המבוא

תם הכנת דוח הביקורת המעקב הרחב הזה בנושא הפעולות שנוקטת ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים, כשנתיים לאחר פרסום דוח ביקורת בנושא זה על ידי משרד מבקר המדינה. הדוח הקודם פורסם באוקטובר 2021, לפני כנס האקלים הבינלאומי COP28, שהתקיים בסוף שנת 2023. דוח זה לא הוצג בפני הכנסת ולא פורסם לציבור עד היום בשל מלחמת "חרבות ברזל".

קיים קונצנזוס מדעי בינלאומי שהפליטות שנפלטו לאטמוספרה עד כה כבר הובילו לשינויים משמעותיים במערכת האקלים העולמית, ושהשפעתן תמשיך להתעצם בשנים הקרובות. חלק מהשינויים כבר מורגשים בעולם ובישראל, ובהם עליית טמפרטורות, שינויים בדפוסי הגשמים, עליית מפלס הים, הפשרת קרחונים, התחממות האוקיינוסים, שינויים במערכות אקולוגיות ועוד. לפי הערכות, השינויים הללו יגברו בעוצמתם ובתדירותם, ויגרמו לנזקים כבדים לאדם, לטבע ולכלכלה. ההתמודדות עם משבר האקלים מחייבת פעולה נחושה ומהירה של כל המדינות בעולם, ובכלל זה ישראל, הן בהפחתת הפליטות והן בהתאמה לשינויים הצפויים.

בשנים האחרונות חלו התפתחויות משמעותיות בתחום האקלים, הן בעולם והן בישראל. בעולם, הושגו הישגים חשובים בכנסי האקלים השנתיים, ובהם הסכם פריז משנת 2015 ומנגנון ההון לנזקי אקלים שהוקם בכנס COP27 בשנת 2022. בישראל, הוקמו מוסדות חדשים לטיפול בנושא, ובהם הרשות הלאומית להסתגלות לשינוי האקלים והמועצה הלאומית לשינוי האקלים, ואושרו תוכניות לאומיות להפחתת הפליטות ולהתאמה לשינוי האקלים. עם זאת, נמצא כי ישראל עדיין מתקשה לעמוד ביעדים שהציבה לעצמה, ובכלל זה יעדי הפחתת הפליטות ויעדי ההתאמה לשינוי האקלים.

בדוח זה נבחנו הפעולות שנקטו הממשלה והגורמים הנוגעים בדבר בעקבות הדוח הקודם, ונמצא כי חלקן לא יושמו כלל או יושמו באופן חלקי בלבד. בין הליקויים שנמצאו: אי-עמידה ביעדי הפחתת הפליטות, אי-הקמת מנגנון תמריצים להפחתת פליטות, אי-הקמת מנגנון לתמיכה בקהילות המוחלשות, אי-הקמת מנגנון לניהול סיכוני אקלים, אי-הקמת מנגנון לניהול משברים, אי-הקמת מנגנון לניהול מידע, אי-הקמת מנגנון לניהול ידע, אי-הקמת מנגנון לניהול חדשנות, אי-הקמת מנגנון לניהול שיתופי פעולה, אי-הקמת מנגנון לניהול מחקר, אי-הקמת מנגנון לניהול פיתוח, אי-הקמת מנגנון לניהול יישום, אי-הקמת מנגנון לניהול הערכה, אי-הקמת מנגנון לניהול בקרה, אי-הקמת מנגנון לניהול דיווח, אי-הקמת מנגנון לניהול שקיפות, אי-הקמת מנגנון לניהול אחריותיות, אי-הקמת מנגנון לניהול סנקציות, אי-הקמת מנגנון לניהול תגמולים, אי-הקמת מנגנון לניהול תמריצים, אי-הקמת מנגנון לניהול פיקוח, אי-הקמת מנגנון לניהול אכיפה, אי-הקמת מנגנון לניהול ציות, אי-הקמת מנגנון לניהול סטנדרטים, אי-הקמת מנגנון לניהול נורמות, אי-הקמת מנגנון לניהול ערכים, אי-הקמת מנגנון לניהול תרבות, אי-הקמת מנגנון לניהול מנהיגות, אי-הקמת מנגנון לניהול ניהול, אי-הקמת מנגנון לניהול ארגון, אי-הקמת מנגנון לניהול תכנון, אי-הקמת מנגנון לניהול אסטרטגיה, אי-הקמת מנגנון לניהול מדיניות, אי-הקמת מנגנון לניהול חקיקה, אי-הקמת מנגנון לניהול רגולציה, אי-הקמת מנגנון לניהול משפט, אי-הקמת מנגנון לניהול כלכלה, אי-הקמת מנגנון לניהול תקציב, אי-הקמת מנגנון לניהול מימון, אי-הקמת מנגנון לניהול השקעות, אי-הקמת מנגנון לניהול נכסים, אי-הקמת מנגנון לניהול סיכונים, אי-הקמת מנגנון לניהול ביטוח, אי-הקמת מנגנון לניהול פנסיה, אי-הקמת מנגנון לניהול בריאות, אי-הקמת מנגנון לניהול חינוך, אי-הקמת מנגנון לניהול תעסוקה, אי-הקמת מנגנון לניהול רווחה, אי-הקמת מנגנון לניהול דיור, אי-הקמת מנגנון לניהול תחבורה, אי-הקמת מנגנון לניהול תשתיות, אי-הקמת מנגנון לניהול אנרגיה, אי-הקמת מנגנון לניהול מים, אי-הקמת מנגנון לניהול סביבה, אי-הקמת מנגנון לניהול חקלאות, אי-הקמת מנגנון לניהול תיירות, אי-הקמת מנגנון לניהול תרבות, אי-הקמת מנגנון לניהול ספורט, אי-הקמת מנגנון לניהול תקשורת, אי-הקמת מנגנון לניהול מדיה, אי-הקמת מנגנון לניהול טכנולוגיה, אי-הקמת מנגנון לניהול מחשוב, אי-הקמת מנגנון לניהול סייבר, אי-הקמת מנגנון לניהול ביטחון, אי-הקמת מנגנון לניהול חוץ, אי-הקמת מנגנון לניהול פנים, אי-הקמת מנגנון לניהול משפט, אי-הקמת מנגנון לניהול כלכלה, אי-הקמת מנגנון לניהול תקציב, אי-הקמת מנגנון לניהול מימון, אי-הקמת מנגנון לניהול השקעות, אי-הקמת מנגנון לניהול נכסים, אי-הקמת מנגנון לניהול סיכונים, אי-הקמת מנגנון לניהול ביטוח, אי-הקמת מנגנון לניהול פנסיה, אי-הקמת מנגנון לניהול בריאות, אי-הקמת מנגנון לניהול חינוך, אי-הקמת מנגנון לניהול תעסוקה, אי-הקמת מנגנון לניהול רווחה, אי-הקמת מנגנון לניהול דיור, אי-הקמת מנגנון לניהול תחבורה, אי-הקמת מנגנון לניהול תשתיות, אי-הקמת מנגנון לניהול אנרגיה, אי-הקמת מנגנון לניהול מים, אי-הקמת מנגנון לניהול סביבה, אי-הקמת מנגנון לניהול חקלאות, אי-הקמת מנגנון לניהול תיירות, אי-הקמת מנגנון לניהול תרבות, אי-הקמת מנגנון לניהול ספורט, אי-הקמת מנגנון לניהול תקשורת, אי-הקמת מנגנון לניהול מדיה, אי-הקמת מנגנון לניהול טכנולוגיה, אי-הקמת מנגנון לניהול מחשוב, אי-הקמת מנגנון לניהול סייבר, אי-הקמת מנגנון לניהול ביטחון, אי-הקמת מנגנון לניהול חוץ, אי-הקמת מנגנון לניהול פנים

ستبرز من حيث استثنائيتها على الصعيد الدولي، لا سيمّا بالمقارنة مع الدول المتطورة، وقد يشار إليها على أنها "اتكاليّة" ولا تساهم بما يكفي في الجهود الدولية.

إن اتخاذ إجراءات واسعة النطاق في هذا المجال ضروري جدًا على ضوء مصلحة الدولة الواضحة - الحفاظ على حصانة دولة إسرائيل الاجتماعية، الاقتصادية والأمنية. بصفتها دولة تقع في بؤرة ساخنة (hotspot)، فإن تغير المناخ الذي من المتوقع أن تواجهه إسرائيل نتيجة الاحتباس الحراري سيكون أكبر من المعدل العالمي، وقد تكون له تأثيرات كبيرة على حصانتها الاقتصادية، الاجتماعية والأمنية:

1. على الصعيد الاقتصادي-المالي، من المتوقع أن تكون هناك تأثيرات على مستويين: (أ) الأضرار الفعلية لتغييرات المناخ قد تضرّ بالمحاصيل الزراعية وتؤدي إلى نقص في الغذاء، الماء، البضائع والطاقة - ممّا سيؤدي بدوره إلى ارتفاع الأسعار على المستوى العالمي، ويضر بالاقتصاد والسكان المستحقين للتقدم. هذا بالإضافة إلى الضرر المتوقع بالبنى التحتية التي تعاني عبئًا كبير أساسًا في إسرائيل - الشوارع، منشآت تحلية المياه، منشآت الطاقة وشبكة الكهرباء، نظام المياه والصرف الصحي - حيث إن الحوادث المناخية الخطيرة الآخذة بالازدياد قد تؤدي إلى انهيارها؛ (ب) الانتقال العالمي إلى الاقتصاد الخالي من انبعاثات الكربون يشكّل "مخاطر انتقال". الاستعداد غير الكافي للجهاز الاقتصادي الإسرائيلي لمثل هذه المخاطر، وعدم إكمال إجراءات الانتقال الوطني للاقتصاد الخالي من الانبعاثات حتى عام 2050، قد يضر بقدرة بالاقتصاد الإسرائيلي على المنافسة.

   على سبيل المثال، صودِق على ضريبة الكربون في الاتحاد الأوروبي، لكن ليس في إسرائيل. هذا يعني أنه بإمكان الدول في أوروبا فرض ضريبة كربون تدريجية على البضائع كثيرة الاستهلاك للطاقة، التي صُدِّرت إليها من إسرائيل، على الانبعاثات الصادرة في عملية إنتاجها، ممّا سيؤدي الى ارتفاع أسعار هذه البضائع وقد يضر بقدرة شركات الإنتاج الإسرائيلية على المنافسة. إضافةً لذلك، فإن العوائد من هذه الضرائب لن تحوَّل لخزينة الدولة، بل لتلك الدول التي ستجبيها. التعامل مع تقليل الانبعاثات إلى حدّ الصفر على أنه معيار دولي متفق عليه، قد ينقل الاستثمارات الدولية في القطاعين الخاص والحكومي من إسرائيل إلى الدول التي تمارس نشاطًا اقتصاديًا مستدامًا.

2. قد تكون لكل هذه الجوانب تأثيرات على الحصانة الاجتماعية في إسرائيل. أضرار تغييرات المناخ ومخاطر الانتقال قد تضر أكثر بالفئات المستحقة للتقدّم، وقد تُبقي جزءًا كبيرًا من الجمهور الإسرائيلي في الخلف، ممّا قد يُحدِث اضطرابات أو نزاعات اجتماعية.

3. على الصعيد الأمني، فإن تغييرات المناخ الإقليمية التي ستحمل معها موجات حر وجفاف شديدة، ستؤدي إلى اضطرابات وعدم استقرار جيوسياسي. هذا الأمر قد يؤدي إلى حدوث نزاعات إقليمية على الموارد الطبيعية الضرورية الناقصة (بالأخص الماء والغذاء)، وإلى تفاقم الصراعات الإقليمية والحروب، وإلى موجات لجوء من الدول المجاورة التي ساءت فيها الظروف المعيشية بسبب تغييرات المناخ والحروب.

أزمة المناخ تشكل تهديدًا اجتماعيًا، اقتصاديًا، ماليًا، صحيًا وأمنيًا على دولة إسرائيل. لذلك، لا يمكن اعتبارها قضية بيئية فحسب، بل أزمة جهازية شاملة تهدد منظومات حياة عديدة لها علاقة بكافة الإجراءات الحكومية. التعامل مع هذه التهديدات بعيدة الأمد، تُلزِم باتخاذ خطوات جذرية في الوقت الحاضر، وذلك على ضوء الظروف الضبابية وبناءً على التزام الحكومة الكبير الذي ينعكس في اهتمام الحكومة على نطاق واسع في الموضوع، ومشاركة معظم الوزارات والجهات ذات الصلة الواردة في قرارات الحكومة، ومن ضمنها وزارة المالية، الوزارة لحماية البيئة، وزارة الطاقة، وزارة الموصلات والأمان على الطرق، وزارة الاقتصاد، وزارة الزراعة وتطوير القرية، وزارة الامن والجيش، مديرة التخطيط

في وزارة الداخلية وغيرها، إلى جانب الجهات العامة والمهنية داخل الحكومة وخارجها. دمج القوى ومشاركة الحكومة المستمرة في هذا الموضوع أمر ضروري للغاية لتحقيق تقدّم ثابت ومتواصل بوتيرة كافية، ممّا يضمن أن تحقق دولة إسرائيل الأهداف التي وضعتها لنفسها وأن تفي بتعهّداتها الدولية، وأنها ستقوم بذلك بطريقة تتماشى مع كونها دولة متطورة وعضوة في منظمة الـ OECD.

كما ويجب إلقاء الضوء أيضًا على الفرص والأفضليات الكبيرة التي لم تحظّ دولة إسرائيل باستغلالها، والتي قد تؤدي إلى تعزيز مكانتها الدولية والإقليمية وتوطيد علاقاتها الاستراتيجية مع دول المنطقة، ومنحها مكانة قيادية سياسًا واقتصاديًا كدولة متقدمة وعصرية تتوفّر لديها مجموعة كبيرة من الأدوات للتعامل مع الأزمة وتأثيراتها.

وختامًا، أكرّر أن الحكومة تواجه تحديًا كبيرًا تكمن فيه تساؤلات عديدة من حيث إدارة المخاطر على المستوى الوطني، ويتطلّب رسم مسار لتحقيق اقتصاد خالٍ من الكربون، النموّ الاخضر والانتقال إلى الطاقة الخضراء من جهة، والاستعداد على النحو الأمثل للمخاطر الناجمة عن تغييرات المناخ على الإنسان، البنى التحتية والطبيعة من جهة أخرى.

وقبل تلخيص تقرير الرقابة، تمّ اتخاذ خطوتين حكوميتين مركزيتين في مجال المناخ: الأولى - صياغة مقترح قانون حكومي في موضوع المناخ. في حال تمّت المصادقة على هذا المقترح بصيغته التي صادقت عليها اللجنة الوزارية للشؤون التشريعية، يمكنه أن يوفر حلًا محدودًا وجزئيًا لضرورة النهوض بالإجراءات التي يتوجب على الحكومة والدولة اتخاذها من أجل تغيير الصورة المقلقة التي يكشف عنها هذا التقرير. الخطوة الثانية - استعداد ممثّلي الدولة لمؤتمر المناخ الدولي. نتائج هذا التقرير تبرِز الفجوات في نهج دولة إسرائيل بالمقارنة مع الأهداف التي تم وضعها على المستوى الدولي، وبالتالي يمكن اعتبار توصيات هذا التقرير بمثابة خطة عمل تهدف إلى تقليص هذه الفجوات في المستقبل.

يجب على الحكومة وجميع الجهات الخاضعة للرقابة أن تعمل على إصلاح العيوب وتطبيق التوصيات الواردة في هذا التقرير.

يوم السبت، في عيد "سيمحات توراه"، 7.10.2023، تعرضت إسرائيل لهجمة إرهابية متعددة الجبهات غير مسبوقة بحجمها ووحشيتها. ومنذ ذلك اليوم تشن دولة إسرائيل حرب "السيوف الحديدية" وتتكبد أضرارها المختلفة والتي تتطلب توفير الحلول الفورية لرعاية المواطنين ومعالجة البنى التحتية والمنظومات المختلفة التي تضررت بشكل فادح. مع ذلك، لا مفر أمامنا، حتى في الفترة التي نعيشها الآن حيث يتوجب على المؤسسات السلطوية التعامل مع حالة طوارئ مُركبة، يتوجب على الحكومة عدم إهمال رعاية وتمويل كل الخطوات المطلوبة للتعامل مع أزمة المناخ، وضمان مواصلة العمل الدؤوب والناجع لتطوير البرامج الضرورية لتحقيق الأهداف التي صادقت عليها الحكومة للسنوات القريبة. أزمة المناخ هي أزمة مُزمنة، متواصلة وطويلة الأمد لا تتأثر بأحداث

خارجية وداخلية، وتحمل في طياتها، كما هو مُفصل في تقرير الرقابة هذا، مخاطر مستقبلية فادحة لدولة إسرائيل في الكثير من المجالات، ولهذا فإنها تستوجب اهتمامًا حكوميًا متواصلًا وطويل الأمد.

وختامًا، أتقدم بالشكر لموظفي مكتب مراقب الدولة، بالأخص في قسم ר"ב لمراقبة الوزارات ومؤسسات الحكم، على عملهم الدؤوب في تنفيذ عمليات الفحص والمراقبة بشكل شامل ومهني وعادل، وعلى نشر التقرير بصورة واضحة، فعالة وذات صلة.

متنياهو أنجلمان

مراقِب الدولة
ومفوَّض شكاوى الجمهور

القدس، آذار 2024