



על תפקידו של השלטון המקומי בקידום שלום וקיימות מדינית-אקלימית

קים נח*1

אוגוסט 2023

הנייר דן בכוח הפוליטי העולה של השלטון המקומי וביכולתו ליצור ו/או לקדם יחסי חוץ עצמאיים לקידום שלום ויחסי שכנות טובה. אחד התחומים הבולטים סביבו השלטון המקומי מתחבר ומשתף פעולה בימנו הוא התחום הסביבתי והאקלימי, בעיקר נוכח גרירת הרגליים של מדינות הלאום סביב סוגיות אלו. בהתחשב במציאות זו, בוחן הנייר האם ניתן לבנות יחסים ושיתופי פעולה סביבתיים בין רשויות מקומיות גם כאשר בין המדינות עצמן אין יחסים כלל, יחסים קרים, או אף קונפליקט מתמשך. הנייר מנתח שלושה צירים תיאורטיים: (1) כוחן הפוליטי העולה של הרשויות המקומיות ביחסן עם המדינה, וכשחקניות משמעותיות בדיפלומטיה גלובלית; (2) העיסוק המקומי הגובר בסוגיות סביבתיות; ו- (3) קידום שלום סביבתי (Environmental Peacebuilding), ובוחן את ההיתכנות של חיבור הצירים, תוך הצגת דוגמאות רלוונטיות והתמקדות במרחב הישראלי-פלסטיני-ירדני. הטענה המרכזית העולה מהניתוח היא כי יש בידי השלטון המקומי הכלים וההזדמנות האפקטיבית לקדם שיתופי פעולה סביבתיים כמנוף לקידום יחסי שלום, וכי מהלכים מסוג זה חשובים במיוחד בתקופות בהן אין אופק מדיני. הנייר אמנם מתמקד בשלטון המקומי ובפוטנציאל קידום היחסים שלו באזור ישראל וסביבתה, אך התובנות הכלליות העולות ממנו יכולות להיות רלוונטיות לאזורי סכסוך נוספים בעולם.

1. מבוא

ב-8 בפברואר 2023 הכריזה אדה קולאו, מי שעד לאחרונה הייתה ראש עיריית ברצלונה,² על השעיית קשריה של ברצלונה עם מוסדות ישראליים, לרבות העיר תל-אביב-יפו (ת"א), איתה כרתה ברית ערים תאומות, לצד עזה, ב-1998.³ במכתב ששלחה לראש הממשלה נתניהו, הסבירה שמדובר בתגובה להפרות החוזרות ונשנות של זכויות האדם של הפלסטינים, וכן לאי-הציות של מדינת ישראל להחלטות האו"ם. ספרד, מצידה, גינתה את פעולתה של ברצלונה והזהירה ששום דבר טוב לא ייצא מכך.⁴ כמו כן, בתגובה להשעיית היחסים עם ת"א, הצהיר ראש עיריית מדריד, חוזה לואיס מרטינז-אלמיידה, על רצונו ליצור ברית ערים תאומות עם ת"א.⁵ אם נניח בצד את הדיון בנוגע לצדקתו או היעדר צדקתו של צעד

* קים נח היא דוקטורנטית במחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת בן גוריון. היא חוקרת את הכוח הפוליטי העולה של העיר במערכת הגלובלית, ואת ההשפעה שיש לכך על מערכת היחסים של העיר עם מדינת הלאום, תוך המתקדמות בסוגיות סביבתיות ואקלימיות.

² אדה קולאו הייתה ראש עיריית ברצלונה החל ממאי 2015 ועד מאי 2023.

³ Ada Colau (2023, February 8), *A petición de más de 100 entidades y miles de vecinos y vecinas de Barcelona* [Facebook Post], Facebook, Accessed February 20, 2023, <https://www.facebook.com/ada.colau/posts/pfbid02tmcippqmqR9d62CWXbBGD9bfoRBumHCR9EhCUDbmie7yGu2upvJzbEcknqGX2BQtkl>.

⁴ AFP and TOI STAFF, "[Spanish FM swipes at Barcelona for cutting ties with Israel](#)," *The Times of Israel*, 2023.

זה, נוכל להודות שאנו עדים לתופעה מרתקת בה ערים קוראות תיגר על מדינות הלאום שלהן ומקיימות מדיניות חוץ עצמאית המונעת מהשקפת עולמן ומקדמות את האינטרסים שלהן בזירה הגלובלית, באופן עצמאי ממדינותיהן.

על רקע המציאות הזו, הנייר ידון בכוח הפוליטי העולה של השלטון המקומי וביכולתו ליצור ו/או לקדם מערכות יחסים דיפלומטיות באופן עצמאי.⁶ אחד התחומים הבולטים שסביבו ערים מתחברות ומשתפות פעולה בימנו, בין אם באופן דו-צדדי או רב-צדדי, הוא התחום הסביבתי והאקלימי אותו מקדמות ערים ביתר שאת, בעיקר בהשוואה לגרירת הרגליים של מדינות הלאום סביב סוגיות אלו.⁷ בהקשר זה ניתן לתהות, האם ניתן לבנות יחסים ושיתופי פעולה סביבתיים ברמה המקומית, גם כאשר בין המדינות עצמן אין יחסים כלל, או יחסים קרים בלבד. הטענה המרכזית של הנייר היא שניתן ואף רצוי לרשויות מקומיות לקדם שיתופי פעולה סביבתיים מקומיים כמנוף לחיזוק מערכות היחסים עם שכניהן באזור. בנקודה זו חשוב להדגיש כי הנייר לא טוען שעל השלטון המקומי להחליף את מדינות הלאום בחיזוק ו/או יצירת יחסים דיפלומטיים יש מאין. כוחו הפוליטי של השלטון המקומי אמנם מתחזק, כפי שנראה בהמשך, וטוב שכך; אך הוא עדיין מוגבל כיוון שבסופו של דבר הסמכות הלגיטימית להוצאה לפועל של מדיניות הקשורה לענייני ביטחון, חקיקה, כלכלה ועוד היא של המדינה, וחשוב שתישאר שם למען הסדר הטוב, שכן חשוב להבחין בין מצבים בהם יש "לראות כמו עיר" ומצבים בהם יש "לראות כמו מדינה".⁸ יחד עם זאת, מציע הנייר להרחיב את הדמיון הפוליטי שלנו ולחשוב כיצד במציאות מסוכסכת ומשוסעת, השלטון המקומי יכול להוות שחקן תגבור חשוב שיכול לסייע לסלול את הדרך לפעולות גם ברמה הלאומית.

כדי לתמוך בטענה, הנייר ינתח בנפרד את שלושת הצירים התיאורטיים של הדיון: (1) כוחן הפוליטי והדיפלומטי העולה של הרשויות המקומיות; (2) העיסוק המקומי הגובר בסוגיות סביבתיות; ו- (3) קידום שלום סביבתי (Environmental Peacebuilding). לאחר מכן, ייגש הנייר לבחינת ההיתכנות של חיבור הצירים, ולשם כך יוצגו דוגמאות לשיתופי פעולה סביבתיים ברמה המקומית, בעיקר מניסיון העבר של השלטון המקומי בישראל עם שכניו. לסיום, יערך דיון מעמיק על החשיבות וההזדמנויות של הרשויות המקומיות בישראל בהובלת שיתופי פעולה אזוריים סביב אתגרי הסביבה והאקלים המשותפים.

2. בסיס תיאורטי: ערים, סביבה ושלום סביבתי

כדי לבחון את ההיתכנות ששלטון מקומי יקדם שיתופי פעולה סביבתיים שסייעו גם בחיזוק מערכות היחסים עם ערים שכנות מחוץ לגבולות המדינה, יש צורך להניח את התשתית התיאורטית בדבר כוחו הגובר של השלטון המקומי, מרכזיות הנושא הסביבתי והאקלימי בפעולתו, ומקומו של הנושא הסביבתי בקידום שלום ומערכות יחסים מיטיבות.

⁵ José Luis Martínez-Almeida [@AlmeidaPP_], (2023, February 9), *Frente al sectarismo, la apuesta por la democracia y la libertad de Madrid. Será un honor hermanarnos con Tel-Aviv* [Twitter Post], Twitter, Accessed February 20, 2023, https://twitter.com/AlmeidaPP_/status/1623653557185441796.

⁶ דיפלומטיה עירונית הופכת בשנים האחרונות לתופעה שנחקרת ביתר שאת ולמונח שגור בספרות. ראו למשל: Raffaele Marchetti, *City Diplomacy: From City-States to Global Cities*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2021. ⁷ למייקל בלומברג, ראש עריית ניו יורק לשעבר, ציטוט מפורסם: "While nations talk, but too often drag their heels—cities act". (הציטוט לקוח מתוך נאום שנשא בלומברג ב-2012, ראו: Michael R. Bloomberg, Speech at the Economic Cooperation and Development Conference, Organized by the C40 Cities Climate Leadership, March 2012, Accessed July 3, 2022, <https://www.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/087-12/mayor-bloomberg-launches-new-c40-global-networks-support-sustainable-policy-generate>. בנוסף, ראו מאמר קצר של החוקר האיטלקי Michele Acuto שמצביע על כך שהאחוז הגבוה ביותר של רשתות עירוניות בזירה הגלובלית (כ-29 אחוזים נכון לשנת 2016) עוסק בסוגיות סביבתיות ואקלימיות: Michele Acuto, "Give Cities a Seat at the Top Table," *Nature* 537, 2016: 611–13, <https://doi.org/10.1038/537611a> (7622).

⁸ Nir Barak and Avner de Shalit, "Urbanizing political concepts for analyzing politics in the city," in *Research Handbook on International Law and Cities*, 2020.

ציר 1: עלייתן של הערים ככוח פוליטי לאומי וגלובלי

בעשורים האחרונים אנו עדים לחזרת הכוח הפוליטי לערים.⁹ כוח זה בא לידי ביטוי מצד אחד בזירה הלאומית, ומצד שני בזירה הגלובלית, בענייני חוץ ודיפלומטיה:

עליית הסוכנות הפוליטית של העיר בזירה הלאומית באה לידי ביטוי בכך שערים מפגינות שאיפות ליותר אוטונומיה עירונית אל מול השלטון המרכזי. קרבתן של הערים לאזרחיהן מאפשרת להן להטיב להבין את צרכיהם ולפעול בהתאם. לעיתים, פעולות אלו אינן נמצאות בהלימה עם מדיניות השלטון המרכזי, כמו למשל מדיניות המסחר בשבת שמשתנה בקרב ערים שונות בישראל.¹⁰ היעדר ההלימה בין המדיניות המקומית והמרכזית יוצרת מתחים, כמו שניתן היה לראות, למשל, סביב ההתנגדות של ראשי הרשויות המקומיות בישראל להסכם הקואליציוני שיעביר סמכויות חינוכיות ליו"ר מפלגת נעם, אבי מעוז, באופן שעלול להביא להתנגשות עם ערכים ליברלים שמבקשים השלטונות המקומיים לקדם תוך מחויבות לתושביהם.¹¹ גם לפני המשבר הפוליטי הנוכחי, לאורך "תקופת הקורונה" ועל רקע חוסר יציבות של השלטון המרכזי, ערים בישראל קידמו מדיניות חדשנית באופן עצמאי, לעיתים תוך קריאת תגר על סמכות המדינה.¹² במקרים שונים בעולם ניתן לראות כי עיריות שפעלו באופן אוטונומי הצליחו להשפיע על השלטון המרכזי ואף לגרום לו ליישר קו עם מדיניותן.¹³ כך למשל ההכרה בנישואים חד-מיניים בארה"ב, שהתחילה כיוזמה מקומית של עיריית סן-פרנסיסקו ב-2004, התפשטה בקרב ערים אמריקאיות אחרות, עד שעשור לאחר מכן, ב-2015, אישר בית המשפט העליון בארה"ב נישואים חד-מיניים בכל 50 המדינות. יש הטוענים שהמקרה הזה מוכיח שלפעמים רשויות מקומיות יכולות לפתור בעיות מוסריות מורכבות טוב יותר מהשלטון המרכזי.¹⁴

מידת האוטונומיה העירונית כמובן תלויה במידת הריכוזיות של השלטון המרכזי, לצד מידת העוצמה והמשאבים שיכול השלטון המקומי להעמיד מנגד. ישראל, שנחשבת למדינה ריכוזית מאוד עם שלטון מקומי מוחלש,¹⁵ מאפשרת מידה קטנה יותר של אוטונומיה לשלטון המקומי בהשוואה למדינות אחרות ב-OECD כמו למשל ארה"ב, שווייץ, דנמרק ושבדיה.¹⁶ שלטונות מקומיים בישראל שבכל זאת מצליחים להפגין מידה של אוטונומיה, כמו ערי פורום ה-17,¹⁷ 15 מצליחים לעשות זאת הודות ליכולות הכלכליות הגבוהות שלהם. כמובן שישנה הלימה בין יכולות כלכליות גבוהות של שלטון מקומי לבין יכולתו להצליח לקדם את האינטרסים שלו ברמה הלאומית.¹⁸ שלטונות מקומיים שמצבם הכלכלי מאפשר להם מידה

⁹מדובר בחזרת הכוח הפוליטי שכן לאורך מרבית ההיסטוריה ועד המאה ה-18 ערים נחשבו למרכזי שלטון ונקשרו זו לזו בבריתות כלכליות וביטחוניות. אולם, ערים התחילו לאבד את מרכזיותן לאחר המהפכות האמריקאית והצרפתית שקידמו את הגשמת רעיון המדינה המודרנית ולאחר צמיחת הלאומיות במאה ה-19 אשר דחפו את המדינות לחזית הבמה והפקידו בידיהן את ניהול הביטחון, הכלכלה והדיפלומטיה. להרחבה ראו: Bauböck, Rainer. 2020. "Cities vs States: Should Urban Citizenship be Emancipated from Nationality?" In Bauböck, Rainer and Liav Orgad (eds.) *Cities vs States: Should Urban Citizenship be Emancipated from Nationality*. EUI RSCAS, Global Governance Programme-386, [Global Citizenship], GLOBALCIT, [Global Citizenship Governance]. pp. 1-6

¹⁰מסחר בשבת 2021, מדד החופש העירוני.

¹¹ענבר טויר, "ראשי רשויות מהליכו נגד העברת הסמכויות למעוז", N12, 4 בדצמבר 2022.

¹²איתי בארי, נופר אבני, דניאל זייצ'יק, יונת ריין ספיר ואלכס אלטשולר, "התמודדות הרשויות המקומיות בישראל עם אתגר משבר הקורונה המתמשך", מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום; ניר ברק וניר מועלם, 2023. אוטונומיה עירונית: שינויים במערכת היחסים בין העיר למדינה בישראל", מחקרי רגולציה, 7: 25-84.

¹³ Nir Barak and Nir Mualam, "How Do Cities Foster Autonomous Planning Practices despite Top-down Control?," *Cities* 123, April 2022: 103576, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103576>.

¹⁴ Richard C. Schragger, "Cities as constitutional actors: The case of same-sex marriage democracy in action: The law & politics of local governance," *Journal of Law & Politics*, 21, 2005: 147-186.

¹⁵אריאל פינקלשטיין, "השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים", המרכז לממשל ולכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020: 23-29; Itai Beeri, "Lack of Reform in Israeli Local Government and Its Impact on Modern Developments in Public Management," *Public Management Review* 23 (10), 2021: 1423-35

¹⁶ Allain-Dupré, D., "Assigning Responsibilities Across Levels of Government: Trends, Challenges and Guidelines for Policy-Makers," <https://doi.org/10.1787/f0944eae-en>; OECD, Subnational Governments in the OECD: Key Data (brochure and database), OECD, Paris, 2018.

¹⁷פורום ערים עצמאיות שלא מקבלות מענקים מהממשלה, מונה כיום 17 ערים: ת"א, חיפה, רמת גן, גבעתיים, פתח תקווה, ראשון לציון, רעננה, נתניה, רחובות, כפר סבא, חולון, הרצליה, רמת השרון, אשדוד, באר שבע, אשקלון וחדרה. רח' תוכל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

גבוהה של סוכנות עומדים על פי רוב בראש ערים גדולות שנקראות "ערים גלובליות" (Global Cities), מונח שטבעה החוקרת סאסקיה סאסן (Saskia Sassen) בתחילת שנות ה-90, כשזיהתה שהחל משנות ה-80 ערים מסוימות בעולם, כמו ניו-יורק, לונדון וטוקיו, הפכו לנקודות פיקוד של הכלכלה העולמית, באופן שאפשר להן להפוך לשחקניות פוליטיות בינלאומיות באופן עצמאי ממדינותיהן.¹⁹ בהקשר זה ניתן לציין שעל פי מרבית המדדים העולמיים לערים גלובליות, בישראל נחשבות רק ת"א, חיפה וירושלים כערים גלובליות, כך שת"א מדורגת יחסית גבוה, בעוד שחיפה וירושלים מדורגות ברמה מספיקה בלבד.²⁰ אולם חשוב להדגיש שבשנים האחרונות ניכר כי גם ערים בינוניות וקטנות יותר מוכיחות מעורבות פוליטית גוברת.²¹ יחד עם זאת, נראה כי ככל שהערים גדלות בגודלן ובחשיבותן הכלכלית והפוכות יותר גלובליות, התיאבון שלהן להשפעה פוליטית דוחף אותן גם לפתח צורות שונות של פעילות דיפלומטית ויחסי חוץ,²² מה שמוביל אותנו לחלק השני של הדיון בציר זה – עליית כוחו של השלטון המקומי בענייני חוץ ודיפלומטיה.

עליית הסוכנות הפוליטית של השלטון המקומי בזירה הגלובלית באה לידי ביטוי בעיקר כאשר שלטון מקומי ממדינות שונות מתחבר אחד לשני באופן עצמאי סביב אתגרי השעה כדי ללמוד זה מזה שיטות עבודה לקידום מדיניות מטיבה בסוגיות אותן לא מצליחות מדינות הלאום לנהל, אבל גם כאשר הוא חובר לחברות עסקיות גלובליות או נדבנים זרים במטרה לקדם מדיניות פוליטית כזו או אחרת. כך או כך, כיום נראה שהמדינה איננה השחקן היחיד על הבמה הדיפלומטית, שכן גם השלטון המקומי שואף לייצג את עצמו ואת האינטרסים שלו אל מול מקביליו במדינות אחרות, ומול שחקנים גלובליים חשובים אחרים.²³ חוקרים מצביעים על כך שלא ניתן כבר להפריד אתגרים גלובליים מעיסוק בנושאים מקומיים, ולכן ערים ורשויות מקומיות תובעים יותר סמכויות פוליטיות כדי להתמודד איתם.²⁴ גם כאן, ניכר כי הקרבה של השלטונות המקומיים לתושביהם ומידת ההשפעה הגבוהה שיש להם על חיי היומיום מאפשרת להם לפעול באופן יעיל יותר, ויש שיגידו שגם באופן דמוקרטי ושקוף יותר.²⁵ הפילוסוף הפוליטי בנג'מין בארבר מרחיק לכת וטוען כי בשל כך ערים, ולא מדינות, הן שצריכות לשלוט בעולם, אבל זו נחשבת טענה מאוד רדיקלית שחוקרים רבים לא מקבלים.²⁶ בכל אופן, ניכר כי בעשורים האחרונים השלטונות המקומיים מקבלים משמעות חדשה כשהם ממלאים תפקידים חדשים בסדר הגלובלי, שכן הם נחשבים כיום לסוכני זכויות, חובות וסמכויות בינלאומיות; מושא לרגולציה בינלאומית; בעלי יכולת לאכוף תקנים בינלאומיים ולהתוות נורמות בינלאומיות באמצעות היקשרות ברשתות גלובליות.²⁷

¹⁸ חשוב לציין שלצד יכולות כלכליות, ישנם גם מרכיבים אחרים שמשפיעים על מנפי ההשפעה שיש לשלטון המקומי על זה המרכזי, כמו למשל הון סימבולי (למשל ירושלים), מיקום גיאוגרפי אסטרטגי ואף דפוסי הצבעה.

¹⁹ Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo* (2nd ed.). Princeton University Press, 2001.

²⁰ Globalization and World Cities Research Network (GaWC), Loughborough University, 2020, <https://www.lboro.ac.uk/microsites/geography/gawc/world2020t.html>.

²¹ Barak and Mualam, "How Do Cities Foster Autonomous Planning Practices".

²² Simon Curtis and Michele Acuto, "The Foreign Policy of Cities," *The RUSI Journal* 163 (6), 2018: 8–17, <https://doi.org/10.1080/03071847.2018.1562014>.

²³ J. Melissen and R. Van der Pluijm, "City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics," The Hague: Clingendael – The Netherlands Institute of International Relations, 2007.

²⁴ Kirstin Ljungkvist, "The Global City: From Strategic Site to Global Actor", in Simon Curtis (ed.), *The Power of Cities in International Relations*. New York: Routledge, 2014: 32–56.

²⁵ David J. Gordon and Kristin Ljungkvist, "Theorizing the Globally Engaged City in World Politics," *European Journal of International Relations* 28 (1), 2022: 58–82, <https://doi.org/10.1177/13540661211064449>.

בהקשר זה חשוב להדגיש שלצד הפוטנציאל של ערים להיות דמוקרטיות יותר, חוקרים מצביעים גם על העבודה שערים הן לא דווקא דמוקרטיות ויכולות גם להיות מאוד לא דמוקרטיות, ראו למשל:

Mark Purcell, "Urban Democracy and the Local Trap," *Urban Studies* 43 (11), 2006: 1921–41.

²⁶ Benjamin R. Barber, *If Mayors Ruled the World: Rising Cities, Declining Nation States*, Yale University Press, 2013; Robert A. Beauregard, *Cities in the Urban Age: A Dissent*, Chicago: University of Chicago Press, 2018.

²⁷ Yishai Blank, "Localism in the New Global Legal Order," *Harvard International Law Journal* 47:(1), 2006: 263–281.

בעוד שכבר מאמצע שנות ה-50 ערים נקשרו אחת לשנייה בבריתות של ערים תאומות, חוקרים מתייחסים לחיבורים הללו כדור הראשון של הדיפלומטיה העירונית, שבא לידי ביטוי בחיבורים תרבותיים וסמליים בלבד. אולם, מסביבות שנות ה-90 ואילך החל להתפתח הדור השני של הדיפלומטיה העירונית שבא לידי ביטוי ברשתות עירוניות חוצות גבולות ששואפות לקדם מטרות מעשיות ופוליטיות יותר.²⁸ למשל, רשת בולטת ומובילה, ובין הראשונות שקמו, היא ה-UCLG (United Cities and Local Governments) שמהווה ארגון גג לערים ורשויות מקומיות, ודואגת לייצג ולהגן על האינטרסים המקומיים שלהן בזירה העולמית. רשתות עירוניות עוסקות בסוגיות גלובליות לרבות סביבה, עוני, אנרגיה, שלום, מגדר, בריאות ועוד, וכיום פועלות כבר למעלה מ-200 רשתות עירוניות בעולם.²⁹ הרשתות מאפשרות לחברותיהן לשתף מידע, ללמוד אחד מהשנייה ולעודד ולקדם עשייה בתחומים שונים שלא זוכים להתייחסות מספקת מצד המדינה, ובשל כך נתפסות על ידי הזירה הבינלאומית, לרבות ארגונים כמו האו"ם, כסוכנות של פרויקטים גלובליים וכיזמות נורמטיביות, שחולקות "חשיבה גלובלית" זהה.³⁰ התחום הסביבתי והאקלימי, עליו יורחב בפסקאות הבאות, נחשב לתחום הבולט ביותר שמקודם על ידי אותן רשתות עירוניות, נוכח ההבנה הגוברת בזירה הבינלאומית שלערים תפקיד מפתח בסוגיות אלו.

ציר 2: העיסוק הגובר של ערים בסביבה ואקלים

בעוד שבמשך שנים נתפסו ערים כגורם האחראי למשבר הסביבתי והאקלימי, בשלושת העשורים האחרונים השתרשה ההבנה שהן עשויות לתרום לתיקון העוולות. בכל הנוגע לממשל סביבתי ופעולות אקלים, רשויות מקומיות מוגדרות היום כשחקניות מרכזיות על ידי הזירה הגלובלית.³¹ היה זה דו"ח ברונדטלנד (Brundtland report),³² שפרסם האו"ם בשנת 1987, שהפך את הערים לזירת מפתח לפיתוח בר-קיימא. פרק שלם בדו"ח שהוקדש לערים בלבד הציע שכדי להפוך רשויות מקומיות לסוכנות של פיתוח בר-קיימא, יש לשפר את יכולותיהן הפוליטיות, המוסדיות והפיננסיות.³³ הדו"ח הכין את הקרקע לאג'נדה³⁴, 21 שהוצגה בוועידת "כדור הארץ" ב-1992 בריו דה-ז'נרו שבברזיל, אשר קראה, בין היתר, לרשויות המקומיות לקחת חלק פעיל, ולעצב תכנית מקומית לפיתוח בר-קיימא (Local Agenda 21), המבוססת על דיאלוג של הרשויות המקומיות עם אזרחיהן ועם המפעלים שבתחומן. מה שעמד מאחורי קריאה זו הייתה האמונה שהשלטון המקומי, כרמת השלטון הקרובה ביותר לתושבים, חיוני ביותר בחינוך ובגיוס הציבור לקידום פיתוח בר-קיימא.³⁵

²⁸ Anna Kosovac, Kris Hartley, Michele Acuto, and Darcy Gunning, "City Leaders Go Abroad: A Survey of City Diplomacy in 47 Cities," *Urban Policy and Research* 39 (2), 2021: 127–42, <https://doi.org/10.1080/0811146.2021.1886071>.

²⁹ Acuto, "Give Cities a Seat at the Top Table," *Nature* 537 (7622), 2016: 611–13, <https://doi.org/10.1038/537611a>.

³⁰ Noah J. Toly, "Transnational Municipal Networks in Climate Politics: From Global Governance to Global Politics," *Globalizations* 5(3), 2008: 341–356; Sofie Bouteligier, "A Networked Urban World: Empowering Cities to Tackle Environmental Challenges," in Curtis Simon (ed) *The power of cities in international relations*. Routledge, New York, 2014: 57–68; Kirstin Ljungkvist, "The Global City: From Strategic Site to Global Actor," in Simon Curtis (ed.), *The Power of Cities in International Relations*. New York: Routledge, 2014: 32–56.

³¹ Bouteligier, "A Networked Urban World: Empowering Cities to Tackle Environmental Challenges," 2014; Harriet Bulkeley, "Climate Changed Urban Futures: Environmental Politics in the Anthropocene City," *Environmental Politics* 30 (1–2), 2021: 266–84; Nir Barak, "Civic Ecologism: Environmental Politics in Cities," *Ethics, Policy & Environment* 23 (1), 2020: 53–69; Benjamin R. Barber, *Cool Cities: Urban Sovereignty and the Fix for Global Warming*, Yale University Press, 2017.

³² דו"ח ברונדטלנד על שם ראש ממשלת נורווגיה לשעבר, מכונה גם "עתידינו המשותף" (Our Common Future) היווה המשך לוועידת שטוקהולם (1972) ששילבה סוגיות סביבתיות עם תחום הפיתוח הפוליטי הפורמלי. דו"ח ברונדטלנד היה זה שהגדיר לראשונה את המונח פיתוח בר קיימא.

³³ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press, 1987: chapter 9.

³⁴ אג'נדה 21 היא תוכנית פעולה של האו"ם בנוגע לפיתוח בר קיימא.

במהלך שנות ה-90 ואילך גברה ההבנה בקרב השלטונות המקומיים שמדינות אינן מצליחות להפנות את מלוא תשומת הלב לאתגרים הסביבתיים והאקלימיים, וזאת, לצד ההבנה שהמדינות גם אינן מחזיקות עוד במונופול על קביעת המדיניות.³⁶ כמו כן, במהלך העשור הראשון של שנות ה-2000, הכריז ארגון UN-HABITAT,³⁷ שלראשונה מרבית אוכלוסיית העולם מתגוררת באזורים אורבניים, ומכאן שעתידי של המין האנושי קשור בעיר. מציאות זו חיזקה אפילו יותר את ההבנה שערים ורשויות מקומיות מחויבות בתכנון וממשל חכמים יותר.³⁸ ערים נחשבות למרחבים המיושבים הצפופים ביותר ולכן בהקשרי סביבה ואקלים נדרשות לגבש תוכניות חוסן כדי להבטיח את ביטחון תושביהן. כיוון שערים ברחבי העולם מתמודדות עם אתגרים דומים, הן החלו להתחבר ברשתות עירוניות חוצות גבולות סביב סוגיות סביבתיות ואקלימיות, כמו למשל ICLEI (המועצה הבינלאומית ליוזמות סביבתיות מקומיות), C40, 100 Resilient Cities ו-Global Covenant of Mayors for Climate and Energy.³⁹ רשתות אלו, כאמור, מאפשרות לרשויות המקומיות לשתף פעולה ברמה הגלובלית, לרוב עם דרגה גבוהה יותר של גמישות בהשוואה למאמצים דומים שנעשו על ידי ממשלות לאומיות.⁴⁰

האפקטיביות, יכולת שיתוף הפעולה והאוטונומיה של רשתות עירוניות מול מדינות לאום גדלות ללא הרף, ובשנים האחרונות הן הפכו למקום מרכזי לטיפול בסוגיות סביבתיות ואקלימיות. בישראל למשל חברה ירושלים ב-ICLEI ות"א ב-C40, רשתות שבשתיהן חברות גם ערים שכנות באזור כמו למשל עמאן, דובאי וג'דה. הרשתות הללו מאפשרות לימוד עמיתים ומהוות מקור מידע לערים החברות. כמו כן, בתמורה לחברות באותן רשתות יוקרתיות, מתחייבות החברות לעמוד בלוחות זמנים שהן מציבות בקידום פרויקטים שונים. כך למשל היה עם תוכניות האקלים העירוניות של רשת ה-C40, שחייבה את חברותיה ואף סייעה להן בגיבוש תוכניות עירוניות להתמודדות עם משבר האקלים במסגרת "דד-ליין 2020" עליו הכריזה הרשת לאחר ועידת פריז ב-2016.⁴¹ העובדה שת"א עמדה ביעד והציגה תכנית אקלים עירונית ב-2020, אפשרה לה גם לסייע לערים ישראליות, שלא חברות ברשתות גלובליות, לגבש תוכניות אקלים עצמאיות משלהן על בסיס הידע שהיא צברה.

ציר 3: פיתוח שלום סביבתי

לצד המגמה של פתיחת השיח הסביבתי לרשויות המקומיות על ידי הזירה הבינלאומית במהלך שנות ה-90, אנו עדים למגמה נוספת שהתפתחה במתיחות מסוימת עם הראשונה, והיא "הביטחוניזציה" של השיח הסביבתי. על מנת להפוך את הנושא לבעל עניין לאומי, ניתן לו נופך ביטחוני והושם דגש על הסכנות הביטחוניות והסכסוכים שעלולים להתפתח סביב משאבים נוכח משברים סביבתיים.⁴²

³⁵ Agenda 21, Programme of action for sustainable development, Rio Declaration on Environment and Development, statement of forest principles: the final text of agreements negotiated by Governments at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro, Brazil, 1992, <https://digitallibrary.un.org/record/170126?ln=en> (chapter 28).

³⁶ Harriet Bulkeley, Anna Davies, Bob Evans, David Gibbs, Kristine Kern, and Kate Theobald, "Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe," *Journal of Environmental Policy & Planning* 5 (3), 2003: 235–54, <https://doi.org/10.1080/1523908032000154179>.

³⁷ תוכנית האו"ם ליישובים אנושיים ופיתוח עירוני בר קיימא.

³⁸ Ljungkvist, "The Global City: From Strategic Site to Global Actor," 2014.

³⁹ ICLEI: <https://www.iclei.org/>; C40: <https://www.c40.org/cities>; 100 Resilient Cities: <https://resilientcitiesnetwork.org/>; Global Covenant of Mayors for Climate and Energy: <https://www.globalcovenantofmayors.org/>.

⁴⁰ Bouteligier, "A Networked Urban World: Empowering Cities to Tackle Environmental Challenges," 2014; Bulkeley et. al., "Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe," 2003.

⁴¹ C40knowledgehub, The C40 Guide to Climate Action Planning,

<https://resourcecentre.c40.org/resources/deadline-2020#:~:text=Deadline%202020%20identifies%20C40%20cities,tCO2e%20per%20capita%20by%202030>.

⁴² שתי המגמות נמצאות במתיחות אחת עם השנייה כיוון שהביטחוניזציה של השיח הפכה את הסוגיות הסביבתיות מעניין של "פוליטיקה נמוכה", לעניין של "פוליטיקה גבוהה" ולמעשה הביאו להשתלטות מדינות הלאום על השיח הסביבתי באופן שלא אפשר לרשויות המקומיות לקחת בו חלק. להרחבה ראו: Michele Acuto, *Global Cities, Governance, and Diplomacy: The Urban Link*, Routledge: Abingdon, 2013, 28.

האסטרטגיה הזו סייעה להכניס את הנושא למרכז השיח הציבורי, והשיח על המשמעויות הביטחוניות של המשברים הסביבתיים צבר תאוצה בשלהי שנות ה-90.⁴³ עם זאת, עד מהרה החלו חוקרים לבחון גם את ההזדמנויות שבסכנות הסביבתיות, והשיח הביטחוני הוחלף בתחילת שנות ה-2000 בשיח על שלום. חוקרים, למעשה, ביקשו להפוך את הנחת היסוד של היעדר ביטחון סביבתי על ראשה, ובמקום לשאול האם הידרדרות סביבתית יכולה לעורר עימותים אלימים בין קבוצות, החליטו לבחון האם שיתופי פעולה סביבתיים יכולים לחולל צורה חדשה של בניית שלום.⁴⁴ באופן הזה, פיתוח שלום סביבתי הוצג כתהליך של חשיבה מחוץ לקופסה, ואמצעי ליצירת יחסים באזורי מתיחות מתוך הנחה שפיתוח שלום סביבתי עשוי להיות מכשיר שימושי לבניית שלום שביכולתו להסיר מקורות של חוסר ביטחון, שרובם פוליטיים, כלכליים וחברתיים ולא רק אקולוגיים צרים.⁴⁵

בניית שלום סביבתי בדרך כלל מתנהלת מטבעה בצורה של "שיתוף פעולה קרוב" ברמה האזורית, בין ישויות שחולקות גבולות גיאוגרפיים נוכח התלות האקולוגית ההדדית שלהן. באזורנו, למשל, ניתן להצביע על ארגון אקופיס מזרח תיכון, שמתחילת שנות ה-90 יוזם ומפתח שיתופי פעולה סביבתיים בין ישראל, ירדן והרשות הפלסטינית.⁴⁶ עם זאת, נוכח המודעות הגוברת בעולם למשבר האקלים והשלכותיו, מתפתח לאחרונה באזורנו שיח על היכולות לעשות שימוש בשיתופי פעולה סביבתיים ואקלימיים ככלי להעמקת קשרים דיפלומטיים, גם במתכונת של "שיתוף פעולה רחוק" יותר. כך למשל אנו עדים לשיח גובר שנשמע מפי גורמים פורמליים ובלתי-פורמליים גם יחד, שמעודד שיתופי פעולה סביבתי בין ישראל, מדינות המפרץ ומרוקו, ככלי נוסף להעמקה ו/או כינון היחסים הדיפלומטיים בין המדינות.⁴⁷

חוקרי שלום סביבתי טוענים שהעיסוק בתחום השתנה והתפתח רבות בשני העשורים האחרונים. את המחקרים הראשוניים בנושא מתחילת שנות ה-2000, הם נוטים להחשיב כגל ראשון של מחקר על שלום סביבתי, שהתאפיין בעיקר בבחינת ההיתכנות של שיתופי פעולה סביבתיים בין מדינות. גל שני של שלום סביבתי, הם טוענים, החל להתגבש ב-2009 בתגובה להקמת הוועדה לבניית השלום של האו"ם ב-2005,⁴⁸ ובתגובה להתייחסות גוברת של גופי האו"ם לתפקיד המשמעותי שהסביבה יכולה למלא ביצירת חיבורים לאחר מצבי סכסוך, גל שהתאפיין בעיקר בבחינת תפקידם של גורמים תת-מדינתיים בהקשרים של סכסוכים פנימיים ומלחמות אזרחים.⁴⁹ בשנים האחרונות אנו עדים להתגבשותו של גל שלישי של מחקר, שמתאפיין, בין היתר, במתן תשומת לב לגישות של בניית שלום סביבתי "מלמטה למעלה" (Bottom-Up). כלומר, בעוד שהגלים הקודמים התייחסו לתפקיד של מדינות ושל

⁴³ See for example 1990's publications by Thomas Homer-Dixon, Wenche Iren Hauge, Tanja Ellingsen and Geoffrey D. Dabelko.

⁴⁴ Ken Conca, "The Case for Environmental peacemaking," in Ken Conca and Geoffrey D. Danelko (eds.), *Environmental Peacemaking*, Washington: Woodrow Wilson center press, 2002.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ לאתר הארגון: <https://ecopeaceme.org/he/home-he/>

⁴⁷ דוגמה לשיח פורמלי בנושא היא עבודתו של פורום האקלים של הנשיא שגובש לפני כשנה ואשר אחד מאשכולותיו עוסק בהתוויית שיתופי פעולה סביבתיים עם מדינות קרובות ורחוקות יותר במזרח התיכון. כמו כן, שליח האקלים במשרד החוץ, מר גדעון בכר, כותב על כך לא מעט, ראו למשל: גדעון בכר, "ישראל זירת שינוי האקלים הבינלאומית - עניין של ביטחון לאומי," בתוך קובי מיכאל, אלון טל, גליה לינדנשטראוס, שירה בוקצ'ין פלס, דב חנין וויקטור וייס (עורכים), [סביבה, אקלים וביטחון לאומי: חזית חדשה לישראל](#), המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2021: 67-77. כמו כן, גם בצה"ל מקיימים חשיבה בנושאים אלו באגף אסטרטגיה ואגף התכנון.

Dan Rabinowitz, The Power of Deserts: Climate Change, the Middle East, and the Promise of a Post-Oil Era, Stanford University Press, 2020; Kim Noach and Yoel Guzansky, "The Saudi Drive to Lead the Green Revolution in the Middle East," *INSS Insight* 1486, 2022; Moshe Terdiman, Ofir Winter et al, "From Tel Aviv to Sharm el-Sheikh: Obstacles and Keys to Environmental Peacebuilding between Israel and Egypt," *Strategic Assessment* 25 (3), 2022.

⁴⁸ The UN Peacebuilding Commission (PBC).

⁴⁹ Tobias Ide, Carl Bruch, Alexander Carius, Ken Conca, Geoffrey D Dabelko, Richard Matthew and Erika Weinthal, "The Past and Future(s) of Environmental Peacebuilding," *International Affairs*, 97(1), 2021: 1-16, <https://doi.org/10.1093/ia/iiaa177>.

הקהילה הבינלאומית בעידוד שיתופי פעולה סביבתיים, השיח המחקרי היום מתייחס למקומן של קהילות מקומיות בכינון שיתופי פעולה סביבתיים, שיח שבמידה רבה מבוסס על הטענות של אלינור אוסטרם (Elinor Ostrom) על יכולתן של קהילות מקומיות לנהל יחדיו משאבים משותפים (Common pool resources – CPR's).⁵⁰ אוסטרם הראתה במחקרה שאוטונומיה של קהילות בניהול משאבי הטבע שלהן מתגלה כיעילה ומקיימת ברוב המקרים. לדבריה, כאשר אנשים ברמת הקהילה פועלים באופן תלוי והדדי, הם נוטים לתקשר היטב ולשתף פעולה באופן שמוביל לתוצאות טובות יותר.⁵¹ מדובר בשינוי מעניין מאוד, שיכול אולי לפתוח צוהר לשחקנים חדשים.

3. חיבור הצירים: דוגמאות מהעולם ומהאזור

הגל השלישי של המחקר על השלום הסביבתי מתמקד בתפקידן של קהילות מקומיות בכינון שיתופי פעולה סביבתיים. זוהי נקודת הכניסה לדיון במקומן של רשויות מקומיות בפעילות כזו, במיוחד נוכח האוטונומיה הגוברת של ערים בעיסוקים פוליטיים ודיפלומטיים, וכן לאור העובדה שערים רבות לוקחות על עצמן אחריות גוברת על פעילויות סביבתיות ואקלימיות.

לפני שנדון בהיתכנות לחבר את שלושת הצירים, ובהזדמנויות של רשויות מקומיות בישראל ובאזור לקדם שיתוף פעולה סביבתי מוכוון לכינון שלום ו/או חיזוק היחסים הדיפלומטיים, רצוי להתעכב, ולו בקצרה, על הצגת התנסויות מהעבר לשילוב ביניהם. יש להדגיש כי הדוגמאות הבאות אינן מציגות באופן מובהק את חיבור כל הצירים: ראשית, לא כל הדוגמאות מציגות שיתוף פעולה חוצה גבולות – חלק מהדוגמאות מתייחסות לשיתוף פעולה לעידוד דו-קיום וחיים משותפים בין אוכלוסיות משוסעות בתוך המדינה – אבל התעמקות בהן חשובה שכן ניתן ללמוד ששלום סביבתי מקומי הוא כלי מיטיב גם במקרים של סכסוכים פנימיים;⁵² שנית בחלק מהיזמות, כפי שקורה לעיתים רבות במסגרת תהליכי בניית שלום סביבתי, לא בהכרח ניכרת כוונה לשיתוף פעולה מוכוון שלום, שכן המניעים שעומדים מאחורי חלק משיתופי הפעולה הם לעיתים פרגמטיים, מוכוונים מציאת פתרונות לבעיות משותפות וחלקם אף חינוכיים, באופן כזה שצמיחת השלום ו/או ההתקרבות בין שני הצדדים הן תוצאות משנה; כמו כן, בדוגמה הראשונה, ובשלוש הדוגמאות האחרונות, נעדר כמעט לגמרי הציר הסביבתי, או שהוא ישנו אולם הוא אינו מהווה את העיקר. עם זאת, הדוגמאות האלו הן הוכחה שחיבור הצירים בהחלט יכול להיות ישים באם רשויות מקומיות ישאפו לעשות זאת, וניתן ללמוד מהצלחותיהן וכישלונותיהן.

1. שיתופי פעולה בין ניקוסיה היוונית והתורכית

לעיונות בין החלק הצפוני-תורכי לבין החלק הדרומי-יווני של קפריסין היסטוריה ארוכה, שראשיתה מתחילת השלטון העות'מאני באי במחצית השנייה של המאה ה-17. כבר למעלה מ-450 שנים שיטנו סכסוך בין שתי הקבוצות, וקפריסין מזה עשורים זוכה לכינוי המפוקפק "בית הקברות של הדיפלומטים" נוכח הכישלונות החוזרים ונשנים של המגעים הדיפלומטיים וניסיונות התיווך השונים. ניקוסיה נחשבת לעיר הבירה של שתי הישויות, ומאז שנת 1974, לאחר השתלטות הצבא התורכי על למעלה מ-37 אחוזים מהאי, קיים במרכז אזור חיץ, המכונה הקו הירוק, שמצוי בשליטה של כוחות שמירת שלום של האו"ם. במשך עשרות שנים הגבול היה חסום למעבר ובין האוכלוסיות התורכית והיוונית של העיר כמעט ולא היה כל מגע, עד שהחל משנת 2003 מספר מעברים לאורך אזור החיץ נפתחו, ותושבים

⁵⁰ Ibid; Richard A. Matthew and Tobias Ide, "[The Third Wave of Environmental Peacebuilding](#)," *Wilson Center: The New Security Beat*, 2021, Accessed November 21, 2022.

⁵¹ Elinor Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

⁵² בהקשר זה חשוב להדגיש שאין כוונתי לייצר סימטריה בין סכסוכים שבין אוכלוסיות בתוך המדינה, או באותה העיר, לבין סכסוכים ו/או יחסים קרים בין ישויות ריבוניות או אוטונומיות. בנוסף, ראוי לציין שהמחקר בנוגע לבניית שלום בתוך ערים משוסעות התפתח רבות בשנים האחרונות, ומציג מסקנות מעניינות ובהכרח שונות, ראו למשל:

Lior Lehrs, Noam Brenner, Nufar Avni, and Dan Miodownik, "Seeing Peace like a City: Local Visions and Diplomatic Proposals for Future Solutions," *Peacebuilding*, June 5, 2023: 1–21;

נועם ברנר ונופר אבני, בניית שלום בירושלים: התשתיות העירוניות כתשתית לשלום? פוליטיקה 33, 2023: 185-211.
רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

משני הצדדים החלו להיחשף אלו לאלו. עם השנים, אפשרו המעברים הללו קידום יוזמות אזרחיות משותפות, מה שהביא לקירוב בין התושבים, אף על פי שבאופן רשמי, הסכסוך עדיין קיים. בהקשר של הדיון הנוכחי, מעניין לראות שעוד לפני שהמעבר האזרחי התאפשר, ראשי העיר של שני הצדדים – Lellos Demetriades היווני, ו-Mustafa Akinci התורכי – קידמו באופן עצמאי כבר בשלהי שנות ה-70 ולאורך שנות ה-80 שיתופי פעולה בנושאים אותם הגדירו "טכניים" ולא "פוליטיים" בשאיפה לשקם ולשפר יחד את מצבה הפיזי של העיר שנפגעה קשות במהלך שנים של לחימה.⁵³ מבין הפרויקטים הבולטים והחשובים היה שיקום מערכת הביוב של ניקוסיה (פרויקט לו היבטים סביבתיים, גם אם הסביבה לא נתפסה אז כליבת העניין), ושדרוג תכנית המתאר של ניקוסיה (The Nicosia Master Plan) שנעשו בתמיכת הבנק העולמי וה-UNDP.⁵⁴ הפרויקט הראשון (1978-1980) שאף לסיים את העבודה על מערכת הביוב, שנקטעה בשנת 1974, ולתקן כשלים שנוצרו בה נוכח שנים של הזנחה ושינויים דמוגרפיים שהתרחשו לאור חילופי אוכלוסיות באי, שגרמו לצפיפות בניקוסיה ולעומסים על מערכת הביוב. הצלחתו של פרויקט זה סללה את הדרך לפרויקט השני (1979-1986) ששאף להחיות את העיר, ולפתח כלכלית, חברתית ותרבותית את המרכז ההיסטורי שלה. שני ראשי הערים נהגו להיפגש תדיר באזור החיץ ולקדם את שתי התוכניות באופן שיתאימו גם לאפשרות של איחוד ניקוסיה בעתיד, וגם לאפשרות שתישאר מפולגת, מתוך אמונה, כפי שביטא זאת ראש העיר התורכי "שכל עוד הפוליטיקה נשארת בחוץ, אין סיבה לא להסכים על בעיותיה של העיר".⁵⁵ ההצלחה של שתי התוכניות הללו הוכיחה שלמרות הפילוג, ניתן לגשר על המחלוקות באמצעות עבודה משותפת.⁵⁶

2. פרויקט "חכמים באנרגיה"

פרויקט "חכמים באנרגיה" היה פרויקט להתייעלות אנרגטית של הערים כפר סבא והערים טירה, כפר קאסם, קלנסווה, ג'לג'וליה וכפר ברא, בשיתוף עם איגוד ערים לאיכות סביבה משולש דרומי,⁵⁷ ובתמיכת האיחוד האירופי. הפרויקט שאף לחנך תלמידי בית ספר יהודים וערבים באזור לחסוך בחשמל ולצמצם בפליטות גזי חממה על ידי הטמעת מערכות לניהול אנרגיה בבתי ספר ועל ידי קיום למידה משותפת בין התלמידים. כמו כן, הרשויות עבדו יחד לגיבוש מדיניות לצמצום צריכת חשמל והפחתת פליטות גזי חממה. הפרויקט החל ב-2015, ומומן על ידי האיחוד האירופי לתקופה של שלוש שנים, עד 2018.⁵⁸ לפרויקט היו יעדים ברורים ותוכנית עבודה סדורה, שאפשרו להגיע לתוצאות טובות. תחילה הצטרפו לפרויקט תשעה בתי ספר מכפר סבא ועוד תשעה מרשויות המשולש הדרומי (כולל יסודי, חטיבה ותיכון) ולאחר חצי שנה התרחב הפרויקט בכפר סבא לכלל בתי הספר היסודיים (22 סך הכל). הסכם המימון עם האיחוד האירופי הסתיים ב-2018 ולאחר מכן המשיך הפרויקט במשך שנה נוספת במתכונת מעט שונה. למרות שפסק, ניכר שהוא סלל דרך לפרויקט יהודי-ערבי חדש בין כפר סבא וערי המשולש הדרומי, לבניית גגות ירוקים במבני ציבור, במימון USAid ומרכז פרס לשלום.⁵⁹

3. שיתופי פעולה מתמשכים בין מועצה אזורית תמר ומועצה אזורית ע'ור סאפי (Ghor Al-Safi) בירדן

מועצה אזורית תמר השוכנת מדרום לים-המלח מאגדת שישה ישובים בנגב. ב-2006 ארגון אקופיס עניין את המועצה בפעילויות מים ושכנות טובה עם הירדנים. תחילה הוועדה להגנת הסביבה של המועצה תמכה בהשתתפות של תושבים מהאזור בפעילויות, אך הדגישה כי השתתפות צריכה להיות

⁵³Marik Shtern, Sertac Sonan, and Ourania Papasozomenou, "City Profile: Nicosia," *Cities* 130, 2022.

⁵⁴שם. ראו עוד על תכנית שיקום מערכת הביוב באתר של UNDP: <https://www.undp.org/cyprus/projects/new-nicosia-wastewater-treatment-plant>.

⁵⁵במקור: "When politics are not involved, there's no reason why we shouldn't agree about the city's problem," בתוך: Shtern, Sonan, and Papasozomeno, "City Profile: Nicosia," 2022: 4.

⁵⁶שם.

⁵⁷איגוד שנוסד בשנת 1995 במטרה להגביר את המודעות לסביבה ושמירת הטבע בקרב ערי המשולש הדרומי: טירה, קלנסווה, כפר קאסם, ג'לג'וליה וכפר ברא.

⁵⁸אודות פרויקט חכמים באנרגיה, מתוך אתר עריית כפר סבא.

⁵⁹בהתבסס על שיחה עם גב' שלומית קיטרו, מנהלת מחלקת קיימות והיערכות עירונית לשינויי אקלים, עריית כפר סבא, 8 במרץ, 2023.

עצמאית ולא מטעם המועצה.⁶⁰ עם זאת, מטרד זבובים שמקורו בירדן דחף את חברי המועצה לחפש דרך משותפת לטיפול בבעיה מול חקלאים בירדן, ובשנת 2010 נסעו לראשונה חברי הוועדה לביקור בירדן, ומשלחת ירדנית ביקרה במועצה. המשלחות החליטו על הצורך לשיתוף פעולה סביב מטרד הזבובים וסביב התייעלות חקלאית.⁶¹ ב-2011 התקיים בעין גדי כנס בינלאומי בנושא שיתופי פעולה במים, ביוב וסביבה ובמהלכו נוצר פורום בחסות אוניברסיטת אוקספורד שמשלב חוקרים ישראלים, ירדנים ופלסטינים.⁶² ב-2013, יזמה מועצה אזורית תמר יחד עם אקופיס להקים בצד הירדני את פרויקט "משק מודל" המשותף שיאפשר לחקלאים משני הצדדים ללמוד זה מזה, ובעקיפין גם לדחוף ללימוד שיטות חקלאיות שיסייעו למטרד הזבובים - פרויקט שזכה לתמיכת המשרד להגנת הסביבה, משרד החוץ, ואף להבטחה למימון על ידי המשרד לשיתוף פעולה אזורי.⁶³ מזכר הבנות בין שני הצדדים נחתם ב-2014 במועצה אזורית תמר.⁶⁴ בפועל, מועצה אזורית תמר נשאה לבדה בעלויות, לאחר שמסיבות פוליטיות המשרד לשיתוף פעולה אזורי נסוג מתמיכתו הכלכלית במיזם. בקיץ 2016 הגיע לראשונה ראש מועצת ע'ור סאפי לביקור במועצה אזורית תמר כדי לשוחח ולקיים חשיבה משותפת על מצב ים-המלח וירידת מפלס המים, כמו גם לבחון הזדמנויות חדשות לפיתוח האזור.⁶⁵ כיום שיתוף הפעולה בין הצדדים נעצר, ובשנים האחרונות אף נמצא בנסיגה. זאת משלל סיבות, כאשר המרכזיות ביניהן היא הדחתו ב-2018 של ראש המועצה דב ליטבינוף, שהיה גורם מוביל בקידום מערכת היחסים עם המועצה הירדנית.⁶⁶ כמו כן, משבר הקורונה והמתחות שביחסים המדיניים בין ישראל לירדן לא סייעו לקידום היחסים.

4. שיתוף פעולה חקלאי בין מועצה אזורית עמק המעיינות וכפרים חקלאים בירדן

בתכנית האב של מועצה אזורית עמק המעיינות משנת 2009 נכתב לא מעט על רצון לעודד דו-קיום ויחסים חוצי גבולות עם ירדן, ועל הפוטנציאל הטמון בכך.⁶⁷ ואכן, בעשור וקצת האחרונים, ובעיקר נוכח דחיפה של ראש המועצה יורם קרין, שנמצא בתפקיד מאז 2009, מקיימת המועצה קשרים עם גורמים ירדנים. מכל היוזמות שהחלו ופסקו בשנים האחרונות, שיתופי הפעולה החקלאים-סביבתיים הם היציבים והממושכים ביותר, ונכון לכתבת שורות אלו עדיין קורמים עור וגידים. את שיתופי הפעולה הללו מובילה חוות עדן שמהווה מרכז למחקר ופיתוח חקלאי של מועצת עמק המעיינות. חשוב לציין כי הגורם המתאם בצד הירדני, ומי שלמעשה פנה מלכתחילה למועצה בבקשה לקיים שיתופי פעולה, הינו גנרל בדימוס מנסור אבו ראשיד (Mansour Abu Rashid) ולא מועצות אזוריות או ראשי כפרים בירדן. גנרל מנסור נחשב מקורב למשפחת המלוכה הירדנית ומזה שנים עומד במרכז עמאן לשלום ופיתוח (Amman Centre for Peace and Development), ומנהל קשרים ענפים עם גורמים שונים בישראל. כיום מקדמת מועצת עמק המעיינות יחד עם גנרל מנסור שיתופי פעולה סביב שלושה נושאים: הראשון, שיתוף פעולה להתמודדות עם נזקי חדקונית הדקל האדומה, זן של חיפושית שפוגע בעצי הדקל ובשל כך בגידולי התמרים של חקלאים ישראלים וירדנים כאחד. שיתוף הפעולה סביב סוגיה זו מתקיים בהצלחה כבר כמעט למעלה מעשור, כאשר חוות עדן וגנרל מנסור הקימו ועדה מקצועית של חקלאים ישראלים וירדנים שמוציאה משלחות מחקר לישראל ולירדן ומחליפה מידע על בסיס שבועי. הנושא השני סביבו מתקיים שיתוף פעולה בשנתיים האחרונות הוא מים, כאשר חקלאים ישראלים מלמדים חקלאים ירדנים שיטות השקיה יעילות, לרבות התאמת איכות מים לסוגי גידול שונים. נושא שלישי לשיתוף פעולה הוא חינוך חקלאי לתלמידי בתי ספר ישראלים וירדנים. לפני חמש שנים הגיעה משלחת של תלמידים ירדנים למועצה אזורית עמק המעיינות ונפגשה עם תלמידי המועצה. מאז היו ניסיונות

⁶⁰ פרוטוקול הוועדה להגנת הסביבה של המועצה האזורית תמר, ישיבת ועדה מס' 2/06, מתאריך 27 ביוני 2006.

⁶¹ פרוטוקול הוועדה להגנת הסביבה של המועצה האזורית תמר, מתאריך 7 באוקטובר 2010.

⁶² פרוטוקול הוועדה להגנת הסביבה של המועצה האזורית תמר, מתאריך 22 בספטמבר 2011.

⁶³ פרוטוקול הוועדה להגנת הסביבה של המועצה האזורית תמר, היסטוריה של פעילות הוועדה 2004-2014.

⁶⁴ Ecopeace Middle East, [News & Current Affairs](#), June 25, 2014.

⁶⁵ ישראל פרי, "חזון השלום: שיתוף פ בין ראשי מועצות בירדן ובישראל", קול חי, יולי 2016.

⁶⁶ בהתבסס על שיחה עם מר נרי אראלי, יו"ר הוועדה להגנת הסביבה, מועצה אזורית תמר, 26.3.2023.

⁶⁷ תכנית אב לעמק המעיינות, מרץ 2009. ראו למשל עמודים 75-79.

להמשיך את הקשר, אולם מסיבות ביטחוניות לא אישר משרד החינוך הישראלי נסיעה של תלמידים ישראלים לירדן. ניכר כי בשל התלות במשרד ממשלתי סביב נושא זה, הסיפור של חינוך חקלאי לתלמידים ירדנים וישראלים הוכיח עצמו כפחות מוצלח ביחס לשני שיתופי הפעולה האחרים.⁶⁸

הדוגמאות הבאות הן של יוזמות שצלחו באופן חלקי או לא צלחו כלל, ושהציר הסביבתי איננו בהכרח קיים, או לפחות איננו מהווה את העיקר. עם זאת, מדובר ביוזמות מקומיות שבאופן מובהק שמו לעצמן מטרה לקדם יחסי שכנות ושותפות, ומאפשרות לחלץ תובנות נוספות ביחס לאפשרות לחבר בין השלטון המקומי, הדאגה לסביבה וקידום השלום:

5. מודל גלבו-ג'נין

החל משלהי שנות ה-90 התקיימו מגעים בין מועצה אזורית גלבו, שבשטחה מספר קיבוצים, מושבים ויישובים ערבים, לבין העיר ג'נין שברשות הפלסטינית. מערכת היחסים שהתפתחה נשענה על הקשרים האישיים בין ראש מועצת גלבו דאז, דני עטר, לבין מושלי ג'נין, תחילה עם זוהיר אל-מנאסרה ולאחר מכן עם מוסא כדורא המנוח, עימו היו היחסים קרובים במיוחד. מי שסייעו רבות בקידום השיח עם ג'נין היה סגן ראש מועצת גלבו לשעבר, עיד סלים, שנחשב לבכיר בחברה הערבית בישראל, והקרן לשיתוף פעולה כלכלי (ECF) שבאותם שנים פיתחה את תפיסתה בנוגע למגעי bottom-up ואסטרטגיית people-to-people, לפיתוח שלום בר-קיימא, בין היתר גם באמצעות קידום שיתופי פעולה ברמה המוניציפלית.⁶⁹ הרקע למגעים בין שני הצדדים הייתה נסיגתו של השלטון המרכזי בימי ממשלת נתניהו הראשונה מהתוכנית להקמת אזור תעשייה בגבול ג'נין שנהגתה בימיה של ממשלת רבין במסגרת שיחות אוסלו.⁷⁰ כדי לבחון כיצד בכל זאת ניתן לקדם שיתופי פעולה שיוכלו להטיב כלכלית עם צד הפלסטיני בתקופה של נסיגה ביחסים ברמה המדינית, ביקש מושל ג'נין להיפגש עם עטר בישראל, בהמלצת ה-ECF. השניים נפגשו בחוות התבלינים שבגלבו וביקשו לבחון יחדיו באם ניתן לפתח מגעים שיטיבו עם שני הצדדים, לרבות עם התושבים הערבים-ישראלים שחיים בכפרים במועצה אזורית גלבו. לדבריו של עטר, התקיים בין השניים חיבור אישי מאוד טוב ויחדיו הם ניסו לחשוב כיצד מנהיגים מקומיים יוכלו לפעול כדי לשנות את המציאות.⁷¹ פגישה זו התניעה מהלך רחב יותר שהתקיים בחסות ה-ECF, שלצד גלבו וג'נין גייסה את עיריית חיפה, מועצה אזורית עמק המעינות ועיריית בית-שאן. בפברואר 1999 חתמו הצדדים על הסכם "שיתוף פעולה צפון" (Cooperation North), בתקווה ליצור מודל של שיתוף פעולה חוצה גבולות, הראשון מסוגו באזור, שיאפשר חיי שכנות בריאים בין תושבי האזור הישראליים-יהודים, הישראליים-ערבים והפלסטינים.⁷² במסגרת התהליך יצאה משלחת משותפת של ראשי מועצות לסיור בגבול גרמניה, צרפת ושווייץ במטרה ללמוד יחדיו ממודל שיתוף הפעולה שהתפתח במשולש הגבולות לאחר מלחמת העולם השנייה.⁷³ התקופה בה התפתחו המגעים הייתה מאתגרת מאוד, שכן זמן קצר לאחר החתימה על ההסכם החלו האינתיפאדה השנייה ומבצע חומת מגן. עם זאת, אפילו בתקופה מאתגרת זו נשמרו היחסים, וראשי המועצות הישראלים אף סייעו בהעברת תרומות של מזון ובגדים לילדים ונשים בג'נין.⁷⁴ לאחר 2005, ביקשו עטר ומושל ג'נין החדש, כדורא, לקדם את המגעים "תוך כמעט התעלמות מהאווירה הכוללת שבין הממשלות", ותוך הבנה "שהמפגש והשיח [בין הצדדים] לא צריך להיות בין מנהיגים בלבד, אלא הוא צריך לחלחל לרמת האזרח הפשוט", לדבריו של עטר.⁷⁵ הקשר האישי החזק שנוצר בין השניים הביא לפיתוח מודל גלבו-ג'נין.

⁶⁸ בהתבסס על שיחה עם מר ציון דקו, מנהל מ"פ חקלאי בחוות עדן, 21 ביוני, 2023.

⁶⁹ Yair Hirschfeld and Sharon Roling, "the Oslo Process and the People-to-People Strategy," in *Development, Community and Conflict*, 43(3), 2000: 23-28; The Society of International Development, London; Sharon Roling, "[Cooperation North: A Model of Cross-Border Partnership](#)," in *Palestine-Israel Journal*, 7(1), 2000.

⁷⁰ Roling, "[Cooperation North: A Model of Cross-Border Partnership](#)".

⁷¹ בהתבסס על שיחה עם מר דני עטר, לשעבר ראש מועצת גלבו, 25 ביוני, 2023.

⁷² Roling, "[Cooperation North: A Model of Cross-Border Partnership](#)".

⁷³ בהתבסס על שיחה עם מר דני עטר, לשעבר ראש מועצת גלבו, 25 ביוני, 2023.

⁷⁴ בהתבסס על התכתבות עם ד"ר יאיר הירשפלד, אחד ממייסדי ה-ECF, 26 ביוני 2023.

⁷⁵ "סיפור מקומי" (עמוד יוטיוב), יוטיוב, ראיון עם ראש מועצת גלבו דאז, דני עטר, על מודל גלבו.

הפרויקט ביקש ליזום ולקדם יוזמות בנושאים שונים בתחום התיירות והסחר,⁷⁶ אך גם בעולמות הסביבה והחקלאות כמו שיקום נחל הקישון, שותפויות לשמירה על מי-תהום והקמת פארק אקולוגי משותף לגלבוץ ולג'נין.⁷⁷ בשנת 2009 שיתופי הפעולה הללו זכו להכרה משר הביטחון דאז, אהוד ברק,⁷⁸ ובהמשך גם קיבלו תמיכה כלכלית מממשלת גרמניה.⁷⁹ עם זאת, בסופו של דבר מרבית היוזמות הללו לא יצאו לפועל נוכח קשיים שהציבו השלטונות הישראליים והפלסטינים. אף על פי כן, מספר שיתופי פעולה חקלאיים כן צלחו, כמו למשל יוזמה יפה של העברת מים משטחי המועצה לחקלאים פלסטינים, בתמורה לגידולי מלפפונים שהועברו למפעל בית השיטה שבתחומי המועצה. מודל גלבוץ-ג'נין התקיים במציאות כמעט בלתי אפשרית, כאשר הממשלות של שני הצדדים הציבו תנאים ומגבלות שהאטו את קידום היוזמות. חוזקתן, אך במידה רבה גם חולשתן המרכזית של המודל, הייתה בהישענותו בעיקר על מערכת היחסים הקרובה והאישית שהתפתחה בין ראשי המועצות. ב-2012 נפטר מושל ג'נין כדורא,⁸⁰ מה שהוביל לירידה באינטנסיביות של היחסים בין גלבוץ וג'נין, ובשנת 2015, לאחר שני עשורים בתפקיד, סיים עטר את תפקידו כראש מועצה, מה שהוביל לקטיעה הסופית של הפרויקטים.⁸¹

6. הברית העירונית לשלום במזרח התיכון (MAP – Municipal Alliance for Peace)

הברית העירונית לשלום במזרח התיכון הייתה יוזמה שקידם המרכז לשלטון מקומי הישראלי ומקבילו הפלסטיני (APLA) עם מעורבות גבוהה של ארגונים בינלאומיים (שגם ישבו בוועד המנהל) ביניהם תכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP), UCLG, איגוד הרשויות המוניציפאליות בהולנד (VNG), פדרציית הערים הקנדיות (FCM), הרשת העירונית האירופאית לשלום במזרח התיכון (שכבר לא קיימת היום) והעיריות של רומא, ברצלונה, אתונה והאג. הברית הוקמה רשמית ב-2005 לאחר שנים של גישושים נוכח התקדמויות ונסיגות בהסכמי השלום בין ישראל לפלסטינים באותה העת. הברית פעלה ממשרד בירושלים שם ישבו נציג פלסטיני וישראלי, אולם ניכר כי לאחר שנים ספורות דעכה ולא הותירה אחריה רשמים משמעותיים.⁸² עם זאת, יש לציין כי בעוד שהברית עצמה כשלה, היא כן שאפה ליצור שיתופי פעולה ממוקדים סביב סוגיות ספציפיות, ביניהן תרבות ונוער, פיתוח כלכלי, ניהול מוניציפלי וסביבה. בשדה הסביבתי חברה MAP לתוכנית LOGO SOUTH ההולנדית (שגם כן אינה קיימת היום) במטרה להתמודד במשותף עם סוגיות סביבתיות. השותפות בין MAP ו-LOGO SOUTH ביקשה לקדם מיזמים להקמת מערכות מידע אזוריות לניהול סביבתי ופיתוחי קהילה משותפים לערים ישראליות ופלסטיניות.⁸³ עם דעיכת הארגון, דעכו גם היוזמות. נראה שהיו מספר סיבות מרכזיות לדעיכת היוזמה ולכישלונה. ראשית, התהליך שהוליד להקמת הברית לא הוביל על ידי ערים ישראליות ופלסטיניות, אלא על ידי השותפות הבינלאומיות. שנית, השותפות הבינלאומיות הציבו את ההתקדמות בשיחות השלום וכיבוד החלטות האו"ם ברמה הלאומית כתנאי להעברת התרומות ליוזמה. כמו כן, ניכר כי ההידרדרות ביחסים ברמה הלאומית פגעה במוטיבציה של הרשויות המקומיות להמשיך לשתף פעולה.⁸⁴

7. כינון יחסי ערים תאומות בין ברצלונה, תל-אביב-יפו ועזה

בספטמבר 1998 נחתם, ביוזמת העיר ברצלונה, הסכם ערים תאומות משולש בין ברצלונה, ת"א ועזה. בהסכם הוחלט שבאמצעות מימון של ברצלונה והאיחוד האירופי, ת"א ועזה יקיימו דיאלוגים משותפים

⁷⁶ ישראל מושקוביץ, "דיל חדש: לינה בגלבוץ, שופינג בג'נין", *Ynet*, 9 בספטמבר 2009.
⁷⁷ אלעד רובינשטיין, "חזון הקישון: פארק אקולוגי משותף לגלבוץ וג'נין", *Ynet*, 24 בדצמבר 2011.
⁷⁸ מושקוביץ, "דיל חדש".

⁷⁹ עיריית רוזנבלום, "גרמניה תסייע ב-100 אלף יורו למיזם התיירותי גלבוץ-ג'נין", *TheMarker*, 1 במרץ 2011.
⁸⁰ ניר ירב, "מושל ג'נין, קדורה מוסא, מת בגיל 60 מהתקף לב", *וואלה*, 2 במאי 2012.

⁸¹ בהתבסס על שיחה עם מר דני עטר, לשעבר ראש מועצת גלבוץ, 25 ביוני, 2023.

⁸² Chris van Hemert, "A case study in city diplomacy: the Municipal Alliance for Peace in the Middle East," in Arne Much et al. (eds.), *City Diplomacy*. The Hague: VNG International, 2008: 165-188.

⁸³ מבוסס על נייר עבודה פנימי של MAP מספטמבר 2006 שניתן לי באדיבותה של גב' עידית הוד, יועצת סביבה וקיימות, שבזמנו הייתה היועצת הסביבתית של מרכז השלטון המקומי בישראל ושולבה בפועל גם כיועצת ישראלית מטעם האו"ם בפרויקט MAP.

⁸⁴ Van Hemert, "A case study in city diplomacy".

בין לשכות מסחר, מרכזים אקדמאיים, ועמותות אזרחיות; יחזקו שיתוף פעולה בנושאי תרבות, חברה וכלכלה; וייזמו פרויקטים משותפים לפיתוח ושיפור תנאי החיים בעזה.⁸⁵ ההסכם נרקם על רקע האופטימיות הזרה שהתפתחה בזירה הבינלאומית נוכח ההתקדמות במגעים בין ישראל לרשות הפלסטינית, שהביאה לפריחה של יוזמות לקידום שלום. במסגרת ההסכם הספיק סגן ראש עריית ת"א לפגוש נציגים מעזה, בטרם נותקו הקשרים עם תחילת האינתיפאדה השנייה.⁸⁶ כבר במהלך ביקור של נציגי עריית ברצלונה בת"א בשנת 2001 הבהירו נציגי עריית ת"א כי כל עוד המצב בין ישראל לרשות הפלסטינית נפיץ, לא יתקיימו הפעולות עליהן הוחלט בהסכם.⁸⁷ ההרעה ביחסים ברמה הלאומית גרמה לכך שההסכם לא מומש, וב-2005 ביקש ראש עריית ת"א משגריר ספרד בישראל לסייע להפוך את ההסכם עם ברצלונה לדו-צדדי. כבר אז ההסכם הוקפא דה-פקטו, אך רק בהצבעה בפגישת מועצה ב-2008 הוחלט להקפאו דה-יורה, אמנם לא לבטלו, כדי "לאותת שעדיין יש תקווה לשלום".⁸⁸

4. דיון: ההזדמנויות של הרשויות המקומיות בישראל בהובלת שיתופי פעולה סביבתיים

נייר זה, טוען שעל הרשויות המקומיות בישראל ובאזור לקדם שיתופי פעולה סביבתיים מקומיים כמנוף לחיזוק היחסים, וכדי להתמודד בצורה טובה יותר עם השלכות משבר האקלים וההידרדרות הסביבתית. תהליכים שונים, לרבות כוחן הפוליטי והדיפלומטי העולה של הרשויות המקומיות בעולם, העיסוק הגובר של רשויות מקומיות בסוגיות סביבתיות ואקלימיות, והעובדה שקידום שלום סביבתי מתאפיין בשנים האחרונות בנטייה לגישות "מלמטה למעלה", מצביעים על כך שהזמן בשל, וכי ביכולתם של שלטונות מקומיים לקחת את המושכות לידיהם ולהוציא לפועל באופן אקטיבי פעילויות פוליטיות ודיפלומטיות שיוכלו לתרום לקידום פעולות סביבתיות ואקלימיות, ודרך גם לסייע בקירוב והעמקת היחסים בין אזרחים של מדינות שונות. על בסיס הדוגמאות שהוצגו, יש להתעכב על מספר נקודות כאשר דנים בכוחן של רשויות מקומיות לקדם שיתופי פעולה סביבתיים חוצי גבולות בין ישראל ושכנותיה:

1. **סימטריה בסוכנות של הרשויות המקומיות** - יש לעמוד על היעדר הסימטריה שבמידת הסוכנות של הרשויות המקומיות בישראל בהשוואה לאלו של שכנותיה, בעיקר הקרובות. על אף שהריכוזיות בישראל גבוהה והשלטון המקומי מוחלש ביחס למדינות ה-OECD, ניכר כי הרשויות המקומיות בישראל בכל זאת נהנות ממידה גבוהה יותר של סוכנות מאשר הרשויות המקומיות של המדינות הערביות הסובבות אותה, ובשל כך מצליחות להוציא לפועל פעולות במידה גבוהה יותר של אוטונומיה. הדבר ניכר מאוד בדוגמא של קידום שיתוף הפעולה בין מועצה אזורית תמר לבין מועצת ע'ור סאפי בירדן. בעוד שמועצה אזורית תמר הובילה מטעם עצמה את המהלכים, עם תמיכה ועידוד של ארגון אקופיס, הצד הירדני הסתמך בעיקר על אקופיס ועל חקלאים ואגודות מקומיות (כמו למשל אגודת המים), אולם נעדר כל תמיכה מוסדית מוגדרת. היעדר ההישענות על רשות מקומית בצד הירדני הקשה על שיתוף הפעולה בשנותיו הראשונות. תהליכים פנימיים בירדן הסדירו עם השנים את תפקיד ראש מועצת ע'ור סאפי, דבר שהקל על ערוץ התקשורת בין המועצות, ואפשר את ביקורו הרשמי והמסודר של ראש המועצה הירדני במועצה אזורית תמר. דוגמא זו מדגישה עד כמה ערוצי תקשורת רשמיים בין מוסדות מקומיים הינם הכרחיים כדי להבטיח שותפות יציבה עם פוטנציאל המשכיות. הניתוק שנוצר בהמשך בין מועצה אזורית תמר למועצת ע'ור סאפי הוא בין היתר תוצר של מדיניות של ריחוק ברמה הלאומית. ראוי לציין, שדווקא במקרה הפלסטיני ייתכן ויש לרשויות המקומיות פוטנציאל סוכנות גבוה יותר. כיוון שהרשות הפלסטינית מבוזרת מאוד

⁸⁵ עריית תל-אביב יפו, פרטוקול ישיבת מועצה, ישיבה מן המניין מספר 73, 10 בפברואר 2008; מורן שריר, "תאומות המריבה", הארץ, 2022.

⁸⁶ עריית תל-אביב יפו, פרטוקול ישיבת מועצה, ישיבה מן המניין מספר 17, 17 באוקטובר 2004.

⁸⁷ שם.

⁸⁸ עריית תל-אביב יפו, פרטוקול ישיבת מועצה, ישיבה מן המניין מספר 73, 10 בפברואר 2008.
רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

גיאוגרפית וחסרת רציפות טריטוריאלית, ניכר כי דווקא לשלטון המקומי יש משמעות פוליטית ועוצמה רבה ביחס לזה המרכזי. זה ניכר למשל בתקופת הקורונה, כאשר היו אלו הרשויות המקומיות הפלסטיניות שהובילו את המאבק במגיפה ואת השיח ההסברתי מול התושבים.⁸⁹ מכאן, שאולי גם סביב משברים סביבתיים ואקלימיים, רשויות מקומיות פלסטיניות הן בעלות פוטנציאל להיות גורם מרכזי מולו יוכלו רשויות מקומיות בישראל לקדם שיתופי פעולה.

2. **ישנה תרומה משמעותית להקשר החיצוני ברמה הלאומית והבינלאומית** - תקריות דיפלומטיות או אירועי אלימות שמערערים את מערכות היחסים בין מדינות ברמה הלאומית בהכרח יקשו על קידום שיתופי פעולה סביבתיים בין הרשויות המקומיות של הצדדים. שיתופי פעולה כאלו יכולים להצליח בתקופות המתאפיינות בהתקרבות ברמה הלאומית, או לכל הפחות במצבי יציבות ו/או סטטוס-קוו. מכאן, כי על אף הפוטנציאל של רשויות מקומיות לקדם שיתופי פעולה סביבתיים ותהליכי שלום ברמה המקומית, פעולות אלו ישימות יותר על רקע מדיניות תומכת ברמה הלאומית, או לכל הפחות על רקע הסכמה שבשתיקה מצד השלטון המרכזי. רשויות מקומיות, כמו גם ארגוני חברה אזרחית, יכולים להיתפס כ-Enablers של תהליכי שיתופי פעולה, התקרבות ושלום, אך יתקשו ליצור אותם יש מאין על רקע עוינות. הנסיגה ביחסים בין מועצה אזורית תמר לבין מועצת ע'ור סאפי, הכישלון של הברית העירונית לשלום במזרח התיכון, והקפאת ברית ערים תאומות בין ת"א ועזה, הן דוגמאות מובהקות לכך שללא תשתית לאומית בסיסית, רשויות מקומיות יתקשו לקדם שיתופי פעולה חוצי גבולות באופן עצמאי. עם זאת, בתקופות יציבות, בהן לא ניכרת התקדמות והתקרבות ברמה הלאומית, אך לצד זאת גם אין עוינות ונסיגה ביחסים, מדינות בהחלט יכולות לאפשר לרשויות המקומיות לקדם תהליכים שיוכלו להביא להתקרבות ברמה המקומית, בתקווה שזו תסייע להרחיב את היחסים גם ברמה הלאומית. עם זאת, חשוב לציין כי הדוגמאות שהוצגו למעלה הן אינן תוצר של צורך קיומי משותף של שני הצדדים. ייתכן שאסונות אקלימיים וסביבתיים עתידיים יצרו מצע לשיתוף פעולה מקומי שיהיה פחות "רגיש" ופחות תלוי במצב היחסים בין המדינות, ויותר "קשוב" לצרכים אסטרטגיים-קיומיים מיידיים.

מעבר לשלטון המרכזי, גם למעורבות גורמים חיצוניים נוספים יש השפעה על יחסים אפשריים ברמת השלטון המקומי. מהדוגמאות שהובאו למעלה עולה כי מגעים שלא נוצרו והובלו על ידי השחקנים המקומיים, אלא נתפרו מבחוץ על ידי גורמים בינלאומיים, לא צלחו ולא גילו עמידות בפני משברים ואתגרים פוליטיים. גורמים מבחוץ יכולים לתת מוטיבציה, עידוד וכמובן תמיכה כלכלית ואחרת כמו למשל שיתוף בידע, אמצעים והנחיה, אך מוגבלים ביכולתם לדחוף לשיתופי פעולה בהם הצדדים לא מעוניינים. ההצלחה של יוזמות מסוג זה תלויה יותר ברצון של השחקנים, ובבעיות משותפות וקונקרטיות שיש הכרח לפתור יחד. יחד עם זאת, יש לזכור כי רשתות עירוניות בינלאומיות, או אזוריות, מחזיקות בפוטנציאל להוביל לשיתופי פעולה בין ערים שלמדינותיהן אין יחסים דיפלומטיים, או יחסים דיפלומטיים קרים. רשת של ערים מזרח תיכוניות, הכוללת ערים ממרוקו ומהמפרץ, יכולה להביא לשיתופי פעולה בין ערים ישראליות, פלסטיניות וירדניות שיצמחו מתוכה.

3. **חשיבות המשאבים** - נראה כי היעדר משאבים הוא מכשול מרכזי לקידומם והמשכיותם של פרויקטים מקומיים. פרויקט "חכמים באנגריה" של כפר סבא וערי המשולש הוכרז כמוצלח, היה לו ביקוש להמשך, וסביר להניח שהוא גם יכול היה להשתכלל ולהתאים עצמו למציאות הטכנולוגית המתפתחת. עם זאת, הוא פסק לאור העובדה שהמימון בחסות האיחוד האירופי נקבע מראש לתקופה מוגבלת של שלוש שנים, מה שהביא במובן מסוים לקטיעתם של תהליכי חינוך סביבתי

⁸⁹ Abdallah Anati, "The Resiliency of Palestine During COVID-19," ICMA, October 2020.
רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / info@mitvim.org.il / www.mitvim.org.il

וקירוב בין ילדי הערים. מועצה אזורית תמר נאלצה לשאת עלויות רבות סביב הקמתו של משק מודל בירדן, ואלו הגיעו על חשבון הוצאות חשובות אחרות, דבר שפוגע במוטיבציה של המועצה וחבריה להוציא לפועל מיזמים דומים בעתיד הנראה לעין. לאור העובדה שלפרויקטים סביבתיים מסוג זה יש לעיתים רבות ערך גם ברמה הלאומית, שכן הם בעלי פוטנציאל להביא להעמקת היחסים הדיפלומטיים, ייתכן ויש מקום לשקול הקצאה של תקציבים לאומיים לפעילויות דיפלומטיות של רשויות מקומיות, כתוספת לתקציבים שאלו מגייסות לכך באופן עצמאי. צעד כזה הינו מתבקש נוכח מציאות בה שלטונות מקומיים מתחילים גם כך לקדם באופן עצמאי מערכות יחסים דיפלומטיות, ופעולות סביבתיות, בין אם באופן דו-צדדי או דרך רשתות עירוניות גלובליות שמהוות מקפצה מעל הרמה הלאומית. בקידום פעולות סביבתיות ויחסים דיפלומטיים, המדינה יכולה לראות בשלטון המקומי שחקן גיבוי שיש ביכולתו לסייע ולתגבר את הרמה הלאומית, ולא ככוח שחותר תחת המדינה. העברה של תקציב לקידום פעולות דיפלומטיות, כמו גם קידום הכשרות ומתן כלים מהרמה הלאומית למקומית יוכלו להבטיח שפעולות כאלו יתנהלו באופן הוליסטי, ממוסד, בתיאום עם המדינה ולא מאחורי גבה באופן שלעיתים עלול לגרום לתוצאות מזיקות שנסתרות מהרמה המקומית.⁹⁰ יתרה מכך, תמיכה של השלטון המרכזי במאמצים הדיפלומטיים ושיתופי הפעולה ברמה המקומית, תעניק גם לרשויות מקומיות חלשות ודלות בתקציבים, הזדמנויות לפתח יחסי-חוץ מקומיים, ולשרת בכך את אזרחיהן. יחד עם זאת, חשוב לוודא שהתמיכה מצד השלטון המרכזי, נעשית תוך כדי דיאלוג מתמיד ועם פגיעה מינימלית בעצמאות השלטון המקומי אשר הכרחית לקידום תהליכים מלמטה למעלה, אשר לא תמיד עולים בקנה אחד עם השלטון המרכזי.

4. התלות ההדדית בין רשויות מקומיות החולקות מרחב גיאוגרפי משותף - שיתופי פעולה

סביבתיים הינם בעלי פוטנציאל רב שכן הם משקפים באופן הטוב ביותר את התלות ההדדית שבין מרחבים גיאוגרפיים קרובים, ואת הצורך האורגני ליצור מערכות של קשרים וסיוע הדדי. באופן כזה, ברור כי החוסן של רשות אחת חיוני לשלומותה של הרשות השכנה, מה שהופך את שיתוף הפעולה לכזה שאינו מונע מאלטרואיזם גרידא, אלא טומן בחובו אינטרס מובהק של כל הצדדים לעבוד יחד ולסייע זה לזה. כך למשל סביב מטרד הזבובים במועצה אזורית תמר ומועצה אזורית ע'ור סאפי, שם הצורך לשיתופי פעולה נולד מרצון ממשי להתמודד עם בעיה שמקשה על חיי היומיום של התושבים בשני הצדדים. על אף שהיחסים מצויים כיום בנסיגה, מטרד הזבובים עדיין לא פסק, וככל הנראה ידחוף את הצדדים לחדש את הקשר ואת ניסיונות העבודה המשותפים בשלב מאוחר יותר. חשוב לזכור כי בסופו של דבר, בכוחו של שיתוף פעולה סביבתי בין שכנים - בין אם חוצה גבולות, ובין אם במטרה לקדם דו-קיום פנימי - להבטיח שמירה ופיתוח משותף של משאבי טבע, ובכך לתרום גם לחיזוק היציבות הפוליטית באזור כולו. בהקשר זה, חשוב לציין כי נוכח ההבנה הצומחת של משבר האקלים והשלכותיו, גם שיתוף פעולה בין מרחבים גיאוגרפיים דומים, אך לא בהכרח קרובים, הופך להיות יותר רלוונטי, בעיקר כאשר הוא כרוך בשיתוף ידע בתחומי ניהול עיר ולמידה הדדית מניסיונות מוצלחים וכושלים גם יחד.

5. המנהיגות המקומית וחשיבות מיסוד היחסים - לדמות ראש הרשות ו/או המועצה מקום מרכזי

בפוטנציאל המימוש של שיתופי פעולה סביבתיים וחיזוק יחסים דיפלומטיים עם רשויות שכנות מעבר לגבול. עשייה מסוג זה איננה מהווה חלק מהשירותים ה"קלאסיים" שמקדם השלטון המקומי, ומצביעה על חשיבה מחוץ לקופסה של ההנהגה המקומית. חיובית ככל שתהיה הבחירה של חלק מההנהגות להוביל תהליכים שכאלו, אי אפשר להתעלם מכך שפיתוח שיתופי פעולה כאלו אינו בר-

⁹⁰ראו למשל את מאמרו של אסף אוריון על השיתופי פעולה בין הערים אשדוד ו-והאן אשר מתנהלים בחוסר הלימה עם מדיניות החוץ והביטחון הלאומית של ישראל ובשל כך עלולים לגרום נזק אסטרטגי: אסף אוריון, "ערים לא תאומות: מדיניות החוץ של השלטון המקומי", מבט על, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2022; ראו גם את עיקרי הדברים של דו"ח מבקר המדינה משנת 2002 שביקר את מדיניות החוץ העצמאית של רשויות מקומיות בישראל בטענה שלעיתים היעדר התיאום והמחויבות יוצרים יותר נזק מתועלת: גלובס, "ערים תאומות: נסיעות לחו"ל שתועלתן מועטה; ניתוקים חד-צדדיים של קשרים, הגורמים נזק תדמיתי", גלובס, 2002.

קיימא אם הוא נשען רק על רצונם הטוב של המנהיגים והמנהיגות המקומיים. כפי שהוזכר לעיל, שיתופי הפעולה של מועצה אזורית תמר עם הירדנים, או של מועצה אזורית גלבע וג'נין, נקטעו עם סיום תפקידם של ראשי המועצות, ונכון להיום אינם נמצאים בסדר העדיפויות של המועצה. כשם שמערכות יחסים עם מדינות נמשכות גם לאחר חילופי ההנהגה הלאומית, באמצעות עבודה שוטפת של משרד החוץ ומשרדי ממשלה נוספים שעומלים על תחזוקן של מערכות היחסים הדיפלומטיות, יש לעמול על קיומם של מנגנונים מקומיים שיבטיחו המשכיות של מדיניות דיפלומטית עם רשויות שכנות גם לאחר שינוי השלטון ברשויות המקומיות. על מנת ליצור כאלו מנגנונים, רצוי להרחיב את מעגל השותפים בקרב האגפים הרלוונטיים בתוך הרשות, כדי להבטיח את מיסוד היחסים הדיפלומטיים באופן שלא יהיו תלויים בראשי הרשויות בלבד. כמו כן, מומלץ להביא למעורבות פעילה של תושבי ותושבות הרשות בפרויקטים של שיתופי פעולה סביבתיים, כדי לעורר ציפייה להמשך פרויקטים ושיתופי פעולה גם לאחר חילופי שלטון אפשריים.

6. **חשיבות הקשר עם ארגוני החברה האזרחית** - בהמשך ישיר לטענה המדגישה את חשיבות המעורבות של התושבים והתושבות, מן הראוי להתייחס לקשר החשוב בין השלטון המקומי לארגוני חברה אזרחית, אותו יש לעודד ולחזק. בדוגמה של שיתוף הפעולה בין מועצה אזורית תמר לבין הכפרים הירדנים, ניכר כי ארגון אקופיס סייע רבות בקידום שיתופי הפעולה והביא לחיבורים רלוונטיים עם הצד הירדני. כמו כן, בדוגמה של מודל גלבע-ג'נין היה לארגון ECF תפקיד משמעותי בתיווך שיתוף הפעולה אל מול גורמים חיצוניים, מה שסייע רבות בגיוס משאבים. חשוב שהרשויות המקומיות יכירו את פוטנציאל הסיוע של ארגוני החברה האזרחית, כבעלי מומחיות שיכולה לסייע להם באופן משמעותי, כבעלי תפקיד חשוב בזיהוי הזדמנויות לשיתופי פעולה, וכבעלי יכולת ללוות את הפעילויות באופן שיבטיח המשכיות גם לאחר שינוי שלטון. בנוסף, לעיתים רבות לארגוני החברה האזרחית קשרים חוצי גבולות שיכולו לסייע לרשויות המקומיות בקידום תהליכים אל מול גורמים זרים. נוכח ההכרות הקרובה של ארגוני החברה האזרחית עם תחום פיתוח המשאבים, ביכולתם לסייע לרשויות המקומיות להתחבר לגורמים רלוונטיים ולסייע גם בתחום זה. לצד זאת, חשוב שגם ארגוני חברה אזרחית יכירו בפוטנציאל ההתחברות לרשויות המקומיות. על פי רוב, ישנה נטייה בקרב ארגוני החברה האזרחית למקד את פעילותם אל מול השלטון המרכזי. אולם, במציאות בה השלטון המקומי מוכיח יכולת פוליטיות עצמאיות גוברות, מן הראוי לראות בו שותף ראוי, לא פחות מהשלטון המרכזי.

5. סיכום

נייר זה הציג שלושה צירים נפרדים של פעילות, ובחן את ההיתכנות לשלבם. הציר הראשון דן בכוח הפוליטי העולה של הרשויות המקומיות אל מול מדינות הלאום שלהן ובשאיפתן ליותר אוטונומיה עירונית, ובהפיכתן של הרשויות המקומיות לשחקניות בזירה הגלובלית אשר מקדמות מדיניות דיפלומטית באופן עצמאי ממדינותיהן, בין אם באופן דו-צדדי או רב-צדדי דרך רשתות עירוניות חוצות גבולות. הציר השני דן בעיסוק המקומי הגובר של רשויות מקומיות בסוגיות סביבתיות ואקלימיות, נוכח כישלונן של מדינות הלאום להביא להתקדמות משמעותית בהתאם למחויבותן להסכמים בינלאומיים ולאור ההבנה הגוברת שלשלטון המקומי תפקיד מפתח בתיקון העוולות הסביבתיות, וכי הוא נושא באחריות כלפי תושביו לתקן. הציר השלישי דן בפיתוח שלום סביבתי, והציג את הגל האחרון במחקר ששם דגש על היכולת של בניית שלום סביבתי מלמטה למעלה. הנייר מציע לשלב את שלושת הצירים הללו, וקורא לרשויות מקומיות לשחק תפקיד מרכזי בקידום שיתופי פעולה סביבתיים עם רשויות שכנות - הן מעבר לגבול, במטרה לפתח יחסים דיפלומטיים שיסייעו לקרב בין הצדדים, אבל גם בין חברות משוסעות בתוך גבולות המדינה במטרה לחזק את החיים המשותפים בשטחה. הטענה המרכזית של הנייר היא כי רשויות מקומיות מחזיקות בפוטנציאל גדול לקדם שיתופי פעולה סביבתיים כמנוף לקידום יחסי שלום חוצי גבולות וקידום חיים משותפים בגבולות המדינה, וכי מהלכים מסוג זה חשובים במיוחד

בתקופות בהן אין אופק מדיני. הנייר, כאמור, לא טוען שהשלטון המקומי צריך להחליף את מדינות הלאום בהתמודדות עם סכסוכים מדיניים, אך הוא מציג דוגמאות למקרים בהם רשויות מקומיות הצליחו, יש שיותר ויש שפחות, בקידום שיתופי פעולה סביבתיים כמנוף לבניית יחסים, ועל בסיסן מציע שביכולתו של השלטון המקומי להיות שחקן משמעותי לקידום תהליכים מדיניים. לבסוף, ובהתבסס על מספר הדוגמאות המצומצם לפעילות שכזו ניתן להצביע על כמה תובנות מרכזיות: החשיבות שבקידום שיתופי פעולה עם מוסדות מקבילים, והאתגר של פערים גדולים במידת הסוכנות של הרשויות המקומיות השונות, החשיבות של התמיכה בשיתופי הפעולה מצד השלטון המרכזי, ההכרח להבטיח משאבים והכשרה לפעילות הדיפלומטית המקומית מטעם השלטון המרכזי מבלי לוותר על האוטונומיה, החשיבות של שיתוף פעולה סביבתי לחוסן אזורי והאינטרסים של כל הצדדים לקדמו, והחשיבות של הקמת מנגנונים דיפלומטיים מקומיים שיאפשרו את ההמשכיות של שיתופי הפעולה וקידום שיתופי פעולה עם ארגוני חברה אזרחית רלוונטיים. כמוכן שישנם היבטים נוספים, אולם במסגרת היקפו של נייר זה לא ניתן לגעת בכל הזוויות והנושאים, וסביר כי דוגמאות נוספות מהעולם ומהאזור יוכלו לספק תובנות חשובות נוספות. מטרתו של הנייר להציע כי בחיבור שלושת הצירים טמון פוטנציאל משמעותי הן לקידום שלום והן להתמודדות טובה יותר עם משבר האקלים ואתגרי הסביבה השונים. הדוגמאות שהוצגו בנייר מצביעות על הצורך להמשיך ולפעול בכיוונים הללו, לחקור אותם יותר לעומק, וללמוד כיצד ניתן להוציא לפועל יוזמות דומות על הצד הטוב ביותר.

לסיום, אם נחזור לסיפור על ברצלונה שפתח את הנייר, ונבחן אותו עתה במידה של ביקורתיות, נוכל להצביע על מסקנה נוספת: כוחן הפוליטי של הרשויות המקומיות צריך דווקא לאפשר להן לזנוח את הפרדיגמות הלאומיות ולהשתמש בסוכנות הגדלה שלהן כדי לקדם פעילויות מחברות ולא מפלגות. ברצלונה בהחלט יכולה להתבטא נגד מדיניותה של מדינת ישראל, אך הבחירה לנתק את יחסיה עם העיר ת"א, עיר שחורטת על דגלה את הליברליות ושנוטה לעיתים רבות להפגין את חוסר שביעות רצונה מהמדיניות הלאומית, יכולה להיתפס כבחירה אומללה. אולי היה נכון יותר לחשוב כיצד ברצלונה יכולה לעמוד לצד ת"א ולסייע לה לקדם פעילויות שיוכלו למזער, לפחות ברמה המקומית, מדיניות אותה ברצלונה תופסת בעייתית ברמה הלאומית, שכן כוחן האמיתי של ערים הוא היכולת לדחוף לשינויים חיוביים מלמטה, ואולי בכך, יצליחו להשפיע על הכיוון אליו הולכת המדינה, ולשנותו.