



משרד מבקר המדינה  
ונציב מלונות הציבור

2024



פרק | 4

## ממשל אקלים היערכות ארגונית, תפקודית ומקצועית לטיפול במשבר האקלים





## פרק 4 | ממשל אקלים - היערכות ארגונית, תפקודית ומקצועית לטיפול במשבר האקלים

### רקע

האופי המערכתי של נושא האקלים מצריך מעורבות של כלל הגורמים הממשלתיים והציבוריים הרלוונטיים בכל אחד מהנדבכים המרכיבים את הפעולות הקשורות בהתמודדות עם המשבר. הטיפול במשבר האקלים מחייב אפוא קשב ממשלתי היקפי - הוא דורש שיתוף פעולה רב-משרדי בנושאים רבים ומעקב אחר יישום פעולות של משרדי הממשלה, בעודו מתחרה עם סוגיות אחרות על תשומת הלב הממשלתית ועל חלוקת התקציבים.



נתוני מפתח

**69%**  
ממשרדי  
הממשלה

סבורים כי הטיפול  
הממשלתי בנושא  
האקלים אינו טוב  
כלל (8 משיבים) או  
לא כל כך טוב (26).  
מדובר ב-34 מתוך  
49 משרדי הממשלה  
והגופים הציבוריים  
שהשיבו על השאלון  
שהפיץ משרד מבקר  
המדינה

**3**  
מיליארד  
ש"ח

הסכום הכולל  
שהחליטו  
ממשלות ישראל  
להקצות  
(במצטבר)  
לטיפול בסוגיות  
שונות של משבר  
האקלים בשנים  
2015 - 2022  
באמצעות 14  
החלטות ממשלה

**50%**  
רק כ-

מהסכום שאישרה  
הממשלה הוקצו  
בפועל לצורך טיפול  
במשבר האקלים  
בשנים 2015 - 2022  
(1.58 מיליארד ש"ח)  
מתוך 3 מיליארד  
ש"ח שאושרו)

**32%**  
רק

מכלל התקציבים  
שהחליטה  
הממשלה להקצות  
לצורך טיפול  
במשבר האקלים  
בשנים 2015 - 2022  
(ב-14 החלטות  
שקיבלה) נוצלו  
בפועל (988 מיליון  
ש"ח מסך של 3  
מיליארד ש"ח)

**32**  
מיליארד  
ש"ח

סכום אובדן  
ההכנסות לקופת  
המדינה באמצעות  
תמיכות וסבסוד של  
דלקים פוסיליים  
בשנים 2015 - 2022

**פי 33**

הפער בין הסכום  
שעליו ויתרה  
הממשלה  
כהכנסה לקופת  
המדינה באמצעות  
תמיכה וסבסוד  
של דלקים  
פוסיליים (32  
מיליארד ש"ח)  
ובין התקציבים  
שנוצלו ליישום  
מדיניות האקלים  
(988 מיליון ש"ח)  
בשנים  
2015 - 2022

**42%**

מהחלטות הממשלה  
הנוגעות לטיפול  
באתגרי משבר  
האקלים שהתקבלו  
ב-16 השנים  
האחרונות התקבלו  
בשנים 2021 - 2022

**56 מדינות**  
(ישראל אינה  
ביניהן)

עיגנו את פעולתן  
המדינתית בתחום  
האקלים (נכון לשנת  
2020) בחקיקה  
שאושרה על ידי  
הרשות המחוקקת



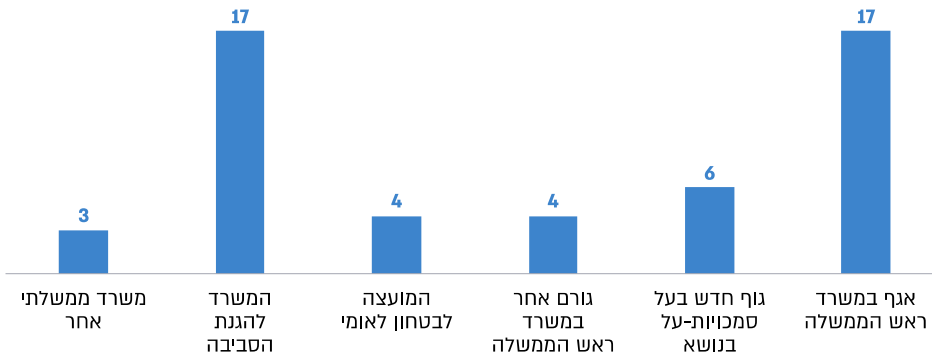
## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### גורם מתכלל לטיפול באקלים

**טיב הטיפול הממשלתי בנושא האקלים** - בדוח הקודם עלה כי הסגמנטציה של הטיפול הממשלתי בנושא שניווי האקלים מובילה לחסמים ולריבוי קונפליקטים בין משרדים, וכי הדבר מקשה את תכלול השיקולים בעת קבלת החלטות. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי תוקן במידה מועטה** - מכלול ממצאי ביקורת מעקב זו והמענים שהתקבלו על השאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה בקרב משרדי הממשלה בנושא, ולפיהם 69% מהמשיבים סבורים כי הטיפול הממשלתי בנושא האקלים אינו טוב בכלל (8 משיבים) או לא כל כך טוב (26), משקפים מצב ולפיו הפעולה של הממשלה בתחומי האקלים אינה מספקת, וקושי זה ממשיך להתקיים.

**עמדות 51 משרדי ממשלה וגופים ציבוריים בנוגע לשאלה מי הגורם שצריך להוביל את תכלול נושא האקלים**



**ועדת השרים לענייני סביבה ואקלים כגורם מוביל ומתכלל** - החלטת הממשלה 440 מאפריל 2023 שמכוחה הוקמה ועדת השרים לענייני סביבה ואקלים בראשות השרה להג"ס לא כללה מתן סמכות הכרעה מפורשת במחלוקת בין השרים, והיא אינה כוללת מאפיינים הדרושים לגורם מתכלל, בפרט בנושא המיטיגציה, שיוכל להוביל את העשייה הממשלתית הרחבה לגיבוש החלטות בנות ביצוע להכריע במחלוקות ולהבטיח יישום של כלל כלי המדיניות הממשלתיים והלאומיים בנושא האקלים. עוד עלה כי נכון ליולי 2023 הוועדה לא התכנסה, ולא נקבע לה מועד עתידי להתכנסות.

**גורם מתכלל ממשלתי בנושא האקלים** - בדוח הקודם המליץ מבקר המדינה שהממשלה תייעד את הטיפול בנושא זה ואת ניהולו השוטף בידי גוף מתכלל ייעודי קבוע,



בעל סמכויות ביצועיות ויכולת הכרעה בין חלופות ובמקרים של מחלוקות, אשר יוביל את הנושא. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי תוקן במידה מועטה** - אף שגורמים ממשלתיים שונים עוסקים בהיבטי תכלול נושא האקלים - כמו המשרד להג"ס, משרד האנרגיה, ועדת השרים והמל"ל - לאף אחד מהם אין את מצבור המאפיינים האמורים אשר עשוי לסייע לתכלול אפקטיבי. עוד עלה כי חסרונו של גוף כאמור עולה ממשרדי הממשלה עצמם ומממצאי הפרקים של ביקורת מעקב זו. המשך תפקוד על סמך המערך הממשלתי המבוזר, ללא מתן מענה לקשיים התפקודיים הקיימים - אינו מתמודד עם אותם החסמים במימוש פעולות משרדי הממשלה בנושא שינויי האקלים.

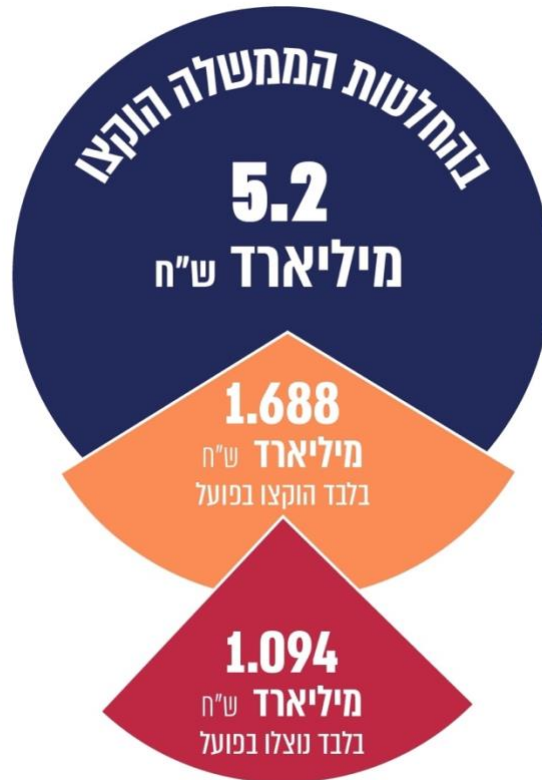
## הסדרת מנגנון לתקצוב ארוך טווח של מדיניות האקלים

**תקצוב פעולות אקלים** - הנחיות למשרדים בתחום האקלים אינן מגובות תמיד בהקצאה תקציבית בהתאם להחלטות ממשלה; הקצאות תקציביות אינן מנוצלות; קיים חוסר יכולת לייצר תמונת מצב במבט-על שתשקף את הצרכים האמיתיים, את החסמים ואת הכפילויות בתחומי האחריות; כמו כן קיימים פערים בהיבטי פיקוח, בקרה ומעקב אחר מימוש תקציבים אלה. כל אלה יוצרים מצב של עדר ללא רועה ופעולה ללא גורם מוביל ומתכלל.

**הקצאת תקציבים וניצולם בפועל** - ביקורת המעקב העלתה כי נתוני הדיווחים של משרדי הממשלה (על פי מענים שנמסרו בביקורת זו וממסמכים שנמסרו במסגרת הדוח הקודם) משקפים רמת ביצוע תקציבי נמוכה - מתוך 5.2 מיליארד ש"ח שאותם החליטה הממשלה להקצות לטיפול במשבר האקלים על כל היבטיו (ב-15 החלטות ממשלה שונות) - כ-3.5 מיליארד ש"ח כלל לא הוקצו (כ-67%); כ-1.688 מיליארד ש"ח הוקצו בפועל (32%); ולגבי 52 מיליון ש"ח (כ-1%) לא התקבל דיווח. הביקורת העלתה עוד שמתוך הסך שהוקצה (1.688 מיליארד ש"ח), 65% (שהם כ-1.094 מיליארד ש"ח) נוצלו בפועל. הניצול התקציבי עומד אפוא על 21% בלבד מסך הקצאת התקציבים לטיפול במשבר האקלים ב-15 החלטות ממשלה שנבדקו (בסך של כ-5.2 מיליארד ש"ח כאמור), כולן מהשנים 2015 - 2022, למעט החלטה אחת משנת 2010.



**הקצאה והניצול של התקציבים שהחליטה הממשלה להקצות לטיפול במשבר האקלים בהחלטות הממשלה שהתקבלו בשנים 2010, 2015 - 2022**



על פי נתונים ממשרדי הג"ס, האנגרייה, התחבורה והאוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**בקרה, פיקוח ומעקב תקציביים** - בקבלת המענים של משרדי הממשלה בכל הנוגע להקצאות בפועל של תקציבים ולניצולם, נמצאו דיווחים סותרים בין משרדים, פערים בדיווח של משרדים בנוגע לתקציבים שלהם, חוסרים במידע ואי-בהירות כוללת שאפיינה הן את משרדי הביצוע והן את משרד האוצר כגורם המקצה שאמור גם לפקח על מימוש התקציבים. ביקורת המעקב מעלה תמונת מצב חמורה מ"השטח", ולפיה לא קיים בישראל גורם שמבצע מעקב ובקרה בראייה תקציבית מתכללת בכל הנוגע לניהולם של מיליארדים שהממשלה החליטה להקצות לטיפול במשבר האקלים בכל החלטות הממשלה לאורך השנים.

**הצורך בקביעת מסגרת תקציבית** - בדוח הקודם עלה כי במבחן התוצאה, מודל עבודה של תקצוב בסגמנטים (לפי משרד) ותקצוב חד-פעמי או נקודתי אינו מאפשר קידום מערכת של נושא משבר האקלים. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן** והיא שיקפה סגמנטציה זו - ב-47 החלטות ממשלה לטיפול במשבר האקלים, שקיבלו הממשלות בשנים



2007 - 2022, ושבהן החליטו להקצות כ-7.5 מיליארד ש"ח, הטילה הממשלה את הביצוע על משרדי ממשלה רבים (כ-15 במספר) ביותר מ-70 הקצאות פרטניות. העיבוד שביצע משרד מבקר המדינה לנתוני ההקצאה והניצול של התקציבים לנושא האקלים מציג כמותית את התממשות החשש לגבי יכולת הממשלה לממש את יעדיה בכל הנוגע למשבר האקלים ללא ראייה מתכללת של הקצאת המשאבים והיכולת לממשם הלכה למעשה. האופן שבו מתוקצבות המשימות לטיפול במשבר האקלים אינו הולם את מורכבות הטיפול במשבר זה, את משימותיו הרבות, את ביזור הטיפול בו לגורמים רבים ואת השפעותיו הרחבות על מגזרים שלמים במשק.

**פערים בתחום הקצאת המשאבים לנושא האקלים - דלקים פוסיליים כמקרה בוחן** - בדוח הקודם עלה כי הטיפול במשבר האקלים, המתבסס בחלקו הנרחב על השקעה בתשתיות, כמעט שלא מתקצב בהיקף המתאים ובאופן יעודי. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן** - בשנים 2015 עד 2022 ממשלות ישראל ניצלו רק 32% (988 מיליון ש"ח) מהסכומים שהן החליטו להקצות בהחלטותיהן לנושאי האקלים בשנים אלו (3 מיליארד ש"ח<sup>1</sup>, מהם הוקצו בפועל 1.584 מיליארד ש"ח) - רמת ניצול אשר אינה מאפשרת יישום אפקטיבי של מדיניות האקלים שנקבעה. בעייתיות זו מובלטת אף יותר לנוכח הנתונים ולפיהם במהלך אותה תקופה הממשלה ויתרה על הכנסות לקופת המדינה בסכום של יותר מ-32 מיליארד ש"ח, זאת באמצעות תמיכות וסבסוד של דלקים פוסיליים - פי 10.6 מהסכום שהיא תכננה להשקיע באקלים (ההחלטה להקצות כ-3 מיליארד ש"ח), ופי 33 מהסכום שהשקיעה בפועל (ניצול תקציבים בסכום של 988 מיליון ש"ח). פערים אלו משקפים נכוחה את סדרי העדיפויות של הממשלות בשנים אלו - ריבוי הצהרות על הצבת יעדים אקלימיים ללא גיבוי במשאבים הנדרשים להשגתם, ומנגד המשך מימון מדיניות שחותרת תחת השגתם.

## ביסוס נורמטיבי וחקיקת אקלים

**השגת יעדים מוגבלת באמצעות החלטות ממשלה** - בדוח הקודם עלה שהכלים המשמשים את העבודה השוטפת של משרדי הממשלה - ובפרט במסגרת החלטות הממשלה - לא תמיד הביאו להתקדמות מוגבלת בפעולות האקלים של ישראל. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן** - ב-16 השנים האחרונות התקבלו 47 החלטות ממשלה הנוגעות לטיפול באתגרי משבר האקלים, אולם ישראל לא הראתה שיפור משמעותי בהשגת יעדי האקלים הלאומיים שלה: החלטות ממשלה מרכזיות העוסקות באקלים לא יושמו, יושמו חלקית או שהן מצויות בשלבים ראשוניים בלבד של יישום. למשל, ל-86% (25 מתוך 29) מהגופים המנויים בהחלטת הממשלה 4079 אין תוכנית היערכות משרדית לשינויי האקלים. כמו כן, גם מידת השגת היעדים המרכזיים בתחומי המיטיגציה נותרה נמוכה מאוד: קצב היישום הנוכחי של מדיניות הממשלה ישיג הפחתת פליטות בשיעור של כ-12% בלבד בשנת 2030 לעומת היעד שנקבע של 27%. היעדר התגייסותם של משרדי הממשלה הביא

1 הסכום הכולל שהוחלט להקצות לטיפול במשבר בכל החלטות הממשלה הרלוונטיות בשנים 2007 - 2022 היה 7.4 מיליארד ש"ח. משרד מבקר המדינה בחן את מידת הקצאת הסכומים בפועל ואת מידת ניצולם ביחס לכל החלטות הממשלה בשנים 2015 - 2022, שהן הרלוונטיות יותר בשל הסכם פריז (סך הכול 15 החלטות ממשלה מתוך ה-47). הסכום שהוקצה לתקופה זו הוא 3 מיליארד ש"ח.





להתקדמות מוגבלת בפעולות אקלים ובמימוש החלטות הממשלה, דבר המעיד על חוסר אפקטיביות מתמשך בשימוש בכלי מדיניות זה.

**השלמת פעולות חקיקת אקלים -** בדוח הקודם עלה כי הממשלה לא גיבשה הסכמה בנוגע לתזכיר חוק האקלים שפרסם המשרד להג"ס באפריל 2021, והומלץ שהמשרד להג"ס ימשיך לקדם את תזכיר החוק כדי להסתייע בו לקידום אתגרים בכל הנוגע לאיזמי האקלים ולהתמודדות עם אי-הוודאות. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן** - וכי נכון לספטמבר 2023 - יותר משנה לאחר שאושרה בקריאה ראשונה הצעת חוק האקלים הראשונה שבה עסק הדוח הקודם, ועל אף המלצת ארגון ה-OECD משנת 2023 שהכלים שבהם ישראל משתמשת לצורך השגת היעדים שעליהם התחייבה בתחום האקלים אינם מספקים, ושחקיקת חוק אקלים הכולל יעדים מחייבים תהיה צעד חשוב להשגתם - אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק האקלים החדשה. נכון למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2023 לעניין זה), הצעה זו היא לקראת קריאה ראשונה.

**חוסר הסכמה בין משרדים בנוגע להצעת חוק האקלים -** עמדתו של משרד האוצר בנושא ביסוס נורמטיבי וחקיקת אקלים כוללת כמה נדבכים: (א) התנגדות למתן תוקף נורמטיבי ליעדי הפחתת פליטות גז"ח בחוק האקלים; והעדפה כי היעדים יעוגנו בהחלטת ממשלה; (ב) דרישה כי היעדים לא יחייבו את הממשלה אלא יוצגו רק כיעדים שיש לשאוף אליהם, וזאת כדי למנוע "התערבות הרשות השופטת בהחלטות הממשלה". עמדה זו מעוררת קושי ממשי ויסודי שכן בפועל דורש המשרד גמישות בלתי מוגבלת בשינוי יעדי האקלים, דבר העלול לאפשר את דחיקתם של יעדים אלו מפני כל נושא אחר שיעלה על סדר היום. עמדה זו - יש בה כדי לעכב, ובעניינים מסוימים אף לבלום, את השגת יעדי האקלים של ישראל. עמדה זו לא תיצור מחויבות הולמת וודאית לטיפול בנושא, בעיקר בשעה שהיא ננקטת בלא שנעשים צעדים לשימוש בכלים כלכליים נוספים כמו תקצוב ירוק (ראו לעיל), שמטרתם למזער את הגבלת הפעילות הכלכלית ולקדם את צמיחתה לצד איפוס פחמני. על כן היא תוביל לחוק אקלים דקלרטיבי שישמש בעיקר לטובת הצגתה של ישראל בעולם כבעלת חוק אקלים, הא ותו לא.

ואכן, נוסח הצעת חוק האקלים החדשה (שאושרה כאמור על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה בספטמבר 2023) מאפשר גמישות כמעט בלתי מוגבלת לממשלה באופן שעלול לפגוע במחויבותה של ישראל לעמידה ביעדים.

כמו כן התייחסויות משרדי הממשלה לנוסח הצעת חוק האקלים משקפות מחלוקות הסובבות בין היתר סביב הפער שבין היעדים שאותם מבקשים המשרדים לעגן בחוק ובין היכולת הקיימת בישראל בנסיבות הקיימות כיום לממשם. למשל, עולה כי משרד האנרגיה, משרד הכלכלה, אגף התקציבים במשרד האוצר והמל"ל מסכימים שקיימים כיום חסמים בין-משרדיים - כמו בנושא התקנת מתקני PV; פריסת עמדות טעינה לרכבים חשמליים; קידום כלי מדיניות וכלים כלכליים כמו מס פחמן ומיסוי תומך מעבר לכלכלה דלת פחמן - שללא הסרתם לא ניתן יהיה להשיג את יעדי האקלים של ישראל, אבל כל גורם מעמיד חסמים בעצמו, זאת בשעה שאין גורם שיכול להכריע במחלוקות או לקדם נושאי אקלים, לרבות את החקיקה בנושא, בשל התנגדויות של גופים שונים.

**הפערים בין הקבוע בהצעת החוק ובין אלמנטים בולטים בחוקי אקלים בעולם -** קביעת היעדים בהצעת חוק האקלים נכון לספטמבר 2023 היא במידה רבה הצהרתית,



וניכר כי על אף החובות שהיא מטילה וכלי המדיניות הקבועים בה, הצעת החוק חסרה כלי מדיניות נוספים שיאפשרו למקבלי ההחלטות לתכלול בין מגוון השיקולים, לקדם תהליכים ברמה האופרטיבית, וכפועל יוצא מכך לעמוד ביעדים ובהתחייבויות הקבועים בה. כמו כן הצעת החוק החדשה חסרה מנגנון שייעודו להסדיר מסגרת לתקצוב ארוך טווח של מדיניות האקלים ומקורות למימונו, והלשון שלה אינה מחייבת את גורמי הממשלה ואף יוצרת עברום נתיב שמאפשר להם לסגת ממימוש היעדים הקבועים בה<sup>2</sup>. זאת בעיקר בשל היעדרם של כלי מדיניות תומכי ביצוע בהשגת היעדים, באופן שאינו תואם להמלצת ארגון ה-OECD לישראל לעגן מחויבות כזו בחוק:

- ההפניה בחוק ליעד שנקבע בהחלטת ממשלה מרדדת את מחויבות הממשלה לעמידה ביעד - ממחויבות לאומית ארוכת טווח בעלת מדרג נורמטיבי גבוה למחויבות ממשלתית שאינה יוצרת מחויבות וודאות ארוכות טווח. הצעת חוק האקלים החדשה על פניו מעגנת בלשון החוק את היעד, אך יכולתה של הממשלה על פי הצעה זו לשנותו בצו בעל מדרג נורמטיבי נמוך משמעותית מהחוק מכל סיבה שהיא, עלולה להחליש גם כן את המחויבות הלאומית של הממשלה לנושא שכן באופן זה סוללת הממשלה נתיב בעייתי שיאפשר לה לסגת במציאות של אי-הסכמה בין משרדי הממשלה מיעדים שהיא עצמה קבעה.
- הצעת החוק לא הגדירה באופן מעמיק את הסמכויות, התפקידים והכלים של הגופים המוקמים באמצעותה (ועדת שרים לענייני אקלים, מועצת אקלים, ועדת מומחים ומכון אקלים) כדי שבהקמתם יגשימו באופן המיטבי את כוונת המחוקק.
- הצעת החוק החדשה, הכוללת אומנם כלים כמו ניהול סיכונים, בחינת שיקולי עלות-תועלת, חובת עדכון, מעקב, דיווח ובקרה ופיקוח פרלמנטרי - חסרה כלי מדיניות אופרטיביים תומכי השגת יעדים נוספים, שאת חלקם ציינו אף משרדי הממשלה - למשל, הסרת חסמים רגולטוריים ותכנוניים לצורך הגדלת אנרגייה מתחדשת, כלים לתקצוב מדיניות האקלים ומיסוי פחמן. אשר למיסוי פחמן, מוצע כי בד בבד עם הטלתו יגובשו מנגנונים שיפצו על העלייה הצפויה ביוקר המחיה עקב מיסוי זה, בין היתר באמצעות התקבולים ממס פחמן, וכן ייבחנו דרכים להפחתת מיסים ולהורדת יוקר המחיה בתחומים אחרים, כפי שהציעה ועדת מיסוי ירוק 3 בראשות משרד האוצר.



**הקמתה של ועדת השרים לענייני סביבה ואקלים - באפריל 2023 התקבלה החלטת הממשלה 440 בנושא הקמת ועדת השרים לענייני סביבה ואקלים שבראשה תעמוד השרה להג"ס.**

2 הדים לחוסרים אלו ניתן למצוא בעמדותיהם של גורמים שונים להצעת חוק האקלים כמו משרד האנרגייה ומשרד הכלכלה.



## עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו בדוח הקודם ליעד את הטיפול בנושא שניוני האקלים לגוף מתכלל קבוע, שיוביל את הנושא ויהיה בעל סמכויות ביצועיות ויכולת הכרעה בין חלופות ובמקרים של מחלוקות. ולחלופין להקנות לאחד מהגופים (כמו המשרד להג"ס, משרד האנרגיה, ועדת השרים והמל"ל) את המאפיינים והסמכויות הנדרשים החסרים לו כעת. עוד מומלץ שבהינתן מצב הדברים ולפיו הנושא אינו מקודם זה שנים, המשרד להג"ס יפעל להביא את החסמים לפתחה של הממשלה כדי שתכריע ותסייע במתן פתרונות במטרה להסיר מחלוקות בנושאים ממוקדים באופן שיאפשר את קידום הפעולות הנדרשות לצורך השגת יעדי האקלים.

מומלץ כי משרד האוצר יגבש עם משרדי הג"ס, האנרגיה, התחבורה, בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה והמל"ל, ובהתייעצות עם הרגולטורים הפיננסיים בעניין, מסגרת תפעולית לתקצוב ארוך טווח של מדיניות אקלים שעליה תחליט מדינת ישראל ותסייע במיפוי המקורות למימון זה - בין מכספי ציבור ובין ממקורות אחרים כמו השקעות משוק ההון ואיגרות חוב מדינה. מוצע כי מסגרת זו תתפקד כמנגנון קבע בין-משרדי, בעל יכולת ראייה ארוכת טווח, שיעמוד באופן שוטף על הצרכים התקציביים ליישום מדיניות האקלים של ישראל ויגדירם, ושיפעל להקצאתם בפועל לטווחי הזמן הנדרשים; ותשמש גורם מתכלל לנושאי תקצוב ומימון פעולות האקלים של מדינת ישראל שיעבוד בסינרגיה עם יתר הפונקציות העוסקות בתכלול ובתיאום רחבי של נושא האקלים. מהלך זה משלים את ההמלצה מהפרק הקודם למשרד האוצר בעניין בחינת חלופות לתמיכות וסובסידיות בדלקים פוסיליים, ובעניין מהלך מקיף שימפה את כל כלי המדיניות במערך ההכנסות של המדינה, לרבות ממיסים, המשפיעים לשלילה על השגת יעדי האקלים. מהלך זה אף עולה בקנה אחד עם המלצות קואליציות שרי האוצר וארגון ה-OECD להתאמת "תהליכי הכנסות והוצאות הלאומיים" כך שיעלו בקנה אחד עם יעדי האקלים ועם המלצות ארגון ה-OECD לישראל לביטול הטבות על דלקים פוסיליים.

מומלץ שמשרדי הג"ס, האוצר, האנרגיה ויתר המשרדים העוסקים בנושא יפעלו לחזק את מחויבותה של ישראל להגשמת מדיניות אקלים, בחוק האקלים המתהווה ובכלל, בין היתר בבחינת הוספת כלים כמו עיגון מסגרת תקציבית רב-שנתית וקביעת יעדים קשיחים ומחייבים, ובהעמדת שורה של כלי מדיניות תומכים ומשלימים למהלכים המעוגנים בהצעת החוק, ובהם כלי מדיניות כלכליים הכרחיים לקידום התהליכים המעוגנים בהחלטה, ובהם בין היתר תמריצים ועידוד השקעות "ירוקות"; מיפוי חסמים - חוקיים, שקשורים למדיניות ואחרים - ובניית תוכניות להסרתם; מיסוי פחמן; ותכנון תקציבי ומימוני למעבר לכלכלה מאופסת (או דלת) פחמן ("מימון ירוק"). כלי המדיניות הללו הם מהלכים משלימים לצורך עמידה ביעדי-העל שמתווה הצעת החוק, והם גם כלים שנדונו בעבר, והפעלתם מתעכבת שנים רבות בשל מחלוקות ממשלתיות. מומלץ עוד שמשרדים אלה יבחנו ויפעלו להסרת חסמים ולעיגונם של כלי מדיניות אלו בחוק האקלים, בחקיקה ראשית אחרת או באמצעות כלים אחרים שיינתנו להם תוקף נורמטיבי מחייב, ואשר יכללו גם מנגנון להסדרת פערים המקשים את יישומם של כלים אלו בשל מצבים רגולטוריים ומשפטיים או בשל חסמים ומחלוקות ממשלתיים.



בהמשך לכך ובהתאם להמלצתו של ארגון ה-OECD וברוח הפעולות שנוקטות מדינות מפותחות בעולם, מוצע אפוא לעגן יעדים ממשלתיים מחייבים בחוק, ובאופן זה להעביר איתות ברור למשרדי הממשלה, למשק, לציבור ולרשויות המקומיות בנוגע לכיוון שאליו צועדת מדינת ישראל בנושא. כמו כן כדי להגשים את מטרות החוק ויעדיו ושההיערכות לשינויי האקלים והפחתת פליטות גז"ח ייושמו בקנה מידה רחב, מומלץ להטמיע את התוכניות הלאומיות להפחתת פליטות גז"ח ולהיערכות לשינויי האקלים באופן רחבי ומחייב יותר בפעילויות של כל משרדי הממשלה (Mainstreaming), ועל כן קיימת חשיבות שכל משרדי הממשלה הרלוונטיים (וכן השלטון המקומי) ישתתפו באופן פעיל בבניית התוכניות.

**תקציבי האקלים שהוחלט על העמדתם בהחלטות הממשלה,  
הקצאתם וניצולם, והתמיכות בדלקים פוסיליים, 2015 -  
2022 (במיליוני ש"ח)**



על פי נתוני משרדי האוצר, הג"ס, התחבורה והאנרגיה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				הסגמנטציה של הטיפול הממשלתי בנושא שינויי האקלים מובילה לחסמים ולריבוי קונפליקטים בין משרדים באופן שמקשה את תכלול השיקולים בעת קבלת החלטות	הממשלה	טיב הטיפול הממשלתי בנושא האקלים
				בדוח הקודם הומלץ שהממשלה תיעד את הובלת הטיפול בנושא האקלים ואת ניהולו השוטף בידי גוף מתכלל קבוע, בעל סמכויות ביצועיות ויכולת הכרעה בין חלופות	הממשלה	גורם מתכלל ממשלתי בנושא אקלים
				במבחן התוצאה, מודל עבודה של תקצוב בסגמנטים (לפי משרד) ותקצוב חד-פעמי או נקודתי אינו מאפשר קידום מערכתי של נושא משבר האקלים	הממשלה	הצורך בקביעת מסגרת תקציבית
				הטיפול במשבר האקלים, המתבסס בחלקו הנרחב על השקעה בתשתיות, כמעט שלא מתקצב בהיקף המתאים ובאופן ייעודי	הממשלה, משרד האוצר	פערים בתחום הקצאת המשאבים לנושא האקלים



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				<p>הממשלה טרם השלימה את חקיקת חוק האקלים. הכלים המשמשים את העבודה השוטפת של משרדי הממשלה - ובפרט במסגרת החלטות הממשלה - לא תמיד הביאו לרתימתם לנושא, והיעדר התגייסותם לאורך השנים הביא להתקדמות מוגבלת בפעולות האקלים של ישראל.</p>	הממשלה, המשרד להג"ס	התשתית הנורמטיבית הקיימת והשלמת פעולות חקיקת אקלים



## פרק 4 | ממשל אקלים - היערכות ארגונית, תפקודית ומקצועית לטיפול במשבר האקלים

כתוצאה משינויי האקלים הנובעים מהצטברות גזי"ח באטמוספירה, מתהווה והולך משבר חוצה גבולות ומגזרים אשר לפי התחזיות צפוי לכלול הידרדרות כלכלית, בריאותית ואקולוגית גלובלית (קריסה של מערכות אקולוגיות בכדור הארץ שעליהן מבוססת הכלכלה הריאלית). התדרדרות זו צפויה ליצור השפעות משנה נוספות כמו טלטלות גיאופוליטיות, שיבושים באספקת המים והמזון ומשברים חברתיים. האופי המערכתי האמור של נושא האקלים מצריך מעורבות של כלל הגורמים הממשלתיים והציבוריים הרלוונטיים בכל אחד מהנדבכים המרכיבים את הפעולות הקשורות בהתמודדות עם המשבר. הטיפול במשבר האקלים מחייב אפוא קשב ממשלתי היקפי - הוא דורש שיתוף פעולה רב-משרדי בנושאים רבים ומעקב אחר יישום פעולות של משרדי הממשלה בעודו מתחרה עם סוגיות אחרות על תשומת הלב הממשלתית ועל חלוקת התקציבים.

### 4.1 גורם מתכלל לטיפול במשבר האקלים

המורכבות בטיפול במשבר האקלים כרוכה בבחור בין משרדים וגורמים שונים. על כן לא פעם אנו נתקלים בתופעה של ריבוי קונפליקטים בין משרדים - בנוגע למידת השאפתנות שיש לחתור אליה בהצבת יעדי אקלים ובנוגע לדרך שבה נכון להשיגם. מצב זה מקשה את תכלול השיקולים בעת קבלת החלטות על הגדרת יעדים, מכביד על ביצוע פעולת הממשלה בעניין ומצריך הסדרה של מדרג משרדי הממשלה ומינוי גורם מתכלל בעל ראייה רחבה ובעל סמכות הכרעה בנוגע להם.

#### הדוח הקודם

**הליקוי:** הסגמנטציה של הטיפול הממשלתי בנושא רוחבי ומערכתי כמו משבר האקלים, עם הפער המוסדי האמור, מובילים לחסמים ולריבוי קונפליקטים בין משרדים - הן בנוגע למידת השאפתנות שיש לחתור אליה בהצבת יעדי אקלים, והן בנוגע לדרך שבה נכון להשיגם. מצב זה מקשה את תכלול השיקולים בעת קבלת החלטות על הגדרת יעדים בנושא ומכביד על ביצוע פעולת הממשלה בעניין. לנוכח הקשיים התפקודיים והארגוניים המובנים בטיפול הממשלתי באקלים, הצורך בקשב ממשלתי רציף וממושך לנושא והצורך ברצף של רפורמות מבניות יסודיות, יש מקום לשקול את שינוי המסגרת המוסדית לטיפול אחוד והוליסטי בנושא האקלים שכן לא ניתן לנהל את מאפייני הטיפול הממשלתי במשבר האקלים בצורה נקודתית וגם לא "נוסף על התפקיד".

**ההמלצה:** לנוכח האתגרים האמורים הוצע לבחון שינוי תפיסתי בנוגע לאופן הטיפול בבעיית האקלים, למסגרת הנורמטיבית והמוסדית שבה פועלים בנושא ולכלי המדיניות שיינקטו; הומלץ כי הממשלה תיעד את הטיפול בנושא זה ואת ניהולו השוטף בידי גוף ייעודי קבוע, בעל סמכויות ביצועיות ויכולת הכרעה אשר יוביל את הנושא (להלן - גורם מתכלל). תכולת פעילותו של גוף



זה תיקבע בהתאם למאפיינים האלה: קבלת סמכויות ברורות לתכלול כל היבטי הממשלה בנושא משבר האקלים, יכולת ביצוע סמכויות אלו ויכולת הכרעה בין חלופות; קביעת מעמד סטטוטורי לעיגון סמכויות ותפקידיו; קבלת סמכויות בקביעת החלטות המחייבות את משרדי הממשלה ומעקב אחר ביצוען; ונוכח היעדים הציבוריים המתנגשים הרבים שעליהם אמונים משרדי הממשלה, הוצע כי, ככל שניתן, גוף זה לא יהיה כפוף למשרד ממשלתי מסוים וכן שיובטח תקציב ארוך טווח לפעילותו השוטפת.

### תגובת משרדי הממשלה על הדוח הקודם

- 1. המשרד להג"ס:** המשרד סבור כי יש להגדיר משרד ממשלתי אחד - המשרד להג"ס - כגוף המתכלל את כלל הפעילות הממשלתית בנושא האקלים. צורך לאומי זה בא לידי ביטוי בתזכיר חוק האקלים אשר גיבש המשרד ואשר מקודם בממשלה.
- 2. משרד ראש הממשלה:** בנושא האקלים, יש לקבל הכרעות המשפיעות על תחומים רבים שבאחריותם של משרדי ממשלה שונים. לפיכך נדרש שיח בין-משרדי והגעה להסכמות בעבודת מטה משותפת, ובמידת הצורך מובאים הנושאים להכרעת הממשלה. עצם הקמתו של גוף ממשלתי נוסף אינה פותרת את הצורך בתיאום ובהכרעות בנוגע לערכים וליעדים מנוגדים.

### ביקורת המעקב

כיום הגורם המרכזי את נושא המיטיגציה והאדפטציה הוא המשרד להג"ס אשר עוסק בנושא האקלים בין היתר בתחום של הפחתת גז"ח והובלת ועדה בין-משרדית להפחתת גז"ח; בגיבוש היעדים והתוכניות הלאומיות בהחלטות ממשלה; בריכוז בקרה על יישום החלטות הממשלה 1902 ו-4079 בנושא הסתגלות ואדפטציה; בריכוז דיונים הנוגעים לחוק האקלים; בקידום נושא מס הפחמן ועוד.

עם זאת, כפי שצוין בדוח הקודם, למשרד ממשלתי ביצועי אחד כלשהו (בין שהמשרד להג"ס ובין שמשרד אחר) חסרות בהכרח חלק מהיכולות הנדרשות ליישום מדיניות לאומית ארוכת טווח למשבר האקלים, זאת מהטעמים האלה: (א) מדובר בנושא בסדר גודל החורג מתחומי אחריותו הבלעדית של משרד מסוים ונוגע גם להיבטים מקצועיים שאין למשרד זה מומחיות בכולם; (ב) למשרד אחד אחראי חסרות יכולות תקציביות ומשאבים מספיקים; (ג) למשרד אחד אחראי יש מחסור בסמכויות שאינן במנדט המשרדי שלו ומחסור בסמכויות הכרעה והחלטה במחלוקות בין-משרדיות. אתגרים אלו מקשים על משרד אחד להתמודד עם יישום מדיניות מורכבת כמו זו הנדרשת בנושא האקלים.

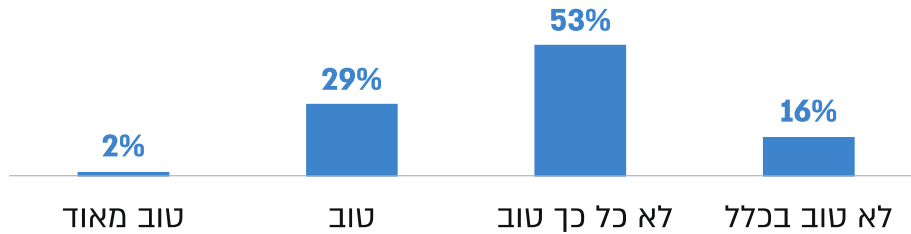
- 1. הצורך בגורם ייעודי מתכלל בעל סמכויות הכרעה עלה בין היתר מעמדות משרדי ממשלה וגופים ציבוריים לגבי טיב הטיפול הממשלתי בנושא האקלים, כפי שבאו לידי ביטוי בשאלון משרד מבקר המדינה.**

להלן נתונים על העמדות של 49 משרדי ממשלה וגופים ציבוריים לגבי טיב הטיפול הממשלתי בנושא האקלים, כפי שעלו במענה על השאלון:





**תרשים 48: עמדות 49 משרדי הממשלה וגופים ציבוריים בשאלת טיב הטיפול הממשלתי בנושא האקלים**



נתוני התרשים שלעיל מלמדים ש-69% מהמשיבים על השאלון, רובם גופי ביצוע, סבורים כי הטיפול הממשלתי בנושא האקלים אינו טוב בכלל (8) או לא כל כך טוב (26). 29% סבורים כי הוא מטופל טוב (14), ומשרד אחד סבור כי הטיפול טוב מאוד. השאלון מעלה אפוא הסכמה בקרב רוב המשיבים כי הטיפול של הממשלה בתחומי האקלים אינו מספק. אחת הסיבות לכך כפי שעלה בשאלון היא היעדר הובלה של הנושא על ידי גורם מכווין, מתכלל או מנחה אשר "ינהל" את העשייה הממשלתית הרחבה לגיבוש החלטות בנות ביצוע והבטחת יישומן. גם היעדר "קשב מדיני" עלה כסיבה נוספת.

להלן כמה מהתייחסות המשיבים שעלו בהקשר זה:

ההיגד אודות הקשיים בתכלול הטיפול בנושא האקלים	המשרד או הגוף	שאלון
נושא האקלים אינו מוטמע בליבת המדיניות הממשלתית. החלטות הממשלה ומדיניותה אינן משקפות מחויבות אמיתית למיטיגציה ואדפטציה. יש כמה גופים אשר החלו להדגיש יותר את חשיבות הפעילות האקלימית, אך הדבר טרם הביא לשינוי הנדרש בסדרי העדיפויות ובקשב המדיני.	המשרד להג"ס	
היעדר איום ייחוס אקלימי וגוף מתכלל בר סמכא בעל תקציב ויכולת להובלת תהליכים לאומיים.	משרד הביטחון	
חסר גוף מתכלל אחד בעל סמכות שיוודא ביצוע, ינהל מעקב ויתרה בגופים שאינם מבצעים את החלטות הממשלה הרלוונטיות. הגוף הזה צריך ללוות באופן שוטף את הממשלה, לתת מענים, להסביר ולעזור.	משרד החוץ	
חוסר בתיאום בין המשרדים והיעדר מידע, חוסר בגורם ברור מתאם ומתכלל, יעדי ביניים לא ברורים, חילופים תכופים במשרדי הממשלה, מקום נמוך מדי בסדר העדיפויות של המשרדים ותקציב לא מספק לתמריצים לעמידה ביעדים.	רשות החדשנות	
צורך בגורם ממשלתי מעל המשרדים שיסנכרן, ינחה וינהל את כלל הפעילות הממשלתית בנושא.	משרד הבריאות	



ההיגד אודות הקשיים בתכלול הטיפול בנושא האקלים	המשרד או הגוף	
אין גורם מכווין ומרכז בעוד החסמים הם מודעות, ידע, הכשרה, ניהול ותקצוב.	המשרד לשוויון חברתי	
לצערנו, המשרד המתכלל עד היום לא ייצר מספיק כלים לשימוש כל הגורמים, ולהפך - הוא נגרר אחרי משרדים אחרים שפועלים באופן מסודר.	משרד החקלאות	
לעמדתנו האתגר המהותי של הנושא הוא קידום בפועל והסרת חסמים כדי להגיע ליעדים שהצבנו לעצמנו. האתגר הגדול ביותר של הממשלה הוא בקידום תוכניות משותפות ופחות במסגרות נורמטיביות.	משרד האנרגיה	
על הממשלה לתכלל באופן טוב יותר את הטיפול של כלל משרדי הממשלה והרגולטורים השונים בנושא האקלים.	רשות ניירות ערך	
מצד אחד הנושא "קפץ" למודעות בשנים האחרונות, והיקף העשייה גדל בהתאם - בקרב הרבה גורמים בממשלה. מצד שני, הנושא לא נכנס בשום אופן לליבת הפעילות הממשלתית, ורוב הפעילות הולכת בכיוון הפוך.	פורום ה-15	
חסר תיאום בין משרדי הממשלה, היעדר תוכנית מטייה כללית, היעדר מידע עבור משרדים ללא מדען ראשי. יש משרדים שאין להם ידע בנושא, וצבירת ידע תיקח זמן. רק לאחר צבירת הידע יהיה אפשר לבחון החלטות.	משרד התיירות	
נדרש להבנתנו גורם אחד אשר יתאם בין כלל הגורמים, יבצע מעקב ובקרה על ההתקדמות בנושאים אלו ואשר יהיה בכוחו לתת לנושא קדימות על סדר היום הממשלתי.	החברה הממשלתית לתיירות	
חסר גוף אחד עליון שמקבל את החלטות באין גורם מתכלל ומרכז את הנושא מקצה לקצה מבחינת משרדי הממשלה אשר כפופים להחלטות שלו.	נתיבי ישראל	
לא קיים תיאום, ואין גורם אחד שפוסק. כמה משרדי ממשלה יכולים לבקש את אותו מידע או את חלקו ללא תיאום. יש ביזור סמכויות נרחב ללא כל אחריות לשום גורם ולכן לא קיימת אחריות. לרוב חוץ מלהבין את סכנות האקלים ולמפות אותן אין תוכניות אופרטיביות אמיתיות. והחשוב מכלום - לא קיים תקציב אמיתי "צבוע" לפרויקטים אלו.	רכבת ישראל	
חסר תקציב ותיאום בין המערכות והבנה כי זוהי שעת חירום עולמית.	רשות הטבע והגנים	
אין מדיניות מלמעלה - מראשות הממשלה.	החברה להגנת הטבע	
כל זמן שאין תוכנית ממשלתית מתכללת אסטרטגית ארוכת טווח אנו בפרע מול הנדרש.	מקורות	

2. בתשובות על השאלון ענו המשיבים גם על השאלה לגבי אופן הפעולה הנכון להתמודד עם הקשיים שהוצגו בביקורת מעקב זו ושוקפו לעיל. בין היתר הציעו כמה גופים לשקול הקמת מטה במשרד ראש הממשלה בעל יכולות רחבות וראייה של האינטרסים הרבים

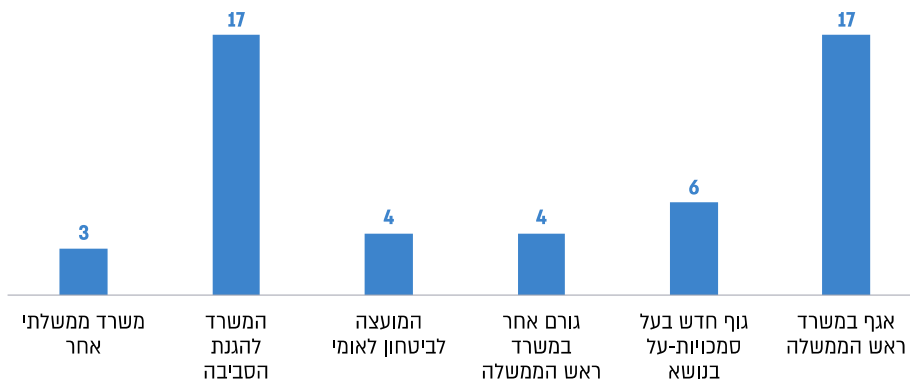


והמגוונים שלהם אחראית הממשלה, שיקרא את כלל הגופים להסכמות. הצורך בתכלול אפקטיבי עלה גם מתשובותיהם של משרדי ביצוע שאינם המשרד להג"ס. למשל, אחד הגופים המרכזיים שאמונים על נושא זה מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי "חשוב שיהיה סנכרון בין משרדי הממשלה השונים ושההיערכות לשינויי אקלים תהיה משימה כלל-ממשלתית (ולא רק של משרדים 'ירוקים' יותר). בסופו של דבר יש לשינויי אקלים השפעה על כל אחד מאפיקי החיים שלנו, נדרשת היערכות בכולם".

את הקושי למוג את הפערים הבין-משרדיים סיכם היטב גוף מרכזי אחר שציין כי "תחום האקלים דורש הסתכלות לאומית רחבה וכוללת. העובדה שכל משרד מבטא ומקדם את השיקולים של המשק עליו הוא אחראי היא חיונית והכרחית לגיבוש מדיניות רחבה ומאוזנת. לכן, על מנת לתכלול את הפעילות הממשלתית, יש צורך בגוף שיש לו יכולת לראות את התמונה הרחבה ואת כלל המשקים והשיקולים אשר יובילו לקבלת החלטה שקולה. לפיכך נראה שמשרד ראש הממשלה כגוף בעל יכולת רחבת וראיה של האינטרסים הרבים והמגוונים עליהם אנו אמונים כממשלה, יוכל לשמש כגוף מתכלל בין היתר לתוכניות המשרדיות והממשלתיות בנושא, כמי שיכול לפתור מחלוקות ככל שקיימות וכן כגוף שיכול לאגם משאבים".

קיימת אפוא הסכמה נרחבת בקרב המשרדים בנוגע לקושי של היעדר גורם דומיננטי לנושא האקלים, אולם העמדות חלוקות לגבי זהות הגורם המתאים לכך. להלן נתונים על העמדות של 51 משרדי ממשלה וגופים ציבוריים שענו על השאלה מי הגורם המתאים להוביל את התכלול של הטיפול בנושא האקלים:

**תרשים 49: עמדות 51 משרדי ממשלה וגופים ציבוריים בנוגע לשאלה מי הגורם שצריך להוביל את תכלול נושא האקלים בממשלה**



מנתוני השאלון עולה כי הגורמים המועדפים בקרב המשיבים להובלת התכלול של מדיניות האקלים הם משרד ראש הממשלה (17 גופים, שהם 33% מהמשיבים) והמשרד להג"ס (17 משיבים, שהם 33% מהמשיבים). שני שלישים מהמשיבים (34 משיבים מתוך 51) סבורים כי הובלת התכלול אינה צריכה להיות במשרד להג"ס שכיום מרכז את הנושא.



3. ביולי 2023 מסר המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה כי אין כוונה לבצע שינויים מבניים בנוגע לטיפול בנושא האקלים במשרד, וכי מינהלת היערכות לשינויי האקלים מסוגלת במתכונתה הנוכחית "לקדם פעולות קונקרטיות"; זאת לצד הוועדה הבין-משרדית להפחתת פליטות גז"ח שגם מובלת על ידי המשרד להג"ס.

4. באפריל 2023 התקבלה החלטת הממשלה מספר 440<sup>3</sup> בנושא הקמת ועדת שרים לענייני סביבה ואקלים שבראשה תעמוד השרה להג"ס. בהחלטה צוין כי סמכויותיה יהיו תיאום בין משרדי הממשלה בכל הנוגע לפעולות להגנת הסביבה ומניעת מפגעים וכן בכל הכרוך בנושא היערכות לשינויי האקלים; דיון בתוכניות הלאומיות להיערכות והסתגלות לשינויי אקלים, בין היתר, מכוח החלטת הממשלה 4079; ומעקב אחר יישום המחויבויות הבין-לאומיות הנגזרות מאמנת המסגרת של האו"ם (ה-UNFCCC) והחלטות והסכמים מכוחה. הוועדה הוקמה לתקופת כהונתה של הממשלה ה-37.

המשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי הצורך המרכזי בהחלטה זו נוצר בשל הפערים בין משרדי הממשלה הנוגעים ליישום יעדי האקלים ובשל העובדה שישאר לאינה מיישמת את התוכניות השונות ואינה צפויה לעמוד ביעדי האקלים שעליהם הממשלה התחייבה. עוד מסר המשרד כי "אחת ממטרות הקמת ועדת השרים - הינה מיקוד מאמץ ברמת השרים כדי לסגור פערים בכל סקטור ביישום תוכניות ההפחתה, בהתקדמות בקצב הנדרש ליעדי ההפחתה ובהקצאת משאבים נדרשים להכנה ויישום תוכניות להיערכות לשינויי אקלים... ותיאום בין משרדי הממשלה השונים בגיבוש תוכניותיהם".

בביקורת עלה כי החלטת הממשלה 440 מאפריל 2023 שמכוחה הוקמה ועדת השרים לענייני סביבה ואקלים בראשות השרה להג"ס לא כללה מתן סמכות הכרעה מפורשת במחלוקת בין השרים, והיא אינה כוללת מאפיינים הדרושים לגורם מתכלל, בפרט בנושא המיטיגציה, שיוכל להוביל את העשייה הממשלתית הרחבה לגיבוש החלטות בנות ביצוע להכרעה במחלוקות ולהבטיח יישום של כלל כלי המדיניות הממשלתיים והלאומיים בנושא האקלים. עוד עלה כי נכון ליולי 2023 הוועדה לא התכנסה, ולא נקבע לה מועד עתידי להתכנסות.

בדוח הקודם עלה כי הסגמנטציה של הטיפול הממשלתי בנושא שינויי האקלים מובילה לחסמים ולריבוי קונפליקטים בין משרדים, וכי הדבר מקשה את תכלול השיקולים בעת קבלת החלטות על הגדרת יעדים בנושא ומכביד את ביצוע פעולת הממשלה בעניין. מכלול פרקי ביקורת מעקב זו ותוצרי השאלון לקבלת עמדות משרדי הממשלה בנושא, ולפיהם 69% מהמשיבים סבורים כי הטיפול הממשלתי בנושא האקלים אינו טוב בכלל (8 משיבים) או לא כל כך טוב (26), מעלים כי קושי זה ממשיך להתקיים.

3 החלטת הממשלה 440 בנושא ועדת שרים לענייני סביבה ואקלים (אפריל 2023).



בדוח הקודם המליץ מבקר המדינה שהממשלה תייעד את הובלת הטיפול בנושא זה ואת ניהולו השוטף בידי גוף מתכלל קבוע, בעל סמכויות ביצועיות ויכולת הכרעה בין חלופות ובמקרים של מחלוקות. בביקורת המעקב עלה כי אף שגורמים ממשלתיים שונים עוסקים בהיבטי תכלול נושא האקלים - כמו המשרד להג"ס, משרד האנרגיה, ועדת השרים והמל"ל - לאף אחד מהם אין את מצבור המאפיינים האמורים אשר עשוי לסייע לתכלול אפקטיבי, וכי חסרונו של גוף כאמור עולה ממשרדי הממשלה עצמם וממצאי הפרקים של ביקורת זו. לנוכח זאת משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו בדוח הקודם לייעד את הטיפול בנושא לגוף בעל מאפיינים אלו, ולחלופין להקנות לאחד מהגופים האמורים את המאפיינים והסמכויות הנדרשים החסרים לו כעת.

בתשובתו לממצאי ביקורת מעקב זו כתב משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2023 (להלן - תשובת משרד רה"ם) בנוגע להמלצה לייעד את הטיפול בנושא האקלים לגוף אחד בעל סמכויות כך: "הכרעה במחלוקות בנושאים המסורים לשרים על פי חוק - נעשית, ככלל, במליאת הממשלה. כפועל יוצא מכך נראה שיש להטמיע את העיסוק בפעולות במיטיגציה ובאדפטציה בסוגיית האקלים במסגרת התפקידים **הקיימים** - וזאת באמצעות התאמתם של תפקידים קיימים אלו לביצוע המשימה, מבלי ליצור תפקיד חדש ונפרד לעניין זה בלבד" (ההדגשה במקור). עוד כתב כי "על משרדי הממשלה מוטלת החובה לשקלל את הטיפול בנושא בהיבטי מיטיגציה ואדפטציה במסגרת סמכותם והשיקולים המקצועיים שעליהם הם אמונים", זאת בהתאם להחלטות הממשלה והצהרותיה בעניינים אלו. עוד ציין משרד רה"ם כי לרשות משרדי הממשלה אף עומדת האפשרות לפנות לצוות משימה בין-משרדי שהוקם מכוח החלטת ממשלה (מס' 543 מ-24.10.21) שמטרתו להסיר חסמים לביצועם של צעדים אפקטיביים להתמודדות עם שינויי האקלים<sup>4</sup>.

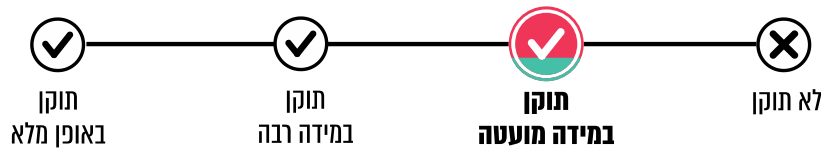
משרד רה"ם גם כתב בתשובתו כי הוא מצא לנכון לבחון גיבוש מענה מבני אפשרי במסגרת סמכויותיו שיקל על ביצוע פעולות אפקטיביות לנוכח הקשיים הנובעים מהגורמים שהביקורת הצביעה עליהם - סמכויות מבוזרות, היעדר סמכות הכרעה במחלוקות בין-משרדיות ומשאבים ותקציב חסרים לשם התמודדות אפקטיבית עם נושא האקלים. כמו כן הוא כתב שביחס לקושי הנובע מסמכויות מבוזרות, תיבחן האפשרות לסייע לנושא באמצעות הליך התכנון הממשלתי. עם זאת הוסיף שהינו סבור כי "האפשרויות הנ"ל אינן צפויות לפתור את מלוא הקשיים הנובעים מהגורמים שהוצגו בדו"ח, ובפרט יצוין כי גם מימושן של כל האפשרויות הללו לא ייתן מענה לקושי הנובע מכך שלמשרד זה או אחר חסרות יכולות תקציביות או משאבים".

4 "הצוות הבין-משרדי להאצת פרויקטי תשתיות בעלי חשיבות לאומית לצורך הפחתת גזי חממה ועמידה ביעדי המעבר לכלכלה דלת פחמן והמאבק במשבר האקלים ולהסרת חסמים לביצועם, לרבות חסמי תכנון ומקרקעין".



משרד מבקר המדינה מעיר כי המשך תפקוד על סמך המערך הממשלתי המבוזר, ללא מתן מענה לקשיים התפקודיים הקיימים, כל זאת במציאות מתמשכת שבה במהלך השנים האחרונות היקף וקצב היישום של סעיפי החלטות הממשלה נמוכים, וכ-79% מהתקציבים שהחליטה הממשלה להקצות לנושא<sup>5</sup> לא נוצלו - אינו מתמודד עם אותם חסמים במימוש פעולות משרדי הממשלה בנושא שינויי האקלים. לנוכח זאת, מבקר המדינה שב וממליץ שהממשלה תיעד את הטיפול בנושא זה ואת ניהולו השוטף לגוף מתכלל קבוע שיוביל את הנושא ויהיה בעל סמכויות ביצועיות ויכולת הכרעה בין חלופות ובמקרים של מחלוקות.

### מידת תיקון הליקוי



## 4.2 הסדרת מנגנון לתקצוב ארוך טווח של מדיניות האקלים

כפי שצוין בדוח הקודם, סיכוני האקלים צפויים להשפיע על מצבה הפיננסי של המדינה באמצעות התמ"ג, שיעורי הצמיחה ותקציב המדינה, שכן ההשפעות של שינויי האקלים צפויות לגרום לנזקים מוחשיים לסקטורים שונים במשק לאורך זמן, תוך פגיעה גם ביכולת לספק מוצרים ושירותים. עוד צוין בדוח הקודם שלשינויי האקלים השפעה ישירה על יציבות המחירים במשק וכך השפעה על שוק התעסוקה במסגרת המאמצים לעבור לכלכלה דלת פחמן.

השגת יעדים בתחום הטיפול במשבר האקלים מחייבת פעולות ממשלתיות נרחבות המגובות בהחלטות תקציביות, בהקצאות תקציביות בפועל ובמימוש תקציבי שמאפשר הוצאה לפועל של פעולות ופרויקטים רבים בהתאם להחלטות שהתקבלו. יצוין כי על פי נתוני דוח שפרסמה חברת ייעוץ בין-לאומית מובילה<sup>6</sup>, כדי להוציא לפועל תוכנית בסדר גודל דומה ובשיעור דומה מהתמ"ג לתוכניות ולפעולות שתוקצבו על ידי מדינות בעולם, יהיה על מדינת ישראל להשקיע סכומים

5 בשנת 2010 ובשנים 2015-2020 במסגרת 15 החלטות ממשלה שנבדקו. ראו בהמשך פרק זה.

6 **משבר האקלים והכלכלה הישראלית - אתגרים לצד הזדמנויות**, מאת חברת McKinsey & Company (נובמבר 2022), עמ' 10.



נוספים המוערכים בכ-35 עד 100 מיליארד ש"ח, זאת במהלך שבע השנים הקרובות, עד שנת 2030.<sup>7</sup>

## הדוח הקודם

### הליקויים

**היקף ואופן התקצוב:** הטיפול במשבר האקלים, המתבסס בחלקו הנרחב על השקעה בתשתיות, כמעט שלא מתוקצב בהיקף המתאים ובאופן יעודי. למשל, הקמת מינהלת להיערכות לאומית לסיכונים הכרוכים בשינויי האקלים הפועלת ללא תקציב וללא כוח אדם יעודי, או החלטות הממשלה בעניין הפחתת פליטות גז"ח שלא תוקצבו (למעט התייעלות באנרגייה שתוקצבה חלקית) וכן המנגנון הכרוך ביישומן - שלא תוקצב. במבחן התוצאה, מודל עבודה של תקצוב בסגמנטים (לפי משרד) ותקצוב חד-פעמי או נקודתי אינו מאפשר קידום מערכתי של נושא משבר האקלים תוך הצבת יעדים משמעותיים בתחומי האדפטציה והמיטיגציה ואת השגתם.

**תשתית לתקצוב ולמימון של פעולת האקלים הממשלתית בראייה אינטגרטיבית:** ברחבי העולם גוברת המגמה של קידום מסגרות אחודות לתכנון תקציבי ומימוני של המעבר לכלכלה מאופסת (או דלת) פחמן, המצריכה השקעה ממשלתית משמעותית. בישראל - בהיעדר מסגרת לתקצוב ולמימון של תוכניות אקלים (הכוללות יעדים שעלות השגתם נאמדת במיליארדי ש"ח לאורך כמה עשורים) בשילוב פתרונות משוק ההון, עולה חשש בדבר יכולתה של הממשלה לממש את יעדיה למעבר רוחבי למשק דל פחמן עד שנת 2050, כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה 171 מיולי 2021 - ולביצוע פעולות היערכות לשינויי האקלים במגוון סקטורים.

### ההמלצה

לנוכח ממדי האתגר האקלימי והיקף המשאבים הנדרשים להתמודדות עימו, הומלץ לגבש תוכנית מסגרת לתקצוב ולמימון של המעבר לכלכלה דלת פחמן ולהיערכות לשינויי האקלים. הוצע שתוכנית המסגרת כאמור תקודם בידי גורם מטה כלכלי או גורם בין-משרדי ממשלתי, שירכז את הפעילות הממשלתית בנושא במעורבות משרדי הממשלה הרלוונטיים, כגון משרדי האוצר, הג"ס והכלכלה, לצד גורמים כמו רשות המיסים, בנק ישראל ורשות שוק ההון. תשתית מידע (הכוללת את מיפוי הצרכים המימוניים לפעולות אקלים, את מקורות המימון הקיימים ואת סט הכלים הפיננסיים הקיימים כיום) יכולה לסייע בבחינת חלופות וכלי מדיניות לערוצי מימון עבור תוכנית האקלים של ישראל - והכול תוך העדפת פעולה מבוססת אסטרטגיה ממשלתית ארוכת טווח, בעלת תיעודף יעדים ואיגום משאבים.

7 על פי הדוח רק בתחום המיטיגציה, כלומר לצורך איפוס מאזן הפליטות בעולם, נדרשת השקעה בנכסים פיזיים בהיקף רחב שמוערכת בכ-7.5% מהתמ"ג העולמי בכל שנה ב-30 השנים הקרובות בממוצע, כלומר בסך הכול כ-275 טריליון דולר עד שנת 2050. בדוח צוין עוד שבמסגרת תוכניות ההיערכות הגדולות שעוגנו בחוקים - של ארצות הברית משנת 2002 (Inflation Reduction Act) ושל האיחוד האירופי משנת 2020 (ה-Green Deal), הוקצו תחת שני חוקים אלו לבדם סכומים בשיעור של 2% - 6% מהתמ"ג, שהם כ-369 מיליארד דולר בשלב הראשון בארצות הברית (כ-2% מהתמ"ג לשנת 2021) וכטריליון דולר באיחוד האירופי (שהם כ-6% מהתמ"ג לשנת 2021).



## תגובת המשרדים על הדוח הקודם

**משרד האוצר:** בשנה האחרונה תוקצבו מספר החלטות ממשלה אשר מתכללות פעולות שונות הנוגעות במשבר האקלים: החלטה 541 - התוכנית הלאומית להתייעלות באנרגייה והפחתת פליטות גזי חממה; החלטה 542 - קידום תחבורה נקייה ודלת פחמן; החלטה 550 - תקצוב 250 מיליון ש"ח לטובת תוכניות אקלים במגזרי מיעוטים; החלטה 254 - התייעלות ממשלתית בצריכת אנרגייה; נוסף על כך הוקצו למשרד להג"ס כ-90 מיליון ש"ח לפעולות אדפטציה.

**המשרד להג"ס:** כבר בתקציב המדינה לשנת 2021 עד 2022 הוקצו כ-15 מיליארד ש"ח לנושאים בתחום של שינויי האקלים. בכוננת המשרד להמשיך ולפעול להקצאת כספים משמעותיים נוספים גם בתקציבי המדינה הבאים, בין השאר כדי להשלים את יישום תוכנית האקלים שהוגשה ואושרה בממשלה.

**רשות המיסים:** צעדי המדיניות נשקלים באופן מתמיד ומיושמים בהתאם למכלול שיקולים, והרשות פועלת ליישום מדיניות הממשלה.

**בנק ישראל:** כשיוקם צוות ממשלתי בהתאם למומלץ, בנק ישראל ישמח להשתתף בו ולתרום מיכולותיו המחקריות.

**משרד הכלכלה:** משרד הכלכלה פועל באמצעות הכלים הקיימים להתמודדות עם אתגרי האקלים, והוא ישתף פעולה עם כל גורם מטה כלכלי או גורם בין-משרדי ממשלתי שיפעל לגיבוש תוכנית מסגרת לתקצוב ולמימון של המעבר לכלכלה דלת פחמן.

## ביקורת המעקב

במשך 15 שנים, משנת 2007 עד שנת 2022, התקבלו 47 החלטות ממשלה הנוגעות לטיפול באתגרי משבר האקלים, 42% מהן (20 במספר) התקבלו בשנים 2021 עד 2022. משרד מבקר המדינה בדק היבטים של תכנון ושל ביצוע בכל הנוגע להקצאת תקציבים לטיפול במשבר האקלים ולניצולם. יצוין כי הבדיקה לא כללה תקציבים שהוקצו במסגרת החלטות אחרות לפתרונות תחבורה להסעות המונים (הרכבת הקלה והקמת המטרו) שהתקבלו בהקשר של התייעלות תחבורתית; משבר האקלים אינו מצוין בהן, ויישומן יצא לדרך ללא קשר לנושא האקלים.

## החלטות על הקצאות תקציבים לנושאי אקלים, הקצאתם בפועל וניצולם בשנים 2007 עד 2022

בשנת 2008 החליטה ממשלת ישראל לראשונה להקצות תקציב לטיפול בפעולות אקלים (במסגרת החלטת ממשלה). מאז - במסגרת 24 החלטות ממשלה אחרות - קבעה הממשלה תקציבים לטיפול במשבר האקלים על ידי גורמים ממשלתיים שונים, העיקריים שבהם - משרד התחבורה, משרד האוצר (אגף התקציבים), משרד האנרגייה ומשרד הג"ס.

מתוך 47 החלטות ממשלה שהתקבלו בנושאים הקשורים באקלים משנת 2007, שאותן סקר משרד מבקר המדינה, 22 החלטות ממשלה לא כללו סעיפים תקציביים למימושן (שיעור של כ-47%). במסגרת ביקורת המעקב סקר משרד מבקר המדינה וניתח את אותן 25 החלטות ממשלה שכללו הוראות להקצאת תקציבים עבור טיפול בתחום האקלים. בדיקה זו נועדה להשיב על שתי שאלות:





1. האם התקציבים שהחליטה הממשלה להקצות, בהוראות מפורשות, הוקצו בפועל.
2. איזה חלק מתוך התקציבים שכן הוקצו על פי החלטות הממשלה נוצל בפועל.

יצוין כי התחשיבים המובאים בפרק זה נשענים על מידע והערכות שנמסרו למשרד מבקר המדינה ממשרדי הג"ס, האוצר, התחבורה והאנרגיה וכן ומסמכים שלהם<sup>8</sup>. להלן הפרטים:

## 1. החלטה להקצות תקציבים בהחלטות ממשלה

משנת 2007 ועד יולי 2022 (מועד קבלת החלטת הממשלה האחרונה שנבדקה בביקורת ושבה נקבע תקציב לצורך טיפול בפעולות אקלים) החליטה הממשלה, באמצעות 25 החלטות ממשלה, כי בכוונתה להקצות במצטבר תקציב כולל של כ-7.5 מיליארד ש"ח (7.41 מיליארד) לטיפול בסוגיות שונות של משבר האקלים, בין היתר בתחומים של תחבורה; בנייה והצללה של המרחב העירוני; תמריצים ומענקים לפיתוח, למחקר ולחדשנות בכל הנוגע לייצור ולצריכה של אנרגיות מתחדשות; התייעלות באנרגיה ובהתאמת המגזר העסקי לשינויים במשק; אדפטציה בגיבוש תוכניות היערכות בסקטורים שונים; חינוך, הכשרה והעלאת מודעות; דיגיטציה שתתמוך בטיפול בנושא; והקמת מרכזי חישובים אקלימי לאומי. להלן פירוט הסכומים שנקבעו להקצאה בהחלטות הממשלה האמורות:

## 2. הקצאת תקציבים בפועל

א. מתוך הסכום הכולל של כ-7.5 מיליארד ש"ח שעל הקצאתו (המצטברת) הוחלט בהחלטות ממשלה בשנים 2007 עד 2022, נבחנו התכנון והביצוע של תקציבים אשר נמצא מידע בעניינם: מדובר בתקציבים שלגביהם הוחלט במסגרת 15 החלטות ממשלה, כולן מהשנים 2015 עד 2022 (למעט החלטה אחת משנת 2010)<sup>9</sup> - המצטברים לסכום מוערך של כ-5.2 מיליארד ש"ח<sup>10</sup>:

על פי מענים של משרדי הממשלה שנמסרו בביקורת זו ומסמכים שנמסרו במסגרת הדוח הקודם, מתוך 5.2 מיליארד ש"ח שאותם החליטה הממשלה להקצות לצורך טיפול במשבר האקלים על כל היבטיו (ב-15 החלטות ממשלה שונות) - כ-3.5 מיליארד ש"ח כלל לא הוקצו (כ-67%); כ-1.688 מיליארד ש"ח הוקצו בפועל (32%); ולגבי 52 מיליון ש"ח (כ-1%) לא התקבל דיווח.

8 החישוב אינו כולל כפילויות (החלטות על הקצאות תקציביות לאותה מטרה המוזכרות גם בהחלטות ממשלה מאוחרות יותר), והוא כולל הקצאות של תקציב תוספתי על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר (במסגרת הרשאה להתחייב וערבויות מדינה). יצוין שבכל מקום של סתירות בין משרדי ממשלה הועדף הדיווח של המשרד שעליו הוטלה האחריות למימון/לביצוע בהחלטת הממשלה, והסתמכות על דיווח משרד האוצר בוצעה במקרים שבהם המשרד שעליו הוטלה האחריות בהחלטת הממשלה לא השיב לסעיף או במקרה בו הדיווח היה לא ברור.

9 החלטת הממשלה 2508, "גיבוש תוכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל" (28.11.10).

10 בביקורת לא נמצא מידע בנוגע להקצאה ולניצול של תקציב בגובה 1.5 מיליארד ש"ח, אשר על הקצאתו הוחלט בהחלטת הממשלה 2790 משנת 2011 העוסקת רק בעקיפין בנושא האקלים, בנושא הפעלת תוכנית לאומית לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש העולמי בנפט בתחבורה ולחיזוק תעשיות עתירות ידע בתחום.



ב. יצוין שכ-60% מסכום ההקצאה הכולל של 7.5 מיליארד ש"ח, שעליו כאמור החליטה הממשלה, סכום של כ-4.5 מיליארד ש"ח התקבל במסגרת שלוש החלטות ממשלה מהשנים 2010, 2011 ו-2015, כדלקמן:

שנת ההחלטה	2010	2011	2015
המטרה	תוכנית פעולה להפחתת פליטות גז"ח <sup>11</sup>	תוכנית לאומית לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש בנפט בתחבורה <sup>12</sup>	שמירה על הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל (התייעלות אנרגטית) <sup>13</sup>
הסכום שהוחלט להקצות (מ"ח)	2,200	1,500	800 בחלוקה: 300 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב, ו-500 מיליון ש"ח באמצעות ערבויות מדינה <sup>14</sup>
הסכום שהוקצה בפועל (מ"ח)	106 <sup>15</sup>	לא ידוע	473 (שיעור של 60%) <sup>16</sup>
הגורם לאי-ההקצאה	הוקפאה יתרת תקציב של 2.094 מיליארד ש"ח (95% מהתקציב). ב-2015 יישום התוכנית נעצר	הופחתו לכל הפחות כ-230 מיליון ש"ח בשש החלטות ממשלה מאוחרות יותר <sup>17</sup>	-

כלומר, מתוך סך של 4.5 מיליארד ש"ח שהממשלה החליטה להקצות בשלוש החלטות ממשלה בשנים 2010, 2011 ו-2015 - כ-2.65 מיליארד ש"ח לפחות כלל לא

11 החלטת הממשלה 2508, "גיבוש תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל" (28.11.10).

12 החלטת הממשלה 2790 (30.1.11).

13 החלטת הממשלה 542, "הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק" (20.9.15).

14 פירוט ההקצאות בוצע בהחלטת הממשלה 1403 משנת 2016 בנושא "תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית".

15 הדוח הקודם, עמ' 85.

16 הדוח הקודם, עמ' 123, וכך דוח מעקב שנתי אחר יישום התוכנית והיעדים הלאומיים להפחתת פליטות גזי חממה ומחויבות ישראל לאמנת האקלים, מאי 2021, המשרד להג"ס, עמ' 5, 7, 21.

17 בשנת 2012, במסגרת שינוי בסדרי העדיפויות בתקציב המדינה (החלטת הממשלה 4088) הופחת מחצית מתקציב שנת 2012 (30 מיליון ש"ח במקום 60 מיליון ש"ח); בשנת 2013 (בהחלטת הממשלה 193) הופחתו התקציבים לשנים 2013 - 2014 (58 מיליון ש"ח במקום 75 מיליון ש"ח בשתייהן); בשנים 2014 - 2015 (בהחלטות הממשלה 2073 משנת 2014 ו-414 משנת 2015) הופחתו התקציבים לשנים 2015 ו-2016 (55 מיליון ש"ח במקום 75 מיליון ש"ח, ו-60 מיליון ש"ח במקום 85 מיליון ש"ח, בהתאמה); בשנת 2016 (בהחלטת הממשלה 1868) הופחתו התקציבים לשנים 2017 ו-2018 (65 מיליון ש"ח במקום 85 מיליון ש"ח בשתייהן); ובשנת 2018 (בהחלטת הממשלה 3387) הופחתו התקציבים לשנים 2019 ו-2020 במחצית מהתקציב שנקבע לכל אחת מהן (42.5 מיליון ש"ח במקום 85).



הוקצו (שיעור של לפחות 59%); לגבי כ-1.27 מיליארד ש"ח לא אותרו נתונים (כ-28%); וכ-579 מיליון ש"ח (כ-13%) הוקצו בפועל.

### 3. ניצול תקציבים שהוקצו

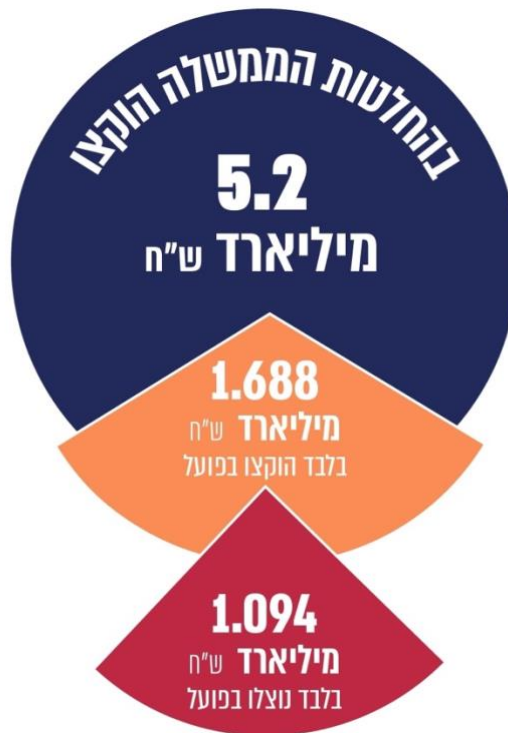
מבחינת ניצול תקציבים, בחנה הביקורת את הסך שנוצל מתוך 1.688 מיליארד ש"ח בתקציבים שהוקצו בפועל.

הביקורת העלתה כי נתוני הדיווחים של משרדי הממשלה המוצגים בתרשים ובפרק זה לעיל משקפים רמת ביצוע תקציבי נמוכה - רק 32% (כ-1.688 מיליארד ש"ח) מהסכומים שהחליטה הממשלה להקצות לטיפול במשבר האקלים על כל היבטיו - 5.2 מיליארד ש"ח - אכן הוקצו; ומתוכם 65% (שהם כ-1.094 מיליארד ש"ח) נוצלו בפועל. הניצול התקציבי עומד אפוא על 21% בלבד מסך הקצאת התקציבים לטיפול במשבר האקלים ב-15 החלטות ממשלה שנבדקו (כ-5.2 מיליארד ש"ח כאמור).

ניתן אפוא לסכם את מצב הדברים בכל הנוגע לשתי השאלות שהציבה הביקורת: האם התקציבים שהחליטה הממשלה להקצות, בהוראות מפורשות, הוקצו בפועל; ואיזה חלק מתוך התקציבים שכן הוקצו על פי החלטות הממשלה, נוצל בפועל - באמצעות התרשים שלהלן:



**תרשים 50: ההקצאה והניצול של התקציבים שהחליטה הממשלה להקצות לטיפול במשבר האקלים בהחלטות הממשלה שהתקבלו בשנים 2010 ו-2015 - 2022**



על פי נתונים ממשרדי הג"ס, האנרגייה, התחבורה והאוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## **בקרה ומסגרת מתכללת לתקצוב ארוך טווח ולמימון מדיניות האקלים**

1. **בקרה, פיקוח ומעקב תקציביים:** כאמור, לצורך קבלת תמונה תקציבית שתאפיין את רמת ההשקעה של הממשלה בנושא האקלים, פנה משרד מבקר המדינה אל משרדי הממשלה המרכזיים וביקש מהם דיווח לגבי הקצאות בפועל של תקציבים שהממשלה החליטה להקצות להם בהחלטות לאורך השנים, וכן לגבי ניצול התקציבים כאמור.





בקבלת המענים של משרדי הממשלה בכל הנוגע להקצאות בפועל של תקציבים שהממשלה החליטה להקצות להם בהחלטות לאורך השנים, וכן לגבי ניצול התקציבים כאמור נמצאו דיווחים סותרים בין משרדים, פערים בדיווח של משרדים בנוגע לתקציבים שלהם, חוסרים במידע ואי-בהירות כוללת שאפיינה הן את משרדי הביצוע והן את משרד האוצר כגורם המקצה שאמור גם לפקח על מימוש התקציבים. למשל, נמצאו סתירות בין הדיווחים של המשרד להג"ס לדיווחים של משרד האנרגיה בנוגע להקצאת תקציבים (בגובה של כ-120 מיליון ש"ח) ובנוגע לניצולם (בגובה של כ-170 מיליון ש"ח); נמצאו סתירות בין הדיווחים של משרד התחבורה לדיווחים של משרד האוצר בנוגע להקצאת תקציבים (בגובה של כ-700 מיליון ש"ח) ובנוגע לניצולם (בגובה של יותר מ-500 מיליון ש"ח); וסכום של כ-52 מיליון ש"ח כלל לא דווח - לא לגבי ההקצאה ולא לגבי ניצול התקציבים (המשרדים לא השיבו על כך).

ביקורת המעקב מעלה תמונת מצב חמורה מ"השטח", ולפיה לא קיים בישראל גורם שמבצע מעקב ובקרה בראייה תקציבית מתכללת בכל הנוגע לניהולם של מיליארדים שהממשלה החליטה להקצות לטיפול במשבר האקלים בכל החלטות הממשלה לאורך השנים.

2. **הצורך בקביעת מסגרת תקציבית:** שינויים תקציביים באמצעות החלטות ממשלה מבטאים מטבעם שינויים בסדרי עדיפויות. למשל, החלטות למימוש אד-הוק (במהלך שנת תקציב) מאלצות את המשרדים לשנות את תוכניות העבודה השנתיות שלהם ומאלצות את הממשלה לבצע קיצוצים רחביים או הסטות תקציביות כדי לשמור על מסגרת התקציב הכוללת - זאת בין היתר אחת התוצאות של היעדר מסגרת-על תקציבית מתוכננת ומסודרת לנושא האקלים. מהמענים על השאלון עולה ש-28 גורמים ראו בסוגיה התקציבית, בהיקפה ובאופן שבו היא מתבצעת, חסם ליישומן של החלטות הממשלה בתחום הטיפול במשבר האקלים. להלן חלק מההתייחסויות המרכזיות בנושא שעלו מהשאלון:



ההיגד על אודות הקשיים בתקצוב נושא האקלים	המשרד או הגוף	
לא קיים תקציב מוגדר לתהליכי שינויי האקלים (היערכות ומניעה), וכך לא קיימות הנחיות ברורות בנושא, וזה בעיקר יזמות מקומיות של החברות עצמן.	נתיבי ישראל	שאלון 
אשר ליישום החלטת הממשלה 541 להתייעלות באנרגייה, המשרד השתתף בתמיכה להכנת תוכניות עם משרד האנרגייה. לא הוקצו למשרד תקציבים לטובת יישום התוכניות; משרד האנרגייה מקדם זאת עצמאית.	המשרד להג"ס	
בין החסמים - העיסוק הפרטני בנושאי אקלים אינו מביא להקצאת התקציבים הנחוצים ליצירת השינוי הנחוץ. נושא זה צריך להוסיף להיות מרכזי בפעילות המשרד, ויש לשאוף כי בטווח הבינוני יוקצו לנושא זה תקנים ומשאבים אשר יוכלו לסייע בהתמודדות עם נושאי האקלים.	משרד הבריאות	
משרד הבריאות מקדם טכנולוגיות מותאמות אקלימית, אך החלטות הממשלה לא כוללות התייחסות לצורכי המשרד, לכן אין הגדרת תקציבים ייעודיים. הסברה לציבור הרחב, בדגש על הצגת המשמעות הבריאותית, דורשת תקציב ייעודי. קיימת טיזת תוכנית היערכות רב-שנתית, נדרש תקציב עבור התוכנית.	משרד הבריאות	
כחסמים המשרד ציין גם את נושא התקציב, וכך ציין כי נדרש תקצוב הפעולות שהוגדרו ותקצוב של משרות ייעודיות לצורך הטיפול בנושא.	משרד הבריאות	
תקציב חסר למימוש החלטת הממשלה 4079.	משרד לביטחון לאומי	
החסם העיקרי הוא תקציבי. אם ימצא תקציב ייעודי ניתן יהיה לבצע את היערכות.	מגן דוד אדום	
אשר ליישום החלטת הממשלה 4049 על היערכות נכתב כי ברכבת ישראל כלל נושא תקצוב פרויקטים בתחום ההתייעלות האנרגטית אינם נחשבים להשקעה כפרויקט פיתוח/שירות ואינם מתקצבים מהמדינה אלא מתקציב השירות. דוגמה לכך היא השקעות בתאי PV או באגירת אנרגייה. דבר זה מוביל לחוסר כדאיות להשקעה בפרויקטים מסוג זה.	רכבת ישראל	
לעניין חסמים נכתב כי לא קיים תקציב אמיתי "צבוע" לפרויקטים באקלים, בניגוד לדוגמה לפרויקטים מתחומי הסביבה (זיהום מים, קרקע ואוויר) שלגביהם משקללים את ההוצאות הנוספות (הסביבתיות) לפרויקט. הדבר לא קיים בתחום האקלים, ונדרש תקציב צבוע רק לתחום ההתמודדות עם שינויי האקלים ולא כחלק מתקציב הפרויקט שבא על חשבון פעילות אחרת.	משרד החקלאות	
יש קושי לגייס תקציבים להערכת סיכונים. לקח לממשלה יותר מדי זמן לגייס תקציב עבור מרכז חישובים אקלימי שיעזור בהיערכות בתחום האקלים. אשר לקידום תקנות קווי החיץ, החסמים העיקריים הם בעיקר תקציביים וכך היעדר הסכמות בין גופים. אף שהנוסח שלהן מוסכם על ידי גורמי המקצוע, הרי שהיעדר תקציב מונע את אישורן בפועל ומעכב את ביצוע קווי החיץ.	משרד החקלאות	



ההיגד על אודות הקשיים בתקצוב נושא האקלים	המשרד או הגוף
<p>קושי לגייס תקציבים להערכת סיכונים והסתמכות על יזמה אישית בקידום הנושא. קיים ואקום ממשלתי, וזה לא נדרש על ידי שום גוף. לקח לממשלה יותר מדי זמן לגייס תקציב עבור מרכז חישובים אקלימי שיעזור בהיערכות בתחום האקלים.</p> <p>תמיכת המשרד בקולות קוראים הייתה בשנת 2022 קרוב ל-100 מיליון ש"ח (כולל מיטיגציה ואדפטציה). לעומת זאת, התקציב שהוקצה למשרד לשנת 2023 הוא כ-60 מיליון ש"ח בלבד.</p> <p>תקציב התוכנית להתייעלות אנרגטית, שאושרה במסגרת החלטת הממשלה 541 משנת 2021, תלוי באישור מס הפחמן בכנסת.</p>	<p><b>משרד האנרגיה</b></p>
<p>במשרד צריך לקום אגף לשינויי אקלים וקיימות שוביל את המדיניות הבין-לאומית של ישראל בתחום. הנושא צריך להיות מוטמע רוחבית בעבודת המטה והנציגויות עם תקציב ייעודי משמעותי וכוח אדם.</p>	<p><b>משרד החץ</b></p>
<p>ניכר שהחסמים העיקריים שעמדו בפני ביצוע החלטות הממשלה היו הקצאת תקציבים ייעודיים משמעותיים לכך והכרה בחשיבות של קידום צעדים בנושא. הנושא לא מקבל את המשאבים הדרושים לקידומו בצורה אסטרטגית, בכל זרועות הפעולה שלו.</p>	<p><b>משרד העבודה והרווחה</b></p>
<p>כאמור לעיל, נושא האקלים הוא נושא הדגל של הזרוע הפרייקטאלית של פורום ה-15, והוא מתוקצב בהתאם. עם זאת, יש לזכור שמדובר בצוות קטן, וכי העבודה מבוססת על כוח האדם. אין תקציבי פעילות משמעותיים.</p>	<p><b>פורום ה-15</b></p>
<p>החסמים לנושא האקלים הם חוסר בתיאום בין המשרדים והיעדר מידע וכן חוסר בגורם ברור מתאם ומתכלל - הנושא נמצא במקום נמוך מדי בסדר העדיפויות של המשרדים, והתקציב אינו מספק לתמריצים לעמידה ביעדים.</p>	<p><b>הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית</b></p>
<p>הצעדים הם בתחילת הדרך. ריכוז צוותים בין משרדיים ותוספות תקציביות ייתכן שיסייעו.</p>	<p><b>משרד הכלכלה</b></p>
<p>היעדר איום ייחוס אקלימי וגוף מתכלל בר סמכא בעל תקציב ויכולת להוביל תהליכים לאומיים.</p>	<p><b>משרד הביטחון</b></p>
<p>היות שהנושא משולב בעבודת רשות המים, כפי שפורט, באופן שוטף כחלק מתכנון ארוך טווח, בניית מאזני מים ותרחישי ייחוס, וכן בתוכניות התפעול והחינוך, הפעולות תלויות תקציב עוכבו לעיתים בשל היעדר תקציב המדינה.</p>	<p><b>רשות המים</b></p>



בדוח הקודם עלה כי במבחן התוצאה, מודל עבודה של תקצוב בסגמנטים (לפי משרד) ותקצוב חד-פעמי או נקודתי אינו מאפשר קידום מערכתי של נושא משבר האקלים. גם בביקורת המעקב משתקפת סגמנטציה זו - ב-47 החלטות ממשלה לטיפול במשבר האקלים, שבהן הקצתה הממשלה כאמור כ-7.5 מיליארד ש"ח, היא הטילה את הביצוע על משרדי ממשלה רבים (כ-15 במספר) ביותר מ-70 הקצאות פרטניות. העיבוד שביצע משרד מבקר המדינה לנתוני ההקצאה והניצול של התקציבים לנושא האקלים מציג כמותית את התממשות החשש לגבי יכולת הממשלה לממש את יעדיה בכל הנוגע למשבר האקלים ללא ראייה מתכללת של הקצאת המשאבים והיכולת לממשם הלכה למעשה. לכך נוספות העמדות שהציגו המשרדים בתשובותיהם על השאלון בנוגע לקשיים העומדים בפניהם לקדם נושאי אקלים באופן שנקבע ובסכומים שהוקצו לכך וכן ממצאי הדוח הקודם וביקורת המעקב המחזקים מסקנה זו.

אגף התקציבים כתב בתשובתו כי "אכן, משבר האקלים הוא תחום מורכב החולש על תחומי פעילות רבים של הממשלה. עם זאת, אנחנו סבורים כי הטענה לפיה ניהול התקציב של משבר האקלים יהיה יעיל יותר אם ינוהל באמצעות מסגרת תקציב נפרדת אינה בהכרח נכונה. לדוגמה, לעניין היערכות - אנחנו סבורים שהאופן הנכון להיערך למשבר האקלים הוא באמצעות הטמעה של תרחישי ייחוס עדכניים בתכניות העבודה המשרדיות הרגילות. לדוגמה - תכנית הפיתוח למשק החשמל או למים אמורה להתבסס על תרחיש ייחוס מוסכם לשינויי האקלים. לפיכך, למעט לעניין הכנת תרחיש הייחוס עצמו, באופן אינהרנטי התקציב מחולק לסגמנטים בהתאם למשרדים ופעולותיהם והדבר אף יכול להיות יעיל יותר מניהול מרכזי".

עמדתו זו של אגף התקציבים עומדת למבחן המעשה זה שנים וכפי שעלה הן בדוח הקודם והן בביקורת המעקב, השיטה הנהוגה כיום (ניהול תקציב משבר האקלים בחלוקה לסגמנטים) מביאה לפערים משמעותיים בהיבטי פיקוח, בקרה ומעקב באופן שהלכה למעשה ההנחיות למשרדים אינן מגובות בהקצאה תקציבית בהתאם להחלטות הממשלה; הקצאות תקציביות אינן מנוצלות; קיים חוסר יכולת לייצר תמונת מצב במבט-על שתשקף את הצרכים האמיתיים, את החסמים, את הכפילויות בתחומי האחריות; ועוד. כל אלה יוצרים מצב של עדר ללא רועה ופעולה ללא גורם מוביל ומתכלל.

מבחן התוצאה מלמד כי האופן שבו מתוקצבות המשימות לטיפול במשבר האקלים אינו הולם את מורכבות הטיפול במשבר האקלים, את משימותיו הרבות, את ביזור הטיפול בו לגורמים רבים ואת השפעותיו הרחבות על מגזרים שלמים במשק. בשל היקפו, השלכותיו ואורך טווח השפעותיו, נדרש לצורך טיפול בנושא תכנון רב-שנתי ארוך טווח שנשען על מסגרת תקציבית מתכללת, כך שלמשרדי הממשלה תהיה ודאות בנוגע למדיניות שמתווה הממשלה וליכולתם לממש את החלטותיה.

אגף החשכ"ל כתב בתשובתו כי במסגרת הסקירה השנתית של האגף הוקדש פרק שסוקר בתמצית את יעדי האו"ם לפיתוח בר קיימה (SDG), ובו בין היתר הוא גם מודד את הוצאות הממשלה בתחום האקלים. לדבריו, מטרת פרק זה היא לבדוק את התפתחות ביצוע התקציב לאורך העשור האחרון מתוך תפיסה שהיא משקפת את מחויבות משרדי הממשלה למאבק בשינויי האקלים. המדידה כללה גם מעקב אחר החלטות ממשלה בתחום, והיא משותפת לחטיבות שונות במטה אגף החשכ"ל ולגורמים שונים במשרדי הממשלה הרלוונטיים. הסקירה

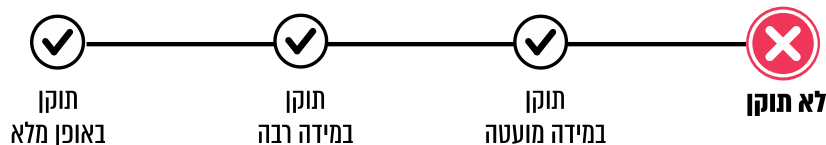




התמקדה בנתונים הרלוונטיים ליעדים 7 (אנרגייה בת השגה ונקייה), 11 (בניית חוסן, קיימות וביטחון בערים ובקהילות) ו-13 (נקיטת פעולות דחופה במיטיגציה ואדפטציה) לפיתוח בר קיימה של האו"ם (SDGs). בכל הנוגע ליעדים 7 ו-13 הרלוונטיים לנושא האקלים נמצא בהתאמה כי בשנת 2022 השקיעה הממשלה במחקר ובפיתוח בתחום האנרגיה כ-252 מיליון ש"ח - גידול של כ-15% בעשור האחרון; ו-237 מיליון ש"ח בתוכניות בנושא שינויי אקלים, כ-66% מהם בתחום האדפטציה והיתר במיטיגציה - גידול של 220% בעשור האחרון.

בתשובתו לממצאי ביקורת מעקב זו כתב משרד התחבורה שהוא רואה חשיבות גדולה בקידום נושא הסדרת מנגנון לתקצוב ארוך טווח של מדיניות האקלים ושהוא ישתף פעולה ויתמוך במשרד האוצר וגורמי המטה אשר ירכזו ויתקצבו את הנושא.

### מידת תיקון הליקוי



## פערים בתחום הקצאת המשאבים לנושא האקלים - דלקים פוסיליים כמקרה בוחן

תמונת המצב התקציבית שהובאה בפרק זה ממחישה את הקושי במדיניות האקלים של ישראל, אשר מטופלת בעיקר ברמת המשרד המקצועי-ביצועי במקום כסוגיה ממשלתית כלל-משקית כלכלית. משרד מבקר המדינה בחן את הנתונים בנוגע להקצאת התקציב בתחום האקלים אל מול היבטי הטבות ותמיכות בדלקים פוסיליים. כפי שמוצג בתרשים שלהלן, הממשלה מבצעת בו-זמנית שתי פעולות הסותרות במהות ובמטרה זו את זו - היא מקצה תקציבים לטיפול במשבר האקלים, ובה בעת מעניקה תמיכות וסבסוד לדלקים פוסיליים (באופן שגם גורע מהמדינה תקציבים שיכולים להיות מופנים לטיפול בנושא שינויי האקלים וגם דה פקטו מסייע להעמקת המשבר בעצם השימוש בדלקים אלה). הנתונים שיוצגו להלן ממחישים את היעדר ההובלה, התכלול והראייה במבט-על של נושא האקלים.

תקציבים והוצאות מכספי ציבור שהמדינה מוציאה על יישום מדיניות מלמדים על סדרי העדיפויות של ממשלה בנושאים שעל סדר היום. להלן נתונים מסכמים בעניין הסכומים הכוללים שהוקצו בהחלטות הממשלה בנושא האקלים בהשוואה לנתונים בנושא הטבות והתמיכות בדלקים פוסיליים, זאת בשנים 2015 עד 2022:



**תרשים 51: תקציבי האקלים שהוחלט על העמדתם בהחלטות הממשלה, הקצאתם וניצולם, והתמיכות בדלקים פוסיליים, 2015 - 2022 (במיליוני ש"ח)<sup>18</sup>**



על פי נתוני משרדי האוצר, הג"ס, התחבורה והאנרגיה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

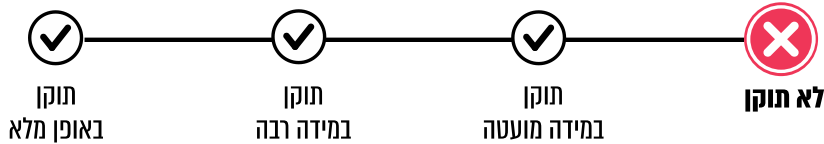
בדוח הקודם עלה כי הטיפול במשבר האקלים, המתבסס בחלקו הנרחב על השקעה בתשתיות, כמעט שלא מתקצב בהיקף המתאים ובאופן יעודי. בביקורת המעקב עלה כי בשנים 2015 עד 2022 ממשלות ישראל הקצו בפועל סכום מוערך של כ-1.5 מיליארד ש"ח לנושאי האקלים - כחצי מהסכומים שהוחלט להעמידם בהחלטות ממשלה בשנים אלו, וממנו נוצלו 988 מיליון ש"ח. כלומר רק 32% מהסכומים שהוחלט להקצות בהחלטות אלו (שמסתכמות ב-3 מיליארד ש"ח כאמור) - רמת ניצול אשר, כפי שעלה לעיל, אינה מאפשרת יישום אפקטיבי של מדיניות האקלים שנקבעה.

18 כדי ליצור בסיס השוואתי, משרד מבקר המדינה בחן את מידת הקצאת הסכומים בפועל ואת מידת ניצולם ביחס לכל החלטות הממשלה הרלוונטיות בשנים 2015 - 2022, בסך של 3 מיליארד ש"ח, אל מול ההכנסות שנגרעו כתוצאה מתמיכה בדלקים פוסיליים באותה התקופה.



בעייתיות זו מובלטת אף יותר לנוכח הנתונים ולפיהם במהלך אותה תקופה הממשלה ויתרה על סכומים של יותר מ-32 מיליארד ש"ח, זאת באמצעות תמיכות וסבסוד של דלקים פוסיליים - פי 10.6 מהסכום שהיא תכננה להשקיע באקלים (ההחלטה להקצות כ-3 מיליארד ש"ח), ופי 33 מהסכום שהשקיעה בפועל (ניצול תקציבים בסכום של 988 מיליון ש"ח). פערים אלו משקפים נכוחה את סדרי העדיפויות של הממשלות בשנים אלו - ריבוי הצהרות על הצבת יעדים אקלימיים ללא גיבוי במשאבים הנדרשים להשגתם, ומנגד המשך מימון מדיניות שחותרת תחת השגתם.

### מידת תיקון הליקוי



בהמשך להמלצת משרד מבקר המדינה לעיל בנושא ביצוע הערכה לאומית מנחה ומתוקפת בנושא ההשלכות הכלכליות-פיסקליות ארוכות הטווח של משבר האקלים, מומלץ כי משרד האוצר יגבש עם משרדי הג"ס, האנרגייה, התחבורה, בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה והמל"ל, ובהתייעצות עם הרגולטורים הפיננסיים בעניין, מסגרת תפעולית לתקצוב ארוך טווח של מדיניות אקלים שעליה תחליט מדינת ישראל ותסייע במיפוי המקורות למימון זה - בין מכספי ציבור ובין ממקורות אחרים כמו השקעות משוק ההון ואיגרות חוב מדינה. מוצע כי מסגרת זו תתפקד כמנגנון קבע בין-משרדי, בעל יכולת ראייה ארוכת טווח, שיעמוד באופן שוטף על הצרכים התקציביים ליישום מדיניות האקלים של ישראל ויגדירם, ושיפעל להקצאתם בפועל לטווחי הזמן הנדרשים. נוסף על כך מנגנון זה יוכל לפעול גם כגורם אשר ירכז בידיו את הבקרה והמעקב לגבי ניצול התקציבים לאחר שהוקצו. הלכה למעשה, מנגנון זה ישמש גורם מתכלל לנושאי תקצוב ומימון פעולות האקלים של מדינת ישראל ויעבוד בסינרגיה עם יתר הפונקציות העוסקות בתכלול ובתיאום רוחבי של נושא האקלים.

מהלך זה משלים את ההמלצה מהפרק הקודם למשרד האוצר בעניין בחינת חלופות לתמיכות ולסובסידיות בדלקים פוסיליים ובעניין מהלך מקיף שימפה את כל כלי המדיניות במערך ההכנסות של המדינה, לרבות ממיסים, המשפיעים לשלילה על השגת יעדי האקלים. מהלך זה אף עולה בקנה אחד עם המלצות קואליציית שרי האוצר וארגון ה-OECD להתאמת "תהליכי הכנסות והוצאות הלאומיים" כך שיעלו בקנה אחד עם יעדי האקלים ועם המלצות ארגון ה-OECD לישראל לביטול הטבות על דלקים פוסיליים.



## 4.3 ביסוס נורמטיבי וחקיקת אקלים

משבר האקלים הוא משבר מערכתי מורכב ורב-ממדי. לצורך ניהולו באופן מיטבי הוא מחייב קשב ממשלתי היקפי ושיתוף פעולה רב-משרדי, ודורש גיבושה של מדיניות קבועה ואסטרטגיה מחויבת לנושא. כך במסגרת הגדרת היעדים והסיכונים, וביתר שאת במסגרת המעקב אחר מימושם, טיובם והתאמתם לשינויים מחויבים נוכח מציאות משתנה, הן ברמה העולמית והן המקומית.

כפי שצוין בדוח הקודם, מאז הצטרפה ישראל ל-UNFCCC לפני כ-30 שנה, היא פעלה בתחום האקלים באמצעות החלטות ממשלה (שברובן לא תוקצבו); וכלי המדיניות הנהוג ובעל המדרג הנורמטיבי הגבוה ביותר בישראל בכל הנוגע לטיפול בתחום היה החלטות ממשלה.

### הדוח הקודם

**הליקוי:** בכל הנוגע לגיבוש וליישום של יעדים לאומיים בנושא שינויי האקלים, עלה שהכלים המשמשים את העבודה השוטפת של משרדי הממשלה - ובפרט במסגרת החלטות ממשלה - לא תמיד הביאו לרתימתם לנושא. היעדר ההתגייסות של משרדי הממשלה לאורך השנים הביא להתקדמות מוגבלת בפעולות האקלים של ישראל.

עוד עלה שנכון ליולי 2021 טרם גיבשה הממשלה הסכמה בנוגע לתזכיר חוק האקלים שפרסם המשרד להג"ס באפריל באותה השנה.

**ההמלצה:** מומלץ שהמשרד להג"ס ימשיך לקדם את תזכיר חוק האקלים האמור כדי להסתייע בו לקידום אתגרים בכל הנוגע לאימוני האקלים ולהתמודדות עם אי-הוודאות. זאת בשים לב לחקיקת אקלים במדינות העולם ולעקרונות העולים ממנה (שכפי שצוין בדוח הקודם נכון לאוקטובר 2020, כ-56 מדינות בעולם אימצו חקיקת אקלים מקיפה ואחרות מתוכננות לעשות כן) ולמכלול הסוגיות, כפי שעלו בדוח הקודם.

**תגובת המשרד להג"ס על הדוח הקודם:** המשרד להג"ס מסר שעבודה על חוק האקלים נמצאת בעדיפות גבוהה בתוכנית העבודה של המשרד להג"ס. התקבלו הערות הציבור והערות משרדי הממשלה השונים לטיטות תזכיר החוק שפורסמה. נעשתה עבודה מאומצת על ידי הלשכה המשפטית להטמעת ההערות ולגיבוש טיוטת חוק מורחבת. כרגע ממתינים לעמדות מקצועיות, שרק כשיתקבלו ניתן יהיה להתקדם עם הנוסח באותן נקודות ולהעביר למשרד ראש הממשלה, שהביע נכונות לסייע בקידום ההצעה למול התנגדות משרדי האוצר והאנרגיה. היעד הוא להביא את טיוטת החוק המתקנת לוועדת השרים לענייני חקיקה בחודשים הקרובים.



## ביקורת המעקב

### התשתית הנורמטיבית הקיימת

להלן ריכוז 47 החלטות הממשלה שהתקבלו בשנים 2007 עד 192022 שיש להן זיקה ישירה או עקיפה לנושאים הקשורים במדיניות הטיפול במשבר האקלים. ההחלטות המסומנות באדום הן החלטות שהתקבלו בשנים 2021 עד 2022, לאחר מועד ביצוע הדוח הקודם.

19 בלוח 25 מופיעות 52 החלטות כיוון ששלוש החלטות ממשלה מופיעות יותר מפעם אחת, שכן הן עסקו בשניים ואף בשלושה נושאים על פי השיוך בכותרת העמודה.



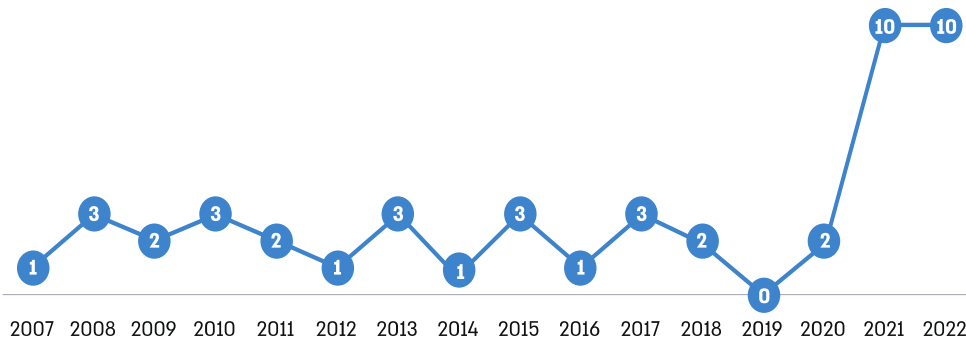
לוח 25: רשימת החלטות הממשלה הקשורות במדיניות האקלים, ישירות ובעקיפין

היערכות לשינויי אקלים	אנרגיות מתחדשות	התייעלות אנרגטית	מנופי הפחתת פליטות גז"ח בסקטורים שונים	קביעת יעדי אקלים ונושאי רוחב
החלטה 474 משנת 2009	החלטה 2178 משנת 2007	החלטה 3261 משנת 2008	החלטה 5327 משנת 2013	החלטה 1354 משנת 2010
החלטה 4079 משנת 2018	החלטה 3954 משנת 2008	החלטה 4095 משנת 2008	החלטה 1806 משנת 2014	החלטה 1504 משנת 2010
<b>החלטה 1902 משנת 2022</b>	החלטה 4450 משנת 2009	החלטה 542 משנת 2015	החלטה 352 משנת 2015	החלטה 2508 משנת 2010
<b>החלטה 1022 משנת 2022</b>	החלטה 3484 משנת 2011	החלטה 1403 משנת 2016	החלטה 1403 משנת 2016	החלטה 2790 משנת 2011
	החלטה 4608 משנת 2012	החלטה 3269 משנת 2017	החלטה 2316 משנת 2017	החלטה 707 משנת 2013
	החלטה 706 משנת 2013	<b>החלטה 541 משנת 2021</b>	החלטה 4080 משנת 2018	החלטה 378 משנת 2015
	החלטה 542 משנת 2015	<b>החלטה 1515 משנת 2022</b>	החלטה 566 משנת 2020	החלטה 542 משנת 2015
	החלטה 1403 משנת 2016	<b>החלטה 254 משנת 2021</b>	<b>החלטה 234 משנת 2021</b>	החלטה 3080 משנת 2017
	החלטה 465 משנת 2020		<b>החלטה 542 משנת 2021</b>	החלטה 465 משנת 2020
	<b>החלטה 208 משנת 2021</b>		<b>החלטה 1684 משנת 2022</b>	<b>החלטה 171 משנת 2021</b>
	<b>החלטה 543 משנת 2021</b>			<b>החלטה 286 משנת 2021</b>
	<b>החלטה 1855 משנת 2022</b>			<b>החלטה 544 משנת 2021</b>
				<b>החלטה 776 משנת 2021</b>
				<b>החלטה 1791 משנת 2022</b>
				<b>החלטה 1685 משנת 2022</b>
				<b>החלטה 1522 משנת 2022</b>
				<b>החלטה 1282 משנת 2022</b>
				<b>החלטה 1451 משנת 2022</b>



עד סוף שנת 2020 (ובסמוך לפני סיום תקופת הביקורת של הדוח הקודם) התקבלו בישראל 27 החלטות ממשלה הנוגעות לתחום האקלים. מאז יולי 2021 (בסמוך לאחר תקופת הביקורת של הדוח הקודם שפורסם באוקטובר 2021) ועד 2022 - קיבלה הממשלה 20 החלטות ממשלה נוספות הנוגעות למשבר האקלים.

**תרשים 52: מספר החלטות הממשלה שעסקו במשבר האקלים והתקבלו בשנים 2007 - 2022**



מהתרשים עולה כי קצב קבלת ההחלטות שיש להן נגיעה למשבר האקלים בשנים 2021 עד 2022 היה עשר החלטות בכל אחת מהן, ואילו בשנים עברו היה קצב קבלת ההחלטות אפס עד שלוש החלטות. הדבר מעיד לכאורה על כך שעבודת הממשלה בנושא רבה ומואצת ונועדה לתמוך ביעדים שעוגנו בהחלטות ממשלה קודמות. למשל, החלטות הממשלה שעסקו בעידוד חדשנות טכנולוגית ישראלית, ברתימת תעשיית ההיי-טק למאבק בשינויי האקלים ולעמידה ביעדים הלאומיים<sup>20</sup>; בשיפור תחבורה ציבורית ובקידום תחבורה נקייה ודלת פחמן<sup>21</sup>; בהקמת מרכז חישובים אקלימי ועדכון בסיס הידע המדעי בדבר שינויי האקלים<sup>22</sup>. עם זאת, בביקורת המעקב עלה כי החלטות אלו ואחרות לא יושמו, יושמו חלקית או שהן מצויות בשלבים ראשוניים בלבד של יישום.

20 החלטת הממשלה 1685 (2022).

21 החלטת הממשלה 234 (2021) והחלטת הממשלה 542 (2021), בהתאמה.

22 החלטת הממשלה 1791 (2022).



ב-16 השנים האחרונות התקבלו כאמור 47 החלטות ממשלה הנוגעות לטיפול באתגרי משבר האקלים, 42% מהן (20 במספר) התקבלו בשנים 2021 עד 2022. ביקורת המעקב העלתה כי אף שקצב קבלת ההחלטות שיש להן נגיעה למשבר האקלים גבר בשנים האחרונות, ישראל לא הראתה שיפור משמעותי בהשגת יעדי האקלים הלאומיים שלה: החלטות ממשלה מרכזיות העוסקות באקלים לא יושמו, יושמו חלקית או שהן מצויות בשלבים ראשוניים בלבד של יישום. למשל, ל-86% (25 מתוך 29) מהגופים המנויים בהחלטת הממשלה 4079 אין תוכנית היערכות משרדית מאושרת ומתוקצבת לשינויי האקלים; וכן מתוך 42 הסעיפים שהגיע מועד ביצועם ב-8 החלטות ממשלה העוסקות במיטיגציה קיימת הסכמה בקרב הגופים שהשיבו על השאלון שהופץ, ולפיה: 8 מהם יושמו; 3 לא בוצעו; 7 בוצעו חלקית בלבד<sup>23</sup>; ולגבי 24 סעיפים אין הסכמה בין הגופים לגבי מידת ביצועם. כמו כן, גם מידת השגת היעדים המרכזיים בתחומי המיטיגציה והאדפטציה, נותרה כאמור בפרקים הקודמים נמוכה מאוד: למשל, בתחום המיטיגציה עלה כי קצב היישום הנוכחי של מדיניות הממשלה ישיג הפחתת פליטות בשיעור של כ-12% בלבד בשנת 2030 לעומת היעד שנקבע של 27%<sup>24</sup>.

בדוח הקודם עלה שהכלים המשמשים את העבודה השוטפת של משרדי הממשלה - ובפרט במסגרת החלטות הממשלה - לא תמיד הביאו לרתימתם לנושא, ושהיעדר ההתגייסות של משרדי הממשלה לאורך השנים הביא להתקדמות מוגבלת בפעולות האקלים של ישראל. גם בביקורת המעקב עלה כי היעדר התגייסותם של משרדי הממשלה הביא להתקדמות מוגבלת בפעולות אקלים ובמימוש החלטות הממשלה, דבר המעיד על חוסר אפקטיביות מתמשך בשימוש בכלי מדיניות זה.

## השלמת פעולות חקיקת אקלים

החלטות ממשלה מעצם טבען משקפות מדיניות מתחלפת, ולפיכך רמת המחויבות והיכולת האופרטיבית למימושן פחותות ביחס לחקיקה, ובוודאי ביחס לחקיקה ראשית. ביסוס תשתית נורמטיבית - כלומר חקיקת חוק אקלים בישראל - הוא צעד ראשון הכרחי ומהותי בעיגון מחויבות לאומית ופרלמנטרית, ולא רק ממשלתית, לטיפול באתגרי המשבר. מחויבות זו היא הן כלפי חוץ בזירה הבין-לאומית והן כלפי הציבור בישראל, בהעלאת מודעותו וגיוסו לטובת השגת היעדים:

1. המלצת ארגון ה-OECD לישראל, על בסיס ניסיוןן של מדינות אחרות בקביעת מדיניות אקלים ארוכת טווח במסגרת מסמך מטעמו שמרכז המלצות בנושאי פעולות אקלים בישראל היא אפוא חד-משמעית - יש חשיבות קריטית ליצירת הסכמה פוליטית וציבורית רחבה לנושא זה, הכרוך בריבוי רפורמות מאתגרות שיצריכו תמיכה ציבורית איתנה בהן, ולעיון החזון והאסטרטגיה ארוכת הטווח לכלכלת דלת פחמן (LT-LEDS) בחקיקה:

23 עוד דוגמה: מתוך 41 משימות המנויות בהחלטת הממשלה 1403 משנת 2016, קיימת הסכמה בקרב הגופים שהשיבו על השאלון שהופץ, ולפיה: 17 סעיפים בוצעו; ו-4 לא בוצעו. כמו כן התקבלו תשובות סותרות לגבי סטטוס הביצוע של 19 סעיפים.

24 כמו כן החמצת יעדים צפויה גם ביעדים הסקטוריאליים. עוד דוגמאות בתחום האדפטציה: שני גופים מתוך 29 המחויבים לפי החלטת הממשלה 4079 להכין תוכנית היערכות עשו כן והם מיישמים אותה, ועוד שניים הכינו תוכנית אך היא טרם יושמה. נוסף על כך טרם גובשה מתודולוגיה לניהול סיכונים אקלים במשרדים הנדרשת לגיבוש תוכניות היערכות, כך שב-79% מהגופים שנשאלו על כך בשאלון השיבו כי הם טרם ביצעו סקרי סיכונים.





"One element of this commitment could be to enshrine the vision and targets of its LT-LEDS in national legislation to provide confidence to and set the expectations of different societal and economic actors about the long-term direction of change... **Israel should give appropriate legislative effect to the vision and goals of its LT-LEDS, once these have been developed and agreed**"<sup>25</sup> (ההדגשה במקור).

יתרה מכך, בסקר ביצועים סביבתיים של ה-OECD 2023 קבע הארגון כי הכלים שבהם ישראל משתמשת לצורך השגת היעדים שעליהם התחייבה בתחום האקלים אינם מספקים. הוא שב והמליץ על אימוץ תזכיר החוק שאושר על ידי הממשלה (בשנת 2022<sup>26</sup>) והגדיר אותו כצעד חשוב בכל הנוגע להשגת היעדים, בציינו שישראל אינה נמצאת במסלול להשגת יעדי האקלים שלה, וכי חקיקת חוק אקלים הכולל יעדים מחייבים תהיה צעד חשוב להשגתם:

"Israel is not on track to reaching these targets with existing measures and will need to introduce additional ones across all sectors. Adopting the government-approved draft Climate Law with its binding targets would be an important step in this direction".<sup>27</sup>

2. בדוח הקודם נמצא שנכון ליולי 2021 טרם גיבשה הממשלה הסכמה בנוגע לתזכיר חוק אקלים שפרסם המשרד להג"ס באפריל באותה השנה. תזכיר חוק זה אושר בקריאה ראשונה ביוני 2022<sup>28</sup> (להלן - הצעת חוק האקלים הראשונה). בסמוך לאחר מכן התפזרה הכנסת<sup>29</sup>, וממשלת ישראל שנבחרה בנובמבר 2022 החלה באמצעות המשרד להג"ס בפעולות לקידום הצעת חוק אקלים אחרת מטעמה. הצעת החוק עברה כמה שינויים, ושתי הגרסאות האחרונות שלה היו - הצעת חוק אקלים שנדונה בין משרדי הממשלה במחצית הראשונה של שנת 2023 (להלן - הצעת חוק האקלים מיוני 2023), והצעת חוק אקלים שאושרה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה בספטמבר 2023, בשלהי השלמת ביקורת מעקב זו (להלן - הצעת החוק החדשה).

נוסח הצעת חוק האקלים מיוני 2023 זהה ברובו לנוסח הצעת חוק האקלים הראשונה, ועיקרי השינוי היו: הנוסח מיוני 2023 עיגן בין היתר בגוף החוק את יעדי הפחתת הפליטות; העלה את יעד הפחתת הפליטות לשנת 2030 מ-27% ל-30%; קבע יעד של איפוס פליטות גז"ח לשנת 2050 (לעומת יעד הפחתה של 85%); ואיפשר קביעת יעדי ביניים.

25 ראו את מסמך ה-OECD:

Accelerating Climate Action in Israel - Refocusing policies to reduce emissions in the electricity, residential and transport sectors, OECD, 2020, p. 15.

26 OECD Environmental Performance Reviews: Israel 2023 (abridged version), P. 14.

27 ה-OECD מציין כי "בכלים הקיימים, ישראל לא מצויה על המסלול להשגת יעדיה ולכן יהיה עליה להציג אמצעים נוספים לרוחב המשק. אימוץ תזכיר חוק אקלים הכולל יעדים מחייבים יהיה צעד חשוב להשגתם". OECD Environmental Performance Reviews: Israel 2023 (abridged version), pp. 9, 14.

28 הצ"ח הממשלה התשפ"ב, 1042, מיום 1.6.22.

29 ביוני 2022 התקבלה בכנסת הצעת חוק להתפזרות הכנסת ה-24.



לגבי נוסח הצעת החוק החדשה - הוא זהה ברובו לנוסח הצעת חוק האקלים מיוני 2023, ואלה עיקרי השינוי בנוסח הצעת החוק החדשה: בשלבי אישור התוכניות הלאומיות (להפחתת פליטות גז"ח ולהיערכות לשינויי האקלים) נדרש שיוכנו - נוסף על חוות הדעת של ועדת המומחים ושל שר האנרגיה - גם חוות דעת כלכלית<sup>30</sup> וחוות דעת תקציבית<sup>31</sup>; בשלבי הכנת תוכנית היערכות לשינויי אקלים על מכין התוכנית לתת משקל משמעותי גם לשיקולי עלות-תועלת<sup>32</sup> ורווחת הציבור; וועדת שרים לענייני אקלים שתמונה על ידי הממשלה תכלול נוסף על השר להג"ס גם את שר האנרגיה, השר לביטחון לאומי והשר לכלכלה<sup>33</sup>. נכון למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2023 לעניין זה) הצעת החוק החדשה אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה לקראת קריאה ראשונה.

3. בנק ישראל ציין במסגרת ביקורת המעקב בהקשר זה כי "ציפיות פיקוחיות בנושא סיכוני אקלים לא יכולות להתהוות במנותק מהמסגרת הרגולטורית והחוקית הכללית במדינה, לרבות חוק אקלים, מדיניות ממשלתית כוללת ותכניות פעולה קונקרטיות, טקסונומיה מקומית ודרישות הגילוי המוטלות על הגופים העסקיים. חוסר הוודאות בהקשרים אלה בישראל... מגבילים את היכולת של המערכת הבנקאית לנהל באופן מיטבי את סיכוני האקלים". מהשאלון עלה כי גופים נוספים סברו שלצורך יצירת מחויבות לטיפול במשבר האקלים, נדרשת הסדרה נורמטיבית מחייבת יותר. כך, רשות שדות התעופה מסרה שבהיותה תאגיד סטטוטורי אין ביכולתה לקדם את הנושא "עד שמדינת ישראל לא תחוקק חוק אקלים", וכן משרד החדשנות מסר שלצורך מעבר הדרגתי לאנרגיה מופחתת פחמן "יש לעדכן את נושאי הרגולציה".

בדוח הקודם עלה שנכון ליולי 2021 לא גיבשה הממשלה הסכמה בנוגע לתזכיר חוק האקלים שפרסם המשרד להג"ס באפריל באותה השנה, זאת בעוד שבכ-56 מדינות בעולם אימצו נכון לשנת 2020 חוקי אקלים שאושרו על ידי הרשות המחוקקת (ולא רק בהחלטת הרשות המבצעת כגון החלטות ממשלה)<sup>34</sup>. בדוח הומלץ שהמשרד להג"ס ימשיך לקדם את תזכיר החוק כדי להסתייע בו לקידום אתגרים בכל הנוגע לאיומי האקלים ולהתמודדות עם אי-הוודאות.

30 הכלכלן הראשי למשרד האוצר יבחן במסגרתו את השפעותיהן הכלכליות של התוכניות הלאומיות כאמור, לרבות בחינת עלויות חיצוניות. לממשלה שמורה הזכות לאשר את התוכניות הלאומיות גם אם חוות דעת אלה לא יוכנו במועד הקבוע על פי הצעת החוק החדשה.

31 הממונה על התקציבים במשרד האוצר יבחן במסגרתו את השפעותיהן התקציביות של התוכניות הלאומיות כאמור. לממשלה שמורה הזכות לאשר את התוכניות הלאומיות גם אם חוות דעת אלה לא יוכנו במועד הקבוע על פי הצעת החוק החדשה.

32 תועלת מוגדרת בהצעת החוק החדשה כ"תועלת למשק, לחברה ולסביבה, בין אם ניתן לכמתה ובין אם לאו, תוך לקיחה בחשבון של עלויות חיצוניות".

33 יושב ראש ועדת השרים הוא ראש הממשלה.

34 הדוח הקודם, עמ' 635.



ביקורת המעקב העלתה שבספטמבר 2023 - יותר משנה לאחר שאושרה בקריאה ראשונה הצעת חוק האקלים הראשונה שבה עסק הדוח הקודם, ועל אף המלצת ארגון ה-OECD משנת 2023 שהכלים שבהם ישראל משתמשת לצורך השגת היעדים שעליהם התחייבה בתחום האקלים אינם מספקים, ושחקיקת חוק אקלים הכולל יעדים מחייבים תהיה צעד חשוב להשגתם - אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק האקלים החדשה, ונכון למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2023 לעניין זה) הצעה זו הינה לקראת קריאה ראשונה.

ברקע הליכי החקיקה של חוק האקלים מצויות מחלוקות בקרב חלק משרדי הממשלה על היעדים הקבועים בהצעת החוק החדשה, על מרכיבים חסרים משמעותיים בה ועל הצורך בתהליכים משלימים ליעדים אלה כדי שיהיו בני מימוש. להלן פירוט חלק מקשיים אלו:

## חוסר הסכמה בנוגע להצעת חוק האקלים

1. כאמור, הצעת חוק האקלים השתנתה כמה פעמים במשך כמה חודשים, לרבות בנוגע להעלאת רמת השאפתנות של יעדי הפחתת הפליטות. על פי אחד הנוסחים שאף המשרד להעלות את יעד הפחתת פליטות הגז"ח מ-27% (היעד הקבוע בהחלטת הממשלה 171) ליעד של 50%. לעמדת משרד האנרגיה, יעד שכזה "עלול להביא לפגיעה מהותית במשק האנרגיה והרציפות התפקודית, כמו גם לייקור משמעותי בתעריף החשמל" [ההדגשות במקור], זאת משום שנוסח הצעת החוק "אינו מניח את התשתית המקצועית הנדרשת ועל כן יש בו כדי לסכן את אמינות אספקת החשמל למשק או לחילופין לפגוע ביכולתה של הממשלה לעמוד במחויבותה ויעדיה". עוד סבור משרד האנרגיה שהגעה ליעדים מחייבת שורה של צעדים דרסטיים משלימים (בין היתר בשינוי מהותי של מדיניות המקרקעין, במתן פטורים נרחבים ובהרחבת שטחים לאנרגיה סולרית), וכן עבודת מטה סדורה ומקיפה קודם קביעת יעדים והתחייבויות לאומיות בהצעת החוק. זאת כדי לייצר תאימות בין נוסח החוק המתהווה ובין המצב כיום על היבטיו השונים, בין היתר בנוגע לחלוקת הסמכויות, למצב החוקי, למשמעויות מבחינת המשק הישראלי ולאתגרים שעומדים בפניו.
2. עמדת משרד הכלכלה בדיוני הצעת חוק האקלים היא כי יעדי הפחתה גבוהים יותר דורשים עבודת מטה מסודרת לגבי האופן שבו ניתן להשיגם, וכי נדרשת "עבודה מקצועית המתווה את מפת הדרכים להסרת החסמים" ואת הצורך ברגולציה תומכת, בתוכניות פעולה לטווחים בינוניים וארוכים למפעלים ובתמיכות ממשלתיות עבורם.
3. אגף התקציבים במשרד האוצר סבור גם הוא שיש למצות את עבודת המטה בעניינה של הצעת החוק קודם הליך החקיקה, אך הוא, בניגוד לשני המשרדים שלעיל, מוסיף התנגדות עקרונית לעיגון בחוק של מחויבויות הממשלה והשלטון המקומי ליעדים בתחומי הפחתת גז"ח ולהיערכות למשבר האקלים. לעמדתו "יש להימנע מהגדרת יעד פליטות בחקיקה, אלא להפנות להחלטת ממשלה... עמדת אגף תקציבים והלשכה המשפטית במשרד האוצר, היא כי על מנת לצמצם את החשיפה המשפטית של הממשלה כתוצאה מקביעת יעדים מחייבים בחקיקה, ונוכח השליטה המוגבלת של המדינה ביכולת לעמוד בהם" (ההדגשות במקור). יש לנקוט לדבריהם בלשון שמשקפת שאיפה ולא חובה לעמוד ביעדים הללו. "קביעת היעדים בחקיקה בנוסח הנוכחי עלולה להביא להתערבות הרשות השופטת בהחלטות ממשלה שעשויות להשפיע על העמידה בהן... יש



**לאפשר לממשלה לשנות את היעדים כלפי מעלה או כלפי מטה, וכן לשנות את שנות היעד...** אנו סבורים כי קיימים שיקולים רבים נוספים שנדרשים להבחן בקביעת או שינוי יעדים, בין השאר השפעה על יוקר המחיה, שינויים בעלות או בהתכנות העמידה ביעדים, השפעה על המשק המקומי ועל התחרותיות שלו... גם בעניין זה, הבניית שיקול הדעת הממשלתית בחקיקה, עלולה להביא להתערבות הרשות השופטת בהחלטות הממשלה" (הדגשות במקור). משרד האוצר אף ציין כי הוא אינו "רואה ערך מוסף בהקמת מועצת האקלים על פני חובת ההתייעצות כפי שהוצעה בסעיף 4 [להצעת החוק]."

אגף התקציבים בתשובתו מאוגוסט 2023 הוסיף על דברים אלו וכתב, בין היתר, שהוא אינו מתנגד לעצם קיומו של חוק האקלים אך ציין כי "הכללת יעדים לצמצום פליטות בחקיקה כפי שמוצע בחוק הנוכחי, עלולה להוביל להגבלת פעילות כלכלית על מנת להשיג את יעדי הפליטות, ולא דווקא באופן של יצירת אלטרנטיבות לייצור חסכוני בפליטות. בנוסף, יעדים מעוגנים בחקיקה עשויים להוביל לשינויים ברגולציה פרטנית; כמו כן, היעד לשנת 2030 שמבוקש להיקבע בחוק הנוכחי הוא יעד שאפתני בהשוואה בין לאומית בנרמול לנפש, ואינו בר השגה".

עמדתו של משרד האוצר בנושא ביסוס נורמטיבי וחקיקת אקלים כוללת כמה נדבכים: (א) התנגדות למתן תוקף נורמטיבי ליעדי הפחתת פליטות גז"ח בחוק האקלים, והעדפה כי היעדים יעוגנו בהחלטת ממשלה; (ב) דרישה כי היעדים לא יחייבו את הממשלה אלא יוצגו רק כיעדים שיש לשאוף אליהם, וזאת על מנת למנוע "התערבות הרשות השופטת בהחלטות הממשלה". עמדה זו מעוררת קושי ממשלי ויסודי שכן בפועל דורש המשרד גמישות בלתי מוגבלת בשינוי יעדי אקלים, דבר העלול לאפשר את דחיקתם של יעדים אלו מפני כל נושא אחר שיעלה על סדר היום.

עמדה זו של משרד האוצר - שמנוגדת להמלצת ארגון ה-OECD לישראל לעגן את החזון ואת האסטרטגיה ארוכת הטווח לכלכלה דלת פחמן בחקיקה עם יעדים מחייבים ושאינה עולה בקנה אחד עם המגמה העולמית במדינות מפותחות לאמץ חוקי אקלים על ידי הרשות המחוקקת (כפי שחוקקו למשל בריטניה, הולנד, צרפת, האיחוד האירופי, פינלנד, ניו זילנד ומקסיקו) - יש בה כדי לעכב, ובעניינים מסוימים אף לבלום, את השגת יעדי האקלים של ישראל. עמדה זו לא תיצור מחויבות הולמת וודאית לטיפול בנושא, בעיקר בשעה שהיא ננקטת בלא שנעשים צעדים לשימוש בכלים כלכליים נוספים כמו תקצוב ירוק (ראו לעיל), שמטרתם למזער את הגבלת הפעילות הכלכלית ולקדם את צמיחתה לצד איפוס פחמני. על כן היא תוביל לחוק אקלים דקלרטיבי שישמש בעיקר לטובת הצגתה של ישראל בעולם כבעלת חוק אקלים, הא ותו לא.



ואכן, נוסח הצעת חוק האקלים החדשה (שאושרה כאמור על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה בספטמבר 2023) מאפשר גמישות כמעט בלתי מוגבלת לממשלה באופן שעלול לפגוע במחויבותה של ישראל לעמידה ביעדים, בקובעו כי (א) הממשלה רשאית לשנות בצו את התחייבויותיה בכל הנוגע ליעדיה בכמות השנתית של פליטות גז"ח; (ב) הממשלה רשאית לשנות הן את היעדים, הן את שנות היעד (2030 ו-2050) והן את שנת הבסיס להשוואה (2015); (ג) הממשלה תוכל לעשות כן "בין היתר בשים לב להחלטות שיתקבלו מזמן לזמן על ידי המדינות החברות באמנת האקלים בהתאם לאמנה האמורה, ולנסיבות לאומיות של ישראל" (ההדגשה אינה במקור), כלומר - כמעט ללא מגבלה על הסיבה שתעמוד ברקע החלטתה לשנות את מחויבותה.

משרד האוצר כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מספטמבר 2023 לממצאי הביקורת כי אישור חוק האקלים ע"י ועדת השרים לענייני חקיקה נעשה בהסכמה רחבה ולאחר עבודת מטה ממושכת של כל המשרדים הרלוונטיים, שכללה ביקורת מהותית של ארגוני סביבה מחד ותעשייה מאידך. עוד כתב שלשיטתו הצעת החוק שאושרה ע"י הוועדה מביאה לאיזון חשוב בין העמדות לצרכים המשקיים, ושהאפשרות שניתנה לממשלה לשנות את יעדי הפחתת הפליטות בצו נעשתה מכיוון ש"כיום ברור שללא פריצת דרך טכנולוגית משמעותית לא ניתן לעמוד באף אחד מהיעדים הקבועים בחוק". על כן, נדרש היה לטענת משרד האוצר לקבוע מנגנון שמאפשר לשנות את היעדים בחוק.

4. בשונה מעמדת משרד האוצר האמורה קיימת עמדת המל"ל<sup>35</sup> בנושא, ולפיה ההתמודדות עם משבר האקלים מחייבת הגדרת יעדים ותכנון ארוך טווח שיאפשרו ודאות ויציבות למשק ולכל הגורמים הרלוונטיים, ועל כן יש להגדיר את היעדים בחקיקה ולאפשר שינויים בהם רק על ידי ועדת שרים (שתקום לפי הצעת החוק). כמו כן המל"ל תמך בהעלאות יעדי הפחתת הפליטות של ישראל לשנת 2030 בחוק כדי לאותת לשוק "לשדר יציבות במדיניות ולסמן את הכיוון אליו צועדת מדינת ישראל". נוכח העמדות שהוצגו לעיל ובשל הפערים במשאבים וקשיים בשיתוף פעולה רחבי של משרדי הממשלה ליישום היעדים, המליץ המל"ל על יישום של כלי מדיניות מקבילים לצורך מימוש היעדים בהצעת החוק - קידום החלטת ממשלה לגיבוש תוכנית בין-משרדית, תוכנית להסרת חסמים והתחייבות להקצאת משאבים.

35 מפברואר 2023, כפי שהועברה למשרד מבקר המדינה.



התייחסויות משרדי הממשלה לנוסח הצעת חוק האקלים משקפות מחלוקות הסובבות בין היתר סביב הפער שבין היעדים שאותם מבקשים המשרדים לעגן בחוק ובין היכולת הקיימת בישראל בנסיבות הקיימות כיום לממשם. למשל, עולה כי כל הגורמים שעמדתם לגבי הצעת חוק האקלים הוצגה לעיל - משרד האנרגיה, משרד הכלכלה, אגף התקציבים במשרד האוצר והמל"ל - מסכימים שקיימים כיום חסמים בין-משרדיים - כמו בנושא התקנת מתקני PV; פריסת עמדות טעינה לרכבים חשמליים; קידום כלי מדיניות וכלים כלכליים כמו מס פחמן ומיסוי תומך מעבר לכלכלה דלת פחמן - שללא הסרתם לא ניתן יהיה להשיג את יעדי האקלים של ישראל, אבל כל גורם מעמיד חסמים בעצמו, זאת בשעה שאין גורם שיכול להכריע במחלוקות או לקדם נושאי אקלים, לרבות את החקיקה בנושא, בשל התנגדויות של גופים שונים.

הדבר מחדד ביתר שאת את המלצת מבקר המדינה מהדוח הקודם ומביקורת המעקב, שייקבע גורם מתכלל שיפעל בין היתר להסרת החסמים הבין-משרדיים ויביא לפשרות שיאפשרו את קידום החקיקה בהקדם. עוד מומלץ שבהינתן מצב הדברים ולפיו הנושא אינו מקודם זה שנים, המשרד להג"ס יפעל להביא את החסמים לפתחה של הממשלה כדי שתכריע ותסייע במתן פתרונות במטרה להסיר מחלוקות בנושאים ממוקדים באופן שיאפשר את קידום הפעולות הנדרשות לצורך השגת יעדי האקלים.

## הפערים בין הקבוע בהצעת החוק ובין אלמנטים בולטים בחוקי אקלים בעולם

בדוח הקודם הוצגו רכיבים מרכזיים בחוקי אקלים בעולם המקיפים אלמנטים מסוימים או "חטיבות נושאיות" שחוזרים על עצמם. ביקורת המעקב בחנה את הצעות חוק האקלים בראי מאפיינים אלו.

1. **ניסוח יעדים בחוק באופן שאינו מחייב עמידה בהם:** אחד מהמאפיינים המצויים בחוקי אקלים הוא קביעת יעדים סקטוריאליים והתאמת יעדים בחוק להתחייבויות המדינה לפי ה-NDCs שהגישה במסגרת הסכם פריז. עם זאת, בכמה היבטים לשון הצעת החוק מרדדת את התוקף הנורמטיבי של היעדים בכך שהיא מאפשרת לממשלה מרחב תמרון רחב ביותר, עד כדי חזרה בה מהתחייבויות שאליהן התחייבה:

הצעת החוק הראשונה לא עיגנה בחוק עצמו את יעדי האקלים של ישראל אלא קבעה שיעדי הממשלה בעניין הכמות השנתית של פליטות גז"ח יהיו היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה 171<sup>36</sup> "כעדכונה מזמן לזמן". הצעת חוק האקלים מיוני 2023, הגם שעניינה את יעדי ההפחתה של 30% פליטות גז"ח עד שנת 2030 ואיפוס פליטות (כלומר 100% הפחתה) עד שנת 2050, מאפשרת לממשלה לשנותם בצו, כלומר - שלא במסגרת הליך חקיקה ראשית. הצעת חוק האקלים החדשה מוסיפה על כך ומאפשרת לממשלה את השינוי בצו של היעדים והשנים "בין היתר" בשים לב להחלטות שיתקבלו מזמן לזמן על ידי המדינות החברות באמנת האקלים בהתאם לאמנה האמורה ולנסיבות הלאומיות של ישראל, כך שלמעשה ניתן לבצע את השינוי בצו מכל סיבה שתעמוד ברקע החלטתה לשנותם.

36 החלטת הממשלה 171, "מעבר לכלכלה דלת פחמן" (25.7.21).



ההפניה בחוק ליעד שנקבע בהחלטת ממשלה מרדדת את מחויבות הממשלה לעמידה ביעד - ממחויבות לאומית ארוכת טווח בעלת מדרג נורמטיבי גבוה למחויבות ממשלתית שאינה יוצרת מחויבות וודאות ארוכות טווח. הצעת חוק האקלים החדשה על פניו מעגנת בלשון החוק את היעד, אך יכולתה של הממשלה על פי הצעה זו לשנותו בצו בעל מדרג נורמטיבי נמוך משמעותית מהחוק מכל סיבה שהיא, עלולה להחליש גם כאן את המחויבות הלאומית של הממשלה לנושא שכן באופן זה סוללת הממשלה נתיב בעייתי שיאפשר לה לסגת במציאות של אי-הסכמה בין משרדי הממשלה מיעדים שהיא עצמה קבעה.

יודגש שעיון יעדי הפחתת פליטות גז"ח בחקיקה ראשית מהווה איתות ברור מצד הממשלה למחויבות לאיפוס פליטות ולהשגת יעד הביניים הקבוע בה. כפי שהדגיש ארגון ה-OECD בהמלצתו לישראל, יש חשיבות משמעותית לעיון ההתחייבות בחקיקה, והדבר אינו משתקף בלשון הצעת החוק בנוסחה כיום; הדבר אף מקשה על תכנון ארוך טווח שייצר ודאות ויציבות למשק ולמגזר העסקי בישראל ולמשקיעים בו.

בהתאם להמלצתו של ארגון ה-OECD וברוח הפעולות שנוקטות מדינות מפותחות בעולם, מוצע אפוא לעגן יעדים ממשלתיים מחייבים בחוק, ובאופן זה להעביר איתות ברור למשרדי הממשלה, למשק, לציבור ולרשויות המקומיות בנוגע לכיוון שאליו צועדת מדינת ישראל בנושא.

2. **בניית תוכניות לאומיות לטיפול במשבר ואישורן:** לפי הצעת חוק האקלים החדשה, מטרת החוק היא בין היתר להגן על חיי אדם, בריאותם ורווחתם, קידום פיתוח בר קיימה של הכלכלה, החברה והסביבה בישראל, למען הציבור והדורות הבאים, וזאת בין היתר באמצעות הכנת תוכניות לאומיות בתחומי המיטיגציה והאדפטציה.

א. בכל הנוגע לתוכנית הלאומית להפחתת פליטות גז"ח, הצעת החוק החדשה קובעת שהמשרדים הממשלתיים **רשאים (לא חייבים)** להכין תוכנית משרדית שתובא בחשבון בעת גיבוש התוכנית הלאומית כאמור; ושבסמכות הממשלה לאשר את התוכנית הלאומית **בכל שינוי שתדרוש** (קביעות אלה נכללו גם בהצעות חוק קודמות).

ב. בכל הנוגע לתוכנית היערכות לאומית לשינויי האקלים שאמורה לתכלל תוכניות שיוכנו על ידי משרדי הממשלה, רשויות מקומיות ותאגידים שהוקמו לפי חוק, קובעת הצעת החוק החדשה שוועדת השרים (שתוקם לפי הצעה זו) רשאית לפטור משרד ממשלתי מהכנת תוכנית היערכות אם נוכחה שהתוכנית אינה נחוצה למניעת נזקים לציבור, ובכלל זה לבריאות הציבור ולסביבה; שרשויות מקומיות אינן מחויבות להכין תוכנית שכזו אלא אם כן השר להג"ס, בהסכמת שר הפנים, יורה לרשות להכינה אם נוכח שהתוכנית תהיה חיונית למניעת נזקים משמעותיים לציבור ובכלל זה לבריאות הציבור ולסביבה; ושגם את התוכנית הלאומית להיערכות רשאית הממשלה לאשר **בכל שינוי שתדרוש** (שתי הקביעות האחרונות נכללו גם בהצעות חוק קודמות).

המשרד להג"ס מסר בתשובתו מספטמבר 2023 ש"את התוכנית הלאומית להפחתה מכין השר להגנת הסביבה ביחס לכל הסקטורים והיא מפרטת את הצעדים הנדרשים



מכל יעדי הממשלה כדי לעמוד ביעדים. הסעיף הקובע שמשרדי ממשלה רשאים להכין תוכנית הפחתה מטרתה לאפשר למשרדי ממשלה שרוצים שהצעתם תובא בחשבון בהכנת התוכנית הלאומית על ידי השר להגנת הסביבה להגיש תוכנית כזו".

מוצע כי מימוש האפשרות של הממשלה לאשר את התוכניות "בשינויים שתדרוש" תותנה בהתייעצות בעניין עם ועדת המומחים שהצעת החוק מקימה, כדי להבטיח ששיקולי מדיניות אקלים ושיקולים מקצועיים בתחום הסביבה ייבחנו היטב באופן שיהלום את חשיבות הנושא קודם אישור התוכניות. כמו כן, כפי שצוין בדוח קודם, כדי להגשים את מטרת החוק ויעדיו ושההיערכות לשינויי האקלים והפחתת פליטות גז"ח ייושמו בקנה מידה רחב, מומלץ להטמיע את התוכניות באופן רחבי ומחייב יותר בפעילויות של כל משרדי הממשלה (Mainstreaming), ועל כן קיימת חשיבות שכל משרדי הממשלה הרלוונטיים (וכן השלטון המקומי) ישתתפו באופן פעיל בבניית התוכניות.

3. **פערים בקביעת אחריות של גורמי תכלול וניהול של משבר האקלים:** בכל הנוגע למערכת המוסדית לטיפול בנושא, הצעת חוק האקלים החדשה (בדומה להצעות החוק הקודמות) עוסקת בהקמתם של כמה אורגנים - ועדת שרים לענייני אקלים<sup>37</sup>, מועצת אקלים<sup>38</sup>, ועדת מומחים<sup>39</sup> ומכון אקלים<sup>40</sup>. כאמור, מטרת החוק היא ליצור מסגרת ארגונית מתכללת להתמודדות של מדינת ישראל עם משבר האקלים. בדוח הקודם הומלץ לממשלה לייעד את הטיפול בנושא שינויי האקלים ואת ניהולו השוטף בידי גוף ייעודי קבוע, בעל סמכויות ביצועיות ויכולת הכרעה.

היחיד מבין הארבעה שהוקנו לו סמכויות שיש בהן גם כדי להוות גורם מתכלל שיסייע בתיאום ממשלתי לשם הגברת שיתוף הפעולה בין המשרדים ויוגדר כ"מסגרת תיאום בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים במשבר האקלים כדי לטייב את פעולותיה של הממשלה בכל הנוגע להשלכות המשבר על המשק, החברה והסביבה בישראל" הוא ועדת השרים לענייני אקלים.

אף על פי כן עלה כי הפעלת סמכויות ועדת השרים מוגדרת בהצעת החוק כרשות ולא חובה.

37 ועדה שתשמש כמסגרת תיאום בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים במשבר האקלים ובכך תאפשר קיומה של מסגרת ארגונית מתכללת ואפקטיבית שתוכל לגשר על פערים בין משרדי הממשלה; יושב ראש הוועדה יהיה ראש הממשלה והשר להג"ס אחד מחבריה.

38 מועצה שתפקידה לגבש מדיניות אקלים, וחבריה יהיו 36 נציגים מכל משרדי הממשלה הרלוונטיים ומקבוצות בעלות עניין ציבורי.

39 ועדת מומחים רב-תחומית בלתי תלויה שתפקידה יהיה לספק בסיס מדעי שכולל ראייה ארוכת טווח לתהליך קבלת ההחלטות במטרה לחזק את אמון הציבור במדיניות וביעדים הלאומיים.

40 מכון בנושא סביבה ואקלים שיפעל לאיסוף מידע מהארץ ומהעולם כדי לספק למשרדי הממשלה, למועצת האקלים ולוועדת המומחים מידע שוטף בנושא אקלים ואת הידע המדעי הקונקרטי הנדרש להם לצורך קבלת החלטות שבמדיניות. זאת לשם סיוע בגיבוש מדיניות בתנאים של אי-ודאות מדעית.





עוד עלה כי הצעת החוק לא הגדירה באופן מעמיק את הסמכויות, התפקידים והכלים של הגופים המוקמים באמצעותה כדי שבהקמתם יגשימו באופן המיטבי את כוונת המחוקק. כך, בכל הנוגע למועצת האקלים - שכוללת 36 נציגים ולפיכך רחבה מאוד וכוללת מגוון גדול מאוד של דעות ועמדות - חסר פירוט בנוגע לכלים ולמנגנוני הפעולה שלפיהם אמורה המועצה לפעול ולייעץ לשר ולמשרדי הממשלה; ובכל הנוגע למכון האקלים, הצעת החוק אינה מרחיבה בכל הנוגע להיקפו, הרכבו, ניהולו והמשאבים שיוקצו לו לצורך מילוי תפקידו.

בכל הנוגע לניהול משאבי מכון האקלים כתב המשרד להג"ס בתשובתו כי עלות המכון לא נקבעה בחוק, וש"אם הדברים ימשיכו כך הרי שהמשרד [להג"ס] יצטרך לספוג את עלות המכון מתקציבו".

4. **היעדר מנגנון תקציבי ליישום הקבוע בחוק:** הצעת החוק החדשה (בדומה להצעות החוק הקודמות) חסרה נדבך אופרטיבי משמעותי ליישומה - מנגנון שייעודו להסדיר מסגרת מתכללת לתקצוב ארוך טווח של מדיניות האקלים ומקורות מימון (ציבוריים פרטיים) למימושה (למעט התייחסות לתקציבה של ועדת המומחים)<sup>41</sup> ואף אין התייחסות לתקציבים הנדרשים לשם מימוש יעדיה.

בשל היות משבר האקלים אתגר ממושך ארוך טווח, קיימת חשיבות מכרעת להקמת יכולות תכנון וביצוע לשנים קדימה באמצעות מנגנון כאמור - שיכלול עיגון מסגרת תקציבית ועקרונות לתקצוב מדיניות אקלים ארוכת טווח בחוק. עניין זה הוא אמצעי נוסף שדרכו תוכל המדינה לאותת למשק על רצינות הטיפול בנושא באופן שייעודד מחקר, פיתוח, חדשנות והשקעות; כך בתחום העסקי, אך גם ברמת הקשב הממשלתי, חלוקת המשאבים, ההיערכות והתכנון של משרדי הממשלה.

5. **היעדר כלי מדיניות ליישום המחויבויות הקבועות בהצעת החוק:** הצעת חוק האקלים החדשה קובעת צורך בהשגת יעדים באמצעות שימוש בכלי מדיניות שונים, כמו כלי שיתוף ציבור שיושם ככלי מדיניות בשלבים שונים בתהליכים המעוגנים בהצעת החוק או הגשת חוות דעת כלכליות ותקציביות וכן בחינת שיקולי עלות-תועלת (כולל עלויות חיצוניות) במסגרת הכנת תוכניות לאומיות. היא (בדומה להצעת החוק הקודמות) גם מעגנת את כלי המדיניות הללו: חובת עדכון של תוכנית ההיערכות הלאומית כמסגרת פעולה מחייבת (לפחות אחת לחמש שנים); כלי של ניהול סיכונים בכך שהיא מטילה חובה לבצע הערכת סיכון אקלימי על כל משרד ממשלתי; וכלים ליישום דיווח, בקרה, אחריות ואכיפה - ובהם פיקוח פרלמנטרי, מעקב ובקרה לגבי יישום הוראות החוק, דיווח לציבור ומנגנוני ציור.

41 לפיה תקציב ועדה זו ייקבע לארבע שנים, ימומן במסגרת הקצאה לתחום פעולה נפרד בסעיף תקציב המשרד להג"ס ושימושו בין היתר לצורך גמול למומחים נוספים במידת הצורך.



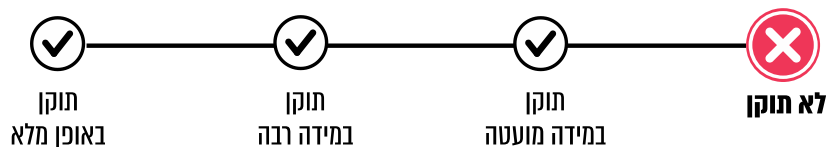
עם זאת, הצעת החוק החדשה, כוללת אומנם כלים כמו ניהול סיכונים, בחינת שיקולי עלות-תועלת, חובת עדכון, מעקב, דיווח ובקרה ופיקוח פרלמנטרי - חסרה כלי מדיניות אופרטיביים תומכי השגת יעדים נוספים, שאת חלקם ציינו אף משרדי הממשלה - למשל, הסרת חסמים רגולטוריים ותכנוניים לצורך הגדלת אנרגייה מתחדשת, מס פחמן, כלים לתקצוב מדיניות האקלים ועוד<sup>42</sup>.

מומלץ לכלול בהצעת החוק כלי מדיניות כלכליים הכרחיים לקידום של התהליכים המעוגנים בהחלטה, ובהם בין היתר תמריצים ועידוד השקעות "ירוקות"; מיפוי חסמים - חוקיים, שקשורים למדיניות ואחרים - ובניית תוכניות להסרתם; תכנון תקציבי ומימוני למעבר לכלכלה מאופסת (או דלת) פחמן ("מימון ירוק"); ומיסוי פחמן. אשר למיסוי פחמן, מוצע כי בד בבד עם הטלתו יגובשו מנגנונים שיפצו על העלייה הצפויה ביוקר המחיה עקב מיסוי זה, בין היתר באמצעות התקבולים ממס פחמן, וכן ייבחנו דרכים להפחתת מיסים ולהורדת יוקר המחיה בתחומים אחרים, כפי שהציעה ועדת מיסוי ירוק 3 בראשות משרד האוצר. כלי המדיניות הללו הם מהלכים משלימים לצורך עמידה ביעדי-העל שמתווה הצעת החוק, והם גם כלים שנדונו בעבר, והפעלתם מתעכבת שנים רבות בשל מחלוקות ממשלתיות.

יצוין שהמל"ל בהתייחסותו להצעת החוק הוסיף ופירט כלי מדיניות נוספים שלא ייטעו בהשגת היעדים בחוק זה ובהטמעה רוחבית של חשיבות הנושא. כך הוא הציע להגדיר את משרד המודיעין כאחראי לספק מידע מודיעיני על השפעות שינויי אקלים בתחומים (מתחים פוליטיים, יציבות של משטרים, גלי הגירה, טרור, ביטחון מזון ועוד); להקים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מערכת לאיסוף מידע אקלימי בסיוע של זרועות הממשלה ככלי תומך החלטה; ולהגדיר את אחריות משרדי הממשלה לקדם שיתופי פעולה בין-לאומי בנושא האקלים.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו מספטמבר 2023 כי הוא "מסכים לצורך שהובע ביצירת כלים אופרטיביים נוספים ובראשם: 1. הסדר לתקצוב מתמשך של תוכניות היישום. 2. מס פחמן (נמצא בסמכות משרד האוצר)".

### מידת תיקון הליקוי



42 הדים לחוסרים אלו ניתן למצוא בעמדותיהם של גורמים שונים להצעת חוק האקלים כמו משרד האנרגיה, ומשרד הכלכלה והתעשייה.



משבר האקלים הוא אתגר מתמשך שמחייב יכולת תכנון לטווח ארוך. ההתמודדות עימו מחייבת הבנה כי אין מדובר בנושא "סביבתי" אלא במשבר מערכתי בעל היבטים כלכליים, פיננסיים, ביטחוניים, בריאותיים וחברתיים; וכי התמודדות עם איומים ארוכי טווח אלו מחייבים נקיטת פעולה דרסטית בהווה, בתנאים של חוסר ודאות. לפיכך מדובר בנושא מורכב, מקצועית ומדינית, הדורש מחויבות ברמה הלאומית הנשענת על הסכמה פוליטית וציבורית רחבה, ושיתופי פעולה בין-משרדיים - בעודו מתחרה עם סוגיות אחרות על תשומת הלב הממשלתית והציבורית, ובשל כך גם על חלוקת התקציבים. אולם הדוח הקודם וביקורת המעקב העלו כי הטיפול הממשלתי במשבר האקלים סובל עד כה מכמה חולשות יסוד ומקשב ממשלתי נמוך או לא אפקטיבי, דבר הנמצא ביחס הפוך לסיכונים המגולמים בהתממשות שינויי האקלים, העלולים אף לאיים על קיומנו. ניהול מדיניות בנושא מאתגר זה באמצעות החלטות ממשלה לא הביא כאמור לשיפור משמעותי בהשגת יעדי האקלים הלאומיים של ישראל.

קביעת היעדים בהצעת חוק האקלים נכון לספטמבר 2023 היא במידה רבה הצהרתית, וניכר כי על אף החובות שהיא מטילה וכלי המדיניות הקבועים בה, הצעת החוק חסרה כלי מדיניות נוספים שיאפשרו למקבלי ההחלטות לתכלל בין מגוון השיקולים, לקדם תהליכים ברמה האופרטיבית, וכפועל יוצא מכך לעמוד ביעדים ובהתחייבויות הקבועים בה. כמו כן הצעת החוק החדשה חסרה מנגנון שייעודו להסדיר מסגרת לתקצוב ארוך טווח של מדיניות האקלים ומקורות למימונו, והלשון שלה אינה מחייבת את גורמי הממשלה ואף יוצרת עבורם נתיב שמאפשר להם לסגת ממימוש היעדים הקבועים בה. זאת בעיקר בשל היעדרם של כלי מדיניות תומכי ביצוע בהשגת היעדים, באופן שאינו תואם להמלצת ארגון ה-OECD לישראל לעגן מחויבות כזו בחוק, ובכך שבנוסח הצעת החוק החדשה מוקנית כאמור סמכות רחבה מאוד לממשלה לשנות כל מרכיב במחויבויותיה במסגרת היעדים המדינתיים להפחתת פליטות גז"ח.

חוק אקלים עם מחויבות נורמטיבית גבוהה ליישום מדיניות בנושא, כפי שעשו נכון לשנת 2020 כ-56 מדינות בעולם, יחזק מאוד את המחויבות הלאומית לקידום הנושא, ויביא למצב שבו מדיניות האקלים של ישראל לא תהיה רק דקלרטיבית. היעדר אסטרטגיה מחייבת וברורה למימוש יעדים בתחום משבר האקלים ישפיע לא רק במישור האסטרטגי והצהרתי של ישראל, אלא גם בהיבטים כלכליים-עסקיים; שכן חקיקת אקלים מחייבת תיצור ודאות למגזר העסקי ולגופים המשקיעים בו שהמדינה מציבה יעדים ממשיים בתחום פתרונות טכנולוגיים ועסקיים הנוגעים למשבר האקלים, ובפרט בכל הנוגע לכלכלה מאופסת (או דלת) פליטות פחמן כאיתות להשקעה באנרגייה מתחדשת ובתחומים משיקים אחרים.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הג"ס, האוצר, האנרגיה ויתר המשרדים העוסקים בנושא לחזק את מחויבותה של ישראל להגשמת מדיניות אקלים, בחוק האקלים המתהווה ובכלל, בין היתר בבחינת הוספת כלים כמו עיגון מסגרת תקציבית רב-שנתית וקביעת יעדים קשיחים ומחייבים, ובהעמדת שורה של כלי מדיניות תומכים ומשלימים למהלכים המעוגנים בהצעת החוק; זאת כדי למצב את משבר האקלים כסיכון אסטרטגי לאומי ואת ישראל כמדינה שרואה את החשיבות המכרעת לטפל באתגריו בהקדם, וכדי לאפשר דה-פקטו למשרדי הממשלה להגביר את הקשב ואת העשייה בתחום. מומלץ שמשרדים אלה יבחנו ויפעלו להסרת חסמים ולעיגונם של כלי מדיניות אלו בחוק האקלים, בחקיקה ראשית אחרת או באמצעות כלים אחרים שייתנו להם תוקף נורמטיבי מחייב, ואשר יכללו גם מנגנון להסדרת פערים המקשים את יישומם של כלים אלו בשל מצבים רגולטוריים ומשפטיים או בשל חסמים ומחלוקות ממשלתיים.

חוק אקלים ישראלי הוא כלי ואינו מטרה, הוא צעד הכרחי ונקודת מוצא חיונית בהליך אסדרה של סוגיה מורכבת וארוכת שנים בעלת השלכות על תחומים רבים מאוד. לכשיאושר חוק אקלים, אם יאושר, יידרשו הליכים נוספים רבים כפי שפורטו, הן בהיבטים רגולטוריים והן אחרים, לקידום ממוקד יותר של תהליכים אלה ואחרים.

כאמור, בספטמבר 2023, לאחר סיום ביקורת מעקב זו וקבלת התייחסויות הגופים המבוקרים לממצאי הביקורת, אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה את הצעת חוק האקלים החדשה. נכון למועד סיום הביקורת, הצעת החוק הינה לקראת קריאה ראשונה.