



משרד מבקר המדינה
ונציב מלונות הציבור

2024



סיכום

פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים



סיכום

ההבנה כי הסיכון הנובע ממשבר האקלים העולמי מהווה סיכון משמעותי, ברמה המדינית, שמציב איום ממשי על מערך החיים במדינת ישראל בעשורים הקרובים, והעובדה כי מיקומה הגיאוגרפי של ישראל אף מגביר סיכון זה - הובילה את מבקר המדינה לבצע בשנים 2020 עד 2021 ביקורת מקיפה בנושא היערכות המדינה לנושא ולפרסם את ממצאיה באוקטובר 2021 במסגרת דוח מיוחד (הדוח הקודם). ממצאי הדוח הקודם משנת 2021 הצביעו על פערים עמוקים ויסודיים בפעולות היערכות של ממשלת ישראל ועל אי-עמידת המדינה ביעדים שהתחייבה להם.

התבוננות בהתקדמות פעולות הממשלה בנושא מאז פרסום הדוח הקודם הובילה את מבקר המדינה לקבל בתחילת שנת 2023 החלטה בדבר ביצוע ביקורת מעקב מקיפה שנועדה לבחון אם ממשלת ישראל פועלת לתיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם ואם היא מקדמת את הפעולות שיבטיחו את היערכותה למשבר, זאת בהלימה לסיכון המשמעותי שניצב בפניה ולהתחייבויותיה הבין-לאומיות.

דוח זה שב וחושף, באמצעות מעקב פרטני אחר סטטוס הטיפול ביותר מ-100 ממצאי ביקורת שעלו בדוח הקודם, תמונה מדאיגה: מרבית הליקויים לא תוקנו כלל או לא תוקנו במלואם; מדינת ישראל נותרה עם הצהרות רבות שהוטמעו בעיקרן בשורה ארוכה של החלטות ממשלה בדבר מחויבותה לפעול בתחום האקלים, אך כל זאת ללא הובלת תהליכים וללא נקיטת פעולות שיאפשרו התקדמות של ממש. ניתן על כן לאפיין את ההתנהלות הממשלתית בנושא כ'דשדוש תפקודי'. שיפור נרשם בעצם הצבת יעד לאומי אבסולוטי להפחתת פליטות גז"ח במקום יעד לנפש שהיה בעבר, וכך נמצא שיפור בהיערכות לשינויי אקלים של מערכת הביטחון ושל הנחיות בנק ישראל למערכת הבנקאית.

מדובר בתמונה מדאיגה בנוגע להתקדמות היערכות של הממשלה בכל אחד מארבעת המישורים שנבדקו: (א) פעולות הממשלה להפחתת פליטות גז"ח לאטמוספירה כדי להימנע מהתגברות עליית הטמפרטורה בכדור הארץ (Mitigation - מיטיגציה); (ב) היערכות הממשלתית הרב-מגזרית מבעוד מועד לסיכונים הכרוכים בשינויי האקלים הנובעים מהתחממות כדור הארץ (Adaptation - אדפטציה); (ג) היבטים כלכליים ופיננסיים של המשבר; (ד) היבטים בממשל אקלים בעניין המסגרת המוסדית, הנורמטיבית והתפקודית של הטיפול בנושא האקלים.

הטיפול במשבר האקלים מחייב קשב ממשלתי היקפי, המשלב את מרבית משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים המנויים בהחלטות הממשלה, ובהם משרדי האוצר, הג"ס, האנרגיה, התחבורה, הכלכלה, החקלאות, הביטחון וצה"ל, מינהל התכנון שבמשרד הפנים ועוד, לצד גופים ציבוריים ומקצועיים בממשלה ומחוצה לה. שילוב הכוחות והקשב המדיני המתמשך לנושא נדרשים כדי לייצר התקדמות עקבית ומתמשכת בקצב מספק, אשר יבטיח את השגת היעדים שקבעה לעצמה ישראל וכדי שתעמוד בהתחייבויותיה הבין-לאומיות, ותעשה כן באופן ההולם את היותה מדינה מפותחת החברה בארגון ה-OECD.

כאמור, ביסודה של ביקורת מעקב זו עומדת בחינה פרטנית בנוגע לפעולות הממשלה לגבי יותר מ-100 ליקויים שעלו בדוח הקודם. ואולם ניתן להצביע על שישה כשלים יסודיים המסבירים את פעולתה המדשדשת של הממשלה במהלך השנים האחרונות, ובעניינים מסוימים אף ביתר שאת בשנתיים שחלפו מאז פרסום הדוח הקודם:

1. **היעדר גורם ממשלתי מוביל:** היעדרו של גורם ממשלתי מוביל ומחויב להשגת היעדים המדינתיים, שפועל למימוש תוכנית ממשלתית מתואמת והוליסטית ומכריע במחלוקות. המשך תפקוד על סמך המערך הממשלתי המבוזר, ללא מענה לחסמים התפקודיים הקיימים כפי שעלו בביקורת מעקב זו, אינו מתמודד עם אותם חסמים במימוש היערכות משרדי הממשלה לשינויי האקלים.
2. **שיהוי באסדרה מחייבת (עיגון חוקי):** יישום חלקי ביותר של עשרות החלטות שקיבלה הממשלה בשנים האחרונות, ושיהוי בקידום חוק אקלים. יצוין כי בשלהי הביקורת החלה הממשלה בפעולות לקידום חוק האקלים ואולם הצעת החוק החדשה אינה כוללת יעדים מחייבים שיאפשרו את הובלת הנושא והטמעתו בכלל פעולות הממשלה באופן יעיל.
3. **אי-קידום מס פחמן:** היעדרו של כלי פיננסי שיאפשר הפנמת העלויות החיצוניות הנגרמות בשל פעילות כלכלית הפולטת גז"ח ויאפשר הימנעות מהטלת מס פחמן בייצוא סחורות ישראליות לחו"ל, זאת כחלק מ"חבילת" רפורמות במיסוי ובתמריצים שמטרתן למתן ולקזז את העלייה ביוקר המחיה ולפצות אוכלוסיות הראויות לקידום ואת התעשייה המקומית במקרה של פגיעה בהן - דבר העלול להתרחש אם יקודם מס הפחמן לבדו.
4. **מענה חסר בתחום רשת החשמל:** חסרה השקעה לשדרוג ולבנייה של יכולות טכניות לאורך שרשרת רשת החשמל ובכלל זאת הרחבת תמהיל מקורות האנרגיה.
5. **היעדר ניהול סיכונים ממשלתי כולל:** הכנת תרחיש ייחוס לאומי מחייב כלל-ממשלתי שיהווה מצפן ממשי לגיבוש תוכניות עבודה פרטניות שמתמודדות עם האיום.
6. **היעדרה של מסגרת תקציבית לאקלים:** גישת משרד האוצר לתקצוב בסגמנטים אינה הולמת את מורכבות הנושא והיקפו, ובד בבד עם היעדר בקרה בנושא, הדבר מוביל לניצול נמוך של תקציבים שיועדו לנושא. הדבר בעייתי אף יותר לנוכח הפערים הבולטים בין הסכומים שנוצלו בפועל משנת 2015 על נושאי אקלים, שקטנים עשרות מונים מהסכומים שהמדינה משקיעה, באמצעות תמיכות שונות, בדלקים פוסיליים.

יש לראות אם כן בממצאיה של ביקורת מעקב זו משום הנפת דגל נוסף עבור הממשלה וראש הממשלה. קיימת חשיבות מיוחדת לפעולה בין-לאומית משולבת לשם התמודדות עם משבר האקלים, ועל מדינת ישראל לקחת חלק פעיל בהתמודדות זו עם יתר מדינות העולם. היעדר פעולת תיקון ממשית בעניין התנהלות המדינה בנושא משבר האקלים בהובלת הממשלה והעומד בראשה מעמידה את המדינה בפני סיכון עתידי שרלוונטי לדור הנוכחי ולדורות הבאים.