

רגולציה גלובלית של ביטוח ככלי בסיוע להתמודדות בינלאומית עם משבר האקלים במדינות מתפתחות

יעל יוסילביץ*

בשנים האחרונות התרבו באופן דרסטי אירועי האקלים שהביאו לנפגעים רבים בגוף, בנפש וברכוש, זאת כתוצאה מתדירות וחומרה גוברות של אירועי מזג אוויר קיצוני הנובעים משינויי אקלים. הנזק המתרחש אינו מתפרס בצורה זהה בין מדינות העולם, והקורבנות הסובלים מהנזקים הכבדים ביותר נמצאים במדינות מתפתחות, זאת לעומת המדינות המפותחות הסובלות פחות מהנזקים, אך בעלות אחריות רבה יותר להתרחשות משבר האקלים והחרפתו. אחד הפתרונות שעשויים לסייע לסכלן של המדינות המתפתחות הוא שימוש ב"ביטוח אקלים" שיבטח מפני האסונות המתרחשים. אולם, לצורך קיומו של ביטוח זה יש צורך בסיוע כלכלי ופרקטי ממדינות מפותחות. על אף שדיון בסיוע מסוג זה בין מדינות הצפון הגלובלי לבין מדינות הדרום הגלובלי בתחום ביטוח האקלים קיים בשיח הבין-לאומי והדיפלומטי, הסכמות לא הגיעו להבשלה יעילה עד כה. מאמר זה מנתח שימוש במנגנוני משפט רך של רגולציה פיננסית בין-לאומית שכבר הוכיחו הצלחה בפועל ומציע להטמיע את השימוש במנגנונים אלו, שברוך כלל נמצאים בשימוש בספרה הפיננסית הבין-לאומית, במטרה לפתור את בעיית אי-העמידה בהסכמים ביחס לסיוע בין מדינות הצפון הגלובלי לדרום הגלובלי לטובת ביטוח אקלים.

א. מבוא. ב. חשיבות הביטוח במדינות מתפתחות כאמצעי התמודדות עם משבר האקלים. 1. כיצד עובד ביטוח? 2. ביטוח והתמודדות עם משבר האקלים במדינות מתפתחות. (א) הסתגלות. (ב) הקלה. 3. פער הכיסוי הביטוחי ג. רגולציה פיננסית גלובלית כפתרון רגולטורי חלופי. 1. חוסר יכולתן של מדינות לעמוד בהסכמים במשפט הסביבתי הגלובלי. 2. הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית – מבנה. (א) מוניטין בין מדינות. (ב) תמרוץ שוקי. (ג) סיבה מוסדית. 3. הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית – שיתוף פעולה והטמעת המבנה לטובת פתרון. 4. הצדקות להפעלת המנגנון מצד הגופים הפיננסיים והמדינות. ז. סיכום.

* תלמידת תואר מוסמך מחקרי בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב. מאמר זה נכתב במסגרת תואר ראשון בסמינר "ממשל גלובלי" בפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב, בשנה"ל תשפ"ג, בהנחיית ד"ר דורין לוסיטיג. תודתי מסורה לה על הליווי ועל הערותיה המועילות. ברצוני להודות גם לד"ר דלית פליישהאקר על עזרתה והערותיה המחכימות בשלבי כתיבת המאמר. תודתי נתונה גם ליהל גרליץ ולרימון וייס על הערותיהם המצוינות. אני מודה גם למערכת מחקרי רגולציה ולקורא/ת החיצוני/ת על תרומתם למאמר.

א. מבוא

חלק משמעותי מהשפעות משבר האקלים בשנים האחרונות הוא הגברת התדירות והחומרה של אירועי מזג אוויר קיצוניים, המביאים לעלייה בנפגעים ובנזק בגוף, בנפש וברכוש.¹ שינויי האקלים אינם עוד נושא מדעי מעורפל, אלא מהווים אחד מהנושאים הלוהטים המרכזיים בסדר היום הפוליטי העולמי, ולרוב קיימת הסכמה רחבה לכך שמשבר האקלים הוא אחד מהאיומים המשמעותיים והמסוכנים ביותר על האנושות.

תופעות האקלים הנוצרות כתוצאה ממשבר האקלים, ביניהן גשם חומצי, ירידה בגודל מלאי הדגים והיצורים החיים השונים בים וביציבותו, שינויי מזג אוויר ועליית מפלס פני הים, הן בעיות בעלות ייחודיות, בהיותן כולן גלובליות, ובעיקר טרנס-לאומיות, ומצריכות בעקבות כך פעולה משותפת של מדינות רבות או אף של כולן.² כלומר, לצורך התמודדות עם משבר האקלים, פעולות נפרדות של מדינות או גופים אינן מספיקות, ויש צורך בשיתוף פעולה בין-לאומי וגלובלי בין גופים שונים, ביניהם מדינות, עמותות, תאגידים ועוד. הגופים המשתתפים בשיתוף פעולה זה אינם נמצאים תחת ריבון ממשלתי יחיד, זאת בשונה ממצב שבו היו פועלים במישור המדינתי בלבד. עם זאת, פעולות ממשל משותפות בין גופים אלו הן דבר שיש בו צורך, ולכן התפתח הקונספט של "ממשל גלובלי".

אף שהגדרתו של המונח "ממשל גלובלי" נמצאת בוויכוח בספרות העכשווית, המציעה כמה הגדרות מגוונות,³ במחקר זה אאמץ את ההגדרה שלפיה ממשל גלובלי הוא "מצב המתפקד לצורכי העברת סמכויות לכיוונים שונים, יצירת פוטנציאל לחברה אזרחית גלובלית, ולארגון מחדש של הכלכלה הפוליטית העולמית, כך שמתאפשרת הבנה אפקטיבית של הגורמים וההשלכות הפוליטיות של שינויים גלובליים".⁴

ממשל אקלים גלובלי הוא אחד מהתחומים שבהם יש את השאיפות הנרחבות ביותר ליישם ממשל גלובלי. זאת, מאחר שמטרתו היא לאפשר ניהול ושליטה אנושיים על כדור הארץ כולו והחיים בפלנטה. תחום זה הצליח לגייס מגוון רחב של שחקנים ומנגנונים. כאשר אתייחס

- 1 להרחבה ראו Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Susan Solomon, Dahe Qin, Martin Manning, Melinda Marquis, Kristen Averyt, Melinda Tignor, Henry LeRoy Miller, Jr. & Zhenlin Chen eds., 2007).
- 2 Carl Death, *Governing climate change and the planetary environment*, in GOVERNING THE WORLD?: CASES IN GLOBAL GOVERNANCE 142, 145 (Sophie Harman, David Williams & Yahel Gerlic, *The Future of Corporate* Daviv Alian Williams eds., 2013). *Climate Accountability: The E.U. Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, VÖLKERRECHTSBLOG (forthcoming Mar. 2025).
- 3 Arie M. Kacowicz, *48 Global Governance, International Order, and World Order*, in THE OXFORD HANDBOOK OF GOVERNANCE 686, 691 (David Levi-Faur ed. 2012).
- 4 Martin Hewson & Timothy Sinclair, *The emergence of global governance theory*, in APPROACHES TO GLOBAL GOVERNANCE THEORY, 1, 5–15 (Martin Hewson & Timothy Sinclair eds., 1999); Sverker C. Jagers & Johannes Stripple, *Climate Governance Beyond the State*, 9 GLOB. GOVERNANCE 385, 386–388 (2003).

במאמר זה למונח "ממשל אקלים גלובלי", אתכוון לממשל גלובלי המתייחס לכל המנגנונים והאמצעים התכליתיים שמטרתם לכוון מערכות חברתיות למניעה, הפחתה או התאמה של סיכונים הנשקפים ממשבר האקלים.⁵

על אף שהבעיות שמשבר האקלים יוצר הן אכן בעיות גלובליות, הנזק אינו מתפרס בצורה זהה גלובלית, והקורבנות הסובלים מהנזקים הכבדים ביותר נמצאים במדינות מתפתחות.⁶ בחמישים השנים האחרונות, 69% מאירועי המוות שנגרמו כתוצאה מאירועים הקשורים למשבר האקלים התרחשו במדינות מתפתחות,⁷ וההפסדים הכלכליים הישירים למדינות וליחידים היו גבוהים כפליים מאשר במדינות מפותחות.⁸ ההפסדים הכלכליים העקיפים, המשפיעים לטווח ארוך, גבוהים בהרבה ומשמעותיים במיוחד במדינות מתפתחות.⁹ הפגיעות הבלתי פרופורציונליות של מדינות מתפתחות הובילה לחיזוק המאמצים הבין-לאומיים לסיוע למדינות מתפתחות ופגיעות במיוחד למשבר האקלים, דבר שזוהה בין היתר ב־ The United Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), ב־Cacun Adaption Framework ובנוסף באימוץ עקרון "Loss and Damage", שהגיעו לשיאם בנובמבר 2022 במהלך ועידת COP27, כאשר המדינות הסכימו על הקמת קרן חדשה והסכם מימון חדש ל"הפסדים ונזקים" (Loss and Damage fund and funding arrangement) שנגרמו כתוצאה ממשבר האקלים.¹⁰ פרטי ההסכם לא הוחלטו עדיין ב־COP27, אך המדינות הסכימו לדון ולהגיע להסכמים על פרטי הקרן החדשה והסדרי המימון ב־COP28 שהתקיים בדובאי בתאריכים 30 בנובמבר עד 12 בדצמבר 2023.¹¹ אחת המטרות שאליה הקרן החדשה שואפת היא תרומה פוטנציאלית לטובת מימון כלי ביטוח למען מדינות הדרום הגלובלי, דבר שגם קבוצת G7 התייחסו אליו בוועידת COP27 בכך שהכריזו על יוזמה לסיפוק הגנה פיננסית משופרת עבור המדינות הפגיעות ביותר לאסונות משבר האקלים.¹² במהלך ועידת COP28, הגיעו להסכמה על קיומה של הקרן ועל

- 5 Jagers & Strippel, שם, בעמ' 388.
- 6 המונחים מדינות מתפתחות/מדינות הדרום הגלובלי ומדינות מפותחות/מדינות הצפון הגלובלי הם מונחים נרדפים למחצה. הספרות האקדמית משתמשת בשני המונחים הללו, ובמאמר זה אשתמש בשניהם. להרחבה נוספת על המושג, ראו TLDR News Global, *Where Actually is the Global South?*, YouTube (Jan. 8, 2024), <https://www.youtube.com/watch?v=iykqxaPIGs4>
- 7 *Smallest footprints, largest impacts: Least developed countries need a just sustainable transition*, UNCTAD (Oct. 1, 2021) <https://shorturl.at/m5twz>
- 8 Joanne Linnerooth-Bayer, Koko Warner, Christoph Bals, Peter Hoppe, Ian Burton, Thomas Loster & Armin Haas, *Insurance, Developing Countries and Climate Change*, in THE GENEVA PAPERS ON RISK AND INSURANCE - ISSUES & PRACTICE 381, 382 (2009).
- 9 שם. להרחבה ראו גם, לאחרונה, Yahel Gerlic, *The Australia-Tuvalu 'Falepili-Union' Treaty: A Rejection of The 'Climate Refugee' In Favor of In-situ Adaptation*, 25 SUSTAINABLE DEV. L. & POL'Y (forthcoming Spring 2025).
- 10 *COP27 ends with announcement of historic loss and damage fund*, UN ENVIRONMENT PROGRAMME, <https://shorturl.at/JDIJQ>
- 11 *What you need to know about the COP27 Loss and Damage Fund*, UN ENVIRONMENTAL PROGRAMME (Nov. 22, 2022), <https://shorturl.at/DPW2R>
- 12 Maryam Golnaraghi, *COP27: Key Messages and implication for insurers*, THE GENEVA ASSOCIATION (Dec. 15, 2022) <https://bit.ly/3TEPssH>

השתתפות של חלק מהמדינות, ביניהן בריטניה, גרמניה וארצות הברית, והסכימו שהכסף יחולק על ידי הבנק העולמי, אך עדיין לא הסכימו על מטרות הקרן, גודלה, סדרי העדיפויות במימון שלה וניהול בטווח הארוך.¹³

ההתייחסות לשימוש בכלי ביטוח אינה מקרית, הוא נמצא במגמת שיח ופעולה עולה באמנות סביבתיות שונות (ביניהן UNFCCC ופרוטוקול קיוטו).¹⁴ ביטוח הוא כלי ייחודי בעל יתרונות מיוחדים להסתגלות והקלה של משבר האקלים והשפעותיו ביחס לכלים אחרים בהם ניתן להשתמש. זאת, מאחר שבשונה מגופים ותעשיות שונות, תעשיית הביטוח היא בעלת יתרונות ייחודיים ביכולתה להבין את הסיכונים ששינויי האקלים מציבים לחברות שונות, לפרנסתן ולחיייהן. היתרון הייחודי של חברות הביטוח נובע מתפקידן הטבעי בשוק כמנהלות הסיכון על נכסים שונים בחברה ובנוסף מתפקידן כמשקיעות לטווח ארוך, אשר ממקם אותן במעמד של השפעה משמעותית על הכלכלה במדינות שונות. לתעשיית הביטוח יש ידע ייחודי ומנדט חברתי לתכנון פתרונות חדשניים להעברת סיכונים כך שימוזערו ההשלכות הכספיות הנובעות כתוצאה מאי-הוודאות שסיכונים שונים יוצרים. חברות הביטוח אינן רק ממזערות סיכונים על ידי העברתם אליהן, אלא הן גם בעלות יכולות להקטין סיכונים מלכתחילה על ידי שימוש במומחיות וביצירת תמריצים כלכליים, מה שהופך אותן לרלוונטיות במיוחד למעורבות בניהול הטיפול במשבר האקלים.¹⁵

על אף היתרונות של השימוש בביטוחים לטובת טיפול במשבר האקלים, במיוחד במדינות מתפתחות, ולמרות ההכרה הניתנה לכך באמנות מולטילטרליות שונות במהלך השנים, בפועל המצב אינו משקף את ההסכמה הרחבה הקיימת לשימוש בביטוחים לטובת סיוע לדרום הגלובלי בהתמודדות עם סיכונים ונזקים הנובעים משינויי אקלים. זאת, מאחר שהדרום הגלובלי סובל מפערי הגנה בביטוח (insurance protection gaps), שמשמעם הוא הברדל בין סיכון ביטוחי מועיל כלכלית, המכסה נזקים וסיכונים, לבין גובה הכיסוי הנרכש בפועל.¹⁶ פערים אלו עדיין עולים על כ-95%, לעומת הצפון הגלובלי המצמצם את פערי ההגנה שלו במהלך השנים.¹⁷ הסיבה המרכזית לפער זה היא קשיי מימון של אוכלוסיות במדינות המתפתחות. לרוב, הפרמיות הנדרשות לביטוחים אינן סבירות בנגישותן לאוכלוסיות הפגיעות הזקוקות לביטוחים. כרגע, הפתרון הוא וולונטרי, ובו מדינות שונות תורמות לקואליציות

13 Matt McDonald, *COP28 climate summit just approved a 'loss and damage' fund. What does this mean?*, PREVENTIONWEB (Dec. 1, 2023) <http://bit.ly/3v7MKS8>

14 LAURA SCHAEFER & ELENOR WATERS, CLIMATE RISK INSURANCE FOR THE POOR & VULNERABLE: HOW TO EFFECTIVELY IMPLEMENT THE PRO-POOR FOCUS OF INSURANCE RESILIENCE (2016), <https://bit.ly/47yHyVb>.

15 Maryam Golnaraghi, *Climate Change and the Insurance Industry: Taking Action as Risk Managers and Investors, Perspectives from C-level executives in the insurance industry*, 5 THE GENEVA ASS'N (2018) bit.ly/43QW49O.

16 Jan Mossin, *Aspects of Rational Insurance Purchasing*, 76 J. POL. ECON. 553 (1968); KAI-UWE SCHANZ, UNDERSTANDING AND ADDRESSING GLOBAL INSURANCE PROTECTION GAPS 9 (Geneva Ass'n – Int'l Ass'n for the Study of Ins. Econ., 2018).

17 Ali Smedley, *COP26 and Insurance: The Key Themes*, INSTECH (Nov. 16, 2021) <https://shorturl.at/H7inz>.

המרכזות יחד חברות ביטוח שונות, כך שהתרומות משמשות למימון פרמיות ולאמצעים להפחתת סיכונים, אשר גם תורמים להוזלת הפרמיות.¹⁸ על אף היוזמות, אשר תוצאותיהן מצליחות, הפער הביטוחי עדיין אינו מצטמצם, מפאת היקף היוזמות הקיימות והמימונים המגיעים אליהן, שאינו מספיק.

כאמור, ב-COP27 וב-COP28 קמו שוב יוזמות לדון בהסכמים למימון ביטוחי אקלים אלו במדינות מתפתחות. עם זאת, הסכמים ואמנות בנושא סיוע ומימון למדינות הדרום הגלובלי וביחס לניהול משבר האקלים והפחתת פליטת גזי חממה נחתמו במהלך השנים, אך בסופו של דבר לא הגיעו להצלחה לה התיימרו.¹⁹

ב-COP24, גרטה טונברג אמרה:

“We cannot treat a crisis without treating it as a crisis... And if solutions within this system are so impossible to find then maybe we should change the system itself”.²⁰

המאמר אינו טוען שבמערכת הנוכחית אין אפשרות למצוא פתרון למשבר, אך הוא כן בוחן האם קיימת דרך פעולה שונה ביחס ליצירת סטנדרטים גלובליים שדרכם מדינות הצפון יסייעו למדינות הדרום ביחס למימון ביטוחים אקלימיים. עד היום, ההסכמים המולטילטרליים לא עמדו בהבטחותיהם. הסכמים אלו פועלים בספרה של “hard law”, הנוצר דרך הסכמים ואמנות. בשונה מכך, סטנדרטים הנוצרים ברגולציה הפיננסית הבין-לאומית, על אף שהם מוגדרים בצורה פורמלית כ-“soft law”, מצליחים בפועל בצורה אפקטיבית ונחשבים בעלי כוח כפייה חזק משהיה נדמה לנו.²¹

מאמר זה דן בשאלת מחקר נורמטיבית,²² השואלת האם, וכיצד, ניתן להשתמש בתחום המצליח של “soft law”, שבו נעשה שימוש דווקא ברגולציה הפיננסית הבין-לאומית, ולהיעזר בו ובפלטפורמה של הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית כדי לגרום למדינות הצפון לעמוד בהסכמים ביחס לסיוע למדינות הדרום בהקשר של ביטוח. לדידי, התשובה לשאלת אפשרות שימוש אפקטיבית בפלטפורמה זו ביחס להסכמים אקלימיים היא חיובית ותוכל להביא למערכת הסכמי אקלים אפקטיבית יותר בתחום מימון הביטוחים האקלימיים.

18 כגון Swiss Re, Oxfam ועוד, בהן אדון בהמשך.

19 ראו למשל, Lisa Cornish, *UN report details global failure to enforce environmental laws*, DEVEX DO GOOD. DO IT WELL (Jan. 24, 2019), <https://shorturl.at/9YLkKj>; Press Release, United Nations Climate Change, *Climate Plans Remain Insufficient: More Ambitious Action Needed Now*, (Oct. 26, 2022), <https://tinyurl.com/34c8c9vh>.

20 Christel Mesey, *Greta Thunberg Speech to the World*, GB News (Dec. 21, 2018), <https://tinyurl.com/56dd5nnx>.

21 CHRIS BRUMMER, 3 – *A Compliance-Based Theory of International Financial Law*, in *SOFT LAW AND THE GLOBAL FINANCIAL SYSTEM: RULE MAKING IN THE 21ST CENTURY* 119, 120–121 (2^{ed} ed. 2015).

22 Eliav Lieblich, *How To Do Research in International Law? A Basic Guide for Beginners*, 62 HARV. INT’L L.J. ONLINE 1, 5–7 (2021).

פרק ב של המאמר יסקור את הגדרת ביטוח סיכוני אקלים ואסונות אקלים, וחשיבותו היא ביחס להתמודדות עם משבר האקלים, במיוחד במדינות מתפתחות. בנוסף, פרק ב יציג את בעיית פער הכיסוי הביטוחי הקיימת בדרום הגלובלי ואת הסיבות הגורמות לפער זה. פרק ג של המאמר ידון בכשלי הרגולציה הגלובלית הבין-לאומית הנוכחית בעניין התמודדות עם משבר האקלים והטמעת משפט בין-לאומי סביבתי אפקטיבי. אציג את ה-"soft law" הקיים ברגולציה הפיננסית הגלובלית ואסביר כיצד המנגנונים של הרגולציה הפיננסית הגלובלית אפקטיביים במיוחד. אסקור כיצד ניתן להשתמש בשיטות ופלטפורמות מהרגולציה הפיננסית הגלובלית כדי ליצור את הסיוע הנדרש לרגולציה אכיפה, ובכך אפקטיביות הרבה יותר, ואתייחס גם להצדקות להפעלת המנגנונים אלו מצד הגופים הפיננסיים והמדינות. בנוסף, אציג טענה להיתכנות השימוש בפלטפורמה זו. לבסוף, בפרק הסיכום אסכם את מסקנות המאמר.

ב. חשיבות הביטוח במדינות מתפתחות כאמצעי התמודדות עם משבר האקלים

בפרק זה אציג את חשיבות שוק הביטוח בכובעו כאמצעי התמודדות עם משבר האקלים. אבחן כיצד ביטוח מסייע להקלה, הסתגלות וחסנויות מסיכונים משבר האקלים, במיוחד במדינות הדרום הגלובלי. אסביר אילו מהלכים כבר נעשו בניסיון ליצור סיוע זה בעזרת תעשיית הביטוח, וכיצד העזרה בין מדינות הצפון הגלובלי לבין מדינות הדרום הגלובלי רלוונטית.

1. כיצד עובד ביטוח?

התפקיד המרכזי של תעשיית הביטוח הוא בהעברת סיכונים ונשיאתם. חברת הביטוח מעריכה את הסיכון להפסד או נזק, מתמחרת אותו ומעבירה את הסיכון מן המבוטח אל חברת הביטוח.²³ בתמורה לנשיאת הסיכון על ידי חברת הביטוח, המבוטח משלם לחברה פרמיה.²⁴ שרשרת הביטוח מתחילה במבוטחים, אלו הם רוכשי הביטוח. ביטוח ניתן לחלק לסוגים שונים: ביטוח הנעשה על ידי "חווה דו-צדדית" (ביטוח עצמי הנרכש על ידי אינדיבידואלים),²⁵ ביטוח המבוסס על "עסקה רב-צדדית" (ביטוח הדדי הנרכש על ידי קולקטיב) או ביטוח המבוסס על חקיקה ומסופק על ידי ממשלות.²⁶ ביטוח אישי אינדיבידואלי לרוב יכול סיכונים קטנים יחסית, זאת לעומת ביטוח עסקים וארגונים שיכלול ביטוח של סיכונים גדולים במיוחד.²⁷ בהקשר של פרק זה נדון בביטוח ספציפי והוא ביטוח אקלימי מנזקי אסונות טבע.

23 Golnaraghi, לעיל ה"ש 15.

24 פרמיה היא תשלום קבוע מוגדר מראש על ידי פרמטרים שונים כגון סיכוי התממשות הסיכון, ערך

הנזק שעלול להתממש ועוד; Golnaraghi, שם, בעמ' 40.

25 ירון אליאס דיני ביטוח א 3 (מהדורה שלישית, 2016).

26 שם.

27 Golnaraghi, לעיל ה"ש 15, בעמ' 40.

כאשר דנים בביטוח האקלימי, מתייחסים לביטוח של אסונות טבע, לדוגמה: שיטפונות, גלי חום, שרפות, עלייה במפלס פני הים וסיכונים נוספים המהווים סכנה ממשית לאדם ולמערכות הטבע.²⁸ "אסון" מוגדר על ידי United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) Reduction) כ"הפרה חמורה בתפקוד של קהילה או חברה הכרוכה בהפסדים לאדם, לחומר ולסביבה וגורמת להשפעות נרחבות העולות על היכולת של הקהילה המושפעת להתמודד איתן באמצעות משאביה בלבד".²⁹ כלומר, הגדרה זו קובעת כי על אסון להיות הפרעה חמורה לקהילה או לסביבה, להשפיע על אנשים (למשל, סופה המתרחשת במדבר ריק ללא נזק לחיי אדם או רכוש לא תיחשב אסון), ועל ההפסדים שנגרמו מהאסון להיות גדולים מיכולתה של הקהילה המושפעת להתמודדות.³⁰ בהמשך המאמר, כשאתייחס לאירועים שיכולים לעורר אירוע ביטוחי כמתואר בפסקה זו, אשתמש גם במונח "אירועי אקלים".

באותו הקשר, קיימים סוגים שונים של כלי ביטוח שאותם המבוטח יכול לרכוש. הראשון הוא "ביטוח קטסטרופות", המכסה בעיקר נזקים קטסטרופליים הנגרמים לבתים, מפעלים ועסקים שנגרמים על ידי מקרי קיצון אקלימי.³¹ השני הוא ביטוח יכול, המכסה הפסדים הנובעים מאסונות אקלימיים שונים כגון שיטפונות, ברד ובצורות.³² השלישי הוא ביטוח אחריות חוקית (ביטוח חבות),³³ המספק כיסוי למקרים שבהם תאגידים, כגון תחנות כוח וחברות לייצור רכב, נתבעים לשאת באחריות כללית מסחרית, אחריות למוצר, אחריות סביבתית או אחריות מקצועית הנגרמת כתוצאה משינויי אקלים.³⁴ הסוג השלישי הוא ביטוח בריאות וביטוח חיים. שינויי אקלים גורמים לעלייה בתמותה כתוצאה משינויי אקלים המשפיעים ישירות על גורמים כגון התפשטות רחבה יותר של מחלות נגיפיות וזיהומיות, תת-תזונה ועוד.³⁵

Intergovernmental Panel on Climate Change, *Part A: Global and Sectoral Aspects*, in CLIMATE CHANGE 2014 – IMPACTS, ADAPTION, AND VULNERABILITY 1 (Christopher B. Field, et al. eds., 2014); Michael Faure & He Qihaohe, *Private Law & Climate Disasters: Insurance Law*, in CLIMATE DISASTER LAW: BARRIERS & OPPORTUNITIES 5 (2017) 28
 תרגום שלי UNITED NATIONS, UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER RISK REDUCTION (2009) ; מתוך Faure & Qihaohe, שם. 29
 שם. 30

Christina Ross, Evan Mills & Sean B. Hecht, *Limiting Liability in the Greenhouse: Insurance Risk-Management Strategies in the Context of Global Climate Change*, 26A STAN. ENVTL. L.J. 251, 252 (2007) ; בתוך שם, בעמ' 8. 31
 Chad G. Marzen & J. Grant Ballard, *Climate Change and Federal Crop Insurance*, 43 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 387 (2016) ; בתוך שם. 32

"מושג בביטוח חבויות – ביטוח אחריות של המבוטח בנזיקין אזרחי כלפי צד שלישי (התובע) בשל מקרה שקרה בתקופת הביטוח בגובה גבול אחריותה של חברת הביטוח הנקובה בפוליסה". "ביטוח אחריות חוקית (ביטוח חבות) – Liability Insurance" **אגוד חברות הביטוח בישראל (ע"ר) התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ**, <https://tinyurl.com/3ku333rm>. 33

Ross, Mills & Hecht, לעיל ה"ש 31 ; מתוך Faure & Qihaohe, לעיל ה"ש 28, בעמ' 8. 34
 שם ; להרחבה ראו Aki Ono, *Climate change's impacts on life and health insurance*, 366 IAKYARA 1 (2023) <https://bit.ly/48hcFFF>; EXPERT VIEWS, THE RELEVANCE OF CLIMATE CHANGE FOR LIFE AND HEALTH INSURANCE, PART 1 (2022) <https://bit.ly/3H8I2pT> 35

השלב השני בשרשרת הערך הזו הם המבטחים, שבאמצעותם האינדיבידואל והקולקטיב יכולים לשאת בסיכונים. הביטוח מגשים רעיון בעל כמה ממדים:³⁶ הראשון הוא ממד פסיכולוגי, הוא הסיבה לעשיית ביטוח, המבטא את שנאת הסיכון של הפרט הבודד. השני הוא ממד חברתי, המשתקף בשיטת הפעולה של ביטוח, שבה מעבירים סיכון מכתפיו של הפרט אל כתפיה של קבוצה גדולה (זאת על ידי תשלום הפרמיות על ידי כל האינדיבידואלים). השלישי הוא ממד כלכלי, המתבטא בהיבט הציבורי של הביטוח כ"מכשיר המאפשר קיומה של פעילות כלכלית מפותחת ורציונלית, מונע הפיכתם של פרטים לנטל על החברה, ותורם להגדלת הרווחה החברתית".³⁷ כלומר, אדם או חברה אינם יכולים לשאת בסיכון בעצמם. למשל, אם ברצוני לרכוש בית, לא אוכל לעמוד במחיר הנזק אם הבית יישרף. אם אני יכולה לעמוד בנזק, ייתכן שלקנות בית לא יהיה אפשרי בשבילי (לחלופין, אם אכן ארכוש את הבית, במקרה שבו יתממש הסיכון לא אוכל להתאושש מהנזקים. הדבר יוצר בעיה נרחבת כאשר רבים אינם רוכשים ביטוחים ואינם יכולים להתאושש מהנזק בזמנים זהים במקרה של קטסטרופה). כדי שאוכל בכל זאת לנהל את חיי על אף הסיכונים, אצטרך להעביר את הסיכון אל חברת הביטוח, שתישא בסיכון בשבילי. במקום לשאת במחיר הסיכון שלא אוכל לעמוד בו, אחליף אותו בתשלומי פרמיה לביטוח שבהם כן אוכל לעמוד, ואם הסיכון יתממש וייגרם נזק – הנושאים במחיר יהיו המבטחים, אבל היות שעלות הנזק מתחלקת בין כמה פרטים שונאי סיכון רב, כל הפרטים ביחד מסוגלים לשאת בעלות. האמינות של יכולת הביטוח לעמוד בהבטחה לספק לי שיפוי במקרה הצורך תלויה בכך שבזמן אמת חברת הביטוח לא תפשוט רגל בעקבות או בזמן התממשות הסיכון. המנגנון המתפקד של הביטוח תלוי בשלוש שיטות: איגום סיכונים (risk pooling, בו חברי מאגר תשלום פרמיה נוטלים חלק בכל סיכון ביטוחי שניתן לו כיסוי על ידי אחד המשתתפים),³⁸ ביטוח שילש (retrocession, בו חברת הביטוח מעבירה סיכונים לחברות ביטוח משנה [reinsurance]), כך שהפסדים גדולים במיוחד מתפרסים על פני מקורות שונים ובכך הופכים לנסבלים), ואיגום (securitization, שיטה של מימון חוץ בנקאי של פירמה באמצעות איגרות חוב).³⁹

גם השוק הפיננסי הוא חלק מהשרשרת, יצירת מוצרי ביטוח מצריכה את קיומו של שוק פיננסי מתפקד שיאפשר סביבה יעילה להתפתחות מוצרי הביטוח.⁴⁰

2. ביטוח והתמודדות עם משבר האקלים במדינות מתפתחות

ככלל, התמודדות עם משבר האקלים מתרכזת בשתי אסטרטגיות מרכזיות, הקלה והסתגלות. בשימוש באופציית הביטוח, הקלה והסתגלות מתממשות בדרכים שונות:

36 אליאס, לעיל ה"ש 25.

37 שם.

38 "איגום" מעות https://www.ribao.co.uk/lex3/glossary/g_244.php.

39 שם. ראו גם Golnaraghi, לעיל ה"ש 15, בעמ' 40.

40 שם, בעמ' 39–40.

(א) הסתגלות

הסתגלות (adaption) מטרתה התאמה לשינויי האקלים המתרחשים בהווה או צפויים בעתיד הקרוב, כך שהיא אסטרטגיה להתמודדות לטווח קצר. המטרה היא להפחית את רמת הסיכון וההשפעה ששינויי האקלים יגרמו להם.⁴¹ ביטוח הוא אסטרטגיית הסתגלות חזקה ובעלת חשיבות בעקבות שימוש בו בשתי דרכים מרכזיות: הראשונה היא על ידי ביטוח אסונות, והשנייה על ידי קידום אסטרטגיות הסתגלות מסורתיות אחרות.

ביטוח אסונות:

ההשפעה של אסונות טבע על צמיחה כלכלית תלויה מאוד בשאלה אם הפסדים מבוטחים או לא. בהתייחס להפסדים מבוטחים, ההשפעה עלולה להיות אפסית או מועטה, ואף במקרים מסוימים תיגרם השפעה חיובית על הצמיחה הכלכלית בטווח הבינוני כתוצאה מתשלומי ביטוח המממנים מאמצי שיקום. בשונה מכך, הפסדים לא מבוטחים יגרמו להשפעה שלילית במיוחד על הצמיחה הכלכלית.⁴² ביטוח יכול להקל על התמודדות לאחר אסון בשתי דרכים מרכזיות.

ראשית, תשלומי ביטוח משפים אינדיבידואלים על הפסדים שמהם סבלו. הם מספקים נזילות כלכלית למשפחות, חקלאים ועסקים, דבר שבאופן מובן יכול להפחית את עומס הנזק מהאסון שנגרם ולזרז את תהליך ההחלמה ממנו, מאחר שהכספים הנזילים מאפשרים משאבים לתיקון של נזקים, דבר שמעודד במיוחד במדינות מתפתחות אצל בעלי הכנסה נמוכה.⁴³ אם אין חוזה ביטוח, יש צורך להסתמך על פתרונות אחרים, ביניהם נדיבותם של תורמים או הוק או חסכוניות אישיים, אפשרויות בעלות כוח הסתמכות נמוך בהרבה מאשר חוזה הביטוח. כמו כן, ההסתמכות שחוזה הביטוח מאפשר גורמת להחצנות חיוביות נוספות לשיקום לאחר האסון וההתפתחות הכלכלית, הנובעות מהוודאות שהוא מספק. לדוגמה, בעל עסק יהיה בעל מוכנות גבוהה יותר להשקיע בשיקום עסקו או לחלופין אף בעסקים נוספים לאחר אסון, אם ידוע לו שלקוחות פוטנציאליים רבים גם רכשו ביטוח ובכך תהיה להם האפשרות לרכוש שירותים

41 לדוגמה, להתכונן בהתאם כך שכאשר אירוע מזג אוויר קיצוני יגיע, הפגיעה תהיה פחותה מאשר במצב שבו לא היו נוקטים אסטרטגיות של הסתכלות (כגון התקנה של מערכות הצללה נרחבות ובנייה של מדרכות וכבישים בעלי יכולת ספיגה משופרת להתמודדות עם שיטפונות). Responding to Climate Change, NASA GLOBAL CLIMATE CHANGE VITAL SIGNS OF THE PLANET, UNITED NATIONS FRAMEWORK, <https://tinyurl.com/y62bku5m> (להלן: Adaptation Private Sector Initiative (PSI), U. N CLIMATE CHANGE, ;(NASA Jonathan Verschuuren, Introduction to Climate change adaption, in RESEARCH HANDBOOK ON CLIMATE CHANGE ADAPTION LAW 1 (Jonathan Verschuuren ed. 2^{ed} ed. 2022)

42 Goetz von Peter, Sebastian von Dahlen & Sweta Saxena, *Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes*, 1 (2012), <https://www.bis.org/publ/work394.pdf>.

43 Linnerooth-Bayer et al., לעיל ה"ש 8, בעמ' 386 ; שם, בעמ' 3-4.

שהוא מציע, בניגוד למצב שבו ידוע לו שכל הסביבה שסבלה מהאסון לא תשתקם כלכלית ותהיה חסרת כל אמצעים לזמן עתידי בלתי ידוע, עד שתרומות מסוימות יגיעו בדיעבד.⁴⁴ שנית, מנקודת מבטן של ממשלות, בזמן אסון מימון יכול להגיע גם מקרנות ממשלה שונות. קיומם של חוזי ביטוח בנוסף לקרנות מאפשר מקור הכנסה נוסף המאפשר הסתמכות ובכך מקטין את הסיכון ליצירת פערים פיננסיים בין סכום המימון הדרוש לשיקום לאחר האסון לבין כמות המימון הזמין, פערים שיצירתם עלולה לגרום להשלכות כלכליות וחברתיות משמעותיות שיעקבו אחר הליך השיקום ויגדילו את הפגיעה בצמיחה הכלכלית. מניעת פער זה תאפשר הקלה ושיקום שיצילו חיים, פרנסה וימנעו היווצרות של מלכודות עוני.⁴⁵ יתרה מזו, לפי הספרות, הסתמכות על קרנות ומימון ממשלתי לאחר אסון תהיה פחות יעילה מאשר ביטוחים אחרים ותגרום לפגיעה בשוויון ובחלוקת העושר.⁴⁶ יתר על כן, הוודאות שחווה הביטוח מספק מאפשרת למשקיעים להשקיע יותר באזורים בעלי רגישות גבוהה יחסית למשבר האקלים, כלומר המדינות המתפתחות, זאת בהשוואה למצב שבו אין חוזה ביטוח והסיכון וחוסר הוודאות המוגברים (או הלא מוקטנים/מטופלים) מהשינויים האקלימיים המתקיימים מונעים ממשקיעים זרים להגיע ובכך ממשיכים להאט את הצמיחה הכלכלית באזור.⁴⁷ בנוסף, בעניין אקס-פוסט אסון, ביכולתם של ביטוחים לסייע גם על ידי שיתוף מידע חשוב. לדוגמה, בהתרחשותה של קטסטרופה, מבטחים ישלחו מומחים לניהול אסונות לאתרי המקרה כדי לספק מומחיות ספציפית שתסייע בהכלת ההפסדים והאצת הבנייה מחדש.⁴⁸ מבחינת אקס-אנטה אסון, מבטחים מהווים תמריץ להקמת מבנים ותשתיות בטוחים ועמידים יותר לנזקים המתאימים לסיכונים האקלים המקומיים. הפיכת אזור לעמיד יותר לרעידות אדמה או לשיטפונות היא אינטרס של המדינה ושל חברות הביטוח כאחד, מאחר שהדבר יגביל את הנזק ויקל על שיקום. בנוסף, לאחר קיומו של אסון, למבטחים יש אינטרס להכשיר את לקוחותיהם המבוטחים באזורים המועדים לאסונות אקלימיים בדרך של להקטין את החשיפה לאסון ולאפשר המשך תכנון פעילות עסקית וכלכלית באזור כך שהשוק הפיננסי יוכל להמשיך להתקיים.⁴⁹

- 44 Linnerooth-Bayer et al., שם; Dahlen et al., לעיל ה"ש 42, בעמ' 3–4.
- 45 Linnerooth-Bayer et al., שם; Dahlen et al., שם; במלכודות עוני, הכוונה היא למצב שבו בעקבות מצבים כלכליים, חברתיים או סביבתיים (במקרה זה, בעקבות הפער המתואר ונזקי האקלים) יש קושי להיחלץ ממצב העוני או לשפר את המצב הכלכלי של האדם.
- 46 Michael Faure, *Climate change adaption and compensation*, in RESEARCH HANDBOOK ON CLIMATE CHANGE ADAPTION LAW 125 (Jonathan Verschuuren ed. 2^{ed} ed. 2022).
- 47 Linnerooth-Bayer et al., לעיל ה"ש 8; Dahlen et al., לעיל ה"ש 42, בעמ' 3–4.
- 48 שם; שם.
- 49 שם; שם.

קידום אסטרטגיות הסתגלות מסורתיות:

כאמור, הסתגלות למשבר האקלים מוגדרת כהפחתת ההשפעה של אירועי האקלים. ביטוח יכול לעזור לקדם פעולות מפחיתות סיכון בשלוש דרכים מרכזיות:⁵⁰ ראשית, ביטוח יכול ליצור תמריצים לנקיטת פעולות מפחיתות סיכון. למשל, ניתן להתנות הפחתת פרמיות כתנאי לקיומן של פעולות מפחיתות סיכון ובהתאם לפעולות הננקטות. הכלי הבסיסי ביותר של המבטחים ליצירת תמריצים להפחתת סיכון הוא קביעת הבחנה בין פרמיות מבטחים קובעים פרמיות נמוכות יותר למבטחים זהירים, כאלו שיש ביכולתם להוכיח שהם נוקטים פעולות אפקטיביות להפחתת הסיכונים המבוטחים.⁵¹ לדוגמה, הוזלת פרמיה למבטחים המחליפים תשתיות שונות שיש בבעלותם מחומר הנוטה לקורוזיה, כך שהפרמיה תקוז (אף יותר משעלתה) את העלות של הוספת הבטיחות על ידי החלפת החומרים.⁵² (מאחר ששינויים הנובעים משינויי אקלים עלולים להשפיע על קורוזיה של חומרים מסוימים).⁵³ שנית, ניתן גם להתנות את הביטוח עצמו בתנאים שיפחיתו סיכונים. שלישית, ביטוח יכול להפחית סיכונים על ידי קידום פרודוקטיביות שמאפשרת הפחתה ארוכת טווח בהפסדים. לדוגמה, השקעה בזרעים איכותיים ופוריים יותר שייצרו לחקלאים תפוקה גבוהה יותר בשנים או בעונות עם פחות בצורת, כך שיוכלו לאורך זמן להתמודד בצורה פשוטה יותר עם עונות בצורת או שנות בצורת כשיגיעו.⁵⁴ בנוסף, מבטחי אחריות סביבתית עורכים ביקורים באתרים המבוטחים ומדריכים את בעלי הפוליסות כיצד להימנע מנזקים יקרים וכיצד לעמוד בתקנים הרגולטוריים הסביבתיים. מבטחי נזקי זיהום שולחים מהנדסים לאתרים רלוונטיים כדי לבחון כיצד מהונדסים ונבנים אתרי הטמנה וכדי לבחון את אופן פינוי הפסולת, ומספקים הדרכה במידת הצורך.⁵⁵

(ב) הקלה

הקלה (mitigation). הקלה מטרתה צמצום שינויי האקלים על ידי הפחתת גזי חממה הלוכדים חום באטמוספירה ומחריפים את המצב.⁵⁶ לפיכך, הקלה מהווה את הדרך להתמודדות ושליטה

- 50 Linnerooth-Bayer et al., שם, בעמ' 390–391.
- 51 Omri Ben-Shahar & Kyle D. Logue, *Outsourcing Regulation: How Insurance Reduces Moral Hazard*, 111 MICHIGAN L. REV. 197, 205 (2012).
- 52 Haitao Yin, Howard Kunreuther & Matthew White, *Risk-Based Pricing and Risk-Reducing Effort: Does the Private Insurance Market Reduce Environmental Accidents?*, 54 J.L. & ECON. 325, 333 (2011); בתוך שם, בעמ' 206.
- 53 Lauri Winkless, *Crumbling Away: How Climate Change Could Accelerate Infrastructure Corrosion*, FORBES (Aug. 4, 2022), <https://shorturl.at/qK8m2>.
- 54 למשל, בעקבות היכולת לחסוך ולהתכונן לשנת הבצורת. Linnerooth-Bayer et al., לעיל ה"ש 8, בעמ' 390–391.
- 55 Omri Ben-Shahar & Kyle D. Logue, *How Insurance Substitutes for Regulation*, REGULATION 36, 39 (2013).
- 56 PSI, לעיל ה"ש 41.

בשינויי האקלים בטווח הרחוק.⁵⁷ ניתן לעשות זאת על ידי צמצום מקורות הגזים האלו (כגון שרפת דלקי מאובנים לצורכי חשמל), או על ידי הרחבת האמצעים הקיימים לצבירת הגזים האלו ואגירתם (כגון אוקיינוסים, יערות ואדמה).⁵⁸

הקלה משתמשת גם כן באסטרטגיות שיכולות להיות דומות לכלים של הסתגלות, כגון יצירת תמריצים לנקיטת פעולות להפחתת פליטת גזי חממה בתמורה להפחתת פרמיה, או התניית הביטוח בהפחתה זו, בנוסף לתקשורת מחנכת בדומה לאמור.⁵⁹

לסיכום הנאמר עד כה, ניתן להגיע למסקנה שאכן ביטוח אסונות הוא דרך טובה להתמודד עם שינויי אקלים המגיעים למדינות מתפתחות, אשר הן מרכז הדיון במאמר זה. חשיבותו של הביטוח זכתה כבר להכרה בין-לאומית ביחס להתמודדות עם משבר האקלים על ידי אמנות, הסכמים ודוחות שונים, המצינים את הצורך להשתמש בביטוח כחלק ממהלכים שסייעו למדינות מתפתחות בהגעה למטרותיהן וסיוע לצורכיהן. בין אמנות אלו ניתן למצוא את United Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) משנת 1992,⁶⁰ פרוטוקול קיוטו משנת 1997⁶¹ ותוכנית הפעולה בבאלי משנת 2007.⁶² בשנת 2015 התקיים שינוי בנרטיב הפוליטי ביחס להתמודדות עם סיכונים אקלים, עם נטישת המחשבה שיש להתמודד רק עם ההשפעות ויש לטפל בסיכונים עוד לפני התרחשותם.⁶³ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction מצינת את החשיבות של מכניזמים של העברת סיכונים וביטוח ומזכירה לראשונה תפקיד מפורש למגזר הפרטי כתורם לעמידות לאסונות.⁶⁴ הנושא של "פיתוח כלי ביטוח סיכונים, איגום סיכונים אקלים ופתרונות ביטוח אחרים" צוין במפורש בהסכם פריז משנת

57 Faure & Qihaohe, לעיל ה"ש 28, בעמ' 13.

58 NASA, לעיל ה"ש 41.

59 Faure & Qihaohe, לעיל ה"ש 28, בעמ' 14.

60 "...the Parties shall give full consideration to what actions are necessary under the Convention, including actions related to funding, **insurance**..." United Nations Framework Convention on Climate Change art. 4.8, May 9, 1992, S. Treaty Doc No. 102-38, 1771 U.N.T.S. 107.

61 "...Among the issues to be considered shall be the establishment of funding, **insurance**..." Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, art. 3.14, Dec. 10, 1997, 2303 U.N.T.S. 162.

62 "...consideration of risk sharing and transfer mechanisms, such as insurance, as a means to address loss and damage in developing countries that are particularly vulnerable to climate change..." (ההדגשה הוספה). Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007, Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its thirteenth session, p. 4, FCCC/CP/2007/6/Add. 1.

63 SCHAEFER & WATERS, לעיל ה"ש 14.

64 Para. 30(b): "... To promote mechanisms for disaster risk transfer and insurance ... for both public and private investment...". Para 31(c): "... To promote cooperation between ... and the private sector to develop new products and services to help to reduce disaster risk, in particular those that would assist developing countries and their specific challenges" United Nation, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, <https://shorturl.at/6FLtN>

2015.⁶⁵ מדינות גם כן הכירו בחשיבות כלי הביטוח ורתמו את הרצון הפוליטי בנוגע לקידום שימוש בביטוח סיכונים אקלים למעשים: בשנת 2017 בוועידת COP23 הושקה רשמית השותפות הגלובלית (בין מדינות, חברה אזרחית, ארגונים בין-לאומיים, המגזר הפרטי והאקדמיה) של מיום InsuResilience למימון ביטוחם של אסונות אקלים, עליה הכריזו מדינות ה-G7 בפסגת האקלים שלהן בשנת 2015 מתוך הניסיון להצביע על מסלולי התפתחות עמידים לאקלים. InsuResilience שואפת להתמקד באוכלוסייה הענייה והפגיעה במדינות מתפתחות ולהגדיל את מספר האזרחים באוכלוסייה זו שיש להם גישה לכיסוי ביטוחי ישיר או עקיף המגן מפני ההשפעה השלילית של סיכונים הקשורים לשינויי אקלים.⁶⁶ בנוסף, מדינות שונות עוזרות בצורה וולונטרית לפרויקטים שונים המסייעים למדינות מתפתחות בעזרת כלי הביטוח. למשל, ארגון Swiss Re, אחד מספקי מנגנוני העברת סיכונים הגדולים בעולם, יחד עם the World Food Programme ו-Oxfam השיקו בשנים 2013–2016 (הפעילות המשיכה גם לאחר מכן) את תוכנית R4 Rural Resilience בקניה, שלאחר מכן המשיכה לפעול גם במדינות נוספות כגון בנגלדש, אתיופיה ועוד. התוכנית סייעה לבתי אב אשר פרנסתם הסתמכה על חקלאות כדי לחזק את ביטחון המזון שלהם והיכולת שלהם להתמודד עם סיכונים הנובעים משינויי אקלים תוך שימוש באסטרטגיות הסתגלות והעברת סיכונים.⁶⁷ התוכנית קיבלה תמיכה וולונטרית ממדינות מפותחות שונות, ביניהן אוסטרליה, לוקסמבורג, קנדה, גרמניה ודנמרק.⁶⁸

65 Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, climate change T.I.A.S. No. 16–1104 (Dec. 12, 2015). ראו ס' 8(4)(f).

66 THE INSUREILIENCE GLOBAL PARTNERSHIP IN AN ; 14 לעיל ה"ש, SCHAEFER & WATERS INTERACTIVE, INCLUSIVE, AND GLOBAL MULTI-STAKEHOLDER PARTNERSHIP, INSUREILIENCE GLOBAL PARTNERSHIP, <https://bit.ly/41F2BE4> (נראה לאחרונה ב-9 באפריל, 2023).

67 Protection from drought, SWISS RE FOUND., <https://bit.ly/3H45zIS> (נראה לאחרונה ב-9 באפריל, 2023).

68 R4 Rural Resilience Initiative, Climate and Disaster Risk Reduction Programmes Unit, World Food Programme, <https://bit.ly/3S1PAw> (נראה לאחרונה ב-9 באפריל, 2023). מתוך 20 תומכים, הרוב היו מדינות או גופים בבעלות מדינה. השאר היו NFO's או גופים של קרנות בין-לאומיות:

1. Australia (Australia Aid)
2. New Zealand (Foreign Affairs & Trade)
3. Luxembourg (The Government of the Grand Duchy of Luxembourg, Ministry of Foreign Affairs and European Affairs, Directorate for Development Cooperation and Humanitarian Affairs)
4. Korea (KOICA – Korea International Cooperation Agency)
5. Canada
6. Germany (German Cooperation)
7. KFW (A German state-owned investment and development bank)
8. United States of America (US AID)
9. Britain (Foreign, Commonwealth & Development Office)
10. Denmark (Ministry of Foreign Affairs – DANIDA, International Development Cooperation)
11. Switzerland (Swiss Agency for Development and Cooperation SDC)

דוגמה נוספת היא CCRIF (The Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility), שותפות פרטית-ציבורית שנועדה להגביל את ההשפעה הפיננסית של הוריקנים ורעידות אדמה עבור ממשלות בקריביים המשתתפות במיזם (כיום, 19 ממשלות משתתפות). מטרת הפרויקט, שהוקם בשנת 2007, היא לספק הון נזיל בטווחי זמן קצרים כאשר מתרחשת קטסטרופה, כגון רעידת האדמה בהאיטי בשנת 2010. CCRIF משתמשים בפרמטרים כדי לקבוע את סיכון העתיד הפוטנציאלי לאסונות אקלים. על ידי איגום הסיכונים של החברים המשתתפים, CCRIF משמשת כמכשיר הצובר את הסיכונים אליו ומאפשר הספקת כיסוי ביטוחי בפרמיה נמוכה יחסית לסיכונים שאינם מבוטחים בדרך כלל. המדינות החברות מחליטות על רמת כיסוי עבור כל סיכון מבוטח. גם כאן, שותפי הפיתוח והתורמים היו ברובם מדינות מפותחות: צרפת, גרמניה, אירלנד, בריטניה וארצות הברית.⁶⁹

3. פער הכיסוי הביטוחי

על אף ההסכמה ביחס לחשיבות כלי הביטוח בהתמודדות עם משבר האקלים, במיוחד ביחס לסיוע למדינות מתפתחות, המצב בפועל אינו משקף את ההסכמה הרחבה הקיימת ביחס לצורך בשימוש בביטוחים. הדרום הגלובלי, או בהגדרתו כמדינות המתפתחות, הפגיעות במיוחד לנזקי משבר האקלים, סובל מפערי הגנה בביטוח (insurance protection gaps), שמשמעם ההבדל בין כיסוי ביטוחי מועיל כלכלית לבין גובה הכיסוי הנרכש בפועל.⁷⁰ על אף שפערי הגנה בביטוח הם בעיה גלובלית המשותפת למדינות הצפון הגלובלי כמו גם למדינות הדרום הגלובלי,⁷¹ חלה במהלך השנים התקדמות מתמדת בשיפור הפער הביטוחי בצד המדינות המפותחות בעולם. במדינות מתפתחות, בניגוד לכך, נראתה התקדמות מועטה עד לא קיימת.⁷²

69 Additional development partners and donors through the years: The World Bank; European Union; Bermuda; France; Germany; Ireland; Japan; Mexico; United Kingdom; United States of America; Caribbean Development Bank; KfW, Germany. CLIMATE WISE, THE GENEVA ASSOCIATION, MCII & UNEP FINANCE INITIATIVE, GLOBAL INSURANCE INDUSTRY STATEMENT ON ADAPTING TO CLIMATE CHANGE IN DEVELOPING COUNTRIES 1 (2010); CCRIF (להלן: Insurance Statement). <https://www.ccrif.org> (last visited Apr. 9, 2023).

70 לא כל ההפסדים הכלכליים מבוטחים במלואם מסיבות רציונליות – ביטוח נרכש על פי יכולת השתתפות עצמית, היכולת לשאת בסיכון, שיקולי עלות תועלת ובנוסף עלויות עסקה, שבעקבותיהם לא אופטימלי לקנות ביטוח מלא בכל מצב. לכן, ההגדרה לפער אינה בפשטות החלק של ההפסדים הבלתי מבוטחים מסך ההפסדים הכלכליים, אלא הוא מוגדר בצורה מתוחמת כהבדל בין כיסוי ביטוחי מועיל כלכלית לבין גובה הכיסוי שנרכש בפועל. Mossin, לעיל ה"ש 16.

71 How big is the protection gap from natural catastrophes where you are? SWISS RE <https://bit.ly/4aDtOeo>.

72 Schanz, לעיל ה"ש 16, בעמ' 10; ראו שם, גרף המציג את פער ההגנה (סך ההפסדים הלא מבוטחים כחלק מסך ההפסדים במקרה זה) הקיים על אסונות אקלים/סביבתיים עבור מדינות המשתייכות לקבוצות הכנסה שונות.

זאת ועוד, לפי נתונים⁷³ לאחר COP26 משנת 2021, במדינות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה, פער ההגנה הביטוחי עדיין עולה על 74.95% פער ביטוחי כזה הוא בעיה חמורה ורבת חשיבות. ההפסדים הנגרמים כתוצאה מאירועי אקלים במדינות קטנות ופגיעות הם משמעותיים במיוחד. בניגוד לכלכלה של מדינות עולם ראשון, מדינות מתפתחות נשענות בכלכלתן על תחומים כדוגמת חקלאות, המושפעים בצורה מוגברת משינויי האקלים.⁷⁵ בנוסף, מדינות פגיעות לרוב סובלות מנזקים המשפיעים על המדינה כולה באותו הזמן, או על נתחים משמעותיים מהכלכלה. הדבר גורם לפגיעה גבוהה במיוחד (ביחס למדינות מפותחות, שבהן קיים גיוון רב יותר בנתחי השוק בתעסוקה, למשל) ל-GDP, ובכך פוגע בצמיחה הכלכלית לא רק בטווח הקצר, אלא גם בטווח הארוך, דבר שבתורו משפיע גם על האפשרות להעלות ערך ייצור, והיכולת להגן על תשתיות קריטיות ליצור ועל פיתוח ההון האנושי. להפסדים אלו, הנובעים מאסונות שאינם רק משמעותיים, אלא גם שכיחים יחסית, יש השפעה מכרעת על היכולת של מדינות מתפתחות לעמוד בהתחייבויות ארוכות טווח ובפיתוח השוק הפיננסי, מה שגם מזין וגם נגרם מחוסרים של שוקי ביטוח באזורים אלו.⁷⁶

הפער בכיסוי ביטוחי זה נגרם מסיבות שונות, הנעוצות הן בגורמים מצד הביקוש והן בגורמים מצד ההיצע.

מצד הביקוש, ישנן סיבות שונות הפוגעות ביכולת לצרוך מוצרי ביטוח. ראשית, במיוחד בשוקי ביטוח של מדינות מתפתחות, עלויות הביטוח מהוות מכשול. ככל שמחיר הביטוח עולה, הביקוש יורד, וככל שהסיכון עולה, כך גם עולה מחיר הביטוח, מלכוד שמדינות מתפתחות מושפעות ממנו אף יותר מאשר במקומות אחרים בעולם, כך שבעיית יכולת המימון היא אתגר מרכזי ביחס לרכישת ביטוח במדינות מתפתחות בעיקר, שם השווקים רגישים במיוחד למחירים.⁷⁷ גם סיבות של אמון במערכת הפיננסית ובחברות המוצעות, אוריינות פיננסית, נגישות למוצר ונטיית תרבותיות עלולות להיות בעלות השפעה על פערי הכיסוי בביטוח.⁷⁸

מצד ההיצע (supply), גם כן קיימים חסמים שונים.⁷⁹ ראשית, קיימת בעיה של ברירה שלילית וסיכון מוסרי, בעיה הנובעת ממידע לא מושלם בשוק הביטוח המייצרת "שוק לימונים",⁸⁰ שבו פוליסות מתומחרות על ידי סיכונים מסוימים העלולים להיות שגויים, בעקבות מידע לא מושלם. שנית, במדינות מתפתחות לעיתים קיימים יותר מכשולים וליקויים מוסדיים, כדוגמת סביבה משפטית ורגולטורית חלשה או לא מפותחת, בעקבות בעיות אכיפה

73 Smedley, לעיל ה"ש 17.

74 שם.

75 Architesh Panda, Viktoria Seifert, Soenke Kreft & Sara Jane Ahmed, *Premium Support – Background Paper*, MCII 1, 2 (2021) <https://tinyurl.com/ycy6y8ds>

76 שם.

77 SCHANZ, לעיל ה"ש 16, בעמ' 25; שם, בעמ' 2.

78 שם; SCHAEFER & WATERS, לעיל ה"ש 14, בעמ' 26–29.

79 SCHANZ, לעיל ה"ש 16, בעמ' 29–31.

80 Goerge A. Akerlof, *The Market of "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, 84 Q. J. ECON. 488 (1970)

הקיימות במדינות מתפתחות לעיתים קרובות יותר.⁸¹ על כך עלולות להתווסף מסגרות רגולטוריות לא בשלות. סיבה נוספת היא הסתמכות גבוהה על מימון ממשלתי במקרה של אסונות – באופן היסטורי, ממשלות אפשרו מימון לאחר אסון ובכך גרמו ל"דחיפה החוצה" של השקעה פרטית וקושי של השוק הפרטי להיכנס, זאת על אף היעילות הנמוכה יותר של מצב כזה.⁸²

לסיכום חלק זה, ביטוח הוא פתרון מתאים ומקיף לבעיות שונות שמציב משבר האקלים. אולם, מדינות הדרום הגלובלי סובלות מפער ביטוחי רחב בעקבות בעיה מרכזית של חוסר יכולת הקהילות במדינות לממן ביטוח זה. למרות שקיימת הסכמה גלובלית, ואף הובע רצון, להשתמש במימון ממדינות הצפון לטובת כיסוי פער ביטוחי זה, ולמרות קידומן של יוזמות שונות, הפער הביטוחי לא הצטמצם. הפרק הבא יציג את אופן פעולתה של הרגולציה הפיננסית הגלובלית ויבחן שימוש בה כפתרון לבעיית העמידה ביעדים של הסכמים אלו.

ג. רגולציה פיננסית גלובלית כפתרון רגולטורי חלופי

בפרק זה אבחן כיצד ניתן להפוך פעולות סיוע בין מדינות הצפון הגלובלי למדינות הדרום הגלובלי למחייבות יותר כך שהסכמות בתחום האקלים יישאו פירות יעילים יותר מאשר בעבר. זאת, באמצעות כלים רגולטוריים שבהם נעשה שימוש בתחום של רגולציה פיננסית גלובלית.

1. חוסר יכולתן של מדינות לעמוד בהסכמים במשפט הסביבתי הגלובלי

החוקים במשפט הבין-לאומי בדרך כלל מחולקים לשניים: hard law (שייקרא מכאן ואילך "משפט קשה") Soft law (שייקרא מכאן ואילך "משפט רך").

משפט קשה מתייחס לכלים המחייבים מבחינה משפטית. מקורות המשפט הבין-לאומי הללו מוגדרים בסעיף 38 בתקנון של בית הדין הבין-לאומי לצדק (ICJ)⁸³ ולרוב מתבטאים

81 Schanz, לעיל ה"ש 16, בעמ' 29–31.

82 Faure, לעיל ה"ש 46, בעמ' 124.

83 ס' 38(1) בתקנון של בית הדין הבין-לאומי לצדק מציין:

1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

a. International conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;

b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;

c. the general principles of law recognized by civilized nations;

d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law;

Statute of the International Court of Justice, art. 38(1), 1947 I.C.J. Acts & Docs, <https://www.icj-cij.org/statute>.

בצורה של אמנות בין-לאומיות ומשפט בין-לאומי מנהגי.⁸⁴ המשפט הקשה נחשב כסוג הדמוקרטי יותר ובעל הלגיטימיות הגדולה יותר, מאחר שלבנייתו יש צורך במשא ומתן והסכמה ספציפית בין מדינות. המשפט הקשה הוא משפט בעל כללים מדויקים באופן יחסי והוא מקושר לכוחות חזקים יחסית של אכיפה.⁸⁵ המשפט הרך, אף שהגדרתו נמצאת בוויכוח בספרות, מתייחס למגוון מכשירים משפטיים המאופיינים בניסוח שאינו מחייב משפטית. הוא נמצא בשימוש ביחסים בין-לאומיים, הן על ידי מדינות והן על ידי ארגונים בין-לאומיים. משפט רך בנוי מהמלצות, הנחיות, קודים של התנהגות, החלטות לא מחייבות, תקנים והחלטות של האספה הכללית של האו"ם (למשל)⁸⁶ – ולפי סעיף 38 לתקנון של ה-ICJ אינו מוגדר כמשפט. המשפט הרך בדרך כלל מתפתח בצורה מהירה ביחס למשפט הקשה, מאחר שאינו מצריך לרוב את אותו סוג של משא ומתן מסובך וארוך כמו במשפט הקשה. בנוסף, הוא נחשב משפט "שאפתני" יותר.⁸⁷ לפיכך, המשפט הרך מתאים במיוחד במצבים שבהם יש צורך שמדינות יתייחסו לבעיה בצורה המהירה ביותר, אך המצב במדינות או בינן אינו מאפשר עדיין להיכנס למשא ומתן מורכב.⁸⁸ אחד ההבדלים המשמעותיים בין משפט קשה למשפט הרך הוא שהתגובה להפרות של המשפט הרך תהיה תגובה סוציו-פוליטית יותר מאשר תגובה משפטית בטבעה. המשפט הרך, לפיכך, צובר את כוחותיו מסדר פוליטי ומוסרי מסוים.⁸⁹ כמובן שהמשפט הרך והמשפט הקשה יכולים להתקיים יחד ולהשלים אחד את השני.⁹⁰ משפט רך ומשפט קשה שניהם כלים בכינונו של המשפט הסביבתי הבין-לאומי (international environmental law). לפי הספרות, כרגע, המשפט הבין-לאומי המנהגי (המחייב) הוא כלי המפתח המרכזי בעניין המשפט הסביבתי הבין-לאומי.⁹¹ זאת, בעקבות העובדה שאמנות רבות שנחתמו נותרו לא מיושמות ברובן, ובנוסף מאחר שאמנות מחייבות רק את אלו שחתמו עליהן, דבר המקשה על הרחבתו של החיוב של המשפט הקשה באמנות.⁹²

המאמר נתפס לעיתים קרובות כהצהרה בעניין מה הם המקורות הרגילים של המשפט הבין-לאומי, ראו David Zaring, *Finding legal Principle in Global Financial Regulation*, 52 VA. J. INT'L L. 683, 702 n. 87 (2011–2012).

84 Giulia Bosi, *Overcoming the "Soft Vs Hard Law" Debate in the Development of New Global Health Instruments*, OPINIONJURIS, (Mar. 11, 2021) <https://opiniojuris.org/2021/11/30/overcoming-the-soft-vs-hard-law-debate-in-the-development-of-new-global-health-instruments/>; Ulrich Beyerlin & Thilo Marauhn, *Environmental Law, Soft Vs. Hard in THE LAW AND POLITICS OF SUSTAINABILITY*, 277 (Klaus Bosselmann et al. eds., 3^{ed} ed, 2011).

85 Bosi, שם.

86 Beyerlin & Marauhn, לעיל ה"ש 84.

87 Bosi, לעיל ה"ש 84.

88 Beyerlin & Marauhn, לעיל ה"ש 84.

89 Bosi, לעיל ה"ש 84; Beyerlin & Marauhn, שם.

90 Beyerlin & Marauhn, שם.

91 Pierre-Marie Dupuy, Ginevra Le Moli & Jorge E. Viñuales, *Chapter 23 – Customary International Law and the Environment*, in THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW 385, 385 (Lavanya Rajamani & Jacqueline Peel eds., 2^{ed} ed. 2021).

92 שם; ראו גם לעיל ה"ש 19.

עם זאת, גם המשפט המנהגי הסביבתי הבין-לאומי אינו כלי אפקטיבי בצורה מספיקה. כדי להראות על התהוותו של דין מנהגי, יש להראות "התנהגות רציפה וממושכת בדרך מסוימת וקבועה היוצרת ציפייה לגיטימית כי גם בעתיד תימשך ההתנהגות האמורה באותו האופן".⁹³ כלומר, יש להראות הן יסוד פיזי של פרקטיקה ממושכת, עקבית וכללית של מדינות רבות הנוהגות לפי המנהג במשך פרק זמן מתמשך, והן יסוד נפשי של תחושת מחויבות משפטית.⁹⁴ אולם, יש לשים לב שהוכחה שכזו אינה משימה פשוטה, והיא מצריכה עבודה סיופית ומופשטת של חיפוש אחר היסודות הרלוונטיים. לפיכך, המשפט המנהגי סובל מעמימות אינהרנטית וחוסר ודאות ביחס לתוכן, מועד ואופן ההיווצרות של הנורמות המחייבות. בנוסף למשפט הבין-לאומי הכללי, המשפט הבין-לאומי הסביבתי גם כן סובל מבעיית עמימות זו ביחס לדין מנהגי.⁹⁵ אולם, בהקשר של המשפט הבין-לאומי הסביבתי הקושי אף עלול להיות רב יותר מאשר בתחומי משפט בין-לאומי אחרים. ראשית, לעיתים פרשנים מציגים פרשנות מוגזמת שבה מנסים להביא מספר גדול ככל האפשר של ציטוטים ממקורות כדי להראות נורמה שהפכה לפרקטיקה והיא כבר מעבר לציווי מוסרי, אך הניסיון להביא מספר רב ככל הניתן של מקורות אינו בהכרח מה שמראה שהדבר הפך לדין מנהגי. ההבנה אילו נורמות של משפט סביבתי בין-לאומי הפכו למקובלות ולדין מנהגי הוא "תרגיל קפדני שמצריך פילוס דרך ערפל סמיך של השקפות שונות, עמדות אקטיביסטיות, ולפעמים, מסקנות לא שקולות".⁹⁶ על אף שקיום הדין הבין-לאומי הסביבתי המנהגי מתחיל להיות פחות מעורפל, המצב עדיין אינו אופטימלי.⁹⁷ זאת ועוד, כרגע אין דין שכזה בקשר למימון ביטוחים. לסיכום תת-פרק זה, ניסיונות הממשל הגלובלי הבין-לאומי ליצור הסכמות לטיפול במשבר האקלים נכשלו ולא עמדו ביעדיהם.⁹⁸ זאת גם בתחום הסתגלות למשבר האקלים באופן כללי, וגם בתחום מימון הביטוחים בין מדינות הצפון לדרום בפרט, כפי שהראיתי בפרק הקודם. ההבחנה בין משפט רך למשפט קשה תבוא לידי ביטוי בתת-הפרק הבא.

2. הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית – מבנה

כאמור, במישור הבין-לאומי קיימת חקיקה שמתאימה להגדרה כמשפט קשה, וכזו המתאימה להגדרה משפט רך. גופי רגולציה פיננסית בין-לאומיים אינם מהווים גופים בין-לאומיים פורמליים, ולפיכך הרגולציה שהם יוצרים מתוארת כהמלצות או כפרקטיקות הנחשבות ראויות, אך שאינן מחייבות, זאת כמקובל במשפט הרך.⁹⁹ השאלה האם מערך הגופים הרגולטוריים

93 ארנה בן-נפתלי ויובל שני המשפט הבינלאומי בין מלחמה ושלום 378, 392 (2006).

94 שם, בעמ' 379–383.

95 שם, בעמ' 378, 392; Dupuy, Le Moli & Viñuales, לעיל ה"ש 92, בעמ' 357.

96 שם.

97 קריאה נוספת ראו שם.

98 ראו למשל Cornish, לעיל ה"ש 19; ראו *Climate Plans Remain Insufficient*, לעיל ה"ש 19.

99 CHRIS BRUMMER, 2– *The Architecture of International Financial Law*, in *SOFT LAW AND THE GLOBAL FINANCIAL SYSTEM: RULE MAKING IN THE 21ST CENTURY* 62, 65–66 (2^{ed} ed. Yahel Gerlic, *A New Dawn for Corporate Accountability in the*, לאחרונה, 2015).

הפיננסיים הבין-לאומיים אפקטיבי בפעולתו נבחנת ביכולתו לגרום למדינה להטמיע את הרגולציה שהם יוצרים אל תוך החקיקה המדינתית,¹⁰⁰ מאחר שהטמעה תראה על קיום יציב של הרגולציה במדינה המטמיעה. אם הגופים הפיננסיים הרגולטוריים לא יצליחו ליצור יכולת הטמעה, המלצותיהם יהיו בעלות השפעה נמוכה וייצרו רגולציה שאינה אחידה ובכך גם אינה אפקטיבית.¹⁰¹

פורמלית, הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית נחשבת "משפט רך", כך שמצופה שהצלחתה בהטמעה לא תהיה יוצאת דופן, זאת כתוצאה מהשם ה"חלש" שנוצר למשפט רך במהלך השנים, אשר נחשב נמוך בהיררכיה למשפט הקשה. ברם, בפועל, הרגולציה הפיננסית הגלובלית כופה משנדמה לנו, ה"המלצות" של הגופים הרגולטוריים מיושמות במרבית המדינות,¹⁰² וכך תפקודה בפועל נדמה כתוצאה שהיה מצופה לראות דווקא ממשפט קשה אפקטיבי. נדמה שבפועל, המשפט הרך שהרגולציה הפיננסית הגלובלית משתמשת בו הוא בעל יכולות כפייה חזקות משהיה מצופה.¹⁰³ כאמור, בעקבות סיווגה של הרגולציה הפיננסית הגלובלית כמשפט "רך", התגובה להפרות של תקנות בתחום זה לא תהיה משפטית בטבעה, ולא תכלול, למשל, עילה לתביעה. אולם, התגובות הסוציו-פוליטיות המשמשות את הגופים מאפשרות הצלחה גבוהה ביכולת כפייה שהיינו מצפים לראות דווקא במשפט ה"קשה".

הצלחה זו של הרגולציה הפיננסית הגלובלית הופכת אותה לפתרון פוטנציאלי שניתן להמיר לספרת רגולציית האקלים, כדי לפתור את בעיית האפקטיביות והעמידה בהבטחות של מדינות, באופן ספציפי בתחום הסיוע בין מדינות הצפון לדרום. בהמשך פרק זה אבחן כיצד ה"משפט הרך" עשה את מה שהסכמים בין-לאומיים פורמליים לא הצליחו לעשות בצורה אפקטיבית, וכיצד ניתן להשתמש בכך לטובת טיפול במשבר האקלים בהתייחס לפתרון שמאמר זה בוחן בפרקים הקודמים.

הכוח הכופה הרב שהרגולציה הגלובלית דווקא בתחום הפיננסי מחזיקה בו מתקיים בעקבות שלוש סיבות, כאשר הראשונה אינה ייחודית לו, ושתי האחרונות כן:¹⁰⁴

(א) מוניטין בין מדינות:

מוניטין של מדינה כמשתפת פעולה עם חקיקה גלובלית חשוב לצורך השתתפותה בקביעת החקיקה. כאשר מדינות מתחייבות בהתחייבות רשמית, ואז מתנערות מהתחייבות זו, הדבר

Context of Transitional Justice: The Lafarge Cases, 31 BUFF. HUM. RTS. L. REV. (forthcoming Spring 2025).

100 דלית פליישהקר **התמונה הגדולה: מערך הרגולציה הפיננסית הגלובלית לאחר המשבר** 22 (חיבור לשם קבלת תואר "מוסמך במשפטים", אוניברסיטת תל-אביב, 2014), BRUMMER, לעיל ה"ש 21, בעמ' 119.

101 פליישהקר, שם.

102 שם, בעמ' 23.

103 BRUMMER, לעיל ה"ש 21, בעמ' 119. להרחבה ראו גם, Yahel Gerlic, Book Review - Veiled Power International Law and the Private Corporation 1886–1981. By Doreen Lustig, 21 N.Z. Y.B. INT'L L. (forthcoming Spring 2025).

104 פליישהקר, לעיל ה"ש 100, בעמ' 23.

משמש כאיתות לשותפים פוטנציאליים עתידיים לכך שהן אינן שותף שניתן לסמוך עליו, דבר שעלול לפגוע בסיכויים עתידיים לבריתות ותיאום עם מדינות אחרות. לעומת זאת, מדינות המכבדות את התחייבויותיהן מפתחות מוניטין שעוזר להן לקדם שיתופי פעולה אם הן מבקשות לקדם את האינטרסים שלהן. כשמדינה מצייתת לכלל בין-לאומי, במיוחד כזה שאינו אינטרס מיידי של המדינה, היא מאותתת לקהילה הבין-לאומית שהיא מוכנה להקריב רווחים נוכחיים בתמורה ליכולת להיכנס באופן אמין להסדרים שיתופיים בעתיד.¹⁰⁵ המוניטין של המדינה משתפר, והיא נהנית יותר מתמיכה בתעריף זול יותר מאשר מדינה שמוניטין שיתוף הפעולה שלה חלש יותר. מוניטין בין-מדינתי חשוב במיוחד בתחום הפיננסי היות שתחום זה מקדם אינטרסים כלכליים. מסיבה זו, קיים למדינות רצון ואינטרס מוגבר להשתתפות בקביעת הסטנדרטים הפיננסיים והן מעוניינות ביכולת השפעה במישור זה, דבר שלמענו מדינות צריכות מוניטין חיובי כמדינה המיישמת הסכמים.¹⁰⁶

בעיניי, אימוץ הסיבה הראשונה אינו רלוונטי במיוחד לטובת פתרון למשבר ההטמעה והציות של מדינות לחוקים והסכמים סביבתיים. זאת, מאחר שכבר היום מדינות אינן עומדות בהסכמים, ואין הדבר מהווה איתות חזק למדינות אחרות. נדמה שבימים אלו, מודל המוניטין אינו רלוונטי – עדיין. הדבר נובע כנראה מהעובדה שעל אף הניסיונות ומראית העין שמדינות מייצרות ברמה הפוליטית, החשיבות שהן רואות לענייני משבר האקלים עדיין אינה מתקרבת לחשיבות שיש לצמיחה, רווח ויציבות כלכלית במדינותיהן, והן אינן חושבות שאי-עמידה בחלק מההסכמים הסביבתיים תשפיע על עמידה בעניינים פיסקליים או בעלי חשיבות אחרים. עם זאת, אם הטמעה תעבוד לפי המנגנונים הבאים שאציג, גם מוניטין יהיה רלוונטי בהמשך. בעולם שבו הצעתי או מנגנוני יתקבלו, תהיה עלייה בחשיבות של מוניטין של עמידה בהסכמים אלו.

(ב) תמרוץ שוקי

משקיעים (ומדינות אחרות שגם נחשבות כמשקיעות) רואים ברגולציה הפיננסית איתות על יציבות השוק הפיננסי במדינה שאימצה את הסטנדרטים. בהתאם, השוק הפיננסי יכול לאמץ עיצומים בשוק ההון, כך שיטילו מגבלות או איסורים מסוימים או מוחלטים על משתתפים בשוק המגיעים ממדינות שאינן עומדות בתקנים רגולטוריים מסוימים. למשל, דרישת ריבית גבוהה יותר על הלוואה למדינה זרה, או למוסדות הפיננסיים שלה, זאת בעקבות כשל ממסלול אותה מדינה לאמץ את התקנים הבין-לאומיים הרלוונטיים.¹⁰⁷ דרך פעולות אלו, השוק מתמרץ מדינות לאמץ סטנדרטים שהוצבו. יתר על כן, במצב שבו הרגולציה הפיננסית כבר אומצה על ידי חלק מהמדינות (במיוחד על ידי המדינות החזקות מבחינה פיננסית), "מדינה הרוצה לקיים

105 שם.

106 BRUMMER, לעיל ה"ש 21, בעמ' 145–148; שם.

107 פליישהקר, שם; BRUMMER, שם, בעמ' 156.

קשרים פיננסיים עם שווקים במדינות אחרות, נאלצת להתאים עצמה לתנאי מדינות אלו, שאחרת לא יאפשרו לה לסחור עימן.¹⁰⁸

דוגמה לאחד המקרים הראשונים שבהם נעשה שימוש בסנקציות על שוק ההון כמכשירים לרגולציה פיננסית התרחש בשנת 1987.¹⁰⁹ הרגולטורים בבריטניה ובארצות הברית התקשרו בהסכם בילטרלי בעניין תקנים בנקאיים, שבמהלכו אימצו דרישות הון מבוססות סיכון, אשר היו מחמירות באופן יחסי, כך שיחולו בשני תחומי השיפוט של המדינות. לאחר שהגיעו להסכמה, ביקשו שתי המדינות לאמץ את אותן הדרישות על ידי ועדת בזל¹¹⁰ (בין היתר במאמץ להימנע מלהעמיד את הבנקים שלהן בנחיתות תחרותית לעומת בנקים אחרים). אולם, יפן סירבה להפעלת סנקציות אלה ונשארה איתנה בדעתה גם לאחר משא ומתן רב. עם זאת, בריטניה וארצות הברית קיבלו את מבוקשן בסופו של דבר. זאת, בכך שסימנו את נכונותן להדיר בנקים (במיוחד בנקים יפניים) מהשווקים שלהן אם לא יעמדו בסטנדרטים הרגולטוריים שלהן.¹¹¹ באותה תקופה, הבנקים היפניים התכוונו להרחיב את פעילותם בניו יורק ובלונדון, כך שהסיכון היה משמעותי כלפי יפן והשפיע עליה.¹¹²

רעיון דומה מומש גם על ידי ארגון ה-FATF,¹¹³ שהנהיג גישה ממוקדת ושרירותית יותר בנוגע להלבנת הון, זאת לאחר שפרסם "רשימה שחורה" של "מדינות או טריטוריות שאינן משתפות פעולה".¹¹⁴ לדוגמה, אציג שתי מדינות שהארגון הפנה נגדן סנקציות – נאורו (בשנת 2000), עליה הופנו סנקציות שכללו איסורים מוחלטים על פעילויות פיננסיות עם גופים ואנשים מנאורו, ואוקראינה (בשנת 2001), עליה הוטלו סנקציות שכללו יישום של דרישות פוטנציאליות לאיסוף מידע ושמירת רישומים על מוסדות שפעלו במישרין או בעקיפין יחד עם

108 פליישהקר, שם.

109 BRUMMER, לעיל ה"ש 21, בעמ' 156–157.

110 ועדת בזל לפיקוח על הבנקים (BSBS) היא קובעת הסטנדרטים העולמית העיקרית לצורכי רגולציות זהירות של בנקים ומהווה פורום לשיתוף פעולה קבוע בענייני פיקוח על בנקים. להרחבה ראו HOWARD DAVIES & DAVID GREEN, GLOBAL FINANCIAL REGULATION THE ESSENTIAL GUIDE 32 (2008).

111 BRUMMER, לעיל ה"ש 21, בעמ' 157.

112 David Andrew Singer, Chapter 4 Banking: The Road to the Based Accord, in REGULATING CAPITAL: SETTING STANDARDS FOR THE INTERNATIONAL FINANCIAL SYSTEM 36, 60 (2007).

בתוך שם.

113 ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force) הוא כוח משימה בין-לאומי האחראי על פיתוח וקידום מדיניות ושיתופי פעולה בין-לאומיים במאבק בהלבנת הון, במימון הטרור ובמימון פרולפרציה של נשק להשמדה המונית. הארגון הוקם על רקע ההכרה בצורך להילחם בתופעה של הלבנת הון כאסטרטגיה עיקרית למלחמה בעבריינות ובפשיעה מאורגנת, והוא יוצר המסגרת הנורמטיבית וקובע הסטנדרטים העיקרי מאז הקמתו בשנת 1989. מדינות מחויבות, לפי סטנדרטי הארגון, לאמץ את מדיניותו וליישמה. הארגון גם מבצע מעקב שוטף אחר יישום המלצותיו. הארגון הוקם על ידי מדינות ה-G7 וכיום מדווח לפורום מדינות ה-G20. חברות בארגון 37 מדינות ושני ארגונים רב-מדינתיים. "FATF (Financial Action Task Force)" משרד המשפטים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור <https://shorturl.at/mFLwN> (להלן: משרד המשפטים).

114 שם; מכונה Non-Corporative Countries or Territories (NCCT), רשימה שהארגון מפרסם של מדינות הנמצאות בסיכון גבוה להלבנת הון ומימון טרור.

אוקראינה. תוך חמש שנים מהחלתן של הסנקציות, שתי המדינות ביצעו רפורמה בחוקים ובפיקוח שלהן, וכתגובה, אמצעי הנגד של הארגון הוסרו.¹¹⁵ סנקציות כגון אלה בשוק ההון הן בעלות פוטנציאל להיות כלי עוצמתי במיוחד עבור הכפפת רגולציות. עצם הסיכוי לסנקציות בשוק ההון יכול להפחית את הערך ואת שיעורי התשואה של חברות הפועלות בתחום השיפוט הרלוונטי, זאת כתוצאה מזהירותם של לקוחות פוטנציאליים הבוחרים להימנע לחלוטין מחברות שעלולות להיות בסיכון להיות תחת סנקציה. לחצים אלו יוצרים תמריצים ניכרים לגורמים פוליטיים, לממשלות ולרגולטורים לעמוד בסטנדרטים הבין-לאומיים ולהימנע מאי-הודאות הכרוכה בסנקציות של שוק ההון.¹¹⁶

(ג) סיבה מוסדית

קרן המטבע והבנק העולמי מציבים אימוץ רגולציה פיננסית גלובלית כתנאי לקבלת סיוע כלכלי, זאת על ידי המדינה המבקשת סיוע. בנוסף, יש דרישה לעמידה בדו"חות הנערכים לגבי המדינה ובודקים את מידת יישום התנאים. למעשה, מדובר בדרישה לביצוע רפורמה פיננסית המחייבת את המדינות התלויות בבנק העולמי או בקרן המטבע. דרך זו היא רבת השפעה במיוחד על מדינות חלשות יותר הנזקקות לעזרה פיננסית מקרן המטבע.¹¹⁷ ביחס למדינות חזקות יותר, סנקציה מוסדית רלוונטית היא סנקציית חברות, לפיה ארגונים בין-לאומיים יכולים להטיל סנקציות על המדינות החברות בהם, אם אינן עומדות בהתחייבויות מסוימות.¹¹⁸ למשל, ניתן להזיז מדינה חברה ממושב מפתח חזק המשפיע על קבלת החלטות בארגון, או להדיחה ממושב, באופן זמני או קבוע. איום בסנקציה שכזו זוהה כבעל אפקטיביות רבה.¹¹⁹ הדחה נהגה להיות סנקציה נדירה שהוצאה לפועל לעיתים רחוקות, בעיקר על ידי גופי "soft law" שדגלו יותר בתגמולים חיוביים או פעולות נזיפה חמורות פחות. ארגונים בין-לאומיים נוהגים להירתע מאסטרטגיה זו בהיותה עלולה לפעול כנגד אחת מהמטרות הראשיות של ארגון: השגה של השתתפות ושיתוף פעולה רחב. הדחה של משתתף מגוף משמעותה ככל הנראה אי-שיתוף פעולה עתידי של המדינה אליה החבר משתייך עם מדיניות הארגון.¹²⁰ עם זאת, לאחרונה ניתן לראות התרחשות של פרקטיקה כזאת בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה. ארגון FATF השעה את חברותה של רוסיה בארגון בעקבות אירוע הפלישה לאוקראינה.¹²¹ כך פעל

115 BRUMMER, להלן ה"ש 21, בעמ' 157.

116 שם, בעמ' 157–158.

117 פלישהקר, לעיל ה"ש 100, בעמ' 23.

118 Brummer, לעיל ה"ש 21, בעמ' 158–159.

119 שם, בעמ' 159.

120 שם.

121 "... The Russian Federation's actions unacceptably run counter to the FATF core principles aiming to promote security, safety, and the integrity of the global financial system. They also represent a gross violation of the commitment to international cooperation and mutual respect upon which FATF Members have agreed to implement and support the FATF Standards. Considering the above, the FATF has decided to suspend the membership of the

גם ארגון (IOSCO) International Organization of Securities Commissions¹²², שפרסם הצהרה כי בעקבות הסכסוך באוקראינה, מוסדות פיננסיים רלוונטיים מהפדרציה הרוסית לא יוכלו להשתתף בכל תהליך או פורום עתידי של הארגון עד להודעה חדשה.¹²³ כך עשה גם International Association of Insurance Supervisors (IAIS).¹²⁵¹²⁴ כך שייתכן שיהיו שינויים בגישות גופים אלו בעתיד.

3. הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית – שיתוף פעולה והטמעת המבנה לטובת פתרון

כפי שפורט בתת-הפרק הקודם, הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית היא בעלת כוחות חזקים. אומנם לגופים הפיננסיים הבין-לאומיים, כגון ועדת בזל וה-IAIS, אין כוחות לחוקק חוקים, אך השפעתם בהצבת סטנדרטים והטמעת התקנות שלהם במדינות השונות היא רבה ומראה על כוח מעבר למה שהיה מצופה מכלים רגולטוריים רכים. ביחס ל-IAIS, למשל, יכולתם להציב רגולציה על חברות ביטוח רבות ברחבי העולם נבעה מיכולתם ליצור בריתות חזקות בין המדינות המשפיעות ביותר וקידום הסטנדרטים שם, מה שיצר אצלם כוח השפעה מתמשך עצום.¹²⁶

בהקשר לפער הביטוחי במדינות הדרום הגלובלי, הבעיה המרכזית ביותר היא בעיית המימון, בעיה שהיו בעבר ניסיונות לטפל בה. קיימות יוזמות שונות שבהן מתקיים שיתוף פעולה פרטי-ציבורי של מימון מטעם מדינות הצפון הגלובלי לטובת ביטוחים לדרום הגלובלי.

- Russian Federation” FATF Statement on the Russian Federation, FATF, (Feb. 23, 2022) <https://shorturl.at/JqheW> (להלן: FATF Statement).
- 122 ארגון המאחד נציגים מרשויות לניירות ערך ולסחורות עתידיות מהמדינות השונות. כיום הארגון כולל נציגים מרשויות לניירות ערך של מרבית המדינות. הארגון פועל ליצירת רגולציה בהקשר לניירות ערך ובעיות בעלות פוטנציאל לסיכון סיסטמי; פלישהק, לעיל ה"ש 100, בעמ' 20–21.
- 123 לשון ההצהרה (תרגום שלי): "המזכירות הכללית של IOSCO מבקשת לאשר לכל חברי IOSCO ולבעלי עניין חיצוניים כי א) בסמוך לאחר הסכסוך באוקראינה, נקבעו הסדרים כך שהבנק המרכזי של רוסיה (חבר רגיל), משרד האוצר של הרפובליקה של בלארוס (חבר שותף) והאיגוד הלאומי הרוסי של משתתפי שוק ניירות ערך (חבר מסונף) לא יוכלו להשתתף מכל בחינה בשום תהליכים או פורומים של IOSCO עד להודעה חדשה, וב-2 במאי 2022 החליטה מועצת IOSCO כי כל הצעה עתידית לחידוש החברות הפעילה על ידי אחד או יותר מחברים אלה תוכל להיכנס לתוקף רק לאחר שנדונה בישיבת מועצת המנהלים של IOSCO ובעקבות החלטת מועצת המנהלים הרשמית" IOSCO response to the conflict in the Ukraine, <https://www.iosco.org/news/pdf/IOSCONeWS644.pdf> (last visited Apr. 24, 2023).
- 124 יוצר סטנדרטים לפיקוח יעיל על חברות ביטוח. כולל נציגים מרשויות רגולטוריות ומפקחות מכ-140 מדינות, המרכיבות 97% משוק הביטוח העולמי; פלישהק, לעיל ה"ש 100, בעמ' 120–121.
- 125 "The access of the Central Bank of Russia and the Ministry of Finance of the Republic of Belarus to all IAIS services, meetings and other IAIS activities has been suspended" IAIS Organization Members, IAIS International Association of Insurance Supervisors, 6 (May. 5, 2023).
- 126 Louise Steinberg, *International Organisation: their role and interconnectivity in insurance regulation*, in RESEARCH HANDBOOK ON INTERNATIONAL INSURANCE LAW AND REGULATION 276, 304–305 (Julian Burling & Kevin Lazarus eds., 2011).

דוגמאות לכך נתתי למעלה. על אף יוזמות אלו, יוזמות שאכן מצליחות, וכאשר הן מתקיימות, הן בעלות תוצאות חיוביות,¹²⁷ פער הכיסוי הביטוחי נותר כמעט סטטי בגודלו במדינות הדרום הגלובלי. על אף קיומם של פתרונות מצליחים, כמותם קטנה והם מפוזרים. מתוך הבנה זו, אכן התקיימה התקדמות בעניין זה ב-COP27, שבו המדינות הסכימו על קרן חדשה ועל הסכם מימון חדש של "הפסדים ונזקים" (Loss and Damage fund and funding arrangement). "הפסדים ונזקים" מתייחסים לשינויי אקלים הנגרמים על ידי בני האדם, ומשמעותם אירועי אקלים קיצוניים תכופים בעלי חומרה עולה, בנוסף למגמות התפרצות איטיות עם השפעות שליליות נרחבות, שחלקן מעבר ליכולת הסתגלות. כפי שנאמר, בשנת 2015, סעיף 8 להסכם פריז זיהה את הכלים של הערכה וניהול סיכונים, התקנת כלי ביטוח סיכונים, איגום סיכונים אקלים ופתרונות ביטוח אחרים כנושאי מפתח לשיתוף פעולה ומימון במסגרת תוכנית "הפסדים ונזקים",¹²⁸ וההצעה באה בהמשך לאותו סעיף משנת 2015. ב-COP27 עדיין לא הוחלט על פרטי הקרן החדשה והסדרי המימון, אך המדינות הסכימו להגיע להסכמות ב-COP28 שהתקיים בדובאי בתאריכים 30 בנובמבר עד 12 בדצמבר 2023. במהלך ועידה זו, הגיעו הן להסכמה על קיומה של הקרן ועל השתתפות של חלק מהמדינות, ביניהן בריטניה, גרמניה וארצות הברית, והסכימו שהכסף יחולק על ידי הבנק העולמי, אך עדיין לא הסכימו על מטרות הקרן, גודלה, סדרי העדיפויות במימון שלה וניהול בטווח הארוך.¹²⁹ יוזמה נוספת הוכרזה על ידי ה-G7 בשיתוף עם קבוצת ה-Vulnerable Twenty (V20),¹³⁰ בשם "Global Shield against climate Risks". מטרתה תהיה לספק הגנה פיננסית רבה וטובה יותר עבור המדינות הפגיעות ביותר לאסונות משבר האקלים, זאת על ידי יישום ניתוחים שיטתיים ומבוססי ראיות של פערי ההגנה הביטוחיים של מדינות אלו. המימון יהיה בעזרת InsuResilience, תרומות נוספות ו-The Global Shield Financing Facility של הבנק העולמי. פרויקט זה נחשב אחד המשמעותיים ביותר מבחינת השפעות על מבטחים. הוא יתרום לניסיונות של התעשייה להרחיב שימוש בביטוח למדינות הרגישות ביותר, תוך עזרה להתמודד עם קשיי מימון הגורמים לפער הכיסוי בביטוח במדינות הדרום הגלובלי.¹³¹ אולם, למרות ההצהרות האופטימיות והמבטיחות – הבטחות כגון אלו נעשו כבר בעבר. כדי שהדיונים המתחדשים ב-COP28 לא ימשיכו ליצור הבטחות שווא, תוך בזבז זמן יקר, יש לאמץ מודל חדש של הסכמים, הנעזר בגופים של הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית. אלו מנגנונים שכבר הוכיחו הצלחה בפועל, במטרה לפתור את בעיית משבר האקלים, שעוד לא הצליחה לייצר מנגנון אפקטיבי:

127 לקריאה נוספות ודוגמאות נוספות ראו Insurance Statement, לעיל ה"ש 69.

128 ראו הסכם פריז, לעיל ה"ש 64, ס' 8.

129 McDonald, לעיל ה"ש 13.

130 ארגון המייצג מדינות קטנות מבחינת גודל, רגישות מוגברת בגלל מיקום גאוגרפי, או עוני והתפתחות כלכלית. לקריאה נוספת: ראו-Vulnerable Twenty Group, <https://www.vulnerabletwentygroup.org/about> (נצפה לאחרונה ב-8 במאי 2023).

131 Golnaraghi, לעיל ה"ש 12.

ראשית, יש ליצור הסכמים הן בשיתוף פעולה עם גופים פיננסיים בין-לאומיים, והן דרכם, כשהגוף הרלוונטי ביותר הוא IAIS, הרגולטור של הביטוח. בין הבעיות שצינתי בתת-פרק 3.א, קיימות בעיות הן מצד הביקוש והן מצד ההיצע. כדי לטפל בבעיות רגולטוריות הקיימות בצד ההיצע, יש להציב סטנדרטים מסוימים דרך IAIS, ולא דרך הסכמים מדינתיים. IAIS עשה זאת בעבר בהקשר למשבר האקלים ופרסם דו"חות של סטנדרטים לרגולציות ביטוח ביחס לסיכונים משבר האקלים.¹³² על רגולציות אלה לכלול הסדרי תמחור ומדידת סיכון כדי למנוע "שוק לימונים",¹³³ ובשיתוף מדינות מתפתחות ליצור הסדרים רגולטוריים לסיוע המדינה לחשיפת מידע שיסייע לכך. זאת ועוד, כדי לסייע בכניסה רגולטורית שתוכל להוריד חלק מחסמי הכניסה יש להוריד רגולציה המקשה על כניסה לשוק במדינה. בנוסף, במצב שבו קיים מצב רגולטורי לא בשל, ניתן ליצור רגולציה חדשה הקיימת כיום באיחוד האירופי: כדי להקל על חברות לעבור ממדינה למדינה, יש להקל ברגולציה וליצור הרמוניה בשוק. ברם, הרמוניה מלאה של רגולציה זהה אינה פתרון אפשרי, לכן משתמשים בפתרון של "הרמוניזציה חלקית".¹³⁴ הרמוניזציה חלקית מתייחסת להתאמה הדרגתית וחלקית של כללים קיימים ועתידיים בין המדינה המארחת אליה החברה נכנסת, לבין מדינת הבית של החברה והרגולטור. בניגוד להרמוניזציה מלאה, הרמוניזציה חלקית גורמת לפחות עלויות כלכליות וניתנת להשגה בקלות רבה יותר. אחד החסרונות של הגישה הוא יצירת עיוותי תחרות, ובנוסף צורך בפשרות פוליטיות.¹³⁵ אולם, מאחר שיש רצון לקבל את הסיוע, שיתוף הפעולה של הרגולטורים עם כללים אלו בהקשר זה יהיה בעל סיכוי גבוהה יותר פוליטית להתקיים כדי להקל על קבלת הסיוע.

החלק השני של הפתרון המוסדי הוא יצירת מחלקה חדשה ב-IAIS, דרכה תנוהל האכיפה אחר כספי המימון המגיעים מן המדינות, לכשיחליטו בעקבות COP28 על מנגנון קביעת כמות התשלום מכל מדינה.¹³⁶ במצב כזה יחולו על חברות הביטוח כללי ההטמעה והפיקוח הרגילים, כגון כללי דיווח תקופתיים פומביים על מצב התשלומים, כך שהפיקוח והשקיפות יגיעו דרך רגולציות הביטוח כפי שנעשה כבר ב-IAIS. ניתן יהיה לאמץ מנגנון בו מדינה שאינה עומדת ביעד התשלומים שלה במשך פרק זמן ארוך מספיק (כך שמאפשר תקופת הסתגלות) תעמוד בסנקציות שלרוב ישתמשו בהן ברגולציה הפיננסית. למשל, ניתן יהיה להשעותה ממקומה בארגון (כפי שנעשה עם רוסיה).¹³⁷

132 ראו למשל IAIS, ISSUES PAPER ON THE IMPLEMENTATION OF THE RECOMMENDATIONS OF THE TASK FORCE ON CLIMATE-RELATED FINANCIAL DISCLOSURES (2020), <https://tinyurl.com/2r8pppsr>; *Climate Risk*, IAIS <https://tinyurl.com/55smb5dd>.

133 ראו Akerlof, לעיל ה"ש 80.

134 Hermann Geiger, *Transnational supervisory recognition: a macro-jurisdictional overview*, in RESEARCH HANDBOOK ON INTERNATIONAL INSURANCE LAW AND REGULATION 308, 309 (Julian Burling & Kevin Lazarus eds., 2011).

135 שם.

136 ראו McDonald, לעיל ה"ש 13.

137 ראו לעיל ה"ש 124.

במצב כזה, שבו הרגולציה תיעשה בשיתוף הגופים הפיננסיים הבין-לאומיים כחלק מהתקנים והסטנדרטים שהם מציבים, כך שבמקום שההטמעה והפיקוח יישארו בידי המדינות כפי שנעשה עד עכשיו ללא הצלחה, הכוח יעבור לידי הגופים הפיננסיים הבין-לאומיים בעקבות קיום הפיקוח כחלק מהתקנות של הגופים הרלבנטיים. בעקבות קיום הרגולציה הנדונה כחלק מהמנגנון של הגופים הפיננסיים הבין-לאומיים, האכיפה תיעשה לפי המנגנונים שאותם הם מפעילים גם על מצבים אחרים של הפרות בתחומים אחרים, שם, כאמור, הוכחו אפקטיביים. שימוש באותם מנגנונים על עמידה בתנאים רגולטוריים שיוסכמו כחלק מהמטרה לשיתוף הפעולה בין הצפון הגלובלי לדרום הגלובלי בעניין סיוע בביטוחי אקלים יכול להיות בעל פוטנציאל גבוה יותר להצליח מאשר ההסכמים הבין-לאומיים הבין-מדינתיים הרגילים שנוסו עד היום, כמתואר במאמר זה.

4. הצדקות להפעלת המנגנון מצד הגופים הפיננסיים והמדינות

על פניו, נדמה היה שמטרת הרגולציה הפיננסית היא יצירת יציבות כלכלית ותיוקן כשלי שוק הפוגעים ביציבות זו. עם זאת, יש לשים לב, שמטרה זו אינה באה עם השפעה אחת בלבד של "יציבות", אלא, לרגולציה פיננסית ישנן השפעות חלוקתיות.¹³⁸ גם אם מדיניות מסוימת יכולה להגדיל את הצמיחה הכלכלית, העושר שנוצר מצמיחה זו לאו דווקא מחולק בצורה שווה או ראויה.¹³⁹ כלומר, במצבים שונים ניתן לבחור בין סוגי מדיניות רגולציה שונים, שכולם יגרמו לשיפור ברווחה המצרפית, אך התוצאות החלוקתיות של סוגי המדיניות יהיו שונות.¹⁴⁰ מסיבות אלה, כאשר מתמקדים ברעיון של "צמיחה כלכלית" בניסיון לבחור מדיניות רגולציה פיננסית, עלולה להיות מיוחסת חשיבות לא מספיקה לאופן החלוקה של הצמיחה הכלכלית. המסקנה הנובעת היא שמאחר שהסיבות הכלכליות אינן יכולות להצדיק בחירה במדיניות מוניטרית אחת על פני אחרת, הבחירה נובעת מסיבות אחרות, פוליטיות, המשפיעות על החלוקה.¹⁴¹ לפיכך, הרגולציה הפיננסית היא לעולם גם פוליטית, ואינה רק כלכלית.¹⁴² מסקנה זו משמעותה היא שהרגולציה הפיננסית יכולה להשתנות ולהתעצב לטובת קידום ערכים שאינם רק שירות של השוק הפיננסי, מאחר שכבר היום – היא אינה משרתת רק אותו, אלא גם כוחות ואינטרסים שונים. לפיכך, ניתן, ואף ראוי, להשתמש בה כדי לשרת את החברה ולקדם שגשוג אנושי.¹⁴³

זאת ועוד, מצב כזה כבר קורה. ניתן לראות זאת בהקמתם של פורומים העובדים יחד ובשיתוף פעולה עם IAIS (גוף פיננסי מובהק), כגון (A2ii) Access to Insurance Initiative¹⁴⁴ ו-

138 פליישהקר, לעיל ה"ש 100, בעמ' 90.

139 שם, בעמ' 91.

140 שם, בעמ' 91–90.

141 שם, בעמ' 91.

142 שם.

143 שם, בעמ' 5.

144 להרחבה ראו Relevant Inclusive Insurance Supervisory Guidance Material, ACCESS TO Insurance Initiative, <https://tinyurl.com/44t9u6kz> (נראה לאחרונה, 9 במאי, 2023).

¹⁴⁵ Insurance Development Forum (IDF), הפועלים להרחבת כיסוי הביטוח במדינות המתפתחות. יתר על כן, קיימת קהילה הולכת וגדלה של מוסדות פיננסיים הפועלים להפגנת מנהיגות בנושא שינויי אקלים. חלק מהמוסדות הפיננסיים עושים זאת על ידי הקצאת הון וניווט זרימות פיננסיות לעבר פעילות ירוקה דלת פחמן לעומת השקעות מזהמות יותר. אחרים עושים זאת על ידי נקיטת צעדים לשינוי התנהגות תאגידית.¹⁴⁶ בנוסף, ניתן לראות קבלת החלטות של גופים פיננסיים כבר היום גם בנושאים שאינם כלכליים בלבד, כפי שהראיתי בתת-פרק ב.3, שם ניתן היה לראות הוקעה של רוסיה בעקבות המלחמה באוקראינה, תוך שימוש בשפה של תמיכה בשיתוף פעולה בין-לאומי המסכים על ערכים בין-לאומיים שאינם קשורים רק למנדט הכלכלי של הארגון.¹⁴⁷

ביחס לנכונותן של מדינות להשתמש במנגנוני כפייה הנלקחים מן הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית, נעשו בעבר ניסיונות להגיע להסכמים ביחס לניהול משבר האקלים, וגם ביחס לביטוח בפרט. על אף חוסר הצלחתם, אכן נראתה התקדמות, זאת בעיקר בהסכם לדון בקרן מימון COP28 וביוזמה של מדינות G7¹⁴⁸ לקדם מדיניות כזו, כך שייתכן שהרצון הפוליטי הגיע לבשלות, כאשר החשובה מבניהן היא של המדינות החזקות כגון מדינות G7, אשר הן הקוראות ליוזמה. עם זאת, מטרת מאמר זה אינה לנתח היתכנות של אינטרסים פוליטיים. כמובן שאין להכחיש את הקשיים ששימוש במנגנון זה במסגרת המתוארת יכול להיתקל בהם, ביניהם אי-שיתוף פעולה מצד הגופים הפיננסיים. המאמר אינו מתיימר להציג פלטפורמה שמאפשרת כבילה ללא כל הסכמה מראש של אף צד. לא תוכל להיות אף פלטפורמה שתוכל להתקיים במצב של חוסר הסכמה כולל. אולם, מטרת מאמר זה היא ניתוח פלטפורמה קיימת ומקובלת ואת אפשרות השימוש בה ביחס למשבר האקלים, אשר אם המדינות או הגופים הפיננסיים אכן יפנו לפלטפורמה זו, בעקבות ההסברים שהצגתי שהופכים מצב כזה לאפשרי, התוצאה תהיה עמידה רחבה יותר בהבטחות של הסכמים מולטילטרליים בהקשר האקלים, כאלטרנטיבה לפלטפורמות אחרות שלא הראו הצלחה עד היום.

145 להרחבה ראו, Mission, Vision, History, IDF INSURANCE DEVELOPMENT FORUM, <https://tinyurl.com/3b42bjef> (נראה לאחרונה, 9 במאי, 2023).

146 להרחבה ראו Financial Institutions Taking Action on Climate Change, UNEP, <https://shorturl.at/ebGWT>.

147 בין היתר: “(...) The FATF strongly condemns the Russian federation's war of aggression (...)”

“The FATF expresses its sympathies to the people of Ukraine (...)”

“The Russian Federation has intensified its inhuman and brutal attacks targeting critical public infrastructure (...)”

“The FATF reflects the thoughts of the entire international community in hoping (...) to safety, peace (...)”

לקריאה נוספת: FATF Statement, לעיל ה"ש 121.

148 ראו לעיל ה"ש 12.

ד. סיכום

חשיבות הטיפול וההסתגלות למשבר האקלים המהיר נמצאת בהסכמה בין-לאומית. כחלק מהסכמה זו, קיים רצון לסיוע למדינות המתפתחות בדרום הגלובלי המושפעות מנזקי האקלים באופן לא פרופורציונלי בהשוואה למדינות מפותחות. בהקשר זה, ענף הביטוח הוא חזית מרכזית וחיונית בהתמודדות עם האתגרים שמציב משבר האקלים ההולך ומחמיר, במיוחד במדינות הדרום. הקבלה של עקרון הסיוע בין הצפון הגלובלי, הנושא באחריות רבה יותר ליצירת נזקי משבר האקלים, לבין הדרום הגלובלי, הנושא בנטל ההשפעות, מדגישה את החשיבות הניתנת לרעיון הסיוע.

למרות חשיבות השימוש בביטוח, המגזר הפרטי לבדו אינו יכול לספק ביטוח הולם ללקוחות בעלי הכנסה נמוכה, הרלוונטיים במיוחד במדינות הדרום הגלובלי, זאת בנוסף לחסמי כניסה נוספים. לפיכך, יש צורך בתמיכה מאסטרטגית הסתגלות גלובלית לאקלים. על אף ההסכמה לצורך בתמיכה זו מהצפון הגלובלי, ההסכמים הרבים שנוצרו עד כה לא הצליחו לעמוד ביעדים שהוגדרו להם. עם זאת, קיימות התפתחויות אקטואליות המעניקות סיבה לתקווה, זאת עם הקמת קרן מימון נזקים חדשה לטובת הדרום הגלובלי ב-COP27 ו-COP28, כמו גם ההכרזה על יוזמת מימון ביטוח של מדינות ה-G7. כעת, עם המשך הדיונים ב-COP28 השנה והאפיק שהוא הציב, נושא מימון כיסויי ביטוח מטעם הצפון הגלובלי לעזרת הדרום הגלובלי רלוונטי מתמיד, ונראה שקיים רצון פוליטי להסכמים נוספים, זאת לאחר שנים של זמן אבוד על אותם הסכמים שלא מומשו.

מאמר זה מציג כי בבניית התוכנית למימוש ההסכמים ב-COP28 על המדינות לשנות את דרך ההסכמה המקובלת שלהן, מאחר שזו הוכחה כלא אפקטיבית, זאת בכל הנוגע למימון בין הצפון לדרום והתמודדות עם האתגרים העומדים בפני שוק הביטוח בדרום הגלובלי. יש לשנות את השיטה ולהשתמש כעת בפלטפורמה לקביעת סטנדרטים באמצעות רגולציה פיננסית בין-לאומית, באמצעות הגופים הפיננסיים ותוך אימוץ ושימוש בכלי האכיפה הסטנדרטיים שלהם. בעוד גישה זו חדשה יחסית בהקשר של הסכמי אקלים, היא התקבלה בתחומים פיננסיים אחרים, ונראה כי הרצון הפוליטי הגובר הן של מדינות והן של גופים פיננסיים בפעולותיהם יוצר מצב ייחודי המאפשר שימוש במנגנון זה. שימוש בהצעה זו יעזור לטפל בבעיית כיסוי תת-ביטוחי תוך אכיפת עמידה של מדינות בהתחייבויותיהן.