

مبادئ إرشادية عامة

حول

كيفية تعامل المصارف المركزية مع تداعيات الكوارث الطبيعية وتغيرات المناخ على النظام المصرفي والاستقرار المالي

صندوق النقد العربي
يونيو 2020

تمهيد

أصبحت الكوارث الطبيعية وتحديات التغير في المناخ من حيث أثرها على الاستقرار المالي، أحد المواضيع التي تحظى باهتمام السلطات الرقابية في مختلف دول العالم. إدراكاً لذلك وبسياق إدارة المخاطر المؤثرة على الاستقرار المالي، قام صندوق النقد الدولي بتصنيف المخاطر المرتبطة بالمناخ المؤثرة على القطاع المصرفي والاستقرار المالي إلى نوعين: "مخاطر مادية (Physical Risk)" و"مخاطر تحوّل (Transition Risk)". تشمل المخاطر المادية تلك المرتبطة بحدوث كوارث طبيعية، تؤدي إلى خسائر في الممتلكات والأصول والبنى التحتية، بما ينعكس سلباً على المالية العامة والقطاعات المالية والتأمين والأفراد والشركات. فعلى سبيل المثال، يتأثر قطاع التأمين سلباً بسبب زيادة التكاليف لأثر الكوارث الطبيعية على الالتزامات (زيادة في تعويضات الممتلكات والضحايا) والأصول (خسائر الاستثمار في العقارات أو ملكية الشركات التي تتأثر بأحداث مرتبطة بتغير المناخ). أما فيما يخص مخاطر التحوّل، فتتمثل الخسائر المالية المحتملة الناجمة عن تدني قيمة الاستثمارات كنتيجة لمكافحة تغير المناخ أو تحوّل أولويات المستهلكين والمستثمرين إلى منتجات وتقنيات أخرى أكثر كفاءة، والانتقال من إقتصاد كثيف الكربون إلى إقتصاد منخفض الكربون.

في نفس السياق، تشير إحصائيات البنك الدولي إلى أن الخسائر المرتبطة بالأضرار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتغير بالمناخ تضاعفت أربع مرات منذ الثمانينيات، حيث ارتفعت من 50 مليار دولار سنوياً في الثمانينيات إلى نحو 200 مليار دولار خلال العقد الماضي. كما تشير دراسات عديدة عن التغيرات في المناخ إلى أن ارتفاع درجات الحرارة والتداعيات السلبية المترتبة عنها، يُتوقع أن يؤدي إلى تباطؤ النمو الإقتصادي العالمي والتأثير سلباً على أداء الأسواق المالية. كذلك الأصول المالية غير المصرفية البالغ قيمتها 143 تريليون دولار وفقاً لمجلس الاستقرار المالي، قد تتأثر سلباً بظاهرة الإحتباس الحراري. تشير دراسة لكلية لندن للإقتصاد إلى أنه في حال ارتفاع درجات الحرارة درجتين ونصف مئوية بحلول نهاية القرن الحالي، فإن حوالي 5.2 تريليون دولار من الأصول المالية ستكون مهددة. وتوقعت نفس الدراسة وصول نسبة الأصول المالية المعرضة للخطر إلى 0.5 في المائة من إجمالي الأصول المالية بحسب أكثر الفرضيات تفاؤلاً في الدراسة، وإلى 17 في المائة بحسب الفرضية الأكثر تشاؤماً.

في هذا الإطار، لقياس مدى تأثير المخاطر الناجمة عن الكوارث الطبيعية وتغيرات المناخ على الاستقرار المالي، أعدت بعض الدول اختبارات الأوضاع الضاغطة لقياس مدى المتانة المالية في مواجهة تأثيرات المخاطر المناخية. تستهدف اختبارات الأوضاع الضاغطة رصد حالات حدوث صدمة مالية شاملة بسبب

تداعيات تغير المناخ، كحدوث انخفاض مفاجئ في النمو الاقتصادي أو هبوط كبير في أسعار العقارات.

من جانب آخر، تقيس اختبارات الأوضاع الضاغطة مدى قدرة المؤسسات المالية، كالبنوك وشركات التأمين، على مواصلة تقديم الخدمات المالية حتى في ظل أسوأ الفرضيات. وسيوفر إضافة العوامل المناخية إلى المنهجية الحالية لاختبارات الأوضاع الضاغطة، فرضيات لتأثيرات محتملة، تساهم في بلورة الدول بجميع قطاعاتها الحكومية والخاصة لتدابير احترازية تلائم ظروفها، بالتالي الاستعداد لمواجهة الصدمات المالية المحتملة التي يمكن أن تنشأ عن أخطار تغيرات المناخ.

كما شملت الإختبارات المخاطر المادية الناجمة عن الأضرار التي تصيب الممتلكات، والمخاطر الانتقالية الناجمة عن تغير السياسات والتقنيات بما يؤثر على عملية الانتقال العالمي إلى اقتصاد منخفض الكربون، وأثر ذلك على الاستقرار المالي. كذلك تضمنت الإختبارات إفتراض حدوث كوارث طبيعية (كحدوث إعصار يسبب خسائر في الممتلكات ويضر بالسياحة). تتحقق الخسائر المباشرة من خلال دمار الأصول والممتلكات الضامنة أو انخفاض قيمتها، مما يؤثر على قيمة انكشافات المؤسسات المالية تجاه الشركات والأسر. في بعض الدول، تجاوز مجموع الخسائر الاقتصادية 200 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ومثال ذلك ما حدث في إعصار "ماريا" الذي ضرب جمهورية الدومينيكان في عام 2017.

قامت العديد من المصارف المركزية (مثل بنك إنجلترا) بإجراء اختبارات أوضاع ضاغطة تتضمن فرضيات متعددة تقيس أثر تغير المناخ على مقومات الاستقرار المالي. في ضوء ما تقدم، تبرز أهمية اهتمام صانعي السياسات الاقتصادية في دولنا العربية، بوضع الآليات والمنهجيات المناسبة التي تمكنها من رصد المخاطر المتصلة بالكوارث الطبيعية وتغيرات المناخ على الاستقرار المالي، من خلال تصميم إختبارات أوضاع ضاغطة تقيس أثر التهديدات المناخية على القطاع المالي.

بناءً عليه وفي إطار حرص صندوق النقد العربي على تقديم الدعم لدوله الأعضاء في مجال تطوير القطاع المالي بما يساهم في تعزيز الاستقرار المالي والوصول للخدمات المالية في المنطقة العربية، تم إعداد المبادئ الإرشادية العامة المضمنة في هذه الوثيقة حول كيفية تعامل المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية مع تداعيات الكوارث الطبيعية وتغيرات المناخ على النظام المصرفي والاستقرار المالي في الدول العربية.

مبادئ إرشادية عامة

حول كيفية تعامل المصارف المركزية مع تداعيات الكوارث الطبيعية وتغيرات المناخ على النظام المصرفي والاستقرار المالي

(1) المبدأ

إعتماد المصرف المركزي سياسة إدارة مخاطر تشمل تداعيات تغيرات المناخ والكوارث الطبيعية وكيفية التعامل معها.

(2) المبدأ

تشكيل لجنة مختصة بإدارة الكوارث الطبيعية (أو إضافة إدارة الكوارث إلى نطاق إختصاص لجنة إدارة الأزمات) داخل المصرف المركزي، مع تحديد المهام والمسؤوليات المنوطة بها، ومنها إعداد خطط التحوط لتحقيق التعافي للعودة للعمل بشكل طبيعي.

(3) المبدأ

في حال لم يكن قطاع التأمين يخضع لرقابة المصرف المركزي، فيُستحسن تمثيل الهيئة الإشرافية على قطاع التأمين في لجنة إدارة الكوارث الطبيعية المشار إليها في المبدأ رقم (2).

(4) المبدأ

وضع ميثاق تعاون ينظم التنسيق وتبادل المعلومات بين المصرف المركزي والهيئات ومراكز الأبحاث المعنية بالبيئة والكوارث الطبيعية في إطار شراكة إستراتيجية، تمكّن المصرف المركزي من التزود بتوقعات هذه الهيئات والمراكز عن احتمالات حصول أو تكرار الكوارث الطبيعية بمختلف أنواعها، بهدف الإعداد الأفضل والمسبق - من قبل المصرف المركزي- لبلورة السياسات الكفيلة للتعاطي مع تداعيات تلك الكوارث على النظامين المالي والاقتصادي.

(5) المبدأ

مراعاة المواءمة وتنسيق جهود المصرف المركزي الخاصة بخطط استمرارية الأعمال¹ لتشمل التدابير الكافية وتحديد أماكن العمل البديلة للمصرف المركزي في حال حدوث كوارث طبيعية، مثل الزلازل والفيضانات والأعاصير، على أن تتم مراعاة التباعد الجغرافي بين مواقع العمل البديلة، وكفاية ومتانة شبكات الإتصال مع مركز المعلومات الرئيس، واختبار فعالية وسلامة تطبيق إجراءات الربط والإنتقال للعمل مع مراكز العمل البديلة بصفة دورية لتغطية كافة فرضيات الإخفاق المحتملة، بما يعزز من قدرة المصرف المركزي على القيام بدوره في حالات الكوارث والطوارئ.

(6) المبدأ

وضع ميثاق أو مذكرة تفاهم أو خطة مشتركة للتعاون في حالات الكوارث بين المصرف المركزي والجهات الرسمية المختصة، تشمل الترتيبات المتعلقة بإجراء تمارين واختبارات محاكاة بشكل دوري، ذلك لتدريب الموظفين على التعامل مع الكوارث الطبيعية.

(7) المبدأ

إعداد وتحديث خطط لضمان إستمرارية عمل الأنظمة المركزية الأساسية، كنظام التسوية اللحظية (RTGS) والمدفوعات عبر شبكة سويفت (SWIFT)، ونظم إدارة المحافظ الإستثمارية، وإصدارات الدين، والإحتياطات بالعملة الأجنبية، وعمليات السوق المفتوحة، وتعزيز البنية التحتية لأنظمة تقنية المعلومات، وسهولة الوصول إلى أجهزة الصرافات الآلية، وتحديد وتحليل المخاطر التي قد تتعرض لها أنظمة المدفوعات خلال الكوارث الطبيعية، مع إتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهتها والتعامل معها، بما يحافظ على عمليات وأنشطة المصرف المركزي والقطاع المصرفي للوفاء بالتزاماته المحلية والدولية.

(8) المبدأ

إصدار المصرف المركزي تعليمات وإرشادات للقطاع المالي تُنظم التدابير والإستعدادات المطلوبة تتضمن الحد الأدنى المطلوب من القطاع المالي بما يخص التعامل مع الكوارث الطبيعية، وتحديث التعليمات كلما دعت الحاجة.

¹ أن تتوافق خطة إستمرارية الأعمال مع معيار "ISO 22301".

(9) المبدأ

قيام المصرف المركزي بمتابعة وتقييم خطط إستمرارية العمل لدى البنوك/المؤسسات المالية وسياسات إدارة المخاطر بشكل مستمر، والتحقق مكتئباً وميدانياً من وجود خطط وسياسات معتمدة من مجلس إدارة البنك/المؤسسة المالية، تأخذ بالإعتبار كيفية التعامل مع تداعيات الكوارث الطبيعية بشكل فعّال، يضمّن مواصلة تنفيذ الأنشطة والعمليات المصرفية والمالية عند حدوث الكوارث.

(10) المبدأ

قيام المصرف المركزي والقطاع المالي بتطوير إختبارات أوضاع ضاغطة تتضمن فرضيات متدرجة الشدة، تتضمن الأثر المحتمل للكوارث الطبيعية وتغيرات المناخ على القطاع المصرفي وقطاع التأمين. من الفرضيات الممكن أخذها على سبيل المثال لا الحصر، حدوث خسائر مادية في أصول القطاع المالي وفي المحفظة الإستثمارية، وحدث خسائر في ممتلكات العملاء من أفراد وشركات، وحدث كوارث طبيعية في دولة البنك الأم أو فروع البنوك خارج حدود الدولة أو البنوك المراسلة في دول أخرى.

(11) المبدأ

حث القطاع المالي على تبني إجراءات للتعامل مع الأثر المتوقع للكوارث الطبيعية وتغيرات المناخ على مخاطر الإئتمان، ومخاطر التشغيل، ومخاطر السوق.

(12) المبدأ

تقييم وتحليل ما يُسمى بـ"مخاطر التحوّل" المحتملة الناجمة عن خسارة الإستثمارات لقيمتها كنتيجة لمكافحة تغيّر المناخ أو تحوّل أولويات المستهلكين والمستثمرين إلى المنتجات والتقنيات الصديقة للبيئة. وتضمين إختبارات الأوضاع الضاغطة المشار إليها في المبدأ (10) بفرضيات تتعلق بمخاطر التحوّل إلى المنتجات صديقة البيئة.

(13) المبدأ

دراسة وتحليل أثر الإنتقال من المنتجات/الخدمات كثيفة "غاز الكربون" إلى المنتجات/الخدمات منخفضة "غاز الكربون"، وأثر ذلك على القطاعات المعنية، وتبني سياسات لدراسة ومعالجة الآثار السلبية على القطاعات التي قد تتضرر جراء هذا التحوّل.

(14) المبدأ

وضع خطة استراتيجية لعملية التحول التدريجي للمنتجات الصديقة للبيئة بالتنسيق والتعاون بين المصرف المركزي والجهات الرسمية المعنية بموضوع التغيرات المناخية والبيئية، وذلك للحد من مخاطر التحول.

(15) المبدأ

تبني المصرف المركزي برامج دعم للمشروعات صديقة البيئة، بتمويل بأسعار فائدة وأجال مناسبة، وتعزيز التمويل المستدام والمسؤول، وتقديم الحوافز للبنوك التجارية وأصحاب المشاريع الصديقة للبيئة بشكل مدروس.

(16) المبدأ

التنسيق والتعاون بين المصرف المركزي ووزارة المالية والجهات الأخرى ذات العلاقة لتعزيز دور السياسة المالية في دعم التحول البيئي نحو المشاريع منخفضة "غاز الكربون".

(17) المبدأ

النظر في إمكانية إنشاء صندوق للتعافي من الكوارث بإشراف المصرف المركزي، يُمول بمساهمات سنوية من البنوك ومن تبرعات القطاع الخاص، على أن تحدد لجنة إدارة الكوارث الطبيعية كيفية إدارة الصندوق وحوكمته.

(18) المبدأ

رفد القطاع المالي بكوادر مدربة ومؤهلة في مجال إدارة الكوارث الطبيعية وتطوير قدراتهم من خلال توفير التدريب المناسب لهم بشكل مستمر.

المبدأ (19)

تعظيم الاستفادة من التقنيات المالية الحديثة، حيث إن تنفيذ العمليات المالية الرقمية أثناء الكوارث الطبيعية يساهم في الحد من انقطاع الأعمال. في الوقت نفسه، من المهم دراسة سبل تعزيز الأمن الإلكتروني وأمن المعلومات، وتوفير البنية التحتية للملاءمة والدعم التقني المناسب².

المبدأ (20)

تضمين مهام إدارة الاستقرار المالي في المصرف المركزي، مسؤولية متابعة وتقييم المخاطر النظامية الناشئة عن التغيرات المناخية، ودراسة أثرها على عدد من القطاعات مثل الأفراد، والشركات، والعقارات، والصناعة، والتجارة، وغيرها.

المبدأ (21)

قيام إدارة الرقابة المصرفية في المصرف المركزي، بتقييم مدى جاهزية وخطط واستعدادات البنوك لمواجهة أي حدث مناخي محتمل، كذلك الحال بالنسبة لإدارة الإشراف على التأمين فيما يخص شركات التأمين، إلى جانب تكليف المدقق الخارجي بتقييم هذه الجاهزية.

المبدأ (22)

إتخاذ الإجراءات المناسبة من قبل الجهة المعنية بإدارة المعلومات الائتمانية، وإدارة المخاطر المصرفية في المصرف المركزي للحد من الأثر السلبي على التصنيف الائتماني للعملاء الجيدين، مع الحفاظ على سلامة ومصداقية التقارير الائتمانية.

² انظر المبادئ الإرشادية لسلامة الأمن الإلكتروني للبنية التحتية المالية في الدول العربية، الصادرة عن مجموعة عمل التقنيات المالية الحديثة لصندوق النقد العربي، 2020.

(23) المبدأ

التقييم المستمر لمدى قدرة قطاع التأمين على التعامل وإستيعاب الخسائر المحتملة الناشئة عن الكوارث الطبيعية. في الوقت نفسه، العمل على تعزيز حماية مستهلكي الخدمات المالية وضمان حقوقهم، مع توفير وسائل آلية للتعامل مع شكاوى العملاء خلال الكوارث الطبيعية.

(24) المبدأ

عقد ندوات وورش عمل وبرامج تدريبية وجلسات توعوية في الأوقات الطبيعية لموظفي المصرف المركزي والقطاع المالي، تشمل كيفية الإستعداد للأزمات الناشئة عن التغيرات المناخية والكوارث الطبيعية، وتستعرض أفضل الممارسات الدولية في هذا الصدد.

(25) المبدأ

تعزيز التعاون بين المصرف المركزي والمؤسسات الدولية المعنية بتداعيات تغيرات المناخ والكوارث الطبيعية وأثرها على الاقتصاد الدولي والنظام المالي العالمي.

(26) المبدأ

تبني سياسة إعلامية للمصرف المركزي خلال فترة الكوارث الطبيعية لطمأنة المودعين والمستثمرين، بما يعزز من ثقتهم بالقطاع المالي. وتشجيع المؤسسات المالية بتبني سياسة إعلامية منسجمة مع السياسة الإعلامية للمصرف المركزي المتعلقة بحالات الكوارث.

(27) المبدأ

قيام المصرف المركزي بتقييم شامل لاستراتيجيات التعامل مع الكوارث الطبيعية بعد الخروج منها، ومدى النجاح و/أو الإخفاق في إدارة تحديات الكارثة والخسائر البشرية والمادية الناشئة، وإتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة أوجه القصور التي تبيّنت خلال الكارثة.

(28) المبدأ

على المؤسسات المالية والمصرفية تزويد المصرف المركزي بتقرير شامل حول تقييم خطتها في التعامل مع الكوارث الطبيعية، ومدى النجاح و/أو الإخفاق في إدارة الأزمات والخسائر البشرية والمادية الناشئة، ومقترحات تطوير خطتها مستقبلاً لمعالجة أوجه القصور التي تبيّنت خلال الكارثة.

المبدأ (29)

في إطار تطبيق ما ورد في هذه الوثيقة من مبادئ، تراعي المصارف المركزية ما يلي:

- أ. ما هو قائم لديها ولدى قطاعاتها المصرفية من خطط استثمارية الأعمال ومواجهة الكوارث، بحيث يمكن تقييم هذه الخطط وتحديثها في إطار المبادئ الاستراتيجية الواردة في هذه الوثيقة.
- ب. التباين في الطبيعة الجغرافية لدولها والاختلاف في نوعية الكوارث الطبيعية التي قد تتعرض لها وبالتالي طبيعة التداعيات وآثارها وتدابير معالجتها.
- ج. التنسيق مع الجهات المسؤولة في الدولة عن الخطط الوطنية لاستمرارية الأعمال وإدارة الكوارث، والجهات المسؤولة عن الاستقرار المالي لدى هذه الدول.
- د. الاستفادة من أي تجارب سابقة في مجال مواجهة ما قد تعرضت له الدولة من تداعيات لكوارث طبيعية، وكذلك الاستفادة من التجربة الحالية لتداعيات جائحة فيروس كورونا وما فرضته من تحديد مهام خاصة بالجهات المسؤولة عند مواجهة تداعيات هذه الجائحة³.
- هـ. تحديد مؤشرات أساسية لمراقبة أداء المؤسسات المالية والمصرفية بحيث تكون متوافقة مع طبيعة الكارثة لضمان سلامة الاستقرار المالي خلال فترة الكوارث الطبيعية.
- و. التعاون بين المصارف المركزية عبر مشاركة بعضها البعض بالتجارب والفرضيات المطبقة في اختبارات الأوضاع الضاغطة وخطط تجاوز الآثار المترتبة على هذه الكوارث والتغيرات المناخية. على أن يكون التعاون مستمر لبناء وتغذية الفرضيات وفقاً للتطورات التي تحدث في الواقع (على سبيل المثال التحول من الاقتصاد عالي الكربون إلى منخفض الكربون، أو حدوث كارثة طبيعية تسبب خسائر في الأرواح والممتلكات)، وذلك لغرض تحسين النتائج بحيث تكون مقاربة للواقع وتخفيف وطأتها على الاستقرار المالي.

³ يرجى الرجوع إلى المبادئ الإرشادية التي أصدرها صندوق النقد العربي في شهر مايو 2020 بخصوص كيفية تعامل المصارف المركزية مع تداعيات فيروس كورونا على الاستقرار المالي: <https://www.amf.org.ae/ar/papers/central-banks-to-deal-with-covid-19-implications-on-financial-stability-arab>