



פתח דבר

דוח ביקורת מעקב מורחב זה בנושא פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים הושלם כשנתיים לאחר פרסומו של דוח מיוחד של משרד מבקר המדינה בנושא זה באוקטובר 2021, לקראת ועידת האקלים העולמית COP28 שהתכנסה בסוף שנת 2023. הדוח לא הונח על שולחן הכנסת ולא הובא לפני הציבור עד כה עקב מלחמת "חרבות ברזל".

המוסכמה המדעית העולמית היא שפליטות גזי חממה בהיקפים הנוכחיים הביאו, וימשיכו ביתר שאת להביא בשנים הבאות, לעלייה בריכוזם של גזי חממה באטמוספירה ולשינויי אקלים משמעותיים. חלק משינויי האקלים כבר מורגשים ומתבטאים בשריפות ענק, גלי חום קיצוניים, גשמי זעף וסערות, הצפות, בצורות ועוד הגורמים לאובדן בנפש וברכוש. הערכת המדענים היא כי ההשפעות החמורות יותר של שינויי האקלים עוד לפנינו, וכתוצאה מכך מתהווה והולך משבר חוצה גבולות ומגזרים אשר לפי התחזיות צפוי לכלול הידרדרות כלכלית, בריאותית ואקולוגית כלל-עולמית; וכי כדי למנוע את התממשותו של תרחיש זה נדרשת פעולה גלובלית מקיפה של מעבר לכלכלה מאופסת פחמן. במדינות שונות הוכרז מצב חירום אקלימי, והוחל בנקיטת פעולות ברמה הלאומית והמקומית מתוך ההבנה שמשבר האקלים הוא רכיב משמעותי במפת הסיכונים, ושאינן מדובר עוד בנושא סביבתי בעל השפעות מוגבלות, אלא במשבר שההיערכות המדינתית אליו היא מרכיב מרכזי באסטרטגיה הלאומית לחיזוק החוסן הציבורי והמוכנות המערכתית למשברים מרובי סיכונים. על מדינת ישראל לקחת חלק פעיל בהתמודדות עולמית זו בהיותה חלק מאומות העולם.

התבוננות בהתקדמות פעולות הממשלה בנושא משבר האקלים מאז פרסום הדוח הקודם בעניין הובילה אותי להחליט בתחילת שנת 2023 על ביצוע ביקורת מעקב מקיפה כדי לבחון אם הממשלה פועלת לתיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם, בהלימה לסיכון המשמעותי שניצב לפני מדינת ישראל ולהתחייבויותיה הבין-לאומיות.

דוח מעקב מורחב זה שב וחושף תמונה מדאיגה: אף שמקצת הגופים תיקנו ליקויים, מרבית הליקויים לא תוקנו כלל או לא תוקנו במלואם. הטיפול הממשלתי במשבר האקלים סובל עד כה מכמה חולשות יסוד, בהן: היעדר גורם ממשלתי מוביל; שיהוי באסדרה חוקית שמניחה בסיס מחייב להובלת שינוי ממשי; היעדר ניהול סיכונים ממשלתי כולל; קשב ממשלתי נמוך או לא אפקטיבי; ניהול מדיניות באמצעות החלטות ממשלה והצהרות ללא הובלת תהליכים ונקיטת פעולות שיאפשרו התקדמות של ממש - כל זאת בניגוד גמור לסיכונים הגלומים בהתממשות שינויי האקלים, העלולים אף לאיים על קיומנו. ניתן על כן לאפיין את ההתנהלות הממשלתית בנושא כ"דשדוש תפקודי".

היעדר פעולת תיקון ממשית של התנהלות מדינת ישראל בנושא משבר האקלים בהובלת הממשלה והעומד בראשה מעמיד את המדינה בפני סיכון עתידי שרלוונטי לדור הנוכחי ולדורות הבאים. בהיעדר פעולה ממשלתית טרנספורמטיבית, משולבת ומשנה מציאות, שתכלול הפעלת מצבור של כלי מיטיגציה ואדפטציה בעלי משקל סגולי משמעותי אשר יבטיחו את השגת איפוס פחמני עד שנת 2050, ישראל תבלוט בחריגותה בזירה הבין-לאומית, בוודאי בהשוואה למדינות



המפותחות, ואף עלולה להיות מסומנת כ"טרמפיסטית" - שאינה תורמת דייה את חלקה למאמץ העולמי.

פעולות רחבות היקף בתחום זה הן הכרחיות לנוכח האינטרס המדינתי המובהק - שמירת חוסנה החברתי, הכלכלי והביטחוני של מדינת ישראל. כמדינה המצויה באזור מוקדה (hotspot), שינויי האקלים שישראל צפויה לחוות כתוצאה מההתחממות הגלובלית יהיו משמעותיים יותר מהממוצע העולמי, ועלולות להיות להם השלכות כבדות על חוסנה הכלכלי, החברתי והביטחוני:

1. בהיבט הכלכלי-פיננסי צפויות השלכות בשני מישורים: (א) הנזקים הפיזיים של שינויי האקלים צפויים לפגוע בגידולים חקלאיים ולהביא למחסור במזון, מים, סחורות ואנרגיה - ולהביא לעליות מחירים עולמיות, דבר שיפגע בכלכלה ובמשקי הבית של אוכלוסיות הראויות לקידום. לכל אלו יש להוסיף את הפגיעה הצפויה בתשתיות העמוסות ממילא בישראל - כבישים, מתקני התפלה, מתקני אנרגיה ורשת החשמל, מערכת המים והניקוז - שאירועי קיצון אקלימיים שהולכים וגוברים עלולים להביא לקריסתן; (ב) סיכונים של מעבר לא מספק לכלכלה מאופסת פחמן בישראל. היערכות לא מספקת של המשק הישראלי לסיכונים אלו ואי-השלמת המעבר הלאומי לכלכלה מאופסת פליטות עד 2050 עלולות לפגוע בכושר התחרות של המשק הישראלי.

כך למשל, מס פחמן אושר באיחוד האירופי אך לא בישראל. עקב כך, אפשר שמדינות באירופה יטילו בהדרגה מס פחמן על סחורות עתירות אנרגיה שיוצאו אליהן מישראל, בגין פליטות בתהליך ייצורן, והדבר ייקר סחורות אלה ועלול לפגוע בכושר התחרות של היצרניות בישראל. זאת ועוד, ההכנסות ממס זה לא יועברו לאוצר המדינה אלא לאותן מדינות שיגבו אותו. הפיכת איפוס פליטות לסטנדרט העולמי המקובל אף צפויה להסיט השקעות בין-לאומיות במגזר הפרטי והממשלתי מישראל אל מדינות המקיימות פעילות כלכלית בת-קיימא.

2. לכל אלו עלולות להיות השפעות על החוסן החברתי בישראל. נזקי שינויי האקלים וסיכוני המעבר צפויים לפגוע יותר באוכלוסיות הראויות לקידום ועלולים להותיר חלקים רחבים מהציבור הישראלי מאחור, דבר שעלול לגרור אי-שקט או מאבקים חברתיים.

3. בהיבט הביטחוני שינויי האקלים האזוריים שיביאו עימם גלי חום ובצורות קשות יגרמו לאי-שקט גיאופוליטי. הדבר עלול להוביל למאבקים אזוריים על משאבי טבע חיוניים שבמחסור (בעיקר מים ומזון), להחמרת סכסוכים אזוריים ומלחמות ולגלי פליטים ממדינות שכנות שתנאי המחיה בהן יחמירו בשל שינויי אקלים ומלחמות.

משבר האקלים מציב אפוא איום חברתי, כלכלי, פיננסי, בריאותי וביטחוני עבור מדינת ישראל. לכן אין לראות בו סוגיה סביבתית, אלא משבר מערכתי המאיים על מערכי חיים רבים, אשר רלוונטי לכלול הפעולה הממשלתית. ההתמודדות עם איומים ארוכי טווח אלו מחייבת נקיטת פעולה דרסטית בהווה, בתנאים של חוסר ודאות ומתוך מחויבות ממשלתית גבוהה המתבטאת בקשב ממשלתי היקפי לנושא ובמעורבות רחבת היקף של מרבית משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים המנויים בהחלטות הממשלה, ובהם משרדי האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרדי האנרגיה, התחבורה והביטחון בדרכים, הכלכלה, החקלאות ופיתוח הכפר, הביטחון וצה"ל, מינהל התכנון שבמשרד הפנים ועוד, לצד גופים ציבוריים ומקצועיים בממשלה ומחוצה לה. שילוב הכוחות והמעורבות הממשלתית המתמשכת בנושא נדרשים כדי ליצור התקדמות עקבית ומתמשכת בקצב מספק, אשר יבטיח שמדינת ישראל תשיג את היעדים שקבעה לעצמה ותעמוד



בהתחייבותיה הבין-לאומיות, וכי היא תעשה כן באופן ההולם את היותה מדינה מפותחת החברה בארגון ה-OECD.

לצד אלו יש להפנות מבט גם אל עבר ההזדמנויות והיתרונות הרבים שישראל שטרם השכילה לנצל, אשר יכולים להביא לחיזוק מעמדה הבין-לאומי והאזורי תוך הידוק היחסים האסטרטגיים עם מדינות האזור, ולמיצובה בעמדת הובלה מדינית וכלכלית כמדינה מפותחת וחדשנית שמציעה מערכת נרחבת של כלים להתמודדות עם המשבר ועם השלכותיו.

לסיום, אציין שוב כי בפני הממשלה עומד אתגר הכורך שאלות של ניהול סיכונים ברמה הלאומית וצורך בהתוויית מסלול לכלכלה מאופסת פחמן, לצמיחה ירוקה ולמעבר לאנרגייה ירוקה מצד אחד - והיערכות מיטבית לסיכונים הנובעים משינויי האקלים לאדם, לתשתיות ולטבע מצד שני.

לפני סיכומי של דוח ביקורת זה נעשו שני מהלכים ממשלתיים מרכזיים בתחום האקלים: האחד, גיבוש הצעת חוק ממשלתית בנושא האקלים. הצעה זו, אם תאושר בנוסח שאישרה ועדת השרים לענייני חקיקה, יכולה לספק מענה מוגבל וחלקי לצורך בקידום הפעולות שהממשלה והמדינה נדרשות לבצע לשם שינוי התמונה המדאיגה העולה מדוח ביקורת זה. הפעולה השנייה - היערכות נציגי המדינה לוועידת האקלים העולמית. ממצאיו של דוח זה משקפים את הפערים בפעולתה של מדינת ישראל למול היעדים והמטרות שהוצבו במישור הבין-לאומי, ועל כן המלצותיו יכולות לשמש תוכנית עבודה לצמצום פערים אלו בראייה צופה פני עתיד.

על הממשלה וכלל הגופים המבוקרים לפעול לתיקון הליקויים ויישום ההמלצות המפורטים בדוח זה.

בשבת שמחת תורה, ביום 7.10.23, חוותה מדינת ישראל התקפת טרור משולבת בהיקף חסר תקדים. מאותו היום מצויה מדינת ישראל במלחמת "חרבות ברזל" אשר נזקיה מחייבים לתת מענה מיידי בטווח הקצר לטיפול באזרחים, בתשתיות ובמערכות השונות שנפגעו בצורה קשה. עם זאת, אין מנוס מכך שגם בימים שבהם נדרשים כלל המערכים המדינתיים להתמודד עם מצב חירום מורכב תבטיח הממשלה כי לא ייזנחו הטיפול והתקצוב הנדרשים להתמודדות עם משבר האקלים, ותובטח פעולה רצופה וממשית לקידום התוכניות ולמימוש היעדים שהיא אישרה בנושא לשנים הקרובות. משבר האקלים הוא משבר כרוני, מתמשך וארוך טווח שאינו נעצר עקב אירועים חיצוניים ופנימיים, שטומן בחובו, כמפורט בדוח ביקורת זה, סיכונים עתידיים חמורים למדינת ישראל בשורה של תחומים, וככזה הוא מצריך טיפול ממשלתי רציף וארוך טווח.

לסיום, ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה, בייחוד באגף י"ב לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון, על עבודתם המאומצת לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת בצורה יסודית, מקצועית והוגנת ולפרסומו של דוח ביקורת ברור, אפקטיבי ורלוונטי.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר ב' התשפ"ד, מרץ 2024