



שיתוף פעולה אזורי בתחומי אקלים וסביבה: תמונת מצב לגבי פעילות גורמי ממשל בישראל

ד"ר נמרוד גורן, ד"ר אופיר וינטר, ד"ר מיה נגב*

יולי 2023

א. הקדמה

בשנים האחרונות הגבירו גורמי ממשל ישראליים את העיסוק בסוגיות שנוגעות לאקלים וסביבה. זאת, לאור עליית הנושא והשלכותיו על סדר היום העולמי, והכרה גוברת בישראל בחשיבותו ובהזדמנויות הגלומות בו לשיתופי פעולה אזוריים ובינלאומיים. תהליכים דומים מתרחשים ברחבי העולם, כולל במדינות האזור. זאת, לאור העובדה שהמזרח התיכון ואגן הים התיכון הם אזורים רגישים במיוחד לשינוי האקלים, שהשלכותיו כבר ניכרות בהם, לרבות מגמה ברורה של עלייה בטמפרטורה וגלי חום קיצוניים, ירידה בכמות המשקעים, ועלייה באירועי קיצון של גשם כבד ושריפות. וגם על רקע הבחירה בשתי מדינות מזרח תיכוניות (מצרים ואיחוד האמירויות הערביות) לארח את ועידות האקלים של האו"ם (COP) של 2022 ו-2023.

במקביל, חלה התקדמות משמעותית ביחסי ישראל עם כמה ממדינות ערב. החתימה על הסכמי אברהם וייסוד פורום הנגב אפשרו שדרוג והרחבה של שיתופי פעולה אזוריים בתחומי אקלים וסביבה נוכח הפוטנציאל הבלתי ממומש הנרחב הקיים בתחומים אלו. עם זאת, הם לא הובילו להקמת קבוצת עבודה אזורית ייעודית לעיסוק באקלים וסביבה או לשיתופי פעולה ישירים ומשמעותיים בין משרדי הסביבה של המדינות המעורבות. ועדיין, ישראל הפכה מעורבת יותר במסגרות אזוריות שעוסקות בהתמודדות עם משבר האקלים והגבירה את שיתוף הפעולה הדו-צדדי שלה בנושא זה עם מדינות במזרח התיכון ובאגן הים התיכון, גם אם היקף שיתוף הפעולה עודנו מוגבל. במאמצים ראשוניים אלו מעורבים גורמי ממשל שונים, חלקם בעלי ניסיון וידע בשיתופי פעולה אזוריים, וחלקם חדשים בתחום. נשיא המדינה הרצוג התייחס לכך במהלך ביקורו במדינות האזור, בהן הציג חזון בדבר "מזרח תיכון מתחדש", שיכלול מסגרות מכלילות לשיתוף פעולה אזורי סביבתי.

כחלק ממאמצי פורום האקלים הישראלי להגביר את שיתוף הפעולה בין ישראל לשכנותיה בתחומי אקלים וסביבה, ולקראת סבב שיחות בנושא עם גורמים בלתי-רשמיים (מומחים, דיפלומטים בדימוס וכו') ממדינות האזור, קיימנו בשלהי שנת 2022 ותחילת שנת 2023 סדרת פגישות עם גורמי ממשל ישראליים למיפוי שיתופי הפעולה האזוריים הקיימים בתחומי אקלים וסביבה, לזיהוי חסמים והזדמנויות, ולאיתור צרכים שמענה עליהם ישפר את העבודה הממשלתית ויאפשר את הרחבת שיתופי הפעולה האזוריים.

הפגישות נערכו עם משרד החוץ, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, המטה לביטחון לאומי, המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה, משרד הכלכלה, משרד החקלאות ומשרד הבריאות, ובמהלכן גם עלו סוגיות להמשך בירור עם בני שיח ממדינות האזור. מסמך זה מסכם את התובנות העיקריות שעלו בסדרת הפגישות, בנוגע לשיתופי פעולה אזוריים שמתקיימים ברמה הממשלתית. בין ישראל לשכנותיה מתקיימים גם שיתופי פעולה סביבתיים בין גורמים במגזר הפרטי, באקדמיה ובארגונים בלתי-ממשלתיים, שלא מופו בעבודה זו.

* ד"ר נמרוד גורן הוא נשיא מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית, עמית בכיר ב-Middle East Institute שבבושינגטון די. סי., ומנהל-שותף של Diplomeds - המועצה לדיפלומטיה ים תיכונית; ד"ר אופיר וינטר הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומרצה בחוג ללימודי הערבית והאסלאם באוניברסיטת תל אביב; ד"ר מיה נגב היא ראשת התוכנית למנהל מערכות בריאות, בבית הספר לבריאות הציבור, אוניברסיטת חיפה.

נייר זה נכתב במסגרת פורום האקלים הישראלי, שפועל תחת בית הנשיא, ומרבית הראיונות עליהם הוא מבוסס התקיימו בשלהי תקופתה של ממשלת בנט-לפיד, בשנת 2022. המחברים מודים לגאל זיידנר על תרומתו להכנת נייר זה.

ב. מטרת ותחומי פעילות עיקריים

המטרות הבולטות עליהן הצביעו גורמי ממשל ישראלים בבואם לעסוק בתחומי אקלים וסביבה מנקודת מבט אזורית מרחבית, שכוללת גם את מדינות ערב וגם את מדינות אגן הים התיכון, הן: (1) גיבוש מסגרת תפיסית רחבה למיפוי ומעקב אחר המשמעויות לישראל של שינויים אזוריים ובינלאומיים בעלי השלכות או סיבות סביבתיות; (2) ניתוח והבנה מעמיקים של צרכי מדינות באזור בתחומי אקלים וסביבה, והצלבתם אל מול החוזקות של ישראל בתחומים אלו; (3) יצירת תוכן משמעותי בהסכמים שכבר נחתמו עם מדינות ערב ובהבנות שהושגו עמן, על מנת להפוך דיבורים וכוונות למעשים בעלי תועלות סביבתיות ומדיניות; (4) השקעה בקידום שיתופי פעולה עם מצרים, ירדן ובחריין, בהן יש התנגדות ציבורית וממשלתית נרחבת יותר לקשרים עם ישראל בהשוואה לאיחוד האמירויות ומרוקו, בתקווה ששיתוף פעולה סביבתי שיניב תועלות ממשיות יאפשר לחזק יחסים עם מדינות שבהן דעת הקהל כלפי ישראל בעייתית יותר; (5) הסתייעות בתחומי אקלים וסביבה ליצירת שיתופי פעולה עם מדינות וגורמים באזור עמם ישראל עדיין מצויה בסכסוך, וזאת גם דרך חברות משותפת במסגרות רב-לאומיות; (6) הפקת המירב מוועידות האקלים העולמיות שמתקיימות במדינות האזור, מבחינת היקף ואופי ההשתתפות של ישראל ומעורבותה במיזמים ומהלכים אזוריים; (7) קידום תפיסת "חוסן אקלימי אזורי", מתוך הנחה שאם האזור לא יהיה חסין, כאזור, למשבר האקלים, גם מדינה שערוכה כראוי תיאלץ להתמודד עם קשיים ואיומים, למשל בתחומי ההגירה והטרור.

ברמה המעשית, שיתופי פעולה אזוריים בתחומי האקלים, הסביבה והאנרגיה מתקיימים – בעצמות וברמות הצלחה נמוכות יחסית (זולת תחום הגז הטבעי) – בעיקר בנושאים הבאים: (1) ייצוא גז טבעי, למצרים וירדן דרך צינורות, ולאירופה דרך מתקני הנזלה במצרים, ובדיקת היתכנות ייצוא לתורכיה; (2) חתימה ואשרור של מזכר ההבנות בנושא חילופי חשמל-מים בין ישראל וירדן, שכולל ייצור חשמל סולארי בירדן והתפלת מים בישראל, בסיוע איחוד האמירויות; (3) שימור האלמוגים במפרץ אילת, דרך גורמים בינלאומיים (דוגמת, אונסק"ו ומרכז המחקר הבינלאומי של הים האדום בברן, שווייץ); (4) קידום פיתוחו ושיגורו במשותף של לוויין אקלים, שיתרע על אירועי קיצון אקלימיים צפויים ועל התקדמות מגמת המדבור; (5) דיאלוג בנושא מים ואנרגיות ירוקות עם מרוקו, בהשתתפות האיחוד האירופי ותחת חסותו; (6) בחינת הנזקים הבריאותיים שמשבר האקלים עלול לייצר ברמה האזורית, ושיתופי פעולה בין מערכות בריאות במדינות סמוכות בהערכות לאסונות אקלים, בעיקר דרך קבוצת עבודה בפורום הנגב; (7) שיתוף פעולה סביב חשש להתפשטות מחלות עקב זיהום מקורות מים משותפים (למשל, עם ירדן); (8) קידום מיזמי אנרגיות מתחדשות עם מדינות שונות, בייחוד אנרגיה סולארית ואנרגיית רוח; (9) שיפור ביטחון מזון ופיתוח כלכלה כחולה; (10) מכירת טכנולוגיות ישראליות שקשורות לחקלאות, מים, דיג ומדבור.

ג. שיתופי פעולה דו-צדדיים

ישראל מנהלת את שיתופי הפעולה האזוריים שלה בתחומי אקלים וסביבה הן באופן דו-צדדי והן דרך מסגרות אזוריות. בשיתופי הפעולה הדו-צדדיים, ישנם מאפיינים נבדלים לקשרים שמתקיימים עם מדינות שונות באזור.

לאחר החתימה על הסכמי אברהם בשנת 2020, מרב תשומת הלב של משרדי הממשלה בישראל בתחום הופנתה לפיתוח קשרים עם **איחוד האמירויות הערביות ובחריין**. התקיימו ביקורים הדדיים ונחתמו מזכרי הבנות, וניכר כי תחומי אקלים וסביבה מעוררים עניין במפרץ ויכולים להפוך לנדבך מרכזי בשיתופי הפעולה של ישראל עם המדינות שם. באיחוד האמירויות מתעניינים בעיקר בנושאי ביטחון מזון וכלכלה כחולה, ובבחריין – בנושאי מים, חקלאות ומדבור. ואולם, גורמי ממשל ישראלים מעידים כי למרות ההסכמות שהושגו על שיתופי פעולה בתחומים אלו, היישום – מצד מדינות המפרץ – מתבצע בקצב איטי, והרבה הבנות נותרו "על הנייר". הדבר בולט במיוחד בנוגע לבחריין, איתה לא התקיימה – בזמן ביצוע סבב הפגישות – כל התקדמות מעשית בתחומי אקלים וסביבה. בנוסף, באיחוד האמירויות למד הפיננסי יש חשיבות רבה, ולישראל קשה להתחרות בהיבט זה מול המדינות והחברות השונות שפועלות שם. הדבר מגביל את היקף המיזמים המשותפים שמגיעים לכדי יישום.

מרוקו, שגם איתה הושג הסכם נורמליזציה באותה שנה, הוזנחה עוד יותר. גורמי ממשל ישראלים מזהים אמנם את הפוטנציאל הגדול לשיתופי פעולה סביבתיים עמה, אך גם מודים ברובם שלא נתנו לכך עדיפות עד כה, ושחסרים להם הקשרים, כוח האדם והתקציבים הדרושים כדי למצות את הפוטנציאל הקיים. ישנה אמנם עשייה ישראלית-מרוקאית משותפת בתחומי אקלים וסביבה, אך רובה מובל על ידי חברות פרטיות וגורמים לא-רשמיים, ולא על ידי הממשלה. מרוקו מתעניינת בעיקר בתחומי מים, חקלאות, דיג ומדבור, אנרגיית רוח, ורכש טכנולוגיות ישראליות בתחומים אלו. שתי המדינות הן לחופי הים התיכון, נהנות מקרבה לאירופה ושורר בהן אקלים דומה. הדבר מייצר אינטרסים משותפים, אך לעתים גם תחרות בייצוא תוצרת חקלאית. ניכר, שבעיני משרדי ממשלה

שונים, מרוקו היא היעד הבא בו ראוי להשקיע כדי לקדם שיתופי פעולה אזוריים סביבתיים. לראייה, הוחלט לשלוח לשם נספח חקלאי ישראלי, וזהו תפקיד שקיים רק במקומות בודדים בעולם.

גם לגבי **תורכיה** ניכרת הבנה בקרב גורמי ממשל ישראלים לגבי הפוטנציאל הגדול בשיתופי פעולה בתחומי אקלים וסביבה. עם זאת, רובם העידו כי אינם עומדים בקשר עם בני שיח בצד התורכי ואינם מקדמים כמעט שיתופי פעולה עם מדינה זו, על אף שהם מעריכים שהדבר אפשרי לאור שיתופי הפעולה הנרחבים שהתקיימו בעבר. הנתק היחסי ששורר כיום בתחום מושפע מעשור של יחסים מתוחים, במהלכו הקשרים בין המדינות התנהלו על אש קטנה ושב פיתחה ישראל שיתופי פעולה עם יריבותיה של תורכיה במרחב – מצרים, יוון, קפריסין ואיחוד האמירויות. לאחרונה, שיפרה תורכיה את יחסיה עם איחוד האמירויות ומצרים, וגם בקשריה עם יוון חל שיפור. זאת, במקביל להשלמת תהליך הנורמליזציה בין ישראל לתורכיה, המייצר תנאים נוחים לפיתוח שיתופי פעולה, להגדלה והרחבה של היקפי סחר, וליצירת חיבורים בין חברות עסקיות. העובדות שלתורכיה נשלח נספח כלכלי ישראלי וששתי המדינות כבר החלו משתפות פעולה בתחום אנרגיית הרוח מעידות על כיוון חיובי, אולם ניכר שבדומה למרוקו – יש חסכים תשתיתיים במשרדי הממשלה שמעכבים את מימוש הפוטנציאל.

עם השכנות המיידיות ומדינות השלום הוותיקות, מצרים וירדן, ניכר שיש רצון כן במערכת הממשלתית הישראלית לפתח שיתופי פעולה, אך יכולת הביצוע מושפעת משיקולים פוליטיים באותן מדינות.

שיתוף הפעולה הסביבתי עם **ירדן** "בא והולך בגלים", לדברי גורם ממשלתי ישראלי. הוא מתקיים – ברמה הממשלתית – בתחומי ייצוא הגז ובמסגרת החתימה של ממשלת בנט-לפיד על פרויקט משולש עם איחוד האמירויות בנושא חילופי חשמל ומים, שטרם קודם בשטח, ולא הרבה מעבר לכך. ישנם שיתופי פעולה נוספים, אותם מובילים ארגונים לא-ממשלתיים דוגמת אקופיס ומכון הערבה ללימודי הסביבה, או גורמים מוניציפליים כמו עיריית אילת ומועצה אזורית חבל אילות, אך זולת מימון ממשלתי צנוע שמקבלים לעתים ארגונים אלה, אין מעורבות ממשלתית בפרויקטים אלו.

עם **מצרים**, לעומת זאת, יש בקרב כמה ממשרדי הממשלה הישראלים תחושת התקדמות, למרות הקושי המסורתי לפתח שיתופי פעולה שאינם ביטחוניים בעיקרם. משרד האנרגיה מקיים קשרים קרובים ומשגשים עם משרד האנרגיה (הנפט) המצרי ומפתח קשרים ראשוניים גם עם משרד החשמל והאנרגיות המתחדשות. מדובר על שיתופי פעולה שנוגעים לגז טבעי (ייצוא ופיתוח תשתיות הולכה), אשר קיימת שאיפה להרחיבם בעתיד גם לאנרגיות מתחדשות. גם משרד הכלכלה מזהה יותר נכונות מצרית לעבודה משותפת, ואולם משרד החקלאות טרם הצליח בכך, למרות רצונו לשתף פעולה, בין היתר דרך חילופי ידע, מינוף המהלך המצרי של פיתוח סיני וחדוש פעילות הוועדה החקלאית המשותפת לשתי המדינות.

עם **הרשות הפלסטינית** לא מתקיימים כמעט שיתופי פעולה סביבתיים ברמה הממשלתית. חלק ממשרדי הממשלה עשו ניסיונות לקדם זאת ונדחו על ידי הצד הפלסטיני משיקולים פוליטיים (למשל, בתחום איסוף וטיפול בפסולת של כפרים ברשות הפלסטינית), וחלק לא מגלים בכך עניין או לא מזהים היתכנות להצלחה. לעתים, המנהל האזרחי מצליח לייצר שיתופי פעולה נקודתיים עם רשויות מקומיות פלסטיניות. בזירה הרב-לאומית, ישראל והרשות הפלסטינית שותפות בפורום הגז של מזרח אגן הים התיכון (EMGF – East Mediterranean Gas Forum) וגם בארגון האיחוד למען הים התיכון (UfM – Union for the Mediterranean), שמספקים מטריה אזורית לקשר ולתיאום בנושאים שקשורים לאקלים וסביבה, אך גם לוויכוחים וחילוקי דעות. מעבר לכך, כמו עם ירדן, ישנם שיתופי פעולה שמובלים על ידי ארגוני חברה אזרחית, אם כי גם הם בהיקף מצומצם ועל פי רוב, ללא מעורבות ממשלתית ישראלית.

ד. שיתופי פעולה דרך מסגרות אזוריות

ברמה האזורית, **אמנת ברצלונה** – שנחתמה ב-1976 – מאפשרת לישראל מזה מספר עשורים להיות חלק ממסגרת פעולה משותפת לכל מדינות אגן הים התיכון, כולל מדינות עמן אין לישראל יחסים דיפלומטיים, שבמסגרתה נידונות סוגיות סביבתיות ואקלימיות רבות. בשנים האחרונות, התווספו מספר מסגרות אזוריות נוספות שישראל ממלאת בהן תפקיד משמעותי.

ממשלת ישראל מייחסת חשיבות להשתתפות **ביוזמת שינוי האקלים של ממשלת קפריסין**, שהושקה ב-2019 ושעוסקת במזרח התיכון ובמזרח אגן הים התיכון גם יחד (EMME CCI – Eastern Mediterranean & Middle East Climate Change Initiative). זאת, גם לאור היחסים הקרובים עם קפריסין אבל גם הואיל והיוזמה מהווה מטריה, תחתיה יכולה ישראל לשתף פעולה עם מדינות שקשה יותר לעשות זאת עמן באופן דו-צדדי. בנוסף, כינוס היוזמה שנערך בשארם א-שייח' בשלהי 2022 במסגרת ועידת האקלים העולמית כלל השתתפות של נציגים רשמיים מישראל ולבנון, וזהו דבר יוצא דופן שמאפשרת היוזמה. ישראל מעוניינת לקדם

במסגרת היוזמה סוגיות סביבתיות אזוריות שיכולות לייצר עניין בקרב מדינות שונות, דוגמת שיפור החיזוי המטאורולוגי האזורי. הסכסוך הקפריסאי-תורכי מגביל השתתפות תורכית ביוזמה, ועל כן היא אינה הפלטפורמה המתאימה לקידום שיתופי פעולה עם תורכיה.

פורום הגז, שהוקם ב-2019 ביוזמה משותפת של ישראל ומצרים, מייצר שיח ושיתוף פעולה אזורי בהקשרים של גז טבעי, ופועל למיציא ההזדמנויות הקיימות באזור בתחום זה. הפורום פועל באמצעות מפגשים תקופתיים בדרג שרים, קבוצות עבודה, וסדנאות ומחקרים משותפים. הוא זוכה לחסות מצרית, ומסתמן כמסגרת מבטיחה לקידום שיתופי פעולה רב-צדדיים ולהגברת הקשר הישיר עם מצרים בנושאי אנרגיה. חברות בו גם ירדן והרשות הפלסטינית, בנוסף על מדינות אירופיות, וגורמים בינלאומיים שונים מכהנים בו כמשקיפים. איחוד האמירויות הביעה עניין להשתלב כמשקיפה בפורום, אך הרשות הפלסטינית הטילה על כך וטו. הפורום אינו כולל בשלב זה את תורכיה, סוריה, לבנון ולוב על אף הרלבנטיות שלהן לשוק הגז הטבעי במזרח אגן הים התיכון. בפעילותו, הפורום מנסה להיצמד לאינטרסים משותפים ולהתרחק ממחלוקות פוליטיות. תחת ממשלת בנט-לפיד גבר הרצון מצד ממשלת ישראל להגביר את עיסוק הפורום באנרגיות מתחדשות, ולא רק בגז טבעי.

פורום הנגב – בו משתתפות מצרים, איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו, ארה"ב וישראל – מהווה גם הוא מסגרת אזורית שטומנת בחובה הזדמנויות לשיתוף פעולה בנושאי אקלים וסביבה. במסגרת הפורום הוקמו קבוצות עבודה, בין היתר בנושאי אנרגיה, וביטחון מזון ומים, להן הוקצה מימון ממשלתי. עם זאת, בפורום הנגב חסרה קבוצת עבודה אקלימית, וניכרים פערים באופן בו המדינות המשתתפות מתייחסות לסוגיות של אנרגיה וסביבה. בנוסף, הפורום אינו כולל את ירדן והרשות הפלסטינית, וקיימת אי-בהירות לגבי תפקודו בתקופת כהונתה של ממשלת ישראל הנוכחית.

בנוסף, ישראל השתתפה באופן רשמי – דרך משרד החוץ – **בשבוע האקלים של המזרח התיכון וצפון אפריקה** (MENACW – Middle East and North Africa Climate Week) שהתקיים לראשונה בשנת 2022 באיחוד האמירויות, בחסות האו"ם (בשנת 2023, יתקיים האירוע בריאד, כך שלא ברור האם ישראל תוכל להשתתף). ישראל היא גם חברה בארגון **האיחוד למען הים התיכון** שמהווה כאמור פלטפורמה משותפת למדינות ים תיכוניות ואירופה לדיון ועשייה בתחומים שכוללים גם מים, סביבה, אקלים, כלכלה כחולה ואנרגיה. עם זאת, רמת המעורבות של ישראל בארגון היא נמוכה יחסית ופחותה מזו של הרשות הפלסטינית.

ה. חסמים בפני הגברת שיתוף הפעולה האזורי

ישנם מספר חסמים מרכזיים שעומדים בפני הגברת שיתוף הפעולה האזורי בתחומי אקלים וסביבה, ושקשורים לסוגיות פוליטיות וגאופוליטיות, אך גם להתנהלות פנימית בישראל ובמדינות ערב.

בראש ובראשונה, **הסכסוך הישראלי-פלסטיני** והעוינות שהוא מייצר כלפי ישראל בחלקים נרחבים של העולם הערבי מגבילים משמעותית את רמת שיתוף הפעולה האזורי. הדבר נותן את אותותיו ברמה הרשמית, וניכר ברצון של ממשלות באזור לשמור על יחסים קרירים עם ישראל, לצמצם שיתופי פעולה למגוון תחומים צר, ולמנוע מהפקידות המקצועית לקדם מהלכים משותפים. עוצמת המגבלות משתנה ממדינה למדינה, ובהתאם לרמת המתיחות הגאופוליטית ששוררת בין ישראל ושכנותיה. לאחר כינון ממשלת ישראל הנוכחית, הדבר בא למשל לידי ביטוי בביטול או דחיית פסגת פורום הנגב, שתוכננה להתקיים בחודש מרץ במרוקו. ואולם, **המגבלות הפוליטיות** היו ניכרות גם בתקופת הממשלה הקודמת, אם כי אז המגמה הייתה של הרחבה זehירה והדרגתית של שיתופי פעולה. גם ברמה הבלתי-רשמית החסם הפוליטי מורגש, בייחוד במדינות ערב בהן האיגודים המקצועיים, האקדמיה ומרבית החברה האזרחית מחרימים את ישראל ואת שיתוף הפעולה עמה, לעיתים בעידוד שקט של השלטונות ולעיתים בניגוד לדעתם.

חסמים נוספים קשורים **לפער בין הבנות לבין יישומן**. ישראל ומדינות הנורמליזציה חתמו על מספר רב של מזכרי הבנה, אך חלקם הגדול לא הגיעו לכלל יישום בפועל. מעבר לרגישויות פוליטיות, נציגי ממשל ישראלים טוענים שהדבר נובע גם **מטיב המשטרים במדינות ערב** וההתנהלות האדמיניסטרטיבית בהן, שמייצרים חוסר ברגולציה מספקיה, קושי בהמשכות קשרים ותהליכים בגלל שינויי כוח אדם תכופים, כפילויות משרדיות שיוצרות אי-בהירות לגבי זהות השותפים ודרכי העבודה, וקצב עבודה איטי. בהקשר זה, ישנם גם **חסמים בצד הישראלי**, למשל תעדוף נמוך במשרדי ממשלה, מגבלות בתיאום ושיתוף הפעולה הבין-משרדי, העדר כוח אדם מיומן בשיתופי פעולה אזוריים במשרדי ממשלה רלוונטיים, העדר תקציב ייעודי, וכן ההקפדה המקיפה על רגולציה בתחום החקלאות והסנדדרטים הגבוהים למניעת מחלות בעלי חיים וצמחים, ששונים מהמקובל במדינות האזור ושמאטים שיתופי פעולה עמן. חסם ישראלי נוסף הוא הקושי של חברות ישראליות להתחרות ביעילות מול חברות בינלאומיות גדולות יותר, הן בנוגע לתמחור אטרקטיבי והן בנוגע למתן מענה לצרכים של מדינות ערב, בייחוד במפרץ, למשל בתחומי ההתפלה והטכנולוגיה.

בנוסף, בנושאים הקשורים לסביבה ואקלים, **מדינות שונות רואות דברים אחרת**, ובחלק ממדינות האזור – כולל ישראל – בולטים אינטרסים וסדרי עדיפות שנוגדים או שמים בשוליים עניינים סביבתיים. גם יריבויות פנימיות בעולם הערבי ובאזור מגבילות אפשרויות שיתוף פעולה בתחומים אלו, כמו גם רצון להתמקד ב"כיבוי שריפות" ובמצבי חירום כלליים (למשל, בתחום הבריאות), שנושא האקלים אינו במרכזם. הדבר משפיע גם על **יכולתן של מסגרות אזוריות לפעול ביעילות**. כך, למשל, בפורום הנגב אין קבוצת אקלים; ביוזמה הקפריסאית ובפורום הגז, יש מגבלה על השתתפות תורכית עקב סכסוכים אזוריים; ובארגון האיחוד למען הים התיכון קשה להגיע להסכמה הנדרשת בנושאים בהם יש מרכיב פוליטי שנוי במחלוקת. ישנן מספר יוזמות אזוריות בתחום האקלים והסביבה, אך למרות חשיבותן המדינית עבור ישראל, גורמי ממשל מזהים בהן פוטנציאל מוגבל בלבד להתקדמות משותפת ממשית בהתמודדות עם שינוי האקלים.

1. הזדמנויות לקידום שיתוף פעולה אזורי

הסכמי אברהם והקמת פורום הגז הן הזדמנויות משמעותיות עבור ישראל להגביר את שיתופי הפעולה האזוריים עם מדינות ערב בתחומי אקלים וסביבה. **הסכמי אברהם** יצרו עבור ישראל קשרים עם מדינות חדשות ובעלות יכולות; הובילו להבנות, הסכמים ומיזמים; וקידמו שינוי אווירה משמעותי באזור. פורום הנגב, והקמת קבוצות עבודה במסגרתו בנושאים רלבנטיים, מייצר הזדמנות לערוץ פעילות חדש עם מדינות האזור, כולל עם מצרים ובחסות אמריקאית. יש בו פוטנציאל לפרויקטים משותפים חדשים, למרות שלרוב מדינות ערב שחברות בו יש כיום יחסים מתוחים עם ישראל על רקע התבטאויות ופעולות מסלימות בירושלים ובזירה הפלסטינית.

פורום הגז מייצר עבור ישראל הזדמנות לקשר גם עם ירדן והרשות הפלסטינית, שאינן חברות בפורום הנגב, אך בעיקר מאפשר לחזק את יחסי ישראל-מצרים ולהרחיב אותם לתחומים חדשים, שאינן ביטחוניים. מצרים וישראל ממלאות תפקיד מרכזי בפורום הגז, מקדמות במסגרתו אינטרסים משותפים באופן שמגביר את הנראות הציבורית של היחסים, משפר את האמון ההדדי, ומייצר ערוצי קשר בין גורמי ממשל שלא עבדו במשותף בעבר. הצטרפותה של מצרים לפורום הנגב הצביעה על שינוי הכיוון החיובי ביחס המצרי לישראל, שחל בשנים שלאחר הקמת פורום הגז. מיצוי הפוטנציאל של פורום הגז בתחומי אקלים וסביבה מחייב מבחינת ישראל את הגברת העיסוק במסגרתו באנרגיות מתחדשות. חשיבות הפורום גברה בעקבות המלחמה באוקראינה והעניין של האיחוד האירופי בהגדלת אספקת הגז הטבעי ממזרח אגן הים התיכון, כחלופה חלקית לגז הטבעי הרוסי.

פוטנציאל קיים גם ביוזמה הקפריסאית, שלמרות נפח פעילות מוגבל יחסית (שתלוי גם בנסיבות פוליטיות במדינות מעורבות), מתבססת כפלטפורמה מוצלחת לשיתוף פעולה אזורי (למעט עם תורכיה) עם מיקוד ברור בתחומי אקלים וסביבה, ומייצרת הזדמנות לקשר עקיף עם נציגים מלבנון.

נושא האקלים מייצר הזדמנויות עבור ישראל להתקרב **למדינות ערביות ומוסלמיות עמן אין עדיין יחסים דיפלומטיים**, דוגמת ערב הסעודית, קטר ועומאן. יש אינטרסים סביבתיים משותפים עם מדינות אלו, בסוגיות של מדבור, פליטי אקלים, מחסור במים, התחממות וביטחון תזונתי, ולמרות היעדר הקשרים הרשמיים – ישנם דיווחים בתקשורת על ניצני קשרים והחלפת מידע, שעשויים להתרחב בהמשך. בקשרים עם מדינות אלו, ועם מדינות המפרץ בכלל, למגזר העסקי הישראלי צריך להיות תפקיד חשוב, לאור המרכזיות המיוחסת במפרץ לאינטרסים הכלכליים.

מבין המדינות עמן יש לישראל יחסים, **מרוקו** מצטיירת בעיני גורמי ממשל ישראל כמדינה עם הפוטנציאל הגדול ביותר לשיתוף פעולה בתחומי אקלים וסביבה. מרוקו מחוברת יחסית לאג'נדה האקלימית-סביבתית ומסתמנת כבעלת שאיפות להוביל בתחום. מעמדה בעולם הערבי איתן, היא מתאפיינת בסובלנות ומתינות, שיתופי הפעולה שלה עם ישראל מתחזקים, והיא מעוניינת להיות ספקית משמעותית של אנרגיה מתחדשת לאירופה. מרוקו וישראל נמצאות בקשרים קרובים עם האיחוד האירופי ונמנות על שכנותיו, והדבר מאפשר להן הזדמנויות למימון ולפרויקטים משולשים עם האיחוד האירופי ובחסותו. גם עם **תורכיה** מזהים בישראל פוטנציאל להרחבה והעמקה של שיתופי פעולה בתחום האקלים והסביבה, לאחר שהושלם תהליך הנורמליזציה עמה בשנת 2022, לצד התקדמות תהליכי הנורמליזציה בינה לבין כמה ממדינות האזור.

ולבסוף, קיומן של **ועידות האקלים העולמיות** במצרים ובאיחוד האמירויות, ב-2022 וב-2023 בהתאמה, מייצר הזדמנויות משמעותיות עבור ישראל. הן עודדו תהליכי עבודה משותפים בין משרדי ממשלה שונים בישראל, שחלקם היו מעורבים בהכנות לוועידות קודמות בעוד חלקם לא היו מושקעים בעבר בתחומי אקלים וסביבה; הן מובילות את מדינות האזור לייחס חשיבות רבה יותר לסוגיות סביבתיות, להשקיע בהן כספים רבים יותר, ולפתח סביבן שיתופי פעולה אזוריים ובינלאומיים, שייתכן שלישראל יש בהם מקום; הן מאפשרות למומחים, אנשי עסקים ונציגי ממשל ישראלים נגישות לקהלים ערבים נרחבים והזדמנויות להצגת מרכולתם ולקשירת קשרים; והן פותחות דלת בפני ישראל להיות יותר מעורבת בתהליכים ומיזמים אזוריים. הוועידות מאפשרות גם ביקורי

בכירים ישראלים במדינות המארחות, ויש לכך חשיבות מדינית. כך, למשל, הנשיא הרצוג וראש הממשלה נתניהו הוזמנו לוועידת COP28, וזה אמור להיות ביקורו הרשמי הראשון של ראש הממשלה באיחוד האמירויות. אולם, השתתפות משמעותית בוועידות דורשת הכנה ממושכת בחודשים שקודמים להן, כולל יצירת קשרים, מיפוי הזדמנויות והצבת מטרות ריאליות. ללא עבודת הכנה מאומצת מצד גורמי ממשל, אין לצפות להישגים משמעותיים בוועידות.

מבחינת **המלצות להמשך**, רעיונות שהעלו גורמי הממשל כללו: קידום העקרונות של "חוסן אקלימי-אזורי", בעיקר בתחומי מים, ביטחון מזון, ביטחון אנרגטי, בריאות, עמידות בפני חום קיצוני, וסיוע למדינות מתקשות; עידוד שיתופי פעולה עם גורמים אזוריים **בלתי-רשמיים או רשמיים-למחצה**, כדי לעקוף מגבלות פוליטיות ולעודד הבשלה לשיתופי פעולה רשמיים; הגברת המשק בין **שגרירי ישראל בחו"ל** לבין עמיתיהם ממדינות ערביות ומוסלמיות בבירות בהן הם מוצבים, גם בהסתייעות משרדי החוץ המקומיים, על מנת לייצר ערוצי קשר ופרויקטים חדשים; **מיפוי צרכים** של מדינות האזורי בתחומי אקלים וסביבה, תוך תשומת לב **לתחומי החוזק** של מדינות האזור – בהם יכולה ישראל להתירם, ולתחומי החוזק של ישראל – בהם היא יכולה לתרום ממקום **שוויוני ומכבד**, ולא פטרוני ויודע-כל; ייזום **כנס אזורי סביבתי שנתי** בחסות בית הנשיא; רתימת ארה"ב והאיחוד האירופי לפתח ולחזק יוזמות אזוריות רב-צדדיות בתחומי אקלים וסביבה, ולסייע לישראל לפתח קשרים דו-צדדיים עם מדינות באזור באמצעות **פרויקטים משולשים**; מיקוד ניסיונות לקידום שיתוף פעולה אזורי סביבתי בסוגיות ממוקדות שנותנות **מענה לאינטרסים מוחשיים** של ישראל והמדינות השותפות.

ז. מגמות וצרכים במערכת הממשלתית

העלייה בחשיבות תחומי האקלים והסביבה הביאה בשנים האחרות **לכניסתם של משרדי ממשלה נוספים** לעיסוק בנושא, ובכלל זה לעיסוק בהיבטים שקשורים לשיתוף פעולה אזורי. משרדים שבעבר לא עסקו כמעט בשיתופי פעולה עם מדינות ערב והאסלאם או בנושאים סביבתיים, הפכו רלבנטיים יותר לתחומים אלו. זאת, בייחוד לאור המציאות החדשה שנוצרה לאחר הסכמי אברהם והקמת פורום הגז וההזדמנויות שנפתחו לקראת ועידת האקלים בשארם א-שייח'. משרד האנרגיה, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, משרד הכלכלה ומשרד החקלאות הפכו מעורבים יותר. כך גם המל"ל, על רקע ההכרה בהשלכות של שינוי האקלים על הביטחון הלאומי של ישראל. ובמשרד החוץ פועל בשנים האחרונות שליח מיוחד לשינוי אקלים ולקיימות, כיום השגריר גדעון בכר, ולפניו השגריר יעקב הדס-הנדלסמן.

ריבוי השחקנים הגביר את **הצורך בשיתוף פעולה בין-משרדי**. בתחום יחסי החוץ של ישראל, בו ישנו ריבוי גורמים שפועלים תחת משרדי ממשלה שונים וללא תיאום מספק ביניהם (כפי שהעיד דו"ח מבקר המדינה משנת 2020), זוהי נקודת חולשה. בנושאי סביבה ואקלים, בהם שיתוף פעולה רב-תחומי הוא הכרחי, יש צורך להתגבר עליה. גורמי ממשל העידו עדיין על קיומה של מגמת ביזור ועבודה מקבילה, עם מעט מדי שיתוף מידע ותכלול, אך גם על כך ששיתוף הפעולה הבין-משרדי תחת ממשלת בנט-לפיד (שבמהלך כהונתה התקיימו רוב הראיונות לנייר זה) היה מוצלח למדי. בנוסף, ראשי האגפים ליחסים בינלאומיים במשרדי ממשלה שונים מצויים בקשר שוטף ביניהם, במטרה להגביר תיאום ועשייה משותפת. ניכר צורך **להגדיר גורם ממשלתי מוביל** שיתכלל את תחום שיתוף הפעולה האזורי הסביבתי, ומשרד החוץ מסתמן כבעל היכולות המתאימות ביותר לכך.

במספר משרדי ממשלה בלט **הצורך בהתמקצעות הצוות ובביצוע התאמות מבניות**. גורמי מקצוע במשרדים השונים אינם על פי רוב בעלי ידע מספק בתחומים אקלימיים ואזוריים כאחד. ככל שישנן יותר הזדמנויות לשיתופי פעולה עם מדינות ערב, חשוב שבמשרדי הממשלה יהיו עובדים בעלי ידע בשפה ובתרבות הערבית, ובעלי ניסיון בעבודה עם שותפים ממדינות שכנות. הדבר יטיב את ההתנהלות עם משרדים מקבילים במדינות ערב, ויאפשר הבנה טובה יותר של הצרכים של אותן מדינות. בנוסף, משרדים בהם מתקיימת חלוקה לזירות גיאוגרפיות שונות, ייתרמו מהקמת יחידות שמתמחות במזרח התיכון ובאגן הים התיכון. בכך הם ימצבו עצמם בצורה טובה יותר למימוש ההזדמנויות האזוריות החדשות.

לצורך כך, ולצורך יכול להרחיב את מוטת הפעילות כך שתכלול את כל מדינות האזור הרלבנטיות, מרבית משרדי הממשלה מעידים על **צורך בהגדלת תקציבים**, גם על מנת לתת **מענה למחסור בכוח אדם בעל הכשרה ורקע רלוונטיים**. הדבר מצריך שינוי סדרי עדיפויות ממשלתי, שיגדיר את תחומי האקלים והסביבה כיעד לאומי בעשייה האזורית של ישראל, ויאפשר הפניית משאבים בהתאם. היקף התקציבים שמוקצה כיום לטובת העניין מגביל את כמות התפקידים, מקשה על איושם הראוי, ומציב אתגרים בפני קידום פרויקטים. הוא מצריך את משרדי הממשלה להסתמך לעתים על יועצים חיצוניים, או על הסגל המשרדי הקיים, גם אם אינו בקיא דיו בסוגיות הרלבנטיות. **שינוי סדרי עדיפות** יאפשר הפניית משאבים גדולה יותר, הגדלת מצבת כוח האדם, התמקצעות ורכישת ידע, הסתייעות במומחים על פי הצורך, וחיזוק ופיתוח פרויקטים בתחום.

לבסוף, דרוש שיפור גם בממשק בין משרדי הממשלה לארגוני החברה האזרחית, על רקע גישות שונות מצד גורמי ממשל ביחס לקשר עם ארגונים בלתי-ממשלתיים. ישנם משרדי ממשלה שדפוס הפעולה שלהם מבוסס על פרסום קולות קוראים ומתן מימון לארגוני חברה אזרחית; ישנם משרדים שנשענים על ארגוני חברה אזרחית ומעודדים אותם כגורמים שמסוגלים לפתוח דלתות בלתי-רשמיות לשיתוף פעולה אזורי שבלתי אפשרי לקדם בערוצים רשמיים; וישנם משרדים שמבקרים את פועלם של הארגונים, בטענה שהדבר מאפשר לשותפים במדינות האזור להימנע מכינון שיתופי פעולה עם גורמים ישראלים רשמיים. הגברת שיתוף הפעולה וחילופי הידע והתכלול בין משרדי ממשלה, ארגוני חברה אזרחית (כגון החברה להגנת הטבע), אקדמיה וגורמים רשמיים נוספים (כגון מרכז השלטון המקומי והשירות המטאורולוגי) – כמו גם הגברת התמיכה הממשלתית בשיתופי פעולה בין ארגוני חברה אזרחית בישראל ובמדינות אזורי – יוכלו להניב פירות בקשרים עם מדינות המזרח התיכון ואגן הים התיכון.