

תחזית קיימות לישראל 2030

www.kayamut2030.org

פרויקט "תחזית קיימות לישראל 2030" החל באוקטובר 2010 כמיזם משותף של המשרד להגנת הסביבה והמרכז למדיניות סביבתית במכון ירושלים לחקר ישראל, וצפוי להסתיים במאי-יוני 2012. תחזית קיימות לישראל 2030 שמה לה למטרה להציג חזון קיימות לשנת 2030 שאליו ישראל צריכה לשאוף. זאת על מנת לאפשר למקבלי ההחלטות בישראל להבין את המגמות הקיימות, לאתר את הפערים להגשמת החזון, ולהצביע על הנתונים בהם עליהם לצעוד על מנת להגשימו.

תסריט שוק מוסדר

מנחה הסדנאות לפיתוח תסריטים: פרופ' שלמה חסון, האוניברסיטה העברית בירושלים

משתתפי הסדנאות לפיתוח תסריטים:

פרופ' שלמה חסון, פרופ' ערן פייטלסון, פרופ' אוריאל ספריאל, ד"ר יעקב גארב, ד"ר ורד בלאס, ד"ר ליה אטינגר, ד"ר משה ינאי, עמית יגור קרול, ולרי ברכיה, גלית כהן, גלית חזן, אורי גונן, רותם שמאי

מחברי התסריט: פרופ' שלמה חסון, ולרי ברכיה

הדברים הנאמרים הם על דעת מחברי התסריט בלבד.

תסריט שוק מוסדר

בעשרים השנים שבין 2011 ל-2030 נמשכה הצמיחה הכלכלית ועלתה רמת ההכנסה הממוצעת של הציבור בישראל. בד בבד נמשכה התרחבות הפערים החברתיים-כלכליים, והדבר ניכר במיוחד בפער הגובר שבין יהודים לערבים, בין חרדים לחילונים ובין מרכז הארץ לשוליים. רמת החיים בגוש דן דמתה לזו המקובלת בעולם המפותח ומשכה פנימה את שכבת האוכלוסייה הצעירה והמשכילה של הארץ. הצמיחה הכלכלית הולכה להגברת המודעות לנושאים סביבתיים, במיוחד במגזר העסקי. מגזר זה מגלה את ההזדמנויות הטמונות בנושא הסביבה להגדלת הסחר עם מדינות מפותחות. נושא הסביבה זכה לסיקור רחב בתקשורת שנשלטה על ידי בני המעמד הבינוני והמשכיל. ארגונים סביבתיים, שפעילהם הבולטים היו בני המעמד הבינוני, התעצמו.

ערכים ותקנים שעוצבו בעולם המפותח חדרו לישראל ועיצבו את היחס לסביבה. רוב מעייניו של השלטון המרכזי היו נתונים לעידוד תהליכי צמיחה "ירוקה" הדוגלת בקידום קצב הצמיחה תוך דאגה לסביבה. השלטון המרכזי גילה פתיחות גבוהה כלפי תביעות של קבוצות לחץ, במיוחד לאחר הצלחת מחאת הקוטג', שקראו באמצעות רשתות חברתיות להחרים מוצרים הפוגעים בסביבה. השלטון המרכזי הקפיד גם לקיים את המחויבויות החלות עליו על פי הסכמים בינלאומיים. בהתאם לכך קידם השלטון חקיקה סביבתית רחבה, פעל להפנמת עלויות סביבתיות בכל הקשור בשימוש במשאבי הסביבה ובזיהום. גם ביצירת הסדרים לניהול משאבי סביבה, כגון שדות גז טבעי, פופסטים וים המלח, דרשה הממשלה לשלב התייחסות לטובת הדורות הבאים. הדבר בא לידי ביטוי בקביעת מטרות השימוש במשאבים הטבעיים ובחלוקת התמלוגים. באופן זה השתלבה הדאגה לסביבה בתהליכי הגלובליזציה ושכלול פעולת השוק.

בעשרים השנים שבין 2011 ל-2030 התברר כי אין כל סתירה בין שיפור הביצועים הסביבתיים לבין הגדלת כושר התחרות בשווקים העולמיים. הרגישות הגוברת של הצרכנים ברחבי העולם לנושאי הסביבה סייעה בידי השלטון המרכזי לקדם נושא זה למקום מרכזי בסדר היום הכלכלי. על מנת לשדרג את כושר התחרות של העסקים הישראליים בשווקים הבינלאומיים, שבהם הוענקה חשיבות רבה לשמירת הסביבה, השתמש השלטון המרכזי באמצעים שונים. הוא אימץ כלי מדיניות כלכליים כדוגמת מיסים, זכויות סחירות ורפורמות על מנת לעודד שימוש בטכנולוגיות סביבתיות חדשניות, לרבות מחקר ופיתוח ויישומן המסחרי. הוא הסיר סובסידיות מזיקות שפגעו בסביבה כמו מתן תמריצים למימון שימוש ברכב פרטי ליוממות, וקידם יישומי ICT¹ למטרות סביבתיות. כמו כן, הוגברה האכיפה על גורמים מזהמים באמצעות מערכת רישוי אינטגרטיבית.

¹ ICT (Information and Communications Technology) – שימוש בטכנולוגיה לניהול מידע ותקשורת בארגונים.

תחזית קיימות לישראל 2030

www.kayamut2030.org

כך נקשרו זה בזה באופן ברור הצורך להגדלת האפקטיביות בשימוש במשאבי הסביבה תוך הסתכלות על תהליכי הייצור והצריכה יחד עם שיפור התחרותיות בשווקים העולמיים. באופן זה הצליחה השותפות בין הממשלה למגזר העסקי ליצור זיקה ברורה בין תועלת ציבורית בשימוש במשאבי הסביבה לבין תועלת פרטית של היצרנים. יצרנים וצרכנים כאחד נוכחו לדעת כי מדובר במצב של WIN-WIN; מצב שבו שיפור יכולת התחרות של הפירמות בשווקים העולמיים משתלב יפה בשיפור מצב הסביבה.

בהתאם למגמות שהעמיקו ברחבי העולם פעל השלטון המרכזי להרחבת אחריות היצרן ביחד עם קיום כללים של שקיפות ודיווח במגזר הפיננסי לגבי מימון והשקעות במגזר העסקי (ממשל תאגיד). תהליכים אלה השתלבו בהידוק שיתוף פעולה הבינלאומי בתחום העברת הידע, אימוץ ותיאום רגולציה, תקינה ומסים. כמו כן פעל השלטון המרכזי להנגשת המידע הסביבתי ולהפנמת המידע בקבלת החלטות במגזר הציבורי, העסקי והצרכני. כך נקשרו זה בזה באופן ברור הצורך להגדלת האפקטיביות בשימוש במשאבי הסביבה תוך הסתכלות על כל תהליך הייצור והצריכה עם שיפור התחרותיות בשווקים העולמיים. באופן זה הצליחה השותפות בין הממשלה למגזר העסקי ליצור זיקה ברורה בין תועלת ציבורית בשימוש במשאבי הסביבה לבין תועלת פרטית של היצרנים. יצרנים וצרכנים כאחד נוכחו לדעת כי מדובר במצב של WIN-WIN; מצב שבו שיפור יכולת התחרות של הפירמות בשווקים העולמיים משתלב יפה בשיפור מצב הסביבה.

מאמצים אלה נשאו פרי ובאו לידי ביטוי בהתנהגות הפירמות העסקיות. פירמות עברו מייצור מוצרים לייצור שירותים: חלקן כתוצאה מהעברת תהליכי ייצור למדינות אסיה, וחלקן כתוצאה משינוי המודל העסקי מרכישת מוצרים לאספקת שירות. הוגברה היעילות בשימוש בחומרים וצומצם במידה ניכרת בזבוז המשאבים. תהליכי הייצור עצמם היו נתונים לבקרה ופיקוח על מנת להקטין את הפגיעה הסביבתית. הבקרה נעשתה תוך פיתוח ושימוש במערכות בקרה מתוחכמות באמצעות יישומי ICT לתחום הסביבתי, ובמדדים לבדיקת טביעת רגל אקולוגית/מים/פחמן במהלך תהליך הייצור והצריכה ובשיווק המוצרים (labeling). בניגוד למגמה שרווחה בעבר של פעילות על פי פתרונות שכבר הוכיחו את עצמם (BAT)² החלו עסקים רבים לקדם חידושים טכנולוגיים. עד מהרה הפכה ישראל לחדשנית והייצוא היה בעיקרו מוטה טכנולוגיה תוך דגש על תחום הקליין-טק. ההצלחה הכלכלית שימשה אבן שואבת לפירמות נוספות שזיהו את ההזדמנויות העסקיות הטמונות בגישות כלכליות-סביבתיות אלה. המגזר הפיננסי פיתח בהתאם כלים להשקעות ולמימון ולביטוח (בשל גרימת נזקים סביבתיים) שסייעו להגדיל את האטרקטיביות של ייצור הנוטל על עצמו מחויבויות סביבתיות. באופן זה שימשו התמריצים הפיננסיים כלי ניהול יעיל ואפקטיבי בהתייחסות העסקית לסביבה.

² BAT (Best Available Techniques) – עקרון מנחה של ארגון ה-IPCC (הפנל הבין-ממשלתי לשינוי האקלים של האו"ם) להשגת יעדים סביבתיים הקורא לשימוש בטכנולוגיות מיטביות זמינות.

תחזית קיימות לישראל 2030

www.kayamut2030.org

תמורות פוליטיות-כלכליות אלה אפשרו פיתוח ראייה אסטרטגית משולבת ורגולציה חדשה, שלה היו שותפים השלטון המרכזי והמקומי, המגזר העסקי והמגזר החברתי שהשתתפו יחדיו בשולחנות עגולים לגיבוש רגולציה חדשה.

ראייה זו נעשתה חיונית ביותר בתקופה שבה ההצטופפות של האוכלוסייה במרכז הארץ הלכה וגברה ושבה היה הכרחי לחבר את כל חלקי הארץ למרכז באמצעות תשתיות מפותחות. הממשלה, האמונה על האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, לא סברה כי מתפקידה לדאוג להעברת משאבים לקבוצות העניות ולאזורי השוליים. במקום זאת העדיפה להשקיע בהון האנושי באמצעות שיפור החינוך, ובתשתיות, ובכלל זה תשתיות חכמות, שקישרו בין כל חלקי הארץ. בהתאם לכך ניתנו תמריצים ממשלתיים עבור בנייה רוויה במרכזים קיימים, והוטלו הגבלות על ההתרחבות לשטחים פתוחים. במקביל, הושקעו משאבים רבים בפיתוח רשתות תחבורה בין המרכזים העירוניים נמשך פיתוח מסיבי של כבישים, חניה ותחנות כוח. מרכז הארץ כוסה בבנייה אך נמשכה שמירת שטחים פתוחים בפריפריה.

דגמי פיתוח אלה היטיבו מאוד עם הרשויות החזקות שבמרכז הארץ. אלה המשיכו להשקיע באופן נרחב גם בפיתוח כלכלי וגם בטיפול הסביבה. הן קלטו את רוב הפיתוח בתחום השטחים הבנויים, המפותחים והצמודים להם תוך צמצום מסוים במרחבים הפתוחים שביניהן, ויזמו תהליכים מוצלחים של התחדשות וציפוף עירוני. במרחבים הפתוחים שבין הרשויות החזקות התנהלה הרחבה מסיבית של תשתיות, תחבורה ואנרגיה. התוצאה הייתה עלייה ברמת החיים ובאיכות החיים ברקמות הבנויות באזורי מרכז הארץ בד בבד עם אבדן שטחים פתוחים במרכז. גם ביישובים הכפריים חלה הרחבה של הבנייה בתחומים הבנויים והצמודים להם. מי שנותרו מחוץ למשחק היו האזורים בהם גרו האוכלוסייה הערבית, האוכלוסייה החרדית והיישובים העירוניים בשולי הארץ. באזורים אלה התקשו הרשויות המקומיות לספק את הצרכים הבסיסיים והקיומיים של התושבים, ונושא הסביבה לא עמד בראש מעייניהם. מצוקת הקיום מנעה את הסדרת שוק הנדל"ן ביישובים הערביים, והבנייה הבלתי חוקית על שטחים חקלאיים התרחבה. האוכלוסייה החרדית שגדלה כמעט פי שניים בתקופת התסריט הופנתה בחלקה הגדול לערים חדשות בפריפריה. הערים היהודיות בשוליים ניטשו על ידי הצעירים והתושבים המבוססים שפנו למרכז הארץ האטרקטיבי.

בנוסף לבנייה מסיבית במרכז הארץ, התפתח דגם אורבני של אזורים מטרופוליניים מקושרים לאורך פרוזדורים מה שאפשר שמירת שטחים פתוחים מחוץ לפרוזדורים, בחלקם במועצות האזוריות. פרוזדור אחד קישר את ירושלים עם תל אביב, פרוזדור שני – את תל אביב עם חיפה ושלישי – את תל אביב עם קריית גת ובאר שבע. בדרך זו הצליחו למשוך את מרכז הארץ דרומה, וקריית גת הפכה להיות חלק מהמרכז, שכלל גם את אשדוד ואשקלון. הפרוזדורים שורתו על ידי מערכות תחבורה יעילות, שקישרו באופן יעיל בין הערים שבקצותיהם, אך דלגו על הערים הקטנות. התעסוקה והשירותים התפזרו על פני הפרוזדורים ואפשרו נגישות קלה ושוויונית בהשוואה לעבר. בעקבות תהליכים אלה נרשמה צמיחה כלכלית מרשימה בישראל, גדלה איכות החיים ואיכות הסביבה ביישובים המבוססים. אולם

תחזית קיימות לישראל 2030

www.kayamut2030.org

חלקים גדולים מהאוכלוסייה, ובמיוחד האוכלוסייה הערבית, החרדית וחלק גדול מתושבי הערים הקטנות שבשולי הארץ נותרו מחוץ למשחק.

תרבות הצריכה המשיכה להתמקד במוצרי רכישה, תוך בילוי הזמן הפנוי במרכזי המסחר, שהפכו להיות מרכזי התרבות העיקריים. התלות של ישראל בסחר הגלובאלי – בייבוא ובייצוא – נמשכה והתעצמה, והיא בעצם ייצאה את ההשפעות הסביבתיות שלה לחו"ל. רמת ההכנסה הגבוהה אפשרה לתושבי מדינת ישראל לרכוש משאבים שונים בשווקים הגלובאליים. המדינה לא סבלה, על כן, ממשברים שנבעו מעליית מחירי משאבי הסביבה בעולם, והייתה יכולה לייבא מוצרי חקלאות ומזון, ציוד מכני, ועוד.

בתסריט של שוק מוסדר המושתת על הסדר מדיני (הסדר ביניים המקנה שקט יחסי או הסדר קבע) יש להביא בחשבון התפתחות כלכלית ברשות הפלסטינית. התפתחות זו עלולה לגרום להתדרדרות מסויימת של הסביבה בישראל: זיהום נחלים על ידי שפכים ביתיים ותעשייתיים (שלא יטופלו כיוון שדבר זה לא יהיה בראש סדר העדיפויות של הפלסטינים), הקמת תחנות כוח, הגדלת הפקת אגרגטים לבנייה וסלילה, הגברת הנסועה ברכב פרטי ופליטות מזהמים עקב מחסור בתחבורה ציבורית ובסילוק פסולת (גם תעשייתית). אמנם המפעלים יעמדו בתנאים סביבתיים אך לא יותר מכך. כל אלה יכולים להביא לפגיעה בשמירת הטבע, ובמערכות האקולוגיות, וכן לפגיעה בשיקום נחלים. הטענות של ישראל בדבר הפגיעה בסביבה יבוטלו מכל וכל בטענה כי עתה יכולים הפלסטינים לקדם את פיתוח מדינתם כפי שעשתה ישראל בעבר.

❖ איתותים להתממשות התסריט:

- צמיחה כלכלית מהגבוהות בעולם המפותח;
- ירידה בשיעורי האבטלה;
- גידול באי-שוויון;
- הקמת ועדה לבחינת הריכוזיות במשק;
- הכנת הצעות חוק להגבלת הריכוזיות במשק;
- מחאת הדיור ותחילת פעילות לאספקת דיור בר השגה;
- המשך התרכזות האוכלוסייה במרכז הארץ.