



צפנת

מכון למחקר, פיתוח וייעוץ ארגוני

רחוב הורקניה 20, ירושלים 93305  
ת"ד 8515, ירושלים 91083  
טל': 02-6782887 | פקס: 02-6791555  
Email: [zofnat@zofnat.co.il](mailto:zofnat@zofnat.co.il)  
[www.zofnat.co.il](http://www.zofnat.co.il)

## קיימות בארגונים ציבוריים

כתיבה: מוטי טליאס  
עריכה: יונתן אורן

פברואר 2014

יונת הורן  
יונתן אורן, ג'וינט ישראל-אלכא, המכון למנהיגות וממשל  
פנינה נחמיאס, ג'וינט ישראל  
סימונה דוד, ג'וינט ישראל אשל  
שני טיראן, ג'וינט ישראל-אלכא, המכון למנהיגות וממשל  
טוביה מנדלסון, ג'וינט ישראל אשל

**עריכה לשונית:**  
**פיתוח ידע:**  
**מנהלת עיצוב והפקה:**  
**תיאום הפקה:**  
**מנהל הוצאה לאור:**

חוברת זו נכתבה בלשון זכר מטעמי נוחות בלבד והיא מיועדת לגברים ולנשים במידה שווה

## תקציר מנהלים

מסמך סקירה זה מכיל חומר רקע למהלך רחב יותר, שנועד לפתח ידע וכלים לקידום פעילות מקיימת בהתנהלות של ארגונים ציבוריים בכלל ובהתנהלות המגזר הציבורי בישראל. מסמך זה בנוי כמשפך בעל ארבעה חלקים:

### א. רקע על התרחבות העיסוק של ארגונים בנושא קיימות:

מספר סיבות הביאו להרחבת הדרישה למעורבות חברתית של עסקים מהגדרה צרה של פעילות פילנתרופית והחזר מסוים מהכנסות החברה כתרומה לקהילה, לתביעה להתנהלות חברתית ומקיימת מקיפה:

- פער וניתוק בין רמת הפעילות החברתית של הארגונים לבין היקף הנזקים החברתיים והסביבתיים העצומים לעתים שנגרמים מפעילותם השוטפת.
  - מודעות גוברת לנזקים הסביבתיים שנגרמים מאורח החיים המערבי הצרכני. מאחר והארגונים העסקיים הנם בין האחראים לעיצוב אורח החיים הצרכני, הרי שעליהם לשאת גם באחריות על הנזקים שנגרמים מאורח החיים.
  - לארגונים השפעות על הסביבה החברתית, בהחלטותיהם לגבי מוצרים, שירותים והתנהלות פנימית.
  - הגלובליזציה הביאה ליצירתן של חברות רב-לאומיות בעלות עוצמה רבה והון עצמי רב המחלישים את כוח הפיקוח של המדינות עליהן ומאפשר להן לאמץ פרקטיקות התנהלות הפוגעות קשות בסביבה ובחברה.
- במוקד תביעה זו עמדו עד עתה בעיקר ארגונים עסקיים, אך לאחרונה מתרחבת התביעה גם ביחס לארגונים ציבוריים.

### ב. התנהלות מקיימת במגזר העסקי:

עיקר ההתנהלות המקיימת במגזר העסקי היא תוצאה של פעילותם של מוסדות בין לאומיים ותיקים, ארגון התקינה הבין-לאומי ISO ומגוון רחב של תקינה וולונטרית ביוזמת העסקים עצמם או ביוזמת ארגוני תקינה ורגולציה עצמאיים שצמחו במיוחד כדי לקדם את הנושא. הרגולציה הוולונטרית מאפשרת להימנע מהכבדה רגולטורית ממשלתית, מאפשרת גמישות ברגולציה והתאמתה לנסיבות, ויוצרת לעסקים תחושת בעלות על הכללים. עם זאת, היא זוכה גם למידה רבה של ביקורת, בעיקר בנוגע לנורמות שהיא יכולה להציב ומידת הציות שהיא יכולה להשיג.

### ג. התנהלות מקיימת במגזר הציבורי:

התנאים הייחודיים בהם פועל המגזר הציבורי יוצרים פער בין ההתנהלות המקיימת בו לבין ההתנהלות המקיימת במגזר העסקי. הגורמים התורמים לכך הם:

- היעדר תחרות הנובע מחוסר היכולת של הצרכן לבחור או לוותר על שירותי המגזר הציבורי, ומונע מן הצרכן את היכולת להפעיל סנקציות משמעותיות שיניעו התנהלות מקיימת.
- חוסר לחץ ציבורי והיעדר ביקורת ציבורית להתנהלות מקיימת של המגזר הציבורי, לצד הלחץ בעניין זה על המגזר העסקי.
- במגזר הציבורי מערך התמריצים לאימוץ אסטרטגיות ארגוניות מקיימות חלש יותר מאשר במגזר הפרטי.
- מסיבות אלו ואחרות מוגבלת היכולת של המגזר הציבורי לקדם ולהשתית התנהלות מקיימת:
- תשתית הידע והניסיון הקיימים באשר לדרך השילוב של אסטרטגיות קיימות בארגונים ציבוריים לוקה בחסר.
- חסר במגזר הציבורי המערך התומך הקיים במגזר העסקי והעוסק בלמידה מתמשכת של דגמי פעולה מוצלחים ששימושם כאמת מידה השוואתית (Benchmark).
- עדיין לא מפותחים כלים להתנהלות מקיימת של ארגונים ציבוריים בליווי של ארגונים לקידום אסטרטגיות מקיימות ובהערכת הישגיהם על בסיס דירוג בדומה לטבלאות הדירוג של עסקים בהתאם לאחריות חברתית תאגידית.

### ד. קיימות במגזר הציבורי בעולם המערבי ובישראל:

תיאור המהלכים לקידום התנהלות מקיימת במגזר הציבורי בישראל ובעולם המערבי מוכיח, כי הן בישראל והן בעולם, המודעות לנושא "קיימות" והעיסוק בו מפותחים פחות מאשר במגזר העסקי.

### המלצות לקידום התנהלות מקיימת במגזר הציבורי בישראל:

לאור הדברים הנזכרים לעיל, נראה שמהלך שתכליתו לעודד אימוץ אסטרטגיות מקיימות במגזר הציבורי בישראל צריך לפעול מצד אחד להעלאת מודעות, ומצד אחר לייצר כלים ותמיכה לארגונים הציבוריים המבקשים להתקדם בערוץ זה. לשם כך, יש להשתמש בתשתיות שכבר פותחו בעולם וגם בישראל. לפיכך, המהלכים הממשלתיים הבאים יסייעו לקידום התנהלות מקיימת במגזר הציבורי:

1. מתן תוקף מחדש להחלטות הממשלה בדבר גיבוש תכניות פעולה שנתיות ותלת שנתיות למשרדי הממשלה בתחום הקיימות, ומסירת דו"ח שנתי בנושא לצד דו"ח הביצוע השנתי הכללי של המשרד.
2. יש לשקול האם לשנות את דרישת הדיווח הכללית על התנהלות מקיימת לדרישה מפורטת כנהוג כיום לגבי המגזר העסקי.
3. יש להשקיע בלמידה משווה של התנהלות מגזרים ציבוריים אחרים בעולם וליצור בסיס להשוואה בין הנעשה בישראל לבין הנעשה במדינות אחרות.
4. יש להרחיב את ההתייחסות למדדים חברתיים כחלק מהדרישות לקידום קיימות במגזר הממשלתי, בדומה לעבודה שנעשתה במגזר המוניציפלי.
5. יש לשים דגש מיוחד על חיזוק השותפות הבין-משרדית בקידום התנהלות מקיימת על ידי משרדי הממשלה ויחידות ציבוריות.
6. יש להתייחס באופן נפרד לחברות הממשלתיות ולא כחלק מהמערכת המשרדית. ייתכן שנכון שרשות החברות, כגוף הרגולטורי הממונה, תעסוק בקידום התנהלות מקיימת ובפיקוח עליה בחברות אלו.

## תקציר

מסמך סקירה זה מכיל חומר רקע למהלך רחב יותר, שנועד לפתח ידע וכלים לקידום פעילות מקיימת בהתנהלות של ארגונים ציבוריים בכלל ובהתנהלות המגזר הציבורי בישראל. הכנת הסקירה מתבססת על ההנחה שכדי לגבש אסטרטגיית התערבות, יש ללמוד תחילה על האופנים שבהם מקבל נושא זה ביטוי הלכה למעשה בארגונים מסוגים שונים בעולם (בעיקר במגזר העסקי, אולם ככל שקיים גם במגזר הציבורי). בשלב הבא יש לקשור בין למידה זו לבין ההקשר הישראלי, וממנה לגזור מהלכי התקדמות.

מסמך זה בנוי כמשפך בעל ארבעה חלקים. החלק הראשון עוסק ברקע לעלייתה של פעילות מקיימת בארגונים וכחלק ממה שזוכה לכינוי "אחריות חברתית של עסקים". שני החלקים האחרים עוסקים במפגש שבין הרעיון של התנהלות מקיימת לבין הביטויים האופרטיביים שהוא מקבל בשני המגזרים - תחילה במגזר העסקי ובהמשך במגזר הציבורי. הדיון בחלקים אלה כולל את הפרשנות שמקבל הרעיון של התנהלות מקיימת בכל אחד מן המגזרים. עוד הוא כולל את אסטרטגיות הפעולה שנקטות ואת המגבלות והאתגרים בתחום זה בכל אחד מן המגזרים. הפרק החותם את הסקירה עוסק בתיאור המהלכים לקידום התנהלות מקיימת במגזר הציבורי בישראל, כפי שמשקף בפעילות המערכת הציבורית בעשור וחצי האחרונים, את תמונת המצב הנוכחית בנוגע להתנהלות מקיימת וכן המלצות למוקדי פעילות שעשויים לקדם את התחום על ידי הממשלה.

מן הסקירה אפשר להיווכח כי במגזר הציבורי, הן בישראל והן בעולם, המודעות לנושא "קיימות" והעיסוק בו מפותחים פחות מאשר במגזר העסקי. הגורמים התורמים לכך הם: זהות עצמית "אחראית" או "ציבורית"; חוסר לחץ ציבורי להתנהלות מקיימת של המגזר הציבורי לצד הלחץ בעניין זה על המגזר העסקי; כמו כן במגזר הציבורי מערך התמריצים לאימוץ אסטרטגיות ארגוניות מקיימות חלש יותר מאשר במגזר הפרטי. מסיבות אלו ואחרות גם תשתית הידע והניסיון הקיימים באשר לדרך השילוב של אסטרטגיות קיימות בארגונים ציבוריים לוקה בחסר. נוסף לכך, חסר במגזר הציבורי המערך התומך הקיים במגזר העסקי והעוסק בלמידה מתמשכת של דגמי פעולה מוצלחים ששימשו כאמת מידה השוואתית (Benchmark). כמו כן עדיין לא מפותחים כלים להתנהלות מקיימת של ארגונים ציבוריים בליווי של ארגונים לקידום אסטרטגיות מקיימות ובהערכת הישגיהם על בסיס דירוג בדומה לטבלאות הדירוג של עסקים בהתאם לאחריות חברתית תאגידית. אף שנעשתה התקדמות בנושא זה בעולם כמו גם בישראל, עדיין במגזר הציבורי הוא נמצא במקום הרבה פחות מפותח ממקומו במגזר העסקי.

לאור הדברים הנזכרים לעיל, נראה שמהלך שתכליתו לעודד אימוץ אסטרטגיות מקיימות במגזר הציבורי בישראל צריך לפעול מצד אחד להעלאת מודעות, ומצד אחר לייצר כלים ותמיכה לארגונים הציבוריים המבקשים להתקדם בערוץ זה. לשם כך, יש להשתמש בתשתיות שכבר פותחו בעולם וגם בישראל, והן מפורטות במסמך. מלבד זאת, יש לתת את הדעת גם על נושאים הקשורים להתנהלות מקיימת במגזר העסקי - עד כמה יש להותיר פעילות ברוח מקיימת בארגונים ציבוריים לשיקול עצמאי, עד כמה יש לעגן זאת במדיניות ובהנחיות ממשלתיות, ועד כמה הנחיות אלו צריכות להיות מפורטות ותובעניות, כפי שקורה כבר בחלק מן המדינות.

## א. רקע על התרחבות העיסוק של ארגונים בנושא קיימות

העיסוק ההולך ומתרחב של ארגונים בנושא קיימות הוא תגובה לתביעה גוברת של הציבור לבחון את התנהלותם של ארגונים לא רק ביחס להישגיהם המשימתיים, כי אם גם, וביתר זאת, להשלכות של פעילותם על החברה ועל הסביבה. במוקד תביעה זו עמדו עד לאחרונה בעיקר ארגונים עסקיים, והמושג שהגדיר זאת כונה "אחריות חברתית של עסקים" (CSR - Corporate Social Responsibility). רק לאחרונה מתרחבת התביעה גם ביחס לארגונים ציבוריים. גישה זו מעמידה את הארגונים בכפל מבחנים - לשורת הרווח המסורתית להערכת עסקים מתווספת שורת רווחה להערכת הישגיהם של ארגונים. התשואה החברתית אמורה להתווסף לשיקולי הצרכן בהחלטותיו האם לצרוך שירות או מוצר מחברות, ובכך להשפיע על המוניטין, היקף המכירות והיקף הרווחים שלהן.

אחריות חברתית של עסקים במתכונת המוכרת כיום נוצרה בעשורים האחרונים. הציפייה למעורבות חברתית של עסקים בשלביה הראשונים באה לידי ביטוי בעיקר בפעילות פילנתרופית ובהחזר מסוים מהכנסות החברה כתרומה לקהילה. גישה זו למעורבות חברתית צרה יחסית, ובמשך השנים היא עברה התפתחות דרמטית. הסיבות העיקריות לכך הן: ראשית כול - ניכר פער ונתק בין הפעילות החברתית במקטע הפילנתרופי של הארגונים לבין הנזקים החברתיים והסביבתיים העצומים לעתים שנגרמים מפעילותם העסקית השוטפת. שנית - בעקבות המודעות הגוברת לנזקים הסביבתיים שנגרמים מאורח החיים המערבי הצרכני נדרשה פעולת שינוי לא רק בהתנהלותו של הפרט, כי אם ובמיוחד ברמת הארגונים. מאחר שהארגונים אחראים בין יתר לעיצוב אורח החיים הצרכני ובאופנים שונים לסיפוק הדרישות הנובעות מאורח חיים זה, הם גם אלה המסבים נזקים בסדרי גודל נרחבים בתחומים כגון זיהום אוויר, מים, ויבשה. שלישית - ארגונים משפיעים גם על הסביבה החברתית, ולא רק הפיזית, בהחלטותיהם לגבי מוצרים, שירותים והתנהלות פנימית - כגון גיוס עובדים ותנאי העסקה. בהיבט החיובי של הנושא הנדון - הזירה הארגונית העסקית משמשת כמנוף מכריע לשיפור קיימות הסביבה שאנו חיים בה נוכח היקף פעילותם, פריסתם ונגיעתם כמעט בכל תחום הנוגע לאיכות החיים על גבי הגלובוס.

מניע נוסף להתרחבות ההתנהלות החברתית של עסקים, ובכלל זה התנהלות מקיימת, הוא הגלובליזציה של הכלכלה והמסחר. זו באה לידי ביטוי בתופעות אלה: ריכוז גובר של פעילות בשליטת מספר מצומצם של חברות רב-לאומיות הפועלות בו זמנית במספר גדול של מדינות ופיצול שרשרת הייצור בין יחידות גיאוגרפיות שונות. חברות רב-לאומיות אלה רכשו עוצמה רבה - הנובעת מההון העצמי שלהן, שלעתים גדול מזה של מדינות, ומכוח הלחץ שלהן על מדינות בתחום הכלכלי באמצעות החלטות השקעה, כמו גם הפיזור שלהן בין כמה של מדינות. בעקבות זאת, נחלש כוח הפיקוח של המדינות על החברות הנזכרות לעיל והתגלו תופעות רווחות שהן: העברת עסקים לאזורים חלשים ואימוץ פרקטיקות של התנהלות הפוגעות קשות בסביבה ובחברה ללא יכולת פיקוח ואכיפה ממשיים על פעילות זו.

בהיעדר כוח בין-לאומי לכפות על עסקים לאמץ דפוסי התנהלות אחראיים חברתית ובהיעדר כוח ורצון מקומי לעסוק בכך, החלו צומחות יוזמות משילות והסדרה פרטיות בנושאים כגון אחריות תאגידית, איכות סביבה, תנאי העסקה, בטיחות מזון ועוד. גופים בין-לאומיים מעולם לא היו גופי אכיפה אלא לכל היותר יוצרי סטנדרטים. המדינות עצמן אמנם עוסקות באכיפה, אולם הן חוששות מיצירת נורמות נוספות שעשויות להכביד בצורה רגולטורית על עסקים מקומיים ולפגוע בתחרותיות שלהם מול עסקים בין-לאומיים, במיוחד כאשר לא פעם מדובר בדרישות שיש בהן מחלוקת לגבי היקף הסיכון הכרוך בהן והאם ראוי שממשלות יעסקו בהן. כמו כן מלווה את הממשלות חשש שיואשמו ביצירת מחסומי סחר לחברות חיצונית ובפגיעה בהסכמי סחר בין-לאומיים. נוסף על כך, תוספת רגולטורית יוצרת עומס על הממשלות עצמן, האמונות על האכיפה, ודורשת להגדיל את ההוצאה ציבורית, שממשלות ברוב המדינות מנסות להימנע ממנה.

תכליתן של יוזמות הפיקוח הפרטיות היא להציב בפני העסקים תביעה להתנהלות מקיימת מתוך עמדה של חובה מוסרית לא פחות מאשר מתוך שיקולים של כדאיות עסקית. ההנחה המניעה יוזמות אלו, הקיימות בשפע ברמה הבין-לאומית והמקומית, היא שאם עסק לא יאמץ כללים להתנהלות חברתית מקיימת, הוא צפוי להיענש על ידי פגיעה במוניטין וגם במכירות, שכן ציבור הצרכנים אינו מפעיל רק שיקולי איכות ועלות בהחלטותיו הצרכניות, כי אם הוא מפעיל בהדרגה גם שיקולים חברתיים הכוללים את הערך המקיים של המוצר או השירות.

## ב. המגזר העסקי

המגזר העסקי היה חלוץ באימוץ דפוסים של התנהלות מקיימת. זאת לא במעט משום שגם זוהה כמי שאחראי במידה רבה לשחיקה של תנאי הקיימות שאנו חיים בהם ובשל הלחץ הציבורי המתמשך כלפיו להתנהלות הלוקחת בחשבון שיקולים של קיימות. ללחץ הזה תרמו גילויים גוברים של התנהלות פוגעת בסביבה, ניצול מחפיר של עובדים והעסקתם בתנאים בלתי אנושיים ואירועי אסון המוניים שמקורם בהתנהלות עסקית בלתי אחראית: זיהום אוויר מסיבי, דליפה של חומרים כימיים לים, זיהום מזון, התפשטות של מחלות העוברות מבעלי חיים לבני אדם ועוד. להלן נפרט כיצד באה לידי ביטוי התרחבות פעילות זו בנוגע להתנהלות מקיימת של המגזר העסקי.

### ב.1. תקינה ורגולציה בין-לאומית

חלק משמעותי בעידוד המגזר העסקי לאמץ דפוס התנהלות מקיימת נזקף לזכות פעילותם של מוסדות בין-לאומיים ותיקים, ארגון התקינה הבין-לאומי ISO ומגוון רחב של תקינה וולונטרית ביוזמה של העסקים עצמם או ביוזמה של ארגוני תקינה ורגולציה עצמאיים שצמחו במיוחד כדי לקדם את הנושא. המוסדות הבין-לאומיים המייצגים את דפוס התנהלות מקיימת הם לדוגמה: **האום**, שאימץ את מסמך החוזה הגלובלי (Global Compact) בתחום ההתנהלות עסקית מקיימת; **ארגון הבריאות העולמי** - בתחום שיווק של מוצרי מזון בכלל ועידוד תזונה בריאה כולל הזנת תינוקות בחלב אם; **ארגון הסחר העולמי** - בנושא הקוד לניהול ייצור המזון תוך שמירה על כללי היגיינה ומניעת פגיעה בסביבה בתהליכי ייצור המזון. מוסד בין-לאומי נוסף בעל חשיבות בקידום התנהלות מקיימת הוא **ארגון התקינה הבין-לאומי ISO**, שבו יש נציגות של מכוני תקנים מקומיים למרבית המדינות. לאחר כ-50 שנה של מיקוד בתקנים של מוצרים ותהליכים, החל הארגון לעסוק בתקנים הנוגעים לקיימות. שני תקנים בולטים בהקשר זה שפרסם הארגון בעשורים האחרונים הם: תקן ISO 14001 בתחום איכות הסביבה ותקן ISO 26000 לאחריות חברתית של עסקים.

כאמור, בקידום ההתנהלות המקיימת של עסקים שמור מקום גם ליוזמות של **רגולציה וולונטרית**. חלקן של יוזמות אלו מקורן בגופים העסקיים עצמם כמוודל של **רגולציה עצמית**. דוגמאות לכך הן: התארגנות תעשיית הכימיה העולמית ופיתוח היוזמה של תקינה להתנהלות סביבתית מחמירה (Responsible Care); התקינה בתחום של ייצור ושיווק מזון חקלאי (GLOBAL G.A.P.); וכן תקינה לגבי התנהלות של יצרנים ומשווקים ללא קשר לסוג המוצר (BRC - British Retail Consortium), שהחלה ביוזמה של קמעונאים מקומיים בבריטניה, התרחבה לכל חלקי הממלכה המאוחדת, ובהמשך אף קיבלה מעמד גלובלי עקב התרחבות השימוש בה.

רגולציה וולונטרית צומחת לרגולציה עצמית לא רק ביוזמה של העסקים עצמם, כי אם גם על ידי יוזמות של גופים עצמאיים שצומחים במיוחד כדי לעודד התנהלות מקיימת של עסקים ולפקח עליה. נציין כמה דוגמאות מסוג זה: היוזמה לדיווח עצמי על התנהלות ברוח אחריות חברתית של עסקים (GRI - Global Reporting Initiative), שנרחיב עליה בהמשך; היוזמה לפיקוח על התנהלות עסקים מקיימת בתחומי הייעור (FSC - Forest Stewardship Council) ובתחומי הדיג (MSC - Marine Stewardship Council); וכן היוזמה שעוסקת בפיקוח על המסחר במוצרים חקלאיים ובעבודות יד המתקיים בין מדינות מתפתחות לבין מדינות מפותחות. מטרתה של יוזמה זו היא להבטיח תנאי גידול מקיימים, העסקה בתנאים הוגנים ותשלום הוגן בגין המוצרים האלו (Fair Trade).

ליוזמות בין-לאומיות אלו צומחות מקבילות גם בזירה המקומית, אם כי בדגמים ובהיקפים שונים, וכך גם המקרה בישראל. דוגמאות ליוזמות חוץ ממשלתיות מעין אלה המתקיימות בישראל הן: הפעילות של **ארגון מעל"ה**, **המקדם אחריות תאגידית** של עסקים באמצעות תוכנית עמיתים ודירוג מעלה; הפעילות של **ארגון "במעגלי צדק"**, **המעניק תו כשרות חברתית לעסקים** על בסיס בחינה של ממדי נגישות ותנאי העסקה של עובדים; **תקנים וולונטריים להתעדה**, **שמפעיל מכון התקנים הישראלי בנושא בנייה ירוקה** בשיתוף עם המשרד לאיכות הסביבה (ת"י 5281), **תקן אחריות תאגידית** (ת"י 10000) **ותקן נגישות מבנים**, שפותח בשיתוף עם עמותת נגישות (ת"י 1918).

יוזמות מגוונות אלו שונות זו מזו בממדים שונים: במידה שבה הן עוסקות בעסק עצמו או במכלול הגורמים הקשורים עם העסק לאורך שרשרת הייצור, כולל מחוץ לגבולות המדינה שבה משווק המוצר; במידה שבה הן מגדירות דרישות באופן מפורט או בקווים כלליים; במידה שבה הן מסתפקות בהצהרות ובדיווח עצמי או מפעילות מנגנונים של אקרדיטציה (מתן תו תקן) לאחר בדיקה והתעדה וכן הפעלת מערכי בקרה ופיקוח ועוד. אולם על אף השונות בין יוזמות אלו, המשותף לכולן הוא העיסוק בשאלת הקיימות כשילוב של כלכלה, חברה וסביבה והניסיון לעורר מודעות, לעודד או אף לאכוף התנהלות מקיימת של עסקים.

## ב.2. מוקדי תוכן לקידום קיימות על ידי עסקים<sup>1</sup>

אפשר לזהות שני מוקדי תוכן (ולא תחום תוכן כמוצר חקלאי, דגה או ייעור) שיוזמות אלו עוסקות בהם: מוקד אחד נועד להתנהלות העסק פנימה, והאחר - להתנהלות העסק החוצה. נפרט להלן מוקדים אלו.

1. **התנהלות העסק פנימה** - מוקד זה עוסק באופן ישיר או עקיף בסוגיות קיימות המושפעות מאופן התנהלותו הפנימי של העסק, כגון:

- גיוון תעסוקתי וייצוג לקבוצות מוחלשות בכוח העבודה של העסק;
- נגישות העסק לעובדים בעלי צרכים מיוחדים;
- קידום תחומים אלה: איזון בין עבודה לבית, בריאות העובד, תנאי העסקתו ובטיחותו;
- קיום קוד אתיקה ושמירה על כללי אתיקה בהתנהלות העסק;
- התנהלות עסקית המצמצמת את הפגיעה של העסק בסביבה: בנייה על פי עקרונות סביבתיים, צמצום פסולת ומחזור, צמצום שימוש במים ומחזור שפכים, צמצום שימוש ברכב פרטי והיקף נסיעה ארגונית.

2. **התנהלות העסק החוצה** - מוקד זה עוסק באופן ישיר או עקיף בסוגיות קיימות המושפעות מאופן התנהלותו החיצוני של העסק, ביחס לשרשרת הערך ושרשרת האספקה, כגון:

- יחסים הוגנים עם לקוחות, שמירה על פרטיותם, שיתוף והקשבה להם;
- נגישות העסק ללקוחות בעלי צרכים מיוחדים;
- שקיפות עסקית כלפי הציבור והלקוחות;
- תרומת העסק לחברה בכסף ובשווה כסף - כהתנדבות עובדים, ציוד, תשתיות ומוצרים חברתיים;
- שיפור מתמשך של התנהלות ירוקה ("טביעת רגל אקולוגית") במטרה לצמצם פגיעה בסביבה: זיהום מקורות, פגיעה בטבע או בבעלי חיים וכד';
- עיסוק שוטף בהערכת סיכונים;
- תנאי שכר וחלוקת רווחים;
- תנאי התקשרות עם ספקים, התנהלות ירוקה של ספקים ותנאי העסקת עובדים אצל ספקים.

## ב.3. שונות בפוטנציאל עסקים לתרום לקיימות

מערכת הכללים להתנהלות מקיימת של עסקים רלוונטית תוך התאמות לגופים עסקיים שונים. כמה הבחנות שיש לתת עליהן את הדעת בהתאמות אלה הן:

- **בין עסק שירותי לעסק יצרני** - השפעת עסק שירותי על הסביבה צפויה להיות קטנה עד מזערית, ולכן המיקוד בכל הנוגע להיבט זה צריך להיות בהתנהלות הפנימית יותר מאשר בהתנהלות חיצונית. בעסק יצרני שני המוקדים חשובים, אולם חשוב לאין ערוך הוא המוקד החיצוני.
- **בין עסקים יצרניים שונים** - עסקים יצרניים שונים זה מזה ביחס לסיכון הכרוך בפעילותם והשפעתם על הסביבה הפיזית והאנושית. מפעל כימיקלים אינו דומה למפעל מזון, חברת כרייה וחציבה אינה דומה ליצרנית צעצועים, אין דין חברת אנרגיה כדין מפעל רכב, ואין דינם של בתי חולים כדינם של בתי מלון.
- **בין עסקים שירותיים שונים** - אמנם פוטנציאל הנזק והסיכון של עסקים שירותיים לסביבה הפיזית קטן יותר מאשר זה של העסקים היצרניים, אולם לעסקים שירותיים יכול להיות פוטנציאל גדול לנזק אנושי. עם זאת, גם פוטנציאל הנזק האנושי של עסקי שירות אינו דומה. בנוגע לפוטנציאל הנזק והסיכון - כך לא דומים בנק או חברת השקעות למשרד פרסום, משרד עורכי דין לא דומה למשרד יחסי ציבור, וחברת נדל"ן לא דומה לרשת קמעונאות.

1 מסמכים מפורטים לתחומי אחריות חברתית של עסקים אפשר למצוא באתר הבין-לאומי GRI - Global Reporting Initiative. מסמך מותאם לישראל אפשר למצוא באתר של ארגון מעלה.



- **בין עסק קטן לעסק גדול** - הבחנה אחרונה חשובה היא בין עסק גדול לעסק קטן. גודל העסק מתייחס בין היתר למספר עובדים, מחזור עסקי, היקף ספקי משנה ופריסה עסקית מקומית או גלובלית. היקף התרומה או הנזק של עסק לקיימות עומד ביחס ישיר גם לגודלו, ומכאן הצורך להתאים את הדרישות גם להיבט זה.

הבחנות אלו נלקחות בחשבון בהערכת המידה שבה עסקים מתנהלים באורח מקיים, וזאת על ידי מתן משקל שונה לכללים מסוימים ובדיקת עמידה בכללים ביחס ישיר למאפייניו של העסק.

### 4.ב. אתגרים בקידום התנהלות מקיימת על ידי עסקים

הטעמת תרבות להתנהלות מקיימת בקרב עסקים באמצעים וולונטריים, בין שהיא ביוזמה עצמית ובין שהיא ביוזמה של גורם שלישי, מלווה בסדרה של יתרונות. מנקודת מבט של העסקים, היא מאפשרת להימנע מהכבדה רגולטורית ממשלתית וגמישות רבה ברגולציה והתאמה מתמשכת שלה לנסיבות מתפתחות. היא גם יוצרת לעסקים תחושת בעלות על הכללים שנוצרו ובשל כך מגבירה את הסיכויים לציית.

אולם לצד היתרונות שמציגה הגישה הרגולטורית הוולונטרית, היא זוכה למידה רבה של ביקורת, בעיקר בנוגע לנורמות שהיא יכולה להציב ומידת הצייות שהיא יכולה להשיג. אשר לנורמות, הצורך לקבל את הסכמת העסקים לציית ולהתאים למגוון רחב של עסקים כפי שפירטנו לעיל, יוצר לחץ להחלשת הנורמות, במיוחד כאשר עסקים נדרשים לשלם דמי חבר, ותשלומים אלו מהווים חלק מההכנסות המאפשרות את קיומם של גופי הרגולציה. אשר לצייות, בהיעדר יכולת להפעיל סנקציות משפטיות או כלכליות ישירות, אפשר להפעיל רק סנקציות כלכליות וחברתיות עקיפות, המתבטאות בפרסום שלילי, בפגיעה במוניטין ובעקבותיו בהיקף המכירות, ולפיכך יש חשש מרמת ציות נמוכה או ציות חלקי.

על פי המחקר יש קשר הדוק בין סוגיית הצייות ובין מידת הרגישות של עסקים למוניטין הציבורי שלהם. כמו כן, סוגיית הצייות קשורה למידה שבה העסקים המתחרים מצטרפים ומאמצים כללי התנהלות מקיימת מחמירים. עסקים מגלים נכונות לשאת את העלות הרגולטורית הנוספת וליהנות ממוניטין חברתי חיובי ככל שמתחריהם פועלים באותם תנאים ולהפך. עניין זה קשור למידה שבה לאימוץ הכללים יש ערך צרכני מבדל, כלומר למידה שבה צרכנים מייחסים ערך מוסף לעסקים המתנהלים על בסיס עקרונות מקיימים בהחלטותיהם הצרכניות. חוסר התייחסות צרכני משמש התמריץ שלילי לאימוץ כללים אלו ולפעולה על פיהם.

### 5.ב. שאלות מדיניות בנוגע להתנהלות מקיימת של המגזר העסקי

תמונה זו של האתגרים העומדים בפני הטעמה של כללי התנהלות מקיימים בקרב עסקים באמצעים וולונטריים מעוררת סדרה של שאלות בנוגע למדיניות ציבורית:

1. האם לחייב עסקים לאמץ כללים בחוק או להותיר אותם לשיקול וולונטרי של ארגונים?
2. מהם הגבולות הנכונים בין עיגון עמידה בדרישות בחוק לבין הותרת העמידה בהם לבחירה חופשית ולשיפוט הצרכן?
3. מהם השיקולים שיש לתת עליהם את הדעת בחלוקת העבודה בין פיקוח וולונטרי לפיקוח ציבורי: עלות, אפקטיביות, פגיעה בתחרותיות, עמידה בהסכמי סחר וכד'?
4. האם לחייב שרגולציה וולונטרית תעוגן במערכת פיקוח צד שלישי (ארגון עצמאי המפעיל מערך של אקרדיטציה, דירוג ומתן תו תקן) או לאפשר מנגנונים של רגולציה עצמית?

תיאור הדברים בכל הנוגע לקידום התנהלות מקיימת בעסקים רלוונטי בחלקו למגזר הציבורי, אך חלק ממנו איננו רלוונטי למגזר זה בשל התנאים שהוא פועל בהם וששונים מאלה של המגזר העסקי. החלק הבא מפרט תמונת מצב לגבי התנהלות מקיימת של המגזר הציבורי והאתגרים הקשורים בקידום התנהלות זו.

## ג. המגזר הציבורי

### ג.1. רקע: המגזר הציבורי וקיימות

התנהלות מקיימת של עסקים קיבלה בולטות בשני העשורים האחרונים, ואילו ההתנהלות המקיימת במגזר הציבורי זכתה להתייחסות מועטה. ביטוי לכך אפשר למצוא בכל אותם אינדיקטורים שפירטנו בחלק הקודם כגורמים מניעים, מפתחים תפיסות של התנהלות נכונה (good practice), מלווים הטמעה ומקיימים בקרה ופיקוח. כאשר מתגלה התנהלות לא מקיימת של עסקים, המחאה הציבורית נפוצה, אך לא קיימת מחאה מקבילה על התנהלות לא מקיימת במגזר הציבורי; כמו כן, התפתחו ידע עצום ומודלים רבים של התנהלות מקיימת לעסקים, אך אין מודלים הפונים למגזר הציבורי;<sup>2</sup> בעוד שפועלים מאות ארגוני תקינה עצמאיים על התנהלות מקיימת של עסקים, אין ארגוני תקינה הפונים למגזר הציבורי, ואין בחירה של גופים ציבוריים להכפיף עצמם לבקרה של גופים חיצוניים.

פער זה בין המגזר הציבורי למגזר העסקי בכל הנוגע לעיסוק בהתנהלות מקיימת איננו נובע משום שלפעילותו של המגזר הציבורי אין פוטנציאל לתרומה לקיימות או לפגיעה בה. במידה רבה ההפך הוא הנכון: לרוב, מדינות מחזיקות בבעלות על שטחי קרקע נרחבים; הן מחזיקות גם נכסים במספר גדול; משמשות כאחד המעסיקים הגדולים בכל משק; צורכות אנרגיה ומבצעות רכישות בהיקפים עצומים. זאת ועוד, התנהלות מקיימת של המגזר הציבורי חשובה לא רק משום היקף טביעת הרגל האקולוגית של מגזר זה, כי אם גם משום העובדה שהוא משמש מושא לחיקוי ולהשראה עבור המגזר העסקי. כמו כן, הפער בין המגזר הציבורי לפרטי איננו נובע מהיעדר צורך במנגנונים תומכים ליצירת ידע, הטמעה ובקרה, אם כי נדרשת התאמה בהתייחס למשמעות של התנהלות מקיימת על ידי המערכת הציבורית כפי שנפרט בהמשך. הסיבה לפער לעיל טמונה כנראה בעובדה שהן המגזר הציבורי עצמו והן הציבור, שמהווה זרז חשוב להתנהלות מקיימת, מניחים כי מדובר במגזר שפועל למען רווחת הציבור, ולפיכך כל פעילותו מכוונת לשיפור הקיימות ובוודאי שלא לפגיעה בה. מאחר שאין מדובר בגופים הפועלים ממניעי רווח, אין סיבה שלא יעסקו בחיפוש דרכים לשיפור קיימות ויאמצו דרכים אלו כאשר ימצאו אותן.

אלא שגישה זו מתעלמת מהעובדה שגם את המגזר הציבורי מפעילים שיקולים כלכליים לצד שיקולי רווחה חברתית, וכי לא פעם שיקולים אלה מתנגשים בעקרונות של קיימות. המצב הזה בולט בקרב חברות ממשלתיות ובישראל בחברות כמו נמלי הים, רכבת ישראל, דואר ישראל וחברת החשמל. כל החברות הללו עוסקות בשאלת הרווח לא פחות משאלת הרווחה החברתית. פוטנציאל הנזק לקיימות אצלן גבוה מאוד, ובכל זאת הן נשענות על הדימוי הציבורי שלהן ואינן מכפיפות את עצמן לרגולציה של קיימות החורגת מדרישות החוק.

אולם לא רק חברות ציבוריות עוסקות בשאלות של משאבים. גם גופים ציבוריים בליבת המערכת הציבורית (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, רשויות סטטוטוריות וכד') עוסקים בכך. אמנם אין מדובר בצורך להציג שורת רווח לבעלי מניות, אולם יש רצון לצמצם הוצאה ציבורית או להפיק יותר שירותים מאותו תקציב ציבורי. הוצאה על קיימות עשויה להיתפס כמכבידה וכזו שאיננה פרודוקטיבית, כלומר איננה יוצרת שירותים. על כך יש להוסיף שהפרשנות שניתנת על ידי המגזר הציבורי למושג "רווחה ציבורית" עשויה להיות צרה, וכזו שאיננה לוקחת בחשבון באופן מספק, או בכלל, את שיקולי הקיימות במכלול שיקוליהם. הדבר בולט לדוגמה במתח המתקיים תדיר בין שיקולי פיתוח בתחום התכנון המרחבי לבין שיקולים סביבתיים. העיסוק המוגבל יחסית של המגזר הציבורי בשאלות של קיימות נובע מכמה חסמים שנעמד עליהם בהמשך. אולם תחילה נפרט מהם התחומים הרלוונטיים לקידום קיימות במגזר הציבורי.

### ג.2. התחומים הרלוונטיים לקידום קיימות בארגונים ציבוריים

אף שבמגזר הציבורי התנהלות מקיימת רלוונטית לקידום קיימות באותה מידה שהיא רלוונטית במגזר העסקי, קיימים אזורי חפיפה ואזורי שונות בין המגזרים בחלק מן הממדים הקשורים להתנהלות זו. באופן כללי, גם כאשר מדובר במגזר הציבורי יש להבחין בין אסטרטגיות מקיימות: אסטרטגיה מקיימת פנימה - עוסקת בשאלה עד כמה הארגון פועל כארגון מקיים, ואילו אסטרטגיה מקיימת החוצה עוסקת ביחס של הארגון לציבור. היא מחברת בין מדיניות ציבורית לבין גישה מקיימת,<sup>3</sup> ובאה לידי ביטוי במדיניות ציבורית וברגולציה. אפשר למצוא דמיון רב בין שני המגזרים ביחסם לאסטרטגיה המקיימת פנימה, אך במגזר הציבורי האסטרטגיה המקיימת החוצה, נושאת אופי ייחודי. נפרט להלן כמה דוגמאות לנושאים הקשורים לכל אחת מן האסטרטגיות. חשוב לציין כי ההתייחסות למגזר הציבורי כאן היא במובנו הרחב ביותר וכוללת את משרדי הממשלה, יחידות הסמך, חברות ממשלתיות, תאגידי סטטוריים, זרועות הביטחון, מערכת הבריאות, מערכת החינוך ועוד.

2 מלבד חריג אחד של ארגון GRI שנדון בהמשך, שהתפתח רק בשנים האחרונות והשימוש בו מצומצם יחסית.

3 דוגמה לכך הוא המסמך של החברה להגנת הטבע בנושא שימור מגוון ביולוגי בהחלטות ציבוריות הקשורות בפיתוח פיזי. ראה:

רוטשילד, 2012.

## אסטרטגיות מקיימות להתנהלות בתוך הארגון

- מחזור: נייר, שפכים, פסולת אלקטרונית;
- הפחתת צריכה: אנרגיה, נייר;
- שימוש במוצרים ידידותיים לסביבה;
- מדיניות בנייה ירוקה במיזמי בנייה חדשים למתקנים ציבוריים, ניצול מבני ציבור לכמה שימושים ועל ידי כמה גורמים ממשלתיים;
- בחירת מיקום של מבנים ציבוריים תוך התחשבות בסביבה;
- נגישות פיזית למבנים ולשירותים;
- צמצום תחבורת עובדים, תחבורה ארגונית כללית ותחבורת לקוחות לקבלת שירות;
- שימוש בכלי רכב ידידותיים לסביבה;
- תכנון מפגשים וכנסים בגישה מקיימת<sup>4</sup>;
- הזמנת שירות מגורמים מקומיים לחיזוק כלכלה מקיימת;
- גיוון תעסוקתי: מגדר, מוצא, לאום, בעלי מוגבלויות;
- שקיפות בפעילות ושיתוף ציבור;
- מתן העדפה לספקים מקדמי קיימות ולאורך כל שרשרת הייצור: חומרים, מוצרים, תנאי העסקה;
- שילוב שיקולי קיימות וביטויי קיימות בתכניות העבודה הארגוניות.

## אסטרטגיות מקיימות להתנהלות מחוץ לארגון

- שילוב שיקולי קיימות בתכניות פיתוח פיזי: בנייה, כבישים, מסילות רכבת, אזורי פנאי וכד';
- מדיניות תמיכה בעסקים או ביטול סובסידיות ששמה דגש על שיקולי קיימות;
- מתן הטבות לעסקים על פי שיקולי קיימות: חיסכון באנרגיה, העסקה מגוונת, תרומה לקהילה;
- שילוב שיקולי קיימות במכרזים ממשלתיים;
- שילוב שיקולי קיימות חברתית במדיניות ציבורית: קידום סולידריות, קהילתיות וחוסן חברתי;
- חינוך וקידום מודעות לקיימות בכל שכבות הגיל.

## 3.ג. שונות בפוטנציאל גופים ציבוריים לתרום לקיימות

- בדומה לשונות בפוטנציאל ההשפעה של גופים עסקיים על קיימות, שצינו אותה בחלק הקודם, אפשר להצביע על שונות בהקשר של המגזר הציבורי. להלן כמה ממדי שונות אפשריים:
- משרדי מטה ומשרדים ביצועיים - אחת ההבחנות לגבי פוטנציאל תרומה לקיימות היא בין משרדי מטה התומכים בקביעת מדיניות, כגון המשרדים: ראש הממשלה, המשפטים והאוצר, לבין משרדים המופקדים על ביצוע של המדיניות בשטח, כגון משרד השיכון, משרד הבריאות, משרד החינוך, המשרד לאיכות סביבה ומשרד הכלכלה. כמו בהבחנה בין עסק שירותי לעסק יצרני, צריך להבחין בין משרדי המטה ובין המשרדים הביצועיים: במשרדי המטה צריך לשים דגש על ההתנהלות הפנימית, ואילו במשרדים הביצועיים צריך להדגיש את המוקד החיצוני.
  - משרדי ביצוע ויחידות ביצוע - על אף העיסוק של המשרדים הביצועיים ברמת השטח, אין מדובר מבחינתם בביצוע בפועל. המופקדים על ביצוע זה הם: יחידות סמך, גופים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות - כמו מע"צ, נתיבי תחבורה, נתיבי גז, נמלי הים, הרכבת ועוד. רמת ההשפעה של המשרדים שונה מרמת ההשפעה של גופי הביצוע הנזכרים לעיל. לגופים אלה יש מרחב שיקול דעת גדול לקבלת החלטות כבדות משקל בהתייחס להתנהלות מקיימת.
  - יחידות לאומיות ויחידות מקומיות - הבחנה נוספת היא בין הגופים הלאומיים לבין הרשויות המקומיות. גם כאן באה לידי ביטוי שונות בזירות השפעה וצורות השפעה. משרדי ממשלה עוסקים בסוגיות ובפרויקטים לאומיים ובתחומים ממוקדים. רשויות מקומיות עוסקות במכלול הנושאים הקשורים לרווחת התושבים, וקובעות מדיניות מקומית במרווח שיקול הדעת שניתן להן ובביצוע של החלטותיהן.

4 וידאו קונפרנס, טלה-קונפרנס וקיום ישיבות במיקום קרוב למשתתפים הרחוקים לצמצום נסיעה, כאשר יש לכך הצדקה.

- בין יחידות על פי גודל - כמו במגזר העסקי כך גם במגזר הציבורי יש להבחין בין גופים על פי גודלם. גודל מתייחס בין היתר למספר עובדים, לגודל תקציב, להיקף פעילות ישירה ועל ידי ספקי משנה ולפריסת פעילות. היקף התרומה או הנזק לנושא קיימות בזרועות הביטחון (צבא, משטרה, שב"כ, מוסד, שב"ס, כיבוי אש), במערכת הבריאות או במערכת החינוך איננו דומה, לצורך העניין, להיקף התרומה או הנזק של נושא זה במשרד השיכון ובוודאי גם באחד ממשרדי המטה.

### 4.ג. חסמים לקידום התנהלות מקיימת במגזר הציבורי

אמנם התנהלות ברוח מקיימת במגזר הציבורי חשובה מאוד כדי לתרום לקיימות, כפי שראינו בסעיף הקודם, וקיים דמיון בין המערכת הציבורית לבין המערכת העסקית בכל הנוגע לצורך לעסוק בנושאי קיימות, אך בקידום הנושא הזה במגזר הציבורי יש מגבלות ואתגרים שצריך לתת עליהם את הדעת. האתגרים קשורים למערכת ההנעה והמוטיבציה, והמגבלות קשורות לסיבות מבניות.

#### אתגרים

- **היעדר תחרות** - בעוד שיקולי התחרות, ובכלל זה הרצון להיענות לתביעות צרכניות, הם גורם מניע חשוב באימוץ אסטרטגיות מקיימות בארגונים עסקיים, שיקולים אלו אינם קיימים ביחס למגזר הציבורי. ברוב המקרים מדובר בגופים מונופוליסטיים. לצרכן אין אפשרות בחירה או יכולת לוותר על שירותיהם, ולכן הוא חסר סנקציה משמעותית להניע אותם להתנהלות מקיימת. גם המוטיבציה התחרותית להשיג יתרון ערך מול גופים מקבילים על ידי התנהלות מקיימת איננה קיימת, משום שאין גוף מקביל היכול למשוך לקוחות והלקוחות שבויים.
- **היעדר תמריץ כלכלי** - חלק מהשיקולים של חברות עסקיות לאמץ אסטרטגיות מקיימות הם השגת חיסכון בעלויות, לדוגמה הפחתת צריכה של אנרגיה, הפחתת פסולת, וכד'. חיסכון משמש כמובן יתרון עסקי, כאשר אפשר להפחית עלויות תפעול, להפחית מחירים של מוצרים ושירותים ולמשוך עוד לקוחות. על אף שיש להניח שארגונים ציבוריים לא יתנגדו להשגת חיסכון, שיקול זה איננו פועל אצלם באותה עוצמה שהוא פועל במגזר העסקי, כאשר התקציב מובטח ובחלק גדול מהמקרים קשור בתשומות ולא בתפוקות, ואיננו מושפע מיחסי עלות תועלת.
- **היעדר ביקורת ציבורית** - חלק משמעותי בהנעת המגזר העסקי לאמץ אסטרטגיות מקיימות קשור לביקורת ציבורית על פגיעה סביבתית וחברתית הנגזרת מהתנהלותם. אף שהמגזר הציבורי מצוי בביקורת ציבורית מתמשכת, אם כי בהיקפים שונים ובעוצמות שונות בחברות שונות בהתאם לתרבות האזרחית, ביקורת זו אינה מתמקדת בשאלות קיימות אלא מתמקדת ברובה בשאלות פוליטיות: החלטות מדיניות, החלטות צבאיות, הוגנות בחלוקת משאבים, וכד'. גם המחאה החברתית של קיץ 2011 בישראל התמקדה ביוקר המחיה ובצורך לרגולציה אפקטיבית שתפעיל הממשלה על חברות עסקיות בהקשר זה ולא בשאלות קיימות הנוגעות להתנהלות ציבורית.

#### מגבלות

- **חשיפה** - כפי שראינו לגבי המגזר העסקי, קידום התנהלות מקיימת מחייב יצירת מערכת דיווח ובקרה, ולכן הרבה מהמנגנונים שצמחו לקדם נושא זה עוסקים בהיבטים הללו. הדרישה לחשיפה עשויה להיתקל במגזר הציבורי במחסום של שיקולי סודיות וחסיון. אף שלא כל ההחלטות הציבוריות נדרשות לסודיות, משמש טיעון זה לא פעם כסות לחוסר שקיפות. המערכת הציבורית ידועה כמי שאינה נוטה בקלות למסור מידע על התנהלותה לפניות הציבור הרחב, כפי שמוכיח הקושי ביישום של חוק חופש המידע בישראל ובעולם.
- **מדידה** - זוהי סוגיה מרכזית המעסיקה את הגופים במגזר הציבורי והיא מתייחסת לתחום המדידה של התנהלות מקיימת במגזר הציבורי. לפחות לגבי חלק מן הנושאים הנוגעים להתנהלות חיצונית של גופים אלו קשה למדוד תוצאות באופן כללי, וקושי זה עשוי להיות תקף גם בתחום מדידת פעילות לקידום קיימות. זאת ועוד, לא רק שיש קושי למדוד, כי אם גם התוצאות שנמדדות כפופות להשפעות חיצוניות כגון התנהלות גופים מפוקחים, ומגבלות המשאבים של הרשויות הציבוריות לאכוף ולבצע פיקוח אפקטיבי.
- **דיווח** - כשם שהעיסוק בנושא קיימות במגזר העסקי כרוך בסרבול ובהכבדה, כך הוא עשוי להיות גם במגזר הציבורי אבל בעוצמה גדולה יותר. המערכת הציבורית תופסת עצמה כנתונה לכאורה לבקרה ציבורית שוטפת שבאה לידי ביטוי בחלקה בהכפפתה לנהלים ולדרישות בירוקרטיות נרחבות, כמו בנושא רכש, מכרזים וחוזים. הדרישה לדיווח על פעילות בנוגע לקיימות עשויה להיתפס כהכבדה בירוקרטית נוספת, ויש לתת את הדעת על אלמנט זה.
- **מגבלות משפטיות** - המגזר הפרטי נהנה מגמישות רבה בהחלטותיו ואינו כפוף לכללים המחייבים את המגזר הציבורי - כמו הזדמנות שווה במכרזים - המשליכים על היכולת לקדם התנהלות מקיימת במגזר זה. חלק מהאסטרטגיות לקידום קיימות

ארגונית במגזר הציבורי עשויות לדרוש גיבוי ממשלתי ומשפטי - כמו לדוגמה העדפת ספקים הפועלים על פי עקרונות מקיימים - ובכך להקשות על השגת השינוי המבוקש.

- **שיתוף פעולה** - ארגונים ציבוריים, בשונה מארגונים עסקיים, שייכים למערכת-על ארגונית אחת העוסקת בקידום רווחתו של הציבור. לאור זאת זרועות שלטוניות שונות מקיימות קשרי גומלין ביניהם לקידום מדיניות וביצועה. כשם שקשרי גומלין אלו חיוניים לקידום מדיניות תוכן (חינוך, רווחה, בריאות, בטחון ציבורי), כך הן חיוניות לקידום התנהלות מקיימת של המערכת הציבורית. אלא שהמערכת הציבורית איננה מיטיבה לשתף פעולה, ואתגר זה עשוי להופיע גם בהקשר של קידום קיימות אצלה.

### 5.2. קידום קיימות במגזר הציבורי - מסקנות עקרוניות

1. יש מקום לקדם התנהלות מקיימת גם בארגונים ציבוריים. קיימות איננה רק "העסק" של ארגונים עסקיים. ראשית, למגזר הציבורי יש השפעה עצומה על התנהלות מקיימת של כל חברה בדומה למגזר העסקי. אולם חשוב מכך הוא תפקידו כמקור השראה ודוגמה למגזר העסקי. המגזר הציבורי נתפס כמי שאמור לפעול על פי סטנדרטים מחמירים יותר מהמגזר העסקי ולשמש השראה עבורו. כך לדוגמה נהוג בתחום האתיקה. חוסר הקפדה על התנהלות מקיימת במגזר הציבורי אינו פוגע רק בפוטנציאל התרומה שלו לקיימות, כי אם גם במוטיבציה של המגזר העסקי לפעול בתחום זה.
2. יש מקום לקדם התנהלות מקיימת במגזר הציבורי, כמי שמעצב מדיניות ציבורית בכל תחומי החיים: מסחר, בנייה, תחבורה, חינוך, בריאות וכד', הן ביחס להתנהלות הפנימית והן ביחס להתנהלות החיצונית, שהיא בעלת השפעה עצומה על קידום חברה מקיימת.
3. בדומה לעסקים, יש צורך להתאים את הזירות לקידום התנהלות מקיימת ואת הציפיות להתנהלות ברוח זו לפרופיל הגוף הציבורי, תחומי עיסוקו והשפעתו. בדומה לעסקים, לצד נושאים משותפים לכל הארגונים יש לבחון עם כל ארגון אלו נושאים הקשורים לקיימות ייחודיים לו ובעלי ערך מוסף מבחינתו.
4. היות והארגונים הציבוריים שייכים למערכת-על ארגונית אחת וקיימת ביניהם השפעה הדדית, יש צורך לקדם את נושא הקיימות לא רק במישור פרטני אלא גם בתחומים שבהם שיתוף הפעולה קריטי לנושא.

## ד. קיימות במגזר הציבורי בעולם המערבי ובישראל

### ד.1. קיימות במגזר הציבורי בעולם

במדינות מערביות שונות - לדוגמה ארצות הברית, קנדה, איטליה, בריטניה ואוסטרליה - מתקיימים כבר הרבה שנים תהליכים לפיתוח והטמעה של מדיניות ציבורית העוסקת בהתנהלות מקיימת במגזר הציבורי. ההתפתחות של העיסוק בקיימות במגזר הציבורי מיוחסת במידה רבה לתוצאות של מפגשי הדיון שכינס האו"ם בנושא זה בכמה מועדים לאורך העשורים האחרונים, למשל פסגת ריו דה ז'נרו, שהתקיימה ב-1992. הבולט שבהם היה הכינוס שנערך ביוהנסבורג, דרום אפריקה ב-2002.<sup>5</sup> דוגמאות אלו מעידות על זיהוי פוטנציאל ההשפעה של המערכת הציבורית על התנהלות חברתית ומשקית מקיימת, זאת הן באמצעות שילוב שיקולי קיימות בהתנהלות הפנימית כארגונים והן באמצעות שילוב שיקולי קיימות בקביעת מדיניות ציבורית.

אולם לא רק ממשלות נקטו יוזמות עצמיות להטמעה של חשיבה והתנהלות מקיימת במגזר הציבורי, כי אם גם גופים בין-לאומיים, כמו האו"ם והבנק העולמי, וכן מערכות תקינה בין-לאומיות עצמאיות שעוסקות בקיימות ושבעבר התמקדו במגזר הפרטי בלבד. הדוגמה הבולטת ביותר מבין מערכות אלו היא מערכת הדיווח הבין-לאומית, Global Reporting Initiative - GRI שמקדמת פיתוח של כללים ייעודיים עבור כלל המגזר הציבורי.<sup>6</sup> כבר כיום יש בה מדדים סקטוריאליים לחלק מהענפים הציבוריים, כגון שדות תעופה, והיא מזמינה מדינות וגופים ציבוריים להגיש דו"ח שנתי על פעילותן בדומה לדוחות שמוגשים על ידי תאגידים רב-לאומיים. ארגון GRI מדווח על התעניינות גוברת של גורמים ציבוריים בכללי הדיווח, על אף מספרם הנמוך יחסית עדיין של הדוחות שמוגשים כיום בפועל ואף על שנעשו בה כמה תקדימי דיווח של ערים, משרדי ממשלה, וגופים ציבוריים ספציפיים.

יש כמה גישות שלפיהן פועלות הממשלות המקדמות התנהלות מקיימת של המגזר הציבורי: הגישה השכיחה היא הדרישה מכל משרד ממשלתי להגיש לצד תכנית העבודה הכללית גם תכנית עבודה המתייחסת להיבטים של קיימות, וכמובן להגיש בסוף שנה דוח ביצוע בהתאמה. גישה זו מאפשרת ליחידות הממשלתיות להפעיל שיקול דעת ולהחליט באיזה אופן מתקשר נושא הקיימות לפעילותן פנימה והחוצה, ואלו מהיעדים הרלוונטיים בכוונתן לקדם בשנת העבודה. גישה אחרת מהודקת חלקית, ולפיה קובעים כללי פעולה ויעדים לפעולה משותפים פנימה לכל היחידות הציבוריות (אנרגיה, נסועה, פסולת וכד'), אך נותר מרחב בכל הנוגע לפעילות החוצה. מודל שלישי מציג גישה שלישית, המהודקת ביותר, הקובעת כללים יעדי פעולה לכל הגופים הן ביחס להתנהלותם פנימה והן ביחס להתנהלותם החוצה. כאמור, מעט גופים ציבוריים כיום אימצו גישת דיווח שיטתית ומפורטת כמו זו המוצעת ידי הארגון GRI, וזו בין היתר הייתה הסיבה למאמץ של הארגון לפתח כללים ייעודיים למגזר הציבורי.

### ד.2. קיימות במגזר הציבורי בישראל

בפתח הדברים יש לציין כי ממאי 2003 קיימת החלטת ממשלה המצהירה על מחויבות להתנהלות בת קיימא ומנחה את הגופים הציבוריים לפעול ברוח זו. החלטת ממשלה זו התקבלה בעקבות פסגת כדור הארץ שהתקיימה ביוהנסבורג בשנת 2002:

*"מדיניות ממשלת ישראל תתבסס על עקרונות של התנהלות פיתוח בר קיימא המשלבים: כלכלה דינאמית, שימוש מושכל במשאבי טבע, הגנה על מערכות אקולוגיות ומתן שוויון הזדמנויות לכל. זאת, על מנת לענות על הצרכים של הדור הנוכחי וצורכי הדורות הבאים, ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 2426 מיום 4 באוגוסט 2002, וברוח החלטות הפסגה העולמית לפיתוח בר קיימא שהתקיימה ביוהנסבורג, דרום אפריקה".<sup>7</sup>*

החלטת הממשלה איננה מסתפקת בהצהרת מחויבות אלא פורסת באופן מפורט תחומי פעילות וכיוונים לכך עבור כל אחד מן המשרדים והיחידות הכפופות לה, סך הכול כ-80 יעדים ל-17 משרדי ממשלה. זאת ועוד, ההחלטה מחייבת כל משרד להכין תכנית אסטרטגית לקידום פיתוח בר קיימא בתחומו בשיתוף הציבור ובעלי עניין מהמגזר השלישי והעסקי, להגישה עד סוף 2003 ולעדכנה אחת לשלוש שנים. הממשלה גם מינתה את המשרד לאיכות הסביבה לרכז את הטיפול בנושא, לתמוך מקצועית במשרדים האחרים, ולהגיש דוח התקדמות חצי שנתי.

החלטת הממשלה מהווה ללא ספק צעד משמעותי לקידום ההתנהלות המקיימת במגזר הציבורי בישראל: היא מגדירה מחויבות ממשלתית כוללת, מפרטת תחומי אחריות לכל משרד, מתייחסת לכל זרועות השלטון ובכל הרמות (כולל ברמה המקומית), והיא

5 תוצאותיו של כינוס זה היו המניע גם לאימוץ החלטה של ממשלת ישראל בעניין התנהלות מקיימת, כפי שיפורט בהמשך.

6 הארגון פרסם בשנת 2004 נספח המיועד לקריטריוני דיווח עבור המגזר הציבורי, ראו: Public Agency Sustainability Reporting, 2004; בשנת 2012 עסק צוות אוסטרלי בפיתוח תשתית מדידה מורחבת למגזר הציבורי. ראו: Public Sector Sustainability Reporting, 2012.

7 החלטת ממשלה 246, 14.5.2005.

אף יוצרת מתווה התקדמות ומערכת מנהלת. אולם יש בהחלטה זו כמה נקודות שבולטות בחולשתן: יש בה הטיה חזקה להיבטים סביבתיים וכלכליים יותר מאשר להיבטים חברתיים; כמו כן יש בה מיקוד רחב החוצה, אך יש בה מעט מאוד התייחסות להתנהלות הפנימית של המערכות השלטוניות כזירה של קיימות (על כך ראו בהמשך). מכל מקום, גם במסגרת של מגבלות ההחלטה, נראה שיש פער גדול בין ההצהרה לבין מימושה בפועל.

החלטת הממשלה תורגמה אמנם לפעולה, אולם לטווח זמן קצר מאוד. הפורום הבין-משרדי בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה פעל, הוכנו תכניות משרדיות וכונסו לדו"ח ממשלתי משותף. על אף החלוקות של הדוחות המשרדיים וחוסר השיטתיות בבחירת היעדים, הייתה בכך משום התקדמות. אלא שכל המהלך ארך שלוש שנים, בין השנים 2004-2007, ובשנת 2009 הוגש הדו"ח השלישי והאחרון בסדרה, שהתייחס לשנת 2007.<sup>8</sup> כדי ליצור אחידות בין משרדי הממשלה ולמקד את הפעילות המשרדית על אף שיקול הדעת הרחב שניתן בהחלטת הממשלה, פיתחו במשרד להגנת הסביבה, שם ריכזו את העבודה, 16 קריטריונים מנחים. למרות זאת ניכרת בדו"ח השנתי שונות גדולה בפרשנות שנתן כל משרד למשמעות של קידום התנהלות מקיימת.

בהקשר לאסטרטגיה של התנהלות מקיימת החוצה, גורמים חיצוניים מפעילים על הממשלה דרישה גוברת לשלב שיקולים מקיימים בהחלטות מדיניות. שתי דוגמאות לכך מהשנים האחרונות הן: (1) מהלך שנעשה בהובלה משותפת של ג'וינט ישראל, מערכת המפעמים של משרד הפנים, מרכז ציפורי והשירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה, ובו דרישה לתסקיר חברתי כולל (ולא רק סביבתי) בשלבי תכנון;<sup>9</sup> (2) יוזמה של החברה להגנה הטבע, ובה דרישה להתייחס למגוון הביולוגי ולאמוד את ההשפעה עליו בהחלטות מדיניות, בהצעות חקיקה ובפרויקטים ציבוריים.<sup>10</sup>

הדין בנוגע להתנהלות מקיימת בפועל במגזר הציבורי בישראל צריך להיבחן כאמור על ידי התייחסות לשני הממדים שזיהינו לעיל לגבי הערכת התנהלות מקיימת של מערכות ציבוריות: התנהלות הממוקדת פנימה והתנהלות הממוקדת החוצה. החלטת הממשלה הנזכרת לעיל התייחסה להתנהלות הממוקדת החוצה. אשר להתנהלות פנימה, קיימת החלטת ממשלה משנת 2009 ושעוסקת בנושא: "ממשלה ירוקה - ייעול התפעול של משרדי הממשלה".<sup>11</sup> אפשר לראות החלטה זו כהחלטה משלימה להחלטה 246, שפורטה לעיל והתמקדה בהיבטים חיצוניים. החלטת הממשלה משנת 2009 קובעת כללים לגבי התנהלות סביבתית של משרדי הממשלה בהיבטים הפיזיים. היא מציבה יעדי חיסכון שנתיים בצריכת נייר, מים, חשמל וכן הנחיות למינהל הרכש בתחום הפחתת זיהום מנסועה. עוד קובעת ההחלטה שיש למנות צוות משרדי ירוק בראשות סמנכ"ל בכל משרד, לבחור חברות יעוץ שילוו את המשרדים ביישום ההחלטה ולהעניק תמריץ הקובע שכל חיסכון תקציבי מפעילות זו יישאר בידי המשרד. גם במקרה זה מונה המשרד להגנת הסביבה כמרכז של פעילות הממשלה בנושא, והשר להגנת הסביבה התבקש להגיש לממשלה דו"ח ביצוע שנתי מדי שנה. דוח שהוגש על ידי המשרד להגנת הסביבה על ביצוע החלטה זו בשנת 2012 מעיד על התקדמות המשרדים בהשגת היעדים, אולם מזהה מרחב גדול לשיפור.<sup>12</sup> היות ולא פורסם דו"ח סיכום לשנת 2013, אי אפשר לדעת היכן עומד הביצוע של החלטת ממשלה זו כיום, ויש לקוות שתחלופת השרים במשרד לא פגעה בהמשך הקידום של החלטה זו.

את המאמצים לקדם התנהלות מקיימת של הממשלה, כפי שעולה מההחלטות הנזכרות לעיל ומביצוע שלהן, אפשר לסכם בכמה נקודות. בצד החיובי ניכר שיש ניסיון ליישם התנהלות מקיימת הן החוצה והן פנימה, לעגן זאת בהנחיות מחייבות וליצור מנגנון בקרה ומעקב ותמיכה מקצועית. יתרה מכך, בכל הנוגע להתנהלות מקיימת פנימה, יש הכוונה אף ליעדים פרטניים ומדידים ודרישה לעדכון מתמשך שלהם. את ההחלטות יש כמובן לבחון בהיבט הביצוע. ניכר כי נעשה מאמץ מרוכז הן מצד המשרדים והן מצד המשרד להגנת הסביבה כמרכז המהלך, אולם נראה כאילו המומנטום שנוצר נעצר. בשני המקרים אין דוחות עדכניים על התקדמות לגבי השנה החולפת.

בצד החולשות בולט לעין הדגש של חיסכון בחלק מן המוקדים הנבחרים ולא מתוך ראיית קיימות כוללת. זאת ועוד, הפעולה מתמקדת ביחס לכל משרד ומשרד באופן עצמאי ולא כחלק ממערכת אחת. מלבד במקרים של גופי מטה, המשרדים המקצועיים אינם מכוונים לקביעת יעדים בין משרדיים ומימושם, על אף הנגיעה של יעדים רבים למספר רב של משרדים. עוד בולטת בהיעדרה התייחסות מפורשת לקבוצת החברות הממשלתיות. קיימת הנחה כי השרים הממונים על החברות הממשלתיות יהיו אלה שיעודדו התנהלות מקיימת בחברות אלו, אולם הדיווחים אינם מתייחסים אליהם ולא ברור מידת החלחול של המדיניות הציבורית לזירה רחבת עשייה זו.

אולם החולשה הבולטת ביותר של שתי ההחלטות הנזכרות לעיל היא התמקדות בשניים מתוך שלושת מוקדי הקיימות - המוקד הפיזי, והמוקד הכלכלי. מקומו של המוקד החברתי כמעט ונפקד, מלבד במקרים שבהם מדובר בנושא שהוא בתחום אחריות של

8 ראו: דוח מספר 3: ביצוע החלטת ממשלה בנושא פיתוח בר קיימא. מדינת ישראל, אפריל 2009.  
9 ראו: מדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי" בתהליכי תכנון ובניה: עקרונות ודרכי פעולה. ירושלים, יוני 2006.  
10 רוטשילד, 2012; מור, 2002.  
11 ראו: החלטת ממשלה 1057, "ממשלה ירוקה" - ייעול התפעול של משרדי הממשלה, 2009.  
12 המשרד להגנת הסביבה. דוח מספר 2 ביצוע החלטת ממשלה בנושא ממשלה ירוקה, יולי 2012.

משרד מסוים, כמו משרד הרווחה, משרד החינוך או משרד הבריאות. זאת על אף שתפיסת הקיימות מעניקה משקל משמעותי למוקד זה, ולהתנהלות הממשלה בשני הממדים (פנימה והחוצה) יכולה להיות תרומה עצומה להיבט זה. המוקד החברתי מתייחס ליצירת חוסן חברתי בין היתר באמצעים אלה: עידוד קהילתיות וחיזוק סולידיות, עידוד התארגנות אזרחית, שיתוף ציבור, שקיפות שלטונית, הוגנות בחלוקת משאבים בין קבוצות, קידום נגישות ושילוב של כל הקבוצות בחברה.

תמונת המצב בכל הנוגע להתנהלות מקיימת במערכת הממשלתית, אם כן, עדיין רחוקה מלהשביע רצון. סיכום הולם לנקודות הנזכרות לעיל ובנוסף להן אפשר למצוא בדבריה של ולרי ברכיה, מי שריכזה את הפורום מטעם המשרד להגנת הסביבה, בסיכום הדו"ח בנושא קיימות שהוגש לממשלה מטעם פורום המנכ"לים. להלן עיקרם: היעדרה של תכנית אסטרטגית ממשלתית לפיתוח בר קיימא למדינת ישראל; חיבור חלש בין שלושת התחומים שהם עמודי התווך לפיתוח בר הקיימא - הכלכלי, הסביבתי והחברתי - ובמיוחד התייחסות מועטה וחלשה לתחום החברתי; זהו תחומי פעילות משותפת בין משרדי הממשלה, אך טרם נוצרו כלים אפקטיביים ליישום בפועל; הדיווח בארץ עדיין מילולי, ויש צורך במדדים שיאפשרו להשוות את המצב בארץ למצב במדינות מפותחות אחרות בעולם.<sup>13</sup>

### נציבות הדורות הבאים

בשנת 2001 נעשה עוד מהלך ממשלתי ראוי לציון בנוגע להתנהלות מקיימת של המגזר הציבורי בישראל - הוקמה יחידה של נציבות הדורות הבאים, והיא הוסדרה בתיקון לחוק הכנסת. התיקון לחוק הקנה לנציב הדורות הבאים את הסמכות להתערב בכל הצעת חוק שלפי דעתו משפיעה במידה ניכרת על הדורות הבאים ולחוות עליה את דעתו. הנציבות התמקדה בהגברת המודעות של המחוקק להשלכות עתידיות של חקיקה וחקיקת משנה בישראל במגוון תחומים: איכות הסביבה, משאבי הטבע, מדע, פיתוח, חינוך, בריאות, משק וכלכלה, דמוגרפיה, תכנון ובנייה, איכות חיים, טכנולוגיה ומשפטים. עוד עסקה הנציבות בפיתוח חוק יסוד: פיתוח בר קיימא. אלא שנציבות זו התקיימה ופעלה חמש שנים בלבד. בשנת 2006 היא חדלה מלפעול, לאחר שלא מונה מחליף לנציב הפורש.

### השלטון המקומי

לרשויות המקומיות יש תפקיד חשוב מאוד בקידום של התנהלות מקיימת במגזר הציבורי, הן משום פריסתן, גודלן ונפח הפעילות שלהן, והן משום שהרבה מן הבעיות הקשורות בהתנהלות מקיימת הן בתחום האחריות הישירה של הרשויות האלה. ועידת האו"ם שנערכה בריו דה ז'נרו ב-1992 כבר עמדה על חשיבות זו וציינה בסעיף 28 של "מסמך אג'נדה 21" את הדברים הבאים:

*מאחר ששורשי הבעיות המוזכרות באג'נדה 21, כמו גם פתרונותיהן, נעוצים ברמת הפעילות המקומית, הרי ששיתופן של הרשויות המקומיות יהווה גורם מכריע בהגשמת המטרות. הרשות המקומית מקימה, מפעילה ומשמרת תשתיות כלכליות, קהילתיות וסביבתיות, מפקחת על הליכי תכנון, מבססת מדיניות סביבתית מקומית ותקנת הנוגעות לה, ונוטלת חלק ביישומה של מדיניות סביבתית ארצית ואזורית. ככל שרמת השלטון קרובה יותר לתושבים, כן גדלה חשיבותו ותפקידו בכל הנוגע לפנייה אל הציבור, לגיוסו לטובת יישום התוכנית, ולמתן מענה על דאגותיו ועל מאווייו באופן אשר יבטיח את קידומו של פיתוח בר-קיימא".<sup>14</sup>*

השלטון המקומי בישראל ניסה למנף את החלטת הממשלה שנועדה לקדם התנהלות מקיימת במגזר הציבורי לכדי מדיניות מנחה מפורטת ורחבה. המרכז לשלטון מקומי, בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה, פרסם בשנת 2007 מדרוך מפורט להתנהלות מקיימת ברשויות מקומיות.<sup>15</sup> מדרוך זה מנסח עשרה עקרונות מנחים ומכוונים לרשות מקומית הרוצה לפעול ולקדם התנהלות מקיימת, והם כוללים בין היתר: ניהול סביבתי של העירייה ומוסדותיה, פיתוח מערכות תעבורה סביבתיות, שימור מקורות המים וטיפולם, טיפוח שטחים פתוחים ושמירה עליהם וכן עידוד כלכלה מקומית. בשונה מהחלטת הממשלה, בולט לעין הניסיון של המדרוך לשלב את כל ממדי הקיימות ולהתייחס להיבטים סביבתיים, כלכליים וחברתיים. אולם קידום הנושא גם ברמה של שלטון מקומי היא חלקית בלבד, ומכל מקום אין דיווח תקופתי שאפשר ללמוד ממנו על ההתקדמות של הרשויות המקומיות בתחום זה.

הקידום המוגבר של ההתנהלות המקיימת ברשויות המקומיות בישראל זוכה לתמיכה משני גורמים חיצוניים: "המרכז לקיימות עירונית" - אשר הוקם ביוזמת מרכז השל לחשיבה ולמנהיגות סביבתית, המשרד להגנת הסביבה והארגון הבין-לאומי לקידום קיימות בשלטון המקומי (Local Government for Sustainability) - ומכון ירושלים לחקר ישראל, אשר ביצע כמה עבודות להכנת ניירות רקע לקידום קיימות בישראל בכלל ובשלטון המקומי בפרט,<sup>16</sup> כמו כן מקדים שם פרויקט בשם "קיימות עירונית",

13 ראו: דוח מספר 3: ביצוע החלטת ממשלה בנושא פיתוח בר קיימא. מדינת ישראל, אפריל 2009, עמ' 110-109.  
 14 UN Sustainable Development. Agenda 21, 1992.  
 15 הוד, 2007.  
 16 ראו: בן אליא, 2010; וכן קמחי, חושן ואסף-שפירא, 2012.



אשר מנסה לזהות דרכים להשגת קיימות באמצעות שינוי סגנון החיים העירוני.<sup>17</sup>

בהתרשמות כללית על פני השטח, נראה לפחות שרשויות מקומיות חזקות מאמצות ומיישמות התנהלות מקיימת יותר מאשר רשויות חלשות. פורום ה-15, המשותף ל-15 הרשויות הגדולות והחזקות בישראל, עוסק בנושא באופן שוטף. עוד נראה שהמועצות האזוריות מיישמות התנהלות מקיימת יותר מאשר מועצות מקומיות ועיריות. מרכז המועצות האזוריות אף יזם מהלך נרחב להכנת תכניות אב לפיתוח בר קיימא במועצות האזוריות, והוא החל ב-2005. ייתכן ששונות זו נובעת מהעובדה שמועצות אזוריות חשופות לשאלות סביבתיות יותר מאשר מועצות מקומיות ועיריות בשל אופי המגורים והתעסוקות במרחב הכפרי שהן פועלות בו.

### ד.3. המלצות לקידום התנהלות מקיימת במגזר הציבורי בישראל

קידום התנהלות מקיימת במגזר הציבורי צריך לכלול כמה מהלכים. להן נפרט מהלכים אלו.

1. מתן תוקף מחודש להחלטות הממשלה בדבר גיבוש תכניות פעולה שנתיות ותלת שנתיות למשרדי הממשלה בתחום הקיימות, ומסירת דו"ח שנתי בנושא לצד דו"ח הביצוע השנתי הכללי של המשרד.
2. המינוי של המשרד להגנת הסביבה לריכוז פעילות הממשלה בנושא קיימות על בסיס החלטת הממשלה נתקל כנראה בקשיים בשל העובדה שהפעילות פסקה לאחר שלוש שנים. ייתכן שהסיבות לכך הן העומס של המשרד במטלותיו השוטפות והעובדה שאיננו משרד מטה אלא משרד ביצועי. ייתכן שיש מקום לשקול את ריכוז הפעילות בנושא בגוף מטה כמו משרד ראש הממשלה או המועצה הלאומית לכלכלה, הפועלת תחתיו.
3. יש לשקול האם לשנות את דרישת הדיווח הכללית על התנהלות מקיימת לדרישה מפורטת כנהוג כיום לגבי המגזר העסקי.
4. יש להשקיע בלמידה משווה של התנהלות מגזרים ציבוריים אחרים בעולם וליצור בסיס להשוואה בין הנעשה בישראל לבין הנעשה במדינות אחרות.
5. יש להרחיב את ההתייחסות למדדים חברתיים כחלק מהדרישות לקידום קיימות במגזר הממשלתי, בדומה לעבודה שנעשתה במגזר המוניציפלי.
6. יש לשים דגש מיוחד על חיזוק השותפות הבין-משרדית בקידום התנהלות מקיימת על ידי משרדי הממשלה ויחידות ציבוריות.
7. יש להתייחס באופן נפרד לחברות הממשלתיות ולא כחלק מהמערכת משרדית. ייתכן שנכון שרשות החברות, כגוף הרגולטורי הממונה, תעסוק בקידום התנהלות מקיימת ובפיקוח עליה בחברות אלו.

17. ראו: ניוזלטר, חדשות פרויקט קיימות עירונית, ינואר 2014.

## מקורות וחומרים

- בן אליא, נ. (2010). קיימות רשותית מנוהלת: לקראת פיתוח מערכת מדדים להערכת קיימות ברשויות המקומיות. מכון ירושלים לחקר ישראל.
- הוד, ע. (2007). מרשות מבטיחה לרשות מקיימת. המרכז לקיימות מקומית, המרכז לשלטון מקומי.
- החלטת ממשלה מספר 246, תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא בישראל, 2003.
- החלטת ממשלה מספר 1057, "ממשלה ירוקה" - ייעול התפעול של משרדי הממשלה, 2009.
- המשרד להגנת הסביבה, דוח מספר 3: ביצוע החלטת ממשלה בנושא פיתוח בר קיימא. אפריל 2009.
- המשרד להגנת הסביבה, דוח מספר 2: ביצוע החלטת ממשלה בנושא ממשלה ירוקה, יולי 2012.
- המשרד להגנת הסביבה, מדדים לאיכות חיים, לקיימות ולחוסן לאומי, אוקטובר 2013.
- מדינת ישראל, דוח מספר 3: ביצוע החלטת ממשלה בנושא פיתוח בר קיימא. אפריל 2009.
- מדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי" בתהליכי תכנון ובניה: עקרונות ודרכי פעולה. ירושלים, יוני 2006.
- מור, י. (2002). תסקיר השפעה חברתי - סקר ספרות בינלאומית. מרכז ציפורי, ירושלים.
- מכון ירושלים לחקר ישראל, חדשות פרויקט קיימות עירונית, ינואר 2014.
- מכון ירושלים לחקר ישראל והמשרד להגנת הסביבה. תחזית קיימות לישראל 2030. פרסומי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 424, 2012.
- נבו, מ. (2011). קיימות: ניהול בפרספקטיבה חברתית, כלכלית וסביבתית. (לא פורסם).
- ספקטור-בן ארי, ש. טשנר, נ. ורון, י. (2013). עשור להחלטת הממשלה בדבר תוכנית אסטרטגית לפיתוח בר-קיימא: סקירת סוגיות מרכזיות בנושא סביבה ופיתוח בר קיימא. מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל.
- צ'רצ'מן, א. סילברמן, א. (2012). שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי. הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.
- קמחי, י. חושן, מ. אסף-שפירא, י. (2012). תבחינים לבחינת קידומן של רשויות מקומיות ואזוריות בישראל. מכון ירושלים לחקר ישראל.
- רוטשילד, א. (2012). שילוב שיקולי המגוון הביולוגי בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי: חוברת רקע ומידע. החברה להגנת הטבע.
- Abbott, K.W. & Snidal, D. (2009). "The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State". In: W. Mattil, & N. Woods, (eds.) The Politics of Global Regulation. Princeton University Press, pp. 44-89
- Bartley, T. (2007). "Institutional Emergence in the Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions". American Journal of Sociology, 113(2): 287-351.
- Brammer, S. Walker, H. (2011). "Sustainable Procurement in the Public Sector: An International Comparative Study". International Journal of Operation & Production Management, 31(4): 452-476.
- Dumay, J. Guthrie, J. Farneti, F. (2010). GRI Sustainability Reporting Guidelines for Public and Third Sector Organizations. Public Management Review, 12(4): 531-548.
- Escles, R.G. Perkins, K.M. Serafiem, G. (2012). "How to Become Sustainable Company". MIT - Sloan management Review, 53(4): 42-50.
- GRI Focal Point in Australia - Public Sector Sustainability Reporting: Remove the Clutter, Reduce the Burden. September, 2012.
- GRI - Public Agency Sustainability Reporting: A GRI Resource Document in Support of the Public Agency Sector Supplement Project, 2004.

Haufler, V. (2001). *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

McKinsey Global Survey Report: *The Business of Sustainability*. 2011.

Prakash, A. & Potoski, M. (2006), *The Voluntary Environmentalists: Green Club, ISO 14001, and Voluntary Environmental Regulations*. Cambridge: Cambridge University Press.

*Planning for Sustainable Future: A Federal Sustainable Development Strategy for Canada*. Sustainable Development Office Environment Canada. October, 2010.

UN Sustainable Development. *Agenda 21*, 1992.

Vogel, D. (2005). *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Brookings Institution, Washington DC.

Vogel, D. (2007). "Private Global Business Regulation". *Review in Advance*, 261-282.

Walker, H. Di Sisto, L. & MaCbain, D. (2008). "Drivers and Barriers to Environmental Supply Chain Management Practice: Lessons from Private and Public Sectors". *Journal of Purchasing and Supply Management*, 14: 69-85.

Walker, H. Brammer, S. (2009). "Sustainable Procurement in the United Kingdom Public Sector". *Supply Change Management: An International Journal*, 14(2): 128-137.

