

שדרוג מערך החוץ של ישראל להתמודדות עם משבר האקלים

עינת אלעזרי וד"ר גיל מורסיאנו*

נובמבר 2023

תקציר: משבר האקלים הוא אירוע מעצב בעל השלכות מרחיקות לכת על עתידה של מדינת ישראל והתנהלותה האסטרטגית – לא רק במישור הפנימי של איכות החיים, מבנה הכלכלה והמדינות הכלכלית – אלא גם על יחסי החוץ שלה עם המערכת האזורית והגלובלית.

בחינת התנהלות מערך החוץ אל מול התפקידים והאתגרים המורכבים שמציב משבר האקלים לישראל ולאזור, מלמדת כי דרג מקבלי ההחלטות בנושאי מדיניות החוץ של ישראל ומתכנני מדיניות זו, טרם הפנימו את השינוי החריף שצפוי משבר האקלים לחולל בהתנהלות המדינית-דיפלומטית של מדינת ישראל בעשור הקרוב. תפיסת המחשבה הקיימת, ארעיות הפעולה, וההיקף המוגבל של המשאבים התפיסתיים והחומריים המוקצים לתחום מדגימים כי הנושא טרם זכה למעמד של נושא אסטרטגי מהותי בפעילות מערך החוץ הישראלי. כפועל יוצא, מערך החוץ פועל באופן מבוזר ובלתי מוסדר בנושאים הקשורים לשיתוף פעולה בינלאומי בנושאי אקלים.

התאמת מערך החוץ לאתגר של משבר האקלים מצריכה, בראש ובראשונה, שינוי תפיסתי עמוק – מעבר מהיגיון של עיסוק בנושאי האקלים כ"אח חורג" - אלמנט חשוב אך צדדי ומשני לסוגיות האסטרטגיות העיקריות בהן עוסק מערך החוץ, לפיתוח גישה חדשה של דיפלומטיית אקלים² הרואה במשבר האקלים משנה משחק מדיני אסטרטגי ונושא ליבה לאומי לעבודת מערך החוץ. העיסוק במשבר האקלים כסוגייה מדינית מאתגר את אופן המחשבה המסורתית על פרקטיקות של בניית יחסי חוץ, ועל השחקנים שאמורים להוביל את תהליך הבנייה. הוא למשל מגדיר מחדש את חשיבותם של גורמים לא-ממשלתיים – ארגוני חברה אזרחית, הקהילה המדעית-טכנולוגית והמגזר העסקי – וממצב אותם כמשתתפים פעילים בעיצוב מדיניות החוץ. בתפיסה רחבה יותר, אימוץ הגישה של דיפלומטיית האקלים יספק הזדמנות לבחינה מחודשת של היחסים בין המגזר הממשלתי והלא-ממשלתי בעיצוב יחסי החוץ של ישראל בכללותם.

* עינת אלעזרי היא חוקרת מדיניות אקלים ודוקטורנטית למדיניות אקלים עירונית באוניברסיטה העברית. בין השאר, עינת עבדה בעברה כיועצת לענייני מזרח תיכון במשלחת הישראלית לאו"ם בניו יורק וכמנהלת המחקר בחברת הייעוץ הבינלאומית ויקיסטראט. גיל מורסיאנו הוא מנכ"ל מכון מיתוויים. משמש גם כמרצה ליחסים בין לאומיים ב-Hertie School בברלין. נייר זה נכתב בין השאר על סמך סדרת ראיונות עם מומחים ופקידים בכירים מהמדינות והגופים הנזכרות בנייר. הוא מבוסס גם על שולחן עגול בנושא תפקידו של מערך החוץ בישראל נוכח משבר האקלים שנערך במכון מיתוויים בפברואר 2023, שכלל חוקרים, נציגים ממשרדי ממשלה, ושגרירים לשעבר, על מנת לגבש ידע ותובנות מהשטח. כמו כן, תודה מיוחדת נתונה לשגריר לשעבר מיקי הררי שסייע רבות בכתיבת נייר זה, השגרירים לשעבר דני כרמון ודני שק, לטובי גיסל שסייע במחקר ההשוואתי, לגדעון ברומברג ושרון בנג'יו מארגון אקופיס, וליוהאנס הול (Johannes Uhl) מה-GIZ הגרמני.

²דיפלומטיית אקלים הנה נדבך בתפיסה רעיונית כוללת של קיימות מדינית אקלימית, במסגרתה נושאים מדיניים וסביבתיים שלובים זה בזה בכל התחומים. ר' מסמך מיתוויים בנושא זה: "[קיימות מדינית אקלימית: ליבת מדיניות-החוץ במאה ה-21](#)", מתוך אתר מיתוויים, מרץ 2023.

באמצעות סקירת המבנה ופעילותו של מערך החוץ בישראל כיום בסוגיות אקלים וסקירת מקרי בוחן של מדינות וגופים בין-מדינתיים בחו"ל, מטרתו של מסמך זה היא לבסס המלצות לשינוי תפיסתי, שינויים מבניים-מערכתיים, וכן המלצות לפעילויות שונות בתחום האקלים אשר ישדרגו את התמודדותו של מערך החוץ אל מול שינויי האקלים. יישום השינוי התפיסתי בתחום דיפלומטיית האקלים ברמה הלאומית נשען על שלושה מרכיבים עיקריים: ראשית, עיגון והגדרת תפקידו של מערך החוץ בישראל במסגרת המאמץ הלאומי הישראלי להתמודד עם שינויי האקלים. שנית, שינוי מבני במערך החוץ עצמו - הגדרת גורם מתכלל אסטרטגי לטיפול בנדבך הבינלאומי של מדיניות האקלים של ישראל; חלוקת תפקידים פנימית ברורה בתוך המערך ושיפור התיאום הבין-משרדי בתחום באמצעות הקמת פורום ממשלתי קבוע; ושינוי מהותי בהיקף המשאבים והתשומות הניהוליות המוקדשות לתחום בתוך משרד החוץ. בהקשר זה, אנו רואים במשרד החוץ בבחינת מתכלל לאומי בכל הקשור לעיצוב הדיפלומטיה האקלימית של ישראל. שלישית, יצירת מערכות רב-מגזריות חדשות של שיתוף פעולה בין מערך החוץ הממשלתי והמערכות הלאומיות הלא-ממשלתיות בישראל.

1. מבוא

משבר האקלים הוא אירוע משנה משחק בהתנהלות המערכת הבינלאומית והמציאות הגיאופוליטית האזורית והגלובלית. בהסתכלות צופת פני עתיד, ניתן להעריך כי למשברים אקלימיים, כמו גם למסגרות שיתוף פעולה ולנכסים מדעיים-טכנולוגיים בנושא האקלים תהיה השפעה קריטית על מערכת הבריתות, אופי היחסים וההתנהלות האסטרטגית של המערכת הבינלאומית, קל וחומר באזורים רגישים במיוחד להשפעתם – כמו המזרח התיכון ואגן הים התיכון.

שינויי האקלים בישראל ואזור המזרח התיכון כולו מהווים אירוע מורכב ומתמשך, המאופיין ברמה גבוהה של אי-וודאות. תופעות כגון עליית הטמפרטורות, עליית פני הים, ריבוי אירועי מזג אוויר קיצוני, ירידה בכמות המשקעים ותהליכי מדבור מהוות כולן איום פוטנציאלי מתמשך לעצם החיים בישראל כפי שאנו מכירים כיום, ובתוך כך גם על תהליכים הקשורים בביטחונה של מדינת ישראל וחוסנה האזרחי, כמו גם בקרב שכנותיה ומדינות האזור הנוספות.

משבר האקלים צפוי להפוך עוד בעשור הנוכחי מנושא חשוב לסוגיית מפתח בעיצוב יחסי החוץ של ישראל עם שכנותיה, שותפותיה, יריבותיה ואויביה במערכת הבינלאומית. אופיים הייחודי מטשטש גבולות מדיניים ומחייב הסתכלות מסוג אחר של הפסד וניצחון מדיני. במסגרת שינוי תפיסתי זה, שיתוף פעולה אזורי הופך לסוגיה אסטרטגית-מדינית: הוא אינו רק עניין של ביטחון צבאי ויצירת קואליציות אל מול אויבים שונים באזור, אלא מהווה כלי מרכזי להתמודדות משותפת ויעילה יותר של ישראל ושכנותיה אל מול משבר עמוק ומתמשך, שמתוכו יכולים לצמוח הישגים דיפלומטיים נוספים בזירות אחרות. בשל ייחודו כסוגיה הרת גורל הצפויה להשפיע מערכתית על כל מדינות האזור, משבר האקלים עשוי לשמש כמשנה משחק של ממש בהשתלבותה האזורית ארוכת הטווח של ישראל. למשבר האקלים הפוטנציאל לשמש כפלטפורמה ייחודית לשבור חסמים ולהסיר מסגרות עוינות קיימות במערכת השיקולים של מנהיגי האזור מתוך הכרה בכורח ארוך הטווח לשלב את ישראל, על נכסיה הטכנולוגיים והמערכתיים, במאמץ להתמודד עם השלכותיו. וכך, היערכות של מערך החוץ הישראלי למשבר האקלים – כאירוע מדיני וסוגייה של מדיניות חוץ – מהווה הן כורח למתכנני מדיניות החוץ של ישראל, והן הזדמנות אסטרטגית ייחודית להעמקת והרחבת השתלבותה של ישראל באזורים סביב לה.

אל מול האתגר המורכב של משבר האקלים, נדרש מערך החוץ הישראלי למלא שני תפקידים מורכבים ברמה הלאומית. הראשון, להוות ערוץ-דו-סטרי של למידה, פעולה משותפת וסיוע בין ישראל לעולם בהתמודדות עם משבר האקלים. למערך החוץ חלק חשוב ב"יבוא" רעיונות ומתודות מהנעשה בעולם בנושאי שינויי האקלים על מנת לשפר את יכולת ההתמודדות של ישראל עם השלכות משבר האקלים.

שנית, על מערך החוץ מוטלת המשימה למנף את משבר האקלים כמרחב אסטרטגי לחיזוק יחסי החוץ של ישראל בעולם בכלל וביצירת חיבוריות אזורית בפרט. דהיינו, **למצות את ההזדמנות הטמונה במשבר האקלים כפלטפורמה לקידום יעדים מדיניים רחבים של מדינת ישראל** – במיתוגה הגלובלי של ישראל, בחיזוק והרחבת יחסייה האזוריים, ואף בקידום שלום ישראלי-פלסטיני. במסגרת זו, לפני מערך החוץ מונח האתגר "לייצא" באופן המיטבי את הערך המוסף הייחודי הישראלי לעולם בהתמודדות עם שינויי האקלים על מנת לתרום למאמץ הגלובלי בנושא ועל ידי כך לקדם את מעמדה ואת יעדיה המדיניים של מדינת ישראל.

מטרת מסמך זה היא להתוות כיוונים אסטרטגיים ולגבש פתרונות קונקרטיים לשינוי תפיסה כוללת ביחס לתפקידו הכפול של מערך החוץ במינוף המדיני של משבר האקלים מחד, ושיפור התמודדות הלאומית עם משבר האקלים מאידך. המסמך מתמקד בשני צירים מרכזיים: שינויים מערכתיים מבניים, וסוגי פעילויות הנדרשים על מנת לשדרג את פעילות מערך החוץ בישראל אל מול שינויי האקלים. המסמך מחולק לשלושה חלקים מרכזיים: סקירת פעילותו של מערך החוץ של ישראל כיום בנושאי אקלים, סקירת פעילותם של מערכי חוץ באירופה ובים התיכון (בשבדיה, האיחוד האירופי ובקפריסין) בנושאי אקלים, ולבסוף - תיאור השינוי התפיסתי הנדרש, וכנגזרת שלו, המלצות מדיניות לעיגון ושדרוג מהותי של שיתוף הפעולה הבינלאומי של ישראל בנושאי אקלים. הבחינה ההשוואתית שערכנו משמשת במסמך זה כגורם מסייע – היא מאפשרת לבחון פתרונות והגיונות פעולה ממקרי בוחן שונים בעולם ולבחון את מידת התאמתם למקרה של מערך החוץ הישראלי.

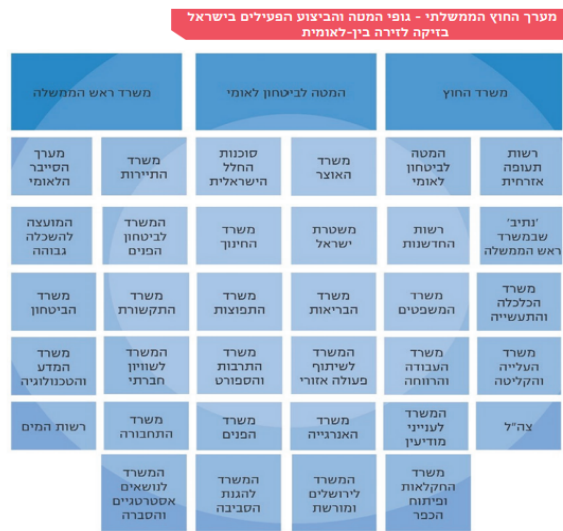
2. היבטים אקלימיים בפעילות מערך החוץ הישראלי - תמונת מצב עדכנית

1. מיפוי הגורמים הממשלתיים בישראל העוסקים בפעילות חוץ אקלימית

מערך החוץ בישראל כולל גורמים ממשלתיים רבים ומגוונים, במרכזם מצוי כמובן משרד החוץ, האמון על גיבוש היעדים, וקידום יחסי החוץ של ישראל. עם זאת, לצד משרד החוץ, דו"ח מבקר המדינה³ מונה 34 משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים המקיימים קשרים ישירים ועקיפים עם גורמי ממשל, מקצוע וארגונים בינלאומיים בהתאם למדיניות הממשלה. חלק בלתי נפרד מתיאור מערך החוץ הישראלי מתייחס להיעדרו של גורם מסדר ומארגן בין הגופים השונים. בדו"ח המבקר עולה כי נושא היעדר התיאום ותחומי הסמכויות בין גופי הממשלה השונים הפועלים בזירה הבינלאומית ותכלולם מהווה בעיה מהותית. בין השאר, על פי הדו"ח: "**..לא הוגדר מנגנון מסודר, נוהל ברור או פרקטיקה קבועה ושוטפת לצורך עדכונים הדדיים של משרדי הממשלה וגופי ממשלה אחרים, באופן המקשה על ריכוז מאמץ בזירה הבין-לאומית.**"

³"מעריך החוץ הישראלי ומשבר תקציב משרד החוץ". תקציר דו"ח מבקר המדינה מתוך אתר מבקר המדינה, מאי 2020
 רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

כפי שניתן לראות בתרשים מטה,⁴ בין גופי המטה והביצוע הפעילים בישראל בזיקה לזירה הבינלאומית ניתן לציין גופים דוגמת משרד החוץ, צה"ל, המשרד להגנת הסביבה, משרד התיירות, התרבות והספורט, המטה לביטחון לאומי וגופים רבים נוספים.



דו"ח המבקר, אומנם עוסק בבעיות כלליות של מערך החוץ של ישראל כולו ללא זיקה לנושא ספציפי. עם זאת, החוסרים אליהם הוא מתייחס משקפים גם את תמונת המצב הקיימת במערך החוץ של ישראל בכל הנוגע לפעילות אקלימית. על פניו, לכל אחד מהגופים המתוארים

מעלה קיימת היכולת לקיים קשרי חוץ בנושאי אקלים. בפועל כיום, הפעילות נעשית (אם נעשית) על ידי כל גורם באופן מבוזר וללא תיאום, ולכן קשה לעמוד על תמונת המצב העדכנית בכל הנוגע לפעילות של כל גורם במערך.

משרד החוץ בישראל ושינויי האקלים - תמונת מצב עדכנית

משרד החוץ שואף להוביל את שיתוף הפעולה הבינלאומי של ישראל בתחום האקלים בשלוש רמות פעולה: עולמית, אזורית ולאומית.⁵ ברמה העולמית, הגדלת המעורבות והתרומה הישראלית, כמו למשל חיבור טוב יותר של מאות חברות ועסקים ישראלים העוסקים בפתרונות אקלימיים לזירה הבינלאומית. ברמה האזורית, שאיפה להרחבת הפעילות ליצירת חוסן אקלימי אזורי. וברמה הלאומית, להשפיע על תהליכים בישראל כדי לעמוד בהתחייבויותיה האזוריות ועולמיות. נקודות ציון אסטרטגיות של משרד החוץ בהיבטי אקלים בשנים האחרונות הן יצירת תפקיד שליח מיוחד לנושאי אקלים (שנת 2017) והגדרתם של שינויי האקלים החל משנת 2020, כאחד מתוך עשרת יעדי הליבה של משרד החוץ. נכון ל-2023, המשרד מגדיר כיעד עיקרי הנוגע בליבת האינטרסים הלאומיים של ישראל את ההשתלבות במאמץ העולמי להתמודדות עם משבר האקלים ונגזרותיו, בדגש על אנרגיה, ביטחון מזון ומים.⁶

כיום, לא קיימת יחידה ייעודית בתוך משרד החוץ העוסקת בתחום משבר האקלים. בתוך משרד החוץ, בולטים אגפי הכלכלה, המשפטים והדיפלומטיה הציבורית כאלו העוסקים בתחום זה במסגרת תחומי הפעילות האורגניים שלהם, ומקצים משאבים מיוחדים לנושא. אגף הכלכלה מרכז צוות אקלים מיוחד לחדשנות אקלימית, וכן הכריע כי בשנת 2023 40 אחוזים מתקציבו של האגף יוקצה לשינויי האקלים. הלשכה המשפטית של משרד החוץ מלווה את הגורמים השונים במשרד בסוגיות של משא ומתן בינלאומי על אמנות אקלים. כמו כן, פועל במשרד החוץ צוות משימה הנקרא "שינויי אקלים ואג'נדה גלובלית" והוא אמון על שורה של פעילויות בתחום האג'נדה הגלובלית והאקלים, דוגמת קיומו של יום כדור הארץ-2021,⁷

⁴התרשים לקוח מתוך "[מערך החוץ הישראלי ומשבר תקציב משרד החוץ](#)", אתר מבקר המדינה, מאי 2020.
⁵מתוך דבריו של השגריר גדעון בכר, השליח המיוחד לאקלים וקיימות של משרד החוץ, באירוע שולחן עגול של מכון מיתווים שהתקיים בפברואר 2023.

⁶"עיקרי תוכניות העבודה לשנת 2023, משרד הממשלה ויחידות הסמך", מתוך אתר הממשלה, יוני 2023.

⁷"יום כדור הארץ במשרד החוץ", מתוך אתר משרד החוץ, אפריל 2021
רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

במטרה להפוך את מדינת ישראל לשחקן מרכזי ומוביל בתחום ולקדם טכנולוגיות ישראליות ירוקות. גורם נוסף במשרד החוץ העוסק בנושאי אקלים הוא אגף דיפלומטיה ציבורית, האחראי על תדרוך לנציגויות בנושאים אקלימיים שונים ומעביר להן מידע לקראת אירועי אקלים חשובים בעולם.

בהיבטי פעילות, משרד החוץ עוסק באופן גובר בפעילות אקלימית בתוך ומחוץ למשרד. כך, למשל:

1. הכנסת תכנים הנוגעים לשינויי אקלים בקורס הצוערים.
2. יצירתו של מילון מונחי אקלים (ספטמבר 2022) שהופץ לכל הנציגויות ואנשי משרד החוץ.
3. "משרד חוץ ירוק" - רתימת אנשי משרד החוץ ואגפיו השונים להפיכת פעולותיו של מטה המשרד ונציגויותיו למקיימים יותר. בתוך כך, גובשה תוכנית להגדלת הפאנלים הסולאריים ברחבי המשרד. וכן גובשה תוכנית סדורה של המשרד לאיפוס פליטות, כחלק מרצון משרד החוץ להיות המשרד הראשון שמציג, בליווי החשב הכללי של האוצר, תוכנית לאיפוס פליטות עד 2030.

בנוסף, הנציגויות אחראיות למספר רב של פעולות בשנה הנוגעות לשינויי האקלים אל מול הקהילות השונות ובמדינות השונות בהן הן פעולות במסגרת ימים מיוחדים כמו יום כדור הארץ, ובאופן יזום מהמטה או השטח. עליית מדרגה משמעותית נרשמה בהשתתפות בוועידת האקלים של האו"ם בשארם א-שיח' (COP27). בוועידה זו פעל לראשונה במסגרת ממשלתית ביתן ישראלי בהובלת משרד החוץ, אשר היו מעורבים בו שמונה משרדי ממשלה ובהם המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה ומשרד החקלאות. הביתן התמקד בחדשנות אקלימית והצגת פתרונות ישראלים למשבר.

גורמים ממשלתיים מרכזיים נוספים העוסקים בשיתוף פעולה בינלאומי בהקשרי אקלים

המשרד להגנת הסביבה. מבחינה מבנית, פונקציית החוץ המרכזית במשרד להגנת הסביבה היא אגף היחסים בינלאומיים הנמצא בתוך אשכול תכנון ואסטרטגיה במשרד. תפקידו הוא לרכז את הפעילות בעניינים סביבתיים גלובליים עם גורמי חוץ לצד הסכמים רב-צדדיים, ובין השאר לפעול לקידום שיתופי פעולה אזוריים עם מדינות שכנות בנושאים סביבתיים חוצי גבולות וקיום דיפלומטיה סביבתית. אמנת ברצלונה מהווה דוגמה בולטת לפעילות במשרד להגנת הסביבה העוסקת בנושאים חוץ ושיתופי פעולה רב-צדדיים. אמנת ברצלונה היא אמנה בינלאומית העוסקת בהגנה על הים התיכון. לאמנה ישנם פרטוקולים שונים שישראל חתומה עליהם ומחויבת להם בנושאים כגון תנועת אוניות וסחורות, טיפול בפסולת ועוד. נציגים מקצועיים מתוך המשרד להגנת הסביבה נוסעים לכנסים שמאורגנים על ידי אמנת ברצלונה, ובחלק מהמפגשים נציגים ישראלים תורמים מהידע שלהם בעיקר בנושאים כמו התפלה וניהול מים. כך, ישנם בעלי תפקידים מוגדרים במשרד להגנת הסביבה שמנהלים את הקשר מול המזכירות המרכזית, והנציגים הישראלים במפגשים נבחרים בהתאם לתפקידים המקצועיים.⁸

משרד האנרגיה. במשרד האנרגיה אמנם אין פונקציית חוץ ייעודית, אך המשרד אחראי בין השאר להובלת מדיניות, חקיקה ואסדרה בתחום שימור האנרגיה, עידוד חדשנות ויזמות, גיוון מקורות האנרגיה בישראל ועוד. בהקשר זה יש לציין את פעילותו לקידום רגולציה ובנייה של תשתיות אנרגיה מתחדשת בישראל. ההסכם למיזם משותף בין ישראל וירדן ואיחוד והאמירויות מהווה דוגמה חשובה לתפקידו של משרד האנרגיה בהסכמים אנרגטיים אזוריים. בשנת 2021 חתמו נציגי ממשלות ישראל, ירדן ואיחוד האמירויות על הסכם למיזם משותף (Blue Green Prosperity)⁹ במסגרתו איחוד האמירויות תממן הקמת מתקני אנרגיה ירוקה בירדן, מהם ייוצא חשמל לישראל, וכי ישראל בתמורה תקים מתקן התפלה חדש ותייצא את המים לירדן. את הצד הישראלי הובילו במיזם זה נציגי משרד האנרגיה (שרת האנרגיה דאז קארין אלהרר, ייצגה את ישראל בטקס החתימה).¹⁰ ההסכם מהווה דוגמה אחת בלבד לסוגיות האנרגטיות הרבות בהן

⁸המידע על השתתפות ישראל באמנת ברצלונה מתבסס על ראיונות שקיימנו עם בעלי תפקידים מהמשרד להגנת הסביבה בינהם אדם שלימציק ראש אגף יחב"ל.

⁹ענת רואה (22.11.21), "ישראל, ירדן ואיחוד האמירויות חתמו על הסכם אזורי למאבק במשבר האקלים", אתר כלכליסט רח' תוכל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

ישראל מעורבת בהיבטים אזוריים (לכך מצטרפת סוגיית הגז הטבעי שהתגלה בישראל, פריסת אנרגיות מתחדשות והצורך במאמצים נוספים רבים הנדרשים לניצול אנרגטי הולם של המשאבים הקיימים בישראל ובראשם האנרגיה הסולארית.¹¹ על משרד האנרגיה מוטל תפקיד משמעותי בכל הנוגע לביטחון האנרגטי של ישראל אך גם רתימת משאביה האנרגטיים ומינופם לשינופי פעולה אזוריים. שתי דוגמאות עדכניות ובולטות לכך הן חיבור כבל החשמל התת-ימי בין ישראל לאירופה, ועבודתו של משרד האנרגיה על היערכותה של ישראל לשילוב מימן במשק האנרגיה הישראלי. בשנת 2020 הציג משרד האנרגיה יוזמה להקמתו של כבל חשמל תת-ימי, אשר מיועד להוביל חשמל שיווצר ברובו על ידי אנרגיה מתחדשת מישראל לאירופה, ומתוכנן לחבר גם את מערכת החשמל הישראלית לרשת הקפריסאית, היוונית ומשם לרשת האירופית כולה. חיבור מסוג זה אמור לשפר את אמינות מערכת החשמל בישראל מבחינת רציפות תפקודית ואמינות האספקה, וכן להאיץ את פריסת האנרגיות המתחדשות בישראל.¹² בנוסף, במאי 2023 פרסם משרד האנרגיה אסטרטגיה לשילוב מימן במשק האנרגיה הישראלי. אחת ממטרות המשרד במסגרת האסטרטגיה הזו היא לוודא כי ניתן יהיה לעשות שימוש בצנרת הגז הטבעי להובלת מימן ולמצב את ישראל כשותפה בהובלת מימן מהמזרח התיכון לאירופה.¹³

המשרד לשינופי פעולה אזורי. משרד זה פועל בשנים האחרונות בערוצי חוץ שונים אל מול שינויי האקלים, תוך ייזום וקידום פעילויות ומיזמים שנועדו לסייע בשיפור איכות הסביבה. כך למשל המשרד נטל חלק בוועידת האקלים שנערכה בשארם א-שייח' (COP27), השתתף בקידום פרויקט שיקום וטיהור אגן נהר הירדן הדרומי כשותף יחד עם משרדי ממשלה וגופים נוספים, ותמך במיזם הדברה ביולוגית אזורי. מתוקף פעילותו השוטפת של המשרד גם בנושאים נוספים, אנשי המשרד לשינופי פעולה אזורי עומדים בקשר עם שחקנים רבים, בהן רשויות מקומיות, ארגוני חברה אזרחית ומשרדי ממשלה כדי ליזום ולקדם פעילויות שיובילו לשינופי פעולה אזוריים אשר מטרתם התמודדות עם שינויי האקלים ושיפור איכות הסביבה.

מערכת הביטחון. קהילת הביטחון הכוללת את משרד הביטחון, המטה לביטחון לאומי (מ"ל), צה"ל ושאר גופי הביטחון מהווה מרכיב נוסף במערך החוץ הישראלי. ניתוח האיומים והבנת ההשלכות האסטרטגיות של שינויי האקלים בישראל תופסים מקום הולך וגובר בקהילת הביטחון והמודיעין של ישראל – משבר האקלים מופיע לרוב בשלושה הקשרים מרכזיים: השלכת משבר האקלים על מתארי האיום הנשקפים מן המערכת האזורית, השפעה על כשירות מבצעית, והערכות לסיוע לאוכלוסייה אזרחית בתרחישים של אסון אקלימי. השלכות משבר זה נתפסות על ידי מערכת הביטחון כמכפילי איום (Threat Multiplier) – הן בממד הביטחון הלאומי, והן בממד הביטחון האנושי (Human Security) של אזרחי ישראל במצבי חירום אקלימיים.

ברמה המבנית, שתי עדויות בולטות להערכות הגוברת במערכת הביטחון בסוגיה זו, הן הקמתו של מכון "גזית" באמ"ן, והחלטת המטה לביטחון לאומי להגדיר את משבר האקלים כאיום על הביטחון הלאומי של ישראל החל משנת 2022 (ולהקצות לנושא ראש תחום). מכון המחקר גזית, נחנך בשנת 2021 כזרוע מחקרית חדשה בחטיבת המחקר של אמ"ן. המכון הוקם בשותפות עם "רפאל" ובו פועלים חוקרים מתחומים רבים בהם כלכלה, יחב"ל, חברה, פסיכולוגיה, וגם – משבר האקלים. על המכון מוטלת המשימה של מחקר בעיות מורכבות והבאת פתרונות פרקטיים.¹⁴ במ"ל, כחלק מההחלטה להגדיר את משבר האקלים כאיום על הביטחון הלאומי של ישראל, הוקדשו בהערכת המצב הלאומית (2021) חלקים נרחבים למשבר האקלים.

¹⁰ יצוין כי ההסכם הוא תולדה של יוזמה שצמחה בארגון אקופיס, ארגון חברה אזרחית הפועל למען שלום באמצעות שיתוף פעולה סביבתי. ר' פרטים נוספים על היוזמה בשם [Green Blue Deal](#), אתר אקופיס.

¹¹ שני אשכנזי (13.4.2023), [אפילו עזה מקדימה אותנו באנרגיה מתחדשת](#), אתר כלכליסט.

¹² [משרד האנרגיה בוחן קידום תכנון והקמה של כבל חשמל תת ימי שייחבר בין קפריסין לישראל](#), אתר משרד האנרגיה, ספטמבר 2020; דין שמואל אלמס (15.6.2023) [הפתרון למשבר החשמל עשוי להגיע ממקום מפתיע במיוחד](#), אתר גלובס.

¹³ שני אשכנזי (15.5.2023), [משרד האנרגיה מציג אסטרטגיית מימן לעשור הקרוב](#), אתר כלכליסט.

¹⁴ [מכון "גזית" החדשני נחנך בחטיבת המחקר](#), אתר אמ"ן, דצמבר 2021.

יש להדגיש כי כפי שמצוין בדו"ח מבקר המדינה פועלים בישראל מעל 30 גופים ממשלתיים שונים העוסקים בהיבטי חוץ שלסוגיות משבר האקלים, אך בנייר זה בחרנו להתייחס לגורמים המרכזיים המקיימים מתוקף הגדרת תפקידם קשר קרוב עם המערכת הבינלאומית ולכן משתתפים הלכה למעשה בעיצוב הדיפלומטיה האקלימית של ישראל.

2. שיתוף פעולה חוצה-משרדים בתחום דיפלומטיה האקלים – מצב עדכני

כמצוין לעיל, חלוקת התפקידים והסמכויות בין משרדי הממשלה השונים העוסקים בשיתוף פעולה בינלאומי בתחום האקלים אינה ברורה ולא הוגדרה באופן סדור. כיום אין פורום קבוע בינמשרדי לדיון בסוגיית שיתוף הפעולה הבינלאומי בתחום משבר האקלים ומטרותיו (המדיניות והסביבתיות-לאומיות). עם זאת, התגברות העיסוק הגלובלי בנושא והצורך לספק מענים למציאות המשתנה הובילו בשנים האחרונות להקמת מספר מסגרות בינמשרדיות המשמשות כמענה פרקטי לסוגיות ספציפיות על הפרק. למפגש COP 27 למשל, בשארם א-שיח' – אירוע בינלאומי חשוב השוזר תוכן דיפלומטי וסוגיות סביבתיות-מדעיות יחד, היתה השפעה על התפתחות של שיח בינמשרדי לתיאום הפעילות בממד הדיפלומטיה האקלימית. חשוב להדגיש עם זאת, כי בחלק ניכר מן המקרים, מסגרות אלו הינן פרי יוזמתם של אנשי הדרג המקצועי במשרדים השונים, ולא מהווים תוצר של חשיבה אסטרטגית או חלוקת עבודה מוסדרת.

בין היוזמות הבינמשרדיות הבולטות בשנים האחרונות בתחום הדיפלומטיה האקלימית ניתן למנות צוות משא ומתן אקלימי שהוקם לאחרונה (2023) לניסוח עמדות ישראל בדיוני כנס שינויי האקלים בבון, אשר כלל נציגים ממשרדי החוץ, הגנת הסביבה, האנרגיה, האוצר, החקלאות ומבנק ישראל; צוות משותף בינמשרדי לדיון בנושא עליית סף פני הים והשלכותיה; וצוות דומה לקידום הפרויקט עם איחוד האמירויות לרכישת חשמל ירוק מירדן ומכירת מים לירדן (Green Blue Prosperity).

אף על פי כן, לא קיים כיום גוף חשיבה אסטרטגי שעוסק בנושא חלוקת העבודה בין המשרדים השונים לקידום שיתוף פעולה בינלאומי. קל וחומר, לא מתקיימת עבודת מטה בנושא הגדרת היעדים המדיניים של שיתוף פעולה בתחום זה. העדר פורום קבוע יוצר חוסר עקביות – הן במרחב של תכנון ארוך טווח (1), והן במרחב של יישום (2) החלטות הממשלה שכבר התקבלו לקידום שיתוף פעולה אקלימי בינלאומי. את המחיר של העדר גוף בינמשרדי מתכלל ברמת היישום – אפשר לראות באי-הוודאות לגבי עתיד יישומם של פרויקטים שכבר עברו את שלב התכנון כמו שיקום נהר הירדן הדרומי או קידום של יוזמות אזוריות. יתר על כן, היעדרו של גורם על תכנוני-יישומי בתחום האקלים מציב את הפעילות הלאומית בתחום זה פגיעה לשינויים פוליטיים ו/או לחילופי כוח אדם בדרגים המקצועיים.

3. שיתוף פעולה בין מגזרי בתחום דיפלומטיה האקלים – מצב עדכני

בדומה לתמונת המצב הנוגעת לשיתופי פעולה בינמשרדיים, גם שיתופי פעולה חוצי-מגזרים אמנם מתקיימים, אך באופן מבוזר ולא כחלק מגוף רשמי או מדיניות מוסדרת. לאירועים בינלאומיים כמו וועידות האקלים בגלזגו ושארם א-שיח', וכן בתערוכות שונות כמו אקספו 2020 שהתקיימה בדובאי, הייתה תרומה לקידום היכרות ושיתופי פעולה בין משרדי ממשלה שונים למגזר העסקי וגופים נוספים. כך למשל בתערוכת אקספו 2020 הוצגו בביתן הישראלי ידע וניסיון באקלים ומגוון ביולוגי תוך שיתוף פעולה של משרד החוץ, המשרד להגנת הסביבה, הקרן הקיימת לישראל, ורשות הטבע והגנים. בתערוכה אף הוצגה יוזמת *Desertech* - המהווה קהילה בה שותפים גורמים רבים ממגזרים מגוונים בישראל המנסים לייצר פתרונות לחיים בני-קיימא באקלים צחיח. קהילה זו, שהנה יוזמה משותפת של קרן מיראז' ישראל, המכון הישראלי לחדשנות, המשרד להגנת הסביבה ואוניברסיטת בן גוריון, מתבססת על מחקר אקדמי ויישומי

המתקיים באוניברסיטת בן גוריון, מרכזי מחק ופיתוח אזוריים, חברות סטארט-אפ מובילות, תאגידים וארגונים ציבוריים בתחומי חקלאות בת-קיימא, אנרגיה, מים ותשתיות.

למרות דוגמאות מעוררות השראה אלו, מבט על האופן בו מתקיים שיתוף פעולה בין-מגזרי בתחום האקלים בישראל מצביע על מכשולים משמעותיים המונעים שיתופי פעולה נרחבים ופורים יותר בתחום. בדו"ח מיוחד שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה¹⁵ מפורטים מכשולים רגולטוריים, פיננסיים והכשרתיים משמעותיים הקיימים בין יזמי אקלים למשרדי הממשלה, ומוצע להקים פורום מתכלל תחת משרד ראש הממשלה שתפקידו מענה רגולטורי הולם, תוך תיאום וסנכרון כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים. בעוד הפערים הקיימים בין יזמים פרטיים למשלה כפי שעולה מן הדו"ח ברורים, יש להניח כי שילובם של ארגוני חברה אזרחית וגורמי מחקר ואקדמיה בפורום מסוג זה, יסייעו בהקניית ידע והצפת צרכים מקומיים אזוריים ועולמיים בתחום האקלים (ר' פירוט נוסף בפרק ההמלצות במסמך זה).

מערך החוץ בישראל אל מול משבר האקלים – חוזקות אל מול פערים ואתגרים מרכזיים

מערך החוץ של ישראל כולל גופים רבים הפועלים, בין השאר, גם בסוגיות אקלימיות שהולכות ותופסות נתח משמעותי בסדר היום האזורי והעולמי. בנייתו פעילותם של גורמים אלו בסוגיות אקלימיות, ניתן לראות כי מבחינה מקצועית ישנה פעילות המתקיימת מזה שנים: החל משותפות באמנות בינלאומיות אקלימיות כגון אמנת ברצלונה, דרך הסכמים אזוריים קונקרטיים בנושאי אנרגיה וסוגיות נוספות, ועד חזון פורום הנגב המנסה לעגן פעילות חוצה-משרדית במסגרת פורום אזורי. זאת ועוד, ניתן לראות כי אל מול מטרות קונקרטיים דוגמת ועידת האקלים האחרונה של האו"ם בשארם א-שייח', והשתתפות ביוזמות אזוריות דוגמת הפורום הקפריסאי, מתקיים כבר שיתוף פעולה חוצה-משרדי בנושאי אקלים.

יחד עם זאת, הפערים והאתגרים המרכזיים של פעילות מערך החוץ של ישראל אל מול שינויי האקלים מבוססים, בין השאר, על היעדרה של מסגרת מנגנונית מסדרת ומעגנת:

1. תפיסתית - העדרה של מסגרת תפיסתית או תוכנית פעולה ברורה המגדירה את יעדיה המדיניים ו/או הסביבתיים של ישראל בקידום שיתוף פעולה בינלאומי בנושא האקלים עם המערכות הבינלאומיות והאזוריות.
2. מערכתית – תת-מיסוד של שיתוף פעולה חוצה-מגזרים. קיומו של ממשק מוגבל בקשר בין מערך החוץ והקהילות הלא-ממשלתיות בישראל, המייצר פערי ידע והגבלה במיציא הזדמנויות להרחבת שיתוף הפעולה הבינלאומי בזירות האזוריות והגלובליות, כמו גם רשת של קשרים בינלאומיים לשימוש מערך החוץ.
3. מבנית - היעדר מסגרת מסדרת או מנחה לגבי תיאום פעילות והגדרת סמכויותיהם ותפקידם של הגורמים השונים במערך החוץ הישראלי במסגרת ההתמודדות עם שינויי האקלים.

השפעתם המשולבת של חוסרים אלו מייצרת חוסר בהירות מתמשך בכל הנוגע להיקף ואופי פעילותם האקלימית של גופי מערך החוץ בישראל. הם פועלים לרוב ללא מסגרת תקציבית מוסדרת וברורה, ללא הנחיות סדורות מלמעלה, ולפיכך תלויות על פי רוב ביוזמות אישיות/נקודתיות ומבזרות. פעילות מבזרת שכזו, מחמיצה גם את היכולת לרתום באופן נרחב פעילות בין-מגזרית המשתפת באופן מתואם והדוק שחקניות מהמגזר הפרטי, האקדמי והאזרחי, בקנה מידה נרחב אשר יכול להוות עליית מדרגה בפעילות האקלימית-מדינית של ישראל כלפי חוץ.

¹⁵דפנה אבירם ניצן, ארז סומר, איתמר פופליקר (ינואר 2023), [ישראל 2050 | הסרת חסמים לקידום חדשנות אקלים בישראל](https://www.mitvim.org.il/2050), המכון הישראלי לדמוקרטיה.

3. מה ניתן ללמוד מעיצוב מערך החוץ במדינות אחרות וארגונים בינלאומיים נכח משבר האקלים?

בפרק שלפנינו דוגמאות משלושה מערכי-חוץ מדיניים ובין-מדיניים: שוודיה, קפריסין והאיחוד האירופי המתמקדות בתפיסות מרכזיות (שוודיה) שינויים מבניים והיבטים מערכתיים-מבניים (קפריסין) ופעילויות מרכזיות (האיחוד האירופי). שלושת מקרי הבוחן הללו הלקוחים מאגן הים התיכון ואירופה, מייצגים דוגמאות למדינות שביצעו שינוי חשיבה בסיסי בהתייחסות למשבר האקלים כסוגיה של מדיניות חוץ ושילבו את סוגיית האקלים באופן מובהק בפעולות חוץ רבות ומגוונות. אלו כוללות למשל השקעות פיננסיות, יצירת מסגרות שיתופי פעולה חדשות ואימוץ תפיסה של דיפלומטיה אקלימית במישור היחסים הדו-צדדיים והרב-צדדיים. הדברים שיובאו בפרק זה מבוססים על שיחות עם נציגים העובדים בתפקידים שונים במערכי החוץ במדינות/גופים אלו, ומציגים את התפיסות המובילות ואת הפעילות המבוצעת הנגזרת מכך, על ידי מערך החוץ שלהם בהקשר לשינויי האקלים. כפי שיהיה ניתן לראות, למרות שהפרדיגמות אינן בהכרח דומות, הן כוללות מרכיבים המבוססים על נקודות חוזק ויכולות של כל מדינה, לצד נסיבות (כלכליות, גיאופוליטיות, פוליטיות וכו') המהוות איום או אתגר בהקשר האקלימי.

שוודיה

סוגיית האקלים כליבת התפיסה המדינית-ביטחונית של שוודיה - שינויי האקלים נמצאים בראש סדר העדיפויות של הממשלה הנוכחית (כמו גם קודמותיה) בשוודיה,¹⁶ וגם ביעדי הליבה של מערך החוץ השוודי.¹⁷ מערך החוץ השוודי נשען על פרדיגמה הרואה במשבר האקלים כ"מכפיל סיכון" גלובלי. במסגרת זאת, שלושת הרכיבים המרכזיים בפעילותו האקלימית של מערך החוץ - סיוע לגורמי חוץ, הפיכתה של שוודיה למרכז לחדשנות אקלימית, ואקלים וביטחון - נגזרים מתפיסה זו, ומגלמים אותה בתוכם. במסגרת תפיסה זו, במהלך 2022 מונה שגריר 'אקלים וביטחון' לראשונה בשוודיה.¹⁸

סיוע חוץ להתמודדות עם השלכות המשבר - גורמי מערך החוץ השוודי העוסקים באקלים, מתפקדים בראש ובראשונה במטרה להגיש סיוע למדינות אחרות הנזקקות לכך עקב אסונות טבע ומשברים שונים הנגרמים משינויי האקלים. זאת, במסגרת התפיסה השוודית לפיה שינויי האקלים הם "מכפיל סיכון", המביא אסונות טבע הגורמים באפקט דומינו למשברים ואתגרים נוספים. לתפיסה השוודית, כל אירוע שיכול לשנות את נסיבות המחייבה האנושית דוגמת גלי חום, בצורת, שטפונות, ועליית פני הים, נתפסות כ"מכפיל סיכון" ומשפיע על המחייבה האנושית.

שוודיה כמרכז חדשנות אקלימית - מערך החוץ עוסק גם בגיוס משאבים רבים על מנת להפוך את שוודיה למרכז של חדשנות אקלימית. כך, בין השאר שוודיה שואפת להפוך לשחקן מרכזי במוצרי היי-טק כמו טכנולוגיית סוללות וייצור פלדה דלת פחמן. אך גם כאן, שוודיה נוקטת בגישה זהירה הרואה את נושא האקלים ואף הפתרונות לו, כנושאים רגישים: האתגרים ביצירת פתרונות אקלימיים הם רבים ומורכבים ולעיתים עלולים להזיק לאזור בו הם מיושמים. לפיכך היא מאמינה שיש לנקוט במשנה זהירות בנושא זה, ולהתאים פתרונות אקלים באופן בו נמנע השלכות לא רצויות ומזיקות אף יותר.

¹⁶ [How will Sweden's right turn affect its foreign policy priorities?](#), Chatham House, November 2022

¹⁷ [Statement of Foreign Policy 2022, Minister for Foreign Affairs Ann Linde](#), Government of Sweden, June 2022

¹⁸ הדברים מובאים מתוך ראיון שהתקיים ע"י מכון מתווים עם השגריר השוודי לאקלים, אריק ווידמן.

אקלים וביטחון - מערך החוץ השוודי מתנהל בתפיסה בה לאקלים יש פוטנציאל השפעה ביטחונית-גאופוליטית נרחבת על שוודיה, אירופה והעולם. מבחינה עולמית-גיאופוליטית, משבר האקלים עלול להביא לתחרות מסוכנת על משאבים טבעיים. כך, מערך החוץ השוודי עובד באופן הדוק עם סוכנויות האו"ם הרלוונטיות ומכון המחקר המוביל SIPRI, המקיים תוכנית מחקר מיוחדת של אקלים וביטחון. בהיבט האזורי, שוודיה היא אחת המדינות שניסו להגביל את היצוא הרוסי של דלקים מאובנים לאירופה במהלך המלחמה בין רוסיה לאוקראינה. זאת ועוד, כחברה באיחוד האירופי, שוודיה רואה בסדרת יוזמות המדיניות של האיחוד האירופי מ-2020, ה-Green Deal, כמסגרת מחייבת לתפיסת הקשר ההדוק בין מדיניות חוץ לאקלים: אין מדינה אחת באיחוד שיכולה להתמודד עם המשבר לבדה, וישנה חובה להתמודדות משותפת.

קפריסין

יוזמה אזורית אקלימית כאירוע המאגד סביבו את מערך החוץ וגופים נוספים - קפריסין היא מקרה בוחן מעניין של מדינה קטנה יחסית אשר בחרה לקדם את מעמדה הבינלאומי באמצעות הובלה של יוזמות אזוריות בנושא משבר האקלים. בעוד שכחברה באיחוד האירופי היא מחויבת בתוכנית אקלימית לאומית, הייתה זו דווקא התרחשות אזורית בשנת 2018 שהובילה את קפריסין ליצור פרדיגמה לפעילות מאורגנת של מערך החוץ שלה בנושאי אקלים.¹⁹

בשנת 2018 ארגן מכון קפריסין²⁰ כנס אקלים אזורי למדינות המזרח התיכון ואגן הים התיכון. בכנס נכחו בכירים מהפאנל הבין-ממשלתי לשינויי אקלים (IPCC), אשר קראו לקפריסין לקחת תפקיד מרכזי בהובלה אזורית של עבודה משותפת על הפחתת פליטות והיערכות לשינויי האקלים. כפועל יוצא, הכריז בשנת 2019 נשיא קפריסין על יוזמת האקלים הקפריסאית²¹ לרתימת מדענים, חוקרים ומקבלי החלטות במדינות מזרח הים התיכון והמזרח התיכון, ליצירת פתרונות להתמודדות עם השפעות שינויי האקלים לטובת תושבי כל מדינות האזור. את ההובלה של היוזמה הטיל הנשיא על מכון קפריסין לאור אופייו המדעי-טכני, והיא נתמכת על ידי משרד החוץ ומשרד החקלאות והסביבה. תפקידו של מערך החוץ בהקשר הזה הוא דיפלומטיית אקלים, ומשימתו לרתום את כלל השחקניות הרלוונטיות להשתתף בפורום. יחד עם זאת, חשוב לציין כי ההובלה המקצועית שייכת למכון קפריסין והעומד בראשו, אשר מונה על ידי הנשיא לשליח המיוחד לענייני אקלים.

הפרדיגמה הקפריסאית מדגישה כי בסוגיית האקלים הפעולה המשותפת האזורית היא המטרה הלאומית. משחקן מדיני אחד, לדינמיקה של שיתופי פעולה אזוריים כמטרה מובילה. במסגרת זאת, מערך החוץ הפך לשחקן תומך של היוזמה הקפריסאית. בהוראת הנשיא, נוצרו תפקידים חדשים, ומערך החוץ התכוון למצב בו ישנה הובלה של מכון מחקר הנתמך על ידי משרדי החוץ והסביבה. נשיא קפריסין הוביל את המאמץ מבחינה פוליטית, אך מבחינה טכנית מדעית היוזמה הובלה ועדיין מובלת על ידי מכון קפריסין – קרי על ידי גורם מוביל מן החברה האזרחית. בכך מציעה הדוגמה הקפריסאית מודל מעניין לשילוב של גופי חברה אזרחית בעיצוב הדיפלומטיה האקלימית האזורית.

יחד עם זאת, חשוב לציין כי היוזמה אינה מעוגנת בחוק אקלים לאומי, וכי התוכנית הלאומית של קפריסין אינה מהווה מסמך מארגן או מסמך לכלל ענייני החוץ של קפריסין בנושאי אקלים, כולל יוזמת האקלים האזורית. הישירות של היוזמה ככזו המבוססת על יוזמה אישית ללא עיגון חקיקתי, הופך אותה

¹⁹הדברים מובאים מתוך ראיון שהתקיים ע"י מכון מיתווים עם ניקולס ג'רוד, אשר עבד במכון קפריסין והיה מעורב ביוזמת הממשלה הקפריסאית ליוזמת קפריסין האזורית.

²⁰The Cyprus Institute הוא גוף מחקר ללא מטרת רווח עם אוריינטציה מדעית וטכנולוגית, הנתמך בחציו על ידי מימון ממשלתי.

²¹[השרה זנדברג במפגש שרי סביבה מהאזור לתיאום פעולות שינויי האקלים במדינות הים התיכון: "שיתוף פעולה חשוב והכרחי לקידום ההתמודדות עם משבר האקלים"](#), אתר המשרד להגנת הסביבה, פברואר 2022.

לשברירית: חילופי ההנהגה הפוליטית (פברואר 2023) וכן החלפתו הקרבה של ראש מכון קפריסין, מעמידים את המחויבות הפוליטית לעתידה של היוזמה האזורית בסימן שאלה.

האיחוד האירופי

האיחוד האירופי מהווה מקרה בוחן מעניין שכן מדובר בגוף בין-מדיני: הוא אינו מדינה ואינו ארגון בינלאומי. כגוש מדובר בגוף בעל כוח פוליטי וכלכלי מוביל בזירה העולמית. כך, מדיניות האקלים של האיחוד הנה נרחבת ובעלת השפעה בגבולות האיחוד ומחוצה לו: החל ברגולציה²² המחייבת את כלל החברות בו לפרסם תוכנית לאומית להתמודדות עם משבר האקלים, ועד לגיבוש ה-European Green Deal של האיחוד האירופי כתוכנית המרכזית של האיחוד לפעולה בנושא שינוי האקלים,²³ המצהירה על כוונותיו של האיחוד להיות השחקן המוביל בעולם בכל הנוגע לאיפוס פליטות והתמודדות עם משבר האקלים. בנושאי חוץ (היינו, מעבר לגבולות האיחוד האירופי) ניתן להצביע על תיעול פעילות מערך החוץ של האיחוד האירופי לשני ערוצים מרכזיים: הפעלת כובד משקלו הפוליטי, והפעלת כובד משקלו הכלכלי של האיחוד בקידום דיפלומטיית אקלים.²⁴

משא ומתן בין-מדיני - הגורם המרכזי שעוסק בדיפלומטיה אקלימית מטעם האיחוד האירופי הוא הנציבות האירופית. הנציבות שולחת צוותי משא ומתן לוועידות האקלים השונות של האו"ם, והם נתמכים ומתוגברים על ידי מומחי אקלים לנושאים שונים שעל הפרק. כך, הנציבות למעשה אחראית למשא ומתן ודיפלומטיית האקלים בשם כלל מדינות האיחוד האירופי.

הנחיות והכשרות למערכי החוץ של המדינות החברות - מבין תפקידיה הרבים, ה-Green Deal גם מספקת עקרונות מנחים לשגרירי המדינות החברות כיצד לפעול ולאלו מטרות לחתור. כך, גם בהיעדר שגריר אקלים של האיחוד כולו, ישנו תיאום בין המדינות החברות בנוגע למדיניות חוץ אקלימית.

דגש על השקעות חוץ בנושאי אקלים - ה-Green Deal למשל מנחה שלפחות 35 אחוזים מהשקעות האיחוד האירופי מחוצה לגבולותיה תהיינה השקעות אקלים.

הקמת מערכת משותפת לניטור ומעקב סחר בפחמן כמודל רגולטיבי מוצלח בתוך האיחוד ומחוצה לו - אחת מהתוכניות היעילות והמוצלחות של האיחוד האירופי בהקשרי חוץ היא מדיניות הסחר בפחמן. מעבר לקיומה של מערכת הסחר בפליטות בתוך האיחוד האירופי, האיחוד הקים את מערכת CBAM²⁵ כדי לתאם את תוכנית הפליטות עם שותפי סחר. במסגרת התוכנית, האיחוד מנטר את פליטות הפחמן של חברות מהאיחוד האירופאי המעבירות את סחורתן מחוץ לגבולות איחוד, וכן כאשר מוצרי האיחוד מוחלפים בייבוא עתיר פחמן. זאת, על מנת לוודא שגם במדינות בהן הרגולציה על פליטות נמוכה מזו של האיחוד (או לא קיימת), מוצרים אלו אינם חורגים ממכסת הפליטות שהוגדרה עבורן על ידי האיחוד האירופי. כך האיחוד גם מוודא על שמירת המגבלה בגבולותיו, אך יחד עם זאת מעודד ייצוא תעשייתי נקי יותר במדינות שאינן חלק מהאיחוד. בנוסף, האיחוד האירופי מסייע למדינות שונות ברחבי בעולם להקים מערכי סחר בפחמן.

תובנות מהבחינה השוואתית

²² [National energy and climate plans \(NECPs\)](#), European Commission Website.

²³ [The European Green Deal](#), European Commission Website.

²⁴ הדברים מבוססים, בין השאר, על ראיון שהתקיים ע"י מכון מתווים עם יועצת מדיניות במנהל הכללי לפעולות אקלים של האיחוד האירופי: The Directorate-General for Climate Action.

²⁵ [Carbon Border Adjustment Mechanism](#), European Commission Website.

גיוון תפיסות ומבנה, והישענות על יתרון יחסי לגיבוש האסטרטגיה ופעילויות הנגזרות ממנה. ממספר הדוגמאות שניתנו בפרק זה ניתן לראות כי ההובלה בנושאי מדיניות חוץ אינה שמורה תמיד לאותם השחקנים ונגזרת מהמטרות האקלימיות הנוכחיות באותה המדינה, ולפיכך המבנה של פעילות מערך החוץ שונה בכל מקום. בנוסף, ניתן לראות כי התפיסה של מערכי החוץ מגוונת אף היא: אין תפיסה מובילה אחת ובכל מדינה ניתן לראות שהיא נגזרת/נשענת על מאורע בולט (כגון הקמת היוזמה הקפריסאית), או צורך אקוטי (ביטחון אזורי ואנרגטי, במקרה השוודי). אך במקביל לשוני והגיוון במבנה והתפיסות, ניתן לראות כיצד האסטרטגיה של מערכי החוץ בכל מדינה נגזרת מהיתרון היחסי של כל מדינה, ומשמשת את מערכי החוץ כקו מנחה וכלי לפעילות ומטרותיו (בקפריסין - איגוד שחקנים אזוריים, בשוודיה - הדגשת נכס הטכנולוגיה האקלימית, באיחוד - שימוש בכובד משקלו הפוליטי והכלכלי).

מסקנה חשובה נוספת היא כי **בהיעדר עיגון חקיקתי, מוסדי או רגולטיבי, אין ערובה להמשכיות.** כאשר העבודה והפעילות האקלימית של מערך החוץ אינה מעוגנת במסמכים מחייבים, כמו במקרה הקפריסאי, אין ערובה להמשכיות היוזמות, והן תהיינה תלויות ברצון פוליטי-פרסונלי שישתנה מעת לעת.

שילובם של גורמים לא-ממשלתיים בעיצוב מדיניות חוץ אקלימית. מקרי הבוחן בשוודיה וקפריסין מדגישים את תפקידם החשוב של גופי ומכוני מחקר במדיניות חוץ הנוגעת לסוגיות אקלים. גופים אלו מעניקים יתרון כפול: הם מגבים את פעולות הממשלה ומערך החוץ בנושאים אלו על בסיס הידע המדעי והמחקרי הרב שקיים בהם, אך מסוגלים גם לרתום אל השולחן עמיתים ממדינות אחרות דרך ערוצי הידע והמחקר, אל עבר שיתוף פעולה מתמשך ועמוק ביותר – בילטרלי ומולטילטרלי.

הפוטנציאל הבינלאומי של הובלה בתחום האקלים. לגודלן ולמעמדן הגיאופוליטי של מדינות יש בוודאי השפעה על היקף המשאבים והלחץ שהן יכולות להפעיל בזירה הבינלאומית במטרה לקדם מטרות אקלימיות. עם זאת הדוגמא השבדית, ובמיוחד זו הקפריסאית, מדגימות כי קבלת עמדת הובלה לקידום דיפלומטיה אקלימית ושיתוף פעולה אזורי יכול לשמש כבסיס לחיזוק מעמדה הבינלאומי של מדינות קטנות יחסית במישור הבינלאומי, ולשדרג את הנכסיות שלהם בעיני שותפים אזוריים וגלובליים.

4. שינוי תפיסתי והמלצות לפעולה

1. תפיסה חדשה: הפיכת משבר האקלים לנושא ליבה בתכנון וניהול יחסי החוץ של ישראל

שינויי האקלים מהווים אירוע מתמשך ומורכב, הכולל דרגות שונות של אי וודאות בטווח הזמן הקרוב והרחוק. הם מטשטשים גבולות מדיניים ומחייבים הסתכלות מסוג אחר של הפסד וניצחון מדיני.²⁶ מחד, העיסוק המדיני בסוגיית משבר האקלים נועד להתמודד עם איומים משותפים באמצעות שיתוף פעולה. ישראל, כמו כל שכנותיה במזרח התיכון, נמצאת בסיכון גבוה לסבול מעליית טמפרטורות בקצב מהיר, עליית פני הים, ריבוי אירועי מזג אוויר קיצוני, ירידה בכמות המשקעים ותהליכי מדבור. למרות גודלה הקטן באזור ובעולם, לישראל היכולת לרתום ידע טכנולוגי ולספק פתרונות אפשריים לסוגייה מורכבת זו. מאידך, נושא משבר האקלים גם הזדמנות דיפלומטית ייחודית – הוא עשוי לשמש כמרכיב ייחודי לשילובה של ישראל באזור, בדגש על העמקת קשרים קיימים ויצירת קשרים עם מדינות עמן אין לישראל יחסים דיפלומטיים.

שילוב גורמים אלו מחייב שינוי תפיסתי לאומי בכל הנוגע לפעילות מערך החוץ של ישראל אל מול שינוי האקלים. כנהוג בהתמודדות הישראלית עם משתנים מערכתיים חדשים - סימנים ראשונים לשינוי לאומי

²⁶ בר רפפורט (פברואר 2023), **קיימות מדינית-אקלימית: ליבת מדיניות-החוץ במאה ה-21**, מכון מיתונים. רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

בחשיבה האסטרטגית על משבר האקלים ניתן לראות קודם כל במערכת הביטחון הישראלית. כמצוין לעיל, המרכיב של משבר האקלים כמתאר איום חדש או כמרכיב מעצים של איומים קיימים מוביל בימים אלו להערכה חדשה של יכולות ותוכניות פעולה. אלא, ששיתוף פעולה אזורי בנושא האקלים הינו סוגיה אסטרטגית-מדינית - החורגת מגבולות הביטחון הלאומי או תרחישי האיום. הוא מהווה מטרה אסטרטגית להתמודדות משותפת ויעילה יותר של ישראל ושכנותיה אל מול משבר עמוק ומתמשך, שמתוכו יכולים לצמוח תמורות מדיניות מרחיקות לכת. שינוי ההתייחסות לשינויי האקלים כעניין אסטרטגי, מחייב ייצוג של הזווית האקלימית בכל תהליך אסטרטגי של קבלת החלטות ביחסי החוץ של ישראל, ובכלל זאת גם החלטות קבינט ותהליכי תכנון אסטרטגי.

התפיסה החדשה – תפיסה אסטרטגית של דיפלומטיה אקלימית – מתחילה בעיגון והסדרה של היעדים הלאומיים ומרחב הפעילות של מערך החוץ בסוגיית האקלים. על מנת לשדרג את פעולתו של המערך בסוגיית האקלים, ישנו צורך מובהק בהגדרה ברורה של תפקידי משרדי הממשלה השונים המשתייכים למערך החוץ של ישראל בטיפול במשבר האקלים, ועל ידי כך רתימת כלל מנגנון החוץ של ישראל אל מול המטרות המדיניות-אקלימיות. המסגרת המעגנת הבסיסית והנדרשת ביותר לעניין זה היא חוק האקלים של ישראל. בעוד טיוטת חוק האקלים - שאושרה לאחרונה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה לקראת קריאה ראשונה ושנייה מהווה ציון דרך חשוב בהתמודדות הלאומית עם שינויי האקלים בישראל,²⁷ היא חסרה מרכיבים המתייחסים לסוגיות-חוץ אזוריות ועולמיות, ואינה מתייחסת לתפקידם של גורמי החוץ השונים במימוש יעדים עיקריים כהפחתת פליטות והיערכות לסיכוני המשבר.²⁸ כפי שהוצג בפרק 2, גם יוזמות אזוריות המקבלות תמיכה מצד מדינות חברות ומסגרות בינלאומיות כגון היוזמה הקפריסאית, עומדות בסימן שאלה כאשר הן אינן מעוגנות במסגרת חוק.

מערך החוץ כערוץ קריטי לגיבוש שיתופי פעולה אזוריים. השינוי התפיסתי מציב את מערך החוץ של ישראל בתפקיד קריטי של חיבור בין הרמה הלאומית והנעשה בעולם בהקשרי אקלים: נציגי מערך החוץ והשגרירויות השונות מהווים ערוץ אסטרטגי לזרימת מידע פנימה והחוצה בנושאי אקלים. תפקיד נוסף ולא פחות חשוב של מערך החוץ בכלל ומשרד החוץ בפרט הנו יצירה, גיבוש, חיזוק, ושימור של קשרי החוץ של ישראל סביב סוגיה זו, המאפשרת מרחב חדש ויצירתי של שיתופי פעולה מדיניים. על מערך החוץ להוביל את חוד החנית של המאמצים לאיתור מרחבים וסוגיות של שיתוף פעולה אזורי (כגון יוזמות להפחתת פליטות, חיבור רשתות חשמל, פארקים חוצי גבולות לשימור, משאבים משותפים, מערכי חירום משותפים ועוד), אשר תוצאותיו יכולות להביא להתמודדות משמעותית עם האיום האקלימי על ישראל. לצד שיתוף הפעולה כלפי חוץ, למערך החוץ יש גם תפקיד בהיבטי פנים. כדי להדגיש את יתרונה היחסי של ישראל במערכת שיתופי הפעולה האזוריים בפרט, והעולמיים בכלל, על מערך החוץ האחריות לרתום את כלל הגורמים בישראל היכולים לתרום לשיתופי פעולה אלו - מחברות טכנולוגיה ועד ארגוני חברה אזרחית המעורים בסוגיות שונות ובעלי קשרי חוץ רלוונטיים - על מנת שאלו יעבדו באופן מתואם המדגיש את יתרונה היחסי של כל מגזר ושחקן במערכת.

ברמה הארגונית, התפיסה החדשה נשענת על שלוש תמורות מערכתיות: שינוי סדר העדיפויות הפנימי של מערך החוץ בנושא משבר האקלים, הכולל שינוי בהקצאת המשאבים והקמת תשתיות חדשות לעיסוק בתחום (בדגש על משרד החוץ); שדרוג משמעותי של יכולת שיתוף הפעולה והתיאום הבין-משרדי כולל הגדרת מתכנן לאומי לפעילות מערך החוץ בנושא משבר האקלים; בחינה מחדש של היחסים בין המערך הממשלתי והקהילה הלא-ממשלתית בישראל – הקהילה המדעית-טכנולוגית, המגזר העסקי והחברה האזרחית הפעילה בתחום, ויצירת ממשקים שיאפשרו לשחקנים לא-ממשלתיים אלו לקחת חלק פעיל בעיצוב הדיפלומטיה האקלימית של ישראל.

²⁷ טיוטת חוק האקלים, אתר המשרד להגנת הסביבה, ספטמבר 2023

2. המלצות לפעולה

יישום תפיסת הדיפלומטיה האקלימית ברמה הלאומית

עיגון חקיקתי של סוגיית שיתוף הפעולה הבינלאומי במסגרת חוק אקלים לאומי. שינויי האקלים מהווים סוגיה אסטרטגית עבור ישראל ולפיכך גם עבור מערך החוץ שלה. האתגר שסוגיה זו מציבה, מחייבת את המנגנונים בישראל ובכלל זאת מערך החוץ שלה, לפעול באופן סדור, מתואם, ומעוגן בחוק, באופן שיחזק את פעילות המערך ולא יציבו בסימן שאלה בכל עת של חילופי כוח אדם או שינויים פוליטיים במדינה. על כן, יש לפעול לעיגון סוגיית שיתופי הפעולה האזוריים בטיוטת חוק האקלים של ישראל, וחיוב כל משרד ממשלתי לגבש הערכת סיכונים והזדמנויות לא רק במסגרת פנימית לאומית אלא גם בינלאומית, וכן להגדיר בחוק את תפקידו של משרד החוץ, המשרד להגנת הסביבה וגורמים נוספים בקידום שיתוף הפעולה הבינלאומי של ישראל אל מול שינויי האקלים.²⁹

הקמת ועדת היגוי לאומית בין-משרדית לענייני שיתוף פעולה בינלאומי בנושאי אקלים והגדרתה כמתכלל של המאמצים הלאומיים בתחום. כאמור, שינויי האקלים הם אירוע מתמשך המלווה בהיקף נרחב של אי וודאות ומציאות משתנה – בהיבטים פיזיים, אזרחיים/דמוגרפיים, גיאופוליטיים ופוליטיים. לכן, שינויי האקלים דורשים גמישות ויכולת ניווט משתנה המגיבה באופן מקצועי, אך גם יחסית מהיר, לצד יכולות מקצועיות עמוקות. על כן, יש לפעול ליצירת ועדת היגוי בין-משרדית קבועה לענייני שיתוף פעולה להתמודדות עם משבר האקלים הכוללת את כל הגורמים הממשלתיים הנכללים במערך החוץ של ישראל ובהם משרד החוץ, המשרד להגנת הסביבה, משרד הביטחון, המל"ל, משרד האנרגיה, משרד הכלכלה והמסחר ומשרדים נוספים לתיאום פעילות תחת מתאם ממשלתי ממונה.³⁰

ועדת ההיגוי תפעל כמתכלל עצמאי של המאמצים הלאומיים בתחום שיתוף הפעולה הבינלאומי בנושאי אקלים, ותעסוק בשלוש משימות עיקריות: ראשית, בנייה ועדכון שוטף של תוכנית מטה קבועה להגדרת יעדיה הלאומיים של ישראל בקידום שיתוף פעולה בינלאומי בתחום האקלים; שנית, תכנון ותיאום כלל הפעילויות והצעדים האסטרטגיים של משרד הממשלה בנושאים אלו בזירה הגלובלית והאזורית, כולל הקצאה ברורה של משרד אחראי לכל אפיק פעילות; שלישית, מעקב אחר יישום ההחלטות בפועל – הן של פרויקטים משותפים עם שחקנים בינלאומיים ואזוריים, והן של התחייבויות רגולטריות שישראל לקחה על עצמה בתוך מדינת ישראל.

על ראש הוועדה – המתכלל הלאומי - להחזיק בסמכויות ביצועיות מתאימות ולייצג את החלטות ועדת ההיגוי בפני דרג מקבלי ההחלטות. כמו כן, יש לשלב את הוועדה שתקום בכל תהליך תכנון אסטרטגי העוסק בנושאי ביטחון ויחסי חוץ, וכן עליה תהא האחריות לשילוב פרספקטיבה בנושאי האקלים (המתאם העומד בראשה) באופן קבוע בדיוני הקבינט, בדגש על תהליכי קבלת החלטות אסטרטגיים בנושאי החוץ של ישראל.

בניית תפיסה ותשתית להתמודדות עם משבר האקלים כאירוע מדיני במשרד החוץ

קידום עבודת מטה במשרד החוץ על מנת להגדיר את היעדים המדיניים של ישראל בקידום שיתוף פעולה בנושא האקלים. כיום התנהלות מערך החוץ ומשרד החוץ בתחום האקלים מבוססת על מטרות כלליות והזדמנויות ארעיות. עבודת תכנון ברורה בסוגיה זו תנתח את הזירות והיעדים המדיניים עיקריים של דיפלומטיה אקלימית, תוך התמקדות בפוטנציאל הייחודי של משבר האקלים כמשנה משחק להשתלבותה

²⁹עינת אלעזרי (דצמבר 2022), [כדי לעשות טוב לסביבה, חוק האקלים הישראלי צריך התייחסות אזורית](#), מכון מיתוים.
³⁰בהקשר זה כדאי לציין את ניסוחה של [החלטת הממשלה מספטמבר 2022 בנוגע לפורום הנגב](#), החלטה זו מהווה דוגמא חשובה ורלוונטית לניסיון לעגן מנגנון של שיתוף פעולה בין-משרדי בנושאים אקלימיים וכן את תפקידו החשוב של משרד החוץ בהיבטים רבים בניהול פעולת המנגנון כגורם מוביל ומתאם.

של ישראל במרחבים אסטרטגיים. דוגמאות בולטות ליעדים מדיניים המתכתבים עם האופי הייחודי של הדיפלומטיה האקלימית כוללות יצירת ממשקים ראשונים עם מדינות ערב שאינן מקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל, העמקת התמיכה הציבורית בתהליך הנורמליזציה באמצעות מגע עם צרכים אנושיים במדינות הסכמי אברהם, וקידום שלום ישראל-פלסטיני.

הקמת חטיבה לדיפלומטיה אקלימית במשרד החוץ. כאמור כיום, משבר האקלים מטופל בעיקר כנושא חיצוני בחטיבות ואגפים שונים של משרד החוץ. מעמדו בפעילות משרד החוץ השתפרה עם מינויו של שליח מיוחד לנושא האקלים. אך הקמתה של יחידה מוגדרת – שתשמש כמוקד ידע מקצועי מוגדר ומובחן הינה מהותית על מנת שהנושא יקבל מעמד מיטבי בהיקף הטיפול, מיצוי ההזדמנויות המדיניות, ושיפור תהליך הלמידה מהנעשה במערכת הגלובלית. בשל אופיו הרב-ממדי של הנושא וההשלכות האסטרטגיות של משבר האקלים על ליבת הפעילות המדינית של מדינת ישראל הגיוני שהחטיבה תוכפף ישירות לאגף האסטרטגי של משרד החוץ. אופציה נוספת היא להכפיפה ישירות כחטיבה עצמאית למנכ"ל משרד החוץ או לראשת המערך המדיני-אסטרטגי במשרד. מומלץ כי במסגרת החטיבה תפעל מחלקת שיתופי פעולה רב-צדדיים שמטרתה תהיה איתור וייזום של הזדמנויות לשיתוף פעולה רב צדדי בנושאי אקלים במטרה להעמיק את קשריה הבינלאומיים של ישראל, בדגש על המערכת האזורית. כמו כן מומלץ להגדיר כמטרה מובחנת של אגף זה את מיצוי שיתוף הפעולה האקלימי ככלי מוביל ליצירת קשרים עם מדינות שלישראל אין קשרים איתן. מומלץ לבחון הגדרת ראש החטיבה במעמד יועץ/קבוע/לעניינים סביבתיים למנכ"ל משרד החוץ.

שילוב הפרספקטיבה הסביבתית-אקלימית כנדבך מרכזי בפעילות משרד החוץ כיום ובעתיד

מינוי נספחי אקלים בשגרירויות. מינוי נספחי אקלימים בשגרירות ישראל בזירות מפתח גלובליות בתחום האקלים (7-8 נספחים). זירות אלו כוללות מדינות מובילות בתחום העיסוק הגלובלי בתחום האקלים (לדוגמה נספח אקלים בבון או במטה האו"ם בניו יורק), ויעדים בהם שיתוף פעולה אקלימי נועד לקדם מטרות מדיניות (לדוגמה במדינות הנורמליזציה או בירדן/מצרים). נספחי אקלים אלו יעסקו בשלוש משימות עיקריות: ייבוא רעיונות מהנעשה בעולם, איתור מרחבי השפעה וסיוע להדגשת הנכסיות הישראלית ותרומה למאמץ הגלובלי בתחום, וסיוע לייצוגה של ישראל בתהליכי משא ומתן אקלימי.

הכשרת דיפלומטים סביבתיים - התאמת התכנים בקורס הצוערים להתמודדות עם משבר האקלים ומתן דגש על גיוס כוח אדם בעל ניסיון במדעי הסביבה במסגרת תהליך איתור הצוערים. אפשרות אחת היא לאמץ את המודל הקיים בתהליך ההכשרה במשרד המודיעין והמחקר של מחלקת המדינה האמריקאית ולהגדיר מסלול מקצועי מוגדר ומופרד של צוערי אקלים המוכשרים לתפקידים של דיפלומטים סביבתיים. חשיבותם העילאית היא ביצירת מוקד ידע מקצועי בקהילה האסטרטגית בישראל של אנשי מקצוע היכולים לשלב מומחיות דיפלומטית עם ידע מדעי-טכנולוגי.

סיוע חוץ בנושאי אקלים – כממד ייחודי של פעילות מש"ב ומערך סיוע החוץ של ישראל. הכנסת נושא הסיוע בתחום האקלים כנדבך חדש ורחב היקף בפעילות מש"ב המתווסף למסגרת סיוע החוץ שישראל מספקת. במסגרת זו – שיפור שיתוף הפעולה עם סוכנויות בינלאומיות אחרות הפעילות בתחום (דוגמת GIZ הגרמני או USAID) על בסיס מודל של משאבים זרים וידע ישראלי. במסגרת זאת תבצע עבודת מטה סדורה להגדרת יעדי השפעה העיקריים של ישראל על בסיס דגם של תמורה אסטרטגית וצורך אנושי-סביבתי (מרחב הים האדום וקרן אפריקה בולטים מאוד בהקשר זה). בהקשר זה, יצוין כי מרחב סיוע החוץ נתפס לא רק כמקור לשיפור מיתוגה והשפעתה של ישראל, אלא גם כמרחב למידה וניטור של בעיות ופתרונות בתחום זה שניתן ליישם הן בזירה הלאומית והן בזירות סיוע חוץ אחרות.³¹

התמקדות ישראלית בנושא האקלים וקידום יעדי הפיתוח הבר-קיימא של האו"ם (SDGs) יכולים לסייע לישראל לסגור את הפערים בין התחייבותה ל-OECD לבין הקיים בפועל בכל הנוגע לסיוע החוץ שלה. בעוד ישראל כבר כיום מגישה סיוע בתחומים של מים ומזון למדינות השונות, יש מקום לשקול גיוון של המדינות המקבלות סיוע ושל התחומים המושפעים משינויי האקלים באופן מובהק שיטפלו במסגרת הענקת הסיוע.³² לסיוע חוץ בנושא זה יש ערך כפול – הן ערכי, והן בחיזוק המיתוג של ישראל במדינות בעלות ערך. זאת ועוד – לסיוע חוץ מישראל לדרום הגלובלי יש ערך מיוחד משום שמדינות אלו רואות בישראל מודל ייחודי – מדינה מהדרום הגלובלי שהנה מודל בניהול משאבי מים ומזון על ידי קידום טכנולוגי.

בניית ממשקים חדשים בין מערך החוץ הממשלתי והקהילה הלא-ממשלתית בתחום משבר האקלים

הקמת מרכז היברידי בין-מגזרי למחקרים ויוזמות אקלים. משבר האקלים מבליט את חשיבותם המהותית של המגזר העסקי, הקהילה המדעית והחברה האזרחית כגורמים לא-ממשלתיים שיש להם חלק משמעותי בעיצוב הדיפלומטיה האקלימית של ישראל מעצם פעילותם השוטפת. על מנת למצות את הפוטנציאל הטמון בגורמים אלו, הן במרחב הלמידה והן במרחב ההשפעה, יש לשלבם באופן אינטגרלי במאמץ הלאומי הממשלתי. שילוב זה יוכל לקבל ביטוי הולם באמצעות הקמתו של פורום קבוע המכנס תחתיו משרדי ממשלה, חברות מהמגזר הפרטי וארגוני חברה אזרחית ומייצר רווח משותף. פורום מסוג זה יעניק יתרון יחסי לקהילה העסקית בפתיחת שווקים חדשים בהתבסס על רתימת משרדי הממשלה וארגוני החברה האזרחית, כמו גם ישלב את עמדות הקהילה העסקית לגבי שיפור תהליכי רגולציה וחקיקה תומכת. הקהילה העסקית מצידה תספק לפורום ידע חדשני בדבר המגזרים והטכנולוגיות המתפתחות במהירות בנושאי ההתמודדות עם משבר האקלים. ארגוני החברה האזרחית יוכלו להסתייע במידע זה כדי לסלול שיתופי פעולה חדשים, הזדמנויות לשותפויות ולא פחות חשוב מכך – גם לעדכן את משרדי הממשלה והחברות הפרטיות על הצרכים הקיימים בשטח – אתגרים לצד הזדמנויות.

מרכז מסוג זה הינו בעל פוטנציאל לפעילות מגוונת בהיבטים מקומיים אזוריים וגלובליים. למשל, יצירת שיתופי פעולה מחקריים עם מדינות וגופים נוספים באזור ובעולם, אירועי יזמות למציאת פתרונות אקלימיים, פעילות הסברה אקלימית שתכלול נתונים על שינויי האקלים בפרספקטיבה מקומית, אזורית ובינלאומית. זאת ועוד, המרכז יוכל להעניק ידע והכשרות הנוגע לשינויי האקלים וכן הפעילות הישראלית בנושא זה לכל הדיפלומטים והנציגויות בעולם, וכאמור, לאגד תחתיו באופן שוטף פעילות חוצת-מגזרים בה נכללים שחקנים מהמגזר הפרטי, האקדמיה והחברה האזרחית על מנת לחבר את הדיפלומטיה למדע, לחדשנות, לעסקים, ולקהילה תחת קורת גג אחת.

בהקשר זה, ועידות האקלים הבאות יכולות להיות הזדמנות לגיבוש ומיצוב הובלה מתואמת של קואליציות החברה האזרחית, העסקית-פרטית והממשלתית. על משרד החוץ, כפי שעשה בוועידת האקלים ה-27, לשמש כגורם מתאם, מאפשר ומוביל. ועידות האקלים הן גם הזדמנות מצוינת לתרגול של עבודה חוצה מגזרים משותפת ב"זמן אמת" מול גורמי חוץ בסוגיות אקלים, ויש להיערך אליה מראש ולנצל היערכות זו להגברת שיתוף הפעולה כאירוע מתמשך ולא חד-פעמי, בין הגופים השונים העוסקים בכך.

5. הערת סיכום

³¹ ר' לדוגמא את ההצהרה המשותפת מיוני 2023 של נשיא המדינה הרצוג וסגנית נשיא ארה"ב, האריס, על יוזמת אקלים במסגרתה שתי המדינות ישקיעו סה"כ 70 מיליון דולר לתמיכה והטמעת טכנולוגיות אקלים מתקדמות במדינות המזרח התיכון ואפריקה, במטרה לאפשר ביטחון תזונתי במדינות אלו.

³² לפרטים נוספים אודות תחומי הסיוע והיקפי הסיוע של ישראל וכן הפערים בין התחייבויותיה לסיוע והסיוע בפועל, ר' מסמך הלמ"ס בנושא זה: [סיוע רשמי של ישראל לפיתוח](#), אתר הלמ"ס, דצמבר 2022.

למערך החוץ הישראלי ישנם תפקידים לאומיים משמעותיים אל מול האתגר המורכב של משבר האקלים, ובראשם מינוף המשבר לכדי הזדמנויות מדיניות הן ברמה האזורית והן ברמה הלאומית. תובנות ממקרי בוחן במדינות וגופים מדיניים אחרים ממחישות את החשיבות בהתאמת מערך החוץ לאתגר משבר האקלים בשלוש רמות שונות: רמה תפיסתית הקושרת בין האינטרסים האסטרטגיים של ישראל למשבר האקלים, רמה מערכתית-מבנית המטמיעה ומסדירה את קיומו ועיגונו של נושא האקלים בסדר היום של מערך החוץ הישראלי, ולבסוף פעילויות מרכזיות של המערך הנגזרות משינויים תפיסתיים ומערכתיים אלו. במסגרת זאת אחת ההמלצות במסמך זה היא העמקתו והסדרתו של שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה, אך גם בין מגזרים שונים, תוך מיצובו של משרד החוץ כגורם האחראי המתכלל את קיומו של שיתוף פעולה זה והקצאת המשאבים הדרושים לכך. רק מהפכה מחשבתית-מערכתית מסוג זה תוכל לאפשר למערך החוץ להתמודד עם האיומים ולנצל את ההזדמנויות הכבירות המצויות במשבר האקלים כאירוע שצפוי לעצב מחדש את המדיניות האסטרטגית של ישראל כבר בסוף העשור הנוכחי.