

Financial Stability Institute



FSI Bilgi Notu

No 16

Mevzuatların İklim Risklerine Yanıtı: Bazı Zorluklar

Rodrigo Coelho ve Fernando Restoy

Şubat 2022

FSI Bilgi Notları, Uluslararası Ödemeler Bankasına (BIS) bağılı Finansal İstikrar Kurulunun (FSI) personeli tarafından ve zaman zaman başka uzmanlarla işbirliğı yapılarak kaleme alınmaktadır. Bu notlar konuyla ilgili ve teknik nitelikli düzenleme ve denetim konularına dair kısa notlardır. Bu notlarda ifade edilen görüşler yazarlarına aittir ve BIS'in veya Basel merkezli standart koyucu kuruluşlarını görüşlerini yansıtmayabilir.

* Unofficial translation by (The Banks Association of Turkey. Translated from the original (FSI Briefs-The Regulatory Response To Climate Risks: Some Challenges), published on (17 February 2022) in English by the Bank for International Settlements, available in the BIS website www.bis.org free of charge.”

Resmi olmayan tercüme Türkiye Bankalar Birliğı tarafından bilgi amaçlı olarak yaptırılmıştır. BIS'in internet sitesinde (www.bis.org.tr) 17 Şubat 2022 tarihinde yayımlanan “The Regulatory Response To Climate Risks: Some Challenges” başlıklı dokümandan çevrilmiştir.

Bu yayın BIS web sitesinde (www.bis.org) bulunmaktadır. BIS Medya ve Halka İlişkiler ekibiyle iletişime geçmek için lütfen press@bis.org adresine e-posta atın. E-posta uyarıları almak için www.bis.org/emailalerts.htm adresinde kayıt olabilirsiniz.

© Uluslararası Ödemeler Bankası 2022. Tüm hakları saklıdır. Kaynağın belirtilmesi kaydıyla başka yerlerde bu metinden kısa parçalar yayımlanabilir veya tercüme edilebilir.

Mevzuatların İklim Risklerine Yanıtı: Bazı Zorluklar¹

Önemli Noktalar

- Yetkili makamların, iklimle ilgili finansal risklerin finansal istikrar üzerindeki sonuçlarını tümüyle hesaba katmak amacıyla ihtiyati çerçevelerini gözden geçirmeleri gerekiyor.
- İklimle ilgili finansal risklerin somutlaşmasının uzun bir süreye yayılması ve daha yüksek bir belirsizliğe sahip olması nedeniyle standart 1. Yapısal Blok araçları bu tür risklerin ele alınmasında yetersiz kalabilir.
- 2. Yapısal Blok çerçevesi ise bunun aksine içsel esnekliği sayesinde, bankaların bu tür riskleri etkili bir şekilde yönetmesini ve bu risklere karşı yeterli düzeyde zarar karşılama kapasitesine sahip olmasını sağlamak için doğal bir adaydır.
- İklimle ilgili sistemik finansal riskleri kontrol altında tutmak amacıyla mevcut makro ihtiyati çerçeveyi uygulamak, finansal istikrar için muhtemelen etkisiz ve zararlı olacaktır. Bir yeşil destekleme faktörünün devreye alınması için de aynısı söylenebilir.

1. Giriş

İnsan davranışının neden olduğu iklim değişikliği tartışmasız ve benzersizdir. Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli'nin (IPCC) altıncı raporuna göre küresel yüzey sıcaklığı 19. yüzyılın sonlarından beri yaklaşık 1 °C arttı ve 1970'lerden bu yana görülen artış hızı en az son 2.000 yıldaki diğer tüm 50 yıllık dönemlerden daha yüksek. Sera gazı (GHG) emisyonlarının derhal, hızla ve ciddi düzeyde azaltılması şeklindeki en iyi durum senaryosunda bile ortalama yüzey sıcaklığı önümüzdeki 20 yılda sanayi öncesi dönemin 1,5 °C üstüne çıkacak.² Çok yüksek bir emisyon senaryosu durumunda ortalama ısınma düzeyi 2040'a kadar neredeyse 2 °C ve 2100'e kadar 4 °C'ye ulaşabilir.³ Bu tablo finansal terimlere tercüme edildiğinde, 1,5 °C'lik bir sıcaklık artışı 2100 yılına kadar küresel GSYİH'de %8 azalmaya yol açacaktır.⁴

Bu nedenle düşük karbonlu bir ekonomiye hızlı ve düzenli bir geçiş yapılmasını desteklemek amacıyla kararlı ve kapsamlı bir politika yanıtı için açık kanıtlar bulunmaktadır. Hükümetler karbon vergileri, sübvansiyonlar, garantiler ve kamu altyapısı gibi bir dizi politika aracı sayesinde inovasyonu destekleyen ve tüketicileri ve şirketleri sürdürülebilirlik hedeflerine doğru yönlendiren bir teşvik (ve caydırma) çerçevesi oluşturabilir. Bu tür politikalar yeterince iddialı olursa emisyon azaltma hedeflerine ulaşılmasını sağlarken aynı zamanda ekonomideki gereksiz aksamaları da azaltabilir.

Finans sektörü, ekonomik dönüşümün gerektirdiği dev kaynak yeniden tahsisini kolaylaştırma konusunda bir rol oynamalıdır. Özellikle, bankalar arabuluculuk görevleri üzerinden ekonomi çapında kaynak tahsisini belirlediği için, aldıkları stratejik kararlar sürdürülebilir bir ekonomiye geçişin başarılı olup olmayacağını belirleyebilir. Örneğin bankalar yenilenebilir altyapı ve teknolojiler gibi yeşil faaliyetleri fonlayarak hızlı bir geçiş

¹ Rodrigo Coelho (rodrigo.coelho@bis.org) ve Fernando Restoy (fernando.restoy@bis.org), Uluslararası Ödemeler Bankası. Yazarlar yararlı yorumları için Patrizia Baudino, Claudio Borio, Margarita Delgado, Luiz Pereira, Raphael Poinet, Jean-Philippe Svoronos, Nikola Tarashev ve Jeffery Yong'a ve idari destek için Marie-Christine Drexler'e teşekkür eder.

² COP26 müzakereleri bağlamında dünya GSYİH'sinin %90'ını ve global emisyonlarının %85'inden fazlasını temsil eden 153 ülke yeni 2030 emisyon hedefleriyle ilgili taahhütlerde bulundu. Ulusal Katkılar (NDC) olarak bilinen bu taahhütlerin uygulanması sayesinde 2030 yılına kadar yıllık GHG emisyonlarında bu taahhütlerin olmadığı duruma kıyasla yaklaşık 5 milyar ton azalma sağlanması bekleniyor. Bu NDC'ler 1,5 °C hedefine 2050 yılına kadar ulaşılmasını sağlamak için yeterli değil. Hatta son taahhütlere dayanarak yapılan güncel tahminler 2050 yılına kadar ortalama 2 °C sıcaklık artışı olacağına işaret ediyor. Daha fazla bilgi için COP26'yı (2021) inceleyebilirsiniz.

³ IPCC (2021).

⁴ CarbonBrief (2018).

yapılmasına katkıda bulunabilirler. Karbon yoğun sektörlerin daha sürdürülebilir işletmelere dönüştürülmesini destekleyerek de düzenli bir geçişe katkıda bulunabilirler.

İhtiyati düzenleme, finansal sistemin iklimle ilgili finansal riskleri yeterli düzeyde yönetmesini sağlayarak düzenli bir geçişe de katkıda bulunacaktır. İhtiyati düzenlemenin ana hedefi finansal kurumların güvenliğini ve sağlığını temin etmek ve finansal sistemin istikrarını korumaktır. İhtiyati çerçevede yapılan ayarlamalar finansal istikrar hususları dikkate alınarak yapılmalıdır. Bir başka ifadeyle makro ihtiyati çerçeve ve makro ihtiyati kurallarda yapılacak ayarlamalar, iklimle ilgili gelişmelerin finansal kurumlarda oluşturduğu riskleri ele almak amacıyla mevcut çerçevedeki olası kusurları düzeltmeyi de hedeflemelidir. Merkez bankaları ve denetleme kurumları bu zorlu ve kritik iklim değişikliğiyle mücadele önceliğinde yardım sunabilir ve sunmalıdır, ancak verdikleri yanıt yalnızca yetki alanlarıyla sınırlı olmalıdır.⁵

Bu makalede yetkili makamların iklimle ilgili finansal risklerle başa çıkmak için ihtiyati çerçeveyi ayarlamaya çalışırken karşılaşılabilecek zorluklar teknik bir açıdan inceleniyor ve farklı politika seçenekleri ele alınıyor. 2. bölümde iklimle ilgili temel finansal riskler ve bunların finansal kurumları nasıl etkileyebilecekleri ve bu risklerin finansal kurumlardan nasıl etkilenebileceği açıklanıyor. 3. ve 4. bölümlerde iklime ilgili finansal risklerin yol açtığı somut zorluklar ışığında, bu risklerin üstesinden gelmek için kullanılan farklı mikro ve makro ihtiyati araç ve politikalarla ilgili ödüneşimler ele alınmaktadır. 5. bölümde sonuç yer almaktadır.

2. Temel riskler

İklim değişikliği tek tek bankalar ve bütün olarak finansal sistem için büyük zorluklara neden olmaktadır. Finansal kurumlar iklim değişikliğine iki farklı türde iklim risk faktörü üzerinden maruz durumdadır.

- Birincisi, bankalar fiziksel risklere maruzdur. Özellikle iklim değişikliğiyle ilgili şiddeti ve sıklığı giderek artan durumlardan (örneğin sıcak hava dalgası, toprak kayması, sel ve orman yangını), iklimde meydana gelen uzun vadeli ağır değişikliklerden (örneğin yağış değişikliği, aşırı hava değişkenliği, okyanusun asitleşmesi ve yükselen deniz seviyeleri) ve iklim değişikliğinin dolaylı etkilerinden (örneğin çölleşme, su kıtlığı ve toprak bozulması) kaynaklanan ekonomik maliyetler veya finansal kayıplar yaşayabilirler.
- İkincisi ve muhtemelen daha önemlisi, yargı organları iklim değişikliğini GHG emisyonlarını azaltarak düşürmeye çalışırken, bu çabalar geçiş riski faktörleri oluşturmaktadır. Bunun nedeni, hükümet politikaları, teknoloji ve tüketici ve yatırımcı davranışlarında meydana gelen değişikliklerin kümülatif etkisinin ekonomik aksaklıklara yol açmasıdır. Bunlar da bazı banka risklerinin ve temel teminatların değerini aşındırabilir.⁶

Finansal kurumların karşı karşıya olduğu iklimle ilgili finansal riskler genel olarak ihtiyati düzenlemede kullanılan risk sınıflandırması kapsamına girmektedir. Özellikle fiziksel riskler ve geçiş riskleri geleneksel banka riskleri olarak (örneğin kredi riski, pazar riski, likidite riski ve operasyonel risk) ortaya çıkmaktadır. Örneğin fiziksel riskler ve geçiş riskleri borç alanların gelir ve zenginliğini etkileyerek geri ödeme imkânlarını zayıflatabilir. Benzer şekilde, iklimle ilgili finansal riskler gayrimenkul ve finansal varlıkların fiyatını etkileyebilir ve dolayısıyla bankaların varlık portföylerinde rayiç bedel üzerinden ölçülen sermaye zararlarına yol açabilir. Ayrıca, iklimle ilgili gelişmeler iş sürekliliğini aksatarak ve davalara ve itibar kayıplarına yol açarak operasyonel riski artırabilir.⁷

⁵ Bkz. Bailey (2021) ve Powell (2021).

⁶ Basel Bankacılık Denetim Komitesi (BCBS) (2021a) ve Carney (2015).

⁷ BCBS (2021a).

Bankaların toplu bir şekilde davranması, sektörün bir bütün olarak karşı karşıya olduğu iklimle ilgili finansal risklerin toplamı üzerinde etkili olabilir. Örneğin, bankaların çoğu, stratejilerini kahverengi (yani karbon yoğun) riskleri azaltacak şekilde ayarlarsa, bu durum düşük karbonlu ekonomiye geçişi hızlandırıp fiziksel riskleri azaltabilir. Ancak aynı adımlar toplu bir şekilde geçiş risklerini artırabilir çünkü yetersiz ve daha az miktarda uygun fiyatlı fonlama olması, karbon yoğun sektörlerin faaliyetlerini temizlemesini aksatabilir ve bu da iş modellerini uzun vadede daha az kârlı ve hatta sürdürülemez hale getirebilir.⁸ Bu durum iklimle ilgili finansal risklerin ihtiyati politika perspektifinden tamamen dış kaynaklı olarak ele alınmaması gerektiği anlamına geliyor. Bir başka ifadeyle, düzenleyiciler iklimle ilgili finansal risklere yönelik ihtiyati yaklaşımı tasarlarken, olası koordinasyon aksaklıklarını ve daha genel olarak bankaların yeni politikalara vereceği yanıtın toplam fiziksel riskler ile geçiş riskleri arasındaki dengeyi etkileyebileceğini akılda tutmalıdır.⁹

3. Mikro ihtiyati çerçeve

Mikro ihtiyati çerçeve, tek tek finansal kurumların güvenlik ve sağlığını iklimle ilgili finansal risklere karşı korumayı amaçlar. Bu riskler geleneksel banka riskleri üzerinden ortaya çıktığı için, iklimle ilgili finansal riskleri mevcut düzenleyici çerçeve içinde ele almak mantıklı görünebilir. İlk doğal adım, mevcut kuralların iklimle ilgili finansal riskleri halihazırda yakalayıp yakalayamadığını değerlendirmektir. Yakalayamıyorsa, düzenleyicilerin 1. Yapısal Blok araçları (örneğin risk ağırlıklarında, konsantrasyon sınırlarında ayarlamalar), 2. Yapısal Blok gereklilikleri (örneğin denetleyici inceleme süreçleri ve sermaye) veya 3. Yapısal Blok açıklama yükümlülüklerini değiştirerek ek adımları değerlendirmesi gerekir. Nitekim, bankalara yönelik uluslararası standart belirleyici kurum olan BCBS, Basel çerçevesinin üç yapısal bloğundaki olası boşlukları tespit etmek ve gerekirse çözmek amacıyla uygun önlemler geliştirmek için bir çalışma planı duyurdu.¹⁰

İklimle ilgili finansal risklerin özgün nitelikleri, bu tür risklerin mevcut mikro ihtiyati çerçeve tarafından yakalanamadığını düşündürüyor.¹¹ Bunlar arasında şunlar yer almaktadır:

- Birincisi, iklimle ilgili finansal riskler kısa, orta ve uzun (örneğin on yıllar) dönemlerde somutlaşacaktır. Bunun aksine, mevcut mikro ihtiyati rejim, özellikle sermaye gerekliliklerini belirleme konusunda görece olarak kısa bir dönemde (genelde bir yıl) somutlaşan risklere odaklanmaktadır.
- İkincisi, iklimle ilgili olaylar belirsizdir, zaman içinde artış göstermeleri muhtemeldir ve gelişmelerinde doğrusal olmayan yönler ve eşik noktaları olması olasıdır. Bunun sonucunda, geçmiş zarar deneyimine dayanan ve büyük ölçüde geriye dönük olan geleneksel yaklaşım muhtemelen bu risklerin ileriye dönük yanlarını yakalayamayacaktır.

Bu durum mevcut mikro ihtiyati çerçevede ayarlamalar yapılması gerekebileceğini ancak yeterli ihtiyati yaklaşımı belirlemenin zor olduğunu göstermektedir. İlkesel olarak Basel Çerçevesinin her üç yapısal bloğunda da değişiklikler içerebilecek bu ayarlamalar, bankaların iklimle ilgili finansal riskleri etkili bir şekilde yönetmesini ve somutlaşmaları durumunda bu risklerden ileride kaynaklanacak zararları karşılayabilmesini sağlamayı amaçlayacaktır. Ancak düzenleyici kurumlar böyle ayarlamaları tasarlarken iklimle ilgili risklerin özgün özelliklerinden kaynaklanan ciddi zorluklarla karşılaşabilir. Özellikle iklimle ilgili riskler konusundaki veri sınırlamaları ve metodolojik sınırlamalar ve bilhassa bu risklerin ne zaman

⁸ Dunz ve ark. (2021) ve Dafermos ve Nikolaidi (2021).

⁹ Örneğin uç senaryolarda, yeşil riskler ve teminat doğrultusunda ani bir kaymanın bu varlıkların değerini artırması ve hatta bir yeşil balon beslemesi muhtemeldir (Dunz ve ark. (2021).

¹⁰ BCBS (2021b).

¹¹ Bank of England (2021).

somutlaşacağı konusundaki uzun vade ve yüksek belirsizlik, bu risklerin ele alınmasında daha esnek ihtiyati araçların daha uygun olabileceğini düşündürmektedir.

İklimle ilgili finansal riskleri ele almak için sermaye gereklilikleri gibi standart 1. Yapısal Blok araçlarının ayarlanması bu aşamada özellikle zor olabilir. Sermaye gereklilikleri belirli bir dönem içinde beklenmedik gelişmeler olması durumunda bankaların yeterli zarar karşılama kapasitesine sahip olmasını sağlamak için tasarlanmıştır. Özellikle 1. Yapısal Blok gereklilikleri geçmiş zarar deneyimini baz alarak bir yıllık bir dönem için kalibre edilmiştir. Ancak iklimle ilgili finansal riskler için geçmiş zarar deneyimi mevcut değildir ve daha ileriye dönük bir yaklaşım gereklidir. Ayrıca, iklimle ilgili finansal riskleri yakalayabilmek için, sermaye gerekliliklerini kalibre ederken daha uzun dönemlerin uygulanması gerekir. Böyle bir genişletme kavramsal açıdan gerçekleştirilebilse de,¹² bu ayarlamayı yapmak bazı ihmal edilemez zorluklara yol açacaktır:

- Birincisi, sermaye gereklilikleri genelde örtük riske maruz değer (veya benzer) bir stratejiye dayanarak kalibre edilir ve önceden belirlenmiş bir olasılıkla meydana gelen olası senaryolarda somut risklerden kaynaklanan zararları ölçmeyi amaçlar. Bu nedenle iklimle ilgili finansal riskleri hesaba katmak için sermaye gerekliliklerini kalibre etme işlemi, tahmin edilecek iklimle ilgili olayların olasılık dağılımını ve olası politika tepkilerini bilmeyi gerektirmektedir. Bu işlem, referans dönemi uzadıkça daha karmaşık ve belirsiz hale gelmektedir.
- İkincisi, risk senaryolarının dönemi uzadıkça bankaların bu senaryolarda ortaya çıkan risklere nasıl yanıt vereceğini hesaba katmak daha da önemli hale gelmektedir. Bankaların yalnızca mevcut risklerinin çoğunun vadesinden çok sonra ve yalnızca yatırım stratejileri uzun vadede değişmeden kalırsa somutlaşabilecek riskleri karşılamak için bugünden sermaye tahsis etmesini zorunlu kılmak, ihtiyati çerçevenin yapısıyla tutarsızdır.

2. Yapısal Blok ise esnekliği nedeniyle bunun aksine iklimle ilgili finansal risklerin üstesinden gelmek için daha geniş bir kapsam sunmaktadır.¹³ Denetleyici inceleme süreçleri kapsamında yetkili makamlar iklimle ilgili finansal risklerin etkin bir şekilde yönetilmesini sağlamak için kullanılabilir daha geniş sermaye çeşitliliğine ve sermayeye dayalı olmayan araçlara sahiptir.^{14,15} Örneğin, denetçiler şirketlerin iklimle ilgili finansal risklere olan maruziyetlerine dair yaptıkları değerlendirmeleri, şirketlerin bu riskleri düzgün bir şekilde tanımlaması, izlemesi, ölçmesi ve kontrol altına almasına yönelik geliştirmeleri makul bir süre içinde bulması için kullanabilir. Bu bağlamda, bir denetçi, bankanın risk profilinin risk yönetme kabiliyetleriyle uyumsuz olduğu sonucuna varırsa, bankalardan şirketin risklerini azaltması ve risk yönetim çerçevesini geliştirmesine yönelik bir takvim belirleyen bir düzenleme planı sunması istenebilir. Bunlara ek olarak, denetmen kabul edilen planlardan sürekli ve haksız sapmalar yapıldığını tespit ederse, bu bulgular olağan 2. Yapısal Blok değerlendirmelerinde hesaba katılabilir ve nihayetinde kusurlu risk yönetimi gerekçesiyle sermaye eklentilerine yol açabilir.

¹² Hatta stres testlerinde sermaye, genelde iki veya üç yıla yayılan farklı senaryolarda tahmini zararlara göre değerlendirilmektedir.

¹³ Basel Çerçevesine (SRP 10.5) göre, "2. Yapısal Blok kapsamında işlemeye özellikle uygun üç temel alan bulunmaktadır: 1. Yapısal Blok kapsamında ele alınan ve 1. Yapısal Blok sürecinde tam yakalanamayan riskler (örneğin kredi konsantrasyonu riski); 1. Yapısal Blok sürecinde hesaba katılmayan faktörler (örneğin banka defterindeki faiz oranı riski, iş riski ve stratejik risk); ve bankaya dışsal faktörler (örneğin iş döngüsü etkileri)."

¹⁴ Nitekim denetmenler 2. Yapısal Bloğa dair sağlıklı bir denetleme yaklaşımının genel hedeflerine ulaşmak amacıyla denetleyici inceleme süreçlerini uygulamak için çeşitli yaklaşım, metodoloji ve strateji kullanmaktadır. 2. Yapısal Blok denetleyici inceleme uygulamaları ve yaklaşımlarına dair genel bir bakış için bkz. BCBS (2019). Aynı konuda ayrıca bkz. Duckwitz ve ark. (2019).

¹⁵ Bkz. BCBS (2021c).

2. Yapısal Blok kapsamındaki denetleme işlemleri uygun senaryo analizi ve stres testi temel alabilir. İklim stres testi, denetmenlerin somut iklim gelişmelerinin yer alabildiği farklı senaryoların ve politika yapıcıları ve bankaların kendi attığı adımların bankalar üzerindeki olası etkilerini en azından teorik olarak hesaba katmasını sağlar.¹⁶ Bu alıştırmalar bu nedenle senaryolardaki hem fiziksel risklerin hem de geçiş risklerinin bankaların bilançoları üzerindeki olası etkilerinin hesaplanmasını kolaylaştırabilir. Denetmenler bu alıştırmaları bankaların kendi risk yönetimi çerçevelerindeki olası eksikliklere dair farkındalığını artırmak için kullanabilir ve ayrıca gerekirse yönetim eylemi ve ek zarar karşılama kapasitesi isteyebilir.

2. Yapısal Blok çerçevesinin¹⁷ ilkelere dayalı niteliği, iklimle ilgili finansal riskleri daha etkili bir şekilde ele alma konusunda yetkili makamlara 1. Yapısal Blok çerçevesine göre daha fazla esneklik sunarken, bu esneklik denetleyici inceleme sürecinden türetilen gereklilikler konusunda farklı yetki alanlarında haksız farklılıklara yol açmamalıdır, çünkü bu durum rekabette aksaklıklara neden olabilir. Bu nedenle düzenleyicilere yönelik olarak, kurumlar ve yetki alanları genelinde gerekliliklerin tutarlı bir şekilde uygulanmasına katkıda bulunan bir tür ortak kılavuz geliştirmek yararlı olabilir. Böyle bir kılavuz özellikle iklimle ilgili finansal risklerin denetleyici inceleme sürecine nasıl entegre edileceğini açıklayarak ek zarar karşılama kapasitesinin ne zaman gerekli olabileceğini belirtebilir.

İyileştirilmiş 3. Yapısal Blok bildirimleri, pazar teşviklerinin etkili bir şekilde işlemesi için gereken şeffaflığı elde etmek açısından kilit önemdedir. İklimle ilgili ve çevresel risk ve fırsatların finansal etkisine dair halka açık bilgiler, pazar disiplinini desteklemekte ve şirketlerin bireysel risklerini yönetmesi için teşvikler sunmaktadır. Bu bakımdan denetmenlerin iklim riski konusunda bankalar tarafından yapılan bildirimlerin olağan bir şekilde izlenmesinde rol oynaması gerekmektedir. Bu durum özellikle bu bildirimler bankanın risk iştahı ve risk yönetim kabiliyetleriyle uyumsuz olduğunda geçerlidir.

4. Makro ihtiyati çerçeve

Makro ihtiyati çerçeve iklimle ilgili risklerin sistemik sonuçlarını ele almaya amaçlar. Mevcut makro ihtiyati çerçevenin ardındaki mantık doğrultusunda, iklimle ilgili finansal riskleri ele almak için makro ihtiyati politikaların uygulanmasındaki birinci hedef finansal sistemin esnekliğini artırmaktır. Bu durum özellikle makro ihtiyati otorite tarafından iklimle ilgili finansal risklerin, mikro ihtiyati çerçevede yeterince yakalanmayan sistemik risklere yol açabileceği değerlendirilmesi yapılsa geçerlidir. İkinci ve muhtemelen daha iddialı bir hedef, bu sistemik riskleri bankaların kredi politikalarını etkileyerek doğrudan kontrol altına almayı hedefler. Geleneksel makro ihtiyati politikalarda konjonktüre karşı sermaye tamponu gibi tek bir araç uygulanarak ilkesel olarak iki hedefe de ulaşılabileceğini unutmayın. Örneğin, aşırı toplam kredi büyümesinin neden olduğu sistemik risklerin olduğu bir durumda, daha yüksek sermaye gereklilikleri kredi genişlemesini yumuşatarak hem esnekliği artırmaya hem de sistemik riskleri kontrol altına almaya yardımcı olur.

Birinci hedefin (yani esnekliği artırmanın) önemi, iklimle ilgili gelişmelerin mikro ihtiyati çerçeve tarafından yeterli düzeyde yakalanamayan sistemik risklere yol açıp açamayacağına bağlıdır. Örneğin koordinasyon başarısızlıkları sistemik düzeyde geçiş risklerine yol açacak olsaydı durum bu olurdu. Ancak denetmenlerin 2. Yapısal Blok çerçevesini kullanarak

¹⁶ Baudino ve Svoronos (2021).

¹⁷ Basel çerçevesinin 2. Yapısal Blok bileşeni dört ilkeye dayanmaktadır. 1. İlke bankaların kendi risk özellikleriyle ilişkili olarak genel sermaye yeterliliklerini değerlendiren bir sürece ve sermaye düzeylerini sürdürmeye yönelik bir stratejiye sahip olmasını zorunlu kılar. Diğer üç ilke denetmenler için geçerlidir ve bir bankanın iç sermaye yeterliliği değerlendirmelerinin denetleyici inceleme sürecinden (2. İlke); bankaların minimum beklentilerin üzerinde çalışması beklentisinden (3. İlke); ve denetmenlerin sermayenin belirli bir bankanın risk özelliklerini desteklemek için gerekli minimum düzeylerin altına inmesini engellemek için erken bir aşamada müdahale etmesi tavsiyesinden oluşur (4. İlke).

finansal kurumların esnekliğini artırabileceğini unutmayın. Nitekim denetmenler stres testleri kullanarak, örneğin karbon yoğun sektörlerin başarısızlığı gibi iklimle ilgili gelişmeleri teorik olarak içerebilecek olumsuz makro ekonomik gelişmeleri hesaba katabilir. Dolayısıyla finansal sistemin iklimle ilgili olayların neden olduğu sistemik şokları karşılayabilmesini sağlamak için bir iklim makro ihtiyati çerçevesinin yardımcı olma ihtimali bulunmakla birlikte bunun zorunlu olup olmadığı açık değildir.

İkinci hedefe (yani sistemik risklerin kontrol altına alınması) ulaşmak için makro ihtiyati yetkili makamının, iklimle ilgili finansal risklere olan maruziyetlerini azaltmaları için bankalara gerekli teşvikleri sağlamayı hedeflemesi gerekir. Makro ihtiyati yetkili makamı bu hedef doğrultusunda bankaların taahhüt faaliyetlerini fiziksel risklere ve geçiş risklerine en açık olan şirket ve sektörlerden uzaklaştırmak amacıyla araçlar kullanır.

Ancak ihtiyati araçların bankaların kredi politikalarını yönlendirme konusundaki etkililiği en iyi ihtimalle belirsizdir. Bazı ampirik veriler sermaye gerekliliklerinde yapılan değişikliklerin, çok yüksek düzeyde kalibre edilmedikleri takdirde bankaların yatırım politikalarında çok az etkiye sahip olduğunu gösteriyor.¹⁸ Daha da önemlisi, karbon yoğun şirket ve sektörler için maruziyeti azaltmayı amaçlayan makro ihtiyati önlemler, iklimle ilgili finansal risklerin toplamını azaltmaya her zaman yardımcı olmayabilir. Özellikle, karbon yoğun sektörler için verilen kredilerin kullanılabilirliğini ve uygunluğunu azaltarak kahverengi risklere yönelik sermaye gerekliliklerinde ciddi bir artışa gidilmesi, bu sektörlerin kırılabilirliğini artırabilir ve etkilenen şirketlerin iş modellerini ayarlamasını engelleyebilir.¹⁹ Sonuç olarak, doğrudan kahverengi riskleri kontrol altına almayı hedefleyen ihtiyati önlemler finansal istikrar hedefine katkıda bulunmayabilir, çünkü aşırı kredi büyümeleri veya aşırı kredi daralmalarını caydırmayı amaçlayan makro ihtiyati işlemlerden farklı olarak bu önlemler geçiş risklerini artırabilirler.

Benzer şekilde, yeşil risklere yönelik ihtiyati gereklilikleri azaltan bir yeşil destekleyici faktörün finansal istikrar politikası hedeflerine katkıda bulunması muhtemel değildir. Yeşil varlıklara yönelik sermaye gerekliliklerinin azaltılması, riskler ile sermaye gereklilikleri arasındaki temel ilişkinin kopmasına neden olur, çünkü yeşil yatırımların diğer risklerden daha az riskli olduğuna dair kesin kanıt bulunmamaktadır.²⁰ Daha da önemlisi, bu risklerden kaynaklanabilecek beklenmedik zararlar tanım gereği öz kaynaklar tarafından yetersiz düzeyde karşılanacaktır. Dahası, böyle bir yaklaşım temel nitelikleri açısından yeşil varlıkların aşırı değerlendirilmesini de teşvik edebilir. Bu durum bu aşamada uzak bir senaryo gibi görünse de, iklim değişikliğiyle ilgili politika önlemlerinin ve toplumun artan endişelerinin sonunda bir yeşil balona yol açması ihtimali tamamen reddedilemez.²¹

Dolayısıyla iklimle ilgili sistemik finansal risklerin kontrol altına alınmasını amaçlayan makro ihtiyati düzenlemeler için net bir gerekçe bulunmamaktadır. Tablo 1'de gösterildiği gibi makro ihtiyati araçların bu amaç için kullanılması en iyi ihtimalle etkisizdir ve finansal sistem için kötü yan etkilere yol açması da mümkündür. Bunun aksine hükümet politikaları iklimle ilgili sistemik finansal risklerin azaltılması konusunda çok yararlı olabilir. Karmaşık bir gayret olmakla birlikte, farklı faaliyetler için vergi, sübvansiyon ve kamusal taahhütlerden oluşan kapsamlı, şeffaf ve iyi tanımlanmış bir politika programı, iklim hedeflerine ulaşılmasını genel olarak kolaylaştırmakla kalmayıp, daha da önemlisi geçiş risklerini azaltır.

¹⁸ Chamberlin ve Evain (2021).

¹⁹ Dafernos ve Nikolaidi (2021).

²⁰ Finansal Sistemin Yeşilleştirilmesi Ağı (NGFS) (2020).

²¹ Aramonte ve Zabai (2021).

Makro ihtiyati riskler, araçlar ve hedefler		Tablo 1	
Risk	Araç	Hedefler	
		Esneklik	Sistemik riskin azaltması
Aşırı kredi büyümesi	Ser. ↑	++	+
Fiziksel İİR ①	Ser. (kahverengi) ↑	++	=
Fiziksel İİR	Ser. (yeşil) ↓	-	=
Geçiş İİR	Ser. (kahverengi) ↑	++	-
Geçiş İİR	Ser. (yeşil) ↓	-	-

① İİR: iklimle ilgili riskler. Ser.: sermaye gereklilikleri (örneğin konjonktüre karşı sermaye tamponu). Ser. (kahverengi): kahverengi riskler için sermaye gereklilikleri (örneğin kahverengi cezalandırma faktörü). Ser. (yeşil): yeşil riskler için sermaye gereklilikleri (örneğin yeşil destekleme faktörü).

Kaynak: FSI analizi.

5. Sonuç

Yetkili makamların iklimle ilgili finansal risklerin finansal istikrar üzerindeki sonuçlarını tamamen dahil edecek şekilde ihtiyati çerçevelerini gözden geçirmeleri gerekmektedir. Fiziksel riskler ve geçiş riskleri tek tek bankaların güvenlik ve sağlığını ve finansal sistemin istikrarını tehdit etmektedir. Bu nedenle, bankaların iklimle ilgili kendi risk iştahları, risk profili ve işletme ortamlarıyla uyumlu yeterli risk yönetimi süreçlerini yürürlüğe koymasını sağlamak amacıyla mevcut ihtiyati düzenleyici çerçeveleri genişletmek yararlı olacaktır. Ayrıca ihtiyati çerçevelerin değiştirilmesi, sermaye yeterliliklerinin bu riskleri zaten yeterli düzeyde yakalayıp yakalayamadığını, yoksa yeterli zarar karşılama kapasitesi sağlamak amacıyla önemli eksiklikleri gidermek için ayarlamalar gerekip gerekmediğini değerlendirmelidir.

Ancak iklimle ilgili finansal risklere yönelik böyle bir ihtiyati yaklaşımın operasyonel hale getirilmesi ciddi operasyonel zorluklar taşımaktadır. Birincisi, iklimle ilgili finansal risklerin nasıl ve ne zaman somutlaşacağına dair daha uzun dönemler ve daha yüksek belirsizlikler söz konusu olduğu için, sermaye gereklilikleri gibi standart 1. Yapısal Blok araçları bu risklerin ele alınmasında en azından mevcut aşamada yetersiz olabilir. 2. Yapısal Blok çerçevesi ise bunun aksine içsel esnekliği sayesinde bankaların iklimle ilgili finansal riskleri etkili bir şekilde yönetmesini ve bu risklere karşı yeterli düzeyde zarar karşılama kapasitesine sahip olmasını sağlamanın doğal adayıdır. Bununla birlikte, 2. Yapısal Blok çerçevesini bu kadar güçlü ve etkili bir yaklaşım haline getiren esneklik, yetki alanlarında farklı farklı gerekliliklere yol açabilir. Bu nedenle iklimle ilgili finansal risklerin denetleyici inceleme sürecine nasıl entegre edilebileceğine dair bir tür ortak kılavuz geliştirilmesi iyi olacaktır.

Bu aşamada, iklimle ilgili sistemik finansal risklerin kontrol altına alınmasını amaçlayan makro ihtiyati çerçeve için açık bir kapsam bulunmamaktadır. Birincisi, mikro ihtiyati rejim ve özellikle de 2. Yapısal Blok çerçevesi stres testleri ve senaryo analizleri aracılığıyla bankaların iklimle ilgili finansal risklere karşı yeterli zarar karşılama kapasitesine sahip olmasını sağlamak için daha uygun bir yaklaşım gibi görünmektedir. İkincisi, kahverengi risklere yönelik sermaye gerekliliklerinin artırılması veya bu gerekliliklerin yeşil riskler için azaltılması gibi araçların uygulanması etkisiz kalabilir ve finansal istikrara katkı sağlamayabilir.

Hükümetlerin daha yeşil bir ekonomiye geçişi yönlendirmek için hızlı adım atması, finansal istikrara odaklı ihtiyati düzenlemeyle verimli bir şekilde etkileşime girerek finans sektörünün ekonomik dönüşüme etkin bir şekilde katkıda bulunmasını sağlayabilir. Kamu yetkilileri karbon vergileri ve sübvansiyonların yanı sıra taahhütler kullanarak emisyon azaltma

hedeflerine ulaşmaya ve daha sürdürülebilir bir ekonomiye düzenli bir geçişi kolaylaştırmaya çalışmalıdır. Bu politika karması aynı zamanda finansal sistemin hem fiziksel risklere hem de geçiş risklerine olan genel maruziyetini azaltmaya yardımcı olur. İklimle ilgili iyi tasarlanmış bir mikro ihtiyati çerçeveye birleştirildiğinde bu politika karması bankacılık sisteminin bu riskleri yönetmesine yardımcı olabilir ve böylece ekonomik dönüşüme etkin bir şekilde katkıda bulunabilir.

Kaynakça

Aramonte, S Ve A Zabai (2021): "Sustainable Finance: Trends, Valuations And Exposures", BIS Quarterly Review, Eylül.

Bailey, A (2021): "Tackling Climate For Real – The Role Of Central Banks", Reuters Events Responsible Business 2021'de Yapılan Konuşma, Haziran.

Baudino, P ve J-P Svoronos (2021). "Stress-Testing Banks For Climate Change – A Comparison Of Practices", Financial Stability Institute Insights On Policy Implementation, No 34, Temmuz.

Bank of England (2021): "Climate-Related Financial Risk Management And The Role Of Capital Requirements: Climate Change Adaptation Report 2021", Ekim.

Basel Bankacılık Denetim Komitesi (2019): "Overview of Pillar 2 Supervisory Review Practices And Approaches", Haziran.

——— (2021a): "Climate-Related Risk Drivers And Their Transmission Channels", Nisan.

——— (2021b): "Basel Committee Publishes Analytical Reports On Climate-Related Financial Risks", Basın Bülteni, Kasım.

——— (2021c): "Principles For The Effective Management and Supervision Of Climate-Related Financial Risks", Konsültasyon Raporu, Kasım.

Carbonbrief (2018): "The Impacts Of Climate Change As 1.5C, 2C And Beyond", Ekim.

Carney, M (2015): "Breaking The Tragedy Of The Horizon – Climate Change And Financial Stability", Lloyd's Of London'da Yapılmış Konuşma, Eylül.

Chamberlin, B Ve J, Evain (2021): "Indexing Capital Requirements On Climate: What Impacts Can Be Expected?", Institute For Climate Economics, Eylül.

COP26 (2021): "The Glasgow Climate Pact", Ekim.

Dafermos, Y Ve M Nikolaidi (2021): "How Can Green Differentiated Capital Requirements Affect Climate Risk? A Dynamic Macrofinancial Analysis", Journal of Financial Stability, S. 54, Haziran.

Duckwitz, V, Stefan Hohl, Katrin Weissenberg Ve Raihan Zamil (2019): "Proportionality Under

Pillar 2 Of The Basel Framework", Financial Stability Institute Insights On Policy Implementation, No 16, Temmuz.

Dunz, N, A, Naqvi ve I Monasterolo (2021): "Climate Sentiments, Transition Risk, And Financial Stability In A Stock-Flow Consistent Model", Journal Of Financial Stability, S. 54, Haziran.

Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli (2021): "Climate Change 2021: The Physical Science Basis – Summary For Policymakers", Ağustos.

Finansal Sistemin Yeşilleştirilmesi Ağı (2020): "Case Studies In Environmental Risk Methodologies", NGFS Occasional Papers, Eylül.

Powell, J (2021): "Panel S. Central Banks And Climate Change: How to Manage Expectations, Balance Actions And Communications and Contribute to Coordinate With Other Important Actors", Green Swan 2021 Global Virtual Conference'da sunulan notlar, Haziran.