

CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

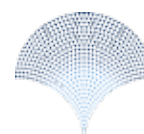
המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



דו"ח מעקב

גיבוש מדיניות ממשלתית להפחתת פליטות גזי חממה
על בסיס החלטת ממשלה מס' 542 להפחתת פליטות גזי
חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק מיום 20.9.2015

דצמבר 2016



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור" הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

גיבוש מדיניות ממשלתית להפחתת פליטות גזי חממה
על בסיס החלטת ממשלה מס' 542 להפחתת פליטות גזי
חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק מיום 20.9.2015

דצמבר 2016

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח

המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

הדו"ח נכתב ע"י ניצן ישמח, במסגרת קורס "מעורבות חברתית"

של ד"ר ניר מיכאלי במכללת סמינר הקיבוצים, תכנית המוניטור

ובהנחיית נועה רוזנפלד ואפרת בן־אברהם, מנהלות תחום ממשל

במרכז להעצמת האזרח.

הקדמה: מדיניות הממשלה בנושא הפחתת פליטות גזי חממה

בשנים האחרונות הוכרעה התפיסה בקרב הקהילייה המדעית בנוגע לקשר בין השפעת פעולות האדם לבין המשבר הסביבתי, תוך מתן דגש לתופעת התחממות כדור הארץ, המכונה "ההתחממות הגלובאלית". שינויים בשימושי קרקע ופליטה מוגברת של גזי חממה הם הגורמים העיקריים להתחממות הגלובאלית, כך הצהיר הפאנל הבין-ממשלתי לשינוי האקלים (IPCC), שהוא הארגון שמעריך ומתכלל את הידע המדעי בתחום. בשל המודעות הגוברת לתופעה, בשנת 1992 נחתמה לראשונה אמנת האו"ם בדבר שינויי האקלים העולמיים, במסגרת ועידת האקלים העולמית שהתקיימה בריו דה ז'נרו. ישראל הצטרפה לאמנה זו בשנת 1998. בהצטרפותה, החלה ישראל להיערך לשינויי האקלים.

באביב 2009 קיבלה הממשלה ה-32 החלטה שבעקבותיה הוקמה ועדת מנכ"לים בראשות המשרד להגנת הסביבה, אשר תבחן את משמעות שינויי האקלים וכן תעריך את יכולת המדינה להפחית את פליטות גזי החממה. באותה השנה נקבע יעד בתחום ייצור החשמל באמצעות אנרגיות ממקורות מתחדשים (להלן: "אנרגיה מתחדשת") לשנת 2014, לפיו 5% מכלל האנרגיה המיוצרת במשק תהא מתחדשת.

כמו כן, נערך דו"ח מפורט (להלן: "דו"ח מקינזי") אשר בוחן את הפוטנציאל של הפחתת פליטות גזי החממה על-ידי שימוש באמצעי הפחתה טכנולוגיים, תוך הערכת עלותם הכלכלית בהתאמה למשק הישראלי. הערכת הפוטנציאל התבצעה על-ידי השוואת תרחיש "עסקים כרגיל"¹ לעקומת ההפחתה הכוללת של פליטות גזי החממה בישראל, שהציגה את פוטנציאל הפחתת הפליטות במשק הישראלי באופן כולל. הדו"ח פורסם בנובמבר 2009². החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא בשנים שלאחר מכן נשענו במידה רבה על תוצאות ומסקנות דו"ח זה.

הדו"ח עורר ביקורות נוקבות מצד ארגוני סביבה, חברי כנסת ואחרים. עיקר השענות היו שהדו"ח אינו מעמיק דיו ולא מבוסס בחלקו. נטען שהצעותיו לא מספקות מענה אמיתי לבעיית הפליטות, שפתרונותיו אינם משרתים את כלל הציבור והסביבה אלא משקפים אינטרסים כלכליים ופוליטיים, וכן שחוסר מיקודו של הדו"ח בשינויים התנהגותיים וחברתיים כמחוללי שינויי מצביעים על מדיניות הממשלה.³

בשנת 2010 התקבלו החלטות ממשלה (1504, 2508) רבות שלבים אשר כוננו את גיבושה ופיתוחה של התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי החממה עד לשנת 2020. ההחלטות עסקו במינורי ועדת היגוי, זיהוי חסמים, פעולות אפשריות, גיבוש המלצות ולוחות זמנים. בהחלטת הממשלה (3484) שהתקבלה בשנת 2011 נקבעה מדיניות הממשלה בנוגע להפקת אנרגיה מתחדשת. למרות פעולות אלה, בשנת 2012 קוצצו 30 מיליון שקלים מתקציב החלטת ממשלה 2508, בעקבות קיצוץ מאסיבי בתקציב המדינה כתוצאה מדו"ח ועדת טרכטנברג. החלטת ממשלה נוספת באותה השנה (215) דחתה לשנת 2016 את המשך יישומה של התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי החממה. בשנת 2014 התקבלו החלטות נוספות (1806, 2117) שעוסקות בקידום הבנייה הירוקה בישראל ובדיון בנושא האנרגיות המתחדשות, בהתאמה. בקיץ 2015, במסגרת חוק ההסדרים, בוטלה לאלתר התכנית הלאומית משנת 2010 (החלטה 2508) והוטל על משרדי ממשלה שונים לבנות תכנית חלופית. ראוי לציין כי מעקב אחר החלטות ממשלה אלה שערך "המרכז להעצמת האזרח" במסגרת פרויקט המוניטור, בשיתוף ארגון "חיים וסביבה", העלה תמונת יישום חלקית ביותר של התכנית הלאומית, עד שבוטלה באופן רשמי. גם בחלקים שקודמו, היתה חריגה משמעותית מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטות. תחום

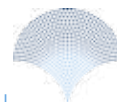
1 תרחיש "עסקים כרגיל" משקף את היקף פליטות גזי החממה הצפוי בישראל בשנת 2030, על פי המגמות הנוכחיות, הרגולציה והמדיניות המיושמת נכון לשנת 2009. התרחיש מבוסס על נתוני דו"ח מקנזי והוא מהווה נקודת ייחוס לתרחישי הפליטות שנבחנו בו. לפי הדו"ח, היקף הפליטות צפוי לגדול ב-100% בשנת 2030 ולעמוד על 142 מיליון טון פחמן דו-חמצני, בהשוואה ל-71 מיליון טון פחמן דו-חמצני שנפלטו ב-2009. הגידול הצפוי בפליטות הוא פועל יוצא מגידול האוכלוסייה.

2 דו"ח חברת מקינזי. (נובמבר 2009). **פוטנציאל הפחתת פליטות גזי חממה בישראל** – עקומת עלות הפחתת גזי חממה בישראל, עמ' 5.

3 הכנסת. (נובמבר 2009). **פרוטוקול מס' 97 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה**. עמ' 21-12.

4 המרכז הישראלי להעצמת האזרח וארגון חיים וסביבה. (מרץ 2016). **דו"ח מעקב: הפחתת פליטות גזי חממה ואנרגיות ממקורות מתחדשים**. בהוצאת המרכז להעצמת האזרח: תל אביב. עמ' 20-23.

[http://www.ceci.org.il/sites/citizens/UserContent/files/monitorreport/monitor%202508\(1\).pdf](http://www.ceci.org.il/sites/citizens/UserContent/files/monitorreport/monitor%202508(1).pdf)



הבנייה הירוקה, קודם באופן משביע רצון באופן יחסי אך במספר תחומים לא גובשו המלצות כנדרש, והמדינה לא עמדה ביעדים שהציבה לעצמה לגבי השימוש באנרגיות מתחדשות.

מדיניות הממשלה קיבלה ביקורות נוקבות בדו"ח בנק ישראל לשנת 2015: "ישראל מפגרת באימוץ השימוש באנרגיות המתחדשות, הן ביחס לתכניות שהממשלה והן ביחס לנורמות הבינלאומיות" (גאלו, מרגונינסקי ופורת 2015, עמ' 63). ייצור האנרגיה המתחדשת לשנת 2014 עמד רק על 1.5% מהחשמל, יעד רחוק מהיעד שהוצב בשנת 2009⁵.

5 גאלו ל', מרגונינסקי י' ופורת י' (דצמבר 2015). ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים – בנק ישראל חשיבת המחקר. עמ' 58-63.

רקע להחלטה: גיבוש מדיניות ממשלתית חדשה להפחתת פליטות גזי חממה ואנרגיות מתחדשות

החלטת ממשלה 542 התקבלה בממשלה ה־34 ביום 20.9.2015, ובמסגרתה הוחלט לגבש תכנית לאומית חלופית להפחתת פליטות גזי חממה. ההחלטה התקבלה עם הפנים לוועידת האקלים בפריז שהתקיימה בסוף שנת 2015. דו"ח זה עוסק בניטור ומעקב אחר יישום החלטת ממשלה זו.

ההחלטה התקבלה בעקבות ביטול התכנית הלאומית משנת 2010, ועל־מנת לעמוד ביעדים הבינלאומיים אליהם התחייבה מדינת ישראל, להציג תכנית ממשית ליישום הפחתת פליטות גזי החממה וכן מתוך הכרה בתועלת הכלכלית למשק, תוך שמירה על הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל. ההחלטה עוסקת בפיתוח תכנית מרכזית והצבת יעדים חדשים לצורך הפחתת פליטות גזי החממה עד שנת 2030, ויעול צריכת האנרגיה במשק תוך שילוב אנרגיות מתחדשות. יעד הפליטות הלאומי הינו פליטה של 8.8 טון לנפש לשנה של פחמן דו־חמצני לשנת 2025, ו־7.7 טון לנפש לשנת 2030.

סעיפים (1) ו־(2) של ההחלטה מציגים יעדי צמצום עד שנת 2030 בשני מגזרים בעלי טביעת פחמן גבוהה, ביחס לצריכת החשמל הצפויה לפי תרחיש "עסקים כרגיל". סעיף (3) עוסק בהטעמת אנרגיה מתחדשת בשתי מדרגות כחלק ממערך ייצור החשמל הכללי במשק:

1. צמצום **צריכת החשמל** בשיעור של 17% לפחות עד שנת 2030.

1. צמצום **הנסועה הפרטית** בשיעור של 20% עד שנת 2030.

1. ייצור חשמל **מאנרגיה מתחדשת** יהא כ־13% מסך ייצור החשמל במשק בשנת 2025, ו־17% בשנת 2030.

הסעיף היישומי של החלטה זו מטיל על שרי משרדי ממשלה שונים (תשתיות לאומיות, אנרגיה ומים; הגנת הסביבה; אוצר; כלכלה) לייצר תכנית אשר תבטא את יישום היעדים הנ"ל ולהגישה תוך 45 ימים לממשלה. בנוסף, מצוין בהחלטה כי לצורך מימוש התכניות שיוגשו, תקצה הממשלה תקציבים על סך 300 מלש"ח עד לשנת 2019, ו־500 מלש"ח ערבויות מדינה.

ייחודה של החלטה זו הוא מיקודה במגזרים בהם מעוניינת הממשלה לטפל באופן פרטני, לעומת החלטות קודמות שעסקו בתחומים רבים ומגוונים. בנוסף, החלטה זו הינה ההחלטה הראשונה מבין התכניות הלאומיות הקודמות שמתייחסת לנסועה הפרטית ולתחבורה כגורם מזהם ראשי המשפיע באופן ישיר על היקף הפליטות.

כחצי שנה ממועד קבלת ההחלטה, התכנסה ועדה פרלמנטרית בראשות ח"כ יעל כהן־פארן, אשר דנה ביישום החלטות ועידת פריז, ובראשן הפחתת גזי חממה באמצעים טכנולוגיים. בוועדה נכחו נציגי משרדי הממשלה השונים וכן נציגי ארגונים ירוקים. באפריל 2016, עברה החלטת ממשלה 1403, אשר פורטת את צעדי הממשלה על־מנת להוציא לפועל את התכנית שגובשה בהחלטה 542.

6 "קילומטר": צמצום נסועה פרטית משמעו צמצום מס' הקילומטרים שנעשה במגזר הפרטי.



פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

בהחלטת ממשלה זו נקבעו יעדים לאומיים עתידיים לכמות פליטות רצויה בהתפלגות לפי שנים ולפי מגזרי אנרגיה במשק. סעיפי ההחלטה היישומיים בוצעו כולם, **באיחור של חמישה חודשים ממועד המקורי**. מרכיבי ההחלטה יפורטו לפי חלוקה למשרדי הממשלה השונים.

1. הגשת תכנית לאומית מטעם משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

על המשרד היה לגבש ולהגיש תכנית כאמור תוך 45 ימים. חלקו של משרד האנרגיה בתכנית, הוא מציאת פתרונות עבור מקורות אנרגיה מתחדשת והתייעלות אנרגטית, תוך שמירה על הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל. אינטרס המשרד הוא למצוא מקורות אמינים, יעילים ואיכותיים לייצור חשמל תוך מזעור עלויות.

סטטוס:

סעיף זה יושם, אם כי בעיכוב רב מלוחות הזמנים.

במרץ לשנת 2016 מסר מינהל החשמל במשרד האנרגיה כי מרבית התכנית גובשה, אולם נותרו מספר מחלוקות מרכזיות לא פתורות, אשר הביאו לעיכוב הגשת תכנית וכפועל יוצא, לעיכוב ביישום ההחלטה. המחלוקות האמורות התגלעו בין רשות החשמל, חברת החשמל ומשרד האנרגיה, לבין המשרד להגנת הסביבה.

עיקר המחלוקת נסובה סביב תמהיל הדלקים המזהמים הסופי לשנת 2030. תמהיל הדלקים מייצג את יחס השימוש בסוגי הדלקים השונים לצורך ייצור החשמל במשק. להכרעת מחלוקת זו ישנן השלכות רבות בנוגע לאופן ההתייעלות האנרגטית. הצעת המשרד להגנת הסביבה להקטין את היקף השימוש בדלקים המזהמים נדחתה על ידי משרד האנרגיה שטען כי פתרונות האנרגיה המתחדשת המוצעים ומתווה הגז הנוכחי אינם מספקים מענה יציב דיו לייצור חשמל וכן שצעד זה עלול לפגוע בביטחון האנרגטי של ישראל. רשות החשמל טענה שזו צעד פזיז, שמשמעותו היא סגירה של אחת מתחנות הכוח שמונעות בדלק מזהם (פחם). לטענתה, הגדלת מכסות האנרגיה המתחדשת אינה מהווה חלופה ראויה ואמינה לתמהיל הדלקים הנוכחי אשר מסתמך על ייצור חשמל מדלק מזהם. כמו כן, להערכתה, האנרגיות המתחדשות לא תוכלנה לספק את כמות החשמל הנדרשת בשעות בהן הביקוש לחשמל עולה. החסם המרכזי המונע את הכרעת המחלוקת, לפי רשות החשמל, הינו חוסר במידע אודות החלופות הראויות לפחם, קשיי תפעול ועלויות גבוהות עבור הולכת החשמל שייווצר מהאנרגיות המתחדשות.

מלבד תמהיל הדלקים, תכנית משרד האנרגיה כוללת: פיתוח טכנולוגיות יעילות לאיבוד מופחת של אנרגיה, פעילויות להעלאת המודעות בנושא צמצום הפליטות אשר יופעלו במוסדות חינוך ובמגזר הציבורי, ביצוע סקרים במפעלי תעשייה והקמת ועדה שתעסוק בזיהוי וטיפול בחסמים של הקמת אנרגיות מתחדשות. כמו כן, גובש מתווה של מתקני אנרגיה מתחדשת (גגות סולאריים, הגברת שימוש בטכנולוגיית ביומסה) אשר יוקמו באמצעות מכרזים. עבור תכנון מדוקדק של מתווה זה דרושים מספר חודשים נוספים מעבר ללוחות הזמנים של החלטה 542.

מהחלטת ממשלה 1403 עולה כי המחלוקות סביב תמהיל הדלקים נפתרו. בהחלטה זו, משרד האנרגיה אחראי לביצוע פעולות שונות בנוגע לתכנית לאומית להתייעלות אנרגטית, צמצום צריכת החשמל, בחינת אמצעי הפחתה נוספים, עידודים ותמריצים שונים, הגעה להסכמות מול חברת החשמל לביטול הקמת תחנת הכוח באשקלון, ועוד. אמנם סעיפי החלטה רבים מצויים באחריותו של המשרד, אך הוא מחויב ליישםם תוך התייעצות עם המשרדים השונים והמשרד להגנת הסביבה בפרט.

2. הגשת תכנית לאומית מטעם המשרד להגנת הסביבה

על המשרד היה לגבש ולהגיש תכנית תוך 45 ימים. חלקו של המשרד להגנת הסביבה בתכנית היה לגבש ולאשר תכנית לצמצום פליטות גזי החממה, בין היתר בתכנון ואישור צמצום פליטות בקרב מבנים, שימושי קרקע, ניטור

שטחים ואוכלוסיות החי והצומח לצורך קידום האנרגיות המתחדשות. אינטרס המשרד הוא לאשר חלופות ופתרונות אנרגיה מתחדשת בזיקה לפתרונות יעילים, ברי קיימא אשר פוגעים בסביבה בהיקף קטן ככל הניתן.

סטטוס:

סעיף זה יושם, אם כי בעיכוב רב מלוחות הזמנים.

המשרד להגנת הסביבה רואה פוטנציאל גדול בהקטנת היקף השימוש בדלקים מזהמים כפתרון מהותי בהפחתת פליטות גזי החממה, ובפרט הקטנת השימוש בפחם. הפחם, הינו דלק מזהם המשמש כמקור אנרגיה ראשוני ליצירת חשמל. הקטנת השימוש בו תשפיע ישירות על היקף הפליטות, אך לא די בכך. על מנת להגיע ליעדי החלטה 542 הציע המשרד להגנת הסביבה לקדם ולהאיץ את ההקמה והשימוש של מתקני האנרגיה המתחדשת, במקביל להקטנת המאסיבית של השימוש בפחם. ללא הפחתה מאסיבית של השימוש בפחם, מעבר לשימוש מוגבר בגז טבעי ותגבור מתקני אנרגיה מתחדשת, לא ניתן יהיה לעמוד ביעדי החלטה.

לעומת עמדתו של משרד האנרגיה, אשר רואה את הקטנת השימוש בפחם כסכנה אנרגטית, המשרד להגנת הסביבה טוען שקידום מקורות אנרגיה מתחדשת, יעילה ושאינה מזהמת מהווה הפתרון לביטחון אנרגטי יציב, ותאפשר שרידות למערכת האנרגטית בישראל לאורך זמן. החסם המרכזי המונע את הכרעת המחלוקת בנושא תמהיל הדלקים הינו חוסר ההסכמה בין המשרדים. לדעת המשרד להגנת הסביבה, הסכמה כזו תתווה תכנית פעולה מקיפה לקידום היעדים להתייעלות אנרגטית.

תכנית המשרד להגנת הסביבה כוללת בין היתר הקמת מנגנון מעקב ובקרה שמטרתו תהיה דיווח וניטור של התקדמות יעדי הפחתת הפליטות, לטובת חובת הדיווח הבין-לאומית למזכירות אמנת האקלים של האו"ם.

מהחלטה ממשלה 1403 עולה כי המחלוקות סביב תמהיל הדלקים באו על סיומן. בהחלטה זו עיקר האחריות לפיתוח תכנית להפחתת פליטות והתייעלות אנרגטית מוטלת על משרד האנרגיה. המשרד להגנת הסביבה אחראי על גיבוש תכנית להפחתת פליטות בקרב מבנים חדשים וקיימים, הסרת חסמים, גיבוש תכנית מענקים ועוד. בנוסף, המשרד יהיה שותף בסעיפים רבים כמשרד מיעץ.

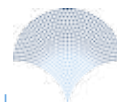
3. הגשת תכנית מטעם משרד האוצר

למשרד האוצר תפקיד חשוב בהחלטת ממשלה זו כיוון שהוא מעניק ערבויות, הלוואות וכספים לצורך ביצוע ויישום ההחלטה. כמו כן, אישורו מהותי על מנת להוציא לפועל את סעיפי החלטה. על המשרד היה לגבש ולהגיש תכנית כאמור תוך 45 ימים.

סטטוס:

סעיף זה יושם, אם כי בעיכוב רב מלוחות הזמנים.

בוועדה הפרלמנטרית שהתקיימה ב-30.03.2016, היה ביטוי לכך שמשרד האוצר אישר את התכניות של המשרדים השונים ותמך בהן, על אף שהמשרד רואה ביעדי הפחתה שנקבעו יעדים מאתגרים ושפתניים. לטענת המשרד, החסם במקרה זה הוא מימוני בעיקרו, ועל-כן המשרד הקצה משאבים כספיים רבים ליישום החלטה בדמות הלוואות מגובות בערבויות מדינה בסכומים גדולים. משרד האוצר תומך בהחלטת ממשלה זו ומעריך כי התייעלות אנרגטית טובה למשק ויש לקדמה. לפי עמדת המשרד, הסבת מתקני הפחם לגז אינה מהווה חלופה טובה מבחינת העלות הכלכלית, ונוצרות עלויות עודפות גדולות לחברת החשמל, לכן יש לתעדף את פתרון הסולקנים² או הפחתת השימוש בפחם.



מהחלטת ממשלה 1403 עולה כי המחלוקת בנוגע לתמהיל הדלקים באה על סיומה. בהחלטה זו, משרד האוצר קיבל אחריות בלעדית ליישום סעיפים רבים כגון הקמה והפעלת תכניות מענקים להשקעות התומכות בהתייעלות אנרגטית, הנהגת מדיניות מיסוי למוצרים חוסכי אנרגיה, הטבות מס ותמריצים לעסקים המקדמים טכנולוגיה מתחדשת, גיבוש תכניות לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית והפחתת הנסועה הפרטית, תיקון תכניות הפיתוח של חברת החשמל, ועוד. משרדים נוספים רבים כגון משרד הכלכלה, משרד התשתיות והאנרגיה ומשרד התחבורה, ישמשו כמשרדים יועצים.

4. הגשת תכנית מטעם משרד הכלכלה והתעשייה

על המשרד היה לגבש ולהגיש תכנית כאמור תוך 45 ימים (מיחידת מינהל סביבה ופיתוח בר-קיימא של משרד הכלכלה נמסר כי המשרד לא צריך היה להכין תכנית ולהגישה, אלא לעשות זאת במשולב עם משרדים אחרים).

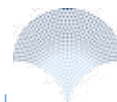
סטטוס:

סעיף זה יושם, אם כי בעיכוב רב מלוחות הזמנים.

נציגי המשרד לא נכחו בוועדת הפרלמנטרית מיום ה-30.03.2016. החלטת הממשלה 1403 מיום 10.04.2016 מעידה כי אכן הוגשה תכנית בסופו של התהליך. על המשרד הוטלה אחריות לביצוע שלושה סעיפים מהחלטת ממשלה 1403 בשיתוף עם משרדים נוספים, ובסעיפים אחרים הוא משמש כמשרד מייעץ.

טבלה מסכמת: סטטוס יישום החלטת הממשלה

יישום	סטטוס	החלט	
<input checked="" type="checkbox"/>	הוגשה תכנית (באיחור)	משרד האנרגיה יגיש לממשלה תכנית תוך 45 ימים אשר תצביע על צעדי הממשלה לצמצום צריכת החשמל, הנסועה הפרטית וייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות.	1
<input checked="" type="checkbox"/>	הוגשה תכנית (באיחור)	המשרד להגנת הסביבה יגיש לממשלה תכנית תוך 45 ימים אשר תצביע על צעדי הממשלה לצמצום צריכת החשמל והנסועה הפרטית וייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות.	2
<input checked="" type="checkbox"/>	הוגשה תכנית (באיחור)	משרד האוצר יגיש לממשלה תכנית תוך 45 ימים אשר תצביע על צעדי הממשלה לצמצום צריכת החשמל והנסועה הפרטית וייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות.	3
<input checked="" type="checkbox"/>	הוגשה תכנית (באיחור)	משרד הכלכלה יגיש לממשלה תכנית תוך 45 ימים אשר תצביע על צעדי הממשלה לצמצום צריכת החשמל והנסועה הפרטית וייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות.	4



ציוני דרך

שנת 1992	נחתמה אמנת האו"ם בדבר שינויי האקלים העולמיים, במסגרת ועידת האקלים העולמית שהתקיימה בריו דה ז'נרו.
שנת 1998	ישראל הצטרפה לאמנה
יוני 2009	הממשלה ה־32 קיבלה החלטה (החלטת ממשלה 474) שבעקבותיה הוקמה ועדת מנכ"לים בראשות המשרד להגנת הסביבה, לבחינת משמעות שינויי האקלים והערכת יכולת המדינה להפחית את פליטות גזי החממה. נקבע יעד בתחום ייצור החשמל באמצעות אנרגיות ממקורות מתחדשים לשנת 2014, לפיו 5% מכלל האנרגיה המיוצרת במשק תהא מתחדשת.
נובמבר 2009	נערך דו"ח מקינזי אשר בוחן את הפוטנציאל של הפחתת פליטות גזי החממה על-ידי שימוש באמצעי הפחתה טכנולוגיים, תוך הערכת עלותם הכלכלית בהתאמה למשק הישראלי
מרץ 2010	התקבלה החלטת ממשלה 1504 – גיבוש תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה. לפי ההחלטה, תוקם ועדה שתגבש המלצות להפחתת פליטות גזי חממה בישראל בשאיפה להביא להפחתה בשיעור של 20% מסך הפליטות הצפויות לפי "עסקים כרגיל".
נובמבר 2010	התקבלה החלטת ממשלה 2508 – גיבוש תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל. (החלטת המשך להחלטת ממשלה 1504)
יולי 2011	התקבלה החלטת ממשלה 3484 – ההחלטה הקובעת את מדיניות הממשלה בנוגע להפקת אנרגיה מתחדשת
שנת 2012	קוצצו 30 מליון שקלים מתקציב החלטת ממשלה 2508 התקבלה החלטת ממשלה 215 שדחתה לשנת 2016 את המשך יישומה של התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה.
יולי 2014	התקבלה החלטת ממשלה 1806 – קידום בנייה ירוקה בישראל.
אוקטובר 2014	התקבלה החלטת ממשלה 2117 – יישום יעדי הממשלה לייצור חשמל ממקורות אנרגיה מתחדשים.
קיץ 2015	במסגרת חוק ההסדרים, בוטלה לאלתר התכנית הלאומית משנת 2010 (החלטה 2508) והוטל על משרדי ממשלה שונים לבנות תכנית חלופית.
ספטמבר 2015	התקבלה החלטת ממשלה 542, שבה הוחלט לגבש תכנית לאומית חלופית להפחתת פליטות גזי חממה
נובמבר-דצמבר 2015	ועידת פריז (ועידת האומות המאוחדות לשינויי אקלים)
אפריל 2016	התקבלה החלטת ממשלה 1403, אשר פורסת את צעדי הממשלה על-מנת להוציא לפועל את התכנית שגובשה בהחלטת ממשלה 542.
14 בנובמבר 2016	התקבלה החלטת ממשלה 2041 שעניינה אשרור הסכם פריז בדבר התמודדות בינלאומית עם שינויי האקלים.

תובנות ומסקנות מדו"ח המעקב

דו"ח זה עוקב אחר החלטת ממשלה 542 שבמרכזה הכנת תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי החממה והטמעת אנרגיה מתחדשת במשק. ניסוח סעיפי החלטת ממשלה זו מעלה מספר תובנות מרכזיות על תהליכי היישום והתנהלות הממשלה. ריכוז התובנות נועד להציג נקודות ליבה שמייצגות הליכי התקדמות בראייה רחבה ולספק כלים לבחינת הליכי שינוי מרכזיים נוספים שמובילה הממשלה הנוכחית. ההחלטה האמורה אמנם יושמה באופן מלא אולם באיחור ניכר ביחס ללוח הזמנים שנקבע בגופה.

1. העדר מנגנון הכרעה מוסכם

מדו"ח המעקב עולה התמונה לפיה תחום החוצה משרדים רבים, ואינו משויך למשרד אחד, סופו להידחק מסדר היום, וההכרעות בו תידחנה שוב ושוב, במיוחד במידה וקיימות מחלוקות מהותיות. החסם המרכזי שבעטיו התעכב יישום ההחלטה, היה תקשורת בין־משרדית קלוקלת. נושא הפחתת הפליטות הינו נושא מורכב וגדול, הנוגע בתחומים שונים, חוצה משרדים רבים ויישומו מורכב ביותר. קידום התכנית חייב עבודה משותפת של משרדים רבים, בעלי אינטרסים מנוגדים לעיתים. הקושי המרכזי בקידום יישום ההחלטה נבע ממחלוקות של גורמים רבים בעלי עמדות שונות ולעיתים מנוגדות. במקרה זה, היו מחלוקות בין־משרדיות בנושא תמהיל הדלקים וחוסר במידע אודות חלופות לפחם. הקושי לקבל החלטה בנושא החוצה משרדים רבים דורש הקמת מנגנון הכרעה מוסכם שיוסדר במסגרת החלטת הממשלה, כדי לגשר על מחלוקות ולהתקדם עם ביצוע ההחלטה תחת סדר הזמנים הקבוע בה. בהחלטת ממשלה 1403 ניכר היה שהממשלה החליטה להתגבר על המהמורות הנ"ל (סעיפים 1-2) ויעדה משרד אחראי על כל סעיף בהחלטה החדשה. אמנם עליו להיוועץ במשרדים השונים כדי לקבל החלטה שקולה ונכונה, אך בסופו של תהליך יהיה משרד אחד אחראי שיקבל את ההחלטות וכריע.

2. העדר כתובת ממשלתית שאחראית על מימוש ההחלטה ומנגנוני יישום לא חזקים דיים

ההחלטה לא מכילה בתוכה מנגנון יישום אשר מבצע בקרה ומעקב. למעשה, לממשלה אין יכולת לעקוב אחר התקדמות יישום ההחלטה, ולא קיים גוף שבסמכותו לטפל ביישום או אי היישום של ההחלטה. ניכר כי אופן התנהלות זה משקף את מדיניות הממשלה כלפי נושא הפחתת הפליטות כנושא שאינו נמצא בראש מעיני הממשלה. כפי שמתבצע בהחלטות ממשלה אחרות שהממשלה רוצה ביקרון, יש להקים מנגנון יישום מוסדר (ייתכן אף חוץ־ממשלתי), על־מנת לפקח אחר ביצוע ההחלטה – רפורמה, מטה, רשות או כל דבר נוספת שנראית נכון למקבלי ההחלטות, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בנושא כה גדול ומורכב החוצה משרדים רבים. מומלץ שמנגנון בקרה זה יהא צוות קבוע ויציב אשר ילווה את יישום ההחלטה במשרדים השונים, ייפגש באופן קבוע ויגיש עזרה למשרדים השונים בגישור על מחלוקות שונות שמתעוררות.

3. משמעויות בינלאומיות

החלטת הממשלה 542 שהתקבלה לקראת 'ועידת פריז' בדצמבר 2015 יש השלכות בינלאומיות עתידיות, זאת מאחר שמצופה מכל ממשלה להגיש למזכירות אמנת האקלים של האו"ם, דו"ח ובו יפורטו ממצאים שיעידו על פעילותה של הממשלה בדבר הפחתת הפליטות וכן הוכחות להפחתה קיימת. הצטרפות ישראל לאמנה הבין־לאומית הינה מחייבת – מחויבות כלפי האו"ם, מחויבות כלפי מדינות העולם ומחויבות כלפי תושבי ישראל. בעתיד תצטרך ישראל לפרסם דו"חות ואם תמשיך הממשלה שלא לקדם את החלטותיה (כפי שמתרחש היום: אחוזי ייצור חשמל מאנרגיה ירוקה רחוקים מהיעדים שהוצבו), היא תיאלץ לספוג ביקורת בינלאומית ואף עלולה לסבול מחרמות והשלכות כלכליות כלליות כנגדה כתוצאה מדיווחים לא אמינים או אי עמידה ביעדים שלקחה על עצמה. על־כן, המדיניות הנוכחית בה החלטות מבוטלות או נדחות כלאחר יד, צריכה להשתנות, והממשלה צריכה לקדם נושאים חשובים אלה, להניח אותם בראש מעייניה, ליישמן תוך הגדרת יעדים ברורים מכל משרד אחראי, ולנהל מעקב מקיף אחר כל פעילות יישום ההחלטה כדי להפגין שקיפות והתנהלות ממשלתית תקינה לטובת היחסים הבינלאומיים ומחויבות כלפי תושביה. נראה כי אשרור הסכם פריז בנובמבר 2016 מעיד על צעידה בכיוון האמור.

