

האקלים, ומכאן גם לניהול המשאב האטמוספרי העולמי, כאל "דאגה כלל-אנושית" (common concern of humankind) [1].

עיקרון נוסף לניהול משאבים משותפים, שטבעה אוסטרון, הוא שאחריות לניהול משאבים משותפים יש לבסס על שכבות מקננות (nested tiers), מהשכבה המקומית למטה ועד לשכבה העליונה של כלל המערכת הבין-לאומית המקושרת. הניסיון מראה, שבעת חתירה להסכם על אמנות בין-לאומיות, דואגת כל מדינה קודם כל לאינטרסים הלאומיים שלה, הבאים לעתים לידי ביטוי בצורך להבטיח את ריבונותה. ישנו ניגוד אפשרי בין הדאגה לאינטרסים הלאומיים של כל מדינה, לבין תהליך קבלת ההחלטות ברוב האמנות הבין-לאומיות (שהפך למקובל מאז הצלחתה של אמנת ההגנה על שכבת האוזון), מאחר שהוא מבוסס על קבלת החלטות בהסכמה מלאה של כלל הצדדים לאמנה. לכן, ניסיונות לגבש הסכמי אקלים הגיעו בעבר למבוי סתום שעצר את תהליך קבלת ההחלטות, והוביל לפיזור הצדדים ללא פתרון מקובל. ייחודה של ועידת האקלים שהתכנסה בפריז (COP21) הוא בעבודת ההכנה הרבה שנעשתה לפני כינוסה, שבמהלכה הגיעו כל המדינות שהן צד לאמנה, בפעם הראשונה בהיסטוריה, לכלל הסכמה על התחייבותן לתכנית פעולה לאומית לצמצום פליטות גזי חממה. מצד אחד, האחריות לניהול משאבים משותפים מבוססת על השכבות המקומיות, ומצד שני, עוסקים באופן הקצאת המשאב העולמי (של פליטות גזי חממה) בין המדינות השונות.

העיסוק העולמי באטמוספירה כמשאב משותף עולמי הוא חדש יחסית. תחילתו בשנות ה-70 של המאה הקודמת, כאשר מדענים פרסמו ממצאים לגבי ההשפעות המזיקות לאקלים כדור הארץ, שגורמים מזהמים מעשה ידי-אדם הנפליטים לאטמוספירה. בעקבות ההכרה שפליטות חומרים מסוג CFC גורמות לתהליך כימי של הרס שכבת האוזון הסטרטוספרי, שיוצר השפעה סביבתית חמורה, הסכימו מדינות העולם לאשרר הסכם בין-לאומי בדבר ההגנה על שכבת האוזון (אמנת וינה מ-1985 והפרוטוקול שלה, פרוטוקול מונטריאול, משנת 1987).

לעומת זאת, ניסיון בין-לאומי ממושך יותר נרכש בהתייחסות לאוקיינוסים ולימים כאל משאב משותף עולמי. גם במקרה הזה, מה שהצית את התהליך הוא פגיעה סביבתית חמורה – דיג יתר של דג מסוג בקלה (המוכר גם בשמות העממיים שיבוט ו-cod), שכמעט והביא להכחדתו. כבר מאז שנת 1954 מוקרים האוקיינוסים והימים (מעבר לגבולות הטריטוריאליים של המדינות) כמשאב משותף עולמי, וזאת על פי האמנה הבין-לאומית להגנת הים ואמנות אחרות, כולל אמנת ברצלונה להגנה על הסביבה הימית ועל אזורי החוף של הים התיכון. כך, למעשה, ישראל כבר מורגלת לפעול על פי עקרונות ניהול של משאב משותף, עולמי או אזורי, בהתאם לעקרונות של אוסטרון.



בעוד העיסוק באטמוספירה כמשאב משותף עולמי הוא חדש יחסית (החל בסוף שנות ה-70 של המאה הקודמת), אוקיינוסים וימים קיבלו הכרה בין-לאומית כמשאב משותף עולמי 40 שנים לפני כן | צילום: Joachim Müllerchen [CC BY-SA 2.0 DE]

ההתייחסות לאטמוספירה כמשאב משותף עולמי באמנות בין-לאומיות – מאמנת האוזון ועד להסכם פריז

מיכאל גרבר

המנהל בפועל של מזכירות האמנה הבין-לאומית להגנה על שכבת האוזון, לשעבר michaelgraber1@gmail.com

האטמוספירה היא 'נחלת כלל עולמית' (global commons) שניהול לא נכון שלה עלול להמיט טרגדיה על האנושות. מקורו של מושג זה במונח שטבע גארט' הרדין – 'בעיית המשאב המשותף' (the tragedy of the commons), המתייחס לשטחי מרעה ששייכים לכלל האיכרים החיים בסביבתם. בהיעדר הסדרי שימוש בשטחי המרעה, הכלל עושה בהם שימוש חופשי מעל ליכולת ההתחדשות שלהם, דבר המביא בסופו של דבר לכילוי המשאב המשותף.

פרופ' אלינור אוסטרון עסקה במחקר בניהול משאבים משותפים של קהילות (local common pool management), ופיתחה הסדרים מוסדיים-מקומיים לניהול משאבי טבע. עיקרון בסיסי שהגדירה אוסטרון הוא הצורך בהגדרת הגבולות של הבעיה המקומית או המשאב המקומי. נשאלת השאלה אם ניתן להתייחס בצורה דומה לאטמוספירה כאל משאב משותף לכלל האנושות. אמנם יש הטוענים שאין להכירה ככזאת, אך התשובה של הקהילה הסביבתית הבין-לאומית, שנקבעה בנוסח הפתיח של אמנת המסגרת לשינוי אקלים של האו"ם (UN Framework

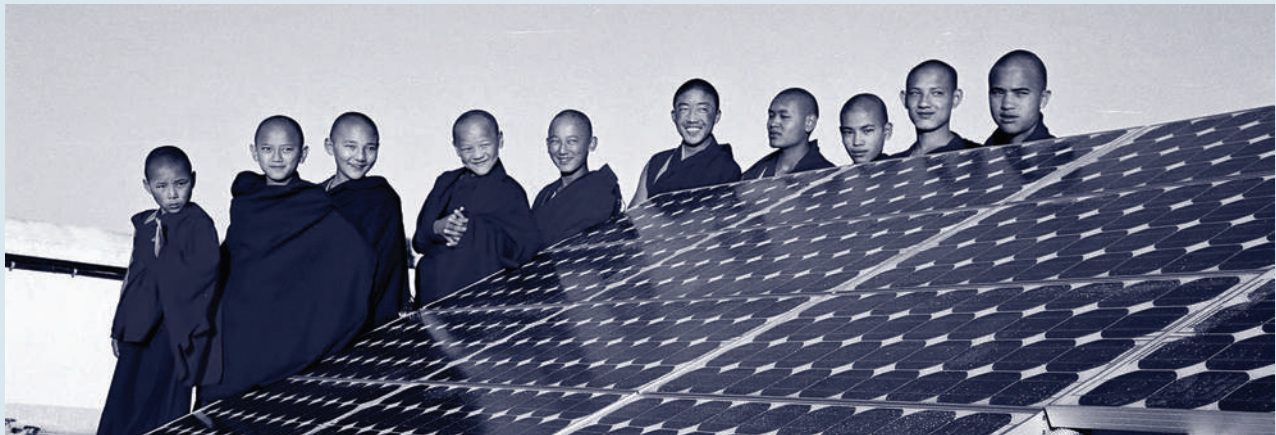
להערכת, כך תנהג ישראל גם לגבי הסכם האקלים שגובש בפריז - היא תמלא אחר כל חובותיה, אך לא תיזום דבר מעבר לכך. נכון שאנו מדינה קטנה בעלת השפעה מזערית על הפליטות העולמיות של גזי חממה, ונכון שישראל ניצבת בפני אתגרים מיוחדים הנובעים ממצבה הגאוגרפי, אך לדעתי, יותר מכול, נובע הדבר מחוסר עניין של גורמים במשרדי הממשלה, ובפרט במשרד החוץ, בנושאים הללו, ואולי גם בהיעדר עניין אישי של ראש הממשלה בענייני איכות הסביבה. כך, לדוגמה, עד לוועידת האקלים בפריז לא השתתפו ראשי ממשלת ישראל או שרי החוץ שלנו בוועידת אקלים כלשהי. אמנם המשרד להגנת הסביבה עושה מאמצים רבים לקידום הנושא, אך במישור הבין-לאומי יש צורך בעשייה פעילה של גורמי משרד החוץ וראש הממשלה.

מקורות

- [1] United Nations. 1992. United Nations Framework Convention on Climate Change.

בהתאם למחויבויותיה של מדינת ישראל להסכם בדבר ההגנה על שכבת האוזון, על ישראל להפסיק את הייצור והיצוא של המתיל ברומיד ואת השימוש בו. באותה תקופה היו ישראל וארה"ב היצרניות העיקריות של המתיל ברומיד בעולם, וישראל היצואנית הראשית. יוסי שריד, בכהנו כשר לאיכות הסביבה, הכריז שישראל תמלא אחר כל תו ופסיק של הסכם זה, שהטיל מגבלות חמורות על ייצור חומרים המסכנים את שכבת האוזון.

בהתאם לעקרון הזהירות המקדימה - Precautionary Principle, המוזכר גם באופן בולט בפתיח להסכם האוזון, דרשו ארגונים סביבתיים בין-לאומיים מן המדינות שהן צד להסכם האוזון (בעיקר ממדינות המערב וגם מישראל) לנקוט ברמה הלאומית צעדים תקיפים יותר לצמצום השימוש במתיל ברומיד, מאלה שנדרשו בהסכם. לנוכח מצבה המיוחד של ישראל ומגבלותיה, לא הסכים יוסי שריד עם דרישה זו, והכריז שישראל לא תנקוט בכל צעד מעבר לצעדים שהיא נדרשת להם במסגרת הסכם האוזון.



בשנים האחרונות החלו להופיע ברחבי העולם מודלים עסקיים חברתיים המצביעים על היתכנות של פתרונות ברוח מורשתה של אוסטרום. בתמונה מיזם של קרן E+Co Asia Clean Energy, המשקיעה בעסקים קטנים ובינוניים שיוצרים פתרונות של אנרגיה נקייה וזמינה לקהילות כפריות ולעסקים מקומיים באסיה | באדיבות [CC BY-ND 2.0] Ashoka Changemakers

עבודתה של אלינור אוסטרום, שהתאפיינה במחקר אמפירי דקדקני מבוסס תצפיות שטח, הדגימה פתרון לבעיה של ניהול מוצרים ציבוריים, הידועה גם כ'בעיית המשאב המשותף' (או 'הטרגדיה של נחלת הכלל' - the tragedy of the commons). פתרון זה מבוסס על שיתוף פעולה בין קבוצות של אנשים ללא צורך בהתערבות חיצונית להסדרת השימוש במשאב [2]. בניגוד לחוקרים לפניו, שהבולט בהם הוא גארט' הרדין [1], הראתה אוסטרום כי אין הכרח בהפרטה, באסדרה או בהלאמה של המוצר הציבורי לצורך ניהול יעיל שלו.

עסקים חברתיים-סביבתיים כהתגשמות מורשתה של אוסטרום

אוהד קרני

מנהל תחום מדיניות רגולטורית, המשרד להגנת הסביבה
OhadC@sviva.gov.il