכרים לבעלי העניין ונסחרים ביניהם ועם מזהמים חדשים הנכנסים לשוק. סחר בפליטות מפנים את העלויות הסביבתיות של הזיהום, מעודד את הסקטור העסקי להקטין את הזיהום ולשפר את ביצועיו הסביבתיים, ומאפשר לרשות המקומית לעקוב אחר מקורות הזיהום ולאמוד את השיפור הסביבתי האפשרי. סחר בפליטות נהוג כיום במדינות ובערים רבות בעולם.¹⁹

סובסידיות. תמיכה בפעילויות המקטינות את זיהום הסביבה ובכאלה שיש בהן תועלות חברתיות חיוביות שאינן מתומחרות. סובסידיות מוענקות באמצעות מענקים, הלוואות עם ריבית נמוכה, הטבות במס ומדיניות העדפה על פעילות הסקטור הפרטי בתחומים כגון טיהור קרקעות מזהמות ושפכים, ניהול פסולת, חקלאות בת קיימא ושימור נופים, רכישת רכבים ידידותיים לסביבה ועוד. יש לציין שהסבסוד למעשה מתמרץ את הקטנת הזיהום על חשבון משלם המסים ולא הגורמים המזהמים.²⁰

חבות משפטית. קביעת חבות משפטית על פגיעה בריאותית או סביבתית מהווה תמריץ כלכלי רב עוצמה להקטנה או הימנעות מזיהום. חבות משפטית נגזרת מתקינה מתאימה התובעת תשלום

¹⁷ מתחילת שנות התשעים עיריות וינה, ציריך ושרברוקן (גרמניה) גובות תעריפי חשמל פרוגרסיביים ממשקי הבית: החל משיעור צריכה נתון, כל יחידת חשמל נוספת יקרה יותר וקנס מוטל על צריכה מעבר לשיעור מרבי. תמריצים אלה הביאו לירידה משמעותית בצריכת החשמל. <http://www3.iclei.org/egpis/egpc-014.html>

¹⁸ בארצות הברית מסייע חוק הפקדון בפיקוח על השלכת בטריות, בקבוקי זכוכית, מכלי דשנים וצמיגים. לגבי ארצות בעלות ערך כלכלי, המגזר הפרטי מנהל את מערכת הפסולת והמחזור. The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment. Washington, D.C.: EPA, 2001.

¹⁹ בפלורידה, ניו ג'רסי ומרילנד ניתן לסחור בזכויות בנייה (EPA, 2001).

²⁰ בסיאטל, וושינגטון, מסבסדת הרשות את מחיר התחבורה הציבורית.

<http://www.iclei.org/index.php?id=1650>

פיצויים גבוהים על גרימת נזקים בריאותיים וסביבתיים. כך למשל בארצות הברית נדרש תשלום גבוה על פי חוק עבור זיהום מים או קרקע על ידי דלקים או חומרים מסוכנים אחרים.²¹

שקיפות מידע. מדובר בדרישה לחשיפת מידע על ההשפעות והסיכונים הסביבתיים של הסקטור העסקי והתעשייתי לציבור (עובדים, קהילה וכולי). חשיפת המידע יכולה להידרש על פי חוק או להתבצע באופן וולונטרי. בהיותה בין השאר אמצעי לשיפור התדמית של העסק, שקיפות לבדה יכולה להביא להתייעלות בשימוש במשאבים ולשיפור הביצועים הסביבתיים. לדוגמה, חשיפת כמות הראדון בבתי מגורים עשויה לתמרץ קבלנים לפעול לצמצום המפגע. שקיפות היא גם תנאי יסוד לשימוש בכל מגוון התמריצים הכלכליים האחרים.²²

פעילות וולונטרית. בתי חולים, בתי ספר, אוניברסיטאות וחברות פרטיות בעולם מרבים כיום להקטין את היקף הזיהום שהם גורמים באופן עצמאי וללא עקב כפייה או תמריצים ישירים. פעילות וולונטרית משפרת את יחסי הציבור של המוסד, תורמת להתייעלותו וחוסכת כסף. בארצות הברית לדוגמה יוזמות וולונטריות לבדן צמצמו את היקף הפסולת והזיהום במיליוני טון, הגנו על מקורות המים וחסכו שלושה מיליארד דולרים בשנה אחת (1998).²³

²¹ חוק הזיהום משמן מטיל חבות משפטית על כל זיהום מים מחומרים מסוכנים ושמן. משנת 1990 החבות בשל פגיעה סביבתית הגיעה ל-700 מיליון דולר (EPA, 2001).

²² בארצות הברית הדרישה מהמגזר התעשייתי להצהיר על המזהמים שהוא פולט (Toxic Release Inventory) הפחיתה את השימוש בחומרים מסוכנים (EPA, 2001).

²³ בתוכנית BEST בפורטלנד, ארצות הברית, לעסקים ולתעשייה המוכנים להפחית את הפליטות באופן וולונטרי מוצעים שירותים שנועדו לעזור להם להיות גם רווחיים יותר. <http://www.iclei.org/index.php?id=2257&0>.

יישום כלים כלכליים: דוגמאות מן העולם

על מנת להבין את מרחב האפשרויות של כלים כלכליים כחלק מאסטרטגיה מקומית מקיימת, נציג כמה דוגמאות של אמצעים שאומצו בערים שונות בעולם.²⁴ חשוב לזכור כי האפקטיביות של כלים אלה מותנית בשילובם הנאות במסגרת כוללת של מדיניות אותה יש להתאים לכל רשות ורשות.

הקטנת עלויות הטיפול בפסולת:

קורוטיבה, ברזיל

✓ "סחר ירוק" - ניסיון לתרום להקטנת רמת האבטלה במקום, יחד עם שיפור רמת איכות הסביבה ושיפור התנאים של התושבים בעלי ההכנסה הנמוכה: בשכונות שבהן אין אפשרות להביא משאיות, תושבים המביאים את שקיות האשפה מקבלים בתמורה אוכל וכרטיסי אוטובוס.

✓ "אשפה אינה רק אשפה" - תוכנית שבמסגרתה מחליפים ילדים שקיות עם חומרים ממוחזרים במכשירי כתיבה, שוקולדים, צעצועים וכרטיסים להופעות.

✓ פעם בשבוע עוברת משאית שאוספת נייר, קרטונים ופלסטיקים שמוינו בבתיים. הכסף שנאסף ממכירת החומרים הממוחזרים מושקע בתוכניות חברתיות. חסרי הבית והאלכוהוליסטים מועסקים על ידי העירייה במרכזי הטיפול בפסולת.

התוצאה: כ-70% מהפסולת ממוחזרת על ידי התושבים, עד כה נוספו עוד 15 אלף מקומות עבודה ועוד 15 אלף צפויים להתווסף, ואיכות החיים בעיר משתפרת מדי שנה.

קליפורניה, וושינגטון, מישיגן, ויסקונסין, מיניסוטה

Pay as you through - תוכנית שבמסגרתה כ-10% מהאוכלוסייה בארצות הברית נדרשים לשלם בהתאם לכמות האשפה שהם מייצרים כחלק מהתוכנית. הגישה היא שילוב בין מחיר קבוע לטיפול באשפה, הנדרש מכל משק בית, בתוספת מסוימת בהתאם למרכיבים שונים ולחריגה מכמות אשפה.

סן חוזה, קליפורניה - לתושבים ניתנת האפשרות לבחור את גודל המכל הנדרש להם לטיפול באשפה. הגבייה נעשית בהתאם למדבקות מיוחדות לכל משק בית. במקביל אוספת העירייה בחינם חומר ממוחזר וגזם.

התוצאה: ירידה בשנתיים האחרונות בכמות הפסולת המוטמנת מ-250 אלף טון, ל-150 אלף טון, עלייה בכמות הגזם הנאספת ועלייה בכמות החומר הממוחזר.

סיאטל, מילוואקי, מיניאפוליס, דרהם, קולומביה - איסוף האשפה מתבסס על משקל (שיטה הדורשת רמת מיכון וטכנולוגיות מסובכות יותר), כאשר כל תוספת למשקל מעלה את המחיר ליחידה. בסיאטל כמות הפסולת הנאספת קטנה ב-15%.

²⁴ ניתן לקבל את המקורות לנתונים המוצגים כאן מידי מחברי נייר העמדה.

בארה"ב הצליח חוק הפיקדון על בקבוקי שתייה המוטל כחוק במרבית המדינות להוריד את כמות הפסולת. באורגון מדובר על ירידה של 75-85% בפסולת רחוב רק כשנתיים לאחר העברת החוק, זאת במקביל להגדלת המחזור כך בקליפורניה היקפו הגיע ל-70%.

כך גם בישראל, למרות הביקורת על האופן שבו מיושם "חוק הפיקדון", עד סוף דצמבר 2005 נאספו במסגרת חוק הפיקדון כ- 1.156 מיליארד מכלי משקה, ולמעלה מ-28 מיליון בקבוקים המהווים כ-80% מהמכלים שנמכרו בחודש זה.

טיפול והקטנת פסולת מסוכנת:

ב-30 מדינות בארצות הברית מוטל מס על פסולת מסוכנת, עם שוני בגובה המס בהתאם לחומרים ובהתאם לדרך שבה מטופלת הפסולת - המס המוטל על הטמנה גבוה מעל שריפה. במדינות אחרות על שריפה כלל לא מוטל מס. בקליפורניה המס לטון מגיע ל-220 דולר לטון, כאשר עלות הטיפול מגיע ל-132 דולר לטון.

התוצאה: כמות הפסולת המסוכנת שהועברה להטמנה קטנה בעשר השנים האחרונות.

שימור ופיתוח שטחים פתוחים עירוניים:

קורוטיבה, ברזיל - בניינים מקבלים הקלות במס במידה שיש בתוכניות שלהם שטח ירוק. **ונקובר, קנדה** - שיעור מסוים מהיטל ההשבחה מכל פיתוח מוקצה לקרן ייעודית לפיתוח ולשימור שטחים ירוקים.

בולדון, קולרדו - מימון פיתוח של שטחים פתוחים מגויס מאחוז מסוים של מס מכירות שבשנת 1967 עמד על 0.4%, ומשנת 1989 נוספו לו עוד 0.33%. התוצאה: השקעה של 100 מיליון דולר. **ניו ג'רסי** - על מנת לסייע לרשות המקומית להתגבר על החסך בהון ראשוני לצורך פיתוח פארקים, מעניקה המדינה הלוואות ארוכות טווח בריבית נמוכה יחסית, המאפשרות פיתוח ושימור ערכים היסטוריים. בפייטסבורג, פנסילבניה מדובר בקרן הפועלת משנת 1960.

שימור שטחים חקלאיים כערך ציבורי:

שוויץ - חקלאים מקבלים תמיכה בשל תרומתם לחברה כמשמרי הנוף הפתוח. **ארה"ב** - חקלאים מקבלים סבסוד הכולל מענקים, הלוואות והקלות במס בתמורה לשימור ולעיבוד של חוות חקלאיות בהתאם לאופי העיבוד. המענקים יכולים לכסות 75% מהעלות הנדרשת באימוץ הטכנולוגיה המשמרת.

בארצות הברית מקדיש משרד החקלאות 35 מיליון דולר לרכישת אדמות על מנת לשמרן. בארץ, מאחר שרבות מהאדמות הן אדמות מדינה, נחסכת קניית האדמות, אך נדרשת התייחסות לאדמות האלה כמניבות תועלות חיוביות לחברה.

הפחתת העומס וזיהום האוויר במרכז העיר:

לונדון - משנת 2001 החלו בהטלת **congestion charge** לכל רכב פרטי הנכנס למרכז העיר. מס זה, בשילוב להשקעה משמעותית בתחבורה הציבורית, אפשר הפחתה של 18% בצפיפות התחבורה במרכז העיר. בעקבות ההצלחה, החלה בתחילת 2006 גם העיר **סטוקהולם** בשוודיה להטיל מס שכזה במטרה להפחית את העומס ב-10-15%. המס יוטל עד סוף יולי, ובספטמבר 2006 יצביעו התושבים אם להמשיך ולהטיל מס זה.

הקטנת השימוש בכלי רכב למרכזי הערים:

שיקאגו, אילנוי - עידוד שיתוף בנסיעה, כמו רכבי חברה וואנים לאיסוף עובדים.
סיאטל, וושינגטון - עידוד נסיעה – סבסוד כרטיסי נסיעה, שירות שאטל, ותמיכה נוספת.
בלוו, וושינגטון - מדיניות חניה, העדפה לכלי רכב וואנים המסיעים מספר אנשים, ביטול חניית חינם לרכבים עם נוסע בודד.
לוס אנג'לס, קליפורניה - הקטנת היקף הנסיעות - קיצור שבוע העבודה, ריכוז שירותים באזור העבודה – אוכל, בנקאות, ומעונות יום לילדים.
חולה ויסטה, קליפורניה - הקטנת היקף הנסיעות - פיתוח מערכות טלקומוניקציה.
הוניגטון ביץ', קליפורניה - עידוד נסיעה באופניים והליכה ברגל – סבסוד רכישת אופניים, חניה מאובטחת לאופניים, סלילת שבילים ומתן מענקים.
אלמדה, קליפורניה - פעילות הסברה – ירידים, תחרויות ומידע חינוכי.
ביורק, לידס, קולטשסטיר, והמפשייר, בריטניה - מסלול בטוח לבית הספר: שיפור עיצוב הרחוב, הגברת הביטחון ברכיבה על אופניים על ידי קביעת קישורים מקומיים לרשת הלאומית לרכיבה על אופניים ותוכנית חינוכית. התוצאה היא פחות תאונות דרכים, גידול במספר הילדים הרוכבים על אופניים והולכים לבית הספר והקטנת העומס בכבישים בשעות השיא של סיום יום הלימודים בבתי הספר.
פרויגיה, איטליה - קידום הליכה ברגל: פיתוח רשת של שבילי הולכי רגל, סגירת העיר העתיקה לכניסה לרכבים, הגדרת אזורים רחבים כמדרחובים ופיתוח שבילי רגל מכניים: מעליות, מדרגות נעות ושבילי הולכי רגל בעיצוב מיוחד.

עידוד בנייה ירוקה :

סנטה מוניקה, בקליפורניה - מעודדים בנייה ירוקה: מסלול אישורים מהיר למבנים שקיבלו אישור כבניינים ירוקים, וסיוע פיננסי לבניינים שכאלה המגיע ל-20-30 אלף דולר.

חיסכון באנרגיה במבני ציבור של הרשות:

בארה"ב החל פרויקט שיזמה הממשלה אך הוטמע ברמה המקומית של אימוץ "בנייה ירוקה" במבני בית ספר. החיסכון יכול להגיע עד 20% מהוצאות האנרגיה, ובאמצעות הברית מעריכים כי נחסכו כך 8 מיליארד דולר. הפרויקט כולל שיתוף פעולה של עובדי עירייה ומורות בית הספר. השינוי נעשה הן ברמת השליטה: התקנת סנסורים, חלוקת החשמל לאזורים, תאורה חיצונית סולרית (החזר השקעה תוך פחות משלוש שנים), סגירת חשמל במהלך חופשות ולילה (החזר תוך שישה חודשים). ברמת התחזוקה: הפחתת תאורה במקום אם תאורת יום משמעותית, החלפת כל התאורה לנוורות פלורוסנטיות (החזר תוך פחות משנה).

חיסכון במים:

סנטה מוניקה, קליפורניה

- ✓ עידוד מידע: הרשות מציעה מערך שלם של יועצים ומידע לצורך חיסכון במים. לדוגמה, שליחת יועץ לבדיקת דליפות מים ומערך של סיורים והדרכה בבחירה של צמחים ודרכי השקיה חסכוניים, כולל רשימות של אנשי מקצוע מומלצים המוכשרים לנושא.
- ✓ תמריץ כלכלי: החזר כספי של 100 דולר לתושבים שיחליפו את מכונות הכביסה לחסכוניות יותר, החזר כספי מסוים למחליפים או לקונים אסלות חוסכות במים, תוספת של סכום מסוים לחשבון המים (Bay saver fee) שיוורד במידה שמותקנות מערכות חסכ"מים.
- ✓ לצורך עידוד התקנה של משתנות ללא מים, מעניקה הרשות מענקים של עד 150 דולר לכל התקנה של משתנה כזאת. בפילוט שהרשות הובילה, התקינה מסעדה שלוש משתנות כאלה והפחיתה כ-74% מצריכת המים של סניף אחד. בעקבות כך התקינו משתנות כאלה בכל הרשת.
- ✓ נעשתה תקינה מקיפה הכוללת בין השאר תקינה אופן השקיה (הגבלה על השקיה של לא יותר מפעמיים בשבוע), ותקנה המחייבת התקנה של מערכות חוסכות מים במקרה של מכירה וקניית בית.

הרשות המקומית כמובילה תהליך רחב - רכש ירוק

במסגרת פעילותה השוטפת מממנת הרשות המקומית מתקציבה רכישת מוצרים ושירותים רבים ומגוונים. משום כך יש בידיה כוח קנייה משמעותי,²⁵ שיכול להניע תהליכים נרחבים להגשמת פיתוח בר קיימא. הרשות יכולה להשריש קריטריונים סביבתיים וחברתיים מוגדרים במכרזים לספקים, לקבלנים וליזמים המספקים מוצרים ושירותים כאלה, ובכך ליצור תמריצים לפעולה אחראית ומקיימת יותר של המגזר העסקי (כמו למשל השקעה בטכנולוגיות "ירוקות"). מדיניות של רכש ירוק מגדילה את נתח השוק של ספקים אלה,²⁶ ועשויה להוביל לירידה במחיר המוצרים שתניע את הציבור הרחב לרכוש אותם. עצם פרסום המדיניות ברבים מגדיל את אמון הציבור במוצרים אלה ומעודד את רכישתם.

לצד החשיבות הסביבתית, רכש ירוק מוביל לעתים קרובות לחיסכון לרשות המקומית ואף לחברה כולה, בפרט – כפי שמתבקש על פי חשיבה מקיימת – אם חישוב העלויות מפנים את הוצאות הרשות לאורך כל חיי המוצר. כך למשל רכישת מתקנים ומכשירים "ירוקים" יכולה לחסוך בצריכת אנרגיה, להבטיח חיי מוצר ארוכים יותר ולאפשר את מחזור המוצר או שימוש חוזר בו בסוף חייו.

השיקולים העיקריים בביצוע רכש ירוק כוללים:

- ✓ שקיפות: על הרשות ליידע את ספקי המוצרים והשירותים על תנאי המכרז באותה הדרך ובאותו הזמן, ולהגדיר את הדרישות הסביבתיות והחברתיות בצורה ברורה המאפשרת השוואה בין ההצעות.
- ✓ אי אפליה: הקריטריונים הסביבתיים והחברתיים אינם יכולים לשמש להעדפת יצרן מקומי או לאומי (ניתן לקבוע זאת שלא כחלק מקריטריונים לרכש הירוק).
- ✓ זיקה למטרות המכרז: לדוגמה, אין לדרוש מיצרני רכב או מספקי חשמל למחזור נייר במפעל או להציע אוכל אורגני לעובדיהם.
- ✓ הכרה הדדית: על הרשות להכיר באישורים סביבתיים שניתנו על ידי גופים אחרים (כגון תווי תקן מקבילים וכולי).

דוגמה טובה לרכש ירוק היא DEEP (Dissemination of Energy Efficiency Measures in the Public Buildings Sector)²⁷ – חלק מהתוכנית להשגת היעד האסטרטגי של הפחתת פחמן דו חמצני בקהילה האירופית. הפרויקט נועד להקטין את צריכת האנרגיה של הבניינים במגזר הציבורי, באמצעות קביעת קריטריונים לבחירת חומר הבנייה, יעילות אנרגטית, שימוש במקורות אנרגיה מתחדשים וכד'.

²⁵ כך לדוגמה, ההוצאה הציבורית בקהילה האירופאית מגיעה ל-16% מהתל"ג.

²⁶ בנובמבר, שוודיה, "רכש ירוק" של חשמל לעיר הביא תוך שש שנים לעמידתם של כל הספקים בקריטריונים ובדרישות הסביבתיות שנקבעו בתוכנית אסטרטגית להבטחת איכות חיי התושבים, ולהקטנת העלויות.

<http://www3.iclei.org/egpis/egpc-056.html>

²⁷ <http://www.iclei-europe.org/?deep>. מבנים ציבוריים אחראיים על כ-40% מצריכת האנרגיה; בנייה "ירוקה" יכולה לחסוך עד 42% מפליטות הפחמן הדו-חמצני.

הכל נשאר במשפחה

הכנסות הרשות ממקורות ציבוריים ופרטיים מושקעות הן בכלכלה המקומית (למשל במשכורות) והן בתשלום לספקים, חלקם חיצוניים, של שירותים וסחורות. רשות מקומית הרוכשת מוצרים המיוצרים ומשווקים במקום, מעודדת את הכלכלה המקומית ותומכת בה. בדוגמה להלן, על פי גישת ה- Local Multiplier 3 (lm3), ניתן לראות כיצד הכנסה ראשונית המושקעת ברובה בכלכלה המקומית יכולה להיות רווחית.²⁸

80% מהכסף נשאר מקומי		20% מהכסף נשאר מקומי	
נכנס	נשאר	נכנס	נשאר
₪10.00	→	₪10.00	→
₪8.00	←	₪2.00	→
₪6.40	→	₪0.40	→
₪5.12	←	₪0.08	→
₪4.10	→	
₪3.28	←		
₪50.00	סה"כ	₪12.50	סה"כ

מקור: The New Economic Foundation

כך לדוגמה, בדיקה שנערכה בלוטון, אנגליה, העלתה כי חלק גדול מהמשאבים הציבוריים זולגים אל מחוץ לקהילה (כוח עבודה חיצוני לאיסוף הפסולת וכולי) וכי מחסור באתרי קניות ובילוי (סופרמרקט, מסעדות, בתי קפה) גורם לתושבים לבלות את זמן הפנאי מחוץ לאזור.²⁹ הרחבת המגוון העסקי והתעסוקתי המקומי ופיתוח הרשת הקהילתית יכולים להטות את הכף לטובת רכישה מקומית. לכך גם תועלות חברתיות וסביבתיות חיוביות, כגון צמצום האבטלה ביישוב, שמירה על הנוף ופיתוחו, מניעת השתלטות על קרקעות וכולי.

²⁸ http://www.neweconomics.org/gen/tools_lm3.aspx

²⁹ <http://www.pluggingtheleaks.org/handbook.pdf>

אחרית דבר

אסטרטגיה מקומית מקיימת נעזרת בתמריצים כלכליים ובאמצעים אחרים על מנת לשמור על הגיוון הכלכלי, החברתי והתרבותי של היישוב, לעודד אותו, ליצור את הפוטנציאל ולמצות את ההזדמנויות והמשאבים הייחודיים של המקום, ובכך לחזק את הכלכלה המקומית ולתמוך בה. מדיניות המושתתת על פיתוח בר קיימא יכולה גם להוות מנוף למשיכת הון ומקורות מימון הנחוצים והמתאימים ביותר לתוכניות הפיתוח של היישוב והאזור.³⁰

תכנון וניהול תקציבי מקיים ברשות המקומית מקדם יעדים כלכליים וחברתיים, תוך שמירה על איכות הסביבה. הוא כרוך בעלויות תקציביות מועטות ואף אפסיות, ומוביל להתייעלות המינהל העירוני, לשיפור הביצועים של הסקטור העסקי ולשיפור ברמת ובאיכות החיים של התושבים. לטווח הבינוני והארוך הוא לעתים אף חוסך בהוצאות התקציביות של הרשות. נוכח המצב הקשה שבו מוצאות את עצמן היום רשויות מקומיות ואזוריות רבות, מדובר בחלופה שבהחלט ראויה לבחינה מדוקדקת.

³⁰ בצרפת אפשר שיתוף פעולה בין כמה רשויות הקמת מרכז ליוזמות כלכליות מקומיות (Centre for Local MIEL – Economic Initiative) המעניק סיוע במציאת מימון, ליווי הניהול, בניית רשתות מידע ועוד ליוזמות מקומיות קטנות ובינוניות. פעילות המרכז ממומנת על ידו והיא תוצאה של פעולה משותפת של הרשויות השותפות, השלטון המרכזי, המגזר העסקי ואוניברסיטה המקומית. <http://www3.iclei.org>

