

## موجز سياساتي

# تمويل الوقاية ودرء المخاطر في الاستثمار

## استعراض عام

### المحاور الرئيسية:

- الاستدامة والقدرة على الصمود وجهان لعملية واحدة، وحرصاً على استدامة الاستثمارات، لا بُدَّ من إدماجها للمخاطر.
- إنَّ بناء "القدرة على الصمود" بشكلٍ دائم - تبدو القدرة على مواجهة الصدمات والتكيّف مع الإجهاد، وفي نهاية المطاف التحوّل للخروج من الأزمة، مسألةً بالغة الأهمية. ولكن هذا الأمر مستحيل إذا لم يؤمّن التمويل الكافي.
- لا تولي الحكومات الأولوية اللازمة للحد من مخاطر الكوارث لأنها تعتبرها إجراءات مكلفة لحدّثٍ قد لا يقع أبداً، مما قد يؤدي إلى آثارٍ مدمّرة إذا وقعت، فالمسألة هي مسألة «توقيت»، إذ أنّ حدوثها بات حتمياً.
- لكل 100 دولار أمريكي أنفقَ على إجمالي المساعدات الإنمائية في الفترة 2010-2018، تمّ تخصيص ما لا يزيد عن 47 سنتاً للحد من مخاطر الكوارث.
- الاستثمارات العالمية البالغة 1.6 تريليون يورو الجارية لتطوير وتنفيذ استراتيجيات مناسبة للحد من مخاطر الكوارث قد تساعد في تفادي خسائر بقيمة 6.4 تريليون يورو.
- من الضروري تعزيز نهج "التفكير بمرونة" الذي يصبح إلزامياً في جميع الاستثمارات العامة، فضلاً عن الاستثمارات التي يضطلع بها القطاع الخاص.
- من المهم أن تُدمج تكاليف الحد من مخاطر الكوارث عند تطوير التمويل المستدام والمناخي من أجل إعادة توجيه التدفقات المالية والتمويل دعماً للحد من مخاطر الكوارث.

أبرزت جائحة كوفيد-19 أنّ الحكومات كانت أقل استعداداً بدرجة كبيرة للتصدي للطابع النُظمي الخاص بالمخاطر، وأنّها لا تستثمر بالقدر الكافي في الوقاية والقدرة على الصمود ولا توليها الأولوية الكافية. ونظراً إلى أنّ آثار تغيّر المناخ باتت أمراً واقعاً، وإذا ما استمرّ الوضع الحالي على ما هو عليه، فإننا سنستمر في تكبّد مزيدٍ من الخسائر.

قُدّر مجموع الخسائر المؤمّن عليها الناجمة عن الأخطار الطبيعية والكوارث الناجمة عن النشاط البشري في عام 2020 بمبلغ 187 مليار دولار أمريكي، علماً أنّها تشكّل زيادة بنسبة 25 في المائة عن عام 2019.<sup>1</sup> أمّا التكاليف الاجتماعية والاقتصادية المباشرة لهذه الكوارث فتتجاوز هذا الرقم بأضعافٍ مضاعفة. ولم نكوّن إلا فهماً ضئيلاً للأضرار والخسائر التي لحقت بالنظم الإيكولوجية نتيجة للكوارث.

ولكن في بعض البلدان، تشكّل الأموال العامة المحلية المُخصّصة للوقاية من المخاطر كهدفٍ رئيسي أقل من نسبة 1% في المتوسط من الميزانيات الوطنية، مما يشير إلى نقص مزمن في الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث.

إضافةً إلى ذلك، فإنّ الاستثمارات في سوق رأس المال لا تراعي حتى الآن مخاطر الكوارث، بل وتفضي بشكلٍ أساسي إلى تمويل الكوارث المستقبلية. ويسود عموماً تصوّر خاطئ بأنّ المسؤولية عن الوقاية من مخاطر الكوارث تقع على عاتق القطاع العام وحده، وأنّها ليست قضية بالنسبة إلى القطاع الخاص. ولا تزال التكاليف الحقيقية للكوارث خارج عملية صنع القرارات المتعلقة باستثمارات القطاع الخاص؛ ولا يزال من الصعب إدراج هذه التكاليف والفوائد في وضع النماذج المالية وفي الميزانيات العمومية.

لا تتناسب الإجراءات الحالية مع حجم التحدي الهائل والمتمثل في التراكم السريع لمخاطر الكوارث، والذي يبدو تراكمياً نظمياً ومتربطاً ومتسلسلاً. لذا، لا بُدَّ من اتخاذ إجراءات تعكس هذا الاتجاه إذا أرادت الحكومات تحقيق النتيجة والهدف المنصوص عليهما في إطار سيندائي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030<sup>2</sup>، بكفاءةٍ وفاعلية.

<sup>1</sup> تشير تقديرات تقرير سويس ري (2020) الصادر عن معهد سويس ري (Swiss Re)، إلى أنّ الخسائر الناجمة عن الكوارث المؤمّنة على الصعيد العالمي بلغت 83 مليار دولار أمريكي في عام 2020، وهي خامس أعلى تكلفة على الإطلاق.

<sup>2</sup> انظر إلى الفقرتين 16 و17 من إطار سيندائي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030

يشكل الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث شرطاً مسبقاً للتنمية المستدامة في مناخ سريع التغير. ويبدو هذا الأمر قابلاً للتحقيق ومنطقياً من الناحية المالية. فالاستثمارات العالمية البالغة 1.6 تريليون يورو الجارية لتطوير وتنفيذ استراتيجيات ملائمة للحد من مخاطر الكوارث قد تكون كفيلة لتفادي خسائر بقيمة 6.4 تريليون يورو.<sup>5</sup>

يقف الحيز السياسي عند مفترق طُرُق، فالقادة السياسيون الذين يناقشون التمويل الإنمائي في عصر جائحة كوفيد-19 يواجهون حيزاً مالياً ضيقاً ومعضلات وجودية متزايدة بشأن ما إذا كان ينبغي الاستثمار في تخصيص الموارد العامة الشحيحة للإغاثة الفورية أو للاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك في جهود التعافي المستدام الأكثر شمولاً. وقد اعترفوا بقيمة الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث بصورة استباقية من أجل سد الفجوة بين المدى القصير والمدى الطويل، مع التصدي لظاهرة تغير المناخ وضمان الاستدامة العامة؛ **غير أن هذا يتطلب تحولاً كاملاً في التفكير في المنظومة المالية ككل، أي التحول من التوقعات القصيرة الأجل وعدم إيلاء الأولوية الكافية لمخاطر الكوارث إلى تعزيز نهج "التفكير بمرونة" الذي يصبح إلزامياً في جميع الاستثمارات العامة، فضلاً عن الاستثمارات التي يضطلع بها القطاع الخاص.**

يشكل الالتزام السياسي، وتأييد الجماهير، والدعم العام، عاملاً تمكينياً حاسماً لجميع خيارات السياسة العامة للمضي قدماً في جدول الأعمال هذا. وإنّ تكوين فهمٍ أساسي لنهج "التفكير بمرونة" ودعم هذا النهج سيكفل التنفيذ المستدام لمختلف خيارات السياسة العامة، بحيث لا يُنظر إليها باعتبارها اتجاهاً مؤقتاً أو باعتبارها مرتبطة بحزب معين أو شخصية سياسية محددة. ويتطلب ذلك حملات اتصالات من أجل تحسين فهم مخاطر الكوارث وأهمية الاستثمار في الوقاية.

يمكن للخيارات التالية أن تساعد في تحويل قرارات الاستثمار وزيادة التمويل للوقاية من المخاطر:

## إصلاح البيئة التنظيمية وتعزيز الرقابة

**تعميم مراعاة مخاطر الكوارث في الاستثمارات من القطاعين العام والخاص:** يمكن لجميع القرارات، سواء كانت ذات صلة بالاستثمار الرأسمالي أو النفقات الاجتماعية أو حماية البيئة، أن تؤدي إما إلى الحد من المخاطر أو زيادتها. ويتعين على الحكومات والهيئات التنظيمية الوطنية أن تحدد استثماراتها مستدامة وقادرة على الصمود أمام الكوارث، وأن تدرج مقاييس للمخاطر في استثماراتها أوسع نطاقاً من أجل تغيير سلوك المستثمرين وإذكاء الوعي بمخاطر الكوارث. وستتطلب ذلك وضع سياسات مالية واستثمارية وإصلاحات تنظيمية، وتوجيهات للسوق والتنسيق عبر القطاعات. وينبغي النظر في مقاييس مخاطر الكوارث عند صياغة تقديرات الائتمان والديون، وفي المؤشرات التي تقيس مدى جاذبية القطاعات والبلدان للاستثمار. وفي توقعات الأداء لكل من الأعمال التجارية والبلدان. وينبغي أن يكون الإفصاح الإلزامي عن مخاطر الكوارث جزءاً من الإبلاغ القانوني عن الأعمال التجارية والمؤسسات المالية والحكومات.

في الفترة من 2005 إلى 2017، جرى توفير 137 مليار دولار أمريكي من المساعدة الإنمائية المتصلة بالكوارث، حيث أنفق مبلغ 9.60 دولار أمريكي من كل 10 دولارات أمريكية على الاستجابة لحالات الطوارئ، والتعمير، والإغاثة، وإعادة التأهيل؛ في حين استثمر أقل من 4 في المائة، أي 5.2 مليار دولار أمريكي، في الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها.<sup>3</sup>

لا تحظى القدرة على الصمود أمام الكوارث بالأولوية إذ يُنظر إليها على نحو خاطئ باعتبارها محفوفة بالمخاطر سياسياً - وتعتبر مُكلفة لحدوثها قد لا يقع أبداً ضمن فترة سياسية معينة، ويعزى الأمر في معظم الحالات إلى عدم وجود حوافز واضحة ومبلغه بشكل جيد. ونحن عالقون في حلقة مفرغة يتسارع فيها ارتفاع التكلفة المالية للكوارث، مما يعيق قدرة الحكومات على تعبئة الأموال اللازمة وتوفيرها، ويحصرها في حلقة مفرغة تتوالى فيها الكوارث والاستجابة والتعافي والتكرار. وعلى الرغم من رفع مستوى الاستثمارات الجارية بصورة استباقية للحد من المخاطر على مدى السنوات القليلة الماضية، لا يزال العالم يميل فعلاً إلى الاعتماد على الاستجابة وإعادة الإعمار وإعادة التأهيل في مرحلة لاحقة.

غالباً ما تمتنع الكثير من الحكومات ومؤسسات الأعمال والمؤسسات المالية، بمختلف أشكالها وأحجامها، عن دمج الاعتبارات المتصلة بتعرضها للمخاطر وقابلية تضررها جراءها بانتظام ضمن مجموعة الأخطار التي حددها إطار سيندادي في عملية اتخاذ القرارات المالية. كما أنّ البيانات والأدلة الرامية إلى إدراج تحليل المخاطر ذي الصلة ضمن القرارات المالية تقتصر على مناطق جغرافية معينة وأخطار محددة، وقد يصعب على جميع الجهات الوصول إليها باستثناء الخبراء.

لا توجد أي أدلة مهمة تشير إلى أنّ قرارات الاستثمار تراعي مخاطر الكوارث على مستوى المعاملات، على سبيل المثال، هناك أصول خاضعة لإدارة خطط معاشات التقاعد في المملكة المتحدة تبلغ قيمتها 2 تريليون جنيه إسترليني معرضة لمخاطر متصلة بالمناخ،<sup>4</sup> وبصرف النظر عن خطورة التهديدات النظمية الواسعة النطاق والطويلة الأجل، قد لا يزال المستثمرون (من القطاعين العام والخاص على حد سواء) يتعاملون مع هذه المخاطر باعتبارها نائية، ومحدودة، وغير مؤكدة، و/أو غير قابلة للتحديد الكمي على مستوى المشروع أو الأصل الفردي، ومن ثم فإنهم يستبعدونها من نطاق التحليل. ولا يزال الاعتماد المستمر على آفاق زمنية قصيرة كأساس للقرارات المالية يشكل عاملاً مساهماً كبيراً في فشل واضعي السياسات والمستثمرين والشركات ومنظمي المشاريع في النظر بشكلٍ كامل إلى مخاطر الكوارث والاستجابة لها.

في الوقت الحالي، ثمة عدد كبير من السياسات واللوائح والممارسات المحاسبية التي لا تنصّ على النظر في الآثار المالية للكوارث أو الإفصاح عنها، وعلى الرغم من أنّ هذا الاتجاه قد يتغير تدريجياً، إلا أنّ التدابير تقتصر في المقام الأول على المخاطر المناخية. ومتى أُسيء تقدير مخاطر الكوارث أو جرى التقليل من شأنها، فقد يؤدي ذلك إلى أثر مالي على بيان الإيرادات أو الميزانية العمومية للمؤسسة، سواءً كانت شركة أو منظمة ائتمانية أو مؤسسة استثمارية.

نحن نشهد ظهور هذه العواقب على أرض الواقع.

ثمة حاجة ماسة إلى "عقد اجتماعي" جديد بشأن الاستثمار في القدرة على الصمود أمام الكوارث، يحدد المسؤوليات والالتزامات التي تقع على عاتق الحكومات الوطنية وهيئات التمويل والقطاع الخاص من أجل إدارة العوامل الخارجية السلبية الناشئة عن مخاطر الكوارث.

<sup>3</sup> مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث (2019)، تقرير التقييم العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث.

<sup>4</sup> فاينانشال تايمز (2021)، تواجه خطط معاشات التقاعد في المملكة المتحدة قواعد جديدة للإبلاغ عن مخاطر المناخ.

<sup>5</sup> اللجنة العالمية المعنية بالتكيف (2019)، التكيف الآن: دعوة عالمية للقيادة بشأن القدرة على الصمود أمام تغير المناخ.

<sup>6</sup> مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث (2019)، فرص دمج الحد من مخاطر الكوارث والقدرة على الصمود أمام تغير المناخ في التمويل المستدام.

**زيادة استخدام البيانات المتعلقة بالمخاطر والبيانات المالية وتطبيقها:** في حين بُدلت جهود عديدة لجمع البيانات المتعلقة بالمخاطر والتعرُّض وقابلية الضرر والبيانات المتعلقة بالخسائر الناجمة عن الكوارث المرتبطة بالأخطار الطبيعية وتلك الناجمة عن النشاط البشري وإتاحة إمكانية الوصول إليها، يمكن توسيع نطاق استخدامها وإمكانية الربط بينها وبين اتخاذ القرارات المالية. وينطبق هذا خاصة عند ضمان تسويق الأساس المنطقي المالي للحد من المخاطر بصيغٍ يستطيع قطاع الاستثمار استخدامها، مثل الأدلة الشاملة المتعلقة بالتكاليف المالية والاقتصادية والمجتمعية والبيئية المترتبة على المخاطر، أو قيمة اتخاذ إجراءات وقائية. ومن المهم تحديداً استكشاف إمكانية تطبيق البيانات العالمية بشأن رصد الأرض، والبيانات الضخمة، والذكاء الاصطناعي. كما أنَّ إجراء تحليل للتكاليف والفوائد استناداً إلى معلومات عن المخاطر سيساعد أيضاً في تحديد مدى إمكانية الوقاية من المخاطر أو الحد منها، وقد يكون جزءاً من أطر تمويل وطنية متكاملة.

## نماذج التمويل الجديدة والمبتكرة

**تشجيع التمويل المختلط وإدخال الوقاية في السندات:** لا يمكن تمويل جميع مشاريع القدرة على الصمود من الموارد العامة، التي كثيراً ما تكون مقيّدة بالميزانيات المحدودة والأولويات المتنافسة. وعلاوة على ذلك، لا تستفيد مؤسسات القطاع العام وحدها من زيادة القدرة على الصمود، بل يجب أن يُتاح لمشاريع الوقاية من المخاطر أن تستفيد من جميع المستفيدين المحتملين بهدف الحصول على التمويل. وبرزت نماذج تمويل مبتكرة مثل التمويل المختلط والاستثمار المؤثر باعتبارها إحدى الأدوات المفيدة في التصدي للمخاطر وتشجيع الاستثمارات الخاصة الكفيلة بتحويل حياة الناس والمساهمة في تنفيذ إطار سينداي. وثمة فرصة أخرى تتمثل في استحداث الوقاية كمعيار أساسي في سندات القدرة على الصمود أمام تغيُّر المناخ، والسندات الخضراء، والسندات الاجتماعية والمرتبطة بالاستدامة التي تساعد في تعبئة التمويل من أجل تنفيذ إجراءات الوقاية والتكليف والتخفيف.

## إنشاء قناة للاستثمار في مجال الهياكل الأساسية القادرة على الصمود أمام الكوارث والقدرة على الصمود أمام تغيُّر المناخ:

تشكل الهياكل الأساسية عنصراً أساسياً في تمويل الحد من مخاطر الكوارث. وثمة حاجة كبيرة إلى الاستثمار في الهياكل الأساسية ومعالجة قدرة هذه الأصول على الصمود. وفي الوقت نفسه قد تكون الهياكل الأساسية فئة مربحة بالنسبة إلى المستثمرين. وبُغية تلبية الطلب على الهياكل الأساسية وسد الفجوة في التمويل، تُعدُّ الشراكات بين القطاعين العام والخاص ممارسة جيدة ولا بُدَّ من تعزيزها. والاستثمارات في الهياكل الأساسية ملائمة تماماً لمحافظ المؤسسات الاستثمارية. ومن شأن الفوائد المشتركة، وقابلية التمويل المصرفي، وقنوات مشاريع الهياكل الأساسية التي يدعمها التزام قوي من جانب الحكومات الوطنية والجهات التنظيمية أن تدفع اهتمام الأسواق قُدماً نحو الأمام وتعزِّز إقامة شراكة أقوى بين القطاعين العام والخاص.

## حزمة التحفيز المتعلقة بجائحة كوفيد-19 لبناء القدرة على الصمود:

تتفق الحكومات في جميع أنحاء العالم الآن مبالغ طائلة من المال على التعافي الاقتصادي الذي سيؤثر بشكل كبير على قدرتنا على تحقيق تعافي أخضر وقادر على الصمود. وقد أبرزت جائحة كوفيد-19 والكوارث المعقدة ضرورة إجراء مزيد من الاستثمارات في القدرة على الصمود بصورة استباقية، وتشكل حزم الحوافز الاقتصادية فرصة للتصدي لمخاطر متعددة، بما في ذلك آثار تغيُّر المناخ. وبناءً على ذلك، ثمة حاجة إلى تعزيز اتباع نهج يركِّز على النظم والقدرة على الصمود إزاء خطط التحفيز والتعافي المتعلقة بجائحة كوفيد-19، والتي تولي الاهتمام اللازم للحيلولة دون وقوع الصدمة التالية. وهذا يتطلب الاعتراف بأهمية العمل بصورة استباقية وتنفيذ سياسة "الوقاية أولاً" وعدم إلحاق أي ضرر.

**ضمان عمل المؤسسات المالية والبنوك على موافقة استراتيجياتها وعملياتها وأنشطتها مع إطار سينداي:** يتعيَّن على المصارف المركزية والمشرِّفين الماليين، بمن فيهم مراجعو الحسابات، إدماج الاستدامة، وجميع الآثار المحتملة للمخاطر، بما فيها المخاطر والأخطار البيئية والتكنولوجية والبيولوجية ذات الصلة، بما يتسق مع إطار سينداي، في رصد الاستقرار المالي والإشراف المالي. وسيُعيَّن على الحكومات الوطنية، من خلال تنظيم المصارف المركزية وولايات المشرِّفين، أن تدمج إجراءات الحد من مخاطر الكوارث في أنشطة المؤسسات المالية والمصارف بما يكفل دعم قرارات الإقراض التي تصدرها لتعزيز القدرة على الصمود أمام الكوارث. كما أنَّ تعزيز التوجيه الرامي إلى إدماج مخاطر الكوارث في عمليات الشراء، وفي الممارسات المحاسبية، وفي المعايير المحاسبية الدولية (مثل المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية، معايير مجلس معايير المحاسبة الدولية)، وفي المعايير المحاسبية الوطنية يشكِّل خطوة بنفس القدر من الأهمية.

**تهيئة بيئة مؤاتية للتأمين الفعال:** على الرغم من أنَّ نقل المخاطر ليس مرادفاً للحد من المخاطر، فإنَّ سوق التأمين قد يؤدي دوراً هاماً في الحد من المخاطر، ولكن هذا الأمر ليس ممكناً إلا في الحالات التي تسمح فيها البيئة التمكينية بعوامل مناسبة للتسعير والتغطية والمشاركة. ولا يمكن لقطاع التأمين أن يوسع الفجوة في الحماية فحسب؛ بل يمكنه أيضاً، إذا ما شارك على نحو ملائم عبر القيام بتغييرات تنظيمية، أن يستثمر في الوقاية من المخاطر وبناء القدرة على الصمود، ومنع تراكم الديون بسبب الكوارث، وخفض تكاليف التأمين. ويمكن أيضاً لشركات التأمين التبادلية والتعاونية أن تيسر الاستثمارات في مجال الحد من المخاطر. وعلاوة على ذلك، يساهم قطاع التأمين في فهم آثار الكوارث في مختلف القطاعات لأنه يجري تقييماً لمخاطر الكوارث كشرط مسبق لتحديد الأقساط.

## بناء قاعدة الأدلة

**تتبُّع تمويل الوقاية:** يساعد تتبُّع تدفقات التمويل في مجال الوقاية من المخاطر وكذلك البيانات المالية الأخرى في تحديد حجم الاستثمار المُستخدَم من المُخصَّصات المُدرَّجة في الميزانية، والأهم من ذلك أنه يساعد في معرفة إلى أي مدى يصل هذا الاستثمار إلى الهدف المقصود أو الإجراء المستفيد. وتساعد المراسد العاملة على الأصدقاء الوطنية أو الإقليمية أو العالمية في تحديد وقياس الاستثمارات التي ستتيح للقطاعين العام والخاص، بدعم من تحليل التكاليف والفوائد، قياس النواتج الحقيقية للاستثمارات في الحد من مخاطر الكوارث. ويمكن لهذه المراسد أن تبني على المنهجيات القائمة وأن تزيد من تحسينها عبر تحديد الاستثمارات المناسبة في مجال الوقاية.

**إجراء استعراضات الميزانية المراعية للمخاطر:** من أجل إدارة مخاطر الكوارث على نحو شامل ومستدام، لا بُدَّ من وضع حافظة استثمارات للحد من المخاطر تراعي جميع مراحل دورة إدارة المخاطر. وتكفل استعراضات الميزانية المراعية للحد من مخاطر الكوارث إظهار النسبة المباشرة وغير المباشرة من مخصصات ونفقات الحد من مخاطر الكوارث، في كل قطاع على حدة. ويمكن لهذه الاستعراضات، إلى جانب تقييقات المخاطر القوية، أن تقدِّم أدلة عن الخسائر المحتملة الناجمة عن مختلف المخاطر، وأن تحدِّد مختلف القطاعات التي تتطلب زيادة الاستثمار في الأجلين القصير والطويل. ولضمان ألا تبقى استعراضات الميزانية مجرد عملية مُخصَّصة لمرة واحدة، لا بُدَّ من وضع نُظُم محددة للتوسيم والتتبُّع وإضفاء الطابع المؤسسي عليها.