



Israel
Public Policy
Institute

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
TEL AVIV

נייר מדיניות | פברואר 2021

קידום מדיניות אקלים באמצעות חקיקה

נהגים מיטביים בחקיקת אקלים לאומית ארוכת טווח

מתיאס דווה וניק אוונס



מעבר לפחמן: עיצוב המעבר לכלכלה
דלת פחמן - פרספקטיבות מישראל
ומגרמניה

סדרת ניירות מדיניות מטעם המכון
הישראלי למדיניות ציבורית (IPPI)
וקרן היינריך בל תל אביב

In Cooperation with:



Embassy
of the Federal Republic of Germany
Tel Aviv

קידום מדיניות אקלים באמצעות חקיקה

נהגים מיטביים בחקיקת אקלים לאומית ארוכת טווח

מחברים

מתיאס דווה וניק אוונס

מובילי הפרויקט

עוז ארוך

קרן היינריך בל תל אביב
← oz.aruch@il.boell.org

פולינה גרייב

המכון הישראלי למדיניות ציבורית (IPPI)
← polina@ippi.org.il

אודות הפרויקט

נייר המדיניות הזה נכתב במסגרת הפרויקט "מַעְבֵּר לפחמן: עיצוב המעבר לכלכלה דלת פחמן – פרספקטיבות מישראל ומגרמניה" והוצג בסדנת מומחים ייעודית בדצמבר 2020.

הפרויקט כולל פרסום של סדרת ניתוחי מדיניות וקיום סדנאות מומחים, והוא נועד לקדם את הדיאלוג ואת חילופי הידע בין מומחים מישראל ומגרמניה בכל הנוגע למעבר לכלכלה דלת פחמן.

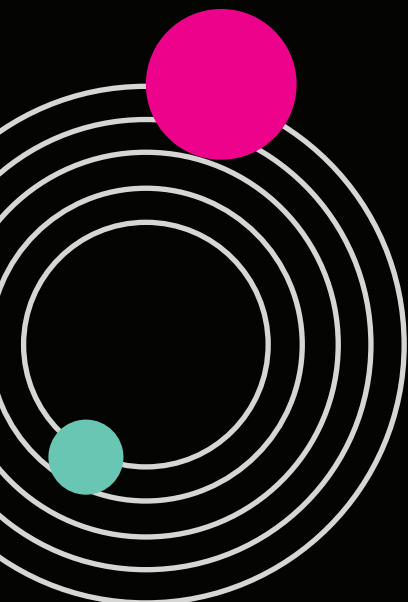
הפרויקט הוא פרי שיתוף פעולה של המכון הישראלי למדיניות ציבורית (IPPI) וקרן היינריך בל תל אביב. הפרויקט יצא לפועל הודות לתמיכתה הנדיבה של קרן האקלים של משרד החוץ הגרמני, המיוצגת על ידי שגרירות גרמניה בישראל.

נייר המדיניות הזה מבוסס על דו"ח שכותרתו: "Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management", אשר נכתב ביוזמת קרן האקלים האירופית (ECF) על ידי המכון האקולוגי בברלין (<https://europeanclimate.org/resources/climate-laws-recipes-to-help-governments-become-climate-neutral>). הדו"ח פורסם בפברואר 2020 במסגרת סדרת Net Zero 2050 של קרן האקלים (<https://europeanclimate.org/net-zero-2050>).

ברצוננו להודות למכון האקולוגי בברלין ולקרן האקלים האירופית (ECF) על המומחיות, התובנות ושיתוף הפעולה המצוין במסגרת הפרויקט.

נא לצטט באופן הבא:

דווה, מתיאס, ואוונס, ניק (2021). קידום מדיניות אקלים באמצעות חקיקה: נהגים מיטביים בחקיקת אקלים לאומית ארוכת טווח. סדרת ניירות מדיניות "מַעְבֵּר לפחמן: עיצוב המעבר לכלכלה דלת פחמן – פרספקטיבות מישראל ומגרמניה". המכון הישראלי למדיניות ציבורית וקרן היינריך בל תל אביב.





Israel
Public Policy
Institute

המכון הישראלי למדיניות ציבורית (IPPI)

המכון הישראלי למדיניות ציבורית (IPPI) הוא מוסד מחקר יישומי עצמאי הפועל בממשק שבין החברה, הטכנולוגיה והסביבה. באמצעות תוכניות מחקר ייחודיות ורשת בינלאומית של שחקנים מהמגזר הציבורי, האקדמיה, החברה האזרחית והתעשייה, המכון מקדם התחדשות רעיונית במרחב הציבורי במטרה לעצב, להנחות ולקדם את תהליכי השינוי של החברות שבהן אנו חיים אל עבר עתיד דמוקרטי ובר-קיימא.

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
TEL AVIV

קרן היינריך בל תל אביב

קרן היינריך בל היא מכון מחקר ופעולה עצמאי העוסק בראיית עולם ירוקה. באמצעות רשת בינלאומית, הכוללת 33 משרדים ברחבי העולם, הקרן משתפת פעולה עם למעלה מ-100 שותפים לעשייה ביותר מ-60 מדינות. עבודת הקרן בישראל מתמקדת בקידום פרויקטים המחזקים את עקרונות הקיימות, הדמוקרטיה והשוויון המגדרי, וכן בחילופי ידע בין מומחים ומוסדות העוסקים במדיניות ציבורית בישראל ובגרמניה.

ישראל גרמני
DIALOG

תוכנית דיאלוג ישראל-גרמניה של קרן היינריך בל

תוכנית הדיאלוג ישראל-גרמניה של קרן היינריך בל נוסדה במטרה לקדם שיתוף פעולה וחילופי ידע בין מומחי מדיניות מגרמניה ומישראל כדי לייצר תובנות מעשיות לקידום ערכים דמוקרטיים ופיתוח בר-קיימא. התוכנית מאגדת מגוון פרויקטים ופעילויות המספקים מרחב ייחודי עבור חוקרים ואנשי מקצוע מהמגזר הציבורי, האקדמיה, עולם ההיי-טק והחברה האזרחית, שבו הם יכולים להיפגש, לדון ולגבש פתרונות חדשניים לאתגרים החברתיים המשותפים לשתי המדינות.



תוכן העניינים

5	תקציר מנהלים	
6	מבוא: ניהול המעבר לכלכלה דלת פחמן	01
9	ארגז הכלים: מרכיבים מרכזיים בחוקי האקלים ונהגים מיטביים	02
10	יעדים: הגדרת הכיוון	2.1
11	תכנון ומדיניות לפעולה קונקרטית	2.2
11	ניטור התקדמות	2.3
11	הסדרים מוסדיים: התמקצעות של מסגרות ממשלתיות	2.4
12	ייעוץ מדעי עצמאי	2.5
12	מעורבות בעלי עניין	2.6
13	ההקשר הרחב: ההכרח שבתמיכה פוליטית	03
13	מסקנות	04
14	הערות	

תקציר מנהלים

נייר זה מציג סקירה של יותר מ-20 דוגמאות של נהגים מיטביים שנלקחו מתוך עשרה חוקי אקלים במדינות ה-OECD (המשתייכות כולן גם לאיחוד האירופי), שיש בהם תכנון ארוך טווח (עד אמצע המאה). הממצאים המוצגים בנייר זה עשויים לסייע לממשלות הנמצאות בתהליך של עיצוב (או עיצוב מחדש) של מדיניות האקלים שלהן, במיוחד אם הן שוקלות ניסוח טיוטה של מסגרת חקיקתית ייעודית, או נמצאות כבר בתהליך כזה.

המסרים העיקריים של נייר זה הם כדלקמן:

← משבר האקלים דורש תגובה ממשלתית יעילה. עם זאת, רוב הממשלות אינן ערוכות להתמודד עימו כראוי.

← טיפול מקצועי ויעיל במשבר האקלים מחייב חלוקת אחריות וקביעת נהלים ברורים; לכן מדיניות האקלים זקוקה למסגרת חקיקתית-לאומית ייעודית ומתפקדת.

← כינון מדיניות אקלים לאומית במסגרת חוק ייעודי מחזק את המדיניות ומשדר מאמץ כן. אגב כך, הפעולה הממשלתית נעשית יעילה ומקצועית יותר.

← לכמעט שני שלישים ממדינות ה-OECD כבר יש מסגרת חקיקתית-לאומית לטיפול בנושא משבר האקלים, או שהן דנות בהקמתה; כל מדינה אחרת השוקלת אימוץ של חוק אקלים כזה תימצא בחברה טובה.

← רוב חוקי האקלים שנבחנו כוללים קבוצה של מרכיבי ליבה: יעדים, תכנון ומדיניות, ניטור התקדמות, אחריות מוסדית, ייעוץ חיצוני ומעורבות ציבורית. חוקי אקלים שמחסירים את המרכיבים הללו מוגבלים מבחינת היכולת שלהם לסייע לממשלות לקדם מדיניות אקלים באופן יעיל ומקצועי.

← בחוקים הקיימים יש דרכי פעולה טובות רבות. אלו עשויות לשמש משאב והשראה למדינות אחרות, ואפשר להתאימן להקשר הלאומי בכל מדינה ומדינה.

← תמיכה פוליטית היא תנאי בסיסי בחקיקת אקלים ובהפיכת החוקים לעמידים בפני שינויים בממשלה ובפני התפתחויות פוליטיות וכלכליות אחרות. אפשר להשיג תמיכה כזאת בתהליך פיתוח החוק וביישומו על ידי עירוב מערך נרחב של שחקנים פוליטיים ושל בעלי עניין. חוק אקלים לאומי עשוי להיות הן התוצאה הן האמצעי ליצירת קונצנזוס לאומי ולשימורו בכל הנוגע לניהול משבר האקלים.

← מעורבות הציבור אינה מופיעה במפורש בכמה מהחוקים שנבחנו, אף כי תמיכה ציבורית היא מרכיב הכרחי בשינוי חברתי-כלכלי מוצלח. מדינות אחדות מתנסות בתהליכי שיתוף נרחבים יותר, כגון אסיפות אזרחים, כדי לערב את הציבור באופן משמעותי ובלתי אמצעי בעיצוב מדיניות האקלים הלאומית.

1. מבוא: ניהול המעבר לכלכלה דלת פחמן

נהגים אלו עשויים לשמש השראה עבור מחוקקים ובעלי עניין במדינות אחרות השוקלות לאמץ חוק אקלים לאומי.

העלייה הניכרת במספר חוקי האקלים במדינות ה-OECD (כגון גרמניה, הונגריה, הולנד, נורווגיה, שוודיה, קולומביה) חלה בעיקר בעקבות אימוץ הסכם פריז בשנת 2015 (אמנת האקלים), ורוב החוקים האלה כוללים יעדים ארוכי טווח לצמצום פליטת גזי חממה. בסך הכול לכמעט שני שלישים ממדינות ה-OECD יש כבר חוקי אקלים, או שהן שוקלות לאמץ חוקים כאלה (ראו טבלה 1).

בשל רמת המורכבות הגבוהה של המתווים שהוכחו כיעילים להתמודדות עם משבר האקלים, ממשלות המעוניינות לקדם מדיניות אקלים אפקטיבית זקוקות למסגרת פעולה יציבה שתאפשר להן לרתום את כלל השחקנים הרלוונטיים במשק באופן מסודר, לתאם ביניהם, ולספק להם הנחיות ברורות לתכנון מבוסס סקטורים ארוך-טווח.

התוויית מסלול לקראת אפס פליטות פחמן עד אמצע המאה היא משימה בבירה עבור כלכלות העולם, ואתגר ניהולי חסר תקדים עבור הממשלות. כדי לבלום את משבר האקלים ולחתוך את פליטת גזי החממה (GHG) נדרשים שינויי מדיניות דחופים בטווח הקצר, אך אלו מוכרחים להיות מעוצבים ומיושמים מתוך מחשבה על הטווח הארוך. בשל רמת המורכבות הגבוהה של המתווים שהוכחו כיעילים להתמודדות עם משבר האקלים, ממשלות המעוניינות לקדם מדיניות אקלים אפקטיבית זקוקות למסגרת פעולה יציבה שתאפשר להן לרתום את כלל השחקנים הרלוונטיים במשק באופן מסודר, לתאם ביניהם, ולספק להם הנחיות ברורות לתכנון מבוסס סקטורים ארוך-טווח. חוקי האקלים משרתים את כל הצרכים האלה, ומציידים את קובעי המדיניות ב"ארגז כלים" להגברת הפונקציונליות, האחריות ואריכות הימים של מדיניות אקלים.

אף שחוקי האקלים מגוונים – כשם שהקשרם הלאומי מגוון – לרבים מהם משותפת קבוצה של שישה מרכיבי ליבה:

1. יעדים להפחתת פליטת גזי חממה;

2. תהליכים לתכנון אסטרטגי ארוך טווח ו/או קביעת מדיניות קצרת טווח;

3. ניטור התקדמות;

4. הסדרים מוסדיים;

5. ערוצים לשיתוף הציבור;

6. גופי ייעוץ מדעיים.

נייר מדיניות זה סוקר סקירה השוואתית את חוקי האקלים בעשר מדינות אירופיות – דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, הונגריה, אירלנד, הולנד, ספרד, שוודיה ובריטניה – ומשתמש במרכיבים המשותפים שהוזכרו לעיל כדי לנתחם.¹ בעזרת דוגמאות נבחרות מעשר המדינות האלה הנייר מאתר דרכי פעולה מומלצות לכל מרכיב ליבה.²

טבלה 1.

חוקי אקלים במדינות ה-OECD (עדכני לנובמבר 2020)³

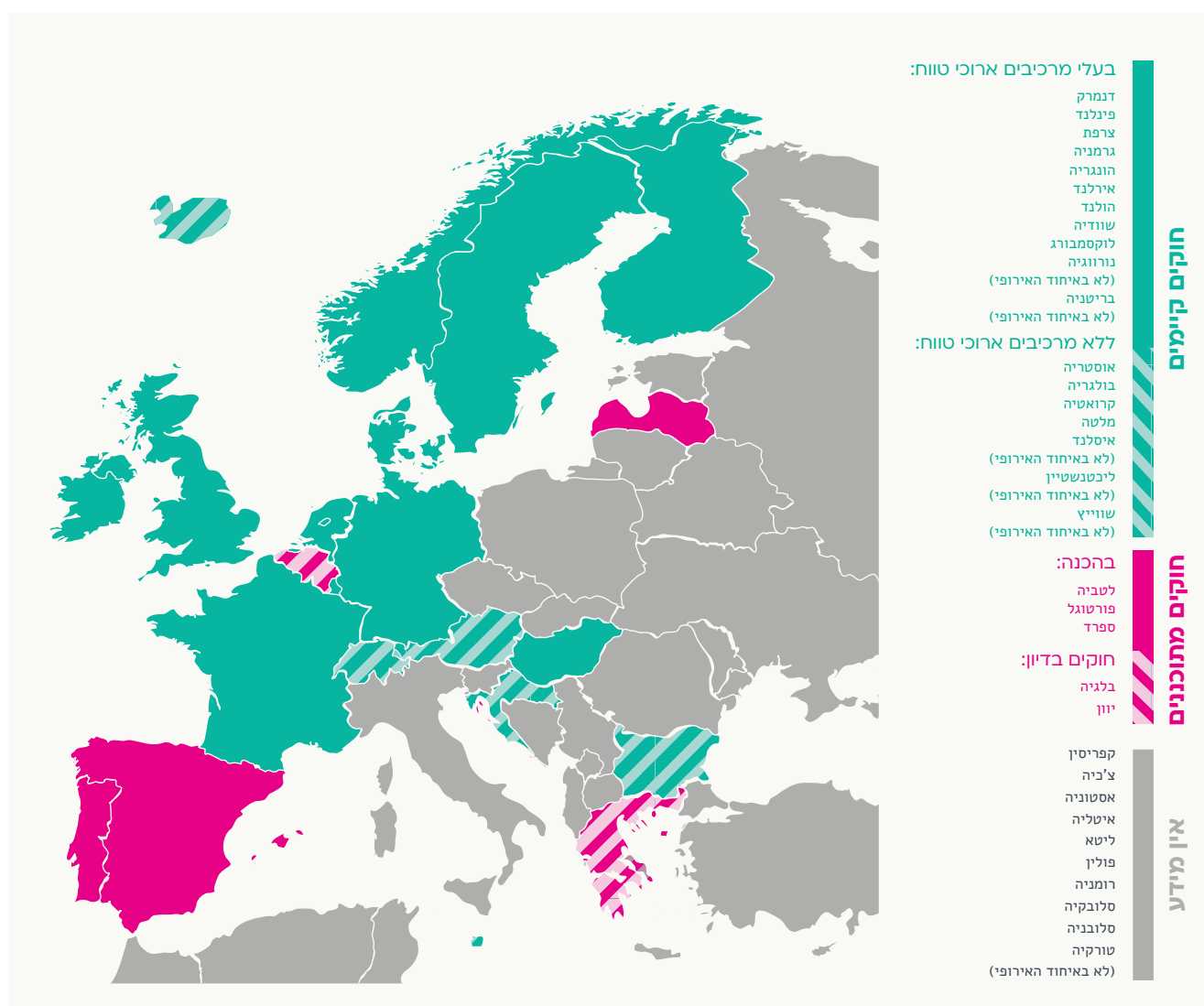
קיים חוק אקלים	חוק בהכנה	חוק בדיון	ללא חוק
אסיה			
יפן קוריאה	ישראל		טורקיה
אירופה			
אוסטריה	לטביה	בלגיה	צ'כיה
דנמרק	פורטוגל	יוון	אסטוניה
פינלנד	ספרד		איטליה
צרפת			ליטא
גרמניה			פולין
הונגריה			סלובקיה
איסלנד			סלובניה
אירלנד			
הולנד			
נורווגיה			
שוודיה			
שווייץ			
בריטניה			
לוקסמבורג			
אמריקה הצפונית			
מקסיקו			קנדה
בתוך ארצות הברית: קליפורניה			ארצות הברית
אוקיאניה			
ניו זילנד			אוסטרליה
בתוך אוסטרליה: ויקטוריה וניו סאות' ויילס			
אמריקה הדרומית			
קולומביה	צ'ילה		

כדי לקדם מדיניות יעילה ובעלת פוטנציאל לשינוי מהותי בכל מגזרי המשק, מן ההכרח להתחייב לטווח ארוך.

תרשים 1 מציג סקירה גאוגרפית של חוקי האקלים באירופה, ומבחין בין חוקים קיימים לבין חוקים מתוכננים, ובין חוקים הנוגעים לטווח הארוך (כלומר מגדירים יעדים להפחתת גזי חממה עד 2050), לבין חוקים המתמקדים בטווח המיידי או הבינוני (עד 2030).

תרשים 1.

סקירה גאוגרפית של חוקי האקלים באירופה⁴



(mitigation), כגון המיסוי על פליטות פחמן בשווייץ.⁵ ובכל זאת, כדי לקדם מדיניות יעילה ובעלת פוטנציאל לשינוי מהותי בכל מגזרי המשק, מן ההכרח להתחייב לטווח ארוך. לפיכך, נייר מדיניות זה מתמקד בקבוצת המדינות שבחוקיהן יש מרכיבים ארוכי טווח. כל מדינה המחוקקת חוקים מרחיקי ראות שכאלה, תימצא בחברה טובה.

ההבחנה בין חוקי מסגרת הכוללים מרכיבים ארוכי טווח או חוקים הצופים אל העתיד, לבין חוקים שאינם כאלה, היא ההבחנה המכריעה. קומץ חוקי אקלים שפותחו לפני הסכם פריז, למשל באיסלנד, בליכטנשטיין ובשווייץ, כוללים יעדים קצרי טווח ועל כן הם מכוונים לשינוי מצטבר, או משמשים לביסוס מגוון של כלי מדיניות (ולא רק יעדים), בעיקר כלים להפחתת פליטות גזי חממה

2. ארגז הכלים: מרכיבים מרכזיים בחוקי אקלים ונהגים מיטביים

כאמור, למרות הבדלים גדולים בהיקף ובתוכן, כל חוקי האקלים הקיימים מתבססים על מרכיבים או מאפיינים מרכזיים זהים. אפשר לראות במרכיבים האלה תשובות לשאלות יסוד בדבר מטרת-העל של מדיניות האקלים הלאומית:

← **מה אנחנו רוצים להשיג?** רוב חוקי האקלים מציינים יעדים איכותניים או כמותניים להגנה על האקלים לטווח הקצר או הארוך, או לשניהם. היעדים האלה מעוגנים בחוק – על פי רוב מוגדרות בהם מטרות להפחתת פליטת גזי חממה – לא רק כדי לספק כיוון ברור, אלא גם כדי לשמש אמת מידה למדידת הצלחה.

← **כיצד נשיג זאת?** לאחר שהוגדר יעד פליטה לאומי מתחילה העבודה. ברוב המקרים חוקי האקלים אינם קובעים כלי מדיניות פרטניים, אלא מחייבים את הממשלה לפתח מחזורים קבועים של תכנון וקביעת מדיניות ולהתחייב לעמוד בהם. כלים אלו יכולים לכלול אסטרטגיות כלכליות או מגזריות ארוכות טווח (למשל, לשנת 2050), וכן תוכניות לטווח קצר או בינוני, ובהן שורת צעדי מדיניות (למשל, לשנת 2030).

← **האם אנחנו מתקדמים?** מסגרות רבות משלבות מערכת לאומית-ייעודית לניטור ההתקדמות ולדיווח עליה, כדי לעקוב מעקב רציף אחר השפעת המדיניות על אימות התחזיות הנוגעות לפליטת גזי חממה (בדרך כלל על בסיס שנתי). לעיתים קרובות הדו"ח המתקבל מוגש לבית הנבחרים וזמין לציבור, והוא עשוי לעורר פעולה נוספת אם האמצעים הקיימים אינם מספיקים להשגת היעדים לטווח הקצר או הארוך.

← **מי עושה מה?** מרכיב מרכזי בנקודה זו הוא ההסדרים המוסדיים, כלומר כיצד מוקצים התפקידים והמטלות בממשלה: אם לסוכנות או למשרד אחד יש תפקיד ראשי, כיצד מואצלת האחריות למוסדות הכפופים להם, וכיצד לוודא שהגופים האחראים עומדים במחויבויות שלהם.

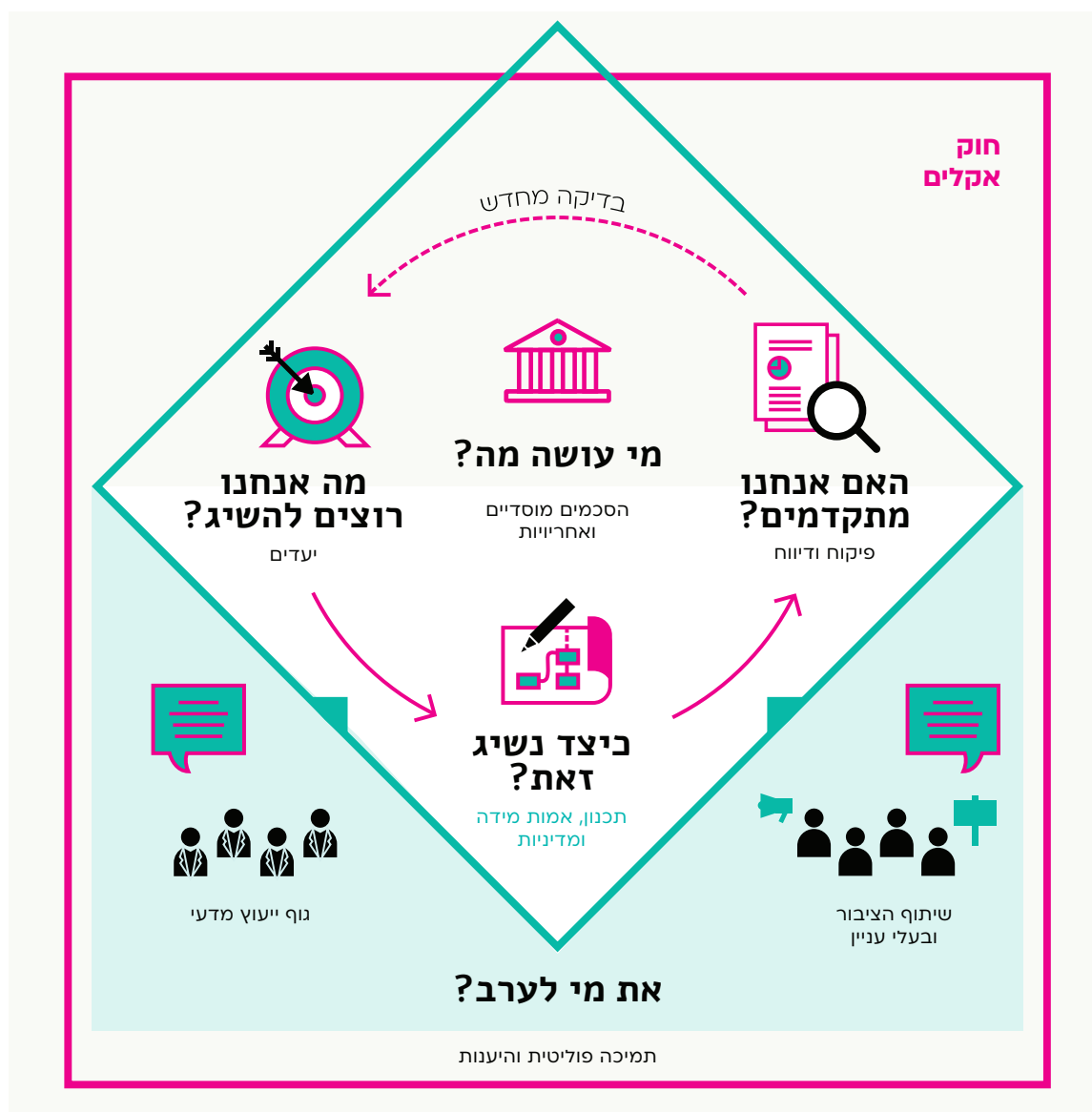
← **את מי לערב?** חוקי האקלים יוצרים שקיפות על ידי תכנון דרכים ייעודיות לשיתוף הציבור ובעלי העניין. יתרה מזו, במאמץ לחזק את האחריות הממשלתית ולהבטיח קביעת מדיניות מבוססת ראיות, חוקי אקלים דורשים ייעוץ מדעי ומשוב באמצעות הקמת מועצות מומחים עצמאיות.

כאמור, למרות הבדלים גדולים בהיקף ובתוכן, כל חוקי האקלים הקיימים מתבססים על מרכיבים או מאפיינים מרכזיים זהים.

שילוב של ששת המרכיבים המרכזיים של חוקי האקלים – יעדים, מדיניות ותכנון, ניטור התקדמות, הסדרים מוסדיים, שיתוף הציבור ובעלי עניין וייעוץ מדעי – הוא המנוע של מדיניות אקלים יעילה.

תרשים 2.

מרכיבים מרכזיים של חוקי אקלים ויחסי הגומלין ביניהם⁶



2.1. יעדים: הגדרת הכיוון

יעדי הגנת האקלים שבעשרת החוקים שנבחנו מגוונים, אך בכל המקרים הם משמשים אמות מידה להתקדמות ולמדידתה. יכולתם של היעדים להפחתת פליטת גזי חממה להניע שינוי מהותי ומדיניות יעילה תלויה במידה רבה באופיים: אם הם כמותניים או איכותניים, ציר הזמן, והגישה שבה הם נוקטים (שנה מסוימת או תקצוב תקופתי). יתר על כן, שילוב יעדי ביניים ומנגנון ייעודי לסקירה ולהתאמה של יעדים, וגם קביעת יעדים מגזריים נוספים לצד הפחתת גזי חממה, עשויים לשפר עוד יותר את מטרות-העל של מדיניות האקלים.

נהגים מיטביים: יעדים

- ← תקציבי פליטות מתעדכנים שנקבעו מראש (צרפת, בריטניה; הוצע באירלנד)
- ← תקציבי פליטות מבוססי סקטור (גרמניה)
- ← בדיקה מחדש של היעד (גרמניה, פינלנד, צרפת, ספרד, בריטניה)
- ← אי-נסיה לאחור (גרמניה, ספרד)

2.2. תכנון ומדיניות לפעולה קונקרטית

התכנון האסטרטגי מבוסס על סעיף 4.19 של הסכם פריז, שלפיו נדרש מהצדדים להכין ולהגיש "אסטרטגיות פיתוח פליטת גזי חממה נמוכה" לטווח ארוך. כפי שהוזכר לעיל, תכנון זה קובע גם את המחזור הקבוע של הגשת תוכניות הפעולה הלאומיות (NDC) העשויות לכלול גם יעדים וגם צעדים ספציפיים.

נהגים מיטביים: תכנון ומדיניות

- ← טווח ארוך מבשר טווח קצר: היררכיה ברורה של אסטרטגיות בפינלנד
- ← תהליכים קבועים: תוכניות מדיניות מפורטות אחת ל-4-5 שנים (האיחוד האירופי, פינלנד, גרמניה, אירלנד, הולנד, שוודיה, בריטניה)
- ← מחזור שנתי עבור עדכוני מדיניות בדנמרק (ואולי גם באירלנד)
- ← הטמעה של היעדים (mainstreaming) והיערכות תקציבית (דנמרק, צרפת, ספרד, שוודיה)

2.3. ניטור התקדמות

פיקוח ודיווח על התקדמות הם מרכיבים מכריעים בעיצוב מדיניות אקלים יעילה. כך, ההתחייבויות הקיימות של האיחוד האירופי והאו"ם מחייבות מעקב מפורט אחר מלאי פליטות גזי החממה, והמדינות החברות באיחוד האירופי מחויבות לדווח פעם בשנתיים על השפעות המדיניות הצפויות. אומנם ההתחייבויות הבינלאומיות מבטיחות מידה מסוימת של פיקוח, אולם השאלות המרכזיות בהקשר הלאומי הן: האם הנתונים שנאספו משמשים למעקב אחר יכולותיה (ואף יעילותה) של הפעולה המקומית? מי אחראי לדיווח, ובאיזו תדירות? האם מערכת הניטור משפרת את השקיפות? באיזו מידה מבשר הפיקוח על ההתקדמות קביעת מדיניות עתידית?

נהגים מיטביים: מעקב אחר התקדמות

- ← פיקוח מותאם לכל מגזר (אירלנד)
- ← דו"ח שהוגש לבית הנבחרים (דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, ספרד, שוודיה, בריטניה)
- ← מזנק לפעולה (דנמרק, פינלנד, גרמניה, הולנד)

פיקוח ודיווח על התקדמות הם מרכיבים מכריעים בעיצוב מדיניות אקלים יעילה. כך, ההתחייבויות הקיימות של האיחוד האירופי והאו"ם מחייבות מעקב מפורט אחר מלאי פליטות גזי החממה, והמדינות החברות באיחוד האירופי מחויבות לדווח פעם בשנתיים על השפעות המדיניות הצפויות.

2.4. הסדרים מוסדיים: התמקצעות של מסגרות ממשלתיות

מאפיין עיקרי בחוקי אקלים הוא התוויית מסגרת לארגון ממשלתי עבור פעולה למען האקלים. התמחות וקביעת תפקידים ייעודיים מובילות להתמקצעות של מבני ממשל, ובאמצעותם מוסדות ממשלתיים שונים מקדמים היבטים אחרים של הפחתת פליטה, או ממלאים פונקציית פיקוח חיונית. ובכל זאת, עשרת חוקי האקלים שנבחנו שונים זה מזה במידה רבה באופן הקצאת האחריות בין המשרדים הרלוונטיים ובאופן הבניית הפעולות של כל הגורמים הרלוונטיים. כמה מחוקי האקלים קובעים רק במעורפל מי אחראי לעיצוב וליישום מדיניות האקלים. במדינות מסוימות החוקים מפורשים יותר, ומטילים אחריות רשמית למדיניות האקלים על משרד ראשי או על מחלקה מסוימת. במקרים אחדים פעולות קצרות טווח ותכנון אסטרטגי ארוך טווח מחולקים בין שני משרדים, ובסיוע החוקים הם מאצילים משימות פיקוח או איסוף מידע לסוכנויות ממשלתיות שוליות אך רלוונטיות. בשלושה מקרים, שהם דוגמאות טובות לנהגים מיטביים, החוקים לא רק מאצילים סמכויות

שבמקרים מסוימים הן נקראות לעורר דיון ציבורי סביב פעולות מקומיות בנוגע לאקלים (דנמרק ושוודיה, ובריטניה במידה פחותה יותר).

נהגים מיטביים: ייעוץ מדעי עצמאי

← משוב מדיניות קונקרטי (בריטניה)

← מנדט הביקורת (Watchdog) (דנמרק, צרפת, אירלנד, הולנד, ספרד, שוודיה, בריטניה)

← הממשלה נדרשת על פי חוק לשקול את המלצות הגוף המייעץ (דנמרק, צרפת, בריטניה)

2.6. מעורבות בעלי עניין

מדינות החברות באמנת ארהוס⁷ (ובהן כל מדינות האיחוד האירופי) מחויבות לתקנים מינימליים בכל הנוגע לשקיפות (גישה למידע ולמסמכים) ולהתייעצות. על פי תקנים אלו, במדינות רבות נערכים תהליכים של התייעצות עם בעלי העניין ועם הציבור בדבר הצעות חקיקה הקשורות למדיניות האקלים. כמה מהמדינות הקימו גופים ייעודיים להתייעצות עם בעלי עניין, במיוחד בנושא מדיניות אקלים. אף על פי כן, בהתחשב בחשיבות התמיכה הציבורית במדיניות אקלים מחוללת שינויי, למרבה הפלא, בחוקי האקלים שנותחו יש פרטים מעטים למדי בעניין האופן שבו אמורה להתקיים ההנגשה הציבורית והמעורבות של בעלי עניין. בתחום הזה יש מקום לשיפור רב ברוב החוקים.

נהגים מיטביים: שיתוף הציבור ובעלי עניין

← סעיף ייעודי בחוק בנושא שיתוף הציבור, גישה מקיפה (ספרד)

← פורום ייעודי להתייעצות עם בעלי עניין שהוקם על פי חוק (דנמרק)

← אסיפות אזרחים מאורגנות [מחוץ לחוק האקלים] (אירלנד, צרפת, בריטניה)

למשרדים ולמוסדות ספציפיים, אלא גם מסדירים דרגה מסוימת של שיתוף פעולה ביניהם. יתרה מזו, בעשרת חוקי האקלים שנבחנו יש לרשות המחוקקת תפקידים שונים; רק ארבעה מהם מתווים תפקיד פעיל יותר לבית הנבחרים. רוב החוקים רואים בבית הנבחרים שחקן פסיבי, שרק "מקבל" תוכניות ודיווחי אקלים, לעיתים רק למטרות דיון. בארבע מדינות עשויים חוקי האקלים לכלול בקשות פרלמנטריות לניתוח מצד גוף הייעוץ המדעי העצמאי, אישור פרלמנטרי לתקציבי פליטה עתידיים, ואחריות לקביעת יעדים ארוכי טווח בתחום האקלים, או מעורבות בכך, והקצאת התקציב לשם כך.

נהגים מיטביים: הסדרים מוסדיים

← תיאום מגזרי (פינלנד, אירלנד, גרמניה)

← תפקיד פעיל של בית הנבחרים (צרפת, גרמניה, שוודיה, בריטניה; בעתיד: אירלנד)

2.5. ייעוץ מדעי עצמאי

תשעה מתוך עשרת חוקי האקלים שנותחו כוננו גוף ייעוץ עצמאי כלשהו שתפקידו לספק חוות דעת מדעית בעניין מדיניות האקלים (יוצאת מן הכלל בהקשר הזה היא הונגריה). אי אפשר להפריז בחשיבותן של מועצות מומחים כאלה, מאחר שלעיתים קרובות הן משפרות את הבסיס המדעי ואת האחריות של קביעת מדיניות האקלים – הן מספקות המלצות מבוססות ראיות לקובעי המדיניות ומנטרות את פעולות הממשלות (או את אוזלת היד הממשלתית) בנוגע לאקלים.

תשעה מתוך עשרת חוקי האקלים שנותחו כוננו גוף ייעוץ עצמאי כלשהו שתפקידו לספק חוות דעת מדעית בעניין מדיניות האקלים.

בכל הגופים העצמאיים שהוקמו חברים נציגי הקהילה המדעית והמחקרית הפעילים בתחומים הרלוונטיים למדיניות האקלים, כגון מדעי האקלים, כלכלה, מדעי ההתנהגות ואחרים. משום כך, מועצות אלו אינן מעודדות מעורבות של בעלי עניין, אף

3. ההקשר הרחב: ההכרח שבתמיכה פוליטית

הטיעונים בעד כינון מדיניות אקלים ממשלתית איתנה באמצעות חקיקה הם טיעונים חזקים. עיגון מדיניות אקלים שאפתנית באמצעים חקיקתיים מקשה על נסיגה מהיעדים כתוצאה מלחצים פוליטיים, שכן בהשוואה לאמצעים אחרים, חוקים קשה יותר לבטל (ראו, למשל, את הרפורמה בשירותי הבריאות בארצות הברית ואת הניסיון הכושל לבטל את חוק הגנת החולה וטיפול בר השגה בתקופת ממשל טראמפ). עם זאת, חוקים יכולים – ואף חייבים, להשתנות לעיתים קרובות, ואם אנו מאמינים שחילופי ממשל הם ביטוי דמוקרטי לשינוי ברצון הבוחרים – לממשלות חדשות יש מנדט לערוך שינויים רלוונטיים.

כמה מהמרכיבים האלה חיוניים ומופיעים בכל החוקים, כגון יעדים כמותניים, תהליכי תכנון מדיניות קבועים והקמתן של מועצות ייעוץ עצמאיות לפיקוח ולדיווח על פעולות ממשלתיות.

אולם בכל חוק יש מקום לשיפור. שום דוגמה מהדוגמאות לשימוש בגישה התקציבית לא קבעה, למעשה, יעד סופי עד שנת 2050. יתרה מזו, התיאום הבין-ממשלתי מפורט הרבה פחות מהצפוי בהתחשב בחשיבות חלוקת תחומי האחריות ובהעלאת רמת הדחיפות של מדיניות האקלים בתוך הממשלה.

למרבה הצער, לא כל חוק אקלים לאומי יכול להתניע תהליכים טובים יותר שאחריות רבה יותר בצידם. חוק האקלים ההונגרי, למשל, ריק למדי מתוכן ומנהלים, ואין בו דוגמה לנוהג מיטבי, למעט קביעת יעד ל-2050. בהשוואה לחוקים אחרים שנותחו, הוא דוגמה לחוק אקלים נומינלי גרוע שאין בכוחו לסייע לאתגר הממשלתי, מאחר שהוא מחוסר תוכן ואינו מספק מסגרת מנחה.

בעת כתיבת שורות אלו נמשך המשא ומתן על כינונו של חוק אקלים ייעודי לאיחוד האירופי כולו, חוק שיחייב את כל מדינות האיחוד לעמוד ביעד ה"ניטרליות האקלימית" עד 2050, כלומר אפס פליטות נטו של גזי חממה מעשי ידי אדם. התפתחות זו היא הוכחה נוספת להכרה הגוברת שמדיניות האקלים המכוונת להפחתת פליטות לטווח ארוך מחייבת מסגרות ייעודיות המעוגנות בחוק.

נהגים מיטביים: תמיכה פוליטית

← תהליך פיתוח א-מפלגתי (או רב-מפלגתי) לגיוס תמיכה בחוק, מעבר למפלגות הפוליטיות השולטות (שוודיה, דנמרק)

← מעורבות החברה האזרחית ודיון פרלמנטרי עשויים לייצר תמיכה באימוץ חוק האקלים לפני החקיקה ואחריה (בריטניה, גרמניה, אירלנד, צרפת)

4. מסקנות

חוקי אקלים הופכים במהירות לאמצעי ברירת המחדל לכינונה של מערכת לניהול ממשלתי של מדיניות האקלים בקרב מדינות ה-OECD. הדוגמאות שנותחו במחקר זה מציגות מקרים פרטיים וחידושים המותאמים להקשרם הלאומי, אך גם קווי דמיון אוניברסליים. ולמרות המגוון וההבדלים – באורך, בתבנית, בפרטים ובעיצוב – כמה מרכיבים מרכזיים ניכרים בכל החוקים האלה בבירור, גם אם חלקם בולט פחות מאחרים (למשל, תכנון אסטרטגי ושיתוף ציבור). לכל המרכיבים האלה הובאו דוגמאות לנהגים מיטביים, והן יוצרות מגוון עשיר של גרסאות שממנו אפשר לבחור בעת תכנון חוק אקלים המותאם למגוון רחב של הקשרים לאומיים.

כדי לנצל את מלוא הפוטנציאל של מתווי מדיניות אקלים שהוקמו בדרך זו, נדרשת תמיכה רחבה, הן מצד המפלגות הפוליטיות והן מצד בעלי עניין רלוונטיים אחרים.

כדי לנצל את מלוא הפוטנציאל של מתווי מדיניות אקלים שהוקמו בדרך זו, נדרשת תמיכה רחבה, הן מצד המפלגות הפוליטיות והן מצד בעלי עניין רלוונטיים אחרים. הניסיון שהצטבר בעקבות חקיקת החוקים הקיימים מראה כי אפשר להשקיע בבסיס איתן לתמיכה זו ולהפוך את החוקים לעמידים בפני השפעות משבשות. הניסויים המתמשכים באסיפות אזרחים ובתהליכי שיתוף ציבור נלווים עשויים לספק משוב נוסף לליטוש חוקי האקלים העתידיים, ולהפוך את מעורבות הציבור למאפיין מהותי יותר של ניהול משבר אקלים באופן יעיל ומקצועי.

הערות

⁵ שמות החוקים המקוריים הם:

Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) 641.71 (2013 revision) (Switzerland); Lög um loftslagsmál (2012 nr. 70 29. júní) (Iceland); Gesetz vom 6. September 2013 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) (Liechtenstein).

⁶ מבוסס על תרשים מתוך:

Duwe, M. & Evans, N. (2020). Climate laws in Europe: Good practices in net-zero management. Brussels: European Climate Foundation, Berlin: Ecologic Institute, visualization by Ecologic Institute, design by Noble Studio / European Climate Foundation.

⁷ השם המלא של אמנת ארה"ס הוא:

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters.

¹ גם לוקסמבורג אימצה חוק אקלים בדצמבר 2020, אחרי שמחברי הנייר השלימו את הניתוח הראשוני שלהם. משום כך, ואף שבחוק שאומץ יש מרכיב ארוך טווח, לא נכללה לוקסמבורג בין המדינות שנבחנו במסגרת הנייר.

² נייר מדיניות זה מבוסס על דו"ח קודם שכתבו

המחברים: Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management. דו"ח זה פורסם בפברואר 2020, ובו סקירה עדכנית לאמצע נובמבר 2020.

³ הטבלה מבוססת על מחקר של המחברים. השיוך הגאוגרפי לכל אזור מבוסס על קודים מקובלים של כל אזור או מדינה לשימוש סטטיסטי (49M) של החטיבה הסטטיסטית של האו"ם. מתוך: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>.

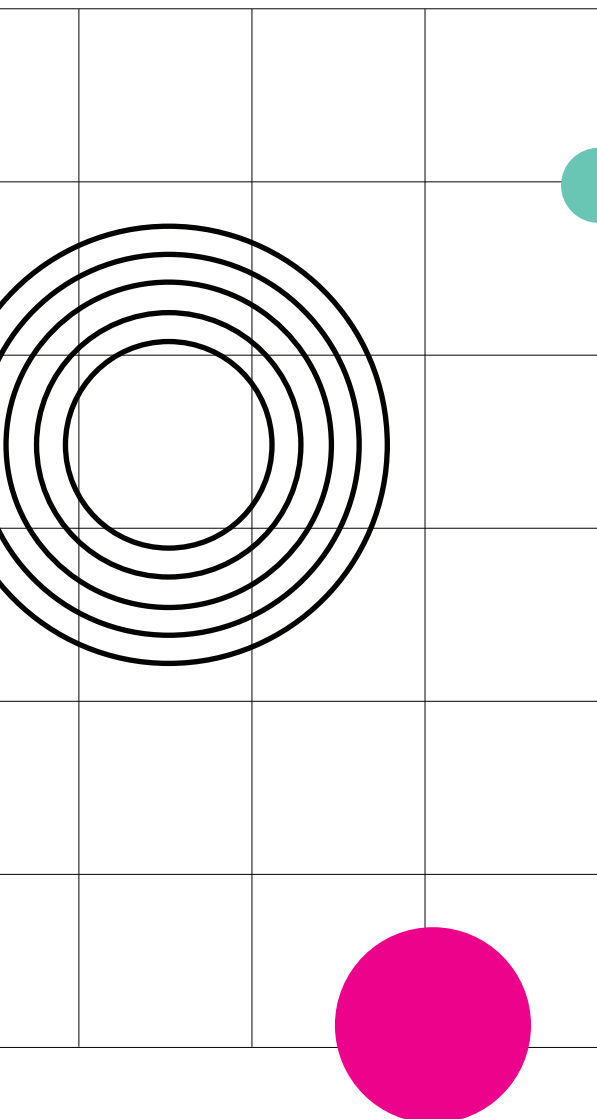
⁴ מבוסס על תרשים מתוך:

Duwe, M. & Evans, N. (2020). Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management. Brussels: European Climate Foundation, Berlin: Ecologic Institute, visualization by Ecologic Institute, design by Noble Studio / European Climate Foundation.

אודות המחברים

מתיאס דווה הוא ראש אגף האקלים במכון האקולוגי. במסגרת תפקיד זה, הוא אחראי על תיאום כלל ההיבטים של עבודת המכון בנושא שינויי האקלים. עבודתו מתמקדת בעיקר במדיניות האנרגיה והאקלים של האיחוד האירופי, ובכלל זה בקשר למדיניות הלאומית של המדינות החברות באיחוד ולמדיניות הבינלאומית. מאז 2015 המחקר של מתיאס מתמקד במשילות אקלים מחוללת שינוי, לרבות תכנון אסטרטגי וחקיקת אקלים.

ניק אוונס הוא עוזר מחקר במכון האקולוגי ותומך בעבודה של צוותי האקלים והאנרגיה של המכון. הוא מתעניין במדיניות אקלים, באנרגיה מתחדשת, במדיניות אנרגיה, בכלכלה התנהגותית, בצרכנות בת-קיימא, ובפסיכולוגיה של תקשורת בנושא שינויי האקלים.



המכון הישראלי למדיניות ציבורית

office.israel@ippi.org.il ←

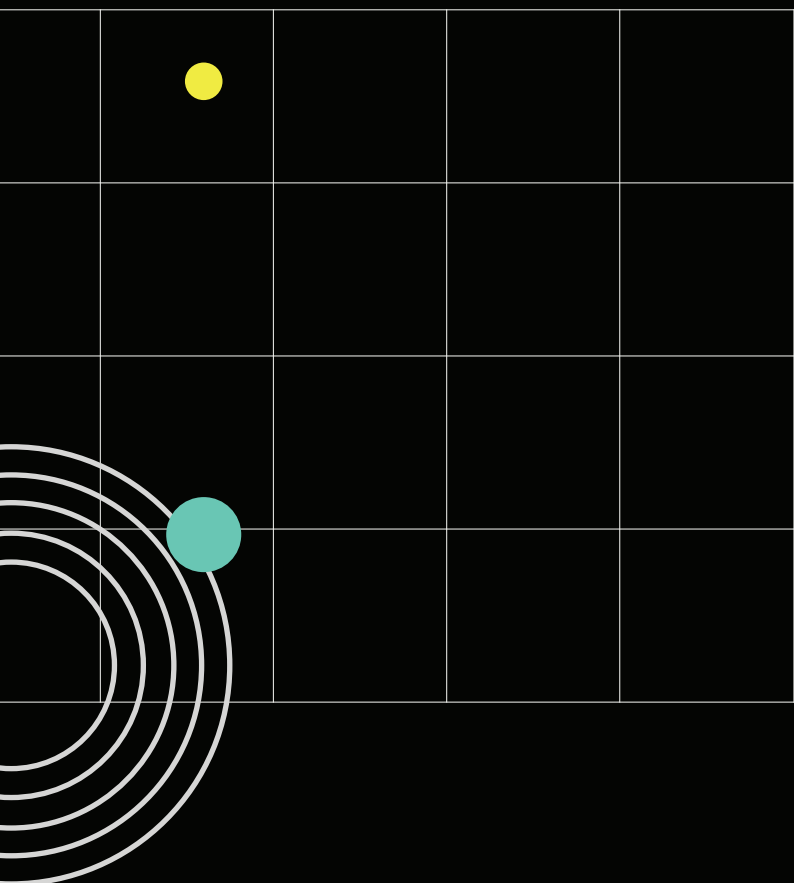
www.ippi.org.il ←

קרן היינריך בל תל אביב

info@il.boell.org ←

www.il.boell.org ←

תאריך פרסום: פברואר 2021



סוג רישיון: CC BY-NC-ND 4.0
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

הדעות המובעות במחקר מדיניות זה הן של הכותבים בלבד ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון הישראלי למדיניות ציבורית ו/או של קרן היינריך בל תל אביב

עיצוב: www.tinker.co.il
כריכה: www.danielgoldfarbart.com



Israel
Public Policy
Institute

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
TEL AVIV

