

## **פחות ועדיין פוגע: תובנות מהסדרי חקיקה בתחום הפחתת פליטות גזי חממה לקראת חוק אקלים ישראלי**

### **נספח 2. עקרונות ודגשים להקמת מועצות מקצועיות בחקיקה**

#### **תפקיד מועצת המומחים**

ההתמודדות עם משבר האקלים מחייבת קבלת החלטות בתנאי אי-ודאות מדעית. לפיכך, ישנה חשיבות גבוהה להנגשה של מדע אקלימי עדכני למקבלי ההחלטות בזמן אמת. בנוסף, לאתגרים אקלימיים קיימת השפעה על קשת רחבה של תחומים ונושאים, ולכן על מדיניות לאומית המבקשת להתמודד כראוי עם משבר האקלים להתבסס על הבנת עומק של מבנה המשק והחברה, כמו גם האתגרים הפוליטיים, הכלכליים והמבניים של המדינה. להבטחת הצלחה של מדיניות כאמור, נדרשת מומחיות גבוהה בתחומים רבים (כלכלה, חברה, סביבה, בריאות הציבור, משאבי טבע, תחבורה, אנרגיה וכו'), כמו גם מערך ביקורת עצמאי שיבטיח למידה ודיוק של המדיניות הלאומית. תמיכה מקצועית מסייעת גם בגיבוש תמיכה ציבורית רחבה, החיונית בעת קבלת החלטות שעשויות להשפיע לטווח רחוק, כפי ש נדרש בעת ההתמודדות עם אתגרי האקלים.

הואיל וההתמודדות עם משבר האקלים היא חלק ממאמץ גלובלי, ניתן גם בהיבט זה להסתייע בניסיון בין-לאומי וללמוד ממדינות אחרות המתמודדות עם אתגרים דומים ומחוייבות להסדרים הגלובליים והאזוריים. על מנת להבטיח עמידה באתגרים אלו, מדינות רבות הקימו גופי ידע ובקרה בדמותן של מועצות מומחים בלתי תלויות.

בחינת הוראות החקיקה בעולם מעלה בבירור כי למועצת מומחים בלתי תלויה תרומה משמעותית לגיבוש מדיניות אקלימית משום שיש בעבודתה כדי לחזק את האמינות של היעדים הממשלתיים, להבטיח ראייה ארוכת טווח בעת קביעתם ולעגן את החלטות המדיניות במדע עדכני ומדויק. מועצת מומחים עשויה ללוות את גיבוש המדיניות האקלימית הלאומית הן בסוגיות של הפחתת פליטות והן בסוגיות של היערכות (הסתגלות) לנזקי שינויי האקלים, שכן ישנה חפיפה גבוהה בין שני התחומים המשליכים זה על זה.

#### **הרכב מועצת המומחים**

לדעתנו, נכון כי ישראל תלך בעקבות מדינות אחרות כמו בריטניה, ניו זילנד וקליפורניה ותאמץ מועצה מקצועית שמורכבת אך ורק ממומחים מהאקדמיה, בעלי תואר מחקרי מתקדם בתחומים בהם עשויה להיות השפעה של אתגרי האקלים, דוגמת מדעי האטמוספירה, הנדסה, מדעי החברה (למשל, כלכלה) ומשפט. על מנת להבטיח הצלחתה וקבלתה הציבורית כגוף

שלהמלצותיו תוקף, יש להבטיח כי הוועדה תאויש במנהיגות חזקה ובעלת מעמד ציבורי [1]. לא פחות חשובה המסגרת המקצועית שתומכת בפעילות חברי המועצה. יש לאייש את המועצה בסגל מספק ומומחה שיבטיח את איכות עבודתה ועמידתה בנדרש ממנה על פי חוק. כך, חלק נכבד בהצלחת המועצה בבריטניה מיוחס למקצועיות של הסגל שמאייש אותה [1]. חברי הוועדה הבריטית כוללים מדענים מובילים מתחום האקלים ממגוון דיסציפלינות; [3] כך גם ביחס לחברי הוועדה הניו-זילנדית [5], וגם לגבי חברי הוועדה הקליפורנית – Independent Emissions Market Advisory Committee [2].

תפקיד המועצה הוא לספק מענה מקצועי ומדעי, ולכן אין צורך במתן ייצוגיות או בהכללת משרדי ממשלה, נציגי חברה אזרחית ונציגי תעשייה בעבודתה. נכון יהיה לערוך את השיח עם נציגים אלה באמצעות הוראות אחרות שנוגעות לשיתוף ציבור ועל ידי מנגנונים אחרים, דוגמת דיונים בוועדות הכנסת שעוסקים בדוחות הוועדה המקצועית.

נוסף על שיקול זה, קיימת חשיבות גבוהה לגוף עצמאי מייעץ בעל סמכות אובייקטיבית משום שהמלצותיו זוכות לתהודה תקשורתית, ציבורית ופוליטית שמסייעות לאימוצן. סקירה שנערכה בבריטניה מצאה שפוליטיקאים מכל צידי הקשת הפוליטית עשו שימוש בהמלצות הוועדה כדי לקדם ביקורת של הפרלמנט על פעילות הממשלה וגם כדי לתמוך טיעונים פוליטיים במידע אובייקטיבי על מנת להניע לפעולה. המלצות הוועדה בבריטניה תמכו ברפורמות בתחומים רבים, הרבה מעבר לסוגיות אקלימיות נטו, לרבות רפורמות חקיקה בסוגיות תשתיות, תעופה, תכנון עירוני, נדל"ן, אנרגיה ועוד [1].

### **שמירה על עצמאות מועצת המומחים**

על מנת להצליח בתפקידה ולספק המלצות אובייקטיביות ומקצועיות, על מועצת המומחים להיות עצמאית ובעלת סמכות מינהלית מוגדרת היטב ואפקטיבית. נדרש מנדט סטטוטורי ברור, הקצאת משאבים לפעולה, סמכויות ביקורת ואכיפה של המלצותיה כלפי הממשלה [1], ולכל הפחות קיום חובת התייחסות להמלצותיה. בנוסף, יש להבטיח את חוסנה התקציבי ועצמאותה הפיסקלית [4]. לפי ה-OECD, חלק בלתי נפרד מעצמאותם של גופים בלתי-תלויים תלוי בעצמאות התקציבית שלהם [6], ובבריטניה, למשל, עלה חשש לניגוד עניינים ופגיעה בעצמאותה של מועצת המומחים בשל תלותה התקציבית באותם הגופים שהיא עצמה מבקרת [1].

יש לוודא כי היקף כוח האדם המסור לכל אחד מהעולמות הוא מספק על מנת להבטיח את יעילות עבודתה. כך, למשל, אחד הלקחים המרכזיים מפעולות המועצה בבריטניה היה שאיכות עבודתה ביחס למדיניות ההסתגלות נפגעה משום שרק חמישה מתוך שלושים עובדיה היו מומחים לנושא. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בדו"חותיה שהיו מוטים לנושא הפחתת

הפליטות אך חסרו המלצות אפקטיביות בתחום ההסתגלות [1]. הדבר נכון הן לגבי חברי הוועדה, הן לגבי סגל העובדים המקצועי שלה. על מנת לוודא כי תוצרי העבודה של הוועדה הם ראויים, יש להבטיח בחקיקה את תקציבה הכולל, הכולל שכר. כך למשל, בבריטניה, למועצת האקלים סגל מקצועי של 35 עובדים בשכר המסייעים לחברי הוועדה בניתוח מדיניות האקלים של בריטניה, ייעוץ לגופי ממשלה וכתובת דו"חות. מומלץ כי תקציבה של המועצה ייקבע בחקיקה ראשית.

סיכומו של דבר, על עצמאות מועצת המומחים לבוא לידי ביטוי במספר אופנים:

- א. קביעת מקור המימון של המועצה בחקיקה ראשית, ללא התערבות או תלות בגופים אותם המועצה מבקרת.
- ב. זיהוי צרכי המימון של המועצה לפי משימותיה. כך, ככל וישנה חובה להגיש דו"חות עיתיים מסוימים או להסתמך על חוות דעת חיצוניות, יש לקבוע מקורות מימון ראויים עבורם.
- ג. הבטחת מימון ארוך טווח שאינו דורש אישור מחדש בפרקי זמן קצרים, שעלולים להגביר את תלות המועצה ולהפחית את עצמאותה.
- ד. מערך השיקולים להיקף המימון חייב להיקבע בחקיקה מראש ויש להבטיח את שקיפות החלטות התקציב ופרסום השיקולים שעמדו בבסיס החלטת התקציב.
- ה. ככל שישנו מימון ממקורות חיצוניים, יש להבטיח הפרדה רגולטורית ("חומה סינית") כדי לשמר את עצמאות המועצה.
- ו. קביעת אופן חלוקת התקציב הפנימית כך שתימנע התערבות חיצונית או לחצים בחלוקתו.
- ז. הקצאת משאבים מחדש תתקיים בהתאם לקריטריונים ברורים ושקופים שנקבעו מראש בחקיקה.
- ח. הבטחת קיומה של ביקורת תקציבית חיצונית של המועצה על ידי גופים מקצועיים חיצוניים ועצמאים, ולא כאלו בעלי נטיות פוליטיות [1].

## מקורות

[1] Averchenkova A, Fankhauser S, and Finnegan J. 2018. [The role of independent bodies in climate governance: The UK's Committee on Climate Change](#). Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.

[2] California Environmental Protection Agency. [Independent Emissions Market Advisory Committee](#).

[3] Climate Change Committee. [About the Climate Change Committee](#).

[4] Gilardi P. 2009. Delegation in the regulatory state: Independent regulatory agencies in Western Europe. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing.

[5] He Pou a Rangi – Climate Change Commission. [Our People](#).

[6] OECD. 2017. [Creating a culture of independence – Practical guidance against undue influence](#). Paris: The Governance of Regulators, OECD Publishing.