

משבר המים בישראל

והאתגרים שהוא מציב לתפיסה הסוציאל-דמוקרטית

:: שי כהן

על רקע השנים השחונות האופייניות לתקופה האחרונה בהן המשאבים המתחדשים מצומצמים יותר ו"משיכת היתר" היא גדולה יותר. הסיבות נובעות כאמור משני צידי המשוואה: הביקוש וההיצע. בתחום הביקוש למים ניתן למנות את גדולו של המשק הישראלי ואיכות החיים לצד התפלגות השימושים במים. בעוד שהגורם המרכזי של גודל האוכלוסייה ואיכות חיה הוא גורם "חיצוני" למשק המים, הרי שהתפלגות השימושים היא תולדה ברורה של תכנון מרכזי ומדיניות, המיושמים לאורך שנים על ידי מערכת נוקשה יחסית של מכסות ותעריפים.

השימוש במים לחקלאות הוא אולי דוגמה מוחשית ומעניינת לדיון במדיניות ניהול ביקושי המים. בעוד שאנו נמצאים במחסור ברור של מקורות, התעצב מבנה צריכה על פיו כמות אדירה של מים (סדרי גודל של 800 עד 900 מליון קוב) משמשת להשקיה בחקלאות - מים שלכאורה אנו 'מייצאים' לאירופה הגשומה בארגזי התפוזים והעגבניות. מהזווית הצרה של משק המים, גידולים חקלאיים בהשקיה בהיקף הקיים בישראל, ובפרט לייצוא, אכן נראים כתוצאה של תכנון מרכזי קצר ראות ואולי אף הרסני.

אולם מבט מעמיק יותר מראה את כוחו של הניהול המרכזי של משאב חיוני זה בישראל. ראשית - לא ניתן היה להתמודד עם פיתוח המקורות ומערכות ההובלה והאספקה הדרושות לספק מים לאוכלוסייה כמו היום בישראל ללא פעילות ציבורית בניהול מרכזי חזק. גם תחום ההשקיה, הנראה ככתם הבעייתי על מדיניות המים בישראל, עבר שינויים מרחיקי לכת שלא יכלו להתבצע ללא ניהול ותכנון ציבורי מרכזי. המעבר לצריכת מי קולחין להשקיה (כיום בשיעור של כמחצית מהשימוש להשקיה), שינוי הדרגתי בהרכב הגידולים והתייעלות בשיטות ההשקיה עצמן הינם הישגים העומדים כולם ברמה מהמתקדמות בעולם. יותר מכך, עצם היכולת "לשעבד" את שוק המים לצרכים אחרים בסדר יומה של המדינה (קליטת הגירה,

רבות נכתב אודות משבר משק המים הישראלי והמחדלים שהובילו אליו. פתרונות רדיקליים מסוגים שונים מועלים לדיון, בעוד שכרגיל הפעולות המרכזיות שנעשות בפועל הם קמפיין הסברה וועדת חקירה בדיעבד. אכן, אנו ניצבים בפני משבר רב מימדים בתחום המים, אותו ניתן לחלק למשבר ביקושים הנוגע בעיקר לגודל המשק הישראלי והתפלגות השימושים במים בתוכו, משבר בהיצע המים המתבטא בהדלדלות מקורות (אטען) ואסביר בהמשך כי נושא שנות הבצורת הוא משני ביותר לבעיה) ומשבר בניהול ההולכה והאספקה הנוגע לאובדן כמויות מים גדולות בפחת ולאובדן אמון באיכות המים ומעבר לפתרונות משלימים למי שתיה.

בעוד שמימדי הביקוש וההיצע של המשבר הם בעיקר בעיות במדיניות ותכנון כלכלי מרכזי, הרי שמשבר האספקה והאמון באיכות המים מעלה בפנינו דילמות מהמישור של ניהול ציבורי של פעולות כלכליות כפי שאלו מתבטאות בניהול אספקת המים (ובהקשר של משבר ההיצע - גם ניהול הביוב) על ידי עיריות ורשויות מקומיות, ניהול רצוף בעיות שהפתרון המוצע לו הוא הפרטה של תאגידי מים, וכן שאלה על יתרונותיו לכאורה של השוק הפרטי - המצליח לספק מים לשתייה לפלח הולך וגדל באוכלוסייה תוך תחרות בתשתית הציבורית.

מדיניות ותכנון כלכלי מרכזי - משבר הביקוש

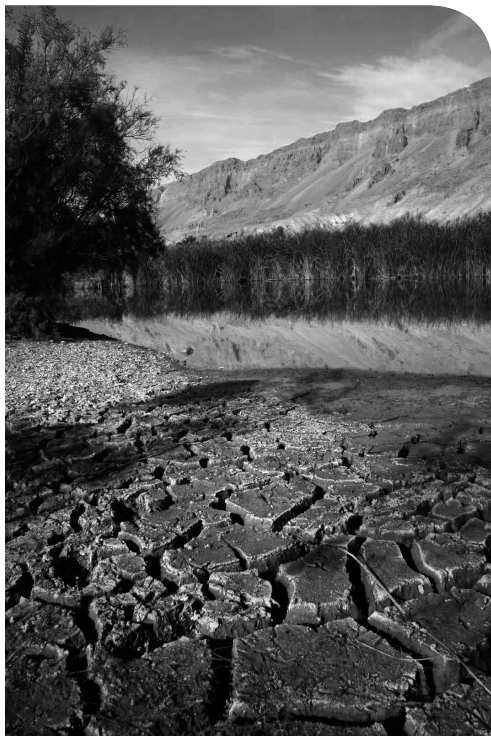
ישראל צורכת כמיליארד וחצי מטרים מעוקבים של מים שפירים בשנה, בעוד שהמקורות המתחדשים בשנה ממוצעת עומדים על כ-1.17 מיליארד מ"ק בלבד - כלומר בשנה ממוצעת מבחינת משקעים אנו נמצאים במשיכת יתר של למעלה מרבע מליון קוב מים! נתון האוברדרפט המזעזע הזה דורש הסבר, בעיקר

ישראל צורכת כמיליארד וחצי מטרים מעוקבים של מים שפירים בשנה, בעוד שהמקורות המתחדשים בשנה ממוצעת עומדים על כ-1.17 מיליארד מ"ק בלבד - כלומר בשנה ממוצעת מבחינת משקעים אנו נמצאים במשיכת יתר של למעלה מרבע מליון קוב מים!

עצם היכולת "לשעבד" את שוק המים לצרכים אחרים בסדר יומה של המדינה (קליטת הגירה, פיתוח התיישבות ותפיסת קרקע ועוד) הנה יתרון ולא דווקא חיסרון של ניהול ותכנון כלכלי מרכזי מסוג זה.

בעוד שזיהום הסביבה מתקשר לרוב להחצנת עלויות ופגיעה של יוזמות פרטיות בכלל, הרי שבמבט מפקח בפריסת זיהומי המים... אנחנו רואים שדווקא רשויות ותאגידים ממסלתיים הם העבריינים הגדולים בתחום זה בישראל.

אובדן אמון באיכותם ובטיחותם של המים המסופקים במערכת הציבורית, לצד הדרדרות ממשית באיכות המים, ובעיקר - תרבות צריכה חרסנית ורבת עוצמה מובילים אנשים לרכוש מוצר יקר והרסני לסביבה במקום שימוש בשירות ציבורי המגיע עד לביתם.



שאיבת היתר והזיהום מצביעים על הצורך לעדכן אסטרטגיות ומדיניות ניהול לאור התפתחות התפיסות של קיימות וראייה ארוכת-טווח בניהול משאבים, כמו גם על החיוניות של רגולציה חזקה כנגד פגיעה סביבתית בנכסי הכלל והפעלתה גם כלפי מנהלים, תאגידים ורשויות של המדינה עצמה.

פיתוח משאבים: השקעה ציבורית בפיתוח המקורות

דיון בפיתוח של משאבי מים חדשים ניסוב לרוב סביב נושא ההתפלה. דיון זה הוא חשוב אולם יש לזכור שפיתוח משאבי מים בפועל הוא בעיקר בהשבת מי קולחין לאחר טיהור להשקיה, עיכוב וחלחול מי נגר עילי למי התהום ואגירתם של מים שפירים בתקופות גשומות.

בעוד משרד האוצר מחזיק בתפיסה כי התפלה היא הפתרון האסטרטגי למשבר המים - הרי שמדיניות תקציבית מצמצמת וקושי לנהל ולממן פרויקטים מסדר גודל של הקמת מכוני התפלה בדרכיה הפתלתלות של ההפרטה הביאו לכך שבכמעט עשור של תוכנית אסטרטגית הוקמו רק שני מתקנים התורמים כמות קטנה יחסית, 150 מליון מ"ק בלבד.

מאידך, דווקא החלטות רגולטיביות בתחום התכנון, כמו תוכנית המתאר הארצית '34, המגדירה תקנות לתכנון רגיש מים למשל, השקעות בשדרוג והרחבת מרכזי הטיפול בשפכים אכן הגדילו את סך משאבי המים העומדים לרשותנו וירחיבו אותם עוד בעתיד.

נושא ההשקעה בהרחבת המשאבים (בלא להיכנס להשפעות הסביבתיות השנויות במחלוקת של ההתפלה) מספק קרקע מוצקה לטיעונים סוציאלי-דמוקרטיים קלאסיים אודות החיוניות של השקעה ציבורית וכלכלה מרחיבה.

בעיות בעירייה: הפרטת תאגידי המים

אתגר גדול לעמדה הסוציאלי-דמוקרטית בדבר בעלות וניהול ציבוריות של משאבים ושירותים ציבוריים מגולם בהתנהלות עיריות ורשויות מקומיות והחלטות ממשלות ישראל לתאגוד והפרטה של ניהול אספקת המים וביוב.

אכן, ניהול אספקת המים על-ידי הרשויות בתחומן הוא בעייתי עד נפשע. הרשויות רוכשות את המים ממקורות ומפיקות כמויות קטנות בעצמן (גם על כמויות אלו משולמת אגרה), מנהלות את תשתית ההולכה והאספקה בתחומן וגובות תשלום מתושבים, עסקים ומוסדות על

פיתוח התיישבות ותפיסת קרקע ועוד), בלא להיכנס לתכנון של סדר יום זה, הינה יתרון ולא דווקא חיסרון של ניהול ותכנון כלכלי מרכזי מסוג זה. התכונות זו מצביעה על הצורך לא לפרק את התכנון והניהול הציבורי, אלא על החשיבות להשתמש ביתרונותיו לקידום ההחלטות הנכונות.

משבר היצע: נכסים ציבוריים ורגולציה במשבר

משבר היצע המים במשק הישראלי נובע ממגוון סיבות: מקורות מוגבלים ולא מספיקים, תנודתיות במשקעים ודלדול מקורות כתוצאה משאיבת יתר, המלחה וזיהום - ועליהם יש להוסיף את השאלה של פיתוח מקורות חדשים. בעוד את התנודתיות ואת סך היקף המשאב הזמין ניתן לראות כנתונים בלתי תלויים (הנחה זו היא מורכבת, וראויה לדיון מעמיק יותר בהזדמנות אחרת) הרי שדלדול המקורות וקצב פיתוח מקורות חדשים הינם תוצאה ישירה של המדיניות ויישומה.

דלדול מקורות המים נגרם ממשוואה פשוטה יחסית, אך בעלת השלכות קשות. כל מקור מים, באם הוא מאגר מי תהום נתון כמו גם גוף מים על פני השטח, הנמצא מתחת למפלס מסוים ("קו שחור"), הופך לפגיע מאד להמלחה וזיהום עד כדי יציאה מכלל שימוש. באיום מסוג זה עומדים כיום מאגרי המים המרכזיים של ישראל - הכנרת, אקוויפר החוף ואקוויפר ירקון תנינים. משק המים כבר כיום סובל מאובדן שולי של מקורות - כאשר קידוחים ותחנות שאיבה בשולי האקוויפר מגיעים לרמת מליחות שלא ראויה לשימוש כמי שתייה. שאיבת יתר נוספת תהיה הרסנית.

מקורות מים יוצאים מכלל שימוש מהר ובאופן מסוכן יותר כאשר מדובר בזיהום מעשה ידי אדם. די בכמויות קטנות מאד של חומצות, מתכות או תוצרי דלק בכדי לזהם מאגרי מים גדולים ולהפוך אותם למסוכנים לשתייה. בעוד שזיהום הסביבה מתקשר לרוב להחצנת עלויות ופגיעה של יוזמות פרטיות בכלל, הרי שבמבט מפקח בפריסת זיהומי המים - ממתקני חברת תש"ן (תשתיות נפט ואנרגיה) שהביאו לסגירת יותר משליש מהבארות של קריית חיים ועד לסגירת בארות השרון בשל זיהום שמקורו במפעלי תע"ש - אנחנו רואים שדווקא רשויות ותאגידים ממסלתיים הם עברייני זיהום המים הגדולים בישראל. לכך ניתן נוסיף לכך את זיהומם של נחלים ומי תהום בשל ביוב הזורם על פני השטח - בעיה שהעיריות הגדולות בארץ ומפעלי טיהור השפכים שלהן שותפים לה הרבה יותר מיישובי מעיטים בפריפריה, להבדיל מהדעה הקדומה.

בעלויות הכפולות בסדר גודל עד שלושה מאלו של המערכת הציבורית (בקבוק מים מינרליים עולה פי אלף ממים בברז!).

במבט אחד מדובר על כשלוש מצלצול במיוחד של מערכת ציבורית אל מול ניצחון מרשים של השוק הפרטי. אולם מבט נוסף חושף כאן משהו מטריד אודות הדרך בה מתאפשר השוק הזה. תאגידים המשגשגים על מכירת מים "מינרליים" (שם שמקורו בפירוש המילולי לפיו מים אלה, כמו רוב המים בישראל, נשאבים ממקור תת קרקעי, ולא כפי שבטעות חושבים רבים שהם בעלי הרכב מיוחד) מעלים דימוי מתוכנית ילדים מוכרת - דמות נכלולית משהו פונה לפתי תורן במשפט "היי חבר, רוצה לקנות אוויר בשקל אחד?". אובדן אמון באיכותם ובטיחותם של המים המסופקים במערכת הציבורית, לצד הדרדרות ממשית באיכות המים, ובעיקר - תרבות צריכה דורסנית ורבת עוצמה מובילים אנשים לרכוש מוצר יקר והרסני לסביבה במקום שימוש בשירות ציבורי המגיע עד לבייתם.

דוגמה זו היא מקרה קיצון המדגים לא את חולשתו של הניהול הציבורי של משאבים אלא את כוחו האדיר והמזיק של השוק ובעיקר את צורת החיים והתודעה של תרבות הצריכה ומנגנוני הפרסום והשיווק המבנים אותה.

במקום סיכום: סוציאל דמוקרטיה וכלכלה סביבתית של משק המים

דווקא מכלול האתגרים שתוארו לעיל מצביעים על האפשרות והחזיוניות של יישום השילוב של כלכלה סביבתית ועקרונות סוציאל-דמוקרטיים בניהול נכון של משבר משק המים ובניהול לדורות של משאב חיוני זה, בצורה בת קיימא. הצמדת ערך כלכלי ברור למאגרי המים הקיימים וכימות ברור של הנזק הכלכלי שגלום בפגיעה בהם - כפי שמציעה הכלכלה הסביבתית, הם שיאפשרו השקעה ציבורית רחבה, רגולציה חזקה ומתן הדין של הגופים המטפלים בשלבים שונים של מעגל ההפקה, ההולכה, האספקה וההשבה כפי שמחייבת הגישה הסוציאל-דמוקרטית.

רשות מים חזקה יותר, תקציבים מרחיבים ומפעלים ציבוריים גדולים המנוהלים בפיקוח ואחריות הם הקווים המרכזיים לפתרון המשבר, ולא הפרטה, הסתלקות מאחריות, הכנסת גורמים ואינטרסים פרטיים והחלשת הרשויות. למרבה הצער - גם בתחום קיומי זה שולטת כיום ההכרה הניאו ליברלית המסוכנת, שכוחה כאן להרע חמור עוד יותר מתחומים אחרים. מדיניות אחרת היא אפשרית כמו גם נחוצה מתמיד.

פי צריכתם. בפועל מדובר בתזרים אדיר לקופת העירייה (בחיפה למשל ובהערכה גסה - 100 מליון שקל המהווים כחמישית מתקציב העירייה) שאיננו מושקע דווקא בניהול ובתחזוקת מערכת המים והביוב.

במציאות זו של ניהול על ידי הרשויות, סובלות מערכות המים המקומיות מהדרדרות, פחת ואבדן אמון הציבור באיכות ובריאות המים המסופקים. תת-השקעה בתחזוקה גם בקווי הביוב ומכונני הטיפול בשפכים שבאחריות הרשויות המקומיות היא מהסיבות המרכזיות לזיהום ודלדול משאבי מים.

הפתרון אותו מקדמות ממשלות ישראל וגופים מקצועיים בנושא הוא תאגוד (והפרטה) של פעילות הרשויות בתחום המים והביוב. תוכניות אלו פוגשות התנגדות עזה הן מצד עיריות (שאכן רואות בכספים אלו מקור תקציבי) והן מצד וועדי העובדים שלהן, החוששים מצמצום משרות ותנאים. העובדה שניהול ציבורי של משאב זה הוא אכן, בכל קנה מידה, כושל וחסר אחריות מחייב הסברים מצידה של עמדה סוציאל-דמוקרטית המתנגדת להפרטה.

אם נבחן את הסיבות והגורמים התורמים או המאפשרים התנהלות זו של תחום המים והביוב ברשויות המקומיות, נמצא תשובות למה שנראה כנקודת כשל בגישה הסוציאל-דמוקרטית לניהול ובעלות ציבורית. בקצרה - העיריות "חולבות" את תחום המים והביוב בשל תת-תקצוב בתחומים אחרים וצורך לעמוד במקום בו הסתלקה המדינה מאחריותה בתקצוב שירותים ומעטפת בתחומי החינוך, הרווחה והתשתיות. ההתנהלות הזו מתאפשרת הודות לחולשת הרגולציה וההשתתפות הציבורית ולאורה חוסר במתן הדין (accountability) של נבחרים ופקידים בפני החוק וציבור.

כמו-כן יש לומר גם שתאגיד מים יוכל להיות פתרון רק אם יבוקר ויפוקח ברמה שהייתה יוצרת מציאות אחרת גם במסגרת מודל הניהול הקיים. ולראייה, הניסיון המצטבר בהפרטת שירותים דומים בעולם מדליק נורות אזהרה אודות עליית מחירים, משברים בניהול והדרדרות נוספת של המערכות.

"השוק החופשי" מציג: מים יקרים בבקבוקים

תופעה מעניינת במיוחד בתחום המים היא צמיחתו של שוק פרטי משתולל של מים בבקבוקים, מיכלים וכדומה (לצד מערכות ומכשירים לטיהור מים) מים אלו המשווקים כמוצר ולא כשירות,

הצמדת ערך כלכלי ברור למאגרי המים הקיימים, וכימות ברור של הנזק הכלכלי שגלום בפגיעה בהם - כפי שמציעה הכלכלה הסביבתית, הם שיאפשרו השקעה ציבורית רחבה, רגולציה חזקה ומתן הדין של הגופים המטפלים בשלבים שונים של מעגל ההפקה, ההולכה, האספקה וההשבה כפי שמחייבת הגישה הסוציאל-דמוקרטית.

שי כהן הוא חבר יסו"ד, מנהל החברה להגנת הטבע בחיפה ויו"ר הוועד המנהל של המכללה החברתית כלכלית. בשנים האחרונות ניהל במסגרת תפקידו את פיילוט האשכול הצפוני בתוכנית הלאומית לחיסכון במים.

shay.haifa@gmail.com