

ראיון: **אופירה אילון**

החוג לניהול משאבי טבע וסביבה,
אוניברסיטת חיפה; מוסד שמואל
נאמן, הטכניון

שחר בוקמן

עורך אקולוגיה וסביבה

ציטוט מומלץ

אילון א ובוקמן ש. 2022. הסתכלות
פיננסית על סיכוני האקלים – ריאיון
עם מר יאיר אבידן, המפקח על
הבנקים. *אקולוגיה וסביבה* 13(3):
102–104.



מר יאיר אבידן, המפקח על הבנקים | באדיבות בנק ישראל

הסתכלות פיננסית על סיכוני האקלים – ריאיון עם מר יאיר אבידן, המפקח על הבנקים

גיליון סתיו 2022 / כרך 13(3) / הפחתת פליטות גזי חממה 29 בנובמבר, 2022

[המילה האחרונה](#)

מר יאיר אבידן הוא כלכלן העומד בראש חטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל מאז מאי 2020. בעבר מילא שורת תפקידים בכירים במערכת הבנקאית. נפגשנו איתו כדי לעסוק בתפקידו של המגזר הפיננסי במעבר הנדרש מהמשק הישראלי לכלכלה דלת-פחמן.

ש: מה לך, המפקח על הבנקים, ולמשבר האקלים?

אני מאוד אוהב את תחום האקלים, וכרגולטור הוא מעניין אותי מאוד, אף על פי שאינני מומחה לפליטות גזי חממה. הקו המנחה אותי בחיים, וכך גם במשמרת שלי כמפקח על הבנקים, הוא שאנחנו פה לזמן קצוב, ובמהלכו אנחנו צריכים לעשות כל שביכולתנו כדי לשפר את החברה שאנו חיים בה. לראייתך, זה גם תפקידה של המערכת הבנקאית. כשהתמודדתי לתפקיד המפקח, נפגשתי עם ועדת האיתור לתפקיד וכן עם נגיד בנק ישראל. אמרתי להם, שלצד היבטים של שמירה על יציבות המערכת הבנקאית, חשוב לי מאוד גם לטפל בתחום של ESG (Environmental, Social, and Corporate Governance), כלומר שיקולי סביבה, חברה וממשל תאגידי בהשקעות – א"א וש"ב), ולכן אני רוצה לוודא מראש שהנושאים האלה מצויים גם בסדר היום שלהם.

בעיניי, זה הבסיס להבנת תפקידה של המערכת הבנקאית גם בתחום של סיכוני האקלים. היציבות הפיננסית של המערכת הבנקאית היא הדאגה המרכזית של המפקח על הבנקים, והיא עלולה להיות מופרת בגלל סיכוני אקלים. הבנקים שייכים למגזר העסקי, ולמרות זאת, אני רואה בהם שותפים משמעותיים בהוצאה לפועל של המדיניות שמובילה הממשלה, ובמקרה הזה – לעמידה ביעדי הפחתת הפליטות הנגזרים מהסכמי אמנת האקלים שנקבעו בפרוץ ולמימון פיתוחן של טכנולוגיות חדשות.

ש: בראייה של המערכת פיננסית, מהם סיכוני האקלים?

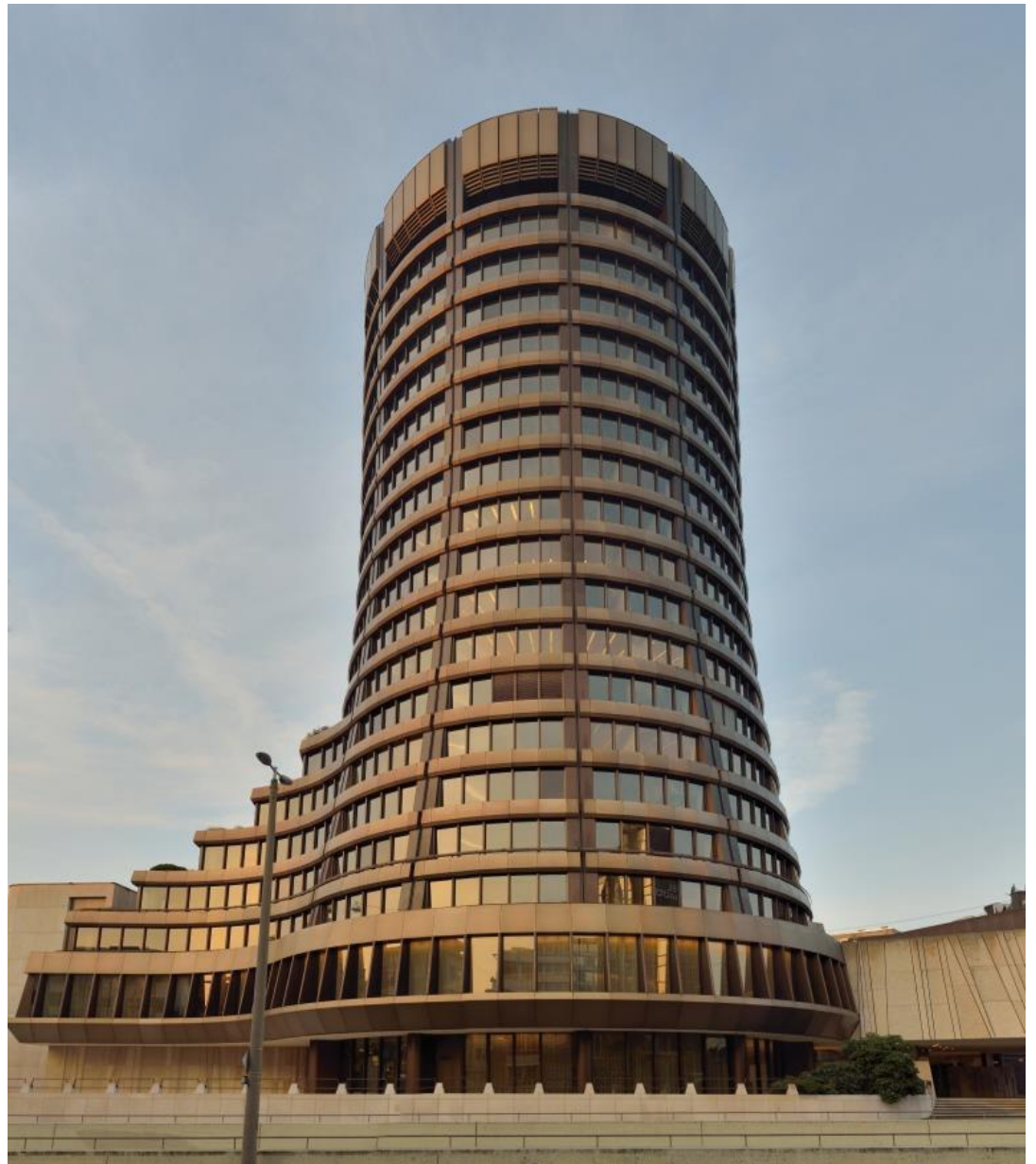
יש שתי משפחות עיקריות של סיכונים:

הסיכונים הפיזיים – אירוע אקלים קיצוני עלול לפגוע ביציבות המערכת הפיננסית וכן בזמינות ובנגישות של שירותים פיננסיים לאזרחים, או אף לפגיעה באחד מהמוסדות הפיננסיים. אנחנו עוסקים במוכנות לאירועים קיצוניים כל הזמן, גם בלי קשר לסוגיות האקלים.

סיכוני המעבר – המערכת הבנקאית מחברת בין מקורות לשימושים, בין לווים למלווים. לצורך תמיכה במעבר לכלכלה דלת-פחמן על המערכת לממן פיתוח טכנולוגיות חדשות ובניית תשתיות הכרוכות ברמות סיכון מסוימות. הדבר חייב להיעשות תוך שמירה על יציבות הבנקים ועל חשיפה לענפים בהתאם למקובל. לפיקוח יש גם תפקיד אסדרתי – לוודא, לנטר ולבקר שפעילות זו נעשית בהתאם לכללי המשחק. היבט אחר של המעבר הוא שלבנקים יש לקוחות, שחלק מהם מעורבים בפעילויות מזהמות – "חומות". הבנקים צריכים לתמוך בהתפתחויות הכרוכות במעבר, וללוות במהלכו גם את העסקים שלאט לאט יעלמו. לא כל עסק "חום" יהפוך ל"ירוק". בסופו של המעבר ניצב הבנקאי האחרון שיממן את המיזם המזהם האחרון, וגם לו יש זכויות.

ש: איך אתה מתנהל מול הבנקים? אתה מעמיד לרשותם כלים, כופה עליהם צעדים מסוימים, או שאולי מפקח על פעולותיהם?

בתחילת 2021 הוצאנו לבנקים מכתב "ציפייה פיקוחית", שבניגוד ל"הנחיה" או ל"הוראה", הוא אינו בר-אכיפה. ובכל זאת, כאשר המפקח אומר למערכת הבנקאית למה הוא מצפה ממנה, זה כמעט כמו שהוא מנחה אותה. במכתב הודעתי למערכת הבנקאית על היציאה למסע לאסדרת הנושא של סיכוני האקלים והסביבה, הובהרה בו חשיבות הנושא, ונוסחה ציפייה להיערכותה המקדימה. במסגרת זו התחלנו בהעברת מידע וידע, ערכנו שולחנות עגולים, בחנו את האתגרים. יחד עם המכון הישראלי לדמוקרטיה ורגולטורים, כדוגמת המשרד להגנת הסביבה, אנחנו עורכים פאנלים ועוקבים אחרי ה-best practices מהעולם. אנחנו חברים ב-NGFS (Network for Greening the Financial System), רשת שחברים בה 114 בנקים מרכזיים ברחבי העולם – א"א וש"ב). אנחנו הרגולטור היחיד בישראל שקבע לגופים שתחת סמכותו שדיווח של ESG הוא מנדטורי. תדירות חובת הדיווח עלתה מפעם בשנתיים לפעם בשנה, דרשנו שחלק מהדיווח יכלול בדו"ח הכספי לדיסקרטיון ולהנהלה, וכאמור הרחבנו את תכולתו לסביבה, חברה וממשל.



משרדי מטה ועדת באזל לפיקוח על הבנקים. לוועדה, שהיא הגוף המוביל בקביעת סטנדרטים בין-לאומיים לאסדרת פעילות המערכות הבנקאיות, תפקיד קריטי בשינוי התייחסות המערכת הפיננסית למשבר האקלים | צילום: *Taxiarchos228*, *Wikimedia, Free Art License 1.3*

ועדת באזל (ועדת באזל לפיקוח על הבנקים – א"א וש"ב), שאני מתייחס אליה כאל 'השולחן הערוך' שלנו, הוציאה לפני כמה חודשים דירקטיבה לניהול סיכוני האקלים. התחלנו בתהליך אסדרה בהתאם לקווי המתאר שלה. תכננו להשלים אותו במהלך 2022, אבל זה יידחה, כי ראינו שבנקים מרכזיים אחרים בעולם מתעכבים בתהליך. חלק מהם, כמונו, מתעכבים בגלל משבר רוסיה-אוקראינה, ולא רצינו להיות הראשונים לפני המחנה. עד סוף 2022 נפרסם את טיוטת האסדרה בנושא האקלים, שתעסוק במידה מסוימת גם בנושאי סביבה. האסדרה תעסוק בנושאי משילות, מדיניות, סביבת הבקרה הפנימית, ניהול סיכונים, תרחישי קיצון וגילוי. כבר עכשיו רואים שבמסמכי האסטרטגיה והמדיניות של הבנקים יש עיסוק באסטרטגיה ובמדיניות של הבנקים בנושאי ניהול סיכוני אקלים וסביבה, וחלקם ממנים אנשים שיובילו את התחום של ESG. נכון שבינתיים ב-S (כלומר ב-Social) עוסקים אנשי משאבי אנוש, וב-E (כלומר ב-Environmental) – אנשי ניהול סיכונים, אבל בסופו של דבר זה יבוא לידי ביטוי גם בתחומים של מדיניות אשראי, מדיניות ניהול סיכוני שוק, השקעות וניהול הסיכונים התפעוליים. נראה שהאתגר המורכב ביותר הוא להכין את תרחישי הקיצון. אני מקווה שבמהלך 2023 נעביר את תרחישי הקיצון האקלימי הראשון למערכת הבנקאית, והוא יהיה "ניסוי כלים" לראות כיצד פועלים ואיך הוא משפיע. משם לא ייגזרו דרישות הון, אבל כן נפתח את היכולות הבנקאיות ואת יכולות הפיקוח שלנו על התחומים החדשים האלה, לראות לאן מובילים הדברים.

אנחנו עובדים עם המשרד להגנת הסביבה על הגדרת הטקסונומיה המתאימה לישראל (כלומר, סיווג פעילויות כלכליות לפי השפעתן על הסביבה – א"א וש"ב). בזמנו הערתי שברבעון השלישי של 2022 נשלים את האסדרה, אבל אני נאלץ לעדכן את התחזית שלי לרבעון השני של 2023. האסדרה תיושם בהדרגה בהתאם ליכולות. אנחנו מניחים עתה את היסודות של הבניין – הניהול, התרבות, המדיניות, הכלים. נצטרך להשלים בסבלנות את הבנייה עד לטפחות.

ש: איזה משקל היית נותן לאחריותה של המערכת הפיננסית בפתרון משבר האקלים, בהשוואה לממשלות, לרשויות המקומיות, לציבור האזרחים וכדומה?

יש למערכת הבנקאית תפקיד חשוב מאוד כמתווך פיננסי, אבל הוא משני בהשוואה לשאלות של מדיניות, ראייה הוליסטית, ראייה לטווח ארוך והקצאת משאבים. הדבר המרכזי ביותר הוא המדיניות הממשלתית, וממנה צריכים להיגזר יעדים ברורים ואכיפה. המערכת הבנקאית צריכה לסייע להגיע לאותם יעדים, בין היתר על-ידי ליווי לקוחות עסקיים בגיבוש תוכנית מעבר שתיתן מענה להקטנת הפליטות. נוסף על כך, הפיקוח על הבנקים ישקול את הרחבת המסגרות המותרות לבנקים, אם תידרש, לחשיפה לפרויקטים תשתיתיים "ירוקים", כגון אנרגיה ממקורות מתחדשים. הסיוע לעמידה ביעדים צריך להיעשות, כמובן, תוך שמירה על יציבות המערכת הבנקאית ועל טובת האזרחים.



הפגנה כנגד בנק Commonwealth במלבורן (אוסטרליה), מאי 2017. גם בישראל מושמעות ביקורת על מדיניות ההשקעות של הבנקים וקריאה להפסקת מימון גופים התורמים משמעותית לפליטות גזי חממה | צילום: John Englart, Flickr, CC BY-SA 2.0

ש: שני מונחים, סותרים לכאורה, חזרו על עצמם פעמים רבות בשיחה עד כה: יציבות (של המערכת הפיננסית) ותקופת מעבר. ייתכן שהמערכת הבנקאית חוששת שמעבר יהיה כרוך בפגיעה ביציבות ומכאן ברווחים שלה, ולכן יש לה אינטרס כלכלי לא לתמוך בו?

בתקופת המעבר יהיה צורך במיזמים עתירי טכנולוגיות ותשתיות. במקרים כאלה בדרך כלל הבנקים מממנים את הבנייה, בעוד שהתפעול ארוך הטווח ממומן על-ידי הגופים המוסדיים שהם בעלי מקורות מימון ארוכי-טווח (הנכסים הפנסיוניים של כולנו – א"א וש"ב). כלומר, חשיפת הגופים המוסדיים לסיכון גבוהה בהרבה מזו של המערכת הבנקאית. אגב, מאותה סיבה, החשיפה הגדולה ביותר של האזרחים לסיכון במישור הפיננסי, מלבד במקרה של אסונות טבע קיצוניים, כדוגמת הצפה חמורה או רעידת אדמה, היא בנכסים ארוכי-הטווח שלהם.

המערכת הבנקאית חשופה לסיכונים פיזיים ולסיכונים בתקופת המעבר. כבר קיימת אסדרה כללית של ניהול סיכונים והמשכיות עסקית, וצריך להוסיף לה את הממד של סיכונים האקלים והסביבה. על פי ועדת באזל, לכל נכס בסיכון יש הקצאת הון הנדרשת עבורו, אך היא טרם קבעה אם תהיה הבחנה בין נכס "חום" ל"ירוק" מבחינת נכסי הסיכון. ממני, כרגולטור, יידרש להתערב ולקבוע רמות הקצאת אשראי עבור נכס "חום" ועבור נכס "ירוק". ככל שבנקים חשופים יותר לסיכון, הם יצטרכו להקצות לכך יותר הון. ייתכן שההקצאה תבוצע בכלים מגוונים, וסביר להניח שהדירקטיבה תיקבע על-ידי ועדת באזל.

המעבר טבעי מאוד למערכת הבנקאית, והיא אינה זקוקה להנחיות. בנקים ניזונים מלקוחות, ותהיה טרנספורמציה הדרגתית, שבמהלכה שיעור הלקוחות המזהמים ילך ויפחת, ושיעור הלקוחות שאינם מזהמים יגדל. לדוגמה, בהנחה שמגזר האנרגיה ימשיך לגדול בקצב הגידול של התמ"ג או של האוכלוסייה, אז ה"ירוק" יצטרך לגדול בקצב מהיר יותר מה"חום". המערכת הבנקאית תיהנה משני העולמות – תיהנה מ"הירוק" המתפתח, ותיהנה מ"החום" עד שייעלם. יש חשש מהצורך לקבוע רמות סיכון שונות "לחום" ול"ירוק", כי תו שלילי ל"חום" יגרום לירידה בשווי הנכסים הפנסיוניים.

המעורבות שלנו אינה הכרחית בכל תחום. בסופו של דבר, מדובר בסוגיות של הקצאת הון וניהול סיכונים, ואלה דברים שהמערכת הבנקאית יודעת לעשות היטב. אף על פי כן, אף מנכ"ל בנק לא מרחיק ראות עד 2050, אלא לכל היותר 4–7 שנים קדימה, בהתאם למשך כהונתו, כלומר טווח הזמן שעליו הוא נמדד. לכן, יש צורך בהפניית תשומת לב מסוימת אל סיכונים סביבה ואקלים. אנו כרגולטורים נדרשים ליצור הסתכלות כוללת ומחייבת. אנחנו נצטרך להתערב ולהפעיל את סמכותנו אם נחשוב שיש בנק מסוים שחשוף יותר מדי, שלא הקצה מספיק הון אל מול סיכונים הנכסים שברשותו, או שלא בנה את התרבות הדרושה לניהול הסיכונים הללו. בסופו של דבר, המערכת הבנקאית מקצועית יחסית.

'מה התחלנו לפעול עכשיו? כי לפני כן לא הייתה מודעות. כאשר ניסינו לקדם בישראל את "עקרונות המשווה" ב-2009, ראינו כי השוק לא בשל לכך. כעת נכנסנו לפעול בתחום זה, כי הוא חלק משרשרת הערך. חזק השרשרת הוא כחזק החולייה החלשה, ואת השרירים היותר חלשים שלנו אנחנו מביאים לתשומת לב ומנסים לאמן אותם. המעבר צריך להיעשות באחריות תוך ראייה הוליסטית צופה פני עתיד.

נודה רבה לך מר אבידן. תעזור לנו לשמור על הכדור!

יש לנו כדור אחד, ויש לנו משמרת אחת. זו אינה החזרה הגנרלית, אלא ההצגה עצמה. צריך לעשות הכי טוב שאפשר, ואני מביח ששעשה את המקסימום שאני יכול.