



משרד מבקר המדינה
ונציב מלונות הציבור

2024



פרק | 3

היבטים כלכליים, היבטי מיסוי והיבטים פיננסיים של שינויי האקלים



פרק 3 | היבטים כלכליים, היבטי מיסוי והיבטים פיננסיים של שינויי האקלים

רקע

מהבחינה ההיסטורית, וגם היום, יש קשר ישיר בין פיתוחן של מדינות וכלכלות מודרניות ובין הגדלת פליטות גז"ח: צמיחה כלכלית קשורה בהגדלת ייצור אנרגייה משריפת דלקים הגורמת לעלייה בפליטות גז"ח. סיכוני האקלים צפויים להשפיע על מצבה הפיננסי של המדינה על התמ"ג, שיעורי הצמיחה ותקציב המדינה, שכן ההשפעות הכרוניות וההשפעות האקוטיות של שינויי האקלים צפויות לגרום לנזקים מוחשיים לסקטורים שונים במשק לאורך זמן: הם עלולים להשפיע לרעה על הצמיחה במשק ולשבש את פעילותו או לפגוע בהכנסות המדינה וביכולתה לספק לאזרחיה שירותים הולמים. נוסף על כך לשינויי האקלים יש השפעה ישירה על יציבות המחירים במשק.

היכולת להמשיך בצמיחה כלכלית ללא צורך בהגדלת פליטות גז"ח משמעה ניתוק התלות שבין שני גורמים אלו (decoupling), המשקף עלייה בתפוקה ביחס לכל יחידת אנרגייה שנצרכה, ומשמעותו היא שינוי יסודי בנוגע לאופן שבו הכלכלה פועלת. הצורך בניתוק של הקשר ההדוק בין צמיחה כלכלית ופליטות גז"ח מביא לכך שזה שנים מדינות העולם עוסקות ב"ירוק" הכלכלות, לרבות באמצעות תקצוב ירוק, וב"ירוק" המערכת הפיננסית. פרק זה עוסק בהיבטים שונים של נושא זה.



נתוני מפתח

90

שרי אוצר ממדינות העולם

נמצאים בקואליציית האקלים; ישראל אינה נמנית עימן

13 שנים

מספר שנות הדיונים בנושא תמחור פחמן שחלפו בטרם התקבלה החלטת הממשלה 286 בשנת 2021 על מס פחמן; נכון לנובמבר 2023 ההחלטה לא יושמה

כ-38% הפחתה

שיעור ההפחתה בתקציב הפעילות של לשכת המדען הראשי במשרד האנרגיה לעומת תקציב שנת 2022 (מכ-100 מיליון ש"ח לכ-65 מיליון ש"ח)

כ-4 מיליארד ש"ח

סך התמיכות והסבסוד לדלקים פוסיליים מדי שנה בשנה

16.8%

שיעור הפנמת העלויות החיצוניות המוערכת מפליטות גז"ח לפי מתווה מס הפחמן שנקבע בהחלטת הממשלה 286

0

מספר ההערכות הכלכליות-פיסקליות הרוחביות שבוצעו בישראל בנוגע למשמעויות משבר האקלים על ישראל

רק כ-9%

מהחברות הציבוריות - 48 מתוך 558 - מפרסמות דוחות ESG

5.7% בלבד

שיעור ההשקעה הציבורית של רשות החדשנות בשנת 2022 בתחומי האנרגיה, המים, הסביבה והקיימות מתוך סך השקעותיה (כ-96 מיליון ש"ח מתוך כ-1.7 מיליארד ש"ח)



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תפקיד משרד האוצר בקידום פעולות אקלים

היעדר עמדת הובלה על ידי משרד האוצר בנושא האקלים - משרד האוצר ממשיך לראות בנושא האקלים סוגיה סביבתית המטופלת בעיקר ברמת המשרד המקצועית-ביצועית במקום סוגיה כלל-משקית כלכלית. מכלול פעולתו של משרד האוצר, כפי שעולה מהדוח הקודם ומביקורת המעקב, מלמד כי על אף השפעתו הרחבתית על נושא זה הוא אינו תופס עדיין עמדת הובלה כי אם נוקט עמדה תגובתית, ממעט בנקיטת יוזמות בתחום ואף נוקט לעיתים עמדה המביאה לבלימת האמצעים הדרושים למאבק בשינויי האקלים שעליהם יש לו השפעה. אם משרד האוצר עוסק בנושא, הוא עושה זאת בסגמנטים, לשיטתו - מול כל משרד בנפרד, ובכלים סטנדרטים ככול סוגיה ממשלתית אחרת, במקום לנקוט פעולה פרואקטיבית רחבה באמצעות הכלים שבסמכותו. הימנעותו של משרד האוצר ממעבר לקדמת הבמה כגורם דומיננטי בקידום מדיניות אקלים, כפי שנעשה במדינות OECD אחרות, משפיעה לשלילה בהשגה אפקטיבית של יעדי מדינת ישראל בתחום זה.

חברות בקואליציית שרי האוצר לאקלים - מתוך 37 מדינות ה-OECD, שר האוצר של ישראל (ושרי אוצר של עוד 3 מדינות) לא הצטרף לקואליציית שרי האוצר לאקלים שתוצרי עבודתה מתגבשים לעקרונות ופרקטיקות מיטביות (best practices) בתחומי האחריות של משרדי האוצר הנוגעים לאקלים. הדבר מעיד על ניתוקו של משרד האוצר בישראל מפורום מרכזי ביותר שבו מתפתחת פרקטיקה רלוונטית לתחומים שבאחריותו.

תקצוב ירוק - בישראל משרד האוצר אינו מעורב בנעשה בתחום התקצוב הירוק, מלבד "היכרות" עם עצם קיום הנושא ועיסוק מוגבל בקידום רכש ירוק וולונטרי והנפקה אחת של איגרת חוב ירוקה (שנת 2023), והוא אינו משלב המלצות בנושאים אלו בפעולות פיסקליות וכלכליות שאותן הוא נוקט ואינו תופס את תפקידו כמרכזי בקידום פעולות אקלים. זאת אף שבעשור האחרון גוברת ההכרה העולמית בתפקיד החיוני והקריטי שמגלם משרד האוצר, ובצורך בהפיכתו לגורם דומיננטי בחתירה להשגת יעדי האקלים ואיפוס פחמני; ואף שבמסגרות בין-לאומיות מובילות שבהן ישראל חברה גובשו עבור משרדי האוצר המלצות להתאמת כלים כלכליים ופיסקליים לעידן המאבק בשינויי האקלים, כלים רוחביים המצויים בדרך כלל בידי משרד האוצר.

הערכות בדבר ההשפעות הכלכליות של שינויי האקלים

היעדר הערכות בדבר ההשפעות הכלכליות של שינויי האקלים - בדוח הקודם עלה שאף גוף ממשלתי כלכלי או גורם האמון על תחזיות מקרו-כלכליות בישראל, כמו משרד האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה, לא ביצע הערכה לאומית בנוגע להשפעות הכלכליות של שינויי האקלים על ישראל לטווח הארוך. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן** - כשנה וחצי לאחר פרסום הדוח הקודם עדיין אף אחד מהגורמים האמונים האמורים,



ובראשם משרד האוצר, המועצה הלאומית לכלכלה ובנק ישראל, לא גיבש הערכה כלכלית-פיסקלית לאומית כאמור, הקשורה בשינויי האקלים ובנקיטת מדיניות אקלים (מיטיגציה ואדפטציה) - בטווח הארוך או הבינוני. ביצוע הערכה כלכלית-פיסקלית לאומית אחודה ומתוקפת עבור כל הממשלה הוא כלי חשוב לצמצום חוסר הוודאות ולצורך קבלת החלטות ועיצוב מושכל של מדיניות אקלים בישראל.

היעדר תחזיות של ההשפעות הכלכליות של שינויי האקלים על כלכלת ישראל



במשרד האוצר - משרד האוצר לא התייחס להשפעות הכלכליות של שינויי האקלים על ישראל לטווח הארוך במסגרת התחזיות שמפרסם אגף הכלכלנית הראשית, בין בשל העלויות הנגזרות מהצורך להיערך לצמצום נזקי שינויי האקלים על נכסיה, תשתיותיה ורכוש אזרחיה, שייגרמו מהתממשות של "סיכונים פיזיים" אקוטיים או כרוניים; ובין בגין ההשקעות הנדרשות לצורך מעבר לאיפוס פחמני (למעט אזכור של סיכון יחיד ועקיף של המשבר על שרשרת האספקה העולמית, וגם זאת לטווח של שנתיים). אגף הכלכלנית הראשית סבור כי אף שיש ערך באמידת השפעות אלו, אין זה תפקידו לבצע זאת, וכי היוזמה לגזירת המשמעויות הכלכליות צריכה לבוא מלמטה, כך שכל משרד ממשלתי יבצע הערכה לעצמו. עמדה זו אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו של משרד האוצר בתכנון וביצוע המדיניות הכלכלית-פיסקלית של מדינת ישראל; בקביעת תקציב המדינה לפעילות הממשלה וחלוקתו למשרדי הממשלה השונים; בניהול הכנסות המדינה וגביית המיסים הישירים והעקיפים; ובשקלול המשתנים הכלכליים הרלוונטיים שלהם השפעה על כלכלת ישראל לצורך קביעת מדיניות הממשלה, וכן עם מומחיותו בכלכלה והיותו בעל הסמכות בנושא זה ועם השפעתו הרחבה על המשק המקנה לו עמדה ייחודית. עמדה זו אינה מתיישבת אף עם ההמלצות בעניין של ארגון ה-OECD, קואליציית שרי האוצר לאקלים וה-IMF עבור משרדי האוצר.

אי-ביצוע הערכה כלכלית-פיסקלית על ידי משרד האוצר - הועלה כי אגף התקציבים



במשרד האוצר אינו פועל לפי ההמלצות הבין-לאומיות שהובאו בעניין 'ירוק' התקציב וניהול פיסקלי ירוק, וכי הוא לא ביצע הערכה כלכלית-פיסקלית בנוגע לעלויות האדפטציה להשפעות שינויי האקלים על המשק ועל הכלכלה הישראלית או בנוגע לעלויות להשגת יעדי הפחתת הפליטות עד שנת 2050. האגף גם לא פעל כדי לתקף את הנתונים על ישראל שעליהם הוא מסתמך - אף שהוא הגורם המקצועי האחראי לניהול תקציב המדינה. בהיעדר ניתוח עומק כלכלי-פיסקלי עצמאי נשען אגף התקציבים על מחקר של מכון שהעריך את ההשפעה הכלכלית בירידה של כ-1.15% בלבד מהתמ"ג עד שנת 2050 במקרה של BAU, וקביעתו כי השפעת שינויי האקלים היא "מוגבלת ביותר" לא רק שאינן מתוקפות ומבוססות, הן גם מתעלמת מחלופות הפוגעות פחות בתמ"ג, כגון חלופת כלכלה דלת פחמן והגבלת עליית הטמפרטורה ל-2°C (RCP 2.6) המוצגות באופן עקבי במחקרים, לרבות במחקר המכון שאליו התייחס. הישענות זו עשויה להטות באופן מובנה החלטות בנושא תקצוב פעולות אקלים כך שיתוקצבו בצמצום (כפי שהוצג בדוח הקודם ובביקורת מעקב זו), אם בכלל, במקום לבססן על ניתוח עומק כלכלי-סביבתי, על בסיס הכלים המומלצים על ידי הארגונים שנסקרו לעיל של קואליציית שרי האקלים וארגון ה-OECD ובשים לב לתרחישים המלמדים כי מדיניות להגבלת הטמפרטורה ל-2°C מצמצמת את הפגיעה בתמ"ג ביחס לתרחיש BAU (לרבות במחקר שעליו נשען).

אי-ביצוע הערכה כלכלית על ידי המועצה הלאומית לכלכלה - המועצה הלאומית לכלכלה לא ביצעה הערכה כלכלית בנושא שינויי האקלים, אף שלמועצה מנדט לעסוק





בסוגיות כלכליות ארוכות טווח. עוד עלה כי נכון ליולי 2023, כשנה וחצי לאחר פרסום הדוח הקודם, המועצה לא הציגה לפני ממשלת ישראל הערכת מצב אסטרטגית עם התייחסות לנושא האקלים, בין היתר בשל אי-מינוי ראש מועצה במשך כשנה וחצי (מאמצע 2021 עד ינואר 2023).

תמחור פחמן והיבטי מיסוי נוספים

אי-החלת מס פחמן בישראל - בדוח הקודם עלה כי לאחר יותר מ-13 שנים של דיונים בנושא תמחור פחמן, התקבלה החלטת הממשלה 286 על החלה הדרגתית של מס פחמן על חלק מהדלקים, וזאת החל בשנת 2023. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן -** נכון לנובמבר 2023 מס פחמן לא הוחל (בהמשך לדיון בוועדת הכספים מדצמבר 2021), ובפועל החלטת הממשלה 286 אינה מיושמת, ואין בשלב זה נכונות של משרד האוצר לקדם את יישומה אף שמתווה מס הפחמן אמור להיות מיושם באופן מדורג, ובכל הקשור למשקי בית הוא משיט עלות נמוכה עד מתונה של 32 ש"ח לחודש בממוצע למשק בית. אי-החלת מס פחמן בישראל אינה עולה בקנה אחד עם המלצות חוזרות של ה-OECD בנושא, לרבות המלצתו האחרונה בסקר ביצועים סביבתיים של ישראל משנת 2023. לפי אגף התקציבים במשרד האוצר, אי-יישום מס הפחמן יגרע הכנסה של יותר מ-2.5 מיליארד ש"ח בשנת 2023, ושל יותר מ-7.5 מיליארד ש"ח בשנים 2023 עד 2028 (במצטבר).

השפעת היעדר יישום מס הפחמן על סחר בין-לאומי ועל היצוא הישראלי לאירופה - בדוח הקודם עלה כי ישראל חשופה למגבלות סחר בדמות ה-CBAM שאותו מקדם האיחוד האירופי להטלת מס פחמן בכניסה לגבולות אירופה על יבוא ממדינות שאין בהן מנגנון תמחור פחמן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן - בהיעדר יישום מס פחמן ישראל חשופה ל-CBAM, וחברות ישראליות יצואניות עלולות להיפגע בשל הדרישה לשלם מס פחמן לקופת האיחוד האירופי או למדינות אירופה על סחורות של ענפים מסוימים בתעשייה הישראלית, ומכיוון שהושלמו הליכי החקיקה בעניין באיחוד האירופי, גובר הפוטנציאל לפגיעה בתחרותיות.

אי-גיבוש מנגנון לצמצום השלכות מס פחמן על משקי הבית והתעשייה - משרדי האוצר, הג"ס, הכלכלה והאנרגיה לא סיימו לגבש בד בבד עם החלטת הממשלה 286 את המנגנונים המשלימים למס הפחמן - קרי, תמיכה במשקי בית בקרב אוכלוסיות ראויות לקידום, פיצוי לענפי תעשייה עתירי אנרגיה כדי לשמר את התחרותיות של התעשייה הישראלית; ומנגנון מיסוי כללי אשר יישומו יוביל לקיזוז או למיתון העלייה ביוקר המחיה. את המנגנונים הללו נדרש להסדיר בד בבד עם הטלת מס הפחמן, ואף הוצע להסדירם במסגרת דוח ועדת מיסוי ירוק 3 - והיעדר הסדרתם מנע בפועל את יישומו של מס הפחמן בעבר, והוא מקשה על כך גם בשנים 2022 - 2023. אף שהצוות הבין-משרדי בהובלת משרד האנרגיה סיים את עבודתו בנושא מנגנונים לעידוד התייעלות באנרגיה והקלה במעבר לאנרגיה נקייה בקרב שכבות ראויות לקידום, העבודה לא אומצה באופן סופי כמדיניות. זאת, לפי משרד האנרגיה, "לאור העובדה שמס פחמן לא קודם ליישום", ותוצר העבודה המרכזי של הצוות נותר טיוטה.

קביעת מחיר הפחמן בהחלטת הממשלה 286 - בדוח הקודם עלה כי מחיר של 167 ש"ח לטונה פחמן, כפי שציין המשרד להג"ס במסמך המדיניות שלו, נמוך מההמלצה העדכנית של ארגון ה-OECD - כאמור 60 אירו בשנת 2021 ו-120 אירו בשנת 2030. בביקורת



המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן** - לא נמצא כי גובה מס הפחמן נידון מחדש או כי נשקלת התאמתו להמלצות הבין-לאומיות בעניין. במצב זה גובה מס הפחמן, אשר מעודכן לשנת 2022 בסכום של 189 ש"ח והוא בהלימה להמלצה שבאמצעות הברית, גם לו היה מיושם, לא היה עומד בהמלצות האמורות של ה-OECD, ה-IMF, האיחוד האירופי או הבנק העולמי. המתווה אף נעצר בשנת 2028, ללא מנגנון עדכון מחיר שנתי של 2.1%, וללא הצמדה להמלצות תמחור בין-לאומיות שצפויות לעלות, ומהן נגזרה המלצת התמחור הישראלית. במצב זה, גם לו היה מיושם המתווה, הוא היה מתחיל להישחק בשנת 2029, ואף קודם לכן.

הפנמה חלקית של העלויות החיצוניות של הגז הטבעי במתווה מס הפחמן - נכון לשנת 2021 הגז הטבעי אחראי לבדו ל-41% מפליטות ה-CO₂, ושיעור זה צפוי לגדול ל-60% מהפליטות עד שנת 2030. גם לו הייתה מיושמת החלטת הממשלה 286, ההפנמה של העלויות החיצוניות הנגרמות משריפת הגז הטבעי, הייתה מגיעה לשיעור מרבי של 31% בלבד, ורק מהעלויות החיצוניות של פליטות CO₂ (ורק החל משנת 2028). לעומת זאת, בהפנמה מלאה של העלויות, מחיר ה-CO₂ היה אמור להיות פי שלושה, ונדרש היה לתמחר גם את העלויות החיצוניות של יתר הגז"ח. משמעות הדבר היא שככל שמשק החשמל יצמצם את שריפת הפחם עד להפסקתה, כפי שקבעה הממשלה, וככל שיעלה שיעור הרכבים החשמליים - כך יגדל חלקו של הגז הטבעי בתמהיל הדלקים, ושיעור הפנמת העלויות החיצוניות באמצעות מס הפחמן יפחת בהתאם.

ההחלטה להגביל את עליית מחירי החשמל ב-5% הביאה לכרסום משמעותי ביכולת של מתווה מס הפחמן שנקבע בהחלטת הממשלה 286, ולפיה יש להפנים את העלויות החיצוניות מהגז הטבעי - הדלק בעל שיעור הפליטות הגדול ביותר בישראל. התייקרות זו והעלייה הקלה ביוקר המחיה למשקי הבית - לו היה מיושם המתווה שלא צלח את מבחן היישום, משקפות את העובדה כי הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר, ובראשם משרד האוצר והאנרגיה, לא הטמיעו דייה את ההכרה בכך שאיפוס פחמני כרוך בדרך כלל בהתייקרות החשמל ובעלייה ביוקר המחיה בסקטור האנרגיה ובסקטור התחבורה המונעת בדלק, וכי הדבר בלתי נמנע.

היקף ה"כיסוי" במתווה מס הפחמן בהחלטת הממשלה 286 - גם לו היה מיושם מס פחמן, הוא לא היה מוחל על פליטות ממקורות אחרים שאינם דלקים (כמו גזי קירור ופסולת) אשר מהווים עוד 20% מהפליטות, ובשלב זה גם אין כוונה לתמחרם. עוד עלה כי מס פחמן הוצע רק בנוגע לחלק מהדלקים. למשל, הוא לא הוחל כלל על מזוט כבד לאוניות (עליו כלל אין בלו) או על קרוסין לתעופה (שעליו חל בלו נמוך למדי של 29 ש"ח לטונה), ולא על בניין ועל סולר מכל הסוגים (סולר, סולר לתחבורה, סולר לאוניות, שעליהם נותר הבלו באותו המחיר). כמו כן נמצא כי תמחורו של הפחמן באמצעות מנגנון הבלו היה מביא לכך שהעלויות החיצוניות אשר יועדו להפנמה היו בגין פליטות CO₂ ולא בגין יתר הגז"ח (כלומר לא לפי CO₂e) - זאת בהיעדרם של כלי תמחור נוספים כמו היטלים על גורמים המחויבים על פי חוק בדיווח על פליטות (לרבות של גז"ח).

היקף הפנמת העלויות החיצוניות לו היה מיושם מתווה מס הפחמן - היקפו החלקי של כיסוי מס הפחמן אשר במתווה החלטת הממשלה 286, וגובהו הנמוך במקרה של הגז הטבעי, היו מביאים להפנמה חלקית של העלויות החיצוניות של פליטות הגז"ח בישראל - במקום הפנמה של עלויות המוערכות על ידי המשרד להג"ס בסך 13.1 מיליארד ש"ח בשנת



2020, הפנמה של כ-2.2 מיליארד ש"ח - שיעור של 16.7% מהן בלבד ורחוק מהפנמה של 100% שעליה המליצה ועדת מיסוי ירוק 3 בראשות משרד האוצר ורשות המיסים.

התמריצים והסבסוד בנוגע לדלקים פוסיליים - ביקורת המעקב העלתה כי התמיכות הממשלתיות השנתיות בדלקים פוסיליים מצויות במגמת עלייה קבועה (למעט בשנת 2020 בשל מגפת הקורונה). תמיכה זו כמעט הוכפלה ועלתה מכ-2.2 מיליארד ש"ח בשנת 2010 לשיא של 4.2 מיליארד ש"ח בשנת 2019, ואף שירדה בשנת 2020 (בשל מגפת הקורונה), הרי שבשנת 2021 חזרה מגמת העלייה. נתוני התמיכות לשנים 2022 - 2023 צפויים לעלות אף יותר לנוכח הפטור על הבלו לפחם וההנחה על הבלו לבנזין בסכום מצטבר של כ-3.5 מיליארד ש"ח. תמיכות אלו פועלות כתמריץ כלכלי, וככאלו הן מגבירות את הביקוש לשימוש בדלקים פוסיליים במקום להסיט את הביקוש לחלופות אחרות או להתייעל אנרגטית. תמיכות בהיקפים נרחבים אלו אינן עולות בקנה אחד עם יעדי הפחתת פליטות הגז"ח ומזהמים אחרים שקבעה ישראל לאורך השנים, והן חותרות תחת מאמציה לעבור לכלכלה דלת פחמן.

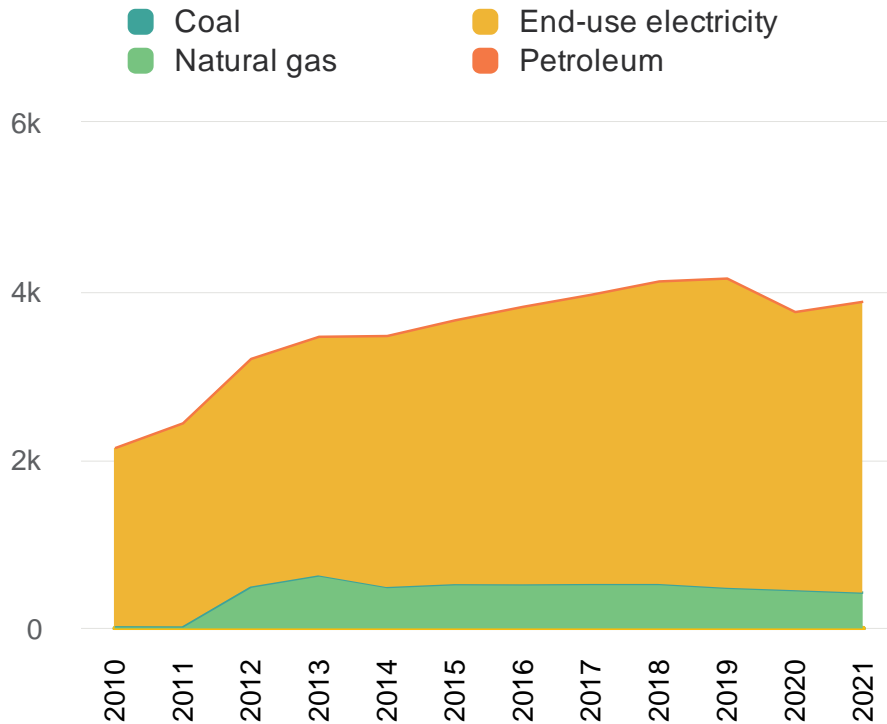
- **סולר -** בשנים 2015 - 2023 נגרעו ממדינת ישראל הכנסות פוטנציאליות בסך של כמעט 30 מיליארד ש"ח בגין הישבונים על הסולר. גריעת ההכנסה תמשיך להיות משמעותית שכן המתווה לביטול הישבונים לא חל למשל על סולר למפעלי תעשייה, ציוד הנדסי, טרקטורים ורכבי עבודה שמשקלם הוא יותר מ-4.5 טונה, שלהם הישבון בלו על הסולר בשיעור גדול הנע בין 45% ל-69%.

- **פחם -** ביטול הבלו על הפחם הביא לגריעת הכנסה של 800 מיליון ש"ח מקופת המדינה בחודשים פברואר 2022 עד מאי 2023.

- **בנזין -** הפחתת שיעור הבלו על בנזין מאפריל 2022 עד סוף שנת 2023 הביאה לגריעת הכנסה מוערכת של 2.6 מיליארד ש"ח מקופת המדינה, כדלקמן: מאפריל עד דצמבר 2022, אובדן של 1.76 מיליארד ש"ח, ובשנת 2023 גריעת הכנסה מוערכת בכ-830 מיליון ש"ח.



נתוני ארגון ה-OECD על התמיכה ממשלתית בישראל בדלקים, לפי סוג דלק (במיליוני ש"ח)



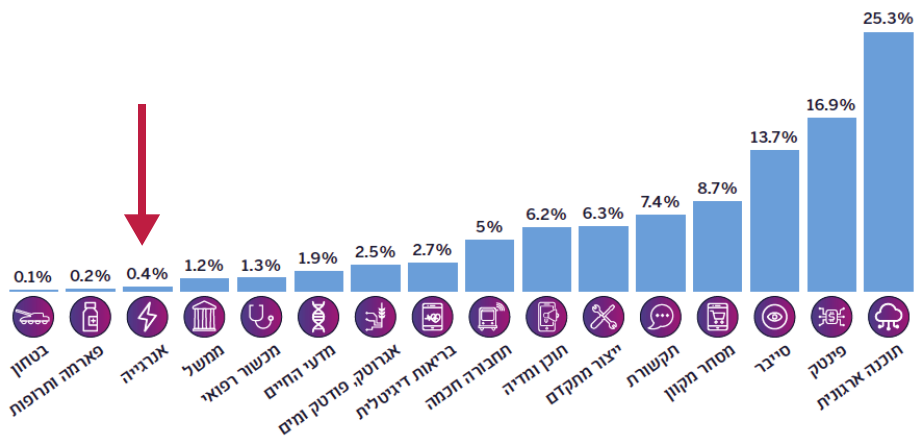
חדשנות ומו"פ אקלים-טק

השקעות לשכת המדען הראשי במשרד האנרגיה בחדשנות - ביקורת המעקב העלתה כי בשנת 2023 חלה ירידה בתקציבים התוספתיים לעומת השנים 2021 ו-2022 מכ-99.5 מיליון ש"ח ל-61.5 מיליון ש"ח (ירידה של כ-38% ביחס לשנת 2022), שהביאה לכך שפרויקטים חדשים שאותם תכננה לשכת המדען הראשי לקדם, לא קיבלו תקציב. אי-קיומה של תוכנית תקציבית ארוכת טווח המייצרת ודאות למשק עלולה להוביל לבלימת המחקר והפיתוח של טכנולוגיות חיוניות בתחום האנרגיה והחשמל. הדבר פוגע מהותית בקידום הפרויקטים, עלול להביא לאובדן הזדמנויות ול"בריחת משקיעים" ויזמים ישראלים מישראל ומהווה איתות שלילי ונסוגה דה-פקטו של מדינת ישראל מהצהרותיה בהחלטות הממשלה בנושא האקלים-טק שקיבלו ביטוי בין היתר בוועידות האקלים העולמיות שהתקיימו בגלגו ובשארם א-שייח' בשנים האחרונות. כאמור, עולה קושי מהותי בעצם התניית תקציבים לקידום חדשנות בסקטור האנרגיה וייצור החשמל ביישום החלטת הממשלה 286 בעניין מס פחמן ובתקבולים שיתקבלו בקשר לכך.



השקעות רשות החדשנות בתחום האקלים-טק - ביקורת המעקב העלתה כי מדינת ישראל אינה מממשת את החלטות הממשלה בתחום האקלים-טק: השקעות רשות החדשנות בתחומי האנרגיה נמוכות יחסית - 39 מיליון ש"ח בשנת 2021, ו-96 מיליון ש"ח בשנת 2022 (לעומת תחומי החקלאות והמזון, שם הושקעו 139 מיליון ש"ח בשנת 2021 ו-104 מיליון ש"ח בשנת 2022), זאת מתוך כ-1.7 מיליארד ש"ח השקעות הרשות בשנת 2022 (שיעור של 5.7%). ההשקעה הציבורית של רשות החדשנות בסקטור האנרגיה (נוסף על המים, הסביבה והקיימות), אשר כאמור אחראי לכמעט ממחצית הפליטות בישראל, היא נמוכה בכמעט חצי לעומת ההשקעה הציבורית בתחומי הטכנולוגיה בסקטור החקלאות (והמזון), שאחראי לחלק שולי מהפליטות בישראל. היקף ההשקעות הנמוכות של רשות החדשנות בתחום האקלים-טק אף מודגש יותר לנוכח הקושי לגייס השקעות פרטיות בחברות היי-טק הישראליות בתחום האנרגיה, שכן הן נמצאות בתחתית רשימת השקעות ההון הפרטיות בישראל - עם כ-0.4% בלבד מכלל ההון הפרטי שהושקע בישראל - מקום שלישי מהסוף. מציאות זו תקשה את פיתוח שוק האקלים-טק בישראל.

התפלגות ההשקעות הפרטיות בחברות היי-טק, לפי תחום פעילות (2021)



המקור: רשות החדשנות.

צוות משימה להאצת טכנולוגיות אקלים - למרות ההנחיה בהחלטת הממשלה 544 מאוקטובר 2021 להקים צוות להסרת חסמים לקידום נושא זה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הצוות לא הוקם. מציאות זו מקשה למצוא פתרונות לחסמים רגולטוריים למחקר, לפיתוח, ליישום ולהטמעה של טכנולוגיות בתחום האקלים, ומקשה את מקסום הפוטנציאל הקיים בישראל בנושא טכנולוגיות אקלים-טק וקידום למדינה "ירוקה", שיסייעו בעמידה של ישראל ביעדיה להפחתת פליטות. כמו כן ישראל עלולה לאבד הזדמנויות לקידום טכנולוגיות לצורך היערכות למשבר האקלים וחיוק הצמיחה הכלכלית בישראל.



תקציבים נוספים בתחום האקלים-טק - אשר להשקעות עתידיות, החלטות הממשלה אינן כוללות מקורות תקציביים ייעודיים למיזמי חדשנות ולהקמת חברות הזנק חדשות בתחום האקלים-טק, ובשנת 2022 הושקע סך של כ-38.3 מיליון ש"ח על ידי משרדי ממשלה. בכל הנוגע לתקציבים עתידיים פוטנציאליים שיתקבלו מפרויקטים אירופיים כדוגמת הורייזן, נמצא קושי למקסם את הפעילות של חברות ישראליות ולזכות במימון בשל פערי ידע שקיימים בנושא; התקבל סך של כ-65 מיליון אירו בשנים 2021 ו-2022 מתוכנית זו (סך של כ-24 מיליון אירו בשנת 2021 וסך של כ-41 מיליון אירו בשנת 2022), וסך המענקים הכולל שישראל קיבלה מתוכנית זו בשנים אלה הוא כ-486 מיליון אירו (סך של כ-231 מיליון אירו בשנת 2021 וכ-255 מיליון אירו בשנת 2022), כלומר שיעורי מימוש תקציבי תוכנית הורייזן שנע מ-10.4% עד 16%. שיעור מימוש זה נמוך משמעותית מהפוטנציאל (תוכנית הורייזן מתכוונת להשקיע כ-35% מתקציביה לטובת מחקרים הקשורים באקלים-טק, כ-34.5 מיליארד אירו בשנים 2021 עד 2027 במצטבר; חוקרים ישראלים קיבלו בשנים 2021 ו-2022 מענקים הקשורים באקלים-טק בסך כולל של כ-65 מיליון אירו - כ-13.3%).

במציאות זו עולה חשש כי ללא תקציבים ממשלתיים משמעותיים ייעודיים ארוכי טווח יהיה קושי לקדם את החלטות הממשלה בתחום האקלים-טק. ללא יצירת ודאות כלכלית לקידום חדשנות טכנולוגית בתחום האקלים-טק בישראל יהיה קשה מאוד לקדם את החלטות הממשלה בנושא.

היערכות לסיכונים פיננסיים שמקורם בשינויי אקלים

השקעות בתחומי ESG במסגרת ניהול יתרות מט"ח של בנק ישראל - בדוח הקודם עלה שבנק ישראל אינו משקיע את תיק יתרות המט"ח של המדינה בתחומי ESG, אולם בתגובה על ממצא זה כתב בנק ישראל כי בשנת 2021 הוא הקים צוות לבחינה אם נכון להרחיב את סוגי הנכסים שבתיק יתרות המט"ח ואם לכלול בהם אג"ח ירוקות או השקעות מקיימות אחרות בלי לפגוע במטרות החזקת היתרות ובלי לשנות את פרופיל התשואה-סיכון של התיק ולבחינת שילוב כללים להשקעות אחראיות במדיניות ההשקעה. עוד נמסר כי "ממצאי הצוות והמלצותיו יוצגו לנגיד ולוועדה המוניתרית במהלך 2022". בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן** - יותר משנתיים מאז הוקם צוות לבחינת כללים להשקעות אחראיות (שיקולי ESG) במדיניות ההשקעה שלו, בנק ישראל טרם סיים את הליכי הבדיקה וטרם קיבל החלטות בנושא. לפיכך, בנק ישראל מנהל את תיק יתרות המט"ח של מדינת ישראל, שהן, נכון ליוני 2023, כ-202 מיליארד דולר, ללא התחשבות בשיקולי ESG וללא הטמעת סיכונים הנובעים משינויי אקלים במסגרת שיקולי ההשקעה שלו. זאת, הגם שמסקר ה-NGFS שנעשה בשנת 2022 עולה המגמה ולפיה כ-40% מהבנקים המרכזיים שהשיבו עליו (כשני שלישים מהם באיחוד האירופי) מביאים בחשבון שיקולי אקלים במסגרת המדיניות המוניתרית השוטפת שלהם.

רשות ניירות ערך וסיכוני אקלים - בדוח הקודם עלה כי המתכונת של גילויי ESG שפרסמה הרשות לא מבדלת את האקלים מיתר שיקולי ESG. כמו כן מתכונת וולונטרית של גילויי ESG של החברות המפוקחות על ידי הרשות והיכולת שלהן לדווח בפורמטים שונים מובילות לכך ששיקול הדעת בנוגע לקיום הגילוי, המידע שיכלול, תדירותו ומתכונתו יישארו בידי החברות עצמן. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי תוקן במידה מועטה** - אין התקדמות ניכרת מאז הדוח הקודם, והמלצת הרשות בדבר בחינת הרלוונטיות של סיכוני



ESG בתהליכי ההשקעות עודנה וולונטרית וכללית באופן שמעניק שיקול דעת נרחב לגופים מפוקחים אם לבצע בחינה זו וכיצד, בלי פירוט מספק וללא סטנדרטיזציה של הנושא וכן ללא בידול נושא האקלים מיתר נושאי ה-ESG. נכון ליולי 2023, כשנתיים לאחר פרסום המלצות הרשות בעניין, רק 48 מתוך 558 חברות ציבוריות מפרסמות דיווח ESG באתר הייעודי לעניין (כ-9% מהחברות הציבוריות) - חלקן עשו כן לפני פרסום המלצות הרשות או ללא קשר להן, בין משום שמדובר בבנקים המחויבים לעשות כן ממילא, או משום שמדובר בחברות בין-לאומיות המקיימות דרישות רגולטוריות מחו"ל. מכאן שאפקטיביות האסדרה הוולונטרית מוטלת בספק.

רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון והיערכותה לסיכונים אקלים - בדוח הקודם נמצא כי הנחיות רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון לא עסקו בהיבטי אקלים ולא כללו הנחיות לגבי מתכונת הדיווח בדבר היבטי ESG שיש לפרסם ולגבי השאלה אם לכלול בהם היבטי אקלים, והומלץ לשקול פעולות להטמעת הסיכונים הכרוכים בשינויי האקלים במסגרת חובות הגילוי שחלים על גופים מוסדיים בישראל. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי תוקן במידה מועטה** - הרשות פרסמה כמה הנחיות בתחומי ניהול הסיכונים, ההשקעות וחובות הגילוי וביצעה סקירה של הטמעת הנחיותיה בגופים מפוקחים, אולם לצד זאת עמדתה היא כי בשלב זה אין מקום לקביעת שיטה אחידה לניהול סיכונים אקלים וסביבה. עוד נמצא בביקורת המעקב כי חובות הגילוי נותרו כלליות וחסרות מרכיבי גילוי כמותי לגבי סך ההשקעות בחברות פוסיליות, ואין הגדרות ברורות לדיווח על היבטי סביבה; וכי הרשות אינה מקדמת בשלב זה מבחני קיצון בהקשר של סיכונים אקלים, בין היתר בשל העובדה שטרם אומץ בישראל תרחיש אקלים לאומי אחוד.



חדשנות ומו"פ אקלים-טק

השקעות רשות החדשנות בתחום האקלים-טק - בדוח הקודם עלה שבשנת 2018 שיעור ההשקעה הציבורית של רשות החדשנות בתחומי האנרגיה, המים, הסביבה והקיימות היה 4%. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי תוקן במידה רבה** - בשנת 2022 הוצגה עלייה בהשקעה של 5.7% (96 מיליון ש"ח), המגלמת שיפור מסוים ביחס לשנת 2018.

היערכות לסיכונים פיננסיים שמקורם בשינויי אקלים


סיכונים אקלים במערכת הבנקאות - בדוח הקודם עלה שהפיקוח על הבנקים לא התייחס במפורש לסיכונים האקלים בהנחיות לגופים המפוקחים והותיר את העניין לשיקול דעת רחב יחסית. בביקורת המעקב נמצא **שהליקוי תוקן במידה רבה** - ביוני 2023 פרסמה הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 345 בנושא עקרונות לניהול אפקטיבי של סיכונים פיננסיים שקשורים לאקלים, ובה עקרונות רבים אשר אימצו את המלצות ועדת באזל משנת 2022. כמו כן חלה התקדמות של ממש בפעילות הפיקוח על הבנקים הן בנושא ההתייחסות המפורשת לנושא האקלים והרחבתו גם לסיכונים סביבה נוספים והן בהגברת חובות הגילוי שחלות כיום על המערכת הבנקאית. לצד זאת נמצאו פערים בפעולות הפיקוח על הבנקים בנוגע לצורך




בהרחבה ובדיוק של חובות הגילוי הכמותיות ובנוגע לצורך ביצירת קריטריונים אחידים לדיווח על ידי התאגידים הבנקאיים. נוסף על כך קיימים פערים ברמת מערכת הבנקאות, למשל בנוגע לביצוע מבחני קיצון אקלימיים כדי לבחון את יכולת התמודדותם בישראל במקרה של התממשות סיכוני אקלים וסביבה.

עיקרי המלצות הביקורת


הערכות בדבר ההשפעות הכלכליות של שינויי האקלים

 מומלץ כי משרד האוצר יזום ויוביל מחקר עומק לניתוח ההשפעות הכלכליות-פיסקליות ארוכות הטווח הכולל הערכות של עלויות ההיערכות לשינויי האקלים בישראל ועלויות נקיטת אמצעי מיטיגציה להשגת יעדים לאומיים בעניין וכן עלויות של אי-נקיטת אמצעים אלו. זאת לפי תרחישי מדיניות אקלים שונים ובשים לב למחקרים כלכליים ולהערכות שכבר בוצעו בעניין, כמו הערכות המשרד להג"ס, ובשים לב למחקרים כלכליים עולמיים עדכניים ולהמלצות הבין-לאומיות של ארגון ה-OECD, קואליציית שרי האוצר לאקלים וה-IMF המיועדות למשרדי אוצר. מסקנות המחקר ישמשו בסיס להערכה כלכלית-פיסקלית לאומית מנחה ומתוקפת. בהכנת הערכה זו ובתיקופה ראוי כי משרד האוצר ישתף את המועצה הלאומית לכלכלה, בנק ישראל, המשרד להג"ס, משרד האנרגיה והשמ"ט (לצורך הגדרת תרחישי ייחוס), וכן יבקש ויאגם הערכות מכל המשרדים הממשלתיים והגופים הציבוריים שתשומותיהם רלוונטיות לגיבוש הערכה זו. עוד מומלץ כי משרד האוצר יפעל לכך שמהערכה זו ומתרחישי ייחוס אקלימיים ייגזרו משמעויות תקציביות, ועל בסיס אלו גם יתקבלו החלטות מדיניות בכל משרדי הממשלה, לרוחב המשק. לבסוף מוצע כי המועצה הלאומית לכלכלה תשלים את הערכת המצב האסטרטגית אשר תתייחס גם לשינויי אקלים ותביאה לדיון בממשלה.

תפקיד משרד האוצר בקידום פעולות אקלים

 לצורך גיבוש אסטרטגיית פעולה בתחום האקלים מומלץ שמשרד האוצר יצטרף לקואליציית שרי האוצר, יבחן את עקרונות הלסינקי, את פרסומי הקואליציה והמלצותיה, את ההמלצות של שותפות OECD פריז לתקצוב ירוק ומודל המסגרת לתקצוב ירוק שפרסמה, את המלצות ה-IMF בעניין ניהול ירוק של כספי ציבור, הכנסות והוצאות, ואת יתר ההמלצות בתחומים אלו. פעולות אלו ימקמו את המשרד בחזית המעבר לכלכלה מאופסת פחמן ובחזית ההיערכות לשינויי האקלים, יאותתו למשק ויסמנו את הדרך ליתר משרדי הממשלה, לכלכלה ולשוק.

תמחור פחמן והיבטי מיסוי נוספים

 מוצע כי משרד האוצר ורשות המיסים, בהיוועצות עם המשרד להג"ס ומשרד הכלכלה, יפעלו לאור המלצות קואליציית שרי האוצר וה-OECD להתאמת תהליכי הכנסות והוצאות הלאומיים כך שיעלו בקנה אחד עם יעדי האקלים לביטול ההטבות על דלקים פוסיליים, וינתחו את כל התמיכות והסובסידיות על דלקים פוסיליים ואת האופן שבו הם מתממרים בקושים, ויבחנו להן חלופות. עוד מוצע כי בחינה זו תבוצע כחלק ממהלך מקיף יותר



שימפה את כל כלי המדיניות במערך ההכנסות של המדינה, לרבות ממיסים, המשפיעים לשלילה על השגת יעדי האקלים, ובסופה יגבשו גורמים אלו כלי מדיניות חלופיים שיקדמו את השגתם. התבוננות הוליסטית על מערך ההכנסות של מדינה תאפשר לאתר תמריצים הפוגעים בהשגת יעדי האקלים ולטפל בהם מחד גיסא, ומאידך גיסא לאתר הזדמנויות להכנסות עבור אוצר המדינה אשר יסיעו בתקצוב פעולות אקלים (מיטיגציה ואדפטציה), יפצו גורמים שייפגעו מהן, יתמכו באוכלוסיות ראויות לקידום ויאפשרו התמודדות מותאמת עם יוקר המחיה לאוכלוסיות אלו ואחרות, לפי סדרי עדיפויות.

מתווה מס הפחמן שעליו הוחלט בהחלטת הממשלה 286 הוא מתווה הדרגתי לטווח ארוך מאוד, ובמהלכו מחירי הדלקים עשויים להיות תנודתיים, ועל כן מידת יישומו של מס הפחמן לא יכולה להיות תלויה במחירי הדלקים. משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו בדוח הקודם, ולפיה בד בבד עם הגיבוש הסופי של המנגנונים המשלימים שסייעו למזער את הנזק לתעשייה ולאוכלוסיות ראויות לקידום ועם תיקופם, יפעלו משרדי האוצר, הג"ס, הכלכלה והאנרגיה, ליישום החלטת הממשלה 286 בנושא מס פחמן. במסגרת זו יפעל משרד האוצר בו-זמנית לחתימה מחדש על הצווים ולאישורם בוועדת הכספים ויגבש אמות מידה מושכלות לשימוש בתקבולים, לרבות בכל הנוגע לשאלת ייעודם לנושאי אקלים ולצמצום השפעת מס הפחמן על יוקר המחיה. בתוך כך, כיוון שמדובר בכלי מדיניות ליבתי במדיניות האקלים הכוללת וכדי להבטיח רציפות בהחלטתו, מוצע לעגן את מס הפחמן בחוק אקלים.

מוצע כי קודם אימוץ מתווה חדש למס הפחמן תתבצע בדיקה מחודשת ומעמיקה אשר תיתן את הדעת לא רק על השאלה כיצד מצמצמים את ההתייקרות, אלא גם על יצירת מנגנונים שיפצו על ההתייקרות הצפויה, בין היתר באמצעות תקבולים ממס פחמן. באופן זה ניתן יהיה לבחון מחדש את ההחלטה להגביל את עליית מחירי החשמל וכן דרכים להפחתת מיסים ולהורדת יוקר המחיה בתחומים אחרים, כפי שהציעה ועדת מיסוי ירוק 3 בראשות משרד האוצר עצמו, אשר יקומו את השפעות מס הפחמן על יוקר המחיה.

מוצע כי משרד האוצר יבחן את תמחור מס הפחמן המוצע בהתחשב בכלל מקורות פליטות הגז"ח ובכלל הדלקים ויביא בחשבון את השיעור הכללי הקטן של הפנמת העלויות החיצוניות של פליטות גז"ח העולה מהמתווה האמור, וישקול דרכים להעלאתו, לאור ההמלצות שמשרד האוצר היה שותף להן בעבר במסגרת דוח ועדת מיסוי ירוק 3. עוד מוצע לבחון את קביעתם של מנגנונים משלימים למס פחמן לצורך הפנמת עלויות של גז"ח אחרים; זאת למשל באמצעות היטלים על פליטות, כך שכל האמצעים ישקפו טוב יותר את העלויות החיצוניות של הגז"ח - ויביאו להפנמתן בצורה רחבה יותר.

מומלץ כי משרד האוצר יבחן מחדש עם המשרד להג"ס, רשות המיסים ומשרד האנרגיה את שאלת מס הפחמן על דלקים לתחבורה, לרבות שאלת סימון חלקו בבלו, וכן ישקלו כלים נוספים 'שיאותתו' על קיומו של מס פחמן לדלקים אלו או יקדמו חלופות (לרבות רכב חשמלי) כדי להביא לשינוי בהתנהגות הצרכנית ולהורדת הביקושים של הבניין והסולר.

מוצע כי משרד האוצר עם המשרד להג"ס, רשות המיסים ומשרד הכלכלה ינתחו את המשמעויות הנגזרות מהמהלכים לקדם CBAM באיחוד האירופי, וכן יעקבו אחר המדיניות המתגבשת בנושא בבריטניה ובמדינות אחרות ויבחנו אם מתווה מס הפחמן בהחלטה נותן מענה לחשיפה לסיכונים של יצוא ישראלי למדינות אלו. במסגרת זו מוצע לשקול גם נקיטת



אמצעים דומים בישראל שמטרתם למנוע "זליגת פחמן" לתעשיות מחוץ לישראל (בעקבות הטלת מס פחמן).

חדשנות ומו"פ אקלים-טק

מוצע כי רשות החדשנות תבחן את המגמות בהיקפי ההשקעות ואת תמהיל השקעותיה לאור יעדי הפחתת הפליטות הסקטוריאליים שקבעה ישראל, הנדרשים בעיקר בתחום ייצור החשמל והתחבורה, וכן לאור הצרכים שהעלתה לשכת המדען הראשי במשרד האנרגיה תוך היועצות עם לשכות המדענים הראשיים של משרדי האנרגיה והג"ס.

מוצע כי רשות החדשנות תבחן עם משרדי האוצר, האנרגיה, החקלאות והכלכלה ומשרד החדשנות אם החלטות הממשלה בנושא האקלים-טק לסיוע להפחתת פליטות גז"ח בישראל מקודמות באופן היעיל ביותר, ואם פעולות רשות החדשנות בעניין יוכלו להשיג את צורכי הפיתוח הטכנולוגי של ישראל ולמצות את ההזדמנויות שלה בתחום ביחס לעולם. כמו כן על משרדי האנרגיה והאוצר לבחון אם פעולת משרד האנרגיה באמצעות לשכת המדען הראשי מקבלת את כלל המשאבים הדרושים לה.

כדי לקדם את ביצוען של החלטות הממשלה בתחום האקלים-טק, מוצע כי ממצאי פרק זה הנוגעים בין היתר להשקעות ציבוריות בתחום האקלים-טק ולסיווג תחומי האקלים-טק ייבחנו על ידי רשות החדשנות ומשרד האנרגיה בשיתוף משרד האוצר, וימוצו התהליכים הדרושים לצורך יישומן בפועל לרבות תיעודף הקצאת משאבים ציבוריים לצד עידוד משיכת הון פרטי לתחום זה, על בסיס תקצוב הולם. עוד מומלץ כי משרד החדשנות יגבש הצעת מחליטים משלימה שתבטיח את התקציבים הדרושים לקידום התחום; וכי ISERD תמשיך לעודד חוקרים להגיש בקשות למימון מחקרים בתחום האקלים.

על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לפעול להקמת צוות משימה להאצת טכנולוגיות אקלים שיפעל לאיתור חסמים ולביצוע פעולות להסרתם, בהשתתפות החשב הכללי במשרד האוצר והממונה על התקציבים.

היערכות לסיכונים פיננסיים שמקורם בשינויי אקלים

מוצע כי בהקשר של חובות גילוי, הפיקוח על הבנקים יבחן את האפשרות לכלול בדיווחי הבנקים רשימת קריטריונים ברורה ואחידה לגבי חובות גילוי של דיווחי אקלים כמותיים הנוגעים לאופן חישוב פליטות גז"ח, לסוגי האינטרסים הסביבתיים הנשקלים ולדרך ניהול הסיכונים הקשורים באקלים (פיזיים ומעבר). זאת, כדי להגביר עוד יותר את ההיערכות לסיכונים הפיננסיים כתוצאה ממשבר האקלים, ולאור פרסום סטנדרטים אחידים בעניין ב-IFRS ביוני 2023 והשלמת סטנדרטים מוסכמים נוספים גם באירופה נכון למועד הביקורת.

מומלץ כי בנק ישראל ישקף לממשלה במסגרת תהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחקיקה ולמדיניות הממשלתית בנושא סיכוני האקלים את השפעות חוסר הוודאות בנוגע למסגרת הרגולטורית והחוקית הכללית הנוגעת לתחום האקלים, אשר לדבריו מגבילות "את היכולת של המערכת הבנקאית לנהל באופן מיטבי את סיכוני האקלים", והנובעות בין היתר מאי-מיצוי הליך החקיקה, מהיעדרה של נקיטת פעולה ממשלתית כוללת ומתוכללת ומהיעדרה של תשתית לאומית הכרחית של מידע ודיווח. שיקוף ההשפעות נכון כי ייעשה גם למול



רשויות רגולטוריות פיננסיות מקבילות; כל זאת כדי שניתן יהיה לשפר עוד יותר את המוכנות של מערכת הבנקאות וגופים פיננסיים אחרים לסיכוני האקלים.

מומלץ כי בנק ישראל יאיץ את פעולותיו וישלים את בחינת הסיכונים הנובעים משינויי האקלים ואת הכללת שיקולי ESG במדיניות ההשקעה שלו בתיק יתרות המט"ח של מדינת ישראל, ויבחן האם ובאיזה אופן עליו לפעול להטמעת הסיכונים הנובעים משינויי האקלים בפעילות השוטפת שלו כמנהל תיק יתרות המט"ח של המדינה, המסתכם בכ-202 מיליארד דולר ארה"ב, ולנוכח הסיכונים שעליהם הצביע לפני הבנקים המסחריים המפוקחים על ידו. עוד מומלץ כי אם בנק ישראל יחליט במסגרת סמכותו לכלול שיקולי ESG בפעילות השוטפת שלו, הוא יפרסם לציבור, באופן שוטף, את אופן יישום הטמעת שיקולי ה-ESG בפעילות השוטפת שלו כחלק מפרסומיו על אודות ניהול תיק יתרות המט"ח של המדינה.

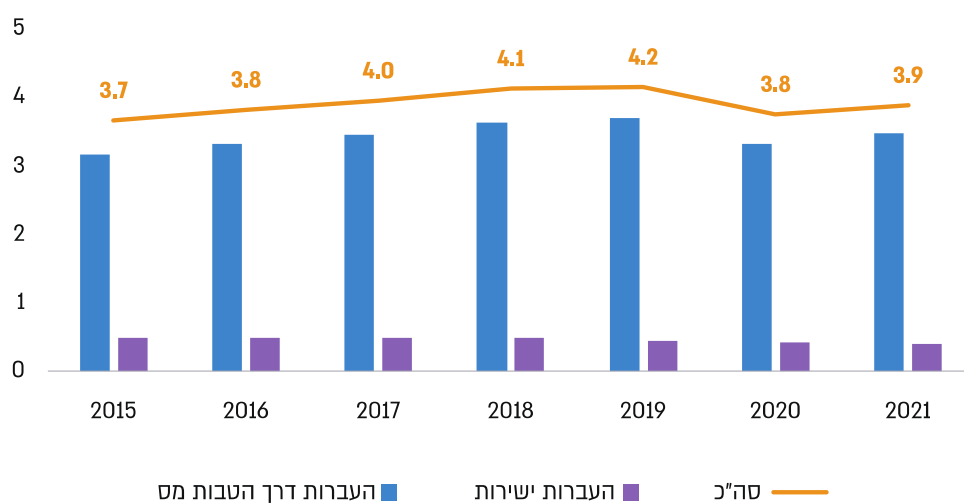
מוצע כי רשות ניירות ערך תבחן אם המלצות גילוי ה-ESG לחבחות ציבוריות וכן ההנחיה לבחון שיקולי ESG ולדווח על כך למנהלי קרנות ולבעלי רישיון גדולים מספקות לצורך קידום אפקטיבי של מדיניות השקעות המביאה בחשבון סיכוני אקלים, בחינה של מעבר לחובת דיווח (במקום באופן וולונטרי), ובאיזה אופן ניתן לקבוע למפוקחים שלה סטנדרטים לעניין זה - העומדים בשורה אחת עם הפרקטיקה הנוהגת בעניינים אלו במדינות אחרות ובהתבסס על התקינה הבין-לאומית החדשה בעניין. לאור פרסום הסטנדרטים לדיווח בנושא קיימות ואקלים של ה-IFRS ביוני 2023, מומלץ כי הרשות תפעל להטמעתם בקרב הגופים שבאחריותה.

מוצע כי רשות שוק ההון תשקול להנחות את הגופים המוסדיים להוסיף לחובות הגילוי אינדיקטורים כמקובל למשל בחקיקת הגילוי של האיחוד האירופי ולכלול בהן גילוי של שיעור החשיפה לפעילויות ולנכסים מסוכנים מבחינת הסיכונים הפיננסיים, ובהתאם לכללי הדיווח הבין-לאומיים הצפויים להתפרסם ולסטנדרטים לדיווח בנושא קיימות ואקלים של ה-IFRS שכבר פורסמו ביוני 2023. עוד מוצע כי רשות שוק ההון תבחן את החשיפה של הגופים המוסדיים לסיכוני סביבה ואת מידת הכיסוי הביטוחי הקיים ותקדם ביצוע של מבחני קיצון אקלימיים בקרב הגופים המפוקחים. כל זאת, לצורך הגברת הטמעת סיכוני האקלים ומתן אפשרות למשקיעים לבחון את החשיפות לסיכונים סביבתיים הקיימים בגופים מוסדיים.

מוצע כי הרגולטורים הפיננסיים, לצד פעילותם להיערכות לסיכונים (סיכונים פיזיים וסיכונים מעבר) של הגופים הפיננסיים שעליהם הם מפוקחים, יתייחסו גם להשפעות של פעילותם של גופים אלה לסביבה ולאקלים, לרבות בשיתופי פעולה בין הגופים עצמם ומול משרד המשפטים.



נתוני ארגון ה-OECD על התמיכה הממשלתית בדלקים, לפי סוג התמיכה (במיליארדי ש"ח)



המקור: ארגון ה-OECD.

* נתוני שנת 2020 הושפעו ממגפת הקורונה.

** העברות ישירות הן סכום שניתן לחח"י להתאמת המפעלים לשימוש בגז טבעי כמקור אנרגייה וגם דרך הסכמי הגז משנת 2012 עם שדה גז תמר (תמר), ולפיהם חח"י תרכוש גז טבעי מפרויקט תמר על פני 15 שנה מתחילת יצוא גז מפרויקט תמר, או עד שחח"י תרכוש את הסכום החוזי הכולל, המוקדם ביותר.

*** הטבות המס הן בעיקר פטור מס הבלו על הסולר (הישבונים) והפחתה בתשלומי תמלוגים ובמיסוי לפי חוק הנפט.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				אף גוף ממשלתי כלכלי לא ביצע הערכה לאומית בנוגע להשפעות הכלכליות של שינויי האקלים על ישראל לטווח הארוך	משרד האוצר, המועצה הלאומית לכלכלה, המשרד להג"ס ובנק ישראל	הערכות בדבר ההשפעות הכלכליות של שינויי האקלים
				לא קיים מיסוי על פחמן בישראל;	משרדי האוצר, הג"ס, האנרגיה, התחבורה, החוץ, רשות המיסים ורשות החשמל	תמחור פחמן והיבטי מיסוי נוספים
				גובה המס שהוצע בהחלטת הממשלה 286 נמוך מההמלצה העדכנית של ארגון ה-OECD	משרדי האוצר, הג"ס, האנרגיה, התחבורה, החוץ, רשות המיסים ורשות החשמל	תמחור פחמן והיבטי מיסוי נוספים
				צפויה השפעה על סחר בין-לאומי ועל היצוא הישראלי אם לא יחול מס פחמן	משרדי האוצר, הג"ס, האנרגיה, הכלכלה, החוץ, רשות המיסים ורשות החשמל	תמחור פחמן והיבטי מיסוי נוספים - CBAM
				ישראל מדורגת בתחתית סולם הדירוג לפיתוח טכנולוגיות הקשורות לשינויי האקלים מתוך כלל הטכנולוגיות במדינה נתונה	רשות החדשנות	חדשנות ומו"פ אקלים-טק



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
	←			מכתב הפיקוח על הבנקים לתאגידים הבנקאיים משנת 2009 בנושא סיכונים סביבתיים אינו מזכיר במפורש את שינויי האקלים ואינו מקדם אחידות במערכת הבנקאית	בנק ישראל	היערכות לסיכונים פיננסיים שמקורם בשינויי האקלים (סיכוני אקלים במערכת הבנקאות)
			←	בנק ישראל אינו משקיע את תיק יתרות המט"ח של המדינה בתחומי ESG	בנק ישראל	השקעות בתחומי ESG במסגרת ניהול יתרות מט"ח של בנק ישראל
		←		חובות גילויי ESG במתכונת שפרסמה רשות ניירות ערך לא מבדלת את האקלים מיתר שיקולי ESG	רשות ניירות ערך	היערכות לסיכונים פיננסיים שמקורם בשינויי האקלים (רשות ניירות ערך וסיכוני אקלים)
		←		הנחיות רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון משנת 2007 לא התייחסו להיבטי אקלים ולא כללו הנחיות למתכונת הדיווח בדבר היבטי ESG שיש לפרסם ואם לכלול היבטי אקלים על בסיס מתכונת אחידה לדיווח; רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון לא ביצעה ביקורות ייעודיות לעניין הנחיות אלו ולא עסקה בהיבטי סביבה	רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון	היערכות לסיכונים פיננסיים שמקורם בשינויי האקלים (רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון והיערכותה לסיכוני האקלים)

