

להבין קיימות כקיום: איך יכול הממד הביטחוני לשפר את ההתמודדות עם משבר האקלים? ישראל ואירופה במבט השוואתי

מיטל פלג מזרחי ודב חנין

משבר הקורונה, שחשף והעצים את מצבן הרעוע של המערכות החברתיות, יוצר גם הזדמנות לקדם תפיסת ביטחון אלטרנטיבית שמתייחסת למכלול ההיבטים של חיינו, כולל הסביבתיים. הבנה כזו של ביטחון לאומי דרושה גם נוכח משבר האקלים, שבממדיו הוא גדול ומסוכן יותר ממשבר הקורונה.

מאמר זה בוחן את ההתפתחות שחלה בשנים האחרונות בהתמודדות עם משבר האקלים, במבט השוואתי בין אירופה לישראל. המאמר סוקר ומשווה בין שלוש גישות עכשוויות להתמודדות עם משבר האקלים: תוכניות משרדי הממשלה בישראל, תוכנית Green Deal האירופית ותוכנית שינוי כיוון, המאגדת יחד רעיונות שפותחו באקדמיה ובחברה האזרחית בישראל.

מהבחינה עולים הבדלים הניכרים מאוד לעין. בעוד שבאירופה מתקיימת התמודדות מערכתית, בישראל לכל היותר קיימות יוזמות נקודתיות. באירופה מוצעים שינויים שאפתניים ובישראל מוצעים תיקונים מתונים ומוגבלים בהיקפם.

ההתמודדות הנדרשת היא כזו שבני האדם נדרשים אליה כאשר חיייהם בסכנה. ישראל אינה נמצאת במצב כזה, ואפילו אירופה המתקדמת יותר אינה מגיעה לרמת השינוי הנדרשת. אבל דווקא בשנה האחרונה ראינו את הנכונות של חברות אנושיות להתגייס לשינויים דרמטיים, כאשר הן ניצבות בפני איום קיומי.

מסגור של משבר האקלים כאתגר ביטחוני קיומי יכול לסייע בקידום ההתמודדות הנדרשת ובפרט בחברה כדוגמת ישראל, המורגלת להתגייסות סביב נושאי הביטחון.

מבוא

נקודת המוצא של מאמר זה היא שבעולם של המאה ה־21 נדרשת לנו הבנה רחבה של תפיסת הביטחון הלאומי, יותר מזו שהתרגלנו אליה במהלך המאה ה־20. במאה הקודמת הדגש הבולט בהתייחסות לביטחון לאומי ניתן לביטחון צבאי, הנמדד ברמת הכשרה של צבא ובמספרים של חיילים, מטוסים וטנקים. עם השנים התרחבה הראייה וביטחון לאומי נתפס כיכולת להגן על מדינה מפני כוחות עוינים – יכולת המושגת מתוך השילוב בין כלים מדיניים ואמצעים צבאיים – שיכולה להימדד, למשל, במונחים כגון הרתעה.

לתפיסתנו, נדרשת כיום הרחבה נוספת של המושג, שכן המאה ה־21 מציבה אתגרים חדשים, קשים ומסובכים ביותר. סכנותיו של משבר האקלים, המתוארות במאמרים אחרים בכרך זה, הן רב־ממדיות, מציבות אתגרים עצומים ומחייבות חשיבה אחרת, כוללת יותר, גם על שאלות הביטחון הלאומי. במאה ה־21 יימדד הביטחון הלאומי לא רק ביכולת להתגונן מפני איומים צבאיים, אלא קודם כול ביכולת ליצור ביטחון קיומי רב־ממדי לחברה ולבני האדם החיים בה.

בשנה האחרונה הייתה זו מגפת הקורונה שחשפה מציאות של חוסר ביטחון בסיסי, שאליו נקלעו מיליארדי בני אדם ברחבי העולם (The World Bank, 2020). חוסר הביטחון הזה לא נולד עם משבר הקורונה אלא התפתח מתוך מציאות של פערים חברתיים גדלים ואי־שוויון מתרחב (UN News, 2019), והעמיק לאורך השנים ככל שרשתות הביטחון החברתי הצטמצמו, החינוך והבריאות הפכו למוצרים בתשלום והדירור כבר אינו ב־השגה עבור רבים בחברה.

אולם משבר הקורונה בהחלט הקצין את חוסר הביטחון (Gould & Shierholz, 2020) כאשר מערכות הבריאות לא היו ערוכות להתמודדות עם משברים, עובדים איבדו את פרנסתם ב־רגע ולא זכו לתמיכה ממשלתית מספקת, ואנשים בסיכון כגון קשישים וחולים לא יכלו לצאת מהבית, ונותרו תלויים בנדיבות ליבם של מתנדבים ועמותות כדי לקבל סיוע של שירותים חיוניים (מרכז טאוב, 2020).

ניסיון השנה האחרונה הדגים עד כמה היכולת להבטיח ביטחון אמיתי אינה תלויה רק בפעולות הננקטות בעיצומו של המשבר אלא גם במה שנעשה כדי למנוע אותו ולהיערך אליו, עוד לפני שהוא מכה במלוא עוצמתו. משבר הקורונה, שחשף והעצים את מצבן הרעוע של המערכות החברתיות במקומות רבים, יצר גם הזדמנות לקדם תפיסת ביטחון אלטרנטיבית שמתייחסת למכלול ההיבטים של חיינו, כולל אלה הסביבתיים. גם בישראל המחיש המשבר בפעם הראשונה הרחבה של תפיסת הביטחון הלאומי בישראל, כאשר גורמי ביטחון שונים שולבו בניתוח הסיכונים ובהצעת כיווני

פעולה, מערכת הביטחון גויסה לסייע בהתמודדות ואף נשמעו הצעות להפקיד בידיה את ניהול המערכה כולה.

משבר הקורונה המחיש את יכולות ההתמודדות העצומות שקיימות בחברה האנושית. אבל היכולות הללו מופעלות בפועל רק כאשר האיום הוא מוחשי, ומוצעות דרכים מעשיות להתמודד עימו. משבר האקלים קשה להמחשה בגלל ממדיו ואופיו הרב-ממדי, ודווקא לכן חיוני להמחיש את דרכי ההתמודדות איתו.

טענתנו היא שהבנה כזו של ביטחון לאומי ושל תפקיד מערכות הביטחון דרושה גם נוכח משבר האקלים, שבממדיו הוא גדול ומסוכן יותר מכל מה שחווינו בשנה האחרונה. לשינויי האקלים השלכות על החוסן החברתי. לאירועי אקלים קיצוניים השפעה מאקרו-כלכלית ארוכת טווח על פוריות העבודה, האטה בהשקעות, עלייה בהוצאות הבריאות והפחתת היצרנות (צמח שמיר, 2019; Kahn et al., 2019). פעמים רבות בעיתות משבר הפערים החברתיים מתרחבים, כאשר גם בימים שבשגרה הכלכלה הישראלית מתאפיינת בפערים; לצד הצלחות גדולות, חדשנות וצמיחת תמ"ג מהירה חל גידול בעוני (סבירסקי ועמיתיו, 2020) וקיפאון בתמ"ג לנפש (מרכז טאוב, 2020). משבר האקלים צפוי להוביל להרחבת אי-השוויון הסביבתי בישראל ולפגיעה נוספת בשכבות החלשות, אשר תלויות באופן רחב יותר במערכות הציבוריות ואין ביכולתן לרכוש ביטחון אנרגטי, תזונתי ובריאותי לשם התמודדות עם מפגעי האקלים. יצירת שכבת מגן חברתית-אקלימית צפויה להשתלם מבחינה כלכלית בטווח הארוך (המשרד להגנת הסביבה, 2015), ולא פחות חשוב – היא נוגעת לערכי ליבה שהחברה הישראלית טוענת למחויבות להם.

במציאות של משבר אקלים, קידום ביטחון לאומי יהיה כרוך ביכולת להפחית את רמת אי-הוודאות ואת עוצמת הסיכונים בחיי החברה, ובמאמץ הן לצמצום ריבוי הפרות שיווי המשקל שמשבר האקלים ייצור והן בהיערכות להתמודד עימן, כשיתרחשו. בכך נעסוק במאמר זה.

תפיסת הביטחון שאנחנו מציעים נוכח משבר האקלים אינה הוספה מכנית של הממד האקלימי לפרדיגמות הקיימות. לטעמנו, נוכח האתגרים המתוארים בספר זה נדרשת ראייה שונה לחלוטין של הסוגיה. הדרמה הגדולה של המאה ה-21 ממחישה שהאויבים האמיתיים אינם העמים השכנים לנו, אלא שבפני כולנו ניצב אתגר משותף. עכשיו נדרשים, יותר מאי פעם, פתרונות הוגנים שיאפשרו לנו לצאת מהסכסוכים הלאומיים ולקדם התמודדות משותפת, חוצת גבולות, עם אתגרי הענק שבפנינו. למסגור ביטחוני של משבר האקלים אין רק משמעות תאורטית, יש לו גם משמעות מעשית רבה מאוד. כפי שננסה להראות להלן, ראיית המשבר כסוגיה ביטחונית אמיתית יכולה לתרום להתמודדות איתו. יש כאן גם טענה אונטולוגית וגם טענה אסטרטגית. ברמה האונטולוגית – טענתנו היא שמשבר האקלים הוא נושא קיומי, ובמובנים רבים

הנושא הקיומי ביותר. ברמה האסטרטגית – טענתנו היא שמסגור כזה של הסוגיה האקלימית יכול לתרום להתמודדות איתה. ראיית משבר האקלים כסוגיה ביטחונית הנוגעת להמשך קיום החיים בישראל יכולה להוביל להתגייסות רבה להתמודדות עימו. כאן נדרשים מאפייניה של התגייסות ביטחונית – התגייסות כוללת בעדיפות עליונה ובדחיפות גבוהה.

בשונה ממרבית המאמרים בכרך זה, לא נעסוק כאן באיומים ובסיכונים הקיימים אלא ננסה לסקור את התפתחות השנים האחרונות בהתמודדות עם משבר האקלים, במבט השוואתי בין אירופה לישראל. נצביע על כך שבהנעה הראשונית של ההתמודדות הייתה חשיבות לממד הבינלאומי גם באירופה וגם בישראל. אולם, כך ננסה להראות, הממד הבינלאומי כשלעצמו אינו יכול להספיק. כאשר אין לחץ אמיתי מתוך הזירה הפנימית, תוך המחשה של האיום ושל הפתרונות – לא יכול להתרחש שינוי משמעותי. נדגים זאת באמצעות התפתחות ההתמודדות באירופה – הבאה לידי ביטוי בתוכנית ה־Green Deal שאושרה בסוף השנה שעברה, ובתוכניות החילוץ ממשבר הקורונה שהתגבשו השנה; ובישראל – כפי שהיא באה לידי ביטוי בעמדות משרדי הממשלה השונים וביוזמות האזרחיות שדוחפות אותם.

אירופה: מדיבורים למעשים? עלייתה של תוכנית ה־Green Deal

תוכנית ה־Green Deal האירופית – שהושקה בדצמבר 2019 מתוך רצון נלהב ושאפתני להפוך את אירופה ליבשת הראשונה שמגיעה לאפס פליטות גזי חממה (European Commission, 2020a) – הייתה עליית מדרגה משמעותית בהתמודדות האירופית עם משבר האקלים. בטרם נתאר את התוכנית ננסה להסביר כיצד היא התגבשה, ומדוע לא התגבשה תוכנית כזו אחרי הסכם פריז מ־2015 או בעקבות אחת הוועידות הבינלאומיות הגדולות הקודמות שעסקו במשבר אקלים.

המפתח לתשובה לשאלה זו נמצא לטענתנו באקלים הפוליטי באירופה. המעבר מהתחייבויות פוליטיות חגיגיות אך ריקות מתוכן מעשי למהלכים רגולטוריים מחייבים התאפשר, במידה רבה, בזכות עלייתו של סדר היום הסביבתי בזירות הפוליטיות הפנימיות במדינות אירופה.

ברבות ממדינות אירופה, ובמיוחד במדינות החזקות כלכלית שמובילות את הגוש האירופי, מתחזק כוחן של המפלגות הירוקות. לאחרונה הן עלו מאוד בבחירות הפדרליות בגרמניה (Clarke, 2017), בבחירות המוניציפליות בצרפת (Tidey, 2020) ובבחירות לפרלמנט האירופי (Pearson & Rüdig, 2020).

אג'נדה סביבתית מאומצת גם על ידי מגוון מפלגות שזהותן המקורית אינה ירוקה. תוכניות ירוקות מקודמות גם על ידי ממשלות של מרכז-שמאל (ספרד) וגם של מרכז-ימין (אוסטריה). באירלנד, קואליציה של שתי מפלגות הממסד הוותיקות

עם הירוקים אימצה אג'נדה סביבתית שאפתנית, ובבריטניה אימצו עמדות סביבתיות גם השמרנים, עוד בימיו של דיוויד קמרון כמנהיג וראש ממשלה. באופן זה תפיסות ירוקות מצליחות לחדור אל מוקדי קבלת החלטות באירופה לא רק דרך ייצוג ישיר, אלא גם דרך מפלגות אחרות והשפעה על השיח הפוליטי הכולל.

רוח גבית לתהליכים הללו ניתנת מצד התנועות הציבוריות והמאבק הציבורי המשמעותי, שהגיע לשיאו בשנתיים האחרונות. פעילת האקלים גרטה טונברג נבחרה לאשת השנה של מגזין טיים (Alter, et al., 2019), תנועת School strike for climate שהחלה את פעולתה ב-2018 גדלה בזמן קצר ליותר מ-1,000 מוקדי פעילות בעולם,¹ ותנועת 'המרד בהכחדה' שהחלה את פעילותה בבריטניה זכתה במהרה לתמיכה רחבה באקדמיה ובחברה האזרחית, והתפשטה לעשרות מוקדים באירופה ומחוץ לה. כל אלו יחד מיצבו את נושא האקלים כנושא חשוב הנוגע לביטחון הקיומי של תושבי אירופה ויצרו אקלים ציבורי שהוביל, למשל את הפרלמנט הבריטי, ובהמשך את הפרלמנט האירופי, להכריז על מצב חירום אקלימי. כך, התוכניות השאפתניות שאימצו מדינות באירופה מבטאות את הלחץ האמיתי המורגש במערכת הפוליטית הן מבפנים, מצד המפלגות, והן מבחוץ, מצד גורמים חוץ-פרלמנטריים.

במקביל חשוב לומר כי גם האיומים על מדיניות ה-Green Deal שנוצרים באירופה נובעים ממורכבויות המרחב הפוליטי וקשורים במידה רבה לעליית הלאומנות נוכח משברי הפליטים וההגירה, ששינוי האקלים תורמים להם (ראו הדיונים על המדבור באפריקה, המשברים במזרח התיכון וההגירה הכלכלית-אקלימית) (Gleick, 2014; Karnielli et al., 2019; The White House, 2015).

על רקע זה אומצה בסוף 2019 תוכנית ה-Green Deal. בניגוד להסכם פריז, שבעיקרו הוא הצהרתי וולונטרי (Maljean-Dubois et al., 2015), התוכנית מכוננת ליצור מחויבות פוליטית וחקיקה אקלימית אירופית (EUR-Lex, 2020a), בהשקעה הכספית-סביבתית הגדולה ביותר שנעשתה מעולם (Mirchandani, 2020).

מטרתה המרכזית של התוכנית היא להגיע לאפס פליטות גזי חממה באירופה עד שנת 2050. בבסיס התוכנית עומדת ההסכמה ששינוי האקלים והשפעותיהם הסביבתיות מהווים איום קיומי על אירופה ועל העולם, וכדי להתגבר על האיום יש להשתמש באסטרטגיה תחרותית לצמיחה כלכלית חדשה, המצמצמת שימוש במשאבי טבע, משקמת את המגוון הביולוגי, מפחיתה זיהום ודואגת גם לאוכלוסיות חלשות (European Commission, 2020a).

תוכנית Green Deal עוסקת במגוון ביולוגי, תזונה בת-קיימא, חקלאות מקיימת, אנרגיה נקיה, תעשייה, בנייה, תחבורה, זיהום אוויר ופעולות נוספות בתחום האקלים.² התפיסה הבסיסית היא שההשקעות בתחומים אלה ימריצו גם את הכלכלה האירופית. התוכנית צופה גידול ברווחים בתחומי הביטוח, הכימיקלים, התעופה, התיירות,

הנדל"ן, המתכות, שרשרות האספקה, התחבורה והקמעונאות. הגדלת הרווחים של תעשיות מזהמות כמו תעופה וכימיקלים על ידי שמירה על הטבע עשויה להישמע כאוקסימורון, אך הצפי לגידול ברווח מתבסס על ההערכה שלמעלה מ-50 אחוזים מערכן של תעשיות אלו תלויים במשאבי טבע המבוססים על מגוון ביולוגי. נוסף על כך, אי-מימוש התוכנית, בתרחיש עסקים כרגיל, צפוי לגרום להפסד כלכלי בשיעור של כ-5.5-10.5 טריליון אירו בשנה (EUR-Lex, 2020a; European Commission, 2020b). עקרון 'המעבר הצודק' (Just Transition) ניצב בליבת התוכנית ומתבטא בהתחייבות לספק תמיכה כספית וסיוע טכני לאנשים, לעסקים ולאזורים המושפעים ביותר מהמעבר לכלכלה ירוקה. למימוש מנגנון המעבר הצודק מוקצים יותר מ-100 מיליארד אירו מתקציב האיחוד האירופי, מימון ממדינות חברות ותרומות של InvestEU ובנק ההשקעות האירופי (EIB) (European Commission, n.d.1).

בתחום המגוון הביולוגי, התוכנית מציעה הקמת אזורים מוגנים על פני 30 אחוזים מהאדמות והימים באירופה לכל הפחות, באופן המעוגן בחוקים מבוססי יעדים לשיקום הטבע עד שנת 2021; הפחתת השימוש בחומרי הדברה והסיכון הנובע מהם ב-50 אחוזים; ונטיעת שלושה מיליארד עצים עד שנת 2030, וזאת בתקציב של 20 מיליארד אירו בשנה.

בתחום החקלאות מקודמת מדיניות חקלאית משותפת (CAP) המתייחסת להיבטים חברתיים, כלכליים וסביבתיים של חקלאות (European Commission, n.d.2). היא מיושמת באמצעות תוכנית From Farm to Fork הכוללת קידום סל מזון בריא ובר-השגה, התמודדות עם שינויי אקלים בתחום החקלאות וקידום תשואה כלכלית הוגנת לכלל המעורבים בשרשראות המזון. צעדי המדיניות של התוכנית כוללים הפחתה של 50 אחוזים בשימוש בחומרי הדברה כימיים ומסוכנים עד שנת 2030; הפחתה של 50 אחוזים לפחות בשימוש בתרופות אנטי-מיקרוביאליות בתחום המזון מן החי; והשקעה של 10 מיליארד אירו במחקר ופיתוח, בחקלאות וסביבה ובמתן שירותי ייעוץ לחקלאים. בצד הצרכנים התוכנית כוללת עידוד תזונה מבוססת צומח והגברת המאבק בבזבז מזון, תוך שימוש בחקיקה (EUR-Lex, 2020b). רכיב הרווח בתוכנית מבוסס על יצירת יתרון תחרותי למזון אירופי כמזון מקיים, כך שיקדם הזדמנויות עסקיות לחקלאים ושיתופי פעולה בין האיחוד למדינות שלישיות. נוסף על כך מציעה התוכנית תמיכה באסטרטגיית יערות מעודכנת ובתוכנית Zero Pollution Action שעתידה לצאת לדרך ב-2021; מיקוד בתחום החלבונים מהצומח; קידום שוויון בקרב עובדים בתחום המזון; הגדלת הרווחיות משימוש באמצעים סביבתיים; ומתן תמיכה כלכלית לפיתוח כפרי-חקלאי כדי להבטיח שההשקעות הסביבתיות משתלמות לחקלאים (European Commission, n.d.3).

בתחום האנרגיה, עקרונות התוכנית הם תעדוף התייעלות אנרגטית ופיתוח אגירת אנרגיה ואנרגיות מתחדשות, וכן קידום אנרגיה בטוחה במחיר בר-השגה. מנגנון היישום הוא בחינה, עדכון ותיקון חקיקה בתחום האנרגיה עד יוני 2021, ולאחר מכן עדכון תוכניות האנרגיה והאקלים הלאומיות של המדינות החברות באיחוד עד שנת 2023. עדכון החקיקה והתוכניות נועד להפחית 50-55 אחוזים בפליטות גזי חממה עד שנת 2030, ולהביא לאפס פליטות בשנת 2050 (European Commission, 2019).

תוכנית Green Deal מציעה חיזוק של חיבורי רשתות אנרגיה קיימות לאנרגיות מתחדשות; הפסקת השימוש בגז והקטנת המגזר העסקי בתחום הגז; סיוע למדינות החברות באיחוד בהתמודדות עם עוני אנרגטי;³ קידום שיתופי פעולה חוצי גבולות לטובת מקורות אנרגיה נקיים משותפים; ופיתוח פוטנציאל של אנרגיית הרוח הימית באירופה.

בתחום התעשייה, הנחת המוצא היא שהשגת יעדי האקלים של האיחוד האירופי מצריכה תעשייה המבוססת על כלכלה מעגלית, ומטרת-העל היא לעורר התפתחות של שווקים חדשים עבור מוצרים בני-קיימא. התוכנית מתמקדת בתעשיות בתחומי טקסטיל, בנייה, מוצרי אלקטרוניקה ופלסטיק. יעדי התוכנית הם סיוע לתעשיות בניצול הזדמנויות להתחדשות באופני הייצור; התייעלות אנרגטית של תעשיות חיוניות עתירות אנרגיה; הפיכת כלל אריזות המוצרים באיחוד לכאלה הניתנות למיחזור או לשימוש חוזר, עד שנת 2030; עידוד מודלים עסקיים המבוססים על השכרת טובין, קביעת דרישות סף למכירת מוצרים המזיקים לסביבה בשוקי האיחוד האירופי ואיסור שימוש בהצהרות שווא סביבתיות.

בתחום הבנייה, התוכנית מתמקדת בשיפורים הביצועים האנרגטיים של בניינים באמצעות גילום מידת היעילות האנרגטית שלהם במחירים; תכנון מבנים על בסיס עקרונות הכלכלה המעגלית; הגברת הדיגיטציה; שיפור וקידום הגנה מפני פגעי אקלים; ואכיפה קפדנית בעניין ביצועי אנרגיה של בניינים. התוכנית צפויה לעזור ל-50 מיליון צרכנים להשיג פתרונות חימום עקב שינויי האקלים, והיא תכלול שיפוץ בתי ספר, מבני דיור ציבורי ובתי חולים.

בתחום התחבורה, התוכנית שואפת להגיע להפחתה של 90 אחוזים מפליטות גזי החממה הנובעות מתחבורה עד שנת 2050, וזאת באמצעות שיפור התחבורה הציבורית, החלת סטנדרטים מחמירים בנושא זיהום ממכוניות, הפחתת הזיהום בנמלי הים ושיפור איכות האוויר בסביבות נמלי תעופה. כן מוצעים שימוש באמצעים דיגיטליים ובהם כלי רכב אוטונומיים; מערכות ניהול תחבורה חכמות ופתרונות תחבורה המבוססים על אפליקציות; הגברה של התבססות התחבורה על אנרגיה ממקורות מתחדשים; והרחבת השימוש באמצעי תובלה כגון רכבות ואוניות כחלופה לטיסות. הפחתת טיסות תבוצע בעזרת רפורמת Single European Sky הצפויה להפחית כ-10 אחוזים

מפליטות של תחבורה אווירית, הפסקת הסובסידיות לדלק מאובנים וצמצום היתרי סחר בפליטות לחברות תעופה, לצד הרחבת מסחר הפליטות עבור המגזר הימי, שהשלכותיו הסביבתיות פחותות.

בנושא ההשקעות הירוקות מוצעים פיתוח אפיק השקעות עבור פרויקטים ופיקוח על כך שהם אכן מקיימים. ה־InvestEU הוקם כזרוע ביצועית לקידום ההתמודדות עם האתגרים הללו. הוא עוסק גם בפיקוח על הפרויקטים, בהערכת ההשפעה הסביבתית והחברתית שלהם ובקביעת הסטנדרטים עבור השקעות בתחום האקלים. זאת ועוד, על מנת לממש את מנגנון המעבר הצודק, נציבות האיחוד מסייעת בקידום פרויקטים ובהכנת תוכניות באזורים ובמגזרים החשופים ביותר לאתגרי המעבר.

מגפת הקורונה התפשטה באירופה בפברואר 2020, זמן קצר אחרי פרסום ה־Green Deal. המגפה הובילה למשבר כלכלי חריג בהיקפו, ובו בזמן הדגישה את התלות ההדדית של מדינות האיחוד בהתמודדות עם משברים וביכולת לשמור על שגשוג. למגפה היו השפעות סביבתיות סותרות: מחד גיסא, הפחתה משמעותית בפליטות הפחמן (European Space Agency, 2020) עקב הירידה בשימוש בכלי רכב, צמצום הסחר הבינלאומי ואימוץ דפוסים מקיימים כגון עבודה מהבית (המשרד להגנת הסביבה, 2020). מאידך גיסא עולה חשש שההתמודדות עם המשבר הכלכלי שנוצר בעקבות הקורונה תוביל לדחיקת נושא האקלים מסדר היום ולהסטת תשומת הלב הציבורית להשלכות הבריאותיות והכלכליות הישירות של הנגיף, תוך דחיית ההתמודדות עם אתגרים סביבתיים לטובת שיקולים כלכליים קצרי מועד.

סתירה זו באה לידי ביטוי גם בפוליטיקה האירופית, שבה מסתמנים שני קצוות מנוגדים. מצד אחד נאלץ הפרלמנט האירופי לוותר על דיון בחוק האקלים החדש, עקב קיצור מושב המליאה, וראש ממשלת צ'כיה אנדריי בביש קרא להמתין עם יישום התוכנית. ואכן, קיים חשש שדווקא הקצה הלאומני, הדוחה את התוכניות הסביבתיות, יתחזק עקב המשבר הכלכלי ויכתוב את הטון באיחוד האירופי. על רקע זה חיונית עוד יותר הדגשת התועלות הכלכליות המיידיות של מדיניות סביבתית. ואכן, הקו הרשמי של נציבות האיחוד האירופי מקפיד להציג את ה־Green Deal כהתמודדות המומלצת עם המשבר הכלכלי, מדינות דוגמת אוסטריה והולנד מיהרו להכריז על התוכנית כמרכזית בסדר העדיפויות הלאומי שלהן, וראש סוכנות הסביבה האירופית (EEA) המליץ על צמצום ההשפעות של ניהול המשבר הבריאותי על קידום סדר היום הסביבתי, ובמקביל על מינוף הזדמנויות להאצת המעבר לכלכלה ירוקה ונטולת פחמן (European Environment Agency, 2020).

האם תוכנית ה־Green Deal היא אכן מענה מספק לאתגרים העצומים של משבר האקלים?

מתוך התנועה הסביבתית באירופה נמתחת ביקורת על התוכנית. לטענת המבקרים התוכנית אינה מספיק שאפתנית, ולכן היא לא תשיג את יעדי המינימום הנדרשים, חרף ההשקעה הכספית חסרת התקדים (Buth, 2020). על פי המבקרים (Anderson, 2020a; Stoddard, 2020; Climate action network Europe, 2019; Taylor, 2020a) של הפחתת 50 אחוזים מהפליטות עד שנת 2030 אינו מספיק להגבלת ההתחממות הגלובלית ל־1.5 מעלות – היעד של הסכם פריז – ונדרשת הפחתה דרסטית יותר. בין מבקרי התוכנית יש גם הגורסים כי אסטרטגיה של המשך צמיחה, גם אם ירוקה, לא תאפשר הגעה ליעדי הפליטות השאפתניים. כך לדוגמה, התוכנית מצהירה שתגדיל את הרווחים בענפי התעופה והקמעונאות על ידי תהליכי התייעלות אנרגטית, אך התעשיות בתחומים אלו מזהמות מיסודן, וגם שיפור בביצועיהן הסביבתיים הוא בבחינת מעט מדי, לנוכח גידול האוכלוסייה. דוגמה נוספת היא הישענותה של אסטרטגיית הצמיחה במידה רבה על אנרגיית גז כאנרגיית מעבר לתקופה שאינה מוגבלת, מה שעלול לגרום להחלפת התלות בפחם בתלות בגז.

בעייתיות נוספת מצויה במנגנוני יישוב הסכסוכים של האיחוד, המאפשרים למדינות ותאגידים למנוע את מימוש התוכנית. כך ממשלת ארצות הברית מאיימת להגיש תביעה באמצעות מנגנון יישוב הסכסוכים של ארגון הסחר העולמי נגד חלקים מתוכנית Green Deal (Corporate Europe Observatory, 2020), וחברות דלק תובעות פיצוי כספי באמצעות מנגנון יישוב הסכסוכים של האיחוד (Keating, 2019). חברת BlackRock האמריקאית, הידועה כמשקיעה מרכזית בדלקי מאובנים, מיעצת בתשלום לנציבות האיחוד האירופי. המגזר העסקי ובנק ההשקעות האירופי (EIB) ממלאים תפקיד מרכזי במימון התוכנית. הדבר מעלה חשש לניגוד עניינים, וכן ביחס ליכולתו של הבנק המרכזי להתמודד עם שחיתות. למעשה, בדוח השחיתות של EIB לשנת 2019 הבנק נמצא כגורם מממן של מספר פרויקטים שנחקרו בגין הונאה חמורה (Counter Balance, 2019).

גם תוכנית החילוץ האירופית ממשבר הקורונה זכתה לביקורת על כך שלא הוסטו מספיק משאבים מההתמודדות עם משבר הקורונה להתמודדות עם משבר האקלים, שהשלכותיו חמורות יותר במידה ניכרת. אדלאיד צ'רלז'אר מתנועת School Strike for Climate אמרה בנושא כי פוליטיקאים שאימצו את "שפת איכות הסביבה" מבלי לנקוט את צעדי המדיניות הדחופים הנדרשים גרועים יותר ממכחישי האקלים, מכיוון שהם יוצרים מצג שווא של עשייה ובכך מונעים עשייה אמיתית (Taylor, 2020b). פעילת האקלים גרטה טונברג אמרה כי האמצעים שסוכמו באיחוד מוכיחים כי הפוליטיקאים

עדיין לא מתייחסים לשינויי אקלים כאל מצב חירום (Taylor, 2020a). כ־80 אלף אנשים, לרבות מדענים מובילים מרחבי העולם (Taylor, 2020b), חתמו על קריאה למנהיגי אירופה בדרישה לפעול מיידית כדי להימנע מההשפעות הקשות של משבר האקלים, באופן דומה לפעולתם ביחס למשבר הקורונה (Face The Climate, 2020). במכתב נכתב: "כעת ברור יותר מתמיד שמעולם לא התייחסו למשבר האקלים כאל משבר – לא הפוליטיקאים, לא התקשורת, ולא מבחינה עסקית ופיננסית. וככל שאנו ממשיכים להעמיד פנים שאנו בדרך אמינה להפחתת פליטות, וכי הפעולות הנדרשות כדי למנוע אסון אקלימי זמינות במערכת הקיימת כיום [...] כך נפסיד זמן יקר יותר". במכתב נטען גם כי ניתן לטפל במשבר האקלים ובמצב החירום האקלימי רק על ידי התמודדות עם "העולות והדיכוי החברתיים והגזעיים שהניחו את היסודות של עולמנו המודרני". גם באירופה, המתקדמת יחסית מבחינת ההתמודדות עם משבר האקלים, מסגור קיומי שלו כאתגר או ממד של הביטחון הלאומי יכול לתרום לחיזוק העדיפות וההדחפות של ההתמודדות.

העשור האבוד בישראל: הכרזות רפות בזירה הבינלאומית ופעולה מצומצמת בזירה הפנימית

בישראל לא קיימת מדיניות אקלים כוללת, אלא רק פעולות ספורדיות המנותקות זו מזו. בישראל לא הוקם קבינט אקלים, עולם המשפט לא עיגן התייחסות מוסדרת לסוגיות אקלימיות, ואפילו המלצות שכבר גובשו בתוכניות מיושמות במידה חלקית. בין יותר מ־300 פריטי חקיקה ורגולציה הקשורים להגנת הסביבה חסרה חקיקת אקלים מקיפה ומפורטת, המתייחסת לכלל ההיבטים. ישראל בולטת בכך לשלילה ביחס למדינות המפותחות. מתוך 36 המדינות החברות ב־OECD, רק ארבע מדינות טרם אימצו ואינן קרובות לאימוץ חקיקת אקלים מקיפה: ארצות הברית, טורקיה, קנדה וישראל (גנות, 2019).

הממד הבינלאומי הוא מרכיב חשוב במדיניות האקלים הישראלית, כאשר התרחשויות בזירה הבינלאומית ממריצות פעילות בתוך ישראל. למען האמת, נקודות המפתח בציר הזמן האקלימי של ישראל נוגעות ברובן בוועידות בינלאומיות.

את ראשיתה של מדיניות אקלים רשמית אפשר לסמן סביב פסגת כדור הארץ שהתקיימה ב־2002. לקראת אותה ועידה התבקשו מדינות העולם להכין דוח לאומי על יישום תוכנית אג'נדה 21, שנועדה ליישם בפועל את העקרונות שנקבעו בוועידת ריו, עשור לפני כן (המשרד לאיכות הסביבה, 2002). תוכנית אג'נדה 21 שמה דגש על חיזוק המחויבות הגלובלית לפיתוח מקיים, על ידי אשרור אמנות ופרוטוקולים בנושאי ההתחממות הגלובלית ושיפור דרכי המימון ליישום מדיניות של פיתוח מקיים. בעקבות ועידת יוהנסבורג קיבלה ממשלת ישראל החלטה ראשונה על מעבר לפיתוח מקיים.

הנקודה המשמעותית הבאה הייתה ועידת שינוי האקלים שנערכה ב־2009 בקופנהגן. בראש המשלחת הישראלית עמד הנשיא דאז, שמעון פרס. בנאומו בוועידה נתן פרס התחייבות כוללת ומתונה בשם ישראל, אשר הייתה מעבר למה שממשלות ישראל היו מוכנות לקבל על עצמן עד אז (פורת, 2010). אף על פי שההתחייבות הייתה מתונה והצהרתית, היא סייעה להניע רשויות ממשלתיות בישראל לפעילות.

'הסכם פריז' היה התחנה החשובה הבאה. באפריל 2016 חתמה מדינת ישראל על הסכם פריז לצמצום פליטת גזי חממה, ובכך הצטרפה לשורה של מדינות שחתמו עליו. בהמשך התחייב גם שר האנרגיה יובל שטייניץ, וגם זאת בהתכנסות בינלאומית, להפסקת השימוש בפחם ולהרחבת האנרגיה המתחדשת בישראל (משרד האנרגיה, 2019א).

מרכזיותו של הממד הבינלאומי בהתייחסות הממשלתית בישראל למשבר האקלים משתקפת גם בכך שמשרד החוץ מינה שגריר מיוחד לתיאום העיסוק בנושא. אך עם כל חשיבותו של הממד הבינלאומי בהמצאת ההתייחסות לנושא האקלים, ברור שלא די בו לקידום שינוי משמעותי בהתנהלות הישראלית בתחום, כפי שננסה להראות בסקירה להלן.

המשרד להגנת הסביבה מרכז את עיקר הפעילות הממשלתית בנושא משבר האקלים, והוא הגורם היחידי המופקד על הנושא. אולם מרבית הנושאים הנוגעים לאקלים נמצאים בפועל תחת שליטתם של משרדים אחרים, כגון משרדי האנרגיה והתחבורה. להלן נראה שאלה נוגעים בנושא מדי פעם, בעיקר כאשר הדבר מתבקש מתחום עיסוקם. במהלך העשור האחרון לא עמד נושא האקלים בראש סדר העדיפויות של המשרד להגנת הסביבה. במקום זאת בחר המשרד להתמקד בנושאים שהשלכות שלהם על חיי היום-יום נתפסו בולטות יותר. הפעילות שנעשתה בתחום במשרד התמקדה באדפטציה – היערכות והסתגלות לשינוי האקלים, להבדיל ממיטיגציה – פעילות להפחתת פליטות גזי חממה, האחראיות ליצירת השינוי. ההתמקדות באדפטציה נובעת גם מהיותו של המשרד להגנת הסביבה בישראל משרד קטן ומועט סמכויות, בעוד מחוללי משבר האקלים בכלכלה, באנרגיה ובתחבורה נמצאים בתחומי סמכותם של משרדים אחרים. אך הבחירה להתמקד באדפטציה, עם כל חשיבותה, ביטאה גם השלמה של המשרד עם התפיסה הצרה של תחומי פעילותו. בפועל, גישה זו אפשרה למשרד שלא להתעמת עם משרדים אחרים ועם סדרי העדיפויות שלהם.

ביוני 2018 הגיש המשרד להגנת הסביבה המלצות לאסטרטגיה ולתוכנית פעולה לאומית להסתגלות לשינויי אקלים, שנכתבה במשך כתשע שנים (המשרד להגנת הסביבה, 2020ב). את ההמלצות אישרה הממשלה בהחלטת ממשלה מס' 4079 (משרד ראש הממשלה, 2018), תוך קביעה שישראל מכירה בשינויי אקלים ומבינה את הצורך בהיערכות לקראתם באמצעות פעולות הסתגלות, שיפחיתו את החשיפה לסיכונים

הנובעים מהם (המשרד להגנת הסביבה, 2017). תוכניות הפעולה בתחומי הפעילות המשקית הן בחלקן בתחום האחריות של משרד ממשלתי מסוים, ובחלקן מחייבות תיאום בין-משרדי. הן נבדלות זו מזו במידת הפירוט וההעמקה, חלקן מכילות הוראות מפורטות וחלקן מכילות הנחיה להכין תוכנית פעולה בלבד.

בתוכנית ההיערכות נכתב כי האתגרים האקלימיים מצטרפים אל האתגרים הפוליטיים, הכלכליים והביטחוניים העומדים בפני ישראל וצפויים להחליש את יכולת ההתמודדות של מרבית המדינות בסביבת ישראל, מה שצפוי להשפיע על ביטחון ישראל. שינויי האקלים נתפסים הן כאיום והן כהזדמנות: "בצד השלילה גדל הפוטנציאל לזליגת איומים ולהיווצרות חיכוכים, ובצד החיוב – גדל התמריץ לשת"פ [...] המדיניות הטובה ביותר בה ישראל יכולה לנקוט בעשור הקרוב, הוא להפוך חששות ואיומים כתוצאה משינויי האקלים למנוף לקידום פרויקטים שעל החברה הישראלית לקדם ממילא" (המשרד להגנת הסביבה, 2017, עמ' 97; 253).

מכיוון שהידע בתחום, סיכויי ההצלחה של ההיערכות וכדאיותה הכלכלית עדיין לוקים בחסר, מוצע להעצים את המחקר ולצמצם את פערי הידע בתחום, להטמיע "חשיבת אקלים" בפעולות השוטפות במשק ולנקוט גישת אי-חרטה (no regret), כלומר מדיניות שתפיק תועלת גם אם לא יתרחשו תופעות קיצון כתוצאה משינויי אקלים. נקודת המוצא היא שההיערכות לשינויי האקלים היא תהליך ארוך טווח, הכולל בתוכו אי-ודאות לגבי אופי השינויים, השפעתם, עוצמתם, היקפם ומועד הופעתם, ולכן יש להדגיש את שילוב אמצעי היערכות בפעולות השוטפות של משרדי הממשלה (mainstreaming), ובמקביל להוציא לפועל פעולות הנושאות תועלות כלכליות מצמצום החשיפה לשינויי אקלים. התוכנית מציעה ניטור מקרי תמותה, תחלואה וטיפול בקבוצות סיכון וכן הקמת מנהלת היערכות לשינויי אקלים.

בראש המנהלת שהוקמה בעקבות ההחלטה עומד המשרד להגנת הסביבה. חברים בה נציגים מ-30 גופים שונים ובהם משרדים ממשלתיים, גורמים ברשויות המקומיות, בשירות הציבורי ובחברה האזרחית. חשוב לציין כי רכיב התקצוב נעדר מהתוכנית המקיפה ומסתמן שחרף ריבוי השותפים, האחריות המנהלית והתקציבית תושת על המשרד להגנת הסביבה.

מגבלות ההתמקדות באדפטציה בולטות גם בהתייחסות הצרה לסוגיות ביטחוניות בתוכנית ההיערכות. התוכנית מעלה חשש בנוגע ליכולתה של מערכת הביטחון להתמודד עם שריפות, וזאת עקב עליית הטמפרטורות, הגברת היובש והמחסור במים. על פי התוכנית יש לכלול מסדרונות אקולוגיים בתוכניות הפיתוח והבינוי, לרבות בעת גידור גבולות ישראל לצורכי הגנה מפני הגירת פליטי אקלים. הקשר נוסף מתייחס לביטחון סיוע בחירום. על פי התוכנית, כל עוד אין לישראל הבנות מסודרות בנושא סיוע הדדי בחירום, על המדינה להבטיח את ביטחונה שלה בכל הנוגע לאירועי חירום אקלימיים.

התוכנית מתייחסת גם לביטחון הנמלים, בדגש על ההקשר הכלכלי, ולעלייה הצפויה בגובה פני הים. תוכנית ההיערכות קוראת למשרד הביטחון לבחון השפעות אפשריות על חימוש, בטיחות, שדות מוקשים, בינוי, ואף השפעות גיאופוליטיות והשפעות בתחומי הבריאות והמגוון הביולוגי. המשרד לביטחון פנים מתבקש להיערך להתמודדות עם אירועי מזג אוויר קיצוני.

המהלכים שהתקיימו בישראל בתחום המיטיגציה נעשו מחוץ למשרד להגנת הסביבה ובהובלת משרדים ממשלתיים אחרים. בפברואר 2010 החליטה הממשלה על "מאמץ לאומי לפיתוח טכנולוגיות, המקטינות את השימוש העולמי בנפט בתחבורה" (המשרד להגנת הסביבה, 2010). בינואר 2011 אימצה הממשלה המלצות של צוות היגוי ובכללן הענקת פרס על חדשנות עולמית בתחום, על ידי ראש הממשלה (המשרד להגנת הסביבה, 2011). הפרס הוענק מדי שנה החל מ-2013. על פי החלטת הממשלה הוקמה מנהלת תחליפי דלקים לקידום הפחתת התלות העולמית בנפט, על ידי הפיכת ישראל למוקד של תעשייה וידע בתחום תחליפי הנפט ותחבורה חכמה. עיקר ערוצי הפעולה של המנהלת הם השקעה תקציבית במחקר ופיתוח (צוקר, 2018).

המניע המרכזי להחלטות הממשלה בתחום תחליפי הנפט היה ביטחוני (משרד ראש הממשלה, 2014): התלות העולמית בנפט מאזור המפרץ הפרסי נתפסה כאיום אסטרטגי, והתגייסות ישראל למאמץ מחקרי שיסייע לשחרור מהתלות נתפסה כבעלת חשיבות ביטחונית. אולם ככל שהצטמצמה התלות המערבית בנפט מזרח-תיכוני, עם הכפלת ייצור הנפט בארצות הברית בין השנים 2011–2015, בעיקר בשל פיתוח הפקתו מפצלי שמן (הכנסת, 2011; Oil Dependence and U.S. Foreign Policy, n.d.), ועם גילוי מאגרי הגז בסמוך לחופי ישראל הצטמצם העניין הממשלתי בתחום זה.

החלטות הממשלה על תחליפי נפט התמקדו בתחום התחבורה. השפעתן בתחום הייתה מזערית, התחבורה בישראל עדיין מוטה להעדפת רכב פרטי, וזה ממשיך להתאפיין במנועי בנזין. גם התחבורה הציבורית לא התקדמה לשחרור מנפט. עד היום האוטובוסים בישראל אינם מבוססי חשמל והמעבר לחשמול מזערי ומתנהל בעצלתיים. חשמול הרכבת החל בפועל כחלק מאילוצי מנהור קו הרכבת המהירה לירושלים, וגם הוא מתרחש לאט מהמתוכנן.

מעבר לצד הטכנולוגי, התנהלות ישראל בתחום התחבורה בראשיתו של העשור האבוד הייתה בעייתית במיוחד. התפיסה השלטת הייתה של פתרון בעיות תחבורתיות על ידי הוספת כבישים ומחלפים (בכור, 2018). הגישה במשרד התחבורה החלה להשתנות רק בשנים האחרונות, לטובת העדפת פתרונות המבוססים על תחבורה ציבורית והפחתת נסועה. מאחורי השינוי התפיסתי לא עומדים שיקולים אקלימיים דווקא, אלא ההבנה שהתלות ברכב הפרטי נכשלה ואף הובילה להגדלת הפקקים ולפגיעה בפריון במשק. ב-2014 הוכתרה ישראל כמדינה הצפופה ביותר ב-OECD,

כאשר מספר כלי הרכב הפרטיים לקילומטר של כביש עמד על 2,700, לעומת 773 במדינות ה-OECD (OECD, 2016). הנזק הכלכלי המשוך לפקקים מוערך בכ-35 מיליארד ₪ – גידול של 10 מיליארד ₪ לעומת שנת 2012 – והוא צפוי להגיע לכ-70 מיליארד ₪ עד שנת 2040 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2018א; פלוג, 2018). אלה היו הנתונים שהולידו במשרדי האוצר והתחבורה את ההבנה שיש להסיט השקעות לשיפור התחבורה הציבורית.

למרות זאת, לא נעשה שינוי רחב היקף בהקצאת התשתיות לטובת תחבורה ציבורית, באמצעות הפיכת כבישים לנתיבי תחבורה ציבורית (נת"צים). מחדל זה היה מוקד השימוע הביקורתי שקיימה ועדת הכלכלה של הכנסת בשנת 2018 על מצב התחבורה בישראל, שימוע שבעקבותיו הבטיחו משרדי הממשלה שינוי בהתייחסות לנושא (הכנסת, 2018).

השינוי היחידי שהתרחש בישראל בתחום הפחתת פליטות גזי החממה היה בתחום האנרגיה, וזאת בזכות מאגרי הגז הטבעי העצומים שהתגלו בתחילת העשור. פיתוח הגז עמד במרכז מדיניות האנרגיה של ישראל לאורך העשור, ובמוקד פעילותו של משרד האנרגיה. ההתמקדות בגז תרמה, מצד אחד, למהלך שאפתני ומהיר של שחרור מפחם, אך מנגד הובילה לכך שאנרגיה מתחדשת נותרה בשוליים. שר האנרגיה יובל שטייניץ הציג תוכנית פעולה ל-30 שנה המבוססת על שימוש בגז, תחת הכותרת "התוכנית להצלת ישראל מאנרגיה מזהמת" (משרד האנרגיה, 2018). היעדים במסגרת התוכנית: שימוש בגז לייצור חשמל ב-80 אחוזים מהייצור, וב-20 אחוזים באנרגיות מתחדשות; סגירת תחנות מבוססות פחם באשקלון ובחדרה; ואיסור יבוא של כל סוגי הרכב המונעים בסולר ובנזין עד שנת 2030, במטרה להעביר את המשק לשימוש מלא במכוניות חשמליות או מונעות בגז טבעי דחוס עד שנת 2035. הדגש הסביבתי בתוכניתו של השר שטייניץ היה אומנם הפחתת זיהום האוויר המקומי, אך המעבר מפחם לגז תרם גם לירידה בפליטות הפחמן הדו-חמצני מ-4.4 טונות לנפש בשנת 2014 ל-3.6 טונות לנפש בשנת 2020 (משרד האנרגיה, 2020).

כאמור, מבחינה אקלימית, תגליות הגז הן חרב פיפיות. מחד גיסא הן עזרו לישראל להשתחרר מהתלות בפחם – נושא שבמשך שנים עמד בליבם של מאבקים סביבתיים. מאידך גיסא, התגליות עלולות להוות חסם לפיתוח אנרגיות מתחדשות. מרגע גילוי הגז ירדה רמת העדיפות של תחליפי נפט והתוכניות לטווח הארוך התבססו בעיקר על גז, המרכז לתחליפי נפט שהוקם ב-2009 במשרד ראש הממשלה החל להתמקד בחלופות גז (כמו בהחלטת הממשלה מס' 5327 להפחתת התלות הישראלית בנפט בתחבורה) (משרד ראש הממשלה, 2013), ובישראל מקודמות תוכניות לתחנות כוח גזיות חדשות בהיקף של אלפי מגוואט, כאשר כל תחנות הכוח המוקמות כיום עתידות להישאר כ-30 שנה ומקבעות את תלות המשק בגז.

נתון שיכול להשפיע לטובה, באופן פרדוקסלי, הוא המחיר הגבוה של הגז הנמכר לחברת החשמל – מחיר שנקבע במתווה הגז שעליו חתמה ממשלת ישראל. המחיר הגבוה יכול דווקא להוות תמריץ למעבר לאנרגיה מתחדשת. המחיר עתיד להיבחן שוב ב־2021 וייתכן שירד, ברם גם אם המחיר ירד, הוא עדיין צפוי להישאר גבוה ממחיר של שילוב אנרגיה מתחדשת ואגירה.

שנות ההתעוררות: מהזירה הציבורית להתחלת פעולה ממשלתית

כאמור, הממד הבינלאומי תרם בהחלט להתייחסות ישראלית למשבר האקלים, אולם מרכזיותו התבטאה גם בחולשתה של התייחסות זו. להלן נראה איך גם בישראל השתנתה ההתייחסות, ככל שהתחזקה הפעולה בנושא בתוך החברה הישראלית. מרכיב משמעותי בהתפתחות בתחום נמצא, לדעתנו, במאבקים שהתנהלו בעשור האחרון בנושא הגז, שבהם היו מעורבים אלפי אזרחים. בתחילת הדרך היה זה מאבק כלכלי-חברתי ביחס לחלקה של המדינה ברווחי הגז (בר־אלי, 2010). המאבק הראשוני הסתיים בהצלחה מסוימת, עם הקמתה של ועדת ששינסקי ואימוץ עיקר המלצותיה על ידי הכנסת (משרד האוצר, 2011). בשלב השני התנהל מאבק סביב רצונה של הממשלה להתיר יצוא גז (איסר איציק, 2014). המאבק הכלכלי-חברתי הגיע לשיאו בהפגנות ההמוניות נגד מתווה הגז (גנון, 2015). המאבקים הסביבתיים בנושא החלו סביב מיקומם של מתקני הגז ואסדת הגז (קרול, 2020). עם הזמן התרחבה יריעת המאבק והוא החל לעסוק בהשלכות הכלליות של הפקת הגז ובתוכניות להקמת תחנות חשמל גזיות במקומות שונים בארץ (זווית, 2018).

במקביל התפתחה בישראל במהלך השנתיים האחרונות תנועת אקלים רחבה. מצעדי האקלים שהחלו ביוזמת 'מגמה ירוקה' התרחבו מאוד. במצעד 2019 השתתפו אלפים, רבים מהם בני נוער (מטר וזיו, 2019). מאות משתתפים ובהם גם פוליטיקאים מהזירות הארצית והמקומית לקחו חלק בוועידות האקלים שארגנו מרכז השל וארגונים נוספים, ומחאת הנוער בישראל הולידה מגוון פעילויות של מאות משתתפים (בנגו, 2019). במהלך שנת 2019 התגבשה לראשונה הסכמה בקרב הארגונים הסביבתיים – להציב את משבר האקלים במרכז סדר היום שלהם ולגבש יחד תוכנית פעולה להשפעה על ההחלטות המתקבלות. תוכנית 'שינוי כיוון' שנסקור להלן הייתה חלק מהמהלך. התוכנית הוצגה בנאום הפתיחה של ועידת האקלים הישראלית ב־2019. הדיון שהתנהל סביב התוכנית בארגוני הסביבה הוביל לגיבוש הסכמות על מערכת דרישות מעשיות (שינוי כיוון, 2020).

מתחילת הדרך שילבה תוכנית שינוי כיוון מהלכים של גיבוש הסכמות וגיוס תמיכה ציבורית עם פעילות מול מקבלי ההחלטות. התוכנית הושקה בפברואר 2020 במשכן

נשיא המדינה, בהשתתפות נציגים בכירים של משרדי הממשלה והשלטון המקומי, ובכנסת ביוני 2020, בדיון מיוחד של ועדת הפנים והגנת הסביבה.

במקביל למהלכים מול מקבלי ההחלטות ברמה המדינית, קודמה בחברה האזרחית גם פעילות מול דרגים מקצועיים. בשיתוף פעולה בין מרכז השל וארגונים סביבתיים נוספים לבין המכון הישראלי לדמוקרטיה הושקה ב־2019 תוכנית 'ישראל 2050' – מהלך של שיתוף פעולה בין־משרדי, שהמשרד להגנת הסביבה קיבל על עצמו את תפקיד המתכלל שלו.

תוכנית ישראל 2050 הייתה עליית מדרגה בנכונות המשרד להגנת הסביבה להיכנס לתחום הפחתת הפליטות. מטרת התוכנית הייתה לגבש חזון של מעבר לכלכלה דלת פליטות ולהתוות דרכים ליישומן עד שנת 2050. בתהליך ההכנה שותפו משרדי הכלכלה, האנרגיה והתחבורה ומנהל התכנון הארצי. שיתוף הפעולה עם המשרדים האחרים אפשר למשרד להגנת הסביבה כניסה רכה לתחום, כאשר המחיר היה הכפפה של הסיכומים למגבלותיהם. כך נקבעו גבולות ההתקדמות בפועל על ידי המשרדים השונים מתוך התפיסות שלהם. כל פרק סימן חזון שעליו היה חתום אחד השותפים – משרד האנרגיה, מנהל התכנון, משרד הכלכלה ומשרד התחבורה. צירוף החזונות הוצג תחת הכותרת 'שתי כלכלות – חברה אחת' במסגרת כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה ב־2019 (המרכז לממשל וכלכלה, 2019).

חזון האנרגיה במסמך שהוצג בכנס משקף את עמדת משרד האנרגיה על מגבלותיה. השחרור מפחם מוצג בו, בצדק, כהישג סביבתי חשוב, אולם הדבר נעשה תוך הסתמכות על הגז כמקור אנרגיה עיקרי. על פי התמונה המוצגת במסמך, מדינת ישראל עומדת ב־75 אחוזים מהיעדים להפחתת פליטות פחמן דו־חמצני שעליהם התחייבה בהסכם פריז, וזאת בזכות שינוי התמהיל האנרגטי – מייצור חשמל מפחם ומדלקים מזהמים לשימוש בגז טבעי ובאנרגיות מתחדשות. מודגשת החלטת השר על הפסקת השימוש בפחם לשם ייצור חשמל, שימורו רק לשעת חירום והסבת התחנות לשימוש בגז טבעי במהלך העשור הקרוב. באשר לאנרגיות מתחדשות, החזון שהוצג הוא בחינה של העלאת היעד מ־17 אחוזים ל־25–30 אחוזים עד סוף 2030. המשך פיתוח תשתיות הגז מוצג כחלק מרכזי מהפתרון, ולא כחלק מהבעיה. יצוין כי בהמשך הדרך, הן בהשקת תוכנית שינוי כיוון בבית הנשיא והן בדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, התחייבו מנכ"ל משרד האנרגיה והשר עצמו שלא יופעלו תחנות גז מיותרות, אולם בפועל ממשיך המשרד לקדם תוכניות להקמת תחנות כאלה.

בדבריו בוועידת האקלים במדריד ב־2019 קשר השר שטייניץ בין ביטחון ישראל למשק האנרגיה ולשינויי האקלים במזרח התיכון:

מיום הקמתה, נאלצה ישראל להתמודד עם אתגרים שנוצרו כתוצאה מהתנאים הגיאוגרפיים והאקלימיים שלנו [...] אתגרים כמו מחסור במים ומקורות אנרגיה הניעו אותנו להתגבר על המכשולים באמצעות טכנולוגיה וחדשנות [...] הניסיון והידע המצטברים שלנו יכולים לסייע גם למדינות אחרות הנאבקות עם שינויי האקלים [...] על מדינות האזור לפעול יחד כדי לנצח במאבק זה. עלינו לעשות כל שביכולתנו לשים את העימותים בצד כשאנחנו עומדים כחזית אחידה בהתמודדות עם מצב חירום אקלימי זה (משרד האנרגיה, 2019ב).

בהופעתו בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ביולי 2020 שב והצהיר השר שטייניץ שעידן הפחם בישראל יסתיים בשנת 2025. הוא גם הצהיר שהחליט לבחון את הגדלת היכולות לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות מ-17 אחוזים – היעד שאליו ישראל התחייבה – ל-30 אחוזים בשנת 2030 (הכנסת, ועדת הפנים והגנת הסביבה, 2020). חזון משרד התחבורה במסמך 'שתי כלכלות – חברה אחת' מתמקד במעבר להנעה חלופית, כלומר כלי רכב עם רמת פליטת פחמן אפסית, ובפרט כאלה המונעים בחשמל ובתחליפי דלק כגון ביו-דלקים, מימן ודלקים סינתטיים, המיוצרים באמצעות חשמל מאנרגיות מתחדשות. בצד זה מוצע שיפור משמעותי של התחבורה הציבורית תוך שיפור הקישוריות בין אמצעי תחבורה קיימים, צמצום מספר כלי הרכב הפרטיים והנגשת אזורים מרוחקים. הגורם המניע לכך הוא שתחבורה מקיימת מהווה מנוף לצמיחה כלכלית וחברתית של המשק, להעלאת הפריון במשק ולצמצום פגמים חברתיים. מנהל התכנון מתייחס במסמך לאימוץ תקנות מחייבות לבנייה ירוקה, תוך צמצום של 20-30 אחוזים בצריכת האנרגיה והפחתת פליטות גזי החממה בשיעור דומה, וכן לתכנון מרקם עירוני תומך להולכי רגל, תחבורה ציבורית וייצור אנרגיות מתחדשות, טיפוח עצים על מנת למנוע "איי חום עירוניים" וארגון מרחבי של העיר ועיצובה – שלהם פוטנציאל גבוה של תועלות סביבתיות וכלכליות.

משרד הכלכלה מציג במסמך קידום תעשייה דלת פחמן בעזרת מעבר לכלכלה מעגלית, ייעול מרבי של משאבים והחזרת כלל הפסולת המיוצרת לשימוש באמצעות מיחזור ושימוש חוזר. היעדים הם הפחתת פליטות גזי חממה בתעשייה עד 2050 בשיעור של 40 אחוזים, מיחזור פסולת עירונית בשיעור של 60 אחוזים ומיחזור פסולת בניין בשיעור של 100 אחוזים.

בחזונות המשרדים הבאים לידי ביטוי בתוכנית ניכרת התקדמות, אולם המהלכים רחוקים מיצירת מהלך כולל ושאפתני כמו ה-Green Deal האירופי. על רקע זה חשוב לציין את הצעד הנוסף שעשה המשרד להגנת הסביבה בחודשים האחרונים. בחודש יוני 2020 פרסם המשרד דוח בדבר התנגדות להמשך פיתוח תחנות חשמל גזיות, בניגוד

לעמדתו של משרד האנרגיה. על פי הדוח, המרת תחנות הכוח האלה במתקנים המשלבים אנרגיה מתחדשת עם אגירת אנרגיה תחסוך למשק כתשעה מיליארד ש"ח, תימנע זיהום ונזק בריאותי ותשפר את אמינות אספקת החשמל (המשרד להגנת הסביבה, 2020). ב-29 ביולי 2020 הציג המשרד את דוח ה-OECD לחילוץ ירוק של ישראל ממשבר הקורונה. הדוח מתמקד בשילוב איכות חיים עם מיטיגציה, כלומר שילוב בין הפחתת פליטות לבין פתרונות לשאלות חברתיות כלכליות נוספות. בתחום האנרגיה מופיעה בדוח התנגדות להמשך פיתוח תשתיות גז ותמיכה בקידום אנרגיה סולארית ובמחקר ופיתוח בתחום האגירה. בתחום התחבורה הדגש הוא בהגברת הנגישות (לעומת הניידות) ובצמצום השימוש ברכב הפרטי (לעומת תעדוף כלי רכב מזהמים פחות) – באמצעות מדיניות שתיתן עדיפות להולכי רגל, לרוכבי אופניים ולתחבורה ציבורית. בתחום הבנייה והתכנון הדגש הוא על אורבניות אחרת – ערים המשלבות תכנון קומפקטי, השונה מהבנייה המסיבית והבזבזנית שמאפיינת את ישראל בשנים האחרונות.

לקראת שינוי כיוון בישראל?

תוכנית שינוי כיוון שהושקה ב-2020 מדגימה, לדעתנו, איך צריכה להיראות התמודדות ישראלית עם משבר האקלים. כותבי מאמר זה שותפים בתוכנית ועימנו נמצאים, ברמות מעורבות שונות, אנשי אקדמיה, ראשי ערים, מנהיגי ארגונים סביבתיים וחברתיים, נציגי התאחדות הסטודנטים ותנועות נוער. התוכנית פועלת מול נבחרי הציבור ועם גורמי מקצוע בכירים במערכת הממשלתית, ושמה דגש מיוחד על השלטון המקומי כגורם מפתח בקידום שינוי סביבתי-חברתי. נקודת המוצא של התוכנית היא שאף כי לישראל אין חלק מרכזי ביצירת משבר האקלים, היא יכולה להיות גורם חשוב בפתרונות: לישראל, כמדינה צפופה במיוחד הסובלת מעומס רב של בעיות סביבתיות, יש אינטרס בקידום פתרונות כאלה ויכולות לקדם אותם, בהיותה חברה צעירה ולא שמרנית הנהנית מרמה גבוהה של חדשנות טכנולוגית.

תוכנית שינוי כיוון נמנעת מלהתוות יעדים מספריים לעתיד רחוק, אלא ממוקדת בשינויים שצריכים להיעשות כאן ועכשיו. הימנעות זו מנומקת בכמה טעמים: ראשית, התמקדות בטווח הארוך לא יוצרת שינויים אמיתיים במציאות העכשווית, ובמקרים רבים היא עלולה להפוך לדרך נוחה עבור מקבלי ההחלטות לחמוק מההחלטות שחייבות להתקבל באופן מיידי. ההימנעות מפעולה מיידידת לשינוי עלולה להיות גורלית במציאות הקיימת, שבה העשור הקרוב יהיה מכריע ביחס להתמודדות עם המשבר. דוח פערי הפליטות של UNEP מסוף 2019 קובע שכדי להימנע מחציית הרף המסוכן של עליית הטמפרטורה הממוצעת של האטמוספירה ב-1.5 מעלות צלזיוס, נדרשת כבר עכשיו הפחתה שנתית של 7.6 אחוזים לפחות בפליטות גזי החממה (UNEP, 2019).

שנית, יעדים מספריים לטווח ארוך, שבמקרים רבים הם תוצרים של פשרות פוליטיות, הופכים במהלך הזמן מרף מינימום של התקדמות נדרשת לגבול העליון המסומן למאמצי השינוי. במציאות הדרמטית של משבר האקלים, גבול עליון כזה עלול להזיק.

ושלישית, במציאות של שינויים טכנולוגיים מהירים, מה שנתפס היום כיעד שאפתני יכול להפוך במהירות למגבלה שמרנית. קביעת היעדים המספריים נופלת, על כן, למלכודת המתוארת בחוק גודהארט: "כאשר מדד הופך למטרה – הוא מפסיק להיות מדד טוב".

במקום יעדים לטווח ארוך, תוכנית שינוי כיוון מאמצת את התפיסה שביסוד הסכם פריז משנת 2015, הדורשת מממשלות העולם לפעול ב-"the highest possible ambition". הדרישה בתוכנית היא למקסם בפועל את המאמץ והפעולה בכל אחד מהמישורי הפעולה המתוארים בה.⁴

שינוי גדול כזה לא יוכל להתרחש, כמובן, בלי גיוס של תמיכה ציבורית ניכרת. לפיכך התוכנית מושתתת על אסטרטגיה לגיוס הציבור, וכיוון שבישראל האזרחים מוצפים בבעיות מהרגע שהם קמים בבוקר ועד הרגע שהם הולכים לישון – התוכנית איננה מתמקדת בתיאור הבעיה אלא בפתרונות, בשינויים שצריכים להיעשות כאן ועכשיו. לכל אחד מהשינויים המוצעים בתוכנית שני רבדים:

ברובד האחד, השינויים מכוונים להתמודד עם משבר האקלים. העיקרון המארגן של השינויים הוא הפחתת הפליטות של גזי חממה והגברת יכולת הספיגה שלהם. ברובד השני, החשוב לא פחות, השינויים המוצעים מוצגים כפתרונות מעשיים לבעיות המקשות על החיים בישראל כאן ועכשיו. הטענה המרכזית של התוכנית היא שאם נבצע את השינויים המוצעים, לא רק נתרום להתמודדות עם משבר האקלים אלא גם נהפוך את החיים בישראל עכשיו לנוחים וטובים יותר. במובן זה התוכנית עולה בקנה אחד עם האסטרטגיה שהתווה גם ארגון ה-OECD במסמך שפרסם ב-2019 (OECD, 2019).

תוכנית שינוי כיוון שואפת לפיכך להציע מפת דרכים, כאשר עבור כל אחד מהעקרונות גובשו ניירות עמדה מקצועיים המסמנים את אפשרויות היישום שלהם, תוך תרומה של גורמי אקדמיה, התנועה הסביבתית, השלטון המקומי, המגזר העסקי והחברה האזרחית. בתחום האנרגיה, הקביעה המרכזית של התוכנית היא שאסור להחליף את תלות העבר בפחם בתלות חדשה בגז, אלא חייב להתרחש מעבר מהיר לאנרגיה מתחדשת. התוכנית מדגישה את התועלות המיידיות לאזרחי ישראל במעבר: צמצום זיהום אוויר, חיסכון כספי ומנוע אפשרי לפיתוח הפריפריה (למשל ביישובי הנגב, כולל הכפרים הבלתי מוכרים) ולחדשנות טכנולוגית עולמית בתחומי אגירת אנרגיה וניהול

הביקושים. נוסף על כך, אנרגיה מתחדשת מבוזרת עדיפה על תלות באסדות גז יחידות, גם מטעמי ביטחון.

דגש מרכזי ניתן בתוכנית לאיזון בין השאיפה לקידום מרבי של אנרגיות מתחדשות לבין שיקולים סביבתיים אחרים. כך, תוכנית האנרגיה שאימצה תוכנית שינוי כיוון (תוכנית NZO שהכין צוות רב־משתתפים בהובלת מרכז השל) נותנת מקום שולי לטורבינות רוח, שהקמתן עוררה התנגדויות סביבתיות גם על בסיס הקביעה שמשאבי הרוח בישראל מעטים. את אנרגיית השמש התוכנית מציעה לייצר בעיקר על גבי שטחים מובנים – גגות וקירות של בניינים – ועל גבי מחלפים ושטחי חקלאות מתאימים. במקביל למעבר מהיר לאנרגיות מתחדשות, תוכנית שינוי כיוון שמה דגש על מהלכי חיסכון באנרגיה באמצעות התייעלות והפחתת ביקושים, על בסיס הקביעה העקרונית שגם באנרגיה – חבל על כל טיפה (מרכז השל לקיימות, 2020).

בתחום התחבורה נשענת תוכנית שינוי כיוון על עבודה שנעשתה בכנסת ה־20, במסגרת ועדת המשנה לתחבורה ציבורית ובמסגרת השימוע שוועדת הכלכלה קיימה בנושא (הכנסת, ועדת הכלכלה, 2019). במרכזה מהלכים לשחרור החברה הישראלית מהתלות המעמיקה ברכב הפרטי, שיוצרת פקקים בעלות מוערכת של כ־35 מיליארד ₪ (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2018א). כדי לקדם שחרור כזה לא נדרשים משאבי עתק של השקעות בתשתיות חדשות, אלא הקצאה שונה של התשתיות הקיימות. על פי התוכנית, העדפה אמיתית של תחבורה ציבורית, הולכי רגל ורוכבי אופניים צריכה להתבטא בהקצאת המשאב הציבורי שנקרא כביש לטובת אוטובוסים ומיניבוסים, תוך יצירת רשת של נתיבי תחבורה ציבורית והעדפתה גם ברמזורים ובצמתים. זאת ועוד, יש לפתור את המחסור הרב בנהגי אוטובוס באמצעות שיפור משמעותי בתנאי עבודתם. התוכנית מציעה פריסה רחבה של רשת קווי מוניות שירות, כפתרון למקומות ולזמנים שבהם רכבות ואוטובוסים אינם יכולים לספק מענה.

כדי שאנשים יבחרו בתחבורה ציבורית, היא צריכה להיות נוחה לשימוש. לצורך זה חיוני להבטיח חיבור יעיל בין אמצעים שונים של תחבורה ציבורית, רוכבי האופניים והולכי הרגל. תחבורה דו־גלגלית רכה צריכה להיות מרכיב מרכזי של התנועה בתחומי הערים והיישובים, ולכן צריך להקצות לה שבילים על חשבון הכביש, תוך החזרת המדרכות להולכי הרגל (הכנסת מרכז המחקר והמידע, 2018ב). מהלך תשתיתי נוסף שהתוכנית כוללת הוא קידום החלפה מהירה של האוטובוסים המונעים בדיזל לחשמליים. זאת ועוד, קידום מושכל של פתרונות עבודה מהבית, תוך התמודדות עם המגבלות והקשיים שהתגלו סביבה, יוכל להיות מרכיב כבד משקל בשינוי הכיוון בתחום התחבורה.

משבר הקורונה המחיש את חשיבותה של שאלת הביטחון התזונתי במציאות המשברית של המאה ה־21. התוכנית, הנשענת בהקשר זה על עבודה שנעשתה על ידי

הפורום הישראלי לתזונה בת-קיימא וארגון רופאי בריאות הציבור, טוענת שבישראל קידום הביטחון התזונתי קשור בקיומה של חקלאות מקיימת, שתפחית פליטות גזי חממה ותייצר מזון בריא יותר. מדיניות התזונה שהתוכנית מציעה כוללת סבסוד מזון בריא, הפחתת תזונה מהחי וצמצום בזבז המזון (Berry et al., 2016; Roseboom et al., 2006).

בתחום התכנון, התוכנית מציעה שינוי כיוון חד – מעבר מתכנון ובנייה של עוד פרורוי שינה תלויי רכב פרטי להתחדשות הערים ולהפיכתן לירוקות ולידידותיות להולכי רגל ולרוכבי אופניים – עם עצים, צל, עירוב שימושים ובנייה ירוקה (שינוי כיוון, 2020). המערכות הטבעיות, קובעת התוכנית, הן המפחיתות היעילות ביותר של גזי חממה וחיוניות לחיים שלנו בכל מישור: למזון, למים ולאוויר. הכחדת מינים מאיימת על יכולתנו לספק צרכים החיוניים לנו, ולפיכך הגנה על המערכות הטבעיות צריכה להיות קו מנחה בכל ההחלטות. לכן יש לשמור על הטבע כדי שהוא יוכל לשמור עלינו. תוכנית שינוי כיוון מצריכה התגייסות של מערכות החינוך בכל הרמות – מגן הילדים ועד האוניברסיטה – הן בתחום תוכניות הלימוד והן ברמת ההתנהלות השוטפת של מוסדות החינוך למיניהם.

כדי לתמוך בשינויים הנדרשים מציעה התוכנית שינוי גם במנגנונים הכלכליים: פחות מיסים על עבודה – יותר מיסים על זיהומים. יותר השקעות ירוקות של המדינה וקרנות הפנסיה – ואפס השקעות להרס הסביבה. בעקבות העלייה באבטלה עקב משבר הקורונה, התוכנית מציעה יצירה של מקומות עבודה חדשים במגוון של משרות ירוקות (שינוי כיוון, 2020).

תוכנית שינוי כיוון שמה דגש מיוחד על כך שהמעבר לכלכלה של ביטחון סביבתי וחברתי חייב בעצמו להיות צודק (שמש ודונץ, 2020).⁵ היא מצביעה על כך שמשבר האקלים יוצר גם פגיעות כלכליות בחברה ובמשק ומעמיק אי-שוויון כלכלי וחברתי (World Economic forum, n.d.), ומציעה לראות במעבר למשק דל-פליטות (decarbonization) שעת כושר לתיקון אי-שוויון, לקידום כלכלה מקומית וביזור הון ולשיפור הבריאות ואיכות החיים. המעבר צריך להתנהל בשקיפות ולחתור לבניית אמון ציבורי רחב, ובמסגרתו דרושות מערכות של הסבה מקצועית ורשתות ביטחון חברתי עבור כל מי שעלול להיפגע מהשינוי.

באוגוסט 2020 גובשה, נוכח משבר הקורונה, תוכנית חילוץ ירוקה מהמשבר. התוכנית הוכנה בשותפות בין 'חיים וסביבה' – ארגון הגג של ארגוני הסביבה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, האגודה הישראלית לאקולוגיה ותוכנית שינוי כיוון. תוכנית זו מתרגמת כמה מיעדיה של תוכנית שינוי כיוון למהלכים קונקרטיים, תוך ניסיון להכליל אותם בתוכניות הממשלתיות לקראת תקציב המדינה לשנת 2021.

מדוע חיוני לראות קיימות כקיום? כאשר בוחנים את תמונת ההתמודדות עם משבר האקלים באירופה וישראל, ההבדלים ניכרים מאוד לעין. באירופה ניכרת התמודדות מערכתית, בישראל לכל היותר קיימות יוזמות נקודתיות. באירופה מוצעים שינויים שאפתניים, בישראל, לעומת זאת, מוצעות יוזמות מתונות ומוגבלות בהיקף. ההבדלים הללו חשובים, אך לטעמנו לא פחות חשוב להבחין בפער אחר. קיים עדיין מרחק רב בין ההתמודדויות המוצעות – אפילו באירופה – לבין עוצמתו של האתגר הקיומי שמשבר האקלים מציב בפנינו.

אם אכן מדובר בשאלה קיומית ממש – וזוהי הרי הטענה הבסיסית בספר זה – נדרשת עליית מדרגה אמיתית בעוצמה ובתקיפות של הצעדים הננקטים. ההתמודדות הנדרשת היא כזו שבני אדם נדרשים להתגייס אליה כאשר חיייהם נמצאים בסכנה. חלקן ההזדמנויות שנותן לכולנו הוא צר. כדי למנוע הידרדרות לאזורי סכנה אמיתיים נדרשת הפחתה שנתית של 7.6 אחוזים לפחות מפליטות גזי החממה לאורך העשור הקרוב (UNEP, 2019). ישראל טרם הגיעה לכך וגם אירופה, שהיא בוודאי מתקדמת יותר מישראל, אינה מגיעה לרמות השינוי הנדרשות.

השינוי הדרוש הוא שאפתני ומהפכני, אבל דווקא בשנה האחרונה ראינו את הנכונות של בני אדם ושל חברות אנושיות שלמות להתגייס לשינוי כזה, מול איום אמיתי על החיים עצמם בשל הקורונה. מדינות רבות וביניהן ישראל נקטו מדיניות של עידוד ריחוק חברתי והטלת סגרים, אשר הובילה להפחתה ניכרת בזיהום האוויר ובפליטות גזי חממה. תעבורת הנוסעים העולמית צנחה ב־90 אחוזים, מה שהוביל את ענף התעופה למשבר הגדול ביותר שידע מעולם (טוניק, 2020). ראשי ערים ברחבי העולם הרחיבו במהרה את התוכניות שלהם להפיכת הערים לירוקות ובריאות יותר (לוריא ושלמצק, 2020), ומאות מיליוני אנשים ברחבי העולם שינו את אורחות חיייהם ואת שגרות העבודה והפנאי, באופן שנתפס כבלתי אפשרי טרם מגפת הקורונה.

על אף ההאטה בצריכה, אשר הובילה לירידה בצמיחה הכלכלית ונתפסה לעיתים כירידה באיכות החיים, צעדים אלו זכו לתמיכה ציבורית נרחבת. במחקר שנערך באנגליה רק תשעה אחוזים מהמשתתפים הצהירו שהם רוצים לחזור לאופן שבו חיו טרם המגפה, ו־85 אחוזים העידו שהם רוצים לראות המשך של חלק מהשינויים האישיים והחברתיים שהם חוו במהלך הקורונה, גם אחריה (Harrabin, 2020). בסקר שנערך ב־15 מדינות, 64 אחוזים מהנשאלים העידו שהם נמנעים מביזוי מזון הרבה יותר מבעבר, ו־45 אחוזים העידו שהם בוחרים בחירות בנות קיימא ואתיות יותר, והם מעוניינים להמשיך כך גם בתום הקורונה (Burns & Vujanic, 2020).

את הנכונות שראינו בהתמודדות עם מגפת הקורונה צריך להעתיק אל ההתמודדות עם משבר האקלים, שהוא גדול ומסוכן ממנה במידה רבה. העתקה כזו אינה פשוטה, נוכח ההבדלים הקיימים בין שני הנושאים, אבל ברור כי מרכיב שבלעדיו היא בוודאי

לא תתאפשר הוא הבנת האופי הקיומי של האיום האקלימי. התובנה הזו, שאכן מדובר כאן באיום הביטחוני הגדול ביותר שניצב עתה בפני האנושות, עדיין לא חלחלה למודעות במלוא עוצמתה. באירופה היא לפחות מתחילה לחלחל, בישראל אנחנו בפיגור גדול. בתנאים האלה, בחברה שלמדה להתגייס סביב נושאי הביטחון ושלאורך זמן נותנת עדיפות למה שנתפס כשיקולי ביטחון על פני כל שיקול אחר – מסגור שונה של נושא האקלים כאתגר ביטחוני ראשון במעלה יכול לסייע, ובמיוחד כאשר המסגור הזה הוא כל כך אמיתי.

סיכום

במאמר זה הראינו שההתמודדות עם משבר האקלים באירופה ובישראל מתחזקת ככל שמתגברים הלחצים בחברה לקיים אותה. ועידות ואמנות בינלאומיות יכולות לתרום לתהליך, אבל אינן מספיקות לקדם בפועל את השינויים הגדולים הנדרשים במציאות. כך באירופה התגבשה תוכנית Green Deal לא בצמוד להסכם פריז, אלא רק אחרי גל ירוק של תנועות ומפלגות, בזירה האזרחית ובמערכת הפוליטית. מבחינה זו ישראל נמצאת בפיגור רב מאחור, כאשר עד לאחרונה המשרד להגנת הסביבה התמקד בהסתגלות (אדפטציה), וגם זאת באמצעות תוכנית שלא זכתה לתקצוב מספק, ומהלכי הפחתה (מיטיגציה) נעשו על ידי משרדים אחרים בדרך אגב, כתוצאה של התמודדויות עם אתגרים אחרים.

מסגור של משבר האקלים כסוגיית יסוד של ביטחון לאומי הוא הכרחי, ויכול גם לתרום לשינוי הדרוש בישראל. ביסודו של מסגור כזה נמצאת ההבנה שמשבר האקלים הוא אכן איום עצום-ממדים על עצם הקיום שלנו, המחייב חשיבה חדשה. השלכותיו המעשיות יכולות להיות הסתכלות כוללת יותר על הבעייתיות והבנה שחייבים לתת עדיפות להתמודדות הדחופה הנדרשת.

אנחנו מקווים שספר זה יתרום לשינוי הכיוון הדרוש עכשיו.

הערות

- 1 <https://fridaysforfuture.org/what-we-do/strike-statistics/list-of-countries> Fridays for future
- 2 להרחבה על התחומים ראו רשימת קריאה נוספת.
- 3 עוני אנרגטי <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629620300797?via%3Dihub>
- 4 גישה דומה ראו במאמרו של ג'ורג' מונבי: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jan/29/climate-targets-committee-on-climate-change-report>
- 5 בהתבסס על נייר עבודה שהוכן בהובלת מרכז השל.

מקורות

איסר איציק, צ' (2014, 15 בינואר). המאבק החברתי המנצח של 2013 – יצוא הגז. **TheMarker**.
<https://www.themarker.com/opinion/1.2217233>

ביטחון תזונתי וקיימות – האם אחד יכול להתקיים בלי השני? [תקציר מתורגם של המאמר המקורי].
<http://www.magazine.isees.org.il/ArticlePage.aspx?ArticleId=592>. 117-106, 2, **אקולוגיה וסביבה**, 2018. בתוך: מ' פלג מזרחי (עורכת). **עתידי צפון – ישראל 2050. השלכות שיעורי בכור**, ש' (2018). תחבורה. בתוך: מ' פלג מזרחי (עורכת). **עתידי צפון – ישראל 2050. השלכות שיעורי הצפיפות העתידיים על פניה של מדינת ישראל ב-2050 בתחומי כלכלה, דיוור, חינוך, שטחים פתוחים, תחבורה, בריאות סביבה ומים**. צפון – הפורום לאוכלוסייה, סביבה וחברה, עמ' 21-24. בנגו, י' (2019, 28 במארס). הדור הבא של לוחמי הסביבה: לא מוכנים לרשת עולם חרב. **מעריב**. <https://www.maariv.co.il/news/israel/Article-691669>
בר-אלי, א' (2010, 14 ביולי). אדם טבע ודין: שינוי התמלוגים עניין דחוף". **TheMarker**. <https://www.themarker.com/markets/1.589845>
גנון, ת' (2015, 4 ביולי). המחאה נגד מתווה הגז: אלפים צועדים בת"א; הפגנות מול בתי רה"מ בקיסריה וברירושלים. **כלכליסט**. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3663490,00.html>
גנון, ת' (2019). **דו"ח משפט האקלים – 2019-2020**. אדם טבע ודין.
הכנסת (2011). פרוטוקול מספר 444 משיבת ועדת הכלכלה – תכנית לאומית לתחליפי נפט לתחבורה. נבו.
הכנסת (2018). **ישראל עומדת, קידום התחבורה הציבורית בישראל**. ועדת הכלכלה.
הכנסת, ועדת הכלכלה (2019). **סיכום פעילות ועדת הכלכלה – הכנסת ה-20**.
הכנסת, ועדת הפנים והגנת הסביבה (2020). יעדי יצור חשמל מהשמש ומהגז הטבעי – פרוטוקול ישיבה מיום 22 ביולי 2020.
הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2018). **התחבורה הציבורית בישראל – חומר רקע**. מוגש לוועדת הכלכלה. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/8d9b9a37-4aea-e711-80da-00155d0ad651/2_8d9b9a37-4aea-e711-80da-00155d0ad651_11_8677.pdf
הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2018). **אופניים, אופניים חשמליים וקורקינטים חשמליים: נתונים על תאונות, נפגעים, הסדרה ופיקוח**.
המרכז לממשל וכלכלה (2019). **שתי כלכלות – חברה אחת: ישראל 2050 – כלכלה משגשגת בסביבה מקיימת, מזדדים, יעדים וחזון לפי תחומים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה וכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.
המשרד לאיכות הסביבה (2002). **אג'נדה 21 והצהרת ריו – רקע, תקצירים והיבטים ישראלים**.
המשרד להגנת הסביבה (2010). כינון מאמץ לאומי לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש העולמי בנפט בתחבורה ולחיצוק תעשיות עתירות ידע בתחום, החלטה מספר 1354. מאגר החלטות ממשלה.
המשרד להגנת הסביבה (2011). הפעלת תכנית לאומית לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש העולמי בנפט בתחבורה ולחיצוק תעשיות עתירות ידע בתחום. החלטה מספר 2790. מאגר החלטות ממשלה.
המשרד להגנת הסביבה (2015). **היבטים כלכליים בהיערכות לשינויי אקלים בישראל**.
המשרד להגנת הסביבה (2017). **היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים: המלצות לממשלה לאסטרטגיה ותכנית פעולה לאומית**.
המשרד להגנת הסביבה (2020). קורונה ואיכות הסביבה בעולם.
המשרד להגנת הסביבה (2020). היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים.
המשרד להגנת הסביבה (2020). מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, דוד יהלומי, קורא לעצור הקמת תחנות כוח גזיות מזהמות ברחבי הארץ, ולהקים במקומן מתקנים משולבים של אנרגיה מתחדשת עם אגירה. זווית (2018, 20 ביולי). גז, ים ותמרות עשן: המאבק על אסדת לווייתן. זווית – סוכנות ידיעות למדע ולסביבה.
טוניק, ת' (2020, 7 במארס). "גל קריסות של חברות תעופה צפוי בחצי השנה הקרובה". **כלכליסט** לוריא, ט' ושלמצק א' (2020). קורונה ואיכות סביבה בעולם – עדכון מספר 9 (11.08.2020). המשרד להגנת הסביבה.
מטר, ח' וזיו א' (2019, 29 במארס). "אם אין לי עתיד, למה להיות תלמיד?" אלפים במצעד האקלים בת"א. שיחה_מקומית.

- מרכז השל לקיימות ופורום ישראל לאנרגיה (2020). תוכנית NZO 2050 לאומית כלכלית למשק אנרגיה מתחדש. [מצגת]. <https://jerusalem.institute.org.il/wp-content/uploads/2020/09/9-D7%9E%D7%A6%D7%92%D7%AA-NZO-min.pdf>
- מרכז טאוב [מרכז טאוב Taub Center] (2020, 14 במאי). כלכלת ישראל – לפני ואחרי משבר הקורונה. [סרטון] https://www.youtube.com/watch?v=UO_q09T4JdE&t=1760s
- משרד האוצר (2011). תזכיר חוק היטל רווחי נפט, התשע"א-2010.
- משרד האנרגיה (2018). התוכנית להצלת ישראל מאנרגיה מזהמת.
- משרד האנרגיה, (2019א). שר האנרגיה שטייניץ בוועידת האקלים במדריד: מדינת ישראל מחויבת להסכמי פריז. עידן הפחם בישראל יסתיים בשנת 2025. הודעות דוברות.
- משרד האנרגיה, (2019ב). משרד האנרגיה משלב ידיים עם האיחוד האירופאי להתמודדות עם שינויי האקלים ברשויות המקומיות. הודעות דוברות.
- משרד האנרגיה (2020). יעדי יצור חשמל מהשמש ומהגז הטבעי [מצגת עבור ועדת הפנים והגנת הסביבה]. https://fs.knesset.gov.il/23/Committees/23_cs_bg_578541.pdf
- משרד ראש הממשלה (2013). הפחתת התלות הישראלית בנפט ותחבורה – החלטה מספר 5327.
- משרד ראש הממשלה (2014). **ספר תוכניות העבודה לשנת 2014**. אגף ממשל וחברה, עמ' 651-657.
- משרד ראש הממשלה (2018). היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים: יישום ההמלצות לממשלה לאסטרטגיה ותוכנית פעולה לאומית – החלטה מספר 4079
- סבירסקי, ש', קונור-אטיאס, א' וליברמן א' (2020). **תמונת מצב חברתית 2020**. מרכז אדוה.
- פורת, ש' (2010). תקווה ואכזבה בוועידת קופנהגן. אקולוגיה וסביבה (1), 4-14.
- פלוג, ק' (2018, 3 ביולי). **יום התחבורה הציבורית – כנסת ישראל** [מצגת]. <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/3-7-18.aspx>
- צוקר, ד' (2018, יוני). **התוכנית הלאומית לתחליפי דלקים ותחבורה חכמה**. כנס המדענית הראשית של משרד האנרגיה [מצגת].
- צמח שמיר, ש' (2019). הנזק הכלכלי של משבר האקלים, אקולוגיה וסביבה (4), 50-56.
- קרול, מ' (2020). אסדת הגז לווייתן – תחקיר מקיף בגובה העיניים. שקוף. <https://shakuf.press/gas/>
- שינוי כיוון 2020 – עקרונות התוכנית** (2020). אקלים ישראל.
- שמש, א' ודוניץ, ד' (2020). ישראל 2050, עמדת החברה האזרחית ברוח עקרונות המעבר הצודק (Just Transition). מרכז השל לקיימות.
- Alter, C., Haynes, S., & Worland, J. (2019, December 23). TIME 2019 person of the year – Greta Thunberg. *Time*. <https://time.com/person-of-the-year-2019-greta-thunberg/>
- Anderson, K., & Stoddard, I. (2020). A Paris-compliant energy-only carbon budget for the EU27. kevinanderson.info. Comment on Climate
- Berry, E.M., Dernini, S., Burlingame, B., Meybeck, A., & Conforti, P. (2016). Food security and sustainability: Can one exist without the other? *Public Health Nutrition* 18(13): 2293-2302
- Burns, T. & Vujanic, S. (2020, May 4) COVID-19 Increasing Consumers' Focus on "Ethical Consumption," Accenture survey finds. *accenture*. <https://newsroom.accenture.com/news/covid-19-increasing-consumers-focus-on-ethical-consumption-accenture-survey-finds.htm>
- Buth, V. (2020, July 15). The Green Deal may not be green enough. *Social Europe*.
- Climate action network Europe. (2019, March 13). CAN Europe calls for an increase of the EU's 2030 climate target to at least 65%.
- Clarke, S. (2017, September 25). German elections 2017: full results. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/sep/24/german-elections-2017-latest-results-live-merkel-bundestag-afd>
- Counter Balance (2019, November 19). Is the EIB up to the task in tackling fraud and corruption?

- Corporate Europe Observatory. (2020, March 6). EU Watchdog Radio: Episode 2 – Green Deal or EU-US trade deal?
- EUR – Lex. (2020a, March 4). Proposal for a Regulation of the European parliament and of the council. establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law).
- EUR – Lex. (2020b, May 20). Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. A Farm to Fork Strategy.
- European Commission (n.d.1). EU biodiversity strategy for 2030.
- European Commission (n.d.2). From farm to fork.
- European Commission (n.d.3). Sustainable agriculture in the EU.
- European Commission (2019, December 11). Clean energy.
- European Commission (2020a). A European Green Deal – Striving to be the first climate-neutral continent.
- European Commission (2020b, May 20). Factsheet: Economic impact of biodiversity.
- European Environment Agency (2020, March 20). Reflecting on climate-neutrality ambitions in Europe in times of Covid-19.
- European Space Agency, ESA. (2020, March 13). Coronavirus: nitrogen dioxide emissions drop over Italy [Video file]. https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Videos/2020/03/Coronavirus_nitrogen_dioxide_emissions_drop_over_Italy
- Face the climate emergency. (2020, July 16). Open letter and demands to EU and global leaders.
- Gleick, P.H. (2014). Water, drought, climate change, and conflict in Syria. *Weather, Climate and Society*. 6 (3), 331-340. <https://doi.org/10.1175/WCAS-D-13-00059.1>
- Gould, E & Shierholz (2020, March 19). Not everybody can work from home: Black and Hispanic workers are much less likely to be able to telework. Economic Policy Institute.
- Harrabin, R. (2020, April 17). Most people 'want to change their lives' after Covid-19 – poll. *BBC News*.
- Kahn, M.E., Mohaddes, K., Ng, R.N.C., Pesaran, M.H., Raissi, M., & Yang, J.C. (2019). *Long-term macroeconomic effects of climate change: A cross-country analysis*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/10/11/Long-Term-Macroeconomic-Effects-of-Climate-Change-A-Cross-Country-Analysis-48691>
- Karnieli, A., Shtein, A., Panov, N., Weisbrod, N., & Tal, A. (2019). Was drought really the trigger behind the Syrian civil war in 2011? *Water* 11 (8), 1564. <https://doi.org/10.3390/w11081564>
- Keating, D. (2019, December 2). Dutch lawmakers under pressure over coal phase-out. *Forbes*.
- Maljean-Dubois, S., Spencer, T., & Wemaere, M. (2015). The legal form of the Paris Climate Agreement: A comprehensive assessment of options. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2616421
- Mirchandani, B. (2020, February 3). A €1 trillion opportunity: How to read the EU Green Deal Investment Plan. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/bhaktimirchandani/2020/02/03/a-1-trillion-opportunity-how-to-read-the-eu-green-deal-investment-plan/#2977d1895ee4>
- OECD (2016). Israel's green tax on cars – Lessons in environmental policy reform. OECD Environment Policy Papers. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv5rmnq9wg-en>
- OECD (2019). Accelerating climate action: Refocusing policies through a well-being lens.
- Oil Dependence and U.S. Foreign Policy 1850-2017. (n.d.). Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/timeline/oil-dependence-and-us-foreign-policy>

- Pearson, M., & Rüdiger. (2020). The Greens in the 2019 European elections. *Environmental Politics* 29 (2), 336-343. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2019.1709252?scroll=top&needAccess=true&journalCode=fenp20>
- Roseboom, T., de Rooij, S., & Painter, R. (2006). The Dutch famine and its long-term consequences for adult health. *Early Human Development*, 82(8), 485-491. <https://doi.org/10.1016/j.earlhumdev.2006.07.001>
- Taylor, M. (2020a, July 16). Pandemic shows climate has never been treated as crisis, say scientists. *The Guardian*.
- Taylor, M. (2020b, July 21). Greta Thunberg says EU recovery plan fails to tackle climate crisis. *The Guardian*.
- The White House (2015, May 20). Remarks by the president at the United States Coast Guard Academy commencement. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/05/20/remarks-president-united-states-coast-guard-academy-commencement>
- The World Bank (2020, October 15). Food security and COVID-19.
- Tidey, A & Euronews. (2020, June 29). France local elections: Green wave as environmentalists win key cities. *euronews*. <https://www.euronews.com/2020/06/28/low-voter-turnout-in-second-round-of-french-municipal-elections>
- UN News (2019, June 25). World faces 'climate apartheid' risk, 120 more million in poverty: UN expert.
- UNEP, (2019). Emissions Gap Report 2019.
- World Economic Forum (n.d.). Top 10 risks over the next 10 years, long-term risk outlook: impact.

לקריאה נוספת

- European Commission (n.d.). Agri-food supply chain.
- European Commission (n.d.). Climate Action policies.
- European Commission (n.d.). Economic sustainability in the CAP- Achieving economic sustainability.
- European Commission (n.d.). Environmental sustainability in EU agriculture.
- European Commission (n.d.). Socially sustainable agriculture and rural areas.
- European Commission (n.d.). Sustainable land use (greening) Sustainable use of farmland, how farmers benefit financially.
- European Commission (2018, June 6). The InvestEU programme: Questions and answers.
- European Commission (2019, December 11). Annex to the communication on the European Green Deal – roadmap and key actions.
- European Commission (2019, December 11). Building and renovating.
- European Commission (2019, December 11). Eliminating pollution.
- European Commission (2019, December 11). Sustainable industry.
- European Commission (2019, December 11). Sustainable mobility.
- European Commission (2020, January 14). Financing the green transition: The European Green Deal investment plan and Just Transition mechanism.