عرض عام

أحد التقارير الرئيسية لمجموعة البنك الدولي

تقرير عن التنمية في العالم 2014

المخاطر والفرص

إدارة المخاطر من أجل التنمية

البنك الدولي

أحد التقارير الرئيسية لمجموعة البنك الدولي

تقرير عن التنمية في العالم 2014

عرض عام

المخاطر والفرص

إدارة المخاطر من أجل التنمية

البنك الدولي

© 2013 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW, Washington DC 20433
هاتف: 1000-473-202-1+؛ موقع الإنترنت: www.worldbank.org

بعض الحقوق محفوظة.
1 2 3 4 16 15 14 13

هذه المطبوعة هي نتاج عمل موظفي مجموعة البنك الدولي مع إسهامات خارجية. ويُرجى ملاحظة أن البنك الدولي لا يمتلك بالضرورة كافة مكونات المحتوى المتضمن في هذا العمل. ولذا، فإن البنك الدولي لا يضمن ألا يمس استخدام المحتوى المتضمن في هذا العمل بحقوق أي أطراف أخرى. وتقع مخاطر أية دعاوى قد تنشأ عن مثل هذا المساس على عاتقك وحدك.

ولا تشكِّل النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذا العمل بالضرورة وجهات نظر البنك الدولي، أو مجلس مديريه التنفيذيين، أو الحكومات التي يمثلونها. ولا يضمن البنك الدولي دقة البيانات الواردة في هذه المطبوعة. ولا تعني الحدود والألوان والمُسمّيات والمعلومات الأخرى المُبيّنة في أي خريطة في هذا الكتاب أي حُكمٍ من جانب البنك الدولي على الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد هذه الحدود أو قبولها.

وليس بهذه الوثيقة ما يشكل أو ما يعتبر قيداً على، أو تخلياً عن، الامتيازات أو الحصانات التي يتمتع بها البنك الدولي، فجميعها محفوظة على نحوٍ محدد وصريح.

الحقوق والتصريح بالطبع والنشر

هذه المطبوعة متاحة بموجب ترخيص نسب الإبداع 3.0 لغير الأغراض التجارية (CC BY 3.0) **http://creativecommons.org/licenses/by/3.0** وبموجب هذا الترخيص يحق لك نسخ، أو توزيع، أو نقل، أو اقتباس هذا العمل، بما في ذلك للأغراض التجارية، مع الالتزام بالشروط التالية:

نسب العمل لصاحبه - يُرجى الاستشهاد بهذا العمل كما يلي: البنك الدولي. 2013. تقرير عن التنمية في العالم 2014، عرض عام: المخاطر والفرص - إدارة المخاطر من أجل التنمية واشنطن: البنك الدولي. الترخيص: ترخيص نسب العمل CC BY 3.0

الترجمات - عند ترجمة هذا العمل، يُرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية جنباً إلى جنب مع نسب العمل: وهذه الترجمة ليست من وضع البنك الدولي وينبغي ألا تُعتبر ترجمة رسمية له. ولا يتحمل البنك الدولي أي مسؤولية عن أي محتوى أو خطأ في هذه الترجمة.

ويجب توجيه جميع الاستفسارات عن الحقوق والتراخيص والأذون إلى قسم المعرفة والنشر على العنوان التالي: 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA، فاكس: 2625-522-202-1+؛ بريد إلكتروني: pubrights@worldbank.org.

تصميم الغلاف والرسوم التوضيحية: رؤساء الدول
التصميم الداخلي: ديبرا نايلور (Debra Naylor)

المحتويات

مقدمة v
شكر وتقدير vii

عرض عام

المخاطر والفرص: إدارة المخاطر يمكن أن تكون أداة قوية للتنمية 3

المخاطر عبء، لكنها أيضاً فرصة 4
إدارة المخاطر يمكن أن تكون أداة قوية للتنمية 5
ما الذي تستلزمه الإدارة الفعالة للمخاطر؟ 10
ما وراء الأمثل: العراقيل التي تعوق إدارة المخاطر 16
المضي قدماً: نهج شامل لإدارة المخاطر 19
الأسرة 21
المجتمع المحلي 23
قطاع الشركات 25
النظام المالي 27
الاقتصاد الكلي 31
المجتمع الدولي 33
إصلاح مؤسسي لترشيد إدارة المخاطر 36
ختاماً: خمسة مبادئ للتحرك العام من أجل إدارة أفضل للمخاطر 40
بعض الأفكار الختامية 42

حواشي 43
مراجع 45

مقدمة

في السنوات الأخيرة، مر العالم بأزمات عديدة. وأدت الاضطرابات المالية والاقتصادية إلى اختلال الاقتصاد العالمي من جراء فقدان الدخل، والوظائف، وزعزعة الاستقرار الاجتماعي. ودمرت كوارث طبيعية شديدة مجتمعات محلية بكاملها من هايتي إلى اليابان، مخلّفةً وراءها الكثير من الوفيات والخسائر الاقتصادية. وتنامت بواعث القلق بشأن الاحترار العالمي، وكذلك ازدادت المخاوف من تفشي الأمراض المعدية المميتة.

وطوال جولاتي بأنحاء العالم يظل يطاردني السؤال ذاته: كيف يمكن أن نصبح أكثر مرونة في وجه مثل هذه المخاطر؟ وهذا التقرير عن التنمية في العالم 2014، المخاطر والفرص: إدارة المخاطر من أجل التنمية، يساعد في الإجابة عن هذا السؤال الملحّ.

ومن بواعث القلق الأخرى ما يحدث من فقدان لفرص التنمية عندما يتقاعس البعض عن تحمّل المخاطر اللازمة. فاغتنام الفرص يتطلب تحمّل المخاطر، لكن الكثير من الناس، ولاسيما الفقراء منهم، غالباً ما يحجمون عن تحمّل المخاطر، لأنهم يخشون من تداعياتها السلبية المحتملة. والتقاعس عن الحركة يمكن أن يجعل الناس أسرى للفقر، تاركاً إياهم معرضين للصدمات السلبية بل أقل قدرة على اغتنام الفرص السانحة التي كان من الممكن أن تؤدي إلى رفع مستوى رفاهتهم.

إن العجز عن إدارة المخاطر بالشكل الملائم يؤدي إلى الأزمات وإلى ضياع الفرص. ويشكل هذا عقبات كبيرة أمام تحقيق مجموعة البنك الدولي هدفيها الرئيسيين: إنهاء الفقر المدقع بحلول عام 2030 وتعزيز الرخاء المشترك لشريحة الأربعين في المائة الدنيا من سكان البلدان النامية. ولذا فإن إدارة المخاطر بشكل فعال يحتل موقع القلب من رسالة البنك الدولي. ويبرهن تقرير عن التنمية في العالم 2014 على أن الإدارة الفعالة للمخاطر يمكن أن تكون أداة قوية لتحقيق التنمية - إذ بوسعها أن تنقذ الأرواح، وتجتنب الصدمات الاقتصادية، وتساعد الناس في بناء مستقبل أفضل وأكثر أمناً.

ويدعو هذا التقرير الأفراد والمؤسسات إلى التحوّل من "مكافحي الأزمات" إلى "مديري مخاطر استباقيين ونظاميين". وثمة أدلة ملموسة على أن إدراك المخاطر والاستعداد لها يمكن أن يكون له مردوده الوفير. فقد أظهر العديد من البلدان النامية، على سبيل المثال، مرونة في وجه الأزمة المالية العالمية التي نشبت أخيرا، وذلك لأنها كانت قد أدخلت من قبل ذلك إصلاحات على سياساتها الاقتصادية الكلية، والمالية، والاجتماعية.

ويمثل حماية ما تم إحرازه بشق الأنفس من مكاسب إنمائية - عن طريق بناء القدرة على المرونة - أمراً بالغ الأهمية لتحقيق الرخاء. ويصدق هذا القول سواء كان المرء يواجه كوارث طبيعية، أو أمراضا وبائية، أو أزمات مالية، أو موجة من موجات الجريمة على مستوى المجتمع المحلي، أو إصابة العائل الرئيسي للأسرة بمرض عضال. فالمخاطر شيء لا يمكن القضاء عليه تماماً. لكن بوسع الناس والمؤسسات أن يبنوا القدرة على المرونة في وجه المخاطر، وذلك من خلال تطبيق نهج متوازن يشمل اتخاذ إجراءات هيكلية فيما يتعلق بالسياسات، والوقاية المستندة لمراعاة اعتبارات المجتمع المحلي، والتأمين، والتعليم، والتدريب، والتنظيم الفعال. وقد تعلمت البلدان المختلفة كيفية إدارة المخاطر في ظل الأوضاع المتباينة، لكن البحوث المتعلقة بإدارة المخاطر في العالم النامي لم يتم دمجها حتى الآن في مصدر واحد يسهل الوصول إليه والرجوع إلى أصوله.

ويهدف هذا التقرير إلى سد تلك الفجوة. فهو يفيد كدليل إرشادي ثمين لدمج إدارة المخاطر في صلب الأجندة الإنمائية، وفي معاونة البلدان والمجتمعات المحلية على تدعيم أنظمتها الخاصة بإدارة المخاطر. كما يقدم التقرير أيضاً نظرة متعمقة هامة لتغيير النهج الذي يتبعه البنك في عملياته فيما يتعلق بالمخاطر. فمجموعة البنك الدولي تمر حاليا بعملية تحول تدعو إلى إحداث نقلة في الثقافة المؤسسية المتعلقة بإدارة المخاطر، بحيث تتحول من ثقافة تفادي المخاطر الجسيمة إلى ثقافة تحمّل المخاطر بشكل متبصّر. ويحذر تقرير هذا العام من أن أعظم المخاطر ربما تكون ألا تخاطر على الإطلاق. وأنا أوافقه في هذا الرأي كل الموافقة.

وأملي هو أن يؤدي تقرير عن التنمية في العالم 2014 إلى إيجاد سياسات لإدارة المخاطر تسمح لنا بأن نقلل إلى أدنى حد ممكن خطر الأزمات المستقبلية وأن نغتنم جميع الفرص من أجل التنمية. فالنجاح على هذه الجبهة سيساعدنا في بناء العالم الذي نبتغيه جميعاً: عالم يخلو من الفقر، ويسوده رخاء يتمتع به الناس كافة.

جيم يونغ كيم
رئيس
مجموعة البنك الدولي

شكر وتقدير

أعد هذا التقرير فريق برئاسة نورمان لويزا، بمعاونة إنجي أوتكر-روب. وضم فريق الإعداد الرئيسي كلاً من سيزار كالديرون، ستيفاني هاليغاتي، راسموس هلتبرغ، شوبي ليو، مارتن ميليكي، آنا ماريا أوفيدو، وكايلا ويتلي. كما شارك في الفريق محللو البحوث سيباستيان بورو، كاناكو غولدنغ-هوتا، روي هان، هاري إدموند موروز، أنكا ماريا بودبييرا، يون رنتشلر، فايزة طلوقدار، وتومومكو وادا. وحظي الفريق بإسهامات قيّمة من جيل كولس، وأولجا يوناس، وفريدريكا رانغييري، وأنا ريفا.

وقد تم إعداد التقرير تحت رعاية مكتب نائب رئيس البنك الدولي لشؤون اقتصاديات التنمية. وتولى التوجيه العام لإعداد التقرير كاوشيك باسو، كبير نواب الرئيس وكبير الخبراء الاقتصاديين، وآسلي ديميرغوتش-كونت مدير البحوث بإدارة اقتصاديات التنمية. وأفاد الفريق كثيراً من المشاركة المستمرة من جانب مارتن جيهاك، كوي-توان دو، ماري هولوارد-درايماير، آرت كراي، سرجيو شموكلر.

وكذلك أسهمت لجنة استشارية مؤلفة من لورا آلفارو، روبرت بارو، ثورستن بِك، ستيفان ديركون، إبراهيم البدوي، روهيني باندي، كلاوس شميت-هيبل، هيون سونغ شين، يان شفينار، بتقديم الكثير من الآراء والنصائح الغالية. واستفاد الفريق أيضاً من نصائح كبار الخبراء الاقتصاديين بالبنك الدولي أوغوستو دي لا توري، شانتايانان ديفاراجان، ماريان فاي، آرييل فيزباين، كارولين فرويند، إندرمت جيل، بيرت هوفمان، جيفري لويس، مارتن راما.

ويود الفريق أن يتقدم بالتقدير والعرفان لما تلقاه من دعم سخي في إعداد التقرير من جانب الوكالة الكندية للتنمية الدولية، وبرنامج المعرفة من أجل التغيير، والصندوق الياباني لتنمية السياسات والموارد البشرية، وميزانية مساندة البحوث بالبنك الدولي. ويتقدم الفريق بالشكر أيضاً إلى الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الدولي والتنمية، والوكالة الألمانية للتعاون التقني، اللتين شاركتا في تنظيم واستضافة ورشة عمل السياسات الدولية للتقرير في برلين في نوفمبر/تشرين الثاني 2012.

وجرت مشاورات على مستوى الوكالات مع المفوضية الأوروبية، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والعديد من الوكالات التابعة للأمم المتحدة، والمنتدى الاقتصادي العالمي، ووكالات التعاون الإنمائي في كلٍ من الدانمرك، وفنلندا، وفرنسا، واليابان، وهولندا، والنرويج، وإسبانيا، والسويد، وسويسرا، والمملكة المتحدة. وتلقى فريق العمل مدخلات قيمة من معهد البنك الدولي وكافة الشبكات بالمناطق والمقر الرئيسي، علاوة على مؤسسات أخرى من مجموعة البنك الدولي، من بينها مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار.

وجرت مشاورات قطرية في كلٍ من أستراليا، والنمسا، وبلجيكا، وشيلي، والدانمرك، وفنلندا، وفرنسا، وألمانيا، وإندونيسيا، واليابان، والمكسيك، وهولندا، والنرويج، وبيرو، ورواندا، وسنغافورة، وإسبانيا، والسويد، وسويسرا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة. وضمت أكثر هذه المشاورات أساتذة جامعات، وأعضاء بالمجتمع الدولي، والهيئات العامة، والحكومات. وحظيت المشاورات مع الباحثين وأساتذة الجامعات بمساعدة من مؤتمرات منفصلة نظمها مركز دراسة الاقتصاديات الأفريقية، وجامعة أوكسفورد، والمركز المعني بالحوكمة العالمية في كلية الشؤون الدولية والعامة بجامعة كولومبيا. كما تلقى الفريق أيضاً نصائح وآراء قيمة من المؤتمر الاقتصادي الأفريقي 2012، ومنتدى التنمية الآسيوي 2013، ومؤتمر الجمعية الاقتصادية بمنطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي 2012.

وقامت على تحرير التقرير بكل مهارة نانسي موريسون ومارثا غوترون. وشارك بتقديم النصح التحريري الإضافي بروس روس-لارسون وجيري كوين. وأشرف قسم النشر والمعرفة بالبنك الدولي على تنسيق ما يتعلق بالتقرير من أعمال التصميم، والتنضيد، والطباعة، والتوزيع. ونتقدم بشكر خاص إلى ماري فيسك، ستيفن ماكغرورتي، ستيفن بازدان، دينيس برجيرون، آندريس مينيزيس، شانا فاغر، باسكال سميغاندا، وكذلك إلى بشرى بلفقيه، وسيسيل جوناتان، ومايكل لام بوحدة الترجمة التحريرية والفورية. وقد أسهمت في إعداد الملحق الإحصائي للتقرير مجموعة بيانات التنمية، بتنسيق من تيموثي هيرتزوغ. ويتقدم فريق العمل أيضاً بالشكر إلى ميريل تَك-بريمدال، وفامسي كريشنا كانتشي، وسواتي ب. ميشرا على ما قدموه من توجيه لإستراتيجية الاتصالات، وإلى فيفيان هون على دورها التنسيقي. وقامت بمراجعة بعض ترجمات العرض العام للتقرير إلى اللغات الأجنبية باربرا كونا، وبريجيت هانسل، ومنال قوطة.

وتكفلت بتقديم الدعم الإنتاجي واللوجستي للتقرير بروناغ ميرفي، وميخائيلا ستانغو، وجايسون فيكتور، مع إسهامات من لافيرني كوك، وغراسيا سورنسن، وتوريا توروغي. وتولى إيفار سيدرهولم، وإيلينا تشي-لن لي، وجيمي أولازو تنسيق عملية

تعبئة الموارد. وقامت إيرينا سيرغيفا وسونيا جوزيف بمسؤولية إدارة الموارد. وقدم دعم تكنولوجيا المعلومات جايتس كانشاس، وناصر محمد مغربي، وجان-بيير س. جوماليو.

وقدم أوراق الدراسات المرجعية جوشوا آيزنمان، فيليب ر. د. آندرسون، ماكسميليان آشويل، إيمانويل أوريول، غسان باليكي، ثورستن بِك، ناجي بن حسين، نيكولاس بلوم، جوليا ك. براون، مارتن براون، دانييل بونسيو، خوليو كاسيريس-ديلبيانو، سارة غيرشانيك كالفو، أوليفييه دي جونغيه، آليخاندرو دي لا فوينتي، فيليب دي فراير، مارك أ. دوتز، مايا إيدن، بنيلوبي د. فيداس، روبرتو فوا، رودريغو فوينتس، غارانشي جينيكو، غاري جيريفي، إعجاز عبد الغني، سودارشان غوبتو، ميكائيل غرينباوم، فديريكو ه. غوتيرييز، رولاند إنغلهارت، سوزان ت. جاكسون، أولغا ب. جوناس، يان كيليت، إيلان كلمان، طارق خوخار، أوغوستي ت. كوامي، آرت كراي، صدف الخاني، سيلفي لامبرت، إسبيرانزا لاساغاباستر، إيثان ليغون، صامويل مايمبو، ويليام ف. مالوني، توم ميتشل، أحمد مشفق مبارك، هرنان ج. موسكوسو بويدو، آندرو نورتون، إدواردو أورتيز-خواريز، باتي بيتيش، فلورنس بيشون، باتريك بريماند، كارلوس رودريغيز كاستيلان، ناتاليا سالازار، لويس سيرفن، فرانسيس ج. تيال، مارتن فان آلست، غويلرمو فوليتن، كوكو فارنر، تيتيانا ف. زيلانسكا، نونغ جو. ويمكن الاطلاع على تفاصيل إسهاماتهم في نهاية التقرير.

ويتقدم الفريق بالشكر على ما تلقاه من إسهامات ونصائح ثمينة من بابلو آرييل أكوستا، توني أديسون، مونتيك آلواليا، أحمد أحسن، ديفيد آيكمان، هارولد آلديرمان، فرانكلن ألين، أكيليس المانسي، فيليبي آمبورسي، غولي أميري، فالتر ج. أمان، دان آندروز، باولو آفنير، إدمار باشا، خافييه بابيز، هيمانت بايجال، كريستوفر باريت، سكوت باريت، كاثلين بيغلي، تيم بيسلي، غوردون بتشيرمان، ديباك باتاسالي، إندو بوشان، يورن بيركمان، كريستيان بوجيمان-هاغيدورن، يوتا بولهوف، باتريك بولتون، لورا إليزابيث، بوردو، فرانسوا بورغينيون، كارتر براندون، خوان خوسيه برافو، تيلمان بروك، روبن برجيس، غيليرمو كالفو، جاك كامبل، جايسون كاردوسي، مايكل ر. كارتر، ميغيل كاستيا، ميخائيل تشيتكن، ماركوس تشامون، غوانغ جي تشين، ماريا تيريزا شيمينيتي، فريدريك كريستوفر، غريغ تشرشل، لويس آبدون سيفوينتس، ماسيمو سيراسينو، شتين كلايسنز، دانييل كلارك، تيتو كورديلا، سارة ي. كورنيل، جيراردو كوروتشانو، روبرت كَل، جولي دانا، أنيس داني، جيشنو داس، يواكيم دي فيرت، شيمينا ديل كاربيو، جان-جاك ديتيير، جاكلين ديفين، بيير دوبوا، باتريس دوما، بيتر إليهوي، بروكس إيفانز، جيسيكا إيفانز، مارسيل فافشان، باولو فالكو، شاهروك فاردوست، توماس فايدكر، فولفغانغ فنغلر، جيمس فينسك، آنا مارغاريدا فرنانديس، آدريان فرنانديز، فرانسيسكو فيريرا، ديون فيلمر، غريغ فيشر، جيمس فوستر، مارسيل فراتزشر، لندا فراينر، روبرتا غاتي، فرانسيس غيسكيير، سواتي غوش، انطونينو جيوفريدا، ديفيد غلايتشر، ماركوس غولدشتاين، جورج غراهام، مارغريت غروش، باتريشيا غروسي، ماريو غواداميماس، كونور هيلي، فرانك هيمسكرك، يواكيم هايدربريخت، جيسكو هنتشل، رافائيل هرنانديز، مات هوبسون، جون هودينوت، نيلز هولم-نيلسن، ناعومي حسين، أندرو هيوز هاليت، أوه-سيوك هيون، إيلينا ايانشوفتشينا، رضوان اسماعيل، تاكاتوشي إيتو، عباس أ. جحا، إيمانويل خيمينيز، ستين يورغنسن، نيدي كالرا، سوجيت كاباديا، ماسايوكي كاراساوا، سوبريت كاور، لورين كيلي، إيغور خايفتس، بيث كنغ، ناوهيرو كيتانو، ليورا كلابر، آلزبتا كلاين، كالبانا كوتشار، كيوشي كوديرا، فريدريك كويلر-غايب، ديان كويستر، روبرت كوبيش، آنيرود كريشنا، يولانتا كريسبن-واطسون، هوارد كونرويتر، كيوشي كوروكاوا، كريستوف كورفوسكي، ميغيل لاريتش، أليكسيا لاتورتوي، سارة لاتزاروني، نيك ليا، دانييل ليدرمان، مارغريت لايتون، روبرت لمبرت، سباستيان ليفين، يوي لي، إيرينا ليخاتشيفا سوكولوفسكي، جوستين يفو لين، كاثي ليندرت، غلاديس لوبيز، أوغوستو لوبيز كلاروس، ليوناردو لوتشيتي، ماريا آنا لوغو، أوليفييه ماهول، توماس ماركوسن، ويل مارتن، ماريا سولييداد مارتينيز بيريا، إريك ماسكن، لورا مازال، ج. أليستر ماك جريجور، كلير ماك غواير، روبن ميرنز، كارلو مينون، ريكا مينون، إروان ميشيل-كريان، تيم ميدغلي، غاري ميلانتي، سوغورو ميازاكي، نيونو موتا بنتو، ماريااليزا موتا، جوي مولر، أكيرا موراتا، ليديا ندريانغو، ها نغوين، جيوسيب نيكوليتي، يوسوكي نيشي، ميشيل نويل، أليستير نولان، شارين أوهالوران، فيليب أوكيفي، أوري أوكوللو، ميشيل أويي، ميغيل أنجيل أوستوس، ماركوس ك. أوكسلي، روبرت بالاسيوس، بيبي باترون، دوغلاس بيرس، برايان بنتو، راسيل بيتمان، جان فيليب بلاتو، ساندرا بونسيه، ديفيد بوب، أنطوان بوتييه، براشانت، جون بريمروز، هنن هنن باين، ريكاردو راينيري، أنطوني راندل، مارتن رافاليون، روبرت ريد، ريكاردو ريس، اورتوين رين، تشانغيونغ ري، هيلينا رايب، ميشيل ريبو، جميلة ريغوليني، دينا رنغولد، ديفيد روبالينو، خورخي لويس رودريجيز ميزا، رافائيل روفمان، جوناثان روتشيلد، دافندر ساندو، أبورفا سانغي، هانز-أوتو سانو، ياساويكوي ساوادا، ستيفانو سكاربيتا، أنيتا شوارتز، بول سيبرايت، يونكو سيكن، أمارتيا شن، رودريغو سيرانو-بريتيت، شيجيو شيميزو، بول ب. سيجل، جوانا سيلفا، إيمانويل سكوفياس، مارك سمتز، إيرينا سوليانك، جوزيف شتايغليتز، آدريان ستون، ستيفاني شتراوب، هنرييتا ستروتمان، بابلو سواريز، كالانيدي سوباراو، مارك سندبرغ، أولوميدي تايوو، تامانا طالوقدار، كازوشيغي تانيغوتشي، فن تارب، غايف تاتا، ماريا هرمينيا تافاريس دي آلمايدا، ستويان تينيف، مهرناز تيموريان، إريك ثوربيكي، كلاوس تيلميس، كارلوس تورتولا إيزابيلا توث، كارولينا تريفيللي آفيلا، إيفون تسيكاتا، ماريا كريستينا يوهارا، تونك تاهسين يوانيك، رينوس فاكيس، دومينيك فان دي فالي، أشوتوش فارشني، ادريان فوغت-شيلب، آيجي واكاماتسو، صوفي ووكر، سايمون والي، كريستين واليتش، ديفيد واكسو، ماساتو واتانابي، أسبيورن هـ. وي، جوناثان ب. فينر، آليس ويلمان، ليشين كولن تشو، محمد مهدي يوسف، آستا زفينيني. كما يتقدم الفريق بالشكر أيضاً إلى كل من أسهموا بتعليقاتهم سواء من داخل البنك أو من خارجه.

عرض عام

المخاطر والفرص

إدارة المخاطر يمكن أن تكون أداة قوية للتنمية

إدارة المخاطر من أجل حياة مليئة بالفرص: أم تحمي طفلها من الملاريا بوضع ناموسية على سريره في غانا.

آرن هول / البنك الدولي

المخاطر والفرص

إدارة المخاطر يمكن أن تكون أداة قوية للتنمية

شهدت السنوات الخمس والعشرون الماضية تغيرات لم يسبق لها مثيل بمختلف أنحاء العالم—وكان الكثير منها إلى الأفضل. فعلى اختلاف القارات، شرعت بلدان كثيرة في السير على طريق التكامل الدولي، والإصلاح الاقتصادي، والتحديث التكنولوجي، والمشاركة الديمقراطية. وعلى الرغم من أنه لا تزال هناك تحديات وتباينات، فقد بدأ اقتصاد بلدان ممن استكانت للجمود لعشرات السنين في تحقيق نمو، وبدأ أناس ممن عانت عائلاتهم مرارة الحرمان لأجيال متعاقبة في الإفلات من براثن الفقر، وأخذ مئات الملايين ينعمون بمزايا تحسن مستويات المعيشة والتبادل العلمي والثقافي فيما بين الأمم والشعوب. ومع تغير العالم، تلوح باستمرار طائفة من الفرص السانحة، ولكن مع هذه الفرص بدأت تظهر مخاطر قديمة وأخرى جديدة، من إمكانية فقدان الوظائف والإصابة بالأمراض إلى احتمالات تفجر القلاقل الاجتماعية وحدوث أضرار بيئية. وفي حال تجاهلها، من الممكن أن تتحول هذه المخاطر إلى أزمات تلتهم ما تحقق بشق الأنفس من مكاسب وأن تهدد الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية التي أتت بهذه المكاسب. وليس الحل في رفض التغير بغية اجتناب المخاطر، وإنما في التأهب والاستعداد للفرص السانحة وما يستلزمه ذلك من مجازفة. فإدارة المخاطر بطريقة تتسم بالمسؤولية والفعالية بمقدورها أن تكفل استتباب الأمن وأن توفر الوسيلة لتقدم الشعوب وتطورها في البلدان النامية وما وراءها.

وتقرير عن التنمية في العالم 2014 يركز على عملية إدارة المخاطر هذه، ويجيب على الأسئلة التالية: ما هو مبعث أهمية إدارة المخاطر بالنسبة للتنمية، وكيف ينبغي أن تدار هذه العملية، وما هي العقبات التي تحول دون نهوض الشعوب والمجتمعات بها على الوجه الأمثل، وكيف يمكن التغلب على مثل هذه العقبات؟ وتكمن القيمة المضافة للتقرير في تركيزه على إدارة المخاطر بطريقة استباقية، ممنهجة، ومتكاملة. وتؤكد السمات على أهمية التخطيط الذي يستشرف المستقبل والاستعداد في سياق يتسم بانعدام اليقين. ويبرز التقرير أيضا ضرورة معالجة كافة المخاطر ذات الصلة بشكل مشترك، باستخدام كافة الأدوات والمؤسسات المتاحة. ومن منظور من يقوم على صنع السياسات، ينبغي لهذا النهج الإيجابي النظامي المتكامل في إدارة المخاطر أن يشتمل على مراعاة التوازن المناسب بين إسهام الدولة وإسهام الأفراد وإسهام المجتمع المدني والقطاع الخاص، وذلك بهدف التأكد من حسن التنسيق بين هذه الإسهامات والتكامل فيما بينها.

ويذهب تقرير عن التنمية في العالم 2014 إلى أن إدارة المخاطر يمكن أن تكون أداة قوية في تحقيق التنمية—لا ببناء مرونة الناس وبالتالي الحد من الآثار السلبية فحسب، بل بالسماح لهم أيضاً بالاستفادة من الفرص المتاحة لتحسين أحوالهم. فالتقرير لا يقتصر على التحليل التفصيلي لمخاطر بعينها، وإنما يمكن أيضاً الاستعانة بإطاره العام في معالجة أي جزئية معينة من المخاطر ذات الصلة في أي منطقة أو بلد. ويتيح التركيز على عملية إدارة المخاطر للتقرير أن يأخذ في اعتباره أوجه التماثل، والمفاضلات، والأولويات التي تنطوي عليها عملية معالجة مختلف المخاطر في مختلف السياقات، على أن يكون المحرك الدافع وراءها في جميع الأحوال هو تعزيز التنمية (انظر الإطار 1).

الإطار 1 خمسة استنباطات رئيسية بشأن عملية إدارة المخاطر مستمدة من تقرير عن التنمية في العالم 2014

1. مواجهة المخاطر ضرورية لاغتنام الفرص السانحة للتنمية. ومخاطر التقاعس قد تكون الخيار الأسوأ على الإطلاق.
2. للنجاح في مواجهة المخاطر، لابد من التحول عن الاستجابات غير المخططة والاعتباطية عند نشوء الأزمات إلى إدارة المخاطر بأسلوب إيجابي، ممنهج، ومتكامل.
3. تحديد المخاطر لا يكفي وحده: فلابد أيضاً من تحديد المفاضلات والعراقيل التي تعوق إدارة المخاطر، وترتيبها تبعاً لأولوياتها، ومعالجتها من خلال التحرك العام والخاص.
4. بالنسبة للمخاطر التي تفوق معالجتها إمكانيات الأفراد وحدهم، تتطلب إدارة المخاطر المشاركة في العمل والمسؤولية على مختلف مستويات المجتمع، من الأسرة وحتى المجتمع الدولي.
5. للحكومات دور بالغ الأهمية في إدارة المخاطر النظامية، وذلك بتهيئة البيئة المواتية للمشاركة في العمل والمسؤولية، وتقديم الدعم المباشر للمستضعفين من الناس.

المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

المخاطر تمثل عبئا، لكنها أيضاً فرصة

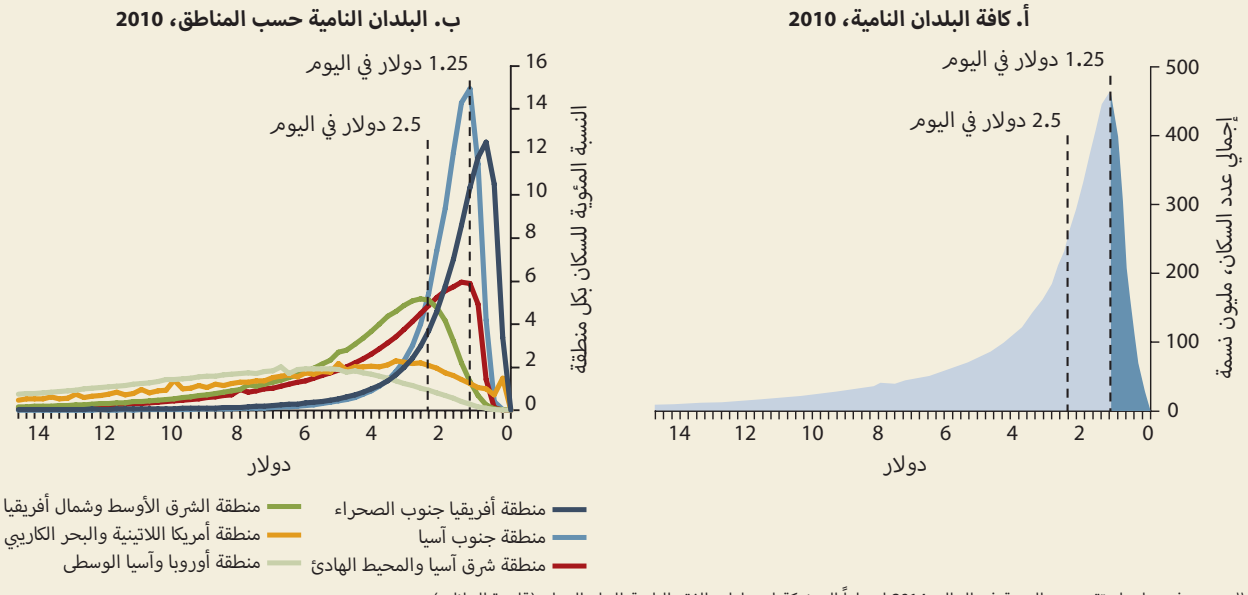
لماذا القلق بشأن المخاطر؟ في السنوات الأخيرة، ألقت أزمات عديدة بظلالها الكثيفة على الاقتصاد العالمي وكانت لها آثار سلبية ملموسة على التنمية. فبسبب الأزمة المالية العالمية عامي 2008-2009، شهدت معظم بلدان العالم انخفاضا حادا في معدلات التنمية، مع ما نجم عنه من فقدان للدخل والوظائف وانتكاس للجهود الرامية إلى الحد من الفقر. وعندما قفزت أسعار الغذاء عام 2008، تفجرت أعمال شغب في أكثر من 12 بلداً في أفريقيا وآسيا، وهو ما جسّد السخط الشعبي والشعور بالافتقار إلى الأمن وتسبب في حدوث اضطرابات سياسية واسعة النطاق. وخلفت موجات المد العاتية (التسونامي) في آسيا عام 2004، وزلزال هايتي عام 2010، وكارثة عام 2011 متعددة الأخطار في شمال اليابان، على سبيل المثال لا الحصر، وراءها ما لا يُحصى من الوفيات والخسائر المادية التي تجسد تزايد وتيرة الكوارث الطبيعية وقسوتها. ويتنامى القلق بشأن آثار تغير المناخ بمختلف أنحاء العالم، وكذلك المخاوف من احتمالات تفشي الأمراض المعدية الفتاكة وامتدادها عبر الحدود. ومما لا شك فيه أن الأزمات والكوارث الاقتصادية الكبرى التي شهدتها السنوات الأخيرة وتلك التي قد تحدث في المستقبل تسلط الضوء على مدى تعرض الناس، والمجتمعات، والبلدان للمخاطر الكامنة في ضعف النُظُم، ولاسيما في البلدان النامية.

وليست المخاطر المتفردة أو غير المعتادة، التي تقتصر على أفراد أو أسر بعينها، بأقل أهمية لرفاهة الشعوب. ففقدان وظيفة أو العجز عن العثور على فرصة عمل بسبب عدم كفاءة المهارات، أو الوقوع ضحية للأمراض أو الجرائم، أو التعرض لتفكك الأسرة من جراء الضغوط المالية أو الهجرة الاضطرارية، كل ذلك يمكن أن يكون أثره مدمراً، وخاصة إذا كان الأمر يتعلق بالمستضعفين من الأسر والأفراد. فالأسر الإثيوبية التي أصيب أفرادها بأمراض خطيرة، على سبيل المثال، اضطرت لتقليص استهلاكها بنحو 10 في المائة واستمر هذا التأثير السلبي عليها لمدة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات.[1] وتصل التكاليف الصحية الناجمة عن ارتفاع مستويات الجريمة والعنف إلى ما يتراوح بين 0.3 و 5.0 في المائة من إجمالي الناتج المحلي السنوي في بلدان أمريكا اللاتينية، حتى ولو لم نأخذ في الحسبان أثر الجريمة على فاقد الإنتاج النابع من تقلص الاستثمارات ومشاركة الأيدي العاملة.[2] ولا يقتصر أثر فقدان الوظائف في بلدان مختلفة، كالأرجنتين وبلغاريا وغيانا، على انخفاض الدخل والاستهلاك فحسب، بل يمتد ليشمل الحد من قدرة الأفراد على العثور على عمل جديد، وضعف تماسك النسيج الاجتماعي، بل وأحيانا ما يؤدي إلى تزايد العنف الأسري.[3]

وسواء نجمت التداعيات السلبية عن مخاطر فردية أو داخل النظام، فإنها قد تودي بحياة بشر، وتدمر ممتلكات، وتقوض الثقة والاستقرار الاجتماعي. وغالباً ما يكون الفقراء هم الأشد تضرراً. فعلى الرغم من إحراز تقدم يثير الإعجاب في الحد من الفقر خلال العقود الثلاثة الماضية، لا تزال نسبة كبيرة من سكان البلدان النامية من الفقراء والمعرضين للسقوط في هوة الفقر المدقع إذا ما أصابتهم صدمات سلبية (الشكل 1). وترتفع في البلدان ذات الدخل المنخفض معدلات الوفيات من جراء المرض أو الإصابة بين البالغين دون سن الستين بنسبة مرتين ونصف المرة بين الرجال وأربع مرات بين النساء مقارنة بما هي عليه في البلدان ذات الدخل المرتفع، في حين ترتفع تلك المعدلات بالنسبة للأطفال دون سن الخامسة إلى ما يقارب العشرين مثلاً.[4] وثمة أدلة متزايدة تظهر أن الصدمات السلبية - وفي مقدمتها الصدمات الصحية والمناخية، والأزمات الاقتصادية - تلعب دوراً كبيراً في دفع الأسر إلى ما دون خط الفقر ثم تبقي عليهم هناك.[5] وعلاوة على ذلك، فإن إدراك أن حدوث صدمة سلبية يمكن أن يقودهم إلى العوز، أو الإفلاس، أو الأزمات، قد يجعل الفقراء يتشبثون بالتقنيات وسبل كسب الرزق التي تبدو لهم آمنة نسبياً، حتى وإن كانت قد عفا عليها الزمن.

الشكل 1 الكثير من الناس بأنحاء العالم فقراء أو يعيشون على حافة الفقر؛ وهم معرضون للانزلاق بدرجة أعمق في هوة الفقر عندما تصيبهم صدمات سلبية

أكثر من 20 في المائة من سكان البلدان النامية يعيشون على أقل من 1.25 دولار في اليوم، وأكثر من 50 في المائة على أقل من 2.50 دولار، وقرابة 75 في المائة على أقل من 4.00 دولارات.



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى شبكة إحصاءات الفقر التابعة للبنك الدولي (قاعدة البيانات)

ملاحظة: 1.25 دولار في اليوم هو مقياس مستخدم على نطاق واسع لوصف الفقر المدقع. إلا أن 2.50 دولار في اليوم يُعد مقياساً أكثر ملاءمة للفقر المدقع في بعض المناطق، مثل أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، انظر فيريرا وآخرون 2013.

نعم، مواجهة المخاطر – وكذلك احتمالات الخسارة - تمثل عبئاً، ولكنها أيضاً ضرورية للسعي من أجل اقتناص الفرص. فالمخاطر والفرص تمضي يداً بيد وجنباً إلى جنب في أكثر القرارات التي تتخذها البلدان، ومؤسسات الأعمال، والأسر، وهي تسعى إلى تحسين قدرها ومصيرها. ومن هنا فإن المخاطرة تُعد عنصراً أساسيا يدخل في صميم عملية التنمية. ولنلق نظرة على بضعة نماذج وأمثلة. فمنذ التسعينيات، فتحت أكثرية البلدان النامية حدودها سعياً منها إلى التكامل الدولي وتحقيق نمو اقتصادي أعلى، لكنها، وهي تفعل ذلك، زادت أيضاً من إمكانية تعرضها للصدمات الدولية. وضخت الشركات من مختلف أنحاء العالم استثمارات من أجل تحديث تكنولوجياتها وزيادة ربحيتها، لكن ما تطلبه ذلك من استدانة جعلها أكثر عرضة للتغيرات في مستويات الطلب وشروط الائتمان. ومن البرازيل إلى جنوب أفريقيا، نزحت ملايين الأسر إلى المدن بحثاً عن فرص عمل ووظائف أفضل وخدمات صحية وتعليمية أرقى، لكن هذه الأسر وجدت نفسها أيضاً أكثر عرضة لارتفاع معدلات الجريمة وأقل استفادة من المساندة المجتمعية. والحافز وراء هذا الانتقال هو بالطبع السعي إلى التحسين، لكن المخاطر تنشأ لأن النتائج المواتية نادراً ما تكون مضمونة.

إدارة المخاطر يمكن أن تكون أداة قوية للتنمية

سواء كانت المخاطر نظامية أم ذاتية، مفروضة أم طوعية، لا يمكن للتنمية أن تتحقق إلا بالنجاح في مواجهة المخاطر واغتنام الفرص. فالكثير من الأزمات وخسائر التنمية إنما تكون نتيجةً لسوء إدارة لمخاطر. ومما لا يقل أهمية عن ذلك، أن العديد من الفرص تضيع بسبب ضعف الاستعداد للمخاطر والنكوص عن القيام بالمجازفات اللازمة—وهو ما يسمى "مخاطر التقاعس". ولذا فإنه من الضروري التحول عن الاستجابات غير المخططة والاعتباطية عند نشوء الأزمات إلى إدارة المخاطر بأسلوب إيجابي، ممنهج، ومتكامل. ومن هنا فإن إدارة المخاطر يمكنها أن تبني القدرة على الحد من الخسائر وتحسين المنافع التي قد يحسها الناس في معيشتهم وفي بحثهم عن الفرص الإنمائية (الرسم 1 والصورة 1).

إدارة المخاطر يمكن أن تنقذ الأرواح. خذ حالة بنغلاديش مثلاً، حيث أدى تحسين الاستعدادات لمواجهة الأخطار الطبيعية إلى الحد بشدة من فقدان الأرواح نتيجةً للأعاصير. فخلال العقود الأربعة الماضية، ضربت بنغلاديش ثلاثة أعاصير عاتية متماثلة الشدة. ففي عام 1970 أودى أحد الأعاصير بحياة أكثر من 300 ألف شخص، لكن إعصاراً آخر في عام 1991 أودى

الرسم 1 إدارة المخاطر للجميع: تمثيل بصري للمفاهيم الرئيسية

رسومات جيسون فيكتور لتقرير عن التنمية في العالم 2014.

الصورة 1 عائلة غوميز: حكاية حديثة عن المخاطر والمرونة

تعيش عائلة غوميز في إحدى مدن الأكواخ الواقعة على أطراف ليما. وقبل سنوات قليلة مضت، كانت العائلة تعيش في قرية ريفية بجبال الأنديز في بيرو، حيث كانت تمتلك مزرعة صغيرة. وكانت المنطقة كثيرة التعرض لموجات الجفاف، ولم يكن باستطاعة العائلة قط أن تكسب ما يكفي من الدخل للإفلات من براثن الفقر. وكان الكثير من جيرانهم قد نزحوا إلى المدينة في الثمانينيات، مدفوعين بالصراع الأهلي الناشب في الريف. لكن عائلة غوميز ظلت ترفض الرحيل خشية أن تفقد أرضها ثم لا تجد ما هو أفضل في المدينة. كانت المجازفة شديدة الخطر. وكانت بيرو وقتها مكاناً يختلف كثيراً عما هي الآن: كان التضخم والبطالة متفشيين، وكان خطر نشوب الاضطرابات الاجتماعية حاضراً على الدوام.

وفي التسعينيات، تحقق الاستقرار للاقتصاد الكلي وانتهت الحرب الأهلية. وبدأت الفرص الجديدة تلوح في الأفق بالمناطق الحضرية والريفية. في البداية، أفلتت تلك الفرص من بين أيدي عائلة غوميز. فقد أنشئ سد بالقرب من قريتهم، لكن استغلال مياهه كان يتطلب تحديث الترع المارة بمزرعتهم. وتقدموا بطلب للحصول على قرض من أحد البنوك التجارية، لكن طلبهم رُفض، وهو ما لم يكن بالأمر المفاجئ لهم إذ كانت تلك أول مرة يتقدمون فيها بطلب كهذا. وبدأ السيد غوميز وزوجته يعتقدان أنه لا مستقبل لأطفالهما في القرية وقررا النزوح إلى المدينة. غير أنهم هذه المرة لم يكونوا يخشون فقدان مزرعتهم. فقد حصلوا على صك ملكية واستطاعوا بيع المزرعة لأحد الجيران، وهو رجل كان لديه رأس المال اللازم لتحديث الترع. وكان ما حصل عليه آل غوميز من المال بمثابة الدرع الواقي وهم يواجهون تحدي النزوح المخيف.

وبدت لهم ليما، بسكانها الذين يقل عددهم قليلا عن العشرة ملايين، مكاناً مهولاً شاسعاً لا مرحباً فيه بأحد. ولذا قرروا الانتقال إلى مدينة الأكواخ حيث استقر العديد من أهالي قريتهم. فهناك يمكنهم أن يجدوا الرفقة، والهوية الثقافية (حيث كانت كافة احتفالات قريتهم القديمة يُحتفى بها هنا)، ويستطيعون، بالطبع، المساعدة في العثور على عمل. ووجد السيد غوميز عملاً بأحد مواقع الإنشاءات، لكنه كان عملاً غير منتظم، كثير الاستغناء عن العمال. وكان على زوجة السيد غوميز أن تستعين بما تعلمته من الحياكة، وكان من حسن حظها أن تجد وظيفة خياطة في إحدى شركات النسيج. وقدمت الجدة هي الأخرى يد المساعدة، برعايتها للأطفال متى عادوا من المدرسة. وهكذا جعل مصدران للرزق (وجدة قوية الإرادة صابرة) أسرة غوميز أكثر مرونة في وجه كل ما قد يأتي به الزمن.

وحدثت لهم بالفعل أشياء. فقد أُصيب ماريو، وهو الابن الأكبر، في حادثة مرورية. ولم يكن هناك تأمين، واضطرت الأسرة لتحمل تكاليف العلاج الطبي لماريو. ولم يكن بمقدورهم أن يفعلوا ذلك بمفردهم، وما كانوا مضطرين على أي حال. فقد اعتمدوا على المستشفى العام، الذي تديره الدولة وتموله. كانت جودة العلاج الطبي سيئة، لكنه كان يوفر الخدمات الأساسية. وكان على الأسرة أن تنفق بعضاً من مدخراتها المحدودة لتكملة خدمات المستشفى وشراء الأدوية المطلوبة، لكن الأمر كان يستحق لأن ماريو تعافى وشُفي.

واضطر آل غوميز للاقتطاع من مدخراتهم مرة أخرى، ولكن هذه المرة لغرض مختلف تماما. فقد عادت إيلينا—الابنة الثانية التي ينظر إليها الكل بوصفها الدماغ المفكرة في هذه العائلة—إلى البيت ذات يوم وسألت أبويها إن كان باستطاعتها أن تدرس اللغة الإنجليزية مساءً. كانت هذه فكرة حسنة. فقد كانت بيرو قد وقعت لتوها على عدد من اتفاقيات التجارة الحرة (إحداها مع الولايات المتحدة)، وبدأت شركات التصدير تنمو وتزدهر، عارضةً فرص العمل أمام الشباب المؤهل. وكانت الإنجليزية مزية كبرى.

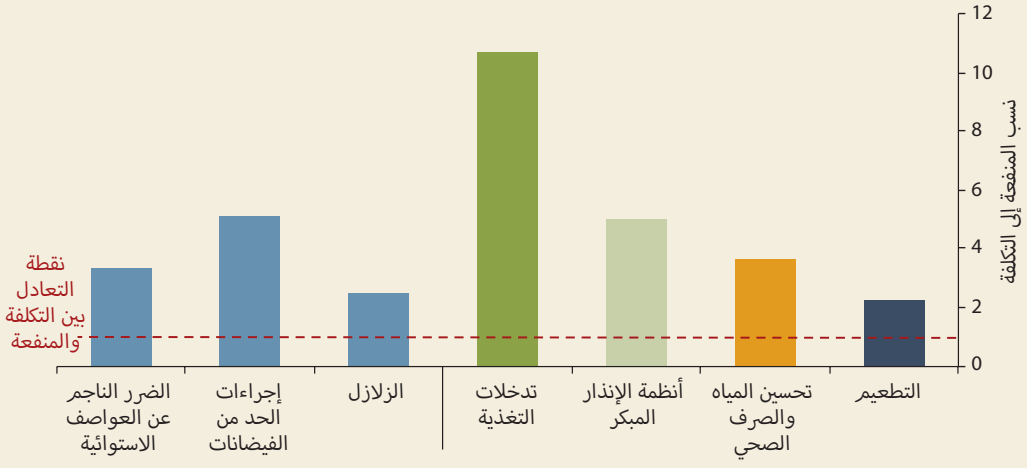
وقبلها ببضعة أشهر فقط، كان من المرجح أن يرفض أبواها مبادرتها تلك، على أساس أن الخروج ليلاً ليس بالأمر المأمون. فقد كانت حماية الشرطة شيئاً نادراً على تخوم المدينة، وكان المجرمون ينتهزون هذه الفرصة. وعندما تأثرت مدينة الأكواخ التي كانت تقطن بها الأسرة بموجة إجرامية في نهاية المطاف، قام المجتمع المحلي بتشكيل دوريات على مستوى الأحياء (وهو أسلوب فعال، وإن كان يتسم أحياناً بالقسوة غير المبررة). وعندما طلبت إيلينا الحصول على دروس الإنجليزية، كانت المخاطر الأمنية قد تراجعت، وصار باستطاعتها أن تدرس في المساء. ومع مرور الوقت، ستكون هي وأسرتها على أتم استعداد للاستفادة من فترة الاستقرار والنمو المستدام التي تشهدها بيرو.

قد تكون مواجهة المخاطر واغتنام الفرص قد وضعا عائلة غوميز على طريق الإفلات من براثن الفقر، ربما إلى الأبد. لقد كان عملهم، ومبادرتهم، وتحملهم المسؤولية هو الذي جعل ذلك ممكناً، لكن ما كان باستطاعتهم أن يفعلوا ذلك بمفردهم.

المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

ملاحظة: فيديو لهذه القصة متاح بتسع لغات على موقع تقرير عن التنمية في العالم 2014 http://www.worldbank.org/wdr2014.

الشكل 2 منافع إدارة المخاطر غالبا ما تفوق تكلفتها



المصدر: ويتلي 2013 من أجل تقرير عن التنمية في العالم 2014.

ملاحظة: يظهر الشكل المتوسط العددي لنسبة المنافع إلى التكلفة في طائفة من الدراسات بكل فئة (بحد أدنى أربعة تقديرات لكل فئة). وفوق الخط المتقطع تفوق المنافع المتوقعة التكاليف المتوقعة. ويمكن أن يكون نطاق التقديرات الخاصة بكل فئة كبيرا بدرجة ملموسة، وهو ما يعكس تنوع أشكال الإجراءات التدخلية وأماكنها، وحساسية التقديرات لمدى اختلاف الافتراضات التي يقوم عليها التقدير. غير أنه في جميع الحالات تقريبا فإن نسبة الخمسة والعشرين في المائة من النطاقات أعلى من نقطة التعادل.

بحياة قرابة 140 ألفاً، وأودى الثالث في عام 2007 بحياة نحو أربعة آلاف شخص. لقد تضاءلت الخسائر البشرية كثيراً بفضل برنامج على المستوى الوطني لبناء المخابئ - ليرتفع عددها من 12 مخبأ فقط عام 1970 إلى أكثر من 2500 عام 2007 - فضلاً عن تحسين القدرة على التنبؤ والأرصاد الجوية وإنشاء نظام بسيط نسبياً وإن كان يتسم بالفعالية لإنذار السكان.[6]

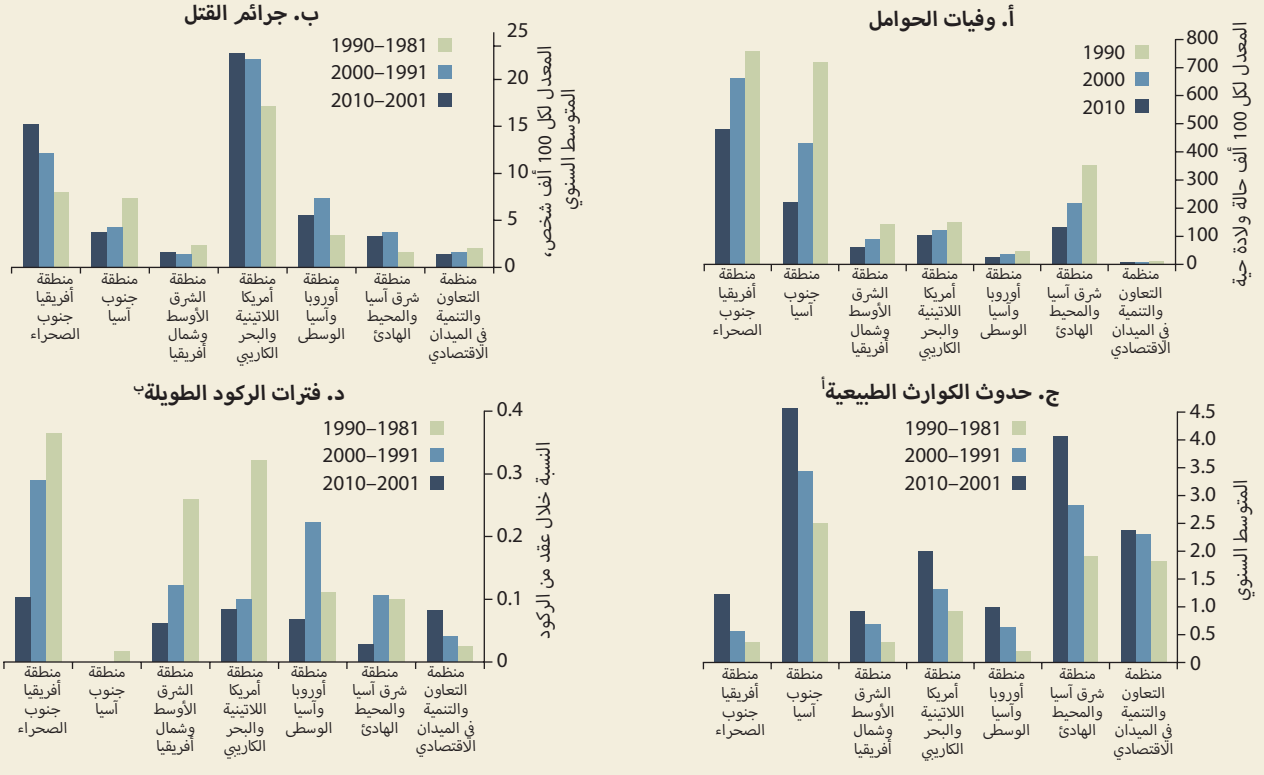
إدارة المخاطر يمكن أن تتلافى الأضرار وتحول دون انتكاس جهود التنمية. فبلدان مثل جمهورية التشيك وكينيا وبيرو قدمت - على ما بينها من اختلافات - نماذج بالغة الدلالة في الآونة الأخيرة لقدرة استعداد الاقتصاد الكلي وجاهزيته لوقاية الاقتصاد من الآثار السلبية لأزمة مالية عالمية. فبعدما حققت خفضاً في عجز الموازنة، وانضباطاً في سياساتها النقدية، وتقليصاً لعجز حسابات المعاملات الجارية، شهدت تلك البلدان تراجعاً أقل في معدلات النمو في أعقاب الأزمة الدولية عام 2008 مما شهدته هي نفسها في أعقاب أزمة شرق آسيا عام 1997. وتحقق فيما يبدو أيضاً نفس الأثر المفيد لاستعداد الاقتصاد الكلي في العديد من البلدان الأخرى ذات الدخل المنخفض والمتوسط.[7]

إدارة المخاطر يمكنها أن تطلق العنان للفرص. فأدوات إدارة المخاطر—مثل تحسين المعلومات، والتأمين على المحاصيل، وتنويع فرص العمل—يمكنها أن تساعد الناس على تخفيف حدة المخاطر. ويمكن للقدرة على التخفيف من حدة المخاطر، بدورها، أن تتيح للناس، ولاسيما الفقراء منهم، التغلب على تهربهم من المخاطر ليصبحوا أكثر استعداداً للنهوض بمشاريع واعدة جديدة. وقد اختار بعض المزارعين في إثيوبيا، على سبيل المثال، ألا يستخدموا الأسمدة لأنهم يخشون موجات الجفاف وغيرها من الصدمات المحتملة، ولذا فضلوا أن يحتفظوا بمدخراتهم كوقاية بدلاً من استثمارها في مُدخلات وسيطة.[8] وعلى النقيض من ذلك، كان المزارعون في غانا والهند أكثر رغبةً في الحصول على غلة أكبر—وذلك بزيادة استثماراتهم في الأسمدة، والبذور، ومبيدات الآفات، وغيرها من المُدخلات—لأن لديهم تأميناً على هطول الأمطار.[9] وإذا ما جُمعت هذه المكاسب معاً فمن الممكن أن يكون لها آثار أوسع نطاقاً، بإسهامها في تحسين الإنتاجية والنمو بالنسبة للبلد ككل.

الأزمات والخسائر الناجمة عن سوء إدارة المخاطر أمر باهظ التكلفة، ولكن كذلك الحال أيضاً بالنسبة للإجراءات المطلوبة للاستعداد بشكل أفضل لمواجهة المخاطر. وهنا يفرض السؤال نفسه: هل يعود الاستعداد بفائدة تستحق ما يُنفق عليه؟ تدل تحليلات المنفعة في مقابل التكلفة بعدد من المجالات على أن الاستعداد للمخاطر غالباً ما يفيد في تفادي التكاليف، التي تكون أحياناً باهظة (الشكل 2). هناك فيما يبدو قدر كبير من الصدق في المقولة القديمة "قيراط وقاية خير من قنطار علاج". فوضع نظام للتغذية، على سبيل المثال، من المكملات الغذائية المعدنية الرامية إلى الحد من سوء التغذية وما يتصل به من مخاطر صحية قد يعود بفوائد تفوق تكلفة البرنامج بما لا يقل عن 15 ضعفاً.[10] وبالمثل، فإن تحسين القدرة على التنبؤ بتقلبات الطقس وأنظمة الاتصالات العامة اللازمة للإنذار المبكر من الكوارث الطبيعية في البلدان النامية يمكن أن يعود بفوائد تفوق التكلفة بما يتراوح بين 4 أمثالها و36 مثلاً.[11]

الإطار 2 عالم تحف به المخاطر: توجهات في معالجة المخاطر من مختلف المناطق

تغيرت كثيراً على مر الزمن المخاطر التي يواجهها البشر، ولو أن هذا التطور كان يختلف أحياناً من منطقة إلى أخرى. فقد خفت حدة المخاطر في بعض المجالات - مثل صحة الأمومة، حيث انخفضت معدلات الوفيات في كافة المناطق. وعلى النقيض من ذلك، زاد معدل حدوث الجرائم بدرجة ملموسة في أمريكا اللاتينية وفي أفريقيا جنوب الصحراء. والأمر المثير للدهشة هو أن معدل وقوع الكوارث الطبيعية ارتفع في مناطق العالم كلها. وفي حين نعمت مناطق أمريكا اللاتينية، والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأفريقيا جنوب الصحراء بانخفاض ملموس في سنوات الركود في جميع العقود المنصرمة منذ الثمانينيات، فقد شهدت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي زيادة في تلك السنوات.



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى البيانات المستمدة من مؤشرات التنمية في العالم (قاعدة البيانات) بالبنك الدولي؛ وقاعدة بيانات الكوارث الدولية (EM-DAT OFDA/CRED)؛ وإحصاءات جرائم القتل الصادرة عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (قاعدة البيانات).

ملاحظة: الأرقام تظهر المتوسط البسيط بمختلف البلدان في كل منطقة. وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المذكورة بالشكل هي من البلدان ذات الدخل المرتفع المشاركة في عضوية المنظمة منذ 40 سنة على الأقل. أما بقية البلدان الأخرى فقد تم تجميعها في شكل مناطق جغرافية.

أ. الكوارث الطبيعية تشمل موجات الجفاف، والزلازل، والسيول، والعواصف الاستوائية.

ب. تم تعريف فترات الركود الطويلة تبعاً لنموذج بارو وأورسوا 2012 وباستخدام عتبة انخفاض بنسبة 5 في المائة من نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي من الازدهار إلى الركود. ولم تكن هناك فترات ركود طويلة في جنوب آسيا في الفترة من 1991 وحتى 2010.

وتمثل المقارنة بين فعالية تكلفة الاستعداد للمخاطر وبين تكلفة مداواة عواقبها واحدة من أهم المفاضلات التي يجب تقديرها وتقييمها. ويتوقف جزئيا الاختيار بين تلك البدائل على كيفية الموازنة بين التكاليف (المحددة) للاستعداد لمواجهة المخاطر وبين المزايا (التي غالباً ما تكون غير محددة أو مؤكدة) للقيام بذلك.[12] وعلاوة على ذلك، فإن إدارة المخاطر تتطلب التفكير ملياً في مختلف المخاطر والضرورة النسبية للاستعداد لكل منها (الإطار 2). وبالنظر إلى محدودية الموارد، فإن تحديد الأولويات وتقرير الخيارات يصبح أمراً لا مفر منه ولازماً في آن معاً. فعلى سبيل المثال، لابد لأسرة ما تعيش في مجتمع يمزقه العنف وتواجه مخاطر تتعلق بالسلامة والصحة والرفاهة من أن تختار كيفية توزيع بنود ميزانيتها المحدودة كي توفر لنفسها الحماية والتأمين ضد كلٍ من هذه المخاطر. وبالمثل، فإن بلداً صغيراً دائم المعاناة من الأمطار الغزيرة ومعرضاً في الوقت نفسه للصدمات المالية الدولية لابد له أن يقرر كم عليه أن ينفق على البنية التحتية اللازمة للوقاية من السيول وكم عليه أن يدخر كي يستطيع التصدي لآثار التقلبات المالية.

وفي حال التصدي طواعية للمخاطر سعياً وراء ما تتيحه من فرص، تبرز مفاضلة أخرى: فلابد من الموازنة ما بين المردود المتوقع وبين الخسائر المحتملة لهذا النهج أو ذاك من التحرك. وتشتد صعوبة هذه المفاضلة عندما يكون المردود الأعلى ممكناً فقط في حالة القبول بالمزيد من المخاطر. وغالباً ما يكون هذا هو الحال عند الشروع في استثمارات مالية، حيث تكون قلة العائد سمة غالبة في الأوضاع الأكثر أمناً، ويرتبط ارتفاع العائد بالأوضاع الأشد مجازفة.[13] وربما تكون أيضاً المفاضلة تبعاً لحسابات المخاطرة في مقابل المردود افتراضية وتخيلية بالنسبة لأعمال إنمائية معينة: فعلى سبيل المثال، قد يربط الرأي العام وخبراء بعينهم السعي إلى تحقيق نمو اقتصادي أعلى بقلة الحماية البيئية أو زيادة الافتقار إلى المساواة.[14] وعلى الرغم من أن هذه وغيرها من المفاضلات القائمة على أساس الموازنة ما بين المخاطرة والتكلفة قد لا تكون حاضرة، فإن إدارة المخاطر تستلزم بالضرورة النظر إليها بوصفها احتمالاً قائماً.

ولا تشتمل إدارة المخاطر على تدبر المفاضلات فحسب، ولكنها تتطلب أيضاً أخذ أوجه التماثل في الاعتبار. فمن الممكن لذلك أن يجعل كلاً من الاستعدادات للمخاطر وعواقبها المحتملة أقل تكلفة. كما يمكنه أيضاً أن يقلص المخاطر ويزيد من المنافع المتوقعة. وهذه المواقف التي تكفل تحقيق الفوز في الحالتين أمر شائع ولابد من التشديد عليه—وهو ما لا يعني بحال أنها عديمة التكلفة أو أنه من السهل دائماً تنفيذها. فالاستثمارات في مجال التغذية والصحة الوقائية، على سبيل المثال، تجعل الناس أكثر إنتاجية مع الحد من احتمالات تعرضهم للأمراض.[15] وبالمثل، فإن إدخال تحسينات على بيئة ممارسة أنشطة الأعمال، كتوحيد اللوائح التنظيمية وتحسين القدرة على الحصول على الائتمان، يمكنه حث قطاع العمل الحر على أن يصبح أكثر ديناميكية ونشاطاً وأن ينمو بسرعة أكبر، ويجعله في الوقت نفسه أكثر قدرة على المرونة في وجه الصدمات السلبية.[16] أما على مستوى الاقتصاد الكلي، فإن من شأن انضباط السياسات النقدية والمالية—وهو ما ينعكس في شكل اعتدال معدلات التضخم والقدرة على استدامة عجز المالية العامة—أن يعجل بالنمو الاقتصادي مع الحد في الوقت نفسه من شدة التقلبات في وجه الصدمات الخارجية والمحلية.[17]

ما الذي تستلزمه الإدارة الفعالة للمخاطر؟

مثلما كتب الفيلسوف اليوناني القديم هيراكليتوس: الشيء الوحيد الثابت هو التغير. ومع التغير يأتي عدم اليقين. ففي مواجهة خيارات تحسين المعيشة، يتخذ الناس كل ما هو ممكن تقريبا من القرارات في ظل عدم اليقين. فالشبان يختارون ما سيدرسونه أو يتدربون عليه دون أن يعرفوا بالضبط ما هي الوظائف والأجور التي ستكون متاحة عندما يدخلون سوق العمل. والبالغون يقررون كم وكيف سيدخرون لما بعد تقاعدهم في وجه عدم اليقين بشأن دخلهم وعوائد استثماراتهم مستقبلاً، وأحوالهم الصحية، وطول أعمارهم. والمزارعون يقررون ما سيزرعونه وما سيستخدمونه من مُدخلات دون أن يعلموا علم اليقين ما إذا كانت الأمطار ستكون كافية لمحاصيلهم ولا حجم الطلب على منتجاتهم أو مستوى أسعارها عندما تصل إلى السوق. والحكومات تقرر مستوى سياسات أسعار الفائدة وعجز الموازنة في ظل عدم اليقين بشأن الأوضاع الخارجية، ونمو الإنتاجية المحلية، والتغيرات في أسواق المال.

تحليل الخيارات في ظل عدم اليقين بشأن السياسات الاقتصادية والعامة

من الطبيعي تماماً، في ظل ما تقدم، أن يكون تحليل المخاطر وسط عدم اليقين وندرة الموارد في موقع القلب من السياسات الاقتصادية والسياسات العامة التي تضعها البلدان. ويستند النهج الرئيسي لاتخاذ القرار في ظل عدم اليقين—الذي استحدثه لأول مرة دانيال بيرنولي في القرن الثامن عشر وصاغه رسمياً جون فون نيومان وأوسكار مورغنشتيرن عام 1944 - إلى الفكرة القائلة بأن الأفراد يضعون في مخيلتهم الصورة المثلى لما يتوقعونه من "منفعة" (أي التصور الذاتي للرفاهة) من وراء النواتج المتوقعة.[18] ويعتمد هذا النهج القائم على أساس المنفعة المتوقعة على انتهاج الأفراد خيارات منطقية معقولة، استناداً إلى أفضلية المخاطر بالنسبة إليهم ومدى معرفتهم بالنواتج الممكنة وما يتعلق بها من احتمالات.

وعلي الرغم مما يتسم به هذا النهج من تبصرة ثمينة، فقد قوبل بتحديات على أساسين هامين. الأول هو أن الأفراد لا يتصرفون فيما يبدو بأسلوب منطقي تماماً، ربما لأن انعدام اليقين يجعل عملية اتخاذ القرار من التعقيد ما يجعل الناس تحبذ القواعد السلوكية البسيطة التي تتطور على مر الزمن لكنها ليست بالمثلى على الدوام. وقد لفت ما توصل إليه موريس آلياس في الخمسينيات ودانيال كانيمان وعاموس تفيرسكي في السبعينيات الانتباه إلى القيود على السلوك البشري والميول الذاتية عند مواجهة قرارات في ظل عدم اليقين.[19]

أما التحدي الآخر لهذا النهج الأساسي للمنفعة المتوقعة فيتمثل في أن الأفراد لا يتخذون القرارات في معزل بل في جماعات، وذلك في المقام الأول لأن النواتج المحتملة يمكن أن تتأثر بشدة بكيفية تحرك الناس بالتنسيق فيما بينهم. وتسلط الدراسات التي وضعها دنكان بلاك في الأربعينيات وجيمس مانكور أولسون في الستينيات الضوء على أوجه القصور والعراقيل التي تواجه العمل الجماعي.[20] وعلى الرغم من اهتمام نهج الخيار العام أساساً بتقديم الدولة للسلع العامة، فإنه يمتد ليشمل ما تقوم به أي جماعة من أعمال، بدءاً بالأسرة وحتى المجتمع أيا كان حجمه. وتتمثل الخلاصة الأساسية لذلك كله في إظهار إلى أي حد يمكن لتنسيق العمل الجماعي أن يكون قيماً، ومراوغاً في الوقت نفسه، ولاسيما في ظل انعدام اليقين.

وهناك مذهب مختلف في المؤلفات الاقتصادية يهتم هو الآخر بمشكلة العمل الجماعي ويطرح مبادئ بالغة الأهمية

للتغلب عليها. ففي دراساتهم الرائدة في الستينيات والسبعينيات، عكف ليونيد هورفيتش وروجر مايرسون وإريك ماسكن على النظر في مشكلة تصميم الآلية الملائمة لتحقيق الكفاءة في عمل الأسواق، والمنظمات، والمؤسسات. والرؤية ذات الأهمية البالغة هنا هي أن تقييد الحوافز يجب النظر إليه بنفس الأهمية التي يُنظر بها إلى تقييد الموارد من حيث فهم عملية اتخاذ القرار في ظل انعدام اليقين.[21] وتُعد هذه الرؤية بالغة الأهمية عند تطوير أفضل السبل لتنسيق العمل الجماعي لأية جماعة، ولاسيما في حال تنافر المعلومات، وتفرق المصالح، ومحدودية المعرفة. وهي ترغم المحللين وصناع السياسات على النظر إلى ما وراء الموارد المجمّعة والتساؤل عما يوجه ويحفز أعمال الناس والمنظمات، بما في ذلك الأعمال ذات الصلة بإدارة المخاطر.

إطار تحليلي لإدارة المخاطر

توفر الرؤى المستمدة من اقتصاديات اتخاذ القرار في ظل انعدام اليقين إطاراً تحليلياً لإدارة المخاطر. ويذهب تقرير عن التنمية في العالم 2014 إلى أن هذا الإطار يتألف من عدة خطوات متصلة فيما بينها:

- تقييم الأهداف الأساسية لإدارة المخاطر ومحفزاتها: وهذا يعني المرونة والصمود في وجه الأحداث السلبية وتحقيق الرخاء من خلال السعي وراء الفرص (وهو ما تعرض له القسمان الأولان أعلاه).
- تفهم البيئة التي تطرأ فيها المخاطر والفرص (وهو المشار إليه أدناه باسم سلسلة المخاطر).
- النظر فيما تستلزمه إدارة المخاطر: وهذا يعني الإعداد والتكيف مع كل من الأحداث السلبية والإيجابية (وهو ما سنعرض له أدناه تحت عنوان "مكونات إدارة المخاطر").
- تقييم العراقيل الرئيسية التي تواجه الأفراد والمجتمعات عند إدارة المخاطر، بما في ذلك القيود التي تحد من الموارد، والمعلومات، والحوافز (وهو ما سنعرض له بالنقاش أدناه في القسم الذي يحمل عنوان "ما وراء الأمثل").
- إدخال الدور الممكن للجماعات والعمل الجماعي القيام به على مختلف مستويات المجتمع من أجل التغلب على العراقيل التي يصطدم بها الأفراد عند إدارتهم للمخاطر (وهو ما سنعرض له أدناه في القسم الذي يحمل عنوان "المضي قدماً").

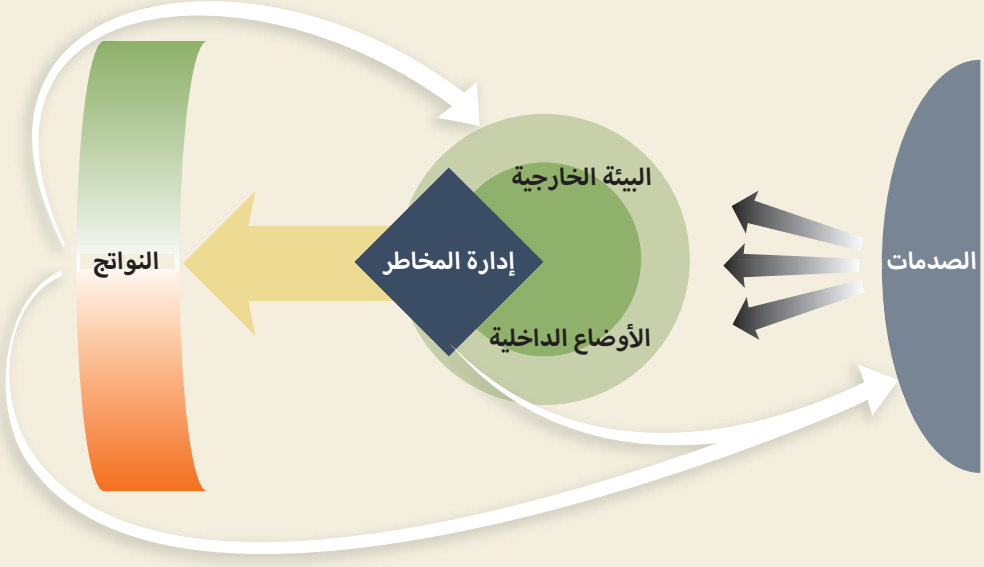
تفهم البيئة التي تنشأ فيها المخاطر والفرص: سلسلة المخاطر

العالم يتغير باستمرار ويتسبب في حدوث صدمات تؤثر في الأفراد والمجتمعات. وقد تكون الصدمات إيجابية (كوفرة الأمطار مثلاً أو العائدات غير المتوقعة للتبادلات التجارية) أو سلبية (كالمرض أو الحرب). وهذه الصدمات قد تؤثر في جماعات صغيرة (كالأسر أو المجتمعات المحلية الريفية) أو كبيرة (كالمناطق أو البلدان). كما أنها قد تقع بغتة (مثل الأخطار الطبيعية أو الصدمات المالية) أو بالتدريج (مثل التحولات السكانية، أو التطورات التكنولوجية، أو التغيرات البيئية). ويتوقف كون نواتج هذه الصدمات إيجابية أم سلبية، كبيرة أم صغيرة، فردية أم واسعة النطاق، على التفاعل ما بين الصدمات والأوضاع الداخلية والخارجية التي يتسم بها النظام الاجتماعي والاقتصادي (كالأسرة مثلاً، أو المجتمع المحلي، أو البلد). والأهم من ذلك أن وقع الصدمات على نواتج الأفراد يتأثر أيضاً بما يفعلونه للاستعداد للمخاطر ومواجهتها.

وهذا التفاعل يمكن أن تمثله وتظهره إحدى سلاسل المخاطر (الرسم البياني 1)، التي يمكن تطبيقها على أنواع مختلفة من المخاطر والسياقات.[22] فعلى سبيل المثال، تتوقف إصابة شخص ما بالمرض أثناء تفشي وباء على قوة عدوى الفيروس (وهي الصدمة الأولية)؛ والكثافة السكانية والأوضاع المعيشية في منطقة ما (وهي البيئة الخارجية ومدى التعرض)؛ ومدى قابلية كل فرد للإصابة بالمرض (وهي الأوضاع الداخلية، مثل سنه وقوة جهازه المناعي)؛ وما يتخذونه من خطوات لمنع إصابتهم بالمرض أو نقلهم العدوى إلى غيرهم، مثل الإكثار من غسل أيديهم أو ارتداء كمامات واقية (وهذه هي إدارة المخاطر). وبالمثل، فإن قدرة مؤسسة أعمال ما على الاستفادة بنجاح من التكنولوجيا والابتكارات الجديدة تتوقف على سمات هذه التكنولوجيا (الصدمة الأولية)؛ والبنية التحتية بالبلد المعني، وهو ما قد يؤثر في قدرة المؤسسة على الحصول على تلك التكنولوجيا (البيئة الخارجية)؛ ومدى قدرة المؤسسة على الإبداع والابتكار (الأوضاع الداخلية)؛ وكم تراكم لدى المؤسسة من رأس المال ومدى معرفتها بالمزايا والسلبيات المحتملة للتكنولوجيا الجديدة (إدارة المخاطر).

وتعريف المخاطر، في هذا السياق، هو إمكانية الخسارة. غير أن المخاطر ليست كلها سيئة، لأن المجازفة ضرورية في عملية السعي وراء الفرص. وتعريف الفرصة هو إمكانية الكسب، ومن ثم فإنها تمثل الجانب الإيجابي للمجازفة. ويتحدد مدى تعرض الناس للمخاطر تبعاً لبيئتهم الخارجية. فتعرض منزل ما لخطر الفيضانات الساحلية، على سبيل المثال، يتوقف على موقعه. وتكمن نقطة الضعف في مدى قابلية الناس بشكل خاص للخسارة من جراء الصدمات السلبية بسبب مزيج من شدة التعرض للخطر، وضعف الأوضاع الداخلية، ونقص كفاءة إدارة المخاطر. فالمؤسسة المالية المثقلة بالديون التي تكوّن، على سبيل المثال، مراكز مالية عالية المخاطر دون أن توازنها بالتحوط اللازم تكون عرضةً للضرر في حال حدوث صدمة مالية أو اقتصادية. وبالمثل، فإن الأسرة الفقيرة التي لا تمتلك سوى القليل من الأصول ويتسم دخلها بالاضطراب قد تكون عرضةً بشكل خاص للضرر من جراء زيادة الأسعار.

الرسم البياني 1 سلسلة المخاطر: طبيعة النواتج ومداها يتوقفان على الصدمات، واحتمالات التعرض لها، والأوضاع الداخلية، وإدارة المخاطر والأوضاع الداخلية، وإدارة المخاطر



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

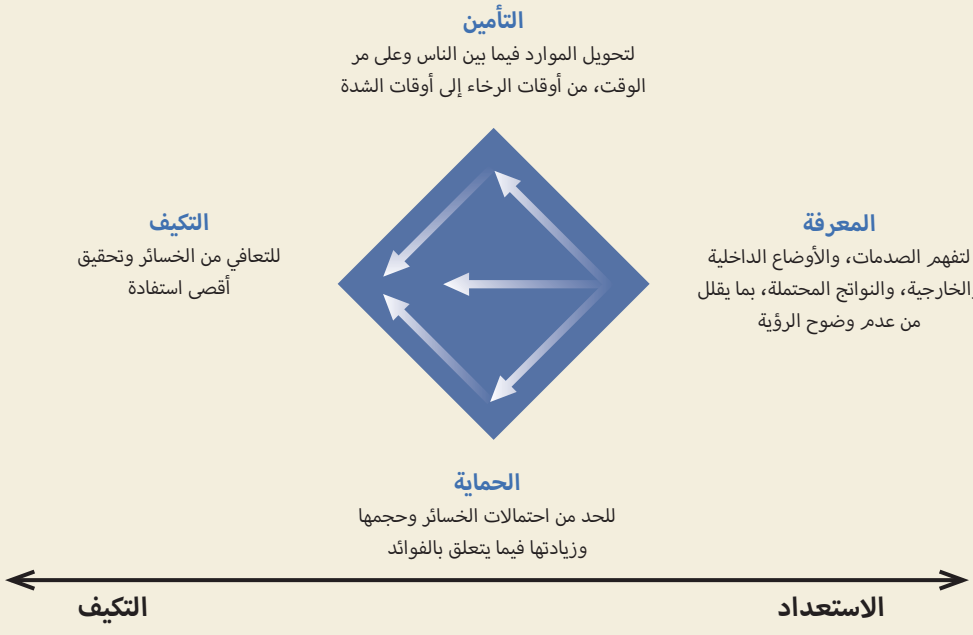
ملاحظة: تمثل الأسهم الدالة على رجع الصدى في الرسم البياني الخاص بسلسلة المخاطر إمكانية تأثير نواتج الصدمات السابقة على مدى التعرض للمخاطر والأوضاع الداخلية، وكذلك مدى الميل للتعرض لها مستقبلا. وبالمثل، فإن فعالية إدارة الناس للمخاطر يمكن أن تؤثر بشدة في طبيعة الصدمات المستقبلية ومدى الميل للتعرض لها.

وإدارة المخاطر ما هي إلا عملية مواجهة المخاطر، والاستعداد لها، والتكيف مع آثارها. والمرونة وإمكانية الصمود إنما تحددها قدرة الأشخاص أو المجتمعات، أو البلدان على التعافي من آثار الصدمات السلبية، مع الحفاظ على القدرة على مواصلة المسيرة أو تحسينها. ويشدد الكثير من المؤلفات الحديثة عن المخاطر في سياق إنمائي على الدور الهام التي يمكن لإدارة المخاطر أن تلعبه في تعزيز القدرة على إبداء المرونة في وجه الصدمات السلبية. غير أنه لكي يزداد الرخاء والرفاهة، لابد لإدارة المخاطر أيضاً من أن تنهض بدور أساسي في مساعدة الناس والبلدان على النجاح في إدارة الصدمات الإيجابية. فمما لا شك فيه أن النجاح في إدارة الصدمات الإيجابية يُعد جزءاً هاماً من عملية تعزيز مرونة الناس وقدرتهم على المرونة في وجه الصدمات السلبية مع مرور الوقت. فقدرة أحد المزارعين، مثلاً، على تحمل موجة جفاف قد تتأثر كثيراً بمدى حسن إدارة غلة سنوات سابقة جيدة الأمطار. ومن هنا، فإن هدف إدارة المخاطر ينقسم إلى شقين: أحدهما الحد من المخاطر والآخر تعظيم المنافع التي يحققها الناس عندما يواجهون المخاطر أو يجازفون في سبيل الفرص.

مكونات إدارة المخاطر: الاستعداد والتكيف

لكي يتحقق هذا الهدف، لابد لإدارة المخاطر من أن تمزج ما بين القدرة على الاستعداد للمخاطر والقدرة على التكيف معها فيما بعد - على أن يؤخذ في الاعتبار الموازنة ما بين التكلفة المسبقة للاستعدادات وبين منافعها المرجوة. وبناء على المساهمة البارزة من إيزاك إيرليتش وجاري بيكر، فإن عملية الاستعداد ينبغي أن تتضمن مزيجا من ثلاثة إجراءات يمكن اتخاذها مسبقاً، وهي: اكتساب المعرفة، وإيجاد الحماية، وتوفير التأمين. ففور تحقق المخاطر (أو الفرص)، يتحرك الناس للتعامل مع ما حدث من خلال التكيف (انظر الرسم البياني رقم 2).[23] ولابد لأي إستراتيجية قوية لإدارة المخاطر من أن تشتمل على هذه المكونات الأربعة جميعها: المعرفة، والحماية، والتأمين، والتكيف. وهذه المكونات بطبيعتها تتداخل وتتفاعل فيما بينها، وهو ما يتيح إمكانية التحسين المتبادل لنوعية بعضها البعض. فالمعرفة الأفضل، على سبيل المثال، يمكنها أن تؤدي إلى اتخاذ قرارات أكثر كفاءة فيما يتعلق بتوزيع الموارد ما بين التأمين والحماية. وبالمثل، فإن التأمين والحماية الأفضل يمكن أن يجعلا التكيف أقل صعوبة وأدنى تكلفة. غير أنه كثيراً ما تنشأ عراقيل كثيرة تجعل إستراتيجية

الرسم البياني 2 عناصر إدارة المخاطر المتصلة فيا بينها



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

إدارة المخاطر هذه أمراً يصعب تحقيقه في الممارسة العملية، وهو ما سنناقشه بمزيد من التفصيل فيما يلي.

المعرفة

يحتل اكتساب المعرفة ومن ثم الحد من الحيرة التي يقع فيها الناس عند مواجهتهم للمخاطر أو سعيهم لاغتنام الفرص مكانة الصدارة كأول مكون من مكونات إدارة المخاطر. والمعرفة تعني ما هو أكثر من مجرد تراكم المعلومات: فرغم أنه للحصول على المعلومات بشأن الأحداث الممكنة واحتمالات حدوثها أهمية تبلغ حد الضرورة، فإن المعرفة تشمل أيضاً الاستفادة من هذه المعلومات في تقييم مدى التعرض لتلك الأحداث وما يمكن أن تسفر عنه ثم اتخاذ القرار بشأن كيفية التحرك. ومن هنا فإن المعلومات تحتوي على عنصري التقييم والحكم على الأمور. وعلاوة على ذلك، فإن معرفة الناس بالمخاطر لا تعتمد فحسب على ما يمكنهم الحصول عليه من معلومات، بل وأيضا على نوعية المعلومات التي تقدمها النُظُم الاجتماعية والاقتصادية الأخرى. فمما لاشك فيه أن السياسات العامة لها دور هام في تحسين درجة إتاحة، وشفافية، وإمكانية التعويل على المعلومات التي قد تكون ذات صلة بالاستعداد للمخاطر، بما في ذلك إحصاءات الحسابات الوطنية والعمالة، ومؤشرات السوق على اختلافها، وتوقعات الأرصاد الجوية، وغيرها. وفضلاً عن ذلك، فإن بمقدور الدولة أن تسهم في الأمر بقيامها بالحد من حالة عدم اليقين التي يمكن أن تنشأ عن التخبط في السياسات، وإطالة أمد تنفيذ الإصلاحات، وكثرة التغييرات في اللوائح التنظيمية.

وعلى الرغم من نقص معرفة البلدان النامية بالمخاطر، فإنها الآن في تزايد في مجالات عدة، مثل التعامل مع الأمراض، والدورات الاقتصادية، والأخطار الطبيعية. وتسهم التكنولوجيا الحديثة كثيراً في تحسين المعرفة بالصدمات المحتمل حدوثها وفي الاسترشاد بها عند المواجهة. فالمزارعون في غانا و 15 بلداً أفريقياً آخر، على سبيل المثال، يتلقون معلومات معينة عن السوق من خلال الهواتف المحمولة، وهو ما يساعدهم في تحسين استجابتهم للتغيرات في أسعار المواد الزراعية والطلب عليها.[24] كما أسهمت العولمة والتطور العلمي في تحسين إدراكهم لمسببات العديد من الأمراض، بما في ذلك كيفية رصدها وتشخيصها بسرعة كي تتسنى السيطرة عليها. وكذلك أسهم تطور التكنولوجيا في تعزيز التعاون بين العلماء وصناع السياسات، علاوة على تمكين وسائل الإعلام من إبلاغ الناس حتى بالمناطق النائية من العالم.

الحماية

الحماية تشمل أي عمل من شأنه أن يقلل من احتمالات أو حجم النواتج السلبية أو يزيد من احتمالات وحجم النواتج الإيجابية. وقد أحرزت البلدان النامية خلال العقود الماضية تقدماً ملموساً فيما يتعلق ببعض جوانب الحماية من المخاطر. فقد ارتفعت، على سبيل المثال، النسبة المئوية لمن يصلهم الصرف الصحي

المحسَن من سكان البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط من 36 في المائة عام 1990 إلى 56 في المائة عام 2010؛ وفي الوقت نفسه، تضاعف معدل التحصين ضد مرض الحصبة من 41 في المائة إلى 83 في المائة بين عامي 1985 و 2010.[25] وساعد تحسين الصرف الصحي وزيادة التحصين ضد الأمراض، جنباً إلى جنب مع غير ذلك من إجراءات الوقاية الصحية، في تخفيض معدلات وفيات الأطفال الرضع والأمهات الحوامل. وبالمثل، فقد أنشأ العديد من البلدان النامية، في أعقاب دورات متكررة من ارتفاع التضخم، أُطر سليمة للسياسات المالية والنقدية، وهو ما ساعد على الحد من حدة فترات الركود الطويل ومعدلات حدوثها. وساعدت الزيادة في الاستعانة بأنظمة الإنذار المبكر في حماية السكان المعرضين للأخطار الطبيعية، وهو ما أدى إلى تقليل أعداد الوفيات عند حدوثها.

التأمين

كما أنه لا يمكن للحماية أن تقضي تماما على احتمالات النواتج السلبية، يمكن للتأمين أن يساعد في امتصاص أثر الصدمات السلبية. والتأمين يشمل أي أدوات لتحويل الموارد فيما بين الناس أو عبر الزمن، من حالات الطبيعة الجيدة إلى السيئة. وفي حالات معينة، يأتي التأمين ضد مخاطر بعينها من جانب أسواق متخصصة ضمن النظام المالي. غير أنه نظراً لعدم توافر أسواق التأمين الرسمية على نطاق واسع بالبلدان النامية في الغالب الأعم، فإن العبء الأكبر يقع على عاتق التأمين الذاتي الذي لا يتأتى في أكثر الأحيان إلا من خلال وسائل مكلفة وتنقصها الكفاءة، كالاحتفاظ بأصول معمرة (مثل الحلي والمجوهرات) التي يمكن بيعها في حال وقوع صدمة. وكذلك تشارك أعداد كبيرة من الأسر في ترتيبات غير رسمية ينهض بها المجتمع المحلي لاقتسام المخاطر، كما بدأت برامج التمويل الأصغر والتأمين الأصغر تقدم بشكل متزايد أدوات جديدة لمساعدة الناس في إدارة المخاطر. وبالمثل، تمثل التحويلات النقدية وغيرها من برامج التأمين الاجتماعي، جنباً إلى جنب مع شبكات الأمان التقليدية، وسائل تتيح للدولة تحويل الموارد لكي تساعد أكثر المستضعفين على التكيف مع الظروف غير المواتية.[26]

وربما تكون هناك أوجه تماثل أو مفاضلات فيما بين التأمين والحماية كاستراتيجيات لإدارة المخاطر. فبقدر ما يقلل وجود تأمين من وجود الحافز لدي الناس لمنع حدوث الحالات السيئة، فإن التأمين والحماية يعملان بديلين لكليهما الآخر. غير أنه عندما تجعل الخطوات التي يتخذها الناس للحصول على التأمين أنه من الأيسر والأرخص لهم أن يقوموا بالتأمين ضد النواتج المعاكسة، فإنه بوسع الحماية والتأمين أن يكمل أحدهما الآخر.[27] فغير المدخنين، على سبيل المثال، يستطيعون أن يحصلوا على تأمين صحي بشكل أسهل وأرخص. وغالباً ما يتعين أن تكون الحماية قابلة للملاحظة كي يكون التأمين والحماية عنصرين مكملين. وفي حين تمثل القابلية للملاحظة أمراً وثيق الصلة فيما يتعلق باقتسام المخاطر على مستوى المجتمعات المحلية، فإن التكنولوجياً أيضاً يمكنها أن تكون كذلك بدرجة متزايدة بالنسبة للتأمين الرسمي. فوجود الأجهزة الحديثة بالسيارات، على سبيل المثال، يمكنه أن يسمح لشركات التأمين بتنويع مبالغ أقساط التأمين على أساس مدى براعة الناس في القيادة.[28]

وإذا ما اجتمعت المعرفة، والتأمين، والحماية معاً، فهذا ما يشكل الاستعداد. فما تملكه الأسر، والمجتمعات المحلية، والحكومات من أصول، فضلاً عما تقدمه الأسواق والقطاع العام من خدمات، كل هذا يؤثر في مدى الاستعداد للمخاطر، وهو ما يؤثر بدوره في النواتج. وبشكل عام، فإن مدى استعداد الناس للمخاطر يميل للارتباط بالدخل الوطني في مختلف البلدان. غير أن وجود تباينات مثيرة للاهتمام فيما بين المناطق المختلفة يسلط الضوء على الدور الهام الذي تلعبه السياسات في تحديد الاستعداد للمخاطر، وذلك فضلاً عن القدرة على الحصول على الموارد (الإطار 3).

التكيف

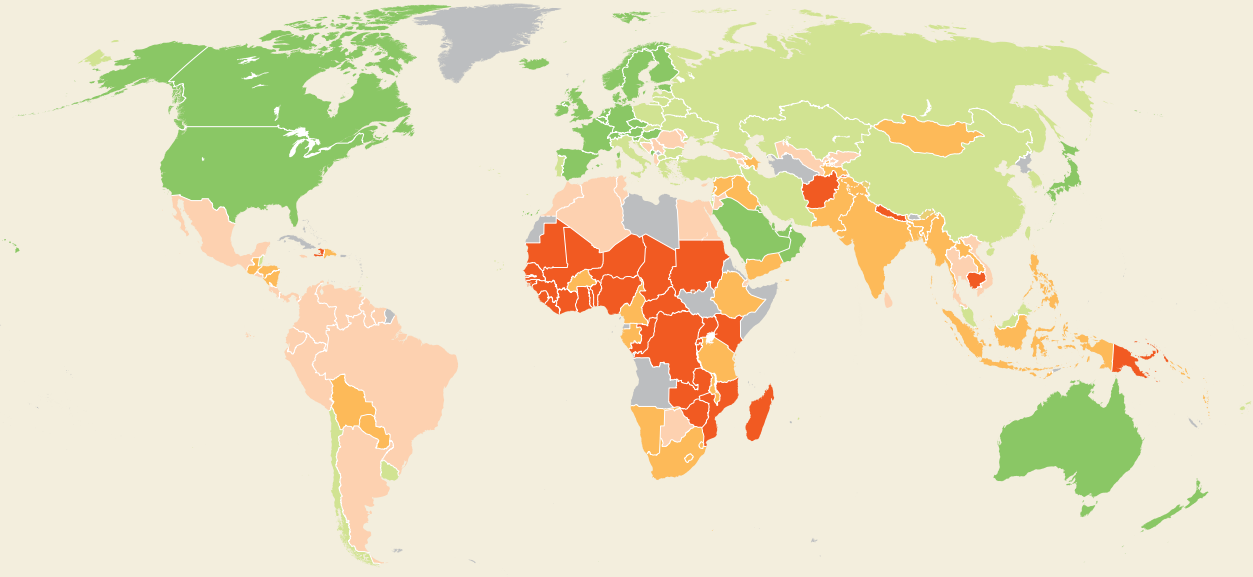
المكون الأخير في إدارة المخاطر هو التكيف، الذي يشتمل على كل ما يُتخذ من إجراءات فور أن تلوح إحدى المخاطر (أو إحدى الفرص). ولذا فإن التكيف يتألف من تسخير موارد المعرفة، والحماية، والتأمين التي تم الحصول عليها أثناء مرحلة الاستعداد. وتصبح العلاقة بين التكيف والاستعداد شديدة السيولة عند مواجهة مخاطر في طور النشوء. وهذا يشمل تحديث المعارف ذات الصلة من خلال رصد وتقييم المخاطر الناشئة ثم تطويع وتطبيق أي استجابات ضرورية متاحة.

ولاختيار درجة الاستعداد للمخاطر تداعيات بالنسبة لنوع التكيف اللازم، وهو ما يمكن أن يسهم بدوره في حدوث حلقات مفرغة أو حميدة في إدارة المخاطر. فعندما يفلح الاستعداد الفعال في الحد من الأضرار الناجمة عن صدمة سلبية، يمكن للتكيف أن يقتصر على أدنى حد—تاركاً المزيد من الموارد متاحة لاستخدامها في استثمارات إضافية في عملية إدارة المخاطر، وتقليل احتمالات التعرض للصدمات المستقبلية، وما إلى ذلك. وعلى المستوى الأسري، مثلاً، يمكن لوجود تأمين صحي أن ييسر العلاج الطبي والشفاء، مع تقليل النفقات التي تتحملها الأسرة نفسها عندما يصاب أحد أفرادها بالمرض أو يتعرض لحادثة. وعلى مستوى الاقتصاد الكلي، تشير الدلائل إلى أنه بتقليل الخسائر الناجمة عن أخطار طبيعية، على سبيل المثال، قد يتسنى تحقيق الاستدامة لاستعدادات المخاطر، بل والتعجيل أيضاً بتحقيق النمو الاقتصادي.[29]

وعلى النقيض من ذلك، فمتى كانت الاستعدادات محدودة أو كانت المخاطر شديدة بشكل غير متوقع، يمكن للتكيف أن يكون عشوائياً ويتطلب اتخاذ إجراءات مكلفة - تاركاً القليل من الموارد المتاحة لإدارة المخاطر مستقبلاً، وجاعلاً إمكانية التعرض للمخاطر أكثر شدة وخطراً، مع إضعاف قدرة الأسرة على اغتنام أي فرص جديدة. ففقدان الأصول، على سبيل المثال،

الإطار 3 كيف يختلف الاستعداد للمخاطر من بلد إلى آخر؟

مؤشر الاستعداد للمخاطر عبر البلدان



الخُمس الأقل استعداداً الخُمس الأكثر استعداداً لا توجد بيانات

يشمل استعداد الناس للمخاطر على المستوى القطري ما تنهض به كافة الجماعات والمؤسسات الاجتماعية والاقتصادية، بما فيها الدولة، من أعمال وإسهامات. وترسم الخريطة أعلاه مؤشراً لدرجة الاستعداد للمخاطر. وهذا المؤشر، الذي وضعه تقرير عن التنمية في العالم 2014، يتألف من قياس الأصول والخدمات بأربع فئات هامة هي رأس المال البشري، والأصول المادية والمالية، والمساندة الاجتماعية، ومساندة الدولة، وهي الفئات التي تؤثر في مدى الاستعداد للمخاطر. ومن بين مؤشرات مكونات هذا المؤشر ما يلي: متوسط عدد سنوات الالتحاق بالدراسة بالنسبة للسكان من سن 15 سنة فأكثر، ومعدل التحصين ضد الحصبة (رأس المال البشري)؛ ونسبة الأسر التي يقل صافي ما لديها من أصول عن 1000 دولار، ومؤشر للقدرة على الحصول على التمويل (الأصول المادية والبشرية)؛ والنسبة المئوية للأيدي العاملة المشاركة في برنامج لمعاشات التقاعد، ونسبة الذين أجابوا بقولهم إن "الناس، بشكل عام يمكن الوثوق بهم" (المساندة الاجتماعية)؛ والنسبة المئوية للسكان المتصلين بمرافق محسّنة للصرف الصحي، ومؤشر للسعة المالية استناداً إلى إجمالي الدين العام كنسبة مئوية من الإيرادات (مساندة الدولة).[أ]

وهذا المؤشر يظهر أن درجة استعداد الناس للمخاطر تميل لأن تكون مرتبطة بالدخل الوطني من بلد إلى آخر، ولكن فقط إلى حد معين فحسب. فالناس تميل عادةً لأن تكون الأكثر استعداداً في البلدان ذات الدخل المرتفع (ولاسيما في أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية)، والأقل استعداداً في البلدان ذات الدخل المنخفض (ولاسيما في أفريقيا)، غير أنه غالباً ما تكون هناك، في المتوسط، اختلافات ملموسة فيما بين بلدان المنطقة الواحدة. فشيلي، على سبيل المثال، أفضل استعداداً للمخاطر بدرجة معقولة، في حين لا يتجاوز استعداد جارتها الشرقية، وهي الأرجنتين، للمخاطر درجة المتوسط على الرغم من تساوي متوسط دخل الفرد في البلدين. وبالمثل، فإن إثيوبيا لديها استعداد أفضل للمخاطر من غيرها من بلدان المنطقة التي تعادلها في متوسط دخل الفرد أو تفوقها نسبياً. وهذا يؤكد على أهمية السياسات، فضلاً عن مستوى الدخل والقدرة على الحصول على الموارد، في تحديد درجة الاستعداد للمخاطر.

المصدر: وُضع المؤشر لأول مرة في عام 2013 من أجل تقرير عن التنمية في العالم 2014. رقم الخريطة: البنك الدولي للإنشاء والتعمير 40097.

أ. تم تعديل مقياس رسم كل مؤشر دال بحيث يتراوح بين صفر وواحد. وهكذا فإن هذا المؤشر الذي يمثل متوسط ثمانية مؤشرات دالة، يحافظ على الخصائص الأساسية للمؤشرات الدالة، بدلاً من أن يكون مجرد متوسط بسيط لترتيب كل بلد حسب المكونات. وهذا النهج يسير جزئياً على منوال المنهجية المستخدمة في رسم المؤشرات العالمية لإدارة الحكم (انظر كاوفمان، كراي، وماستروتزي 2010). وإذا ما اقتضى الأمر، يمكن تحويل كل مؤشر من المؤشرات الدالة بحيث تمثل كل زيادة في درجته حدوث تحسن.

الذي ينجم عن الكوارث الطبيعية في بلدان مختلفة كإثيوبيا وهندوراس - بسبب الضرر المباشر الناجم عن موجة جفاف أو هبوب إعصار، والافتقار إلى التأمين، والتعجل في بيع الأصول بخسارة - تكون له آثار ملموسة سواء على الأمد القصير أم الطويل. ومن الممكن عملياً أن تصبح الأسر الفقيرة أسيرة للفقر، وهو ما سيجعلها أكثر ضعفاً أمام أي صدمات سلبية قد تحدث مستقبلاً وأقل قدرة على القيام بأي مشروعات أو تحسينات.[30]

وبالمثل، وعلى الرغم من نجاح جهود التكيف التي قامت بها الحكومات بأنحاء العالم وسط أزمة 2008-2009 - بما في ذلك دفع مبالغ لإنقاذ الشركات المالية الكبرى، واستحداث حوافز مالية، وتخفيف القيود النقدية لفترات ممتدة—في المساعدة على تهدئة الأسواق، فقد تكون لهذه الاستجابات أيضاً آثار سلبية طويلة الأمد، بما في ذلك تراكم الدين العام بشكل كبير وتثبيط المؤسسات المالية عن تحمّل المخاطر.

ما وراء الأفضل: العراقيل التي تعوق إدارة المخاطر

إذا كان بمقدور إدارة المخاطر أن تنقذ الأرواح، وأن تتفادى الأضرار الاقتصادية، وتطلق زمام الفرص - وإذا كانت، علاوة على ذلك، تتسم بفعالية التكلفة، وكانت أساسياتها مفهومة جيداً - فلماذا إذن لا نرى الناس والمجتمعات أفضل في إدارة المخاطر؟ على الرغم من اختلاف الإجابة على هذا السؤال من حالة إلى أخرى، فإنها ترتبط على الدوام بالعراقيل والقيود التي تواجه الأفراد والمجتمعات، بما في ذلك نقص الموارد والمعلومات، والإخفاقات المعرفية والسلوكية، والافتقار إلى الأسواق والمنافع العامة، والعوامل الاقتصادية الخارجية. وهذا الإدراك يقودنا إلى رسالة هامة. وهي أن تحديد المخاطر لا يكفي وحده: فلابد أيضاً من تحديد العراقيل التي تعوق إدارة المخاطر، وترتيبها تبعاً لأولوياتها، ومعالجتها من خلال التحرك العام والخاص (انظر الإطار 4).

ولنأخذ حالة مومباي مثلاً. فنظام الصرف بها يرجع عمره إلى ما قبل أكثر من 100 عام وبالكاد يستطيع تحمل عبء الأمطار الموسمية السنوية. وتحدثت التقارير والمقترحات مرارا عن ضرورة الاستثمارات، مثل تركيب محطات للضخ وإزالة المخلفات، من أجل توسيع طاقة شبكة صرف الأمطار المصاحبة للعواصف. ومع ذلك فلم يتم، إلا باستثناءات قليلة، الشروع في تنفيذ تلك المقترحات. وفي عام 2005 هطلت على المدينة أمطار موسمية غزيرة بدرجة غير معتادة، مما أودى بحياة أكثر من 400 شخص، وألحق أضرارا هائلة بالمباني ومرافق البنية التحتية، وأدى إلى تعطل النشاط الاقتصادي والمالي. وبعدها، وضعت لجنة لتقصي الحقائق توصيات بإصلاح شبكة الصرف لا تختلف كثيراً للأسف الشديد عن تلك التي وُضعت في التسعينيات. ومع ذلك ظل، حتى عام 2013، التنفيذ متأخراً. ونتيجةً لذلك، مازالت العاصمة المالية للهند معرضة بشدة لأضرار الأمطار الموسمية.

لماذا لا يجيد الناس إدارة مخاطرهم الخاصة؟

الافتقار للموارد. فحتى تكون إستراتيجية إدارة المخاطر فعالة التكلفة، قد يجد الأفراد والجماعات أن من الصعب عليهم القيام بها بسبب ضخامة التكلفة المطلوبة مقدماً وضعف القدرة على الحصول على الائتمان. ويمكن لنقص الأصول والتمويل، وهو النقص الذي تشتد حدته بشكل خاص لدى الفقراء والبلدان النامية، أن يجعل المفاضلات الكامنة بطبيعتها في صلب عملية إدارة المخاطر أمراً يصعب معالجته. وربما ترى الحكومات أن الإنفاق الاستهلاكي الجاري، بالنظر إلى محدودية موازناتها، أكثر أهمية وإلحاحاً من الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث.

نقص المعلومات والإخفاقات المعرفية. فالمعلومات ذات الصلة قد لا تكون موجودة أو متاحة لصناع القرار، أو ربما كانت تنقصهم القدرة على فهم تلك المعلومات. والقصور المعرفي أمر وثيق الصلة ويمثل عقبة سائدة في وجه إدارة المخاطر في ظروف كثيرة، حتى في البلدان المتقدمة. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، أظهر أحد الاستقصاءات أن 31 في المائة فقط من أصحاب المنازل الواقعة بالمناطق المعرضة لخطر الفيضانات يدركون هذا الخطر.[31] ويتقصى القسم أدناه عواقب أمثلة صارخة للافتقار إلى المعلومات والمعرفة—وهو ما يُسمى بالحيرة "العميقة".

الإخفاقات السلوكية. فحتى إذا توافرت المعلومات، قد يجد صناع القرار أنفسهم عاجزين عن تحويل المعرفة إلى أفعال وسلوكيات تهيئهم وتعدهم لمواجهة المخاطر. وفي الكثير من الحالات، يبدو أن صناع السياسات والقرارات يعانون من ضعف الذاكرة فيما يتعلق بجذور الأزمات بمختلف أنواعها. فأزمات الأنظمة المالية، مثلاً، يسبقها على الدوام تقريباً إفراط غير معتاد في التركيز الائتماني ونموه، وهذه العملية تبدو مفهومة جداً،[32] ومع ذلك فإن صناع السياسات لا يبذلون كثيراً من الجهد للسيطرة على الزيادة في الائتمان. وربما يكمن إحساس زائف بالأمان وراء عدم قدرة الناس على إدارة الاستعدادات لمواجهة المخاطر في الأوقات العادية (بالادخار لوقت الشدة، مثلاً، أو إكمال خطط الاستعداد للكوارث). ويمكن أن تنشأ من هنا إحدى "مفارقات الحماية": فالحماية من المخاطر والتي عطلت الخسائر لفترة طويلة تخلق إحساساً زائفاً بالأمان، مما يؤدي إلى خمول اليقظة والوعي بالمخاطر وربما يؤدي إلى خسائر أكبر في المستقبل.[33] وفي الكثير من الحالات، قد يكون ما يُخيل للبعض أنه مجرد سلوك غير منطقي أو غير مبرر ما هو في حقيقة الأمر سوى نتيجة لمحفزات مشوهة أو معارف غير صحيحة أو غير كافية؛ أو نتيجةً لأعراف اجتماعية ومعتقدات ثقافية معينة.

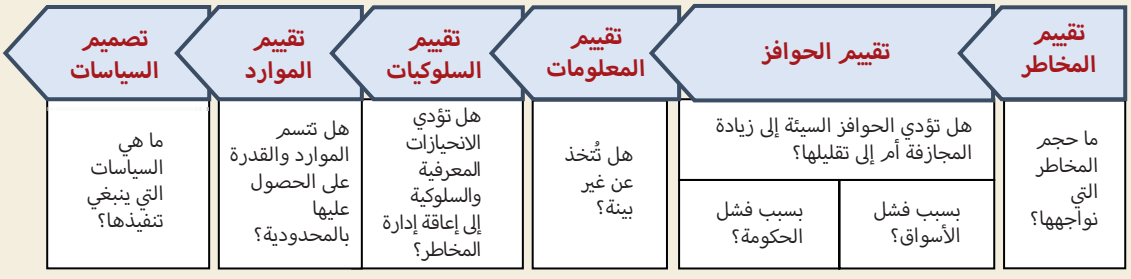
العراقيل التي تخرج عن سيطرة الأفراد تعوق إدارتهم للمخاطر

الافتقار للأسواق والمنافع العامة. ففي العديد من البلدان النامية قد تكون الأسواق بالمجالات ذات الأهمية البالغة لإدارة المخاطر بشكل فعال - كأسواق الائتمان، والتأمين، والوظائف - ضعيفة أو ربما لا وجود لها أصلاً. وكذلك فإن المنافع والخدمات العامة ضرورية لإدارة المخاطر - كالاستقرار الاقتصادي والسياسي، وسيادة القانون والنظام، ووجود البنية التحتية الأساسية. وفي حقيقة الأمر، قد تكون الأسواق المتطورة جدا غائبة لأن السلع العامة الداعمة لها يشوبها الانحراف. فإذا كان النظام القضائي، على سبيل المثال، لا يفرض إنفاذ التعاقدات، فلن يكون من الحكمة شراء وثائق تأمين على الصحة أو السيارات أو المساكن، ولن يكون هناك وجود لسوق كهذه.[34] وهناك الكثير من الأسباب لغياب السلع العامة، ولكن هذه المناقشة تقتصر على النظر في أوثقها اتصالاً بإدارة المخاطر. وأولها، وهو ما سبقت مناقشته، هو نقص الموارد: فوسائل الحماية من الفيضانات التي

الإطار 4 الجمع بين أساسيات إدارة المخاطر وعراقيلها في تصميم السياسات

ينبغي لتصميم سياسات عامة فعالة أن يتجاوز مجرد تحديد المخاطر المحتملة وذلك بتحليل العراقيل التي تعوق إدارة المخاطر. ويظهر الرسم البياني أ أدناه مجموعة من الأشكال الإيضاحية للمساعدة في صنع القرار - المساعدة في تحديد الفجوات ذات الأهمية البالغة والكشف عن الإجراءات التدخلية الفعالة ذات التكلفة المنخفضة.

أ. مجموعة خانات للمعاونة في إدارة المخاطر



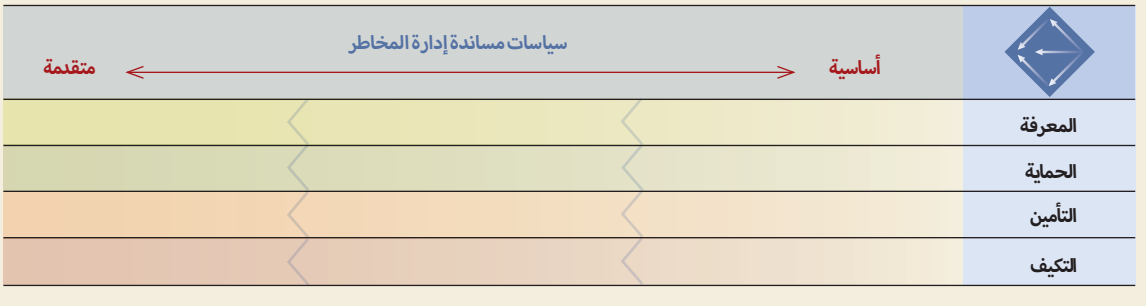
هذا النهج العملي يوفر نصيحتين هامتين لتصميم سياسات إدارة المخاطر:

كن واقعياً: فأدوات إدارة المخاطر البسيطة ينبغي أن تكون لها الأفضلية في حال ضعف القدرات. وينبغي لصناع السياسات أن يركزوا على الثمار الدانية قطوفها والحلول المضمون نجاحها. وينبغي للإجراءات الناعمة التي تغير الحوافز (مثل تحسين القواعد المنظمة لتحديد المناطق بالأقاليم الساحلية) أن يكون لها الأفضلية كنقطة انطلاق إلى الإجراءات الهندسية (مثل بناء مصدات لمنع الفيضانات). وعلاوة على ذلك، فمن الإجراءات التي تتسم بفعالية التكلفة بوجه خاص تعزيز القدرات المفيدة في إدارة المخاطر المختلفة في طبيعتها، كالقدرة على القيام بعمليات إجلاء واسعة النطاق على أتم وجه (وهو ما يمكن أن يكون مفيداً في حال هبوب إعصار أو وقوع حادث نووي، على سبيل المثال). وينبغي لبدائل السياسات الواقعية أن تكفل تفادي إدارة المخاطر للعواقب السلبية غير المقصودة للسياسات؛ وأن تتيح الحوافز الملائمة للبناء على أفضل قدرات كل إنسان؛ وحماية الأشد ضعفا وحرماناً، وهم الذين يكونون في الغالب الأعم الأقل قدرة على تنفيذ الحلول المكلفة رغم كونها الحلول المثلى.

شيد أساساً قوياً لتحسين إدارة المخاطر على مر الزمن. فغالباً ما يكون من المنطقي والطبيعي إيجاد تدابير مؤسسية عندما تكون الحاجة إليها واضحة جلية، مثلما يحدث في أعقاب وقوع كارثة، لكن ذلك يتعذر التراجع عنه بسهولة بعدما يطوي النسيان ذكريات ما حدث. وهذه اللارجعة المؤسسية يجب دمجها في التعلم التنفيذي المتواصل. ويجب على صناع السياسات أن يضعوا نصب أعينهم وضع سياسات فعالة ربما لا تكون هي المثلى في المستقبل، ولكنها تؤدي إلى تحقيق نواتج مقبولة في طائفة واسعة من السيناريوهات وتتسم بسهولة إعادة النظر فيها متى توفرت معلومات جديدة. والبدء بإرساء أساس قوي لإدارة المخاطر يتطلب رؤية الأمر من منظور طويل الأمد؛ وإيجاد الحوافز الملائمة؛ وتقليل مخاطر الآثار السلبية غير المقصودة إلى أدنى حد. ويساعد ذلك أيضا في ضمان أن تكون السياسات مرنة بالقدر الكافي كي يتيسر تعديلها متى توفرت معلومات جديدة (للاطلاع على المزيد بشأن هاتين النصيحتين، انظر النقاش الوارد تحت عنوان "خمسة مبادئ للعمل العام من أجل إدارة أفضل للمخاطر" في نهاية هذا العرض العام).

ويمكن للتفكير في كلٍ من المكونات الأساسية لإدارة المخاطر والعراقيل التي تواجهها، واضعين هذه الدروس في أذهاننا، أن يساعد تحديد أي السياسات المعينة هي الأكثر ملاءمة لكل سياق مختلف. فعلى سبيل المثال، ينبغي للبلدان ذات الموارد المحدودة أو القدرات المؤسسية الضعيفة أن تركز على السياسات ذات التوجه الجذري الأساسي، في حين تستطيع البلدان التي تمتلك بالفعل أساسات صلبة لإدارة المخاطر أن تصوب أنظارها نحو سياسات أكثر تقدماً (انظر الرسم البياني ب). وهذا الإطار هو الذي استخدمناه على امتداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 في تنظيم وترتيب أولويات سياسات إدارة المخاطر ضمن المكونات الأربعة الرئيسية لإدارة المخاطر (وهي المعرفة، والحماية، والتأمين، والتكيف) بالنسبة لمختلف النُظُم الاجتماعية والاقتصادية، بدءاً بالأسرة وحتى المجتمع الدولي (وقد تم تلخيص ذلك في الجداول الخاصة بكلٍ من هذه النُظُم).

ب. إطار لأولويات السياسات العامة



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

كلفت الكثير في هولندا، على سبيل المثال، ليست ببساطة مجدية اقتصادياً للعديد من البلدان النامية المعرضة لتهديدات مماثلة، مثل بنغلاديش وفييتنام. والسبب الثاني يتعلق بالاقتصاد السياسي لإدارة المخاطر. فالحكومات قد تتردد في الإنفاق على الاستعداد للمخاطر لأن تكاليفها عاجلة ومرئية في حين أن مزاياها، على الرغم من أهميتها، تكون عادةً أطول أمداً وأقل ظهوراً للعيان.

فشل الحكومة. فإدارة المخاطر يمكن أيضاً أن يفسدها فشل الحكومة النابع من استئثار جماعات المصالح بالمنافع، وفساد الموظفين الحكوميين، والسياسات المشوهة. فبالنسبة للاستفادة من السياسات، من الطبيعي أن تميل مؤسسات الأعمال والأفراد الذين قد يتأثرون سلبا من إجراءات معينة لإدارة المخاطر إلى معارضتها وألا يسكتوا عليها، في حين أن الناس الذين ستوفر لهم هذه الإجراءات الحماية فغالباً ما يكونون على غير وعي بها (وبالتالي لا يساندونها) أو ينقصهم النفوذ اللازم الذي تملكه جماعات الضغط النشطة. ومن الممكن لجماعات الضغط القوية المدافعة عن صناعة التبغ والأسبستوس، على سبيل المثال، أن تحول دون صدور قواعد تنظيمية مفيدة للصحة على الرغم من وجود أدلة علمية ثابتة. وفيما يتعلق بالسياسات التي تخضع للسلطة التقديرية، يمكن حتى للإجراءات حسنة النوايا أن تعوق إدارة المخاطر بتشويهها للحوافز التي تشجع الناس على إدارة مخاطرهم بأنفسهم. ومن الأمثلة على ذلك الدعم سيئ التخطيط بعد وقوع الكوارث، وهو الدعم الذي يخلق خطراً معنوياً ويثبط همة الأفراد والشركات عن إدارة المخاطر. وبالمثل، فإن شبكات الأمان المفرطة في الكرم أو دفع مبالغ لإنقاذ القطاع المالي من الممكن أن تقوض الحوافز المشجعة على الاستعداد للمخاطر.

العوامل الاجتماعية والاقتصادية الخارجية. فما يقوم به بعض الأفراد والبلدان من إجراءات لإدارة المخاطر قد يلحق خسائر بغيرهم. فالإفراط في استخدام المضادات الحيوية، على سبيل المثال، يؤدي إلى ظهور المزيد من البكتريا المقاومة للأدوية. وبالمثل، فإن الإفراط في استغلال الموارد الطبيعية المشتركة مثل المحيطات، والغابات، والغلاف الجوي للأرض - وهي الظاهرة المعروفة في الأدبيات باسم "مأساة المشاعات" - يؤدي إلى تدهور حالة البيئة، وتغير المناخ، وانخفاض النمو الاقتصادي مستقبلاً.[35] وفي مجال آخر مختلف، فإن التوسع في المعروض النقدي من أجل إنعاش الاقتصاد المحلي في البلدان الكبيرة المتقدمة يخلق تدفقات رأسمالية مثيرة للاضطراب باتجاه البلدان النامية، فضلاً عما تؤدي إليه من تآكل في ثروة أصحاب الودائع ودافعي الضرائب المحليين. وبالمثل أيضاً، فإن نصب حواجز تجارية لحماية المنتجين المحليين أثناء فترات الركود الاقتصادي يفرض تكلفة زائدة على عاتق الشركاء التجاريين وقد يؤدي إلى ردود انتقامية تجارية، ربما تحول الهبوط إلى ركود عالمي طويل الأمد.[36] ويمكن لغير ذلك من إجراءات إدارة المخاطر أن يخلق مزايا لأناس غير أولئك الذين يتحملون تكلفتها، وبالتالي يخلق حوافز "للكسب المريح". وهذا هو، على سبيل المثال، حال البلدان التي تقوم بإجراءات مكلفة لتخفيض انبعاث الغازات المسببة للاحتباس الحراري، وهو ما يمكن أن يعود بالفائدة على بقية بلدان العالم. وقد تؤدي العوامل الخارجية، سواء الإيجابية منها أم السلبية، إلى تعقيد عملية إدارة المخاطر، مما يحد من القدرة على التنبؤ بآثارها ويشوه حوافزها. ويكمن الحل في التنسيق والعمل الجماعي، وهو ما قد يصعب تحقيقه عندما تكون هناك اختلافات واسعة في الأفضليات، والقيم، ومدى التعرض للمخاطر. وربما تكون العوامل الخارجية وفشل العمل الجماعي، على سبيل المثال، هما السبب فيما نراه من تعثر في الوصول إلى اتفاقية دولية ملزمة للحد من انبعاث الغازات المسببة للاحتباس الحراري.

الضبابية العميقة والحلول الفعالة

"الضبابية العميقة" عقبة في طريق إدارة المخاطر تستحق اهتماماً خاصاً. وهذه الحالة التي تُعرف أيضاً في الدوائر الاقتصادية باسم ضبابية نايتيان،[37] تشير إلى أي موقف لا يستطيع فيه حتى الخبراء أنفسهم الاتفاق على نماذج ملائمة لفهمها، وذلك فيما يتعلق بالنواتج التي يمكن أن تسفر عنها واحتمالات حدوثها، أو ما يتعلق بمدى ما ينبغي إعطاؤها من اهتمام. وإذا ما نظرنا إلى الأمر من منظور أوسع نطاقاً، فسنجد إن الاختلاف بين الضبابية العميقة والضبابية العادية مسألة تتعلق بدرجة حدتها، وسيولتها، وتطورها. ومن شأن بناء المعرفة أن يساعد في الحد من درجة الضبابية. وتاريخ العلم حافل بالأمثلة على حالات تحولت فيها الضبابية العميقة تدريجياً إلى ضبابية عادية، تسهل إدارتها والسيطرة عليها. ولكن إلى حين حدوث ذلك، فما الذي ينبغي عمله في وجود "مجاهل مجهولة"؟

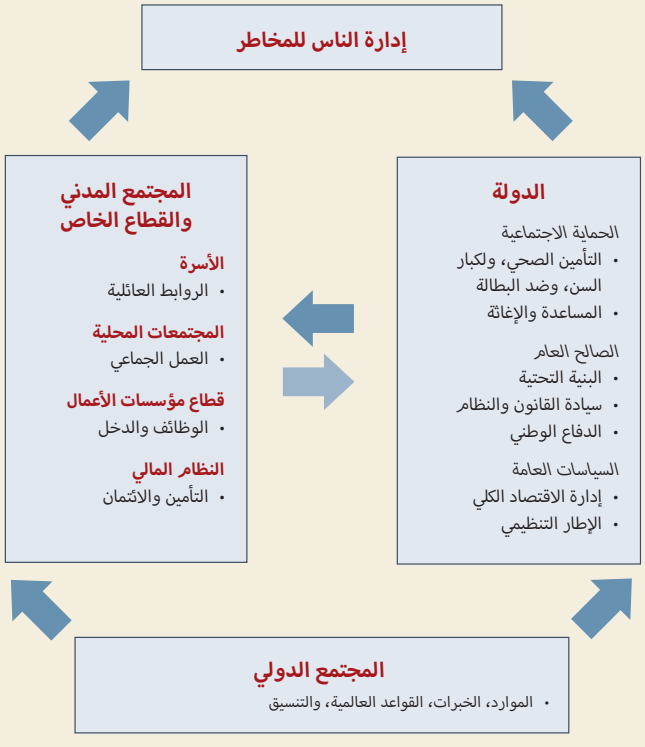
وفي ظروف الضبابية العميقة، يكون من الأفضل تطبيق سياسات تكيف نشطة واتخاذ إجراءات تؤدي إلى نواتج مقبولة في ظل طائفة واسعة من السيناريوهات ويمكن مراجعتها وإعادة النظر فيها متى توفرت معلومات جديدة أو عندما يتغير السياق.[38] أما بالنسبة للسياسات النقدية والمالية، فإن من الممارسات الواعدة اللجوء إلى اختبار قدرة البنوك وغيرها من المؤسسات المالية على تحمل الضغوط باستخدام طائفة واسعة من المواقف، بما في ذلك سيناريوهات التطلع قدماً لما هو آت من أزمات.[39] وفوق ذلك كله، لابد من تفادي الخطط المصممة للنواتج المرجحة أكثر من غيرها ولكنها تزيد من درجة الضعف أمام الأحداث الأقل احتمالاً. فشبكات السدود المشيدة فقط من أجل العواصف المطيرة وموجات المد التي لا تخرج عن حدود المعتاد، علي سبيل المثال، يمكن أن تؤدي في واقع الأمر إلى زيادة مواطن الضعف بخلقها إحساساً زائفاً بالأمان ما يزيد كثيرا من الأضرار حين يحدث الفيضان بالفعل.

المضي قدماً: نهج شامل لإدارة المخاطر

هل يمكن للأفراد وحدهم أن يتغلبوا على العراقيل التي تحول دون إدارتهم للمخاطر التي يواجهونها؟ ولو أن جهود الأفراد الذاتية، ومبادراتهم، ومسؤولياتهم، تمثل عنصراً بالغ الأهمية في إدارة المخاطر، إلا أن نجاحهم سيكون محدوداً ما لم تدعمهم بيئة خارجية مساندة. ومع أن الأفراد وحدهم قد يستطيعون التعامل مع العديد من المخاطر، فإنهم بطبيعة الحال غير مؤهلين لمواجهة الصدمات الكبيرة (كوقوع رب الأسرة فريسة للمرض مثلاً)، أو الصدمات النظامية (مثل الأخطار الطبيعية أو نشوب أزمة مالية عالمية)، أو الصدمات المتعددة التي تطرأ سواء بالتزامن فيما بينها أو على التوالي (مثل حدوث موجة جفاف تتلوها صدمة تتعلق بأسعار الغذاء وانعدام الأمن الغذائي).

وبمقدور الناس أن يواجهوا مخاطر تفوق إمكانياتهم بالاشتراك مع غيرهم في إدارة تلك المخاطر. فباستطاعتهم أن ينظموا مواجهة جماعية لما يتهددهم من مخاطر من خلال تنظيم تجمعات اجتماعية واقتصادية متداخلة (أي تشكيل أنظمة) وفي حقيقة الأمر، فإن احتياجهم إلى إدارة المخاطر واغتنام الفرص بطريقة جماعية غالبا ما يكون من الأسباب الرئيسية لتشكيل هذه الجماعات أو الأنظمة في المقام الأول.[40] وهذه الأنظمة تتسع من حيث الحجم ودرجة التعقد - من الأسرة وحتى المجتمع الدولي. وهي تتمتع بإمكانية مساندة إدارة الناس للمخاطر بطرق مختلفة، وإن كانت متكاملة فيما بينها (انظر الرسم البياني 3). وهذا الاختلاف في نطاقها ربما يسمح لهم بمعالجة صدمات ومخاطر تتناسب مع هذا النطاق (انظر الإطار 5).

الرسم البياني 3 الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية بمقدورها أن تسهم في إدارة المخاطر بطرق تكميلية



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

- الأسرة هي اللبنة الأولى للمساندة، وتجميع الموارد، وحماية أفرادها - لاسيما الضعفاء منهم - والسماح لهم بالاستثمار في مستقبلهم.
- المجتمعات المحلية هي التي تقيم شبكات غير رسمية للتأمين والحماية، ومساعدة الناس في التعامل مع المخاطر المنفردة وتجميع الموارد من أجل مواجهة المخاطر المشتركة.
- مؤسسات الأعمال تستطيع المساعدة في امتصاص الصدمات واغتنام جانب الفرص في المخاطر، مساهمة بذلك في تعزيز استقرار الأيدي العاملة، وتنامي الدخل، وتعظيم الابتكار والإنتاجية.
- النظام المالي يستطيع تيسير الأدوات المفيدة لإدارة المخاطر مثل المدخرات، والتأمين، والائتمان، مع إدارة مخاطرها الخاصة بشكل يتسم بالمسؤولية.
- الدولة لديها الحجم والأدوات اللازمة لإدارة المخاطر النظامية على المستويين الوطني والإقليمي، وإيجاد بيئة مواتية للأنظمة الأخرى كي تعمل، وتقديم الدعم المباشر للمستضعفين من الناس. ويمكن النهوض بهذه الأدوار من خلال تقديم الحماية الاجتماعية (التأمين الاجتماعي والمساعدات)، وخدمات السلع العامة (الدفاع الوطني، والبنية التحتية، وسيادة القانون والنظام)، ووضع السياسات العامة (القواعد التنظيمية السليمة، والإدارة الاقتصادية).
- المجتمع الدولي يستطيع تقديم الخبرات، وتيسير تنسيق السياسات الدولية، وتجميع الموارد عندما تتجاوز المخاطر طاقة القدرات الوطنية أو تتجاوز الحدود الوطنية أو فوارق الأجيال.

هذه الأنظمة يوجد فيما بينها تفاعل متبادل، إذ غالباً ما تكون مكملة بعضها لبعض وأحياناً يكون بعضها بديلا عن الآخر في أداء وظائف إدارة المخاطر. فعلى سبيل المثال، يمكن للعديد من آليات الحماية والتأمين التي تقدمها المجتمعات المحلية، ومؤسسات الأعمال، والنظام المالي، والدولة، أن تكمل وتحسن الحماية والتأمين الذاتيين للأسرة. ومؤسسات الأعمال تعتمد على استقرار الاقتصاد الكلي، والخدمات العامة، والمنتجات المالية كي تحافظ على ديناميكيتها وتستمر في توفير الدخل والوظائف للناس. ولا يمكن للنظام المالي أن

الإطار 5 أي الأنظمة هو الأصلح لمواجهة هذه المخاطر أو تلك؟

يواجه الأفراد طائفة متنوعة من المخاطر، وهناك العديد من الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية التي يمكنها مساعدتهم في إدارة المخاطر التي تتجاوز حدود قدراتهم الذاتية وحده. ولكن، أي الأنظمة هو الأنسب لمواجهة هذا أو ذلك من المخاطر؟ هناك مبدآن هامان يحكمان طريقة ترتيب أولويات تلك الأنظمة من حيث مدى قدرتها على إدارة المخاطر:

1. مبدأ التفريع، وهو الذي يقول بأن المخاطر ينبغي أن تُعالَج على أدنى مستوى يمكنه معالجتها، وذلك للاستفادة من القرب والإلمام الأوسع بالعوامل الأشد تأثراً مباشراً بالخطر المعني، علاوة على القدرة على رصد هذين العنصرين والمخاطر التي تواجههما.
2. مبدأ المزايا النسبية، وهو الذي يذهب إلى أن المخاطر ينبغي أن تُعالَج من خلال الأنظمة القادرة على التعامل معها بشكل فعال.

فالأفراد والأسر عادةً ما يصبحون في وضع أفضل يؤهلهم للتعامل مع المخاطر المنفردة (كالإصابات البسيطة أو نقص الدخل) ما دامت الخسائر المحتملة لا تزال قليلة نسبياً. وعادةً ما تكون لديهم ميزة خاصة فيما يتعلق بمعالجة هذا النوع من المخاطر، ألا وهو قربهم من المستوى الذي يحدث عنده التأثير الرئيسي، وبفضل قدرتهم على رصد الأوضاع والجهود المبذولة في نطاق الأسرة.

ولكن مع ازدياد حجم الخسائر المحتملة، سرعان ما تُستنفد الأدوات التي تكون رهن تصرف الأفراد. وهنا يمكن للمؤسسات والأنظمة المالية أن تقدم أدوات وآليات فعالة (وهو ما سيخضع لنقاش تفصيلي في الأقسام التالية) كي يستطيع الأفراد إدارة الخسائر المحتملة الناجمة عن الصدمات المنفردة الأكبر حجماً (مثل فقدان رب الأسرة لوظيفته أو احتراق المسكن). ويجب على الدولة أحياناً أن تقدم البدائل لهذه الوظائف عندما تكون الأسواق غائبة أو لا يستطيع البعض الوصول إليها.

وبالنظر إلى أن المخاطر داخل النظام تؤثر في مجموعات أكبر من الناس، فمن الصعب للغاية أن يتصدى لها الأفراد وحدهم. وتتمتع المجتمعات المحلية بميزة خاصة فيما يتعلق بإدارة المخاطر الصغيرة داخل النظام (كالعنف المحلي أو الفيضانات)، وذلك بفضل قربها من مجموعة الأفراد المتضررين، وميزة قدرتها على رصد التوترات المحلية وتسويتها. وللدولة أيضا ميزة فيما يتعلق بإدارة المخاطر الصغيرة داخل النظام (كالتقلبات المعتدلة في مجمل الأسعار أو نقص الغذاء بمنطقة معينة)، وذلك بفضل قدرتها على السيطرة على الاقتصاد الكلي وتحويل الموارد فيما بين مختلف أنحاء البلد.

ولأن العديد من العوامل والوسائط في بلد ما تتأثر بشدة عند وقوع صدمات كبيرة داخل النظام، كالأزمات المصرفية مثلاً على مستوى الاقتصاد ككل، فإن العون المتبادل الذي يمكنها تقديمه بعضها لبعض يكون محدوداً. وبتعبير آخر، فإن من الصعب على القطاع الخاص وحده أن يقوم بتجميع الموارد اللازمة لمواجهة الخطر داخل النظام والتأمين ضده. ومن هنا فإن للدولة دوراً فريداً في إدارة المخاطر داخل النظام لأن لديها القدرة والأدوات اللازمة للاستعداد على المستويين الوطني والإقليمي. وتبرز الحاجة إلى المساندة والتنسيق من جانب المجتمع الدولي عندما تطرأ مخاطر كبيرة داخل النظام عابرة للحدود الوطنية أو تفوق القدرات الوطنية. ويبرز تقرير عن التنمية في العالم 2014 دراسات حالة لإدارة المخاطر من أنظمة مساندة مختلفة.

أنواع المخاطر التي يمكن إدارتها بأنظمة مختلفة والأمثلة البارزة في تقرير عن التنمية في العام 2014

	المخاطر الذاتية الصغيرة	المخاطر الذاتية الكبيرة	المخاطر الصغيرة داخل النظام	المخاطر الكبيرة داخل النظام
الأنظمة الأصلح لإدارة المخاطر	الأفراد والأسر	قطاع مؤسسات الأعمال والنظام المالي	المجتمع المحلي والدولة	الدولة والمجتمع الدولي
أمثلة إيضاحية	المخاطر الصحية (تركيا وجمهورية قيرغيز) فقدان الوظيفة والدخل (الهند)		العنف الحضري (البرازيل وجنوب أفريقيا) نقص الغذاء (إثيوبيا والسلفادور)	المخاطر الطبيعية (الفلبين وكولومبيا) الأزمات المالية (جمهورية التشيك وبيرو وكينيا) الأوبئة (بأنحاء العالم)

المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

يتيح الأدوات للتأمين، والادخار، والائتمان إلا إذا كان هناك ما يكفي من الأسر ومؤسسات الأعمال القادرة على الاشتراك في النظام، وإذا أظهر الاقتصاد درجة معينة من الاستقرار وإمكانية التنبؤ به والتعويل عليه. والأسواق بشكل عام يمكنها أن تتيح الأدوات والموارد اللازمة لإدارة المخاطر بدرجة متنامية إذا ما كانت الخدمات العامة الضرورية، كسيادة القانون والأُطر التنظيمية السليمة قائمة وفعالة. والمجتمع الدولي يعتمد جزئياً على الحكومات التي تتحلى بالمسؤولية والمستعدة للتعاون على معالجة المخاطر العالمية؛ وبدوره يستطيع المجتمع الدولي أن يساعد الحكومات والبلدان التي تنقصها الموارد والقدرات اللازمة لإدارة المخاطر.

الأهمية النسبية لهذه الأنظمة تتغير تبعاً لمستوى التنمية. ففي البلدان الأقل تقدماً، وخاصة الهشة منها والمتأثرة بالصراعات، تميل الآليات غير الرسمية لأن تكون أكثر شيوعاً وتميل الأدوار النسبية للأسرة والمجتمع المحلي لأن تكون أكبر. وبالنسبة لمثل هذه البلدان، قد يلعب المجتمع الدولي أيضاً دوراً أكبر من خلال تقديم المساعدات الفنية وبناء القدرات. ومع تقدم البلدان - وتراجع الآليات غير الرسمية لتحل محلها الآليات الرسمية

- تتزايد الأهمية النسبية لإسهامات قطاع الأعمال والنظام المالي. وعادة ما يكون الدور الذي تستطيع الدولة النهوض به أكبر في البلدان الأقل تقدماً، ولكن في مثال هذا الحالات تميل الدولة لأن تعاني من قيود نقص القدرات والموارد الأشد حدة. وهذه المحدودية في القدرات والموارد تستدعي قيام علاقة تكافلية متبادلة بين الدولة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمجتمع الدولي، تبعاً لتطور البلدان (انظر القسم أدناه).

الدولة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص: مساعدة بعضها البعض في إدارة المخاطر

ليس من بين الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية المذكورة أعلاه ما يمكن أن يوصف بالكمال. بل إنها في الواقع تعوق في أحوال معينة بعضها بعضا بدلاً من أن تساعد الناس على إدارة المخاطر. غير أنه لديها الإمكانية لأن تصبح أنظمة مساندة فعالة عندما تُعالَج نقاط ضعفها. ومن هنا فإن بمقدور الدولة أن تلعب دوراً هاماً مكملاً ومسانداً للوظائف التي تؤديها الأسر، والمجتمعات المحلية، ومؤسسات الأعمال، والنظام المالي. ومن هذا المنظور، فإن دور الدولة يتجاوز الغرض الضيق المتمثل في تصويب إخفاقات السوق ويمتد ليشمل معالجة المخاطر النظامية، وبناء المؤسسات التي تستطيع تعزيز كل مكون من مكونات عملية إدارة المخاطر، وتقديم المساندة المباشرة للمستضعفين من السكان.

غير أنه سيكون من قبيل السذاجة أن نتجاهل الحقيقة المتمثلة في أن الدولة غالباً ما تقصر عن الوفاء بمتطلبات دورها المرجو. فعلى مر التاريخ، وفي جميع أنحاء العالم، كانت هناك دائماً، للأسف الشديد، وفرة في الأمثلة على قصور الحكومة.[41] وكل ذلك يتجلى بوضوح في حالات الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات. فماذا ينبغي، إذاً، عمله؟ الإجابة هي أن المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمجتمع الدولي باستطاعتهم تقديم ما تمس إليه الحاجة من منافع عامة وخدمات - وإن يكن بدرجة لا تبلغ حد الكمال. وفي المجتمعات الديمقراطية بوجه خاص، وإن لم تكن وحدها، يمكنها أيضاً أن تساعد في تحسين الحكم الرشيد وتقديم الخدمات العامة من خلال إيجاد الآليات الكفيلة بأن تجعل الدولة أكثر استجابة لاحتياجات السكان وأكثر مسؤولية عن أفعالها.[42]

وفيما يلي سنناقش تقييم ما يمكن لكل نظام رئيسي أن يسهم به ونقترح سبلاً لتحسين أدائه، سواء كان ذلك بمفرده أم بالاشتراك مع غيره من الأنظمة. وسنعرض بالنقاش لما يمكن للدولة أن تسهم به فيما يتصل بكل نظام على حدة، بما يعكس دورها الواسع ويتيح الاستفاضة في شرح التوصيات الخاصة بالسياسات العامة، فضلاً عن مناقشة مبرراتها المنطقية والمفاضلات فيما بينها.

الأسرة

كيف يمكنها تعزيز المرونة والرخاء؟

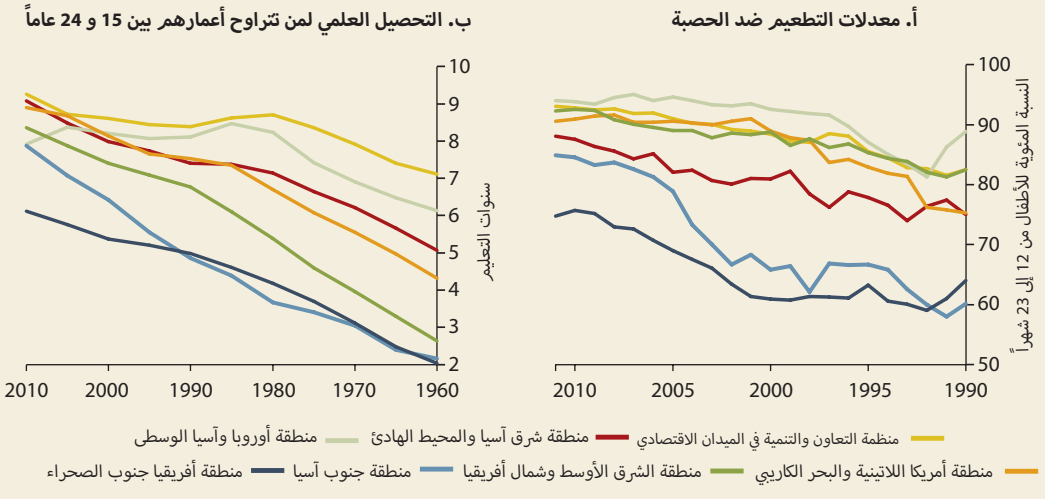
بالنسبة لأكثر الناس، تشكل الأسرة - وهي مجموعة الأفراد الذين تربط بينهم أواصر عائلية - المصدر الرئيسي للدعم المادي والمعنوي في مواجهة المخاطر ولاغتنام الفرص. وتوسعاً في التعبير المجازي الذي استخدمه غاري بيكر في "أطروحة عن الأسرة"، فإن الأسرة تُعد بمثابة "مصانع صغيرة" يتم بها إنتاج سلع وخدمات المعرفة، والحماية، والتأمين، باستخدام كل من "المدخلات الوسيطة" التي تكتسبها من بقية المجتمع والجهود والمهارات المجمعة للناس التي يقدمها أعضاء الأسرة.[43] فكيف يمكن أن تسهم الأسرة في تحقيق الهدف المرجو؟

الحماية والاحتشاد في مواجهة المخاطر التي يتعرض لها أعضاؤها. فالحماية والتأمين على مستوى الأسرة أمر هام بوجه خاص فيما يتعلق بالمخاطر الفردية، وتزداد أهميته في حال عدم وجود سوق أو تأمين اجتماعي. وتكتسب الحماية من الصدمات السلبية أهمية خاصة بالنسبة للضعفاء من أفراد الأسرة: وهم الصغار، والمسنون، والمرضى. ولهذا الغرض فإن باستطاعة الأسر أن تستفيد من الموارد المتاحة لدى المجتمع - وتزداد هذه الإمكانية في حال زيادة تلك الموارد وتحسنها. ولهذا السبب أدى ارتفاع الدخل وتحسن القدرة على الحصول على الخدمات الصحية، على سبيل المثال، إلى ارتفاع معدلات التطعيم ضد الحصبة إلى أكثر من 70 في المائة في كافة مناطق العالم، ولو أن منطقة أفريقيا جنوب الصحراء مازال أمامها متسع أكبر للتحسن (انظر الشكل 3أ).

وعلاوة على ذلك، فإن المشاركة في وقت الشدة (وفي وقت الرخاء) تتم بصورة طبيعية داخل الأسرة. والأمر المؤكد أن الاحتشاد في وجه المخاطر سواء بين الجيل الواحد من الأسرة أو عبر الأجيال كان دائما شكلاً من أشكال التأمين منذ بدء التاريخ. وتلعب العائلة الممتدة دوراً نشطاً، ولاسيما في البلدان النامية. فعلى سبيل المثال، تظهر الدلائل المستمدة من بنغلاديش، وإثيوبيا، والهند، ومالي، والمكسيك، أن أعضاء العائلة الممتدة يتدخلون للمساعدة بطريقة ملموسة عندما يقع أقاربهم فريسة للمرض.[44] وبالمثل، فإن الدلائل المستمدة من عدد من البلدان بأنحاء العالم تشير إلى أن أفراد العائلة الذين يهاجرون للخارج يساعدون عائلاتهم من خلال التحويلات النقدية عندما تحدث صدمات سلبية في وطنهم الأصلي.[45]

تمكين أعضائها، ولاسيما الصغار منهم، من الاستثمار من أجل المستقبل. فدور الأسرة يتجاوز بكثير حماية أفرادها وتأمينهم ضد الأحداث السلبية. إذ تستثمر الأسر في رأس المال البشري والمهارات الاجتماعية لأعضائها، وخاصةً الصغار منهم، بحيث تهيئ أجيال المستقبل لإدارة المخاطر واغتنام الفرص التي سيواجهونها مستقبلاً. ويُعد الالتحاق بالمدارس أحد الأمثلة الهامة التي شهدت تطوراً في العقود الأخيرة. فقد ارتفع متوسط

الشكل 3 النواتج التعليمية والصحية بالبلدان النامية في تحسن، ولكن بدرجات متفاوتة



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي (قاعدة البيانات) (الخانة أ) وبارو ولي 2010 (الخانة ب).

ملاحظة: بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المذكورة بالشكل هي البلدان ذات الدخل المرتفع المشاركة في عضوية المنظمة منذ 40 سنة على الأقل. أما بقية البلدان الأخرى فقد تم تجميعها في شكل مناطق جغرافية.

عدد السنوات التي تُمضى في التحصيل التعليمي منذ عام 1961 في كافة مناطق العالم—وبالدرجة الأولى في المناطق التي معدل التحصيل بها هو الأدنى في بادئ الأمر (انظر الشكل 3ب). غير أن نوعية التعليم، حسب ما تقاس بالامتحانات الدولية في العلوم والرياضيات ومهارات القراءة، ماتزال متخلفة عن الركب في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض، دون أن يبدو في الأفق حتى الآن أي علامات على حدوث تحول.[46]

ما هي خصائص تحسين مساهمة الأسرة في إدارة المخاطر؟

الأسرة وحدة صغيرة ولكنها معقدة التركيب. فالدوافع التي تحرك أعضاءها يمكن أن تتفاوت من إيثار الآخرين إلى المصلحة الذاتية، والعلاقات فيما بين أفرادها يمكن أن تقوم على أساس الأهداف المشتركة أو القدرة النسبية على المساومة، كما أن صلات الأسرة بالمجتمع قد تكون مائعة أو نائية. ويمكن لهذه الخصائص أن يكون لها تأثير كبير على مدى حسن قيام الأسرة بوظائفها بوصفها الخط الأول للمساندة والدعم في مواجهة المخاطر والفرص.

الصلات الخارجية والمشاركة. فالمجتمعات المحلية، وأسواق المال والعمل، والمؤسسات العامة هي التي توفر "المدخلات المباشرة" التي تستند إليها الأسرة في إدارة المخاطر. ويُعد استمرار الاتصال والمشاركة بهذه الأسواق والمؤسسات أمراً بالغ الأهمية لنجاح العائلات في إدارة المخاطر (إلى الحد الذي جعل تقرير عن التنمية في العالم 2014 يخصص الأقسام الأربعة التالية لتقييم كيفية إسهامها في ذلك). ولنقدم مثالاً واحداً فقط: فالدلائل المستمدة من 59 بلداً تشير إلى أن الاشتراك في البرامج التي تحد مما تنفقه الأسرة من جيبها الخاص على الصحة، كبرامج التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي الخاص، تقلل كثيراً من احتمالات تحمل مصروفات طبية كارثية، ولاسيما بالنسبة للأسر الفقيرة.[47] وبالنظر إلى الأهمية الأساسية للصحة في كل ما يفعله الإنسان، فبالتأكيد ثمة حاجة ماسة إلى التأمين الصحي وهناك متسع كبير لتحسينه: إذ إن 17 في المائة فقط من البالغين بالبلدان النامية هم الذين أفادوا باشتراكهم في برامج تأمين صحي، وتتراجع هذه النسبة حتى تصل إلى 2 في المائة فقط في بعض البلدان ذات الدخل المنخفض.[48]

العدل داخل نطاق الأسرة. قد يميل المرء إلى الاعتقاد بأن الأسرة ما هي إلا وحدة رعاية متماسكة. غير أنه كثيراً جداً ما تحدث إساءات وتمييز داخل نطاق الأسرة، الأمر الذي يجعلها مصدراً للمخاطر ، لا حلاً لها. وتظهر أدلة دامغة على أن التمكين الاقتصادي والاجتماعي للمرأة يمكن أن يؤثر بشدة في مدى إفادة توزيع الموارد داخل الأسرة للأطفال والتشجيع على المساواة بين الجنسين.[49] وقد أظهر تقييم لأحد برامج التحويلات النقدية في جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، أن ما تحصل عليه النساء من معاشات تقاعد يحسن الوضع الصحي والغذائي للبنات، لكن التحويلات النقدية التي يتسلمها الرجال لا أثر لها سواء على الأولاد أو البنات.[50] ومن العناصر

الهامة للتمكين الاقتصادي للمرأة أن تمتلك القدرة على دخول سوق العمل، وهو الأمر الذي يحد منه في الكثير من البيئات عدم كفاية مرافق البنية الأساسية لرعاية الأطفال والأعراف الاجتماعية المقيِدة. وأمام بعض البلدان والمناطق متسع كبير للتحسن: فمعدلات مشاركة المرأة في سوق العمل لا تتجاوز 20 إلى 30 في المائة بالشرق الأوسط، وشمال أفريقيا، وجنوب آسيا، في حين يفوق هذا المعدل بمعظم بلدان العالم نسبة 50 في المائة وأكثر.[51]

كيف يمكن للدولة أن تسهم؟

للدولة دور هام ينبغي لها النهوض به في تقديم الخدمات الاجتماعية والتصدي للأعراف الاجتماعية الضارة. ومن هنا تأتي ضرورة سياسات تمكين الأسرة كوحدة وسياسات تمكين الأفراد داخل محيط الأسرة.

تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية. فالقدرة على الحصول على السلع، ولو كانت الأساسية منها، والخدمات التعليمية والطبية يمكنها أن تهيئ الناس لمواجهة المخاطر الصحية الكبرى، واستيعاب النقلات في دورة الحياة، والاستفادة من فرص العمل. ومن هذا المنطلق، يمكن أيضاً للسعي إلى تحقيق "المساواة في الفرص" أن يوفر القدرة على المرونة للأسر والأفراد.[52] وتستحق الجهود التي تبذلها تايلند وتركيا لتوفير القدرة الشاملة للجميع على الحصول على تأمين صحي جيد اهتماما خاصا. وقد يتطلب تعميم الحصول على الرعاية الصحية قيام شراكة بين القطاعين العام والخاص لضمان كلٍ من الاستدامة المالية وكفاية الموارد البشرية.[53] أما بالنسبة للأشد ضعفاً وحرماناً، فإن شبكات الأمان الموجهة لفئات بعينها يمكن أن يكون لها تأثير مذهل على زوال الاضطرار إلى الاستجابة للتكيف والتي يستتبعها تحمل تكاليف طويلة الأمد—مثل تخفيض استهلاك الأساسيات، وإخراج الأطفال من المدارس، وبيع أصول منتجة بدافع الضائقة، أو اللجوء إلى الجريمة. ويُعد البرنامج الإثيوبي لشبكات الأمان الإنتاجية نموذجاً ناجحاً لحماية الأشد ضعفاً من انعدام الأمن الغذائي مع بناء أصول المجتمعات المحلية كي تستطيع أن تدير بشكل أفضل المخاطر المناخية وزيادة الإنتاجية.[54]

تعزيز قوة المرأة داخل الأسرة. ويمكن تحقيق ذلك في البداية من خلال التمكين الاقتصادي: وذلك بتشجيع النساء على المشاركة في قوة العمل، والتعزيز المباشر، بالنسبة للأسر الفقيرة، لقدراتهن الشرائية. ومن الأمثلة على هذه النقطة الأخيرة برامج التحويلات النقدية المشروطة التي تدفع الأموال للنساء مباشرةً؛ وقد أظهرت عمليات تقييم الأثر أن هذه البرامج تؤدي إلى تحسن النواتج الأسرية، وخاصةً بالنسبة للأطفال، بما في ذلك التنمية الصحية والمعرفية.[55] وهناك مسار آخر من خلال التمكين الاجتماعي والقانوني: وذلك بإنفاذ الإجراءات القانونية ضد الإساءة والعنف المنزلي، وإلغاء اللوائح التنظيمية التي تتسم بالتمييز ضد النساء في امتلاك الأصول أو في النشاط الاقتصادي، وشن حملات توعية للتصدي للأعراف الاجتماعية التي تتسامح إزاء التمييز ضد النساء والأطفال. وينبغي لهذه الحملات أن تتوجه نحو كلٍ من الرجال والنساء: فأكثر من 20 في المائة من النساء بكافة مناطق العالم، باستثناء أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، يؤمنون بأن للزوج الحق في إيذاء زوجته أو ضربها لأسباب مثل الخروج دون إذن منه أو الجدال معه.[56]

المجتمع المحلي

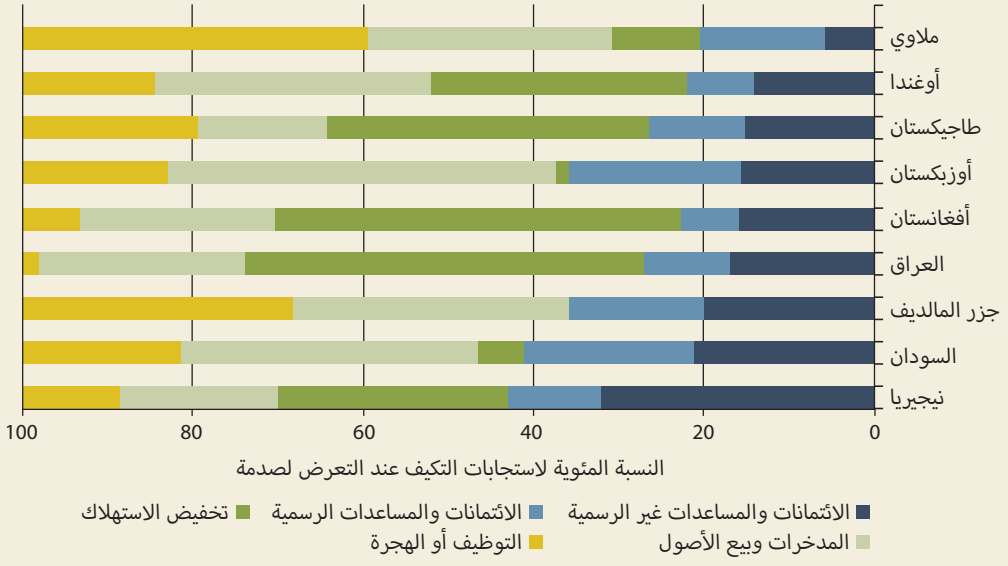
كيف يمكن للمجتمع المحلي أن يعزز الصمود والرخاء؟

المجتمعات المحلية هي جماعات من الناس يتفاعلون كثيراً فيما بينهم ويشتركون في المكان أو في الهوية. ومن الأمثلة عليها الأحياء السكنية، والجماعات الدينية، والجماعات التي ترتبط بصلات القربى. وهم يعملون من خلال شبكات غير رسمية تقوم على أساس الثقة، والمعاملة بالمثل، والأعراف الاجتماعية—وهو ما يطلق عليه جيمس كولمان وروبرت بوتنام اسم "رأس المال الاجتماعي".[57] وبهذه الطريقة، تستطيع المجتمعات المحلية أن تساعد أعضاءها بالمشاركة في تحمل المخاطر الفردية ومواجهة المخاطر المشتركة واغتنام الفرص.

المشاركة في تحمل المخاطر الفردية. حيث يحظى التأمين غير الرسمي بأهمية خاصة للأسر ذات الدخل المنخفض وأحياناً ما يمثل شبكة الأمان الحقيقي الوحيدة لهم. ففي قرية نياكاتوكي في تنزانيا، على سبيل المثال، والتي يتألف سكانها من 120 عائلة فقط، يوجد حوالي 40 برنامجاً مختلفاً للتأمين (كجمعيات دفن الموتى، وجمعيات الادخار، وترتيبات المشاركة في العمل وفي الماشية).[58] وتسود هذه الممارسات على المستوى الوطني أيضاً. والأسر الإندونيسية، مثلاً، لديها تأمين غير رسمي ضد 38 في المائة من التكاليف الاقتصادية للصدمات الصحية الخطيرة و71 في المائة لتكاليف علاج الأمراض البسيطة.[59] وفي نيجيريا، تشكل الائتمانات والمساعدات غير الرسمية 32 في المائة من إجمالي إجراءات التكيف التي تتحملها الأسر (انظر الشكل 4).

مواجهة المخاطر والفرص المشتركة. عندما تتناقل المجتمعات المحلية رأسمالها الاجتماعي من أجل العمل المشترك، تستطيع أن توفر قدراً معيناً من السلع العامة (كوسائل النقل والمواصلات الأساسية أو البنية التحتية للري) للحماية من الأحداث السلبية الشائعة (مثل الأوبئة، والأخطار الطبيعية، والجريمة والعنف) ولتسهيل الاستفادة من الفرص المشتركة (مثل الأسواق والتكنولوجيا الجديدة).[60] وهذا العمل الجماعي يمكن أن يكون ذا أهمية خاصة عندما تكون قدرات الدولة ضعيفة. فقد قامت مستوطنة أورانجي غير الرسمية في كراتشي بباكستان، على سبيل المثال، بتمويل وتنظيم الصرف الصحي الخاص بها، والتطعيم، والتمويل الأصغر، وتنظيم الأسرة، وذلك بمساعدة إحدى المنظمات المحلية غير الحكومية.

الشكل 4 الناس يتصدون للمخاطر بأنفسهم أو بمشاركة الآخرين



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى البيانات المأخوذة عن الاستقصاءات الأسرية، سنوات عدة من 2004 إلى 2011

ما هي الخصائص التي تكفل تحسين مساهمة المجتمع المحلي في إدارة المخاطر؟

التماسك. فالمجتمعات المحلية التي تتحلى بقوة الروابط بين أعضائها - أي تلك التي تحظى بقدر عال من رأس المال الاجتماعي "المترابط" - تكون أكثر قدرة على تنظيم العمل الجماعي بالإنابة عن أعضائها.[61] وفي حقيقة الأمر، فإن المشكلات المحلية التي يستعصى حلها على الأسواق والحكومات، يمكن للمجتمع المحلي المتماسك أن يكون هو الحلقة المفقودة نحو الحل. غير أن التماسك أمر ليس من السهل تحقيقه، عندما تختلف القيم والهوية الثقافية لأعضاء المجتمع المحلي، مثلما هو الحال في المجتمعات الحضرية. وعلاوة على ذلك فإن تماسك المجتمع المحلي يتعرض للخطر الشديد عندما يتعرض أناس للإقصاء أو التمييز ضدهم.

التواصل. فالمجتمعات المحلية تحتاج أيضاً إلى التواصل مع غيرها من المجتمعات ومع الأسواق؛ وما لم يتحقق هذا التواصل فإنها تظل صغيرة ومنعزلة، وتفتقر إلى النفوذ السياسي، وتعجز عن تحقيق أي إنجاز كبير. والمجتمعات التي تتمتع بصلات قوية مع غيرها - أي تلك التي تمتلك من رأس المال الاجتماعي ما يمكنها من "إقامة الجسور" مع الآخرين - تزداد احتمالات نجاحها في التعاون بعضها مع بعض في مشروعات إدارة المخاطر ذات المنفعة المتبادلة والتعايش السلمي فيما بينها. والمدن التي ينتشر فيها العنف لأسباب عرقية أو دينية، على سبيل المثال، تفتقر عادةً إلى التفاعل الروتيني المنتظم فيما بين أعضاء المجموعات المختلفة، وتتسم عادةً بالانقسام بين قادتها المحليين، ووسائل الإعلام، والعصابات الإجرامية.

كيف يمكن للدولة أن تسهم؟

يُعد الاعتماد على التفاعلات الشخصية والوسائل غير الرسمية لإنفاذ الأمور من نقاط قوة المجتمعات المحلية، لكنه أيضاً مصدر ضعفها. فهذه المجتمعات تعاني مع المخاطر النظامية وتتعثر عندما تتطلب إدارة المخاطر استعدادات معقدة وطويلة الأمد. ويمكن للحكومات أن تمد يد العون بتقديمها لما هو ضروري من خدمات السلع العامة والتشجيع على الاحتواء الذي لا يستثني أحداً واحترام التنوع.

تقديم الضروريات من خدمات السلع العامة، مثل البنية التحتية وسيادة القانون. فما تملكه المجتمعات المحلية من آليات ذاتية للتكيف والتأمين لا يرقى إلى حد الكفاية لإدارة المخاطر؛ وتحتاج إلى الحكومات المحلية والوطنية لكي تكمل جهودها. فالأحياء السكنية، على سبيل المثال، ربما تكون لديها القدرة على صيانة شبكة الصرف الخاصة بها، لكن منع الفيضانات في المناطق الحضرية يتطلب مصارف على مستوى المدينة ككل وإلى تخطيط لاستخدامات الأراضي، وهو ما لا تستطيع سوى حكومات المدن وحدها تقديمه. وبالمثل، فإن الأحياء السكنية تستطيع تسيير دوريات حماية ضد المجرمين العاديين، لكنها تقف عاجزة أمام الجريمة المنظمة.

التشجيع على الاحتواء واحترام التنوع. فالمجتمعات المحلية ليست بالضرورة عادلة أو يمكن التعويل عليها، وقد تتسم بتباينات شديدة في النفوذ والثروة.[62] وربما تقصي أيضاً الفئات المستضعفة من الناس (مثل ذوي الأمراض المزمنة والأرامل)، والوافدين الجدد (النازحين والمهاجرين)، أو أولئك الذين يختلفون عنها (كالأقليات العرقية). ويمكن للدولة أن

تساعد في هذا الصدد بسن قوانين ضد التمييز، وشن حملات توعية، والتشجيع على التفاعل الذي يشجع على التماسك في وجه التنوع.

ولا يقتصر الأمر على قدرة الحكومات على مساندة المجتمعات المحلية، بل يمكن لمشاركة هذه المجتمعات أن تعزز جودة الإدارة العامة وتحسين أداء البرامج الحكومية. وربما لا ينصاع الناس لنداء الإجلاء عندما تطلق الحكومة صفارة الإنذار من الكوارث، لكنهم سيفرون عند تحذيرهم من جانب أحد الرفاق الموثوق بهم من أعضاء المجتمع المحلي. ويمكن لتعبئة أصوات المجتمعات المحلية، وطاقاتها، وعملها الجماعي، أن يساعد في التغلب على بعض العراقيل التي تعوق تحسين إدارة المخاطر في البلدان والمناطق ذات القدرات الحكومية الضعيفة. فبرنامج التضامن الوطني الأفغاني، على سبيل المثال، يقوم بتشييد البنية التحتية الريفية بمشاركة من المجتمعات المحلية، ويرسي في الوقت نفسه الأساس لتحسين الإدارة العامة المحلية. وفي الهند وأوغندا، أسهم نشر المعلومات بشأن الصحة وأحقية التعليم ونواتجه من خلال اجتماعات عامة ترعاها المجتمعات المحلية في تحسين كلٍ من الخدمات الحكومية ومشاركة المجتمعات المحلية، وهو ما أدى إلى زيادة التطعيمات وزيادة المكملات الغذائية للحوامل، وتقليل الإفراط في الرسوم المدرسية.[63]

قطاع الشركات

كيف يمكن لقطاع الشركات أن يعزز المرونة والرخاء؟

يتألف قطاع الشركات من العمال وأرباب العمل، والترتيبات التي تنظم العلاقات فيما بينهم، والتقنيات التي تحول عوامل الإنتاج إلى سلع وخدمات. وتتباين مؤسسة الأعمال، وهي اللبنة الأساسية لهذا القطاع، ما بين مؤسسات رسمية وغير رسمية، ومن العمل لحساب النفس إلى الشراكات إلى المؤسسات الدولية العملاقة، ومن الزراعة إلى الصناعات التحويلية والخدمات. وفي حين قد يسعى صاحب إحدى المؤسسات إلى تعظيم أرباحها، فإن قطاع مؤسسات الأعمال ككل يجمع بين مصالح العمال، وأرباب العمل، والمستهلكين. وعلى الرغم من المفاضلات الهامة الممكن إجراؤها بين هذه المصالح، فإن هذا القطاع يستطيع أن يساعد الناس في إدارة المخاطر من خلال عدة قنوات، كما سنعرض له بالشرح فيما يلي.

فبالنسبة للعمال وأرباب العمل، يتيح لهم كونهم جزءاً من مؤسسة متعددة الأشخاص - أي شركة- إمكانية اقتسام منافع وخسائر التخصص، والتعاون، والابتكار. وبالطبع، فإن هذا يُعد أحد الدوافع الأساسية وراء تكوين الشركات. ومثلما جادل فرانك نايت ورونالد كواسي في دراساتهما المبتكرة، فإن الشركات لديها ميزة مؤسسية تتمثل في إيجاد سبل فعالة التكلفة للتعامل مع انعدام اليقين والتغلب على تكاليف التعاملات.[64] وفي حين يميل أكثر الناس بطبيعتهم، متى كانوا بمفردهم، إلى اجتناب المخاطر وبالتالي التردد في القيام بمشاريع حرة جديدة، فإنهم، إذا كانوا ضمن مجموعات، يصبحون أكثر رغبة واستعداداً للمضي قدماً في إقامة مشاريع تنطوي على المزيد من المخاطر ولكنها تبشر أيضاً بعائدات أعلى. ومن هنا فإن الشركات يمكنها أن تفيد كوسيلة طبيعية لاغتنام الجانب الإيجابي من المخاطر، مع ما لذلك من تداعيات مفيدة بالنسبة لمرونة الأفراد ورخائهم.[65]

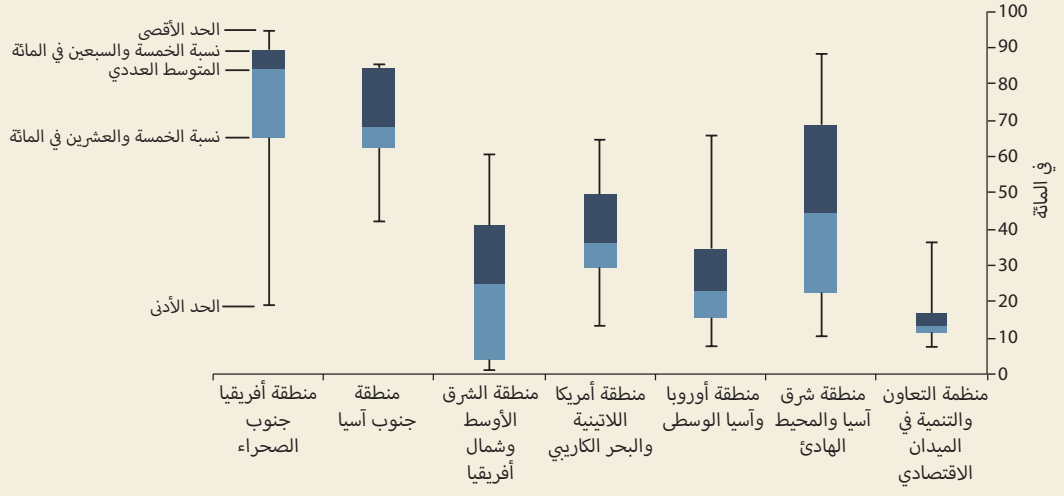
اقتسام المخاطر. إذ تتيح مؤسسات الأعمال إمكانية اقتسام المخاطر فيما بين العمال من خلال التعاون بينهم؛ وفيما بين أصحاب الشركات من خلال تنويع الاستثمارات؛ وفيما بين العمال وأرباب العمل من خلال الترتيبات التعاقدية (الرسمية منها وغير الرسمية). وبالنسبة لاقتسام المخاطر داخل مؤسسة أعمال ما، يمثل الوصول إلى حجم معين ميزة إيجابية. غير أن قطاعات مؤسسات الأعمال بالعديد من البلدان النامية يهيمن عليها عمل الأفراد لحساب أنفسهم (انظر الشكل 5). وتصل نسبة العمل لحساب النفس إلى حوالي 70 في المائة في جنوب أفريقيا، وتتجاوز 80 في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء، كما تمثل أيضا النسبة الغالبة في البلدان النامية بالمناطق الأخرى. وتدل هذه النسب المرتفعة للعمل لحساب النفس على أن دخل أعداد هائلة من العمال بالبلدان النامية يصبح عرضة بشدة لأخطار الصدمات السلبية - كمرض أحد الأطفال، أو تعطل إحدى المعدات، أو حدوث تغير في الطقس - ما قد يعني فقدان دخل اليوم أو ما هو أكثر. كما أنها تشير أيضاً إلى أن قطاع مؤسسات الأعمال لا يستفيد من التخصص وزيادة الإنتاجية التي تتيحها المؤسسات متعددة الأشخاص.

الابتكار وإعادة توزيع الموارد. فقطاع مؤسسات الأعمال، متى حركته المنافسة، يمكنه أن يشجع على الابتكار بإدخاله تقنيات جديدة وإعادة توزيع الموارد. وفي بعض الحالات، قد يتطلب ذلك دخول المؤسسات إلى الأنشطة الاقتصادية أو خروجها منها. وعملية "التدمير الخلاق" هذه، كما أسماها لأول مرة جوزيف شومبيتر،[66] يمكنها أن تتسبب في تحمل تكاليف تعديل كبيرة، لكنها قد تكون السبيل الوحيدة لقدرة اقتصاد ما على أن يظل مرناً ومنتعشاً في وجه الأوضاع دائمة التغير. ويمكن أن تكون لتحسين هذه العملية الديناميكية آثار ملموسة سواء على الحد من مخاطر طول فترات الركود أو على زيادة الإنتاجية الإجمالية. فعلي سبيل المثال، يشير أحد التقديرات إلى أن توزيع الموارد في الصين والهند بنفس الكفاءة التي هي عليها في الولايات المتحدة من شأنه أن يزيد إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج بنسبة تصل إلى 50 في المائة في الصين و 60 في المائة في الهند.[67] غير أن هذه المكاسب الضخمة قد تتطلب أيضاً تطوير المؤسسات وإيجاد بيئة لأنشطة الأعمال تستطيع مساندة درجة عالية من الديناميكية في قطاع مؤسسات الأعمال - وهي مهمة ليست بالسهلة.

حماية العامل، والمستهلك، والبيئة. فقطاع مؤسسات الأعمال، مدفوعاً باعتبارات السمعة والتنظيم الملائم من جانب الدولة، يستطيع أن يسهم في إدارة الناس للمخاطر بتوفيره الأمان

الشكل 5 العمل لحساب النفس أكثر شيوعاً في البلدان النامية، ولاسيما في أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا

العمل لحساب النفس كنسبة مئوية من إجمالي العمالة، متوسط السنوات 04-2006



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى البيانات المأخوذة عن مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي (قاعدة البيانات).

ملاحظة: بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المذكورة بالشكل هي البلدان ذات الدخل المرتفع المشاركة في عضوية المنظمة منذ 40 سنة على الأقل. وكافة البلدان الأخرى مُقسّمة لمجموعات تبعاً للمناطق الجغرافية.

في أماكن العمل، وحماية المستهلك، والإجراءات الوقائية للبيئية. غير أن هذه الأنواع من الحماية ليست مضمونة؛ بل وتقوضها مؤسسات الأعمال نفسها في بعض الحالات مما يلحق خسائر بالمجتمع. ومن الممكن تصويب هذه الممارسات الضارة بتوجيه من الدولة، والمجتمعات المحلية، ومؤسسات الأعمال على حد سواء. ففي حال منحها الحوافز الملائمة، يمكن للشركات التي تجعل هذه الحماية بأنواعها من أولوياتها أن تحقق فوائد ملموسة. وقد أظهر تحليل لاحق تم إجراؤه مؤخراً أن برامج سلامة مكان العمل، على سبيل المثال، تؤدي إلى انخفاض تكاليف العلاج الطبي والتغيب عن العمل - وهي مكاسب تعود بالفائدة على العمال والشركات معاً.[68]

ما هي الخصائص التي تكفل تحسين مساهمة قطاع مؤسسات الأعمال في إدارة المخاطر؟

هناك اثنتان من الخصائص التي تعزز قدرة قطاع مؤسسات الأعمال في الإسهام في تحقيق مرونة الناس ورخائهم: المرونة، ومع مرور الوقت الانخراط في القطاع الرسمي.

المرونة. وهي قدرة قطاع مؤسسات الأعمال بأكمله (أرباب العمل، والعمال، والتقنيات) على التكيف مع الأوضاع المتغيرة. وينبغي عدم الخلط بين ذلك وبين سهولة فصل العمال ببساطة. فقطاع مؤسسات الأعمال المرن يكون أكثر قدرة على مواجهة الصدمات بتوزيعه للموارد داخل المؤسسة الواحدة وبين المؤسسات بعضها بعضا، بما يشجع على اقتسام المخاطر، والابتكار في ظل عالم دائم التغير. وخلال الأزمة المالية العالمية الأخيرة، على سبيل المثال، تضررت الدانمرك وإسبانيا بشدة، ومع ذلك كانت نواتج جهود القوى العاملة بهما مختلفة بشكل ملحوظ. ففي الدانمرك، كان الفصل من الوظائف كبيراً، لكن فترات البطالة لم تطل كثيراً. وعلى النقيض من ذلك، لم يظهر معدل البطالة في إسبانيا، الذي بلغ 25 في المائة في بداية عام 2013، ما يدل كثيراً على تراجعه منذ بدأت الأزمة. ويكمن الفارق حسبما يقول المفسرون في الصرامة والجمود اللذين يتسم بهما قطاع الأعمال في إسبانيا، على خلاف الدانمرك التي تتمتع ببيئة مواتية لأنشطة الأعمال. وقد أثار هذا الموقف نقاشاً جاداً واقتراحات إصلاحية طُرحت مؤخراً في إسبانيا من أجل معالجة المشكلة. وبشكل أكثر عمومية، فإن الدلائل تشير إلى أن البلدان الأقل مرونة بقطاع مؤسسات الأعمال تعاني فترات ركود أعمق وأطول عند حدوث صدمات سلبية.[69]

الانخراط في القطاع الرسمي. وهو ما يتمثل تعريفه بالنسبة لمؤسسات الأعمال في الامتثال للقوانين واللوائح التنظيمية. وتتوقف فائدة هذا الانخراط من عدمه (بالنسبة للمؤسسات والاقتصاد) على نوعية الأعراف التي تمليها الدولة ونوعية الخدمات التي تقدمها. فعندما تكون هذه الأعراف والخدمات

سليمة وصائبة، يتصف قطاع مؤسسات الأعمال بقلة العمل لحساب النفس وكثرة الشركات الأكبر حجماً، والأكثر استقراراً ورسميةً. وهذه الخصائص كلها ترتبط بعضها ببعض. وربما تكون الآليات غير الرسمية فعالة للشركات الصغيرة والتعاملات البسيطة، لكنها لا تكفي للشركات الأكبر والعلاقات المعقدة المتشابكة مع العمال والأسواق. وتستطيع الشركات الرسمية، في حال وجود ما يكفي من التنظيمات والخدمات العامة الملائمة، أن تستفيد من وجود حماية قانونية أفضل (مثل إنفاذ التعاقدات) والاستخدام الأفضل للبنية التحتية العامة (كالموانئ مثلاً بالنسبة للتجارة الدولية). وهذا بدوره يمكن أن يشجع مؤسسات الأعمال على اقتسام المخاطر وعلى الابتكار. وعلاوة على ذلك فإن من شأنه أن يجعل مؤسسات الأعمال عرضة للمساءلة بسهولة عن أثرها على سلامة العمال وعن صالح المستهلكين والبيئة.[70]

وهناك أوجه تماثل وانسجام وأوجه للمفاضلة في الوقت نفسه بين المرونة وإضفاء الطابع الرسمي. ففي البلدان التي توجد بها مؤسسات فعالة للدولة، تسهم الرسمية في تعزيز المرونة. أما في البلدان التي تتسم مؤسسات الدولة فيها بالضعف وكثرة اللوائح التنظيمية المعوقة، فإن تكلفة الانخراط في القطاع الرسمي يمكن أن تكون باهظة لغالبية مؤسسات الأعمال والعمال. وفي هذه الحالة، يمثل العمل خارج القطاع الرسمي وسيلة يستطيع من خلالها الاقتصاد تحقيق درجة معينة من المرونة ويستطيع العمال الاشتراك في شبكات أمان عملية.[71] ويصور الشكل 6 تقسيما للبلدان المختلفة تبعاً لدرجة المرونة والرسمية لأسواق المنتجات وأسواق العمل بها.

كيف يمكن للدولة أن تسهم؟

تتطلب السياسات العامة لقطاع مؤسسات الأعمال إصلاحات توازن بين حاجة الاقتصاد إلى المرونة وحاجة المجتمع إلى حماية قانونية وتنظيمية.

إيجاد بيئة أفضل لأنشطة الأعمال. فالعديد من السبل التي تستطيع من خلالها الدولة أن تسهم في تعزيز الإنتاجية والابتكار من الممكن أيضاً أن تعزز المرونة النابعة من قطاع مؤسسات الأعمال. ويمكن لإيجاد مناخ استثماري أفضل أن يؤدي إلى تحسين إدارة المخاطر في هذا القطاع بتشجيعه على الالتزام بالقواعد والتنظيمات المعقولة وتعزيزه قدرة القطاع على التكيف مع الأوضاع الجديدة. وفي موقع الأساس من ذلك كله، يكمن تأمين حقوق الملكية ووضوح الرؤية بشأن القواعد التنظيمية، فضلاً عن تخفيض تكلفة تأسيس الشركات أو خروجها من السوق. وعلاوة على ذلك فعلى الرغم من استحالة نجاح إصلاحات سوق العمل في معزل عن غيرها، فإن تخفيف أعباء ضرائب العمل وتوحيد القواعد التنظيمية وترشيدها يُعد عنصراً بالغ الأهمية للإصلاح الشامل - بحيث يكون الأثر الكلي أكبر من مجموع الأجزاء كل على حدة.[72] وجنباً إلى جنب مع تلك الإصلاحات التكميلية، تظهر الدلائل المستمدة من مختلف بلدان العالم أن الانتقال ببلد ما من الخُمس الأدنى، حيث تبلغ صرامة وجمود العمالة أقصاها، إلى الخُمس الأعلى الأقل صرامة على الإطلاق، يؤدي إلى تحسين سرعة التكيف مع الصدمات بنسبة النصف ويزيد من نمو الإنتاجية بنسبة تصل إلى 1.7 نقطة مئوية.[73] وفضلاً عن ذلك، فإن التأمين الاجتماعي القوي والشامل للجميع يُعد ضرورة حتمية كي لا تأتي المرونة في قطاع مؤسسات الأعمال على حساب رفاهة العمال وأسرهم أو مجتمعاتهم المحلية (انظر الإطار 6).

ضع قواعد تنظيمية قوية ونافذة من أجل العامل، والمستهلك، وسلامة البيئة. رغم أن اللوائح التنظيمية في العديد من المجالات يمكن أن تكون مفرطة ومعطلة لقوى السوق، فلابد من وجود قواعد تنظيمية قوية وقابلة للأنفاذ من أجل ضمان سلامة مكان العمل، وحماية المستهلك، والحفاظ على البيئة. ويكثر في تلك المجالات فشل الأسواق الناجم عن العوامل الخارجية والمعلومات غير المتسقة، وهو ما يتطلب تدخلاً مباشراً من الدولة. ويُعد حادث الانهيار الهائل بمصنع الملابس في بنغلاديش عام 2013 - وهو الحادث الذي أودى بحياة أكثر من 1100 شخص - تذكرة حزينة بأهمية قيام الدولة برصد وإنفاذ القواعد التنظيمية التي لا يمكن للمواطنين وحدهم أن يشرفوا عليها. فهذه القواعد التنظيمية بالغة الأهمية، ولاسيما في الدول التي يتطلب منها ضعف قدراتها المؤسسية أن تعيد ترتيب أولويات تدخلاتها بعناية.

النظام المالي

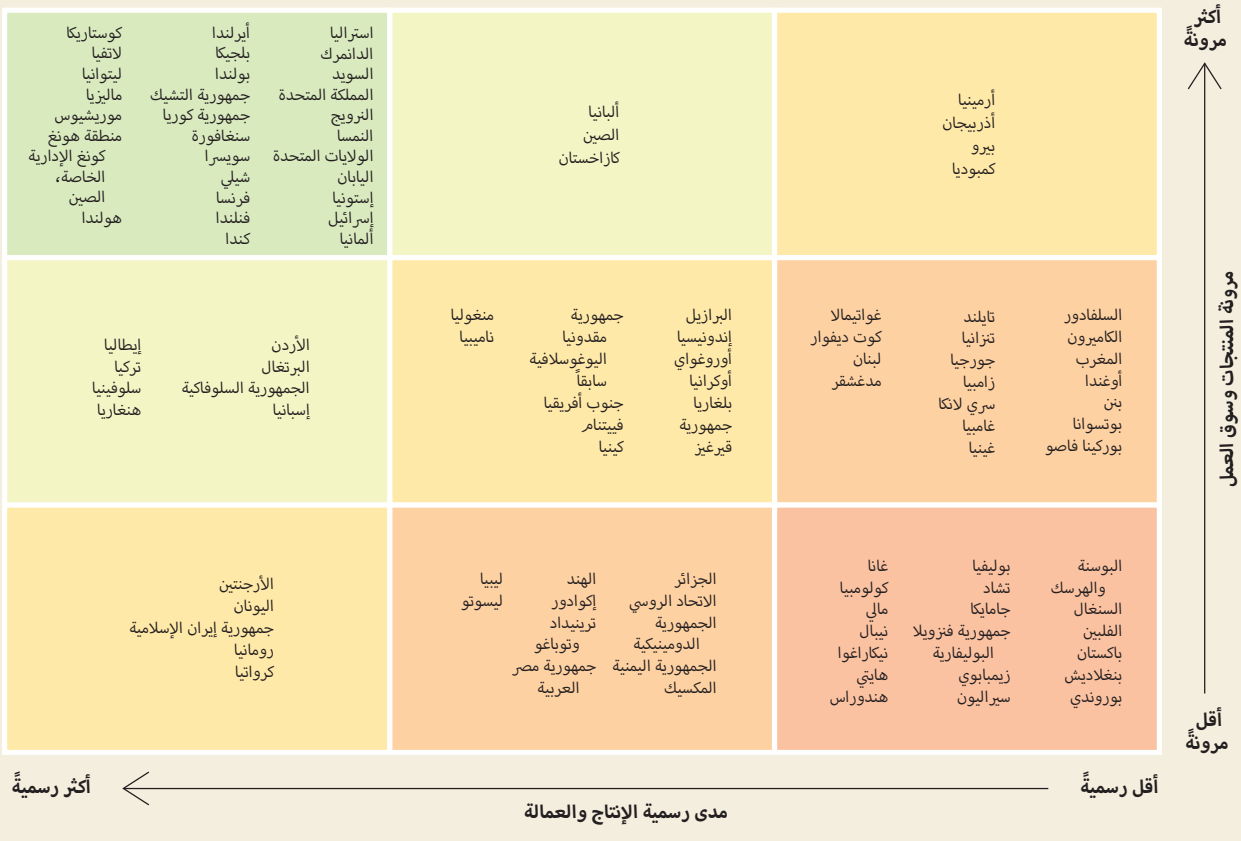
كيف يمكن للنظام المالي أن يعزز المرونة والرخاء؟

من خلال توفير الأدوات المالية المفيدة والإدارة المسؤولة لمخاطره الخاصة، يستطيع النظام المالي أن يقي الناس آثار الصدمات السلبية ويضعهم في موقع أفضل لاغتنام الفرص. فالأدوات الادخارية (كودائع البنوك والأوراق المالية السائلة) تتيح للناس أن يقيموا عازلاً يقيهم شر الأيام العصيبة. والأدوات الائتمانية (كالقروض التعليمية أو الرهونات) تخفف من القيود التمويلية، مما يساعد الناس على الاستهلاك بسلاسة في أعقاب الصدمات السلبية، ويساعدهم أيضاً في اغتنام الفرص بمزيد من المرونة. وأخيراً، فإن تأمين السوق (كالتأمين الصحي والسكني) يتيح وسائل لتغطية تكاليف الأحداث السلبية المسببة للأضرار.

ما هي الخصائص التي تكفل تحسين مساهمة النظام المالي في إدارة المخاطر؟

الاحتواء، والعمق. فكما أكد مرتون ميلر والعديد من اتباعه بالحجج المقنعة، فإن الأسواق المالية، متى كانت تنافسية وتنهض بوظائفها دونما تشوهات، تستطيع بشكل فعال أن توفر المزيد والأفضل من الأدوات والخدمات للمزيد من الناس.[74] وبالفعل فإن الأسواق المالية يمكنها أن توفر الأدوات

الشكل 6 البلدان تختلف بشدة من حيث درجة مرونة ورسمية أسواق المنتجات والعمل



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى إحصاءات معاشات التقاعد التابعة للبنك الدولي (قاعدة البيانات)؛ مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي (قاعدة البيانات)؛ المنتدى الاقتصادي العالمي 2012؛ شنايدر، بوين، ومونتينيغرو 2010.

ملاحظة: البلدان الواردة بالصف الأعلى هي بلدان عالية (فوق قيمة المتوسط العددي) سواء من حيث مرونة سوق المنتجات أو مرونة سوق العمل؛ أما الواردة بالصف الأوسط فهي عالية المرونة في هذا أو ذاك من السوقين؛ وتلك الواردة بالصف الأسفل من البلدان المتدنية (دون المتوسط) فيما يتعلق بمؤشري المرونة كليهما. وبالمثل، فإن البلدان الوارد بالعمود الأول من اليسار تتصف بتدني الإنتاج الرسمي والعمالة الرسمية معاً؛ أما الواردة بالعمود الأوسط فهي عالية المرونة في هذا أو ذاك من مؤشري الرسمية؛ وتلك الواردة بالعامود الأخير إلى اليمين فهي من البلدان المرتفع ترتيبها على المؤشرين كليهما. والبلدان المتوفرة بياناتها الخاصة بالمؤشرات الأربعة جميعها هي وحدها المأخوذة في الاعتبار، وقد تم حساب قيم المتوسط العددي في إطار هذه العينة.

والخدمات التي تساعد الناس في مواجهة المخاطر على اختلاف وتيرة تكرارها، ودرجة شدتها، وطبيعتها، سواء كانت فردية أم نظامية. غير أن نحو 70 في المائة من الناس في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط لا يستخدمون شيئاً على الإطلاق من الأدوات المالية الضرورية، في مقابل نحو 40 في المائة في البلدان ذات الدخل المرتفع. وتظهر بيانات المحافظ المالية للأفراد أن ادخار المال والتأمين لا يستخدم كلاً منهما سوى حوالي 17 في المائة فقط من المواطنين في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط (في مقابل 45 في المائة ممن يستخدمون الأدوات الادخارية المالية بالبلدان ذات الدخل المرتفع)، أما الائتمان فلا يستخدمه سوى نحو 8 في المائة (في مقابل 14 في المائة بالبلدان ذات الدخل المرتفع) - غير أن هناك الكثير من التفاوت من بلد إلى آخر. (انظر الشكل 7).

الاستقرار. فنقطة ضعف النظام المالي تكمن في ميله للتعرض للأزمات. ومثلما لوحظ في الدراسة البارزة التي أجراها دوغلاس ديماوند وفيليب دايبوغ، فإن عدم التوافق ما بين فترات استمرار الأصول المصرفية (طويلة الأجل) والخصوم (قصيرة الأجل) تجعل النظام المالي غير مستقر بطبيعته.[75] وفي حال فشل النظام المصرفي في إدارة مخاطره المستمرة فإن ذلك يمكن أن يلحق الأذى بالناس - سواء بشكل مباشر بإعاقته قدرة الناس على استرداد أموالهم، أم بشكل غير مباشر بإعاقة الائتمانات المتاحة لمؤسسات الأعمال وتشكيل ضغط على المالية العامة، وهو ما يؤدي بالتبعية إلى فقدان

الإطار 6 هل ينبغي ربط القدرة على الحصول على التأمين الاجتماعي بوضعية العمل؟

يذهب الكثيرون إلى أن توفير تأمين أساسي ضد المخاطر المرتبطة بالمرض وكبر السن - ولاسيما للفئات الأكثر ضعفاً - يمثل هدفاً أساسياً للسياسات العامة. ولكن كيف يتم تمويل التأمين الاجتماعي ومن هم المستفيدون منه؟ جرت العادة على أن يكون تمويله من خلال الضرائب الإلزامية على الأجور التي تُستقطع من الموظفين ومن أصحاب الأعمال، وهو ما يعود بالفائدة على العمال المشتركين. لكن مشكلة هذا النهج تكمن في تغطيته المحدودة: ففي أكثر البلدان النامية، لا يشكل العمال الرسميون (وهم الذين يشتركون في نُظُم التأمين الاجتماعي ويستفيدون منه) سوى أقل من نصف عدد الأيدي العاملة (وتقل هذه النسبة كثيراً في أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا). ومن ثم فإن هذا النهج التقليدي ينتهي به المطاف إلى استبعاد الكثير من العمال—وفي المقام الأول ذوو الدخل المنخفض ومن يعملون لحساب أنفسهم أو يعملون في مجال الزراعة.[أ]

ولسد هذه الفجوة في نطاق التغطية التأمينية، لجأت بلدان عديدة إلى إنشاء نُظُم بلا اشتراكات للتأمين الصحي وتأمين دفع معاشات تقاعد لكبار السن. وهنا يفرض السؤال نفسه: هل يمثل الجمع بين نظامي التأمين - ذي الاشتراكات وغير ذي الاشتراكات - فكرة صائبة؟ والإجابة على هذا السؤال هي أنه إذا كانت منافع الاشتراك في التأمين الاجتماعي غير مؤكدة وكان فرض دفع الاشتراكات الإلزامية ضعيفاً فإن الجمع بين هذين النظامين المتوازيين قد يقوض الحافز لدى أصحاب الأعمال على الاستعانة بموظفين رسميين والحافز لدى الموظفين على البحث عن فرص عمل رسمية. ومن هنا يمكن أن تنشأ حلقة مفرغة: فالتوظيف غير الرسمي يولد قصور التغطية، ورد الفعل الناجم عن قصور التغطية يولد المزيد من التوظيف غير الرسمي.[ب]

ومن السبل الممكنة التي تستحق النقاش فك الارتباط بين التأمين الاجتماعي ووضعية العمل. ومن شأن هذا الفصل أن يستلزم اتخاذ الإجراءات العامة التالية:

- السماح للناس بالاشتراك في برامج التأمين الصحي ومعاشات التقاعد بغض النظر عن وضعية العمل (سواء كانوا عاملين أم عاطلين، رسميين أم غير رسميين)، بشرط تحديد فترة استحقاق قصيرة إلى حد معقول ومزايا سهلة التحويل.
- جعل الاشتراكات الإضافية في برامج التأمين الصحي والمعاشات طوعية ومرتبطة بوضوح بمزايا يمكن التنبؤ بها تتجاوز المبالغ الممنوحة من الدولة. إشراك القطاع الخاص في إدارة وتقديم الجزء الطوعي من اشتراكات ومزايا التأمين الاجتماعي.
- تقديم الرعاية الصحية الأساسية ومعاشات كبار السن الممولة من الدولة والموجهة إلى الفئات المستضعفة على أن تكون مفتوحة أمام الجميع (على الأقل الرعاية الصحية).[ج]
- تمويل دفع هذه التأمينات الأساسية من خلال الإيرادات العامة للحكومة والرسوم التي يتم تحصيلها من المشتركين (بالنسبة للرعاية الصحية)، وذلك حتى مستوى يتسق مع الاستدامة المالية.
- التواصل الواضح مع الجمهور بشأن خصائص وحدود مبالغ التأمين الأساسية والتكاليف والمزايا الإضافية للاشتراكات الطوعية.
- التشجيع على محو الأمية المالية وتعزيز الثقة في النظام المالي بغض النظر عن وظيفته التأمينية من خلال إجراءات تتسم بالحصافة الكلية ووضوح الرؤية بشأن السياسات.

أهو طموح زائد أو بعيد المنال؟ ربما كان كذلك - لكنه يستحق النقاش.

المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

أ. رايب روبالينو ووكر 2012.

ب. الأدلة المستمدة من شيلي وكولومبيا والمكسيك تظهر أن المزج بين نظامي التأمين باشتراك وبغير اشتراك يؤدي إلى انخفاض في معدلات التوظيف الرسمي، وهناك شواهد واسعة النطاق على أن الشركات الصغيرة غير الرسمية تميل عادةً إلى أن تكون أقل إنتاجية وتدفع أجوراً أقل. انظر ليفي وشادي 2013؛ باجيه- سيرا 2010؛ منظمة العمل الدولية 2009؛ لا بورتا وشلايفر 2008.

ج. تعتمد بلدان نامية مثل موريشيوس وجنوب أفريقيا بالفعل في المقام الأول على أنظمة معاشات التقاعد بغير دفع اشتراكات، في حين بدأت عدة بلدان أخرى - من بينها الصين والهند وتايلند وتركيا وفييتنام - في تقديم تأمين صحي يشمل الجميع. انظر هولتسمان، وروبالينو، وتاكاياما 2009.

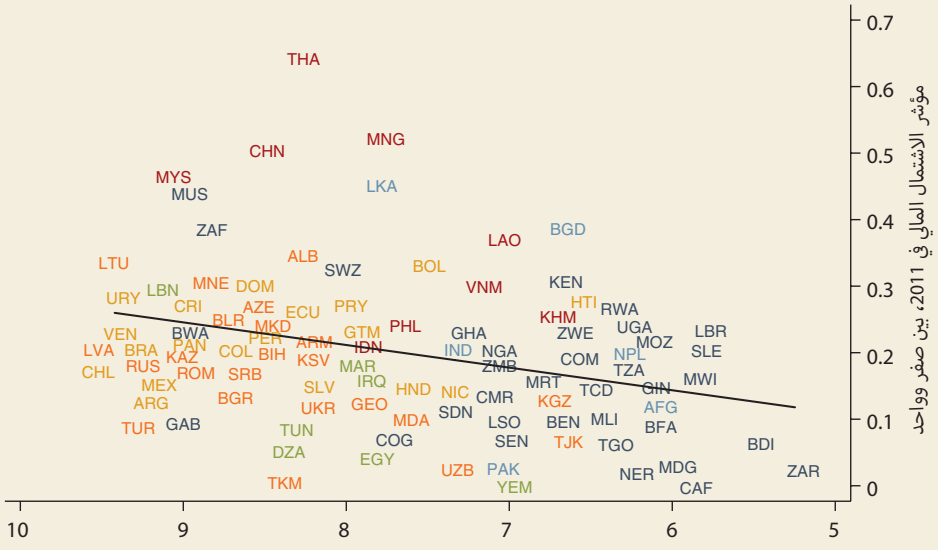
الوظائف، والدخل، والثروة. وتعلمنا التجربة المستمدة من 147 أزمة مصرفية أصابت 116 بلداً بين عامي 1970 و 2011 (انظر الخريطة 1) أن: متوسط الخسائر التراكمية للناتج خلال السنوات الثلاث الأولى من الأزمات يبلغ 33 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في البلدان المتقدمة و 26 في المائة في الأسواق الناشئة.[76]

وربما تتوفر أوجه تماثل ومفاضلات بين الاحتواء المالي، والعمق، والاستقرار. فمن خلال جعل المزيد من المدخرات المحلية المتنوعة متاحة أمام البنوك (ومن ثم تقليل الاعتماد على رأس المال الأجنبي القابل للسحب)، يمكن لتعظيم الاحتواء المالي والعمق أن يعزز استقرار النظام المالي.[77] لكن الإفراط في الاحتواء المالي والتعميق السريع يمكن أن يعرض الاستقرار للخطر. وينطبق ذلك بوجه خاص على أسواق الائتمان. فالأزمات المصرفية التي أصابت، على سبيل المثال، تايلند (1997)، وكولومبيا (1982)، وأوكرانيا (2008) سبقها جميعاً إفراط في النمو السنوي للائتمانات بنسب بلغت، على الترتيب، 25 في المائة، و 40 في المائة، و 70 في المائة. ومن هنا فإن توفير الكم المناسب من الائتمان - بلا إفراط ولا تفريط - يُعد من بواعث الاهتمام الكبرى لكافة البلدان.

كيف يمكن للدولة أن تسهم؟

توفير البنية التحتية المالية السليمة. وتتألف هذه البنية التحتية المالية من المؤسسات التي تيسر عمليات الوساطة المالية، بما فيها أنظمة المدفوعات، ومكاتب المعلومات الائتمانية، وسجلات الضمانات. وكذلك تشتمل البنية التحتية المالية أيضاً على إطار تنظيمي يعزز كلاً من حماية المستهلك والمنافسة فيما بين المؤسسات المالية. وقد وضعت المكسيك وجنوب أفريقيا، على سبيل المثال، أطراً تتسم بالكفاءة لحماية المستهلك، تشتمل على إنشاء ديوان للمظالم لتسوية المنازعات في مجال تمويل المستهلكين.[78] ويمكن للمنافسة بدورها أن تؤدي إلى تحسين الاحتواء المالي، مثلما حدث في الفلبين التي سمحت لمشغلي شبكات الهاتف المحمول بالقيام بالعديد

الشكل 7 الاشتمال المالي من حيث المدخرات والائتمان والتأمين بكافة البلدان النامية على اختلاف مستويات الدخل



متوسط نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي في 2011، حسب اللوغاريتم الطبيعي

منطقة أفريقيا جنوب الصحراء
منطقة جنوب آسيا
منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
منطقة أوروبا وآسيا الوسطى

المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى البيانات المأخوذة عن قاعدة الاشتمال المالي العالمي ومؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي (قاعدة البيانات).

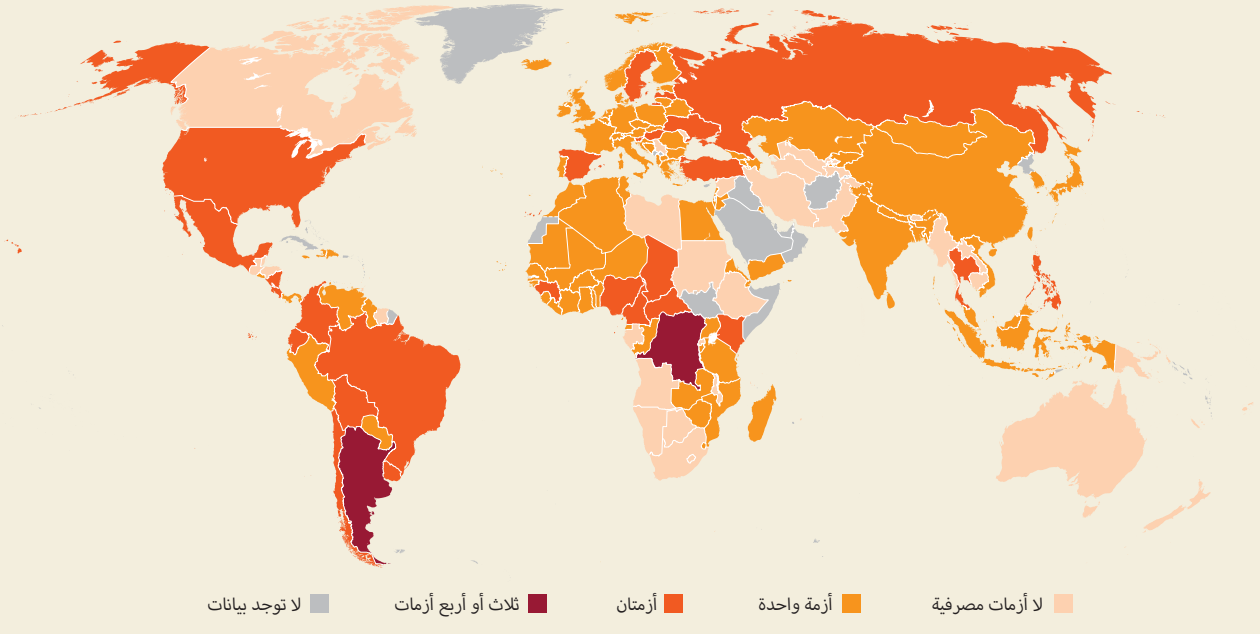
ملاحظة: مؤشر الاشتمال المالي محسوب على أساس البيانات المأخوذة عن قاعدة الاشتمال المالي العالمي بشأن استخدام المدخرات (النسبة المئوية للبالغين الذين ادخروا مالاً لدى مؤسسة مالية خلال العام المنصرم)؛ والائتمان (النسبة المئوية للبالغين الذين اقترضوا من مؤسسة مالية خلال العام المنصرم)؛ والتأمين (النسبة المئوية للبالغين الذين دفعوا شخصيا اشتراكات في برنامج تأمين صحي؛ والنسبة المئوية للبالغين العاملين بمجال الزراعة الذين اشتروا تأميناً زراعياً) GNI= gross national income.

من العمليات المصرفية.[79] وعلاوة على ذلك فإن بمقدور الحكومات أن تضرب بنفسها المثل من خلال الممارسات المبتكرة بغية تشجيع الاحتواء المالي. ومن الحالات الجديرة بالاهتمام القانون الوطني الهندي لضمان التوظيف الريفي، وهو القانون الذي أدى إلى تحسين القدرة على الوصول إلى الفقراء من سكان المناطق الريفية من خلال استحداث نظام للمدفوعات الحكومية للأشخاص باستخدام حساب مصرفي.[80]

وضع قواعد تنظيمية كلية حصيفة لمواجهة المخاطر النظامية. فلكي يتسنى للبلدان أن تواجه بشكل أفضل احتمالات المخاطر المالية النظامية، يتعين عليها أن تضع أُطراً تنظيمية قوية تتسم بالحصافة الكلية - أُطراً تضع في اعتبارها الارتباط العضوي بين المؤسسات المالية والأسواق، وتعالج النظام المالي ككل.[81] وتُعد كفالة استقلالية هذه الهيئات التنظيمية الكلية، وهو ما يمكن تحقيقه بوضعها تحت قيادة البنك المركزي، الخطوة الأولى على هذا الطريق - مثلما فعلت جمهورية التشيك التي أعطت البنك المركزي في عام 2006 المسؤولية الصريحة عن تعزيز الاستقرار المالي. وبهذا يمكن للحكومات أن تمارس بشكل فعال إشرافاً كلياً حصيفاً وتتدخل في الوقت المناسب بأدوات سياسية نشطة، مثلما فعلت جمهورية كوريا في عام 2011 على إثر نشوب الأزمة المالية العالمية بفرضها رسوماً على الخصوم المالية غير الجوهرية للبنوك كي تدير التدفقات الرأسمالية بغرض المضاربة.

وإذا ما طُبقت بالشكل الأمثل، فإن من شأن القواعد التنظيمية الكلية الحصيفة أن تحول دون نشوب الأزمات المالية. غير أن بعض الأزمات يتعذر تفاديها، ويلزم وجود نظام لحل الأزمات. ويبقى السؤال: كيف ينبغي معالجة الخسائر؟ عند التصدي لحل الأزمات، ينبغي للحكومات أن تسعى لتمرير خسائر البنوك إلى الموجودين من حملة الأسهم والمديرين، وكذلك الدائنين غير المؤمن عليهم في بعض الحالات - لتقلل بذلك من التكاليف التي يتحملها دافعو الضرائب، والتهديدات التي يتعرض لها الاستقرار المالي، وما قد ينشأ عنها من أخطار معنوية مستقبلاً. ومن أجل تسهيل التعافي من الأزمات، يمكن للحكومات والمجتمع الدولي الإسهام بالحد من عدم وضوح الرؤية التنظيمية من خلال اتخاذ القرارات في الوقت المناسب والتنسيق العالمي الفعال.

الخريطة 1 الأزمات المصرفية بأنحاء العالم، 1970-2011



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى البيانات المأخوذة عن ليفن وفالنسيا 2012. رقم الخريطة: البنك الدولي للإنشاء والتعمير 40098.

مراعاة صريحة للمفاضلات وأوجه التماثل بين الاحتواء والعمق والاستقرار. تشير الدلائل إلى أنه في 90 في المائة من الحالات لا تعالج الاستراتيجيات الوطنية للقطاع المالي مفاضلات معينة بين أهداف التنمية المالية وإدارة المخاطر النظامية، على الرغم من أن أكثر من ثلثي البلدان تلتزم في استراتيجياتها بتحقيق كلا الهدفين.[82] ويمكن لتشكيل لجنة للسياسات المالية أن يتيح للبلد المعني الوسائل اللازمة لكي تأخذ في اعتبارها بشكل أفضل المفاضلات وأوجه التماثل بالقطاع المالي وتحسن تنسيق السياسات. ومن الأمثلة الجديرة بالاهتمام ما حدث في ماليزيا، حيث يمسك البنك المركزي بزمام القيادة في إشراك كبار أصحاب المصلحة في سياسات القطاع المالي، بما في ذلك وزارة المالية وخبراء القطاع الخاص. والهدف من هذه المشاركة هو إعداد استراتيجية وطنية للقطاع المالي لماليزيا تأخذ في اعتبارها المفاضلات بين تشجيع الاحتواء المالي والتنمية وبين إدارة المخاطر النظامية بالقطاع المالي.

الاقتصاد الكلي

كيف يمكن للاقتصاد الكلي أن يعزز المرونة والرخاء؟

الاقتصاد الكلي هو المسرح الذي تدور فوقه كافة الأنشطة الاقتصادية: من الاستهلاك إلى الادخار على مستوى الأسرة، ومن الاستثمار إلى الإنتاج على مستوى مؤسسات الأعمال، ومن الاقتراض إلى الإقراض على مستوى الأسواق المالية. ويمكن للإدارة السليمة للاقتصاد الكلي أن توفر بيئة تستطيع في إطارها الأسر والمجتمعات المحلية ومؤسسات الأعمال أن تخطط للأمد الطويل وأن تنهض بنفسها بإدارة مخاطرها الخاصة. وعلاوة على ذلك، فإن سياسات الاقتصاد الكلي يمكنها معالجة المخاطر النظامية الكبرى التي تعجز غيرها من النُظُم الاجتماعية/الاقتصادية عن معالجتها بمفردها. ومثلما لاحظ روبرت بارو، وآخرون، فإن الاقتصاد العالمي ظل لعشرات السنين، ربما حتى سنة 2007، يتسم بأزمات الاقتصاد الكلي ذات التكلفة الباهظة لتحقيق الرفاهة.[83] ويقع على عاتق صناع السياسات دور أساسي لابد لهم من القيام به لمنع نشوب هذه الأزمات، أو على الأقل التخفيف من حدة آثارها.

استقرار الاقتصاد الكلي. تُعد الدورة الاقتصادية عنصراً أساسياً يدخل في صلب الاقتصاد الحديث، ويعتبر التقلب بدرجة ما في مجموع الأسعار والناتج والتوظيف أمراً عادياً. وتشير الدلائل إلى أن الآثار الضارة للتقلبات لا تنبع من التذبذبات العادية المعقولة، وإنما من ارتفاع التضخم والتحولات المفاجئة في النشاط الاقتصادي. وهذه الآثار تنتشر في أنحاء الاقتصاد كله - حيث تحد من التوظيف، وتعوق الائتمان، وتؤخر الاستثمارات - وتسفر عن خسائر تؤدي إلى انخفاض في النمو الاقتصادي على الأجل الطويل. وبالفعل، فإن التحليلات التي جرت خلال

العقود الأربعة الأخيرة وشملت مجموعات مختلفة من البلدان المتقدمة والنامية تشير إلى أن حدوث زيادة في تقلبات إجمالي الناتج المحلي من المستوى العادي إلى مستوى الأزمة يمكن أن يخفض من نمو متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي نحو نقطتين مئويتين في السنة.[84]

الاستمرار في تقديم السلع والخدمات العامة. من أسباب تأثير الأزمات على النمو طويل الأمد أنها يمكن أن تسفر عن حدوث خلل أو تدهور في تقديم السلع والخدمات العامة الأساسية. ويحدث هذا الاختلال بوجه خاص عندما تضطر الحكومات لإجراء استقطاعات ضخمة في الإنفاق أثناء فترات الركود. وهذا ما كان عليه الحال، على سبيل المثال، في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية أثناء الثمانينيات والتسعينيات من القرن المنصرم، حيث تألف أكثر من نصف التعديلات المالية من تخفيضات في الإنفاق على استثمارات البنية التحتية.[85] وبالمثل انخفض الإنفاق على التأمين الاجتماعي في قرابة نصف بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في أعقاب الأزمات بالمنطقة.[86] وأثناء الأزمة المالية العالمية الأخيرة، تقلصت ميزانيات التعليم بشدة في غالبية بلدان أوروبا الشرقية. وبلغت نسبة الانخفاض في صربيا، على سبيل المثال، 25 في المائة، و 10 في المائة في هنغاريا.[87]

ما هي السياسات التي يمكن أن تسهم بأفضل شكل في إدارة المخاطر؟

يجادل الخبراء بأن سياسات الاقتصاد الكلي يجب أن تتسم بالمصداقية، والقابلية للتنبؤ، والشفافية، والاستدامة. وهذه بالطبع نصيحة معقولة. ومن الممكن أيضاً إسداؤها بشكل أوقع فيما يتعلق بإدارة المخاطر: فصناع سياسات الاقتصاد الكلي يجب عليهم أن يتصرفوا بطريقة تتسم بالحصافة أثناء فترات الصعود كي يجتنبوا اللجوء لإجراءات التكيف الأعلى تكلفة في فترات الهبوط.

ضرورة أن تتسم السياسات النقدية بالشفافية والمصداقية. فبفضل تمتعها بالاستقلالية وسعيها لالتزام الشفافية والمصداقية، أفلحت السلطات المختصة بالسياسات النقدية في خفض معدلات التضخم بأنحاء العالم خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية: ففي حين كان المعدل السنوي للتضخم يفوق 50 في المائة في 34 بلداً بين عامي 1990 و 1994، لم يكن هناك سوى بلد واحد (زيمبابوي) هو الذي سجل هذا المعدل بحلول نهاية العقد الأول من الألفية الجديدة. وكان اتباع إطار للسياسات النقدية يخلق الحوافز الدافعة إلى استقرار الأسعار على الأمد الطويل، مع أخذ تقلبات الدورة الاقتصادية في الحسبان، أمراً بالغ الأهمية في كبح التضخم.

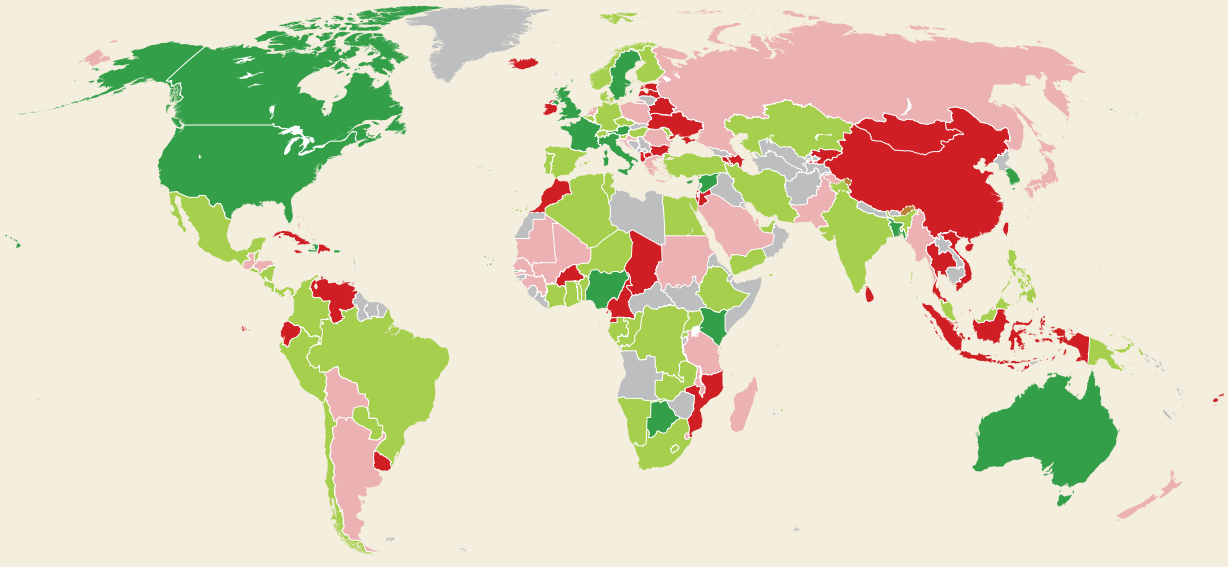
وكانت الأزمة المالية العالمية في 2009/2008 وما نجم عنها من ركود في البلدان النامية بمثابة اختبار للتحسن الذي طرأ على السياسة النقدية بالبلدان النامية. وبشكل عام، برهنت هذه السياسات على مرونتها. ومن المسائل الهامة التي ينبغي أخذها في الاعتبار في أعقاب الأزمة ما إذا كان يجب إدخال الاستقرار المالي كأحد الأهداف الرئيسية للسياسة النقدية أم لا. ولم يتم بعد التوصل إلى قرار حاسم في هذا الصدد، ولكن يمكن القول بأن أفضل السبل لتحقيق الاستقرار المالي تمر من خلال الأدوات التي تتسم بالحصافة الكلية بحيث تستهدف الحد من الاختلالات المالية وتقلبات التدفقات النقدية - لا من خلال السياسة النقدية.[88]

الأنظمة المرنة لأسعار الصرف الأجنبي. فقد برهنت مرونة أسعار الصرف الأجنبي، على الرغم من استمرار الجدل بشأنها منذ وقت طويل، على فعاليتها كأداة لامتصاص الصدمات. ويصدق هذا القول سواء كانت الصدمة نابعة أصلاً من داخل الاقتصاد المحلي أم من خارجه. فالبلدان التي تتمتع بالمرونة في تحديد أسعار الصرف الأجنبي تميل عادة إلى التكيف بشكل أفضل - إذ تتعافى بسرعة أكبر وبشكل أقوى - من آثار حدوث تدهور في حجم تجارتها،[89] أو أخطار طبيعية كالزلازل والعواصف،[90] وغير ذلك من الصدمات التي قد تؤدي إلى اختلالات داخلية أو خارجية.[91]

السياسة المالية المستدامة المعاكسة للتقلبات الدورية. ففي مختلف أنحاء العالم، لم تحرز السياسة المالية مثل ما أحرزته السياسة النقدية من تقدم فيما يتصل بفعالية الإجراءات وإيجابية النتائج. وليس هذا بالأمر المستغرب. فالسياسة المالية بطبيعتها أكثر تعقيداً - بما لها من أهداف وأدوات متعددة، وانغماسها في العملية السياسية. وفيما يتعلق بإدارة المخاطر، فقد عانت السياسة المالية في البلدان النامية من انحياز موائم لاتجاه التقلبات الدورية وهو ما يميل عادةً إلى إعلاء موجات الصعود وزيادة فترات الركود سوءاً.[92] غير أنه خلال العقدين الماضيين، وضع العديد من البلدان النامية حوافز مغرية على الشفافية المالية والانضباط المالي، وأقامت بذلك حواجز عازلة أثناء الأوقات العصيبة مع وضع فترات الركود المستقبلية نصب أعينها. وهذه التحسينات المؤسسية تفسر ما تمتع به في الآونة الأخيرة جزء كبير من البلدان النامية من قدرة على ممارسة سياسات مالية مخالفة لاتجاه التقلبات الدورية، وذلك في المقام الأول من خلال تحويل الاستثمار والإنفاق الاستهلاكي في اتجاه معاكس لاتجاه الدورة الاقتصادية في النشاط الاقتصادي العام (وتركز الخريطة 2 على الإنفاق الاستهلاكي المعاكس لاتجاه الدورة الاقتصادية). وبمقدور المجالس المالية المستقلة أن توفر وسائل هامة لإضفاء المزيد من الطابع المؤسسي على مثل هذا الانضباط (انظر الإطار 7).

ما هو مبعث الفائدة من السياسة المالية المعاكسة لاتجاه التقلبات الدورية؟ أولاً، أنها تتيح للحكومات أن تستمر في تقديم السلع والخدمات ومواصلة برامج الاستثمارات العامة بطريقة مستقرة، حتى لو انخفضت الإيرادات العامة (كما هو المعتاد في حركة الهبوط في دورة أنشطة الأعمال). وثانياً، أنها تتيح موارد لزيادة المساعدة الاجتماعية والتأمين لأعداد أكبر من المحتاجين الذين يعانون الأوضاع السلبية الناجمة عن تقلبات دورة الاقتصاد الكلي. وهاتان الآليتان تسهمان إسهاماً كبيرا، لا أثناء فترة الركود في الدورة الاقتصادية فحسب، بل وأيضاً في رفاهة الشعب والاقتصاد على الأمد الطويل.[93] وهناك سبب ثالث محتمل وهو تحفيز الاقتصاد. غير أنه لا يوجد الكثير من الشواهد الدالة على نجاح المحفزات المالية التقديرية المستندة إلى تعزيز الاستهلاك. بل على العكس، فإن تقديرات المضاعف

الخريطة 2 الاستهلاك الحكومي صار مخالفاً لاتجاه التقلبات الدورية في أكثر من ثلث البلدان النامية خلال العقد المنصرم



مخالف دائما لاتجاه التقلبات | يتحول لمخالفة اتجاه التقلبات | يتحول ليوائم اتجاه التقلبات | موائم دائما لاتجاه التقلبات | لا توجد بيانات

المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى البيانات المأخوذة عن منهجية فرانكل، وفيغ، وفوليتن 2013. رقم الخريطة: البنك الدولي للإنشاء والتعمير 40099.

ملاحظة: الخريطة تظهر تطور الموقف الدوري للسياسات المالية من 60-1999 إلى 00-2012. ويقاس الموقف الدوري بمدى انحدار المكون الدوري (هودريك-بريسكوت) للمصروفات الحكومية العامة على الاستهلاك بقيمته الخاصة المتراجعة عن المكون الدوري للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. وعلامة معامل الارتباط على المكون الدوري للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي تدل على ما إذا كانت المصروفات الحكومية العامة على الاستهلاك موائمة للدورة (علامة إيجابية) أم مخالفة لاتجاه الدورة (علامة سلبية). وقد تم تقدير معامل الارتباط الخاص بالمكون الدوري للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بشكل منفصل للفترة من 1960 إلى 1999 والفترة من 2000 إلى 2012. وبعدئذ، فقد تم تصنيف البلدان بوصفها مخالفة دائما لاتجاه تقلبات الدورة (في كلتا الفترتين)؛ أو تتحول لتصبح مخالفة للدورة (إذا خالفت الاتجاه فقط في الفترة 2000-2012)؛ أو تتحول لتصبح موائمة للدورة (إذا تواءمت مع الاتجاه فقط في الفترة 2000-2012)؛ أو موائمة دائما للدورة (في كلتا الفترتين). وجرى التعويض عن احتمالات تغير المكون الدوري للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي باستخدام القيمة الحالية والمتراجعة بالمكون الدوري للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للشركاء التجاريين الرئيسيين للبلد المعني وأسعار النفط العالمية كأدوات، فضلاً عن القيمة المتراجعة للمكون الدوري للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي الخاص بالبلد المعني نفسه.

المالي الكينزي - وهو ما يتحقق من زيادة في إجمالي الناتج المحلي في مقابل كل دولار إضافي تنفقه الحكومة - تتراوح فقط بين 0.4 و 0.6 في معظم البلدان النامية وبين 0.6 و 1.2 في معظم البلدان المتقدمة.[94] وفور إدخال معامل زيادة تكلفة جمع الإيرادات الإضافية الضرورية في المعادلة (كالضرائب، والديون، والإجراءات البيروقراطية)، يصبح صافي المضاعف، على الأرجح، قريباً من الصفر أو بالسلب.

وأخيراً فإن الاستدامة المالية، من منظور إدارة المخاطر، تتطلب الوعي التام بالالتزامات الطارئة. وبعض هذه الالتزامات مشروع، مثل إعادة الإعمار والمساعدة في أعقاب الكوارث الطبيعية والنفقات الأكبر اللازمة لتغطية التأمين الاجتماعي والعلاج الطبي للمسنين. وهناك التزامات طارئة أخرى تفرض تساؤلات؛ فالإنقاذ المالي للشركات المتعثرة، على سبيل المثال، يمكن أن يضع عبئاً ثقيلاً على عاتق الدولة. وقد شكل هذا العبء حوالي 50 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في إندونيسيا وتايلند في الفترة بعد أزمة شرق آسيا عام 1997، وأكثر من 40 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في أيسلندا وأيرلندا خلال أزمة 2008-2009.[95] ويتطلب التعامل مع الالتزامات الطارئة مزيجاً من الإجراءات: أولاً، لابد للحكومات من توفير الحوافز الملائمة للاعتماد على النفس - باستبدال أنظمة المعاشات المستندة إلى الخصم من المنبع لتحل محل أنظمة المعاشات المدفوعة بالكامل لكبار السن، وبجعل المخاطرين في الأسواق المالية يتحملون كامل الخسائر الناجمة عن فشل الشركات. وثانياً، ينبغي تشجيع حلول السوق من خلال السماح، على سبيل المثال، بإصدار سندات كوارث في الأسواق الدولية من أجل التأمين ضد المخاطر الطبيعية. وثالثاً وأخيراً، ينبغي توفير مخصصات احتياطية للموارد من أجل أي التزامات متخلفة قد تضطر الدولة لتحملها.

المجتمع الدولي

متى يمكن للمجتمع الدولي أن يعزز المرونة والرخاء؟

المخاطر التي لا تخضع للإدارة لا تحترم الحدود، وما من بلد أو وكيل يستطيع بمفرده أن يتعامل بشكل فعال مع مخاطر تتجاوز الحدود الوطنية. ففور تفشيها، يمكن للأوبئة والأزمات المالية أو الاقتصادية أن تلتف بسرعة وتنتشر بأنحاء العالم الذي يتزايد

الإطار 7 يمكن لإنشاء مجلس مالي مستقل أن يساعد في التغلب على الانحراف المالي ناحية تقلبات الدورة الاقتصادية

ما هي المشكلة؟ أن السلطات المالية بأنحاء العالم عادة ما تحيد عن الخطط المستدامة وتعاني من انحراف ناحية تقلبات الدورة الاقتصادية: وعادةً ما تتجه هذه السلطات إلى تحميل الموازنة بالعجز وتراكم الديون في أوقات الرخاء، ثم تفتقر إلى الموارد والمرونة الكافية (المساحة المتاحة في السياسات) لإعادة الاستقرار إلى الناتج في أوقات الشدة.

حل مقترح. يمكن لإنشاء مجلس مالي مستقل أن يوفر الحوافز الملائمة لكي تدخر الحكومة الموارد وتُراكمها من أجل التكيف مع فترات الهبوط الدوري والأحوال الطارئة على الأمد الطويل. وسيكون على هذا المجلس أن يدير مجموعة من القواعد المالية المرنة التي يفرضها القانون، ومنها: تحديد مخصصات مواجهة العجز على مر الزمن، وتقرير متى يكون التحرك عكس اتجاه التقلبات الدورية أمراً مبرراً، ورصد ومتابعة استدامة الديون العامة. غير أن تخويل مثل هذا المجلس المالي المستقل كامل الصلاحيات لوضع السياسات سيكون أمراً غير واقعي بسبب الطبيعة السياسية القابلة لإعادة التوزيع التي تتسم بها السياسة المالية. وينبغي للحكومة، بموجب التفويض الممنوح لها، أن تحتفظ لنفسها بالسيطرة على توزيع المصروفات وهيكل الجباية الضريبية. لكن عزل بعض جوانب تنفيذ السياسة المالية عن العملية السياسية وتخويلها لمجلس مالي مستقل يمكن أن يعزز المصداقية والمساءلة المالية.[أ]

كيف يمكن تنفيذ هذا الحل؟ ينبغي أن يكون تشكيل المجالس المالية بصورة تحول دون الاستحواذ السياسي، أو ظهور ما يحفز الحكومة على تجاهل نصائح المجلس، أو إمكانية حلها عند نشوء نزاعات داخل الحكومة. ويتطلب إنشاء مجلس مالي فعال ضرورة استقلاله عن العملية السياسية - بما فيما ذلك التنافس على التعيينات وطول مدة شغل أعضاء المجلس لمناصبهم، واستقلال ميزانيته، ووجود آليات قوية للمساءلة (مثل تقييم أعماله بواسطة مجالس مناظرة أو منظمات دولية).[ب]

هل تم تنفيذ هذا الحل في أي مكان؟ بحلول عام 2012، كانت 22 حكومة وطنية (ومازال العدد في ازدياد) قد أنشأت مجالس مالية، على اختلاف في خصائصها ودرجات اختصاصها.[ج] ويُعد المكتب المركزي الهولندي للتخطيط والمجلس السويدي للسياسة المالية أقرب ما يكون إلى مجلس مالي كامل الاختصاصات. وفي شيلي، تقوم هيئتان استشاريتان مستقلتان بتقديم مدخلات رئيسية للتنبؤ بالإيرادات "الهيكلية"، وهي المدخلات التي تحدد بدورها مصروفات الحكومة من خلال قاعدة مالية حاكمة. وتقدم المجالس المالية في المغرب وكينيا وأوغندا، التي تعمل كهيئات استشارية، تقييمات سابقة ولاحقة للسياسات المالية إلى البرلمان.

في حال تعذر إنشاء مجلس مالي، هل يوجد بديل؟ يتطلب إنشاء مجلس مالي مستقل وجود رغبة سياسية في وجود مؤسسات مستقلة وأسس قوية للإدارة العامة، ومن ثم فقد لا يكون ذلك ممكناً في جميع البلدان. ومتى كان إنشاء مجلس مستقل أمراً متعذراً، قد يكون من الأسس الجيدة لكفالة الاستدامة المالية اتباع أُطُر مالية تتسم بالشفافية والشمولية، بما في ذلك سبل وضع الميزانية النابعة من أعلى إلى أسفل. ومنذ العقد الأول من القرن الحالي، قامت أرمينيا، على سبيل المثال، بصياغة إطار دوري للميزانية يستمر ثلاث سنوات ويتضمن تحديد سقف أعلى للمصروفات مع إدراجه في صلب قانون الميزانية.[د]

المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

أ. ديبرون هاونر وكومار 2009.

ب. كالمفورس وفرين-لويس 2011.

ج. صندوق النقد الدولي 2013.

د. البنك الدولي 2013.

الارتباط فيما بين أنحائه المختلفة. ويمكن للنزاعات المسلحة أن تخرب شعوباً وتمتد إلى البلدان المجاورة. كما يمكن للكوارث الطبيعية أن تدمر بلداً أو منطقة بأسرها. ومن المرجح أن يؤدي تغير المناخ إلى تفاقم كل هذه المخاطر. والشيء الذي لا لبس فيه هو أن المخاطر التي تمتد عبر الحدود وتؤثر في العديد من البلدان أو الأجيال تدعو إلى ضرورة الانتباه الدولي.

والمجتمع الدولي ما هو إلا بوتقة ينصهر فيها العديد من العناصر المتنوعة، بما فيها الحكومات ذات السيادة، والمنظمات الدولية، والمجتمع العلمي الدولي، وأجهزة الإعلام، والمجتمع المدني. وباستطاعته أن يقدم الخبرة والمعرفة؛ وأن يوفر الحماية من خلال القواعد واللوائح التنظيمية العالمية، وبناء القدرات، والتنسيق الدولي؛ وأن يعبئ الموارد الوطنية من أجل الاستعداد بشكل أفضل للمخاطر والتخفيف من حدة الأزمات.

المخاطر التي تفوق القدرات الوطنية. قد تكون هناك حاجة إلى مشاركة المجتمع الدولي عندما تواجه البلدان قصوراً شديدا في القدرات أو تكون لديها حكومات ضعيفة أو عاجزة عن القيام بوظائفها.[96] وهذا هو على وجه الخصوص حال البلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات، حيث يواجه الناس أشد المخاطر تطرفاً وأصعب العراقيل التي تعوق إدارة المخاطر، مع محدودية القدرة على الوصول إلى الأسواق والمجتمعات المحلية والمؤسسات العامة القائمة بوظائفها. وكان سكان الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات يمثلون 15 في المائة من تعداد سكان العالم في عام 2010، لكنهم كانوا ثلث من يعيشون في فقر مدقع.[97] ويمكن للصراعات أن تعبر الحدود الوطنية، وهو ما يؤدي إلى تزايد أعداد اللاجئين، ونشر الأمراض المعدية، والجريمة، والخسائر الاقتصادية، وتزايد الضغط على السلع العامة بالبلدان المجاورة التي تستوعب هؤلاء النازحين. ويمكن للاشتراك في الحدود مع دولة هشة أن يؤدي إلى تخفيض النمو الاقتصادي لبلد ما بنسبة 0.4 في المائة سنوياً.[98] ومن خلال الإسهام في تحسين الآفاق الاقتصادية والبيئة الصحية والأمنية والتعليمية، يمكن لمشاركة المجتمع الدولي أن تحد من التوترات الاجتماعية والاقتصادية التي تلهب الصراعات وتنشرها، مع إنعاش الفرص في الوقت نفسه.

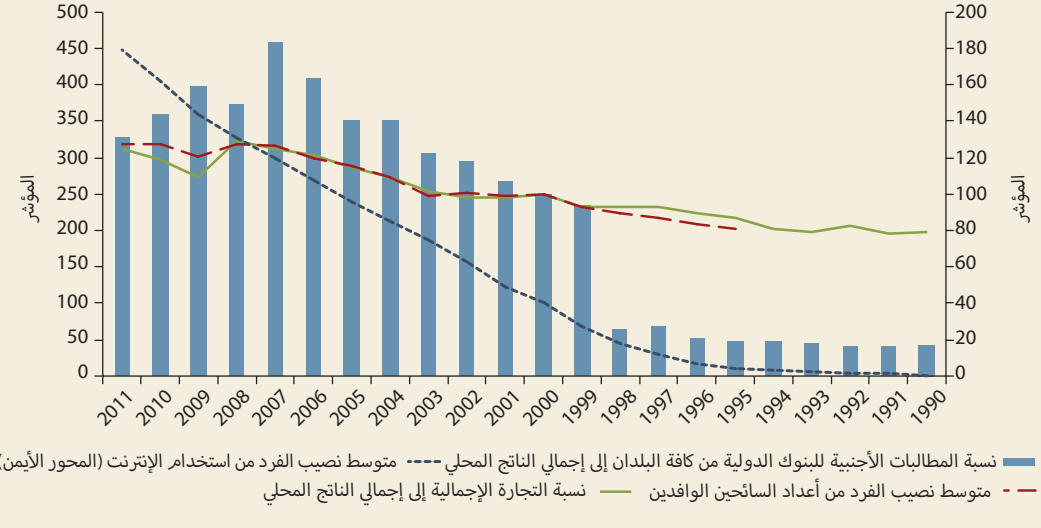
وتكون المساندة الدولية ضرورية كذلك عندما يسفر حدوث صدمات بالغة الضخامة، كالكوارث الطبيعية والأزمات المالية، عن وقوع خسائر تتضاءل أمامها موارد البلد المعني. وهذا أمر ممكن الحدوث حتى في البلدان الكبرى والأكثر تقدماً، مثلما أظهرت أزمة منطقة اليورو بجلاء - ولو أن البلدان ذات الدخل المنخفض تتأثر بدرجة أكبر كثيراً بالمخاطر الاقتصادية والكوارث. فعلى سبيل المثال، تحمل إقليم أتشيه في إندونيسيا وطأة الزلزال العنيف وموجات المد العاتية (التسونامي) التي تلته في عام 2004، مخلفة أكثر من 500 ألف مشرد وخسائر اقتصادية تقدَر بنحو 97 في المائة من إجمالي الناتج المحلي للإقليم. وأنشأ المجتمع الدولي صندوقاً خاصاً متعدد المانحين لمساندة عملية إعادة الإعمار وإنشاء أنظمة للإنذار المبكر، وهي الجهود التي برهنت على نجاحها إلى حد بعيد بعد مرور حوالي 10 سنوات على المأساة.[99] غير أن النجاح لا يكون دائماً حليفاً سريع الوصول، مثلما تظهر النتائج المخيبة للآمال لتدخل المجتمع الدولي عقب الزلزال القوي الذي ضرب هاييتي في عام 2010.[100]

المخاطر العابرة للحدود الوطنية. فقد زاد الانفتاح والتحديث من ترابط الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية باستمرار (انظر الشكل 8). ولكن جنباً إلى جنب مع فرص النمو والتخفيف من حدة الفقر، فقد نشأت عن هذا الترابط مجموعة من المخاطر العابرة للحدود الوطنية التي تتطلب إدارة مخاطر بالغة الأهمية من جانب المجتمع الدولي، بما فيها المنظمات الإقليمية.[101] فتزايد السفر وتجارة السلع والخدمات بطريق الجو، على سبيل المثال، يمكن أن يكون بمثابة تذكرة سفر مجانية لمسببات الأمراض التي تنشر الأمراض المعدية، والتي يستطيع بعضها السفر حول الكرة الأرضية في أقل من 36 ساعة.[102] وبالمثل، فإن الأزمات المالية، فور نشوبها، يمكن أن تنتشر عبر شبكة متزايدة التعقد من الروابط فيما بين النُظُم المالية بأنحاء العالم. كما أن النمو الاقتصادي السريع الذي اعتمد بشدة على الطاقة الكربونية يتصل بمخاطر تتطور ببطء مثل تغير المناخ والتدهور البيئي، مع ما قد يكون لذلك من عواقب لا يمكن إلغاؤها بالنسبة للأجيال القادمة.

ما هي الخصائص التي تكفل تحسين قدرة المجتمع الدولي على إدارة المخاطر؟

تعتمد فعالية جهود المجتمع الدولي على مدى قدرته على حسن سد الفجوات في المعرفة وفي القدرات، وإرساء قواعد ومعايير كي تسترشد بها الأمم في إدارة مخاطرها، وتيسير وتنسيق العمل الجماعي لمواجهة المخاطر التي تجتاز الحدود الوطنية. والعمل الجماعي بدوره يصبح أكثر يسراً عندما تتوحد عناصر المجتمع الدولي حول أولويات وأهداف مشتركة، أو عندما تكون لدى أطراف معينة منها القدرة على تعبئة الموارد وإنفاذ الاتفاقيات - حتى في حال غياب التماسك أو الوحدة فيما بين الأمم.

الشكل 8 الارتباط الاقتصادي والمالي والاجتماعي في ازدياد



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى البيانات المأخوذة عن مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي (قاعدة البيانات)، والإحصاءات المصرفية المجمعة الصادرة عن بنك التسويات الدولية (قاعدة البيانات)، ومنظمة السياحة العالمية، والكتاب السنوي لإحصاءات السياحة (قاعدة البيانات).

ملاحظة: كافة المؤشرات مؤلفة من 100 نقطة، مع اعتبار عام 2000 سنة أساس.

التماسك من خلال الاشتراك في الأولويات والأهداف. الإدراك المتبادل بضرورة معالجة المخاطر يتيح للمجتمع الدولي الاستعداد بشكل أفضل للمخاطر التي تفوق القدرات الوطنية - مثل ترتيبات تقديم قروض طارئة للبلدان التي تواجه عجزاً حاداً في الموارد التمويلية، وتقديم المساندة لصناديق التأمين الإقليمية المجمّعة، مثل صندوق البحر الكاريبي للتأمين ضد مخاطر الكوارث.[103] وبالمثل، فإن التعاون الدولي متعدد الأطراف في مواجهة المخاطر العابرة للحدود يحقق نجاحاً أكبر عندما تتسق مصالح الأمم المختلفة ولا تعلو عليها الأولويات المتعارضة للسياسات المحلية. وبالمساعدة على ترتيب أولويات المصالح الوطنية، نجح الاتفاق شبه العالمي على ضرورة القضاء على مرض الجدري في تسهيل استئصال شأفته. وعلى النقيض من ذلك، ففي الحالات التي تكون فيها المصالح الوطنية متعارضة، مثل مواجهة مخاطر تغير المناخ وتخفيف حدة معاناة من يعيشون في دولة هشة أو متأثرة بالصراعات، يمكن أن يكون التقدم بطيئاً وضعيفاً.

القدرة على تعبئة الموارد وإنفاذ الاتفاقيات. حيث يمكن للمجتمع الدولي أن يكون له تأثير ملموس على إدارة المخاطر عندما يكون هناك هدف واضح تُحشد له الموارد. فبفضل مساندة المجتمع الدولي ساعدت أنظمة الإنذار المبكر، على سبيل المثال، في الحد من الوفيات من جراء أنواع مختلفة من الكوارث.[104] وبالمثل، فإن المجتمع الدولي يستطيع، حتى في حال عدم وجود إجماع دولي كامل، أن يحقق تقدماً في مواجهة المخاطر العابرة للحدود إذا ما استطاع تطوير آليات لإنفاذ الاتفاقيات. وهذا يعتمد كل الاعتماد على قدرة المجتمع الدولي على إعادة تصويب وترتيب الحوافز حول الأهداف المشتركة واجتذاب الأطراف الفاعلة الرئيسية للمشاركة. وقد كان من العناصر الهامة لنجاح كلٍ من معاهدة حظر الانتشار النووي وبروتوكول مونتريال بشأن حماية طبقة الأوزون، على سبيل المثال، التهديد بفرض عقوبات أمنية وتجارية، على الترتيب، وهو ما أسهم في إعادة ترتيب المصالح الوطنية وتسهيل المشاركة والتحرك.

كيف يمكن للمجتمع الدولي تحسين مساهمته؟

تُعد الرؤى التي خلُص إليها ليونيد هورفيتش، وروجر مايرسون، وإريك ماسكن في دراستهم الرائدة بشأن تصميم آلية للعمل المؤسسي في غاية الأهمية فيما يتعلق بإيجاد عمل جماعي يتسم بنفس ما يتسم به المجتمع الدولي نفسه من سيولة، وتنوع، وتعقد. ويمثل الأخذ في الاعتبار بالقيود التي تعوق الحوافز (ولا يقتصر ذلك فحسب على قيود الميزانية والمعلومات) أمراً مهما لتصميم آليات فعالة يستطيع من خلالها المجتمع الدولي أن يسهم في إدارة المخاطر على الرغم من تعدد أطرافه الفاعلة وتنوعها، وتعقد هياكل السلطة، واختلاف الأهداف.

إذا كانت الحوافز موحدة: امض قدماً في القيام بتدخلات إيجابية نشطة وجيدة التنسيق. إذ إنه عندما تكون الحوافز موحدة ومتوافقة ونهج التحرك واضح، فإن الارتقاء بمستوى إدارة المخاطر وتوسيع نطاقها يتطلب من المجتمع الدولي القيام بإجراءات تدخلية مسبقة وحسنة التنسيق. وفي التعامل مع مخاطر مثل الأوبئة والأزمات المالية في ظل عالم مترابط كهذا، تتوقف فعالية هذه التحركات بشدة على دعم قدرات كل بلد على حدة على رصد واحتواء المخاطر في أراضيها. فمع مشاركة 36 جهة مانحة في تقديم المساندة لأكثر من 100 بلد من البلدان النامية في الاستعداد لمواجهة احتمال تفشي وباء أنفلونزا الطيور بين عامي 2005 و2010، كان للرصد المحلي أهمية قصوى في احتواء الفيروس. وينبغي تخصيص مزيد من الموارد لمساندة بناء قدرات الإنذار المبكر، والرصد، وأنظمة الاتصالات، ولتصميم حلول حشد جهود مواجهة المخاطر التي تعود بالمكافأة على الاستعدادات المبذولة.

إن لم تكن الحوافز موحدة: استخدم أساليب تكميلية للحلول العالمية. عندما لا تكون الحوافز موحدة ومتوافقة، ولا تشارك البلدان الرئيسية مشاركة كاملة، وتكون عواقب التقاعس كارثية على الأرجح - مثلما حدث مع تغير المناخ وغيره من المخاطر البيئية كفقدان التنوع البيولوجي - ينبغي للمجتمع الدولي أن يعتنق أساليب تكميلية يمكنها تعزيز الهمم بحثاً عن حلول عالمية (انظر الإطار 8). غير أنه لكي يتسنى الحفاظ على المشاركة الكاملة، بوصفها الهدف الأسمى، ينبغي إيلاء اهتمام خاص بالخطوات التي يمكنها أن تساعد في توحيد الحوافز باتجاه الوصول إلى هدف مشترك، حتى ولو بدا هذا التوحيد أمراً صعب المنال. وبالنسبة للمخاطر البيئية، فقد يتألف هذا الجهد من نشر المعرفة والدعوة وهو ما قد يساعد في التقريب بين وجهات النظر المتباعدة، والتحويلات المالية والتكنولوجية إلى البلدان النامية من أجل اتخاذ خطوات مثل منع إزالة الغابات والحث على استخدام التقنيات الأكثر نظافة، والاستثمار في البحوث والتطوير، على سبيل المثال، وذلك بغية إيجاد وسائل للتصدي لتركز غازات الاحتباس الحراري في الغلاف الجوي للأرض.[105] وبمثل هذا الروح، يدرك "الاتفاق الجديد من أجل العمل في الدول الهشة (شراكة بوسان)" أن مخاطر عدم المشاركة يمكن أن تفوق معظم مخاطر المشاركة في الدول الهشة؛ ويضع هذا الاتفاق إطاراً يستطيع من خلاله المجتمع الدولي أن يعمل على مساعدتها في تعزيز قدرات مؤسساتها الرئيسية وسياساتها والحد من مخاطر اللجوء إلى الصراع.[106]

إصلاح مؤسسي لترشيد إدارة المخاطر

يقدم تقرير عن التنمية في العالم 2014 عشرات التوصيات الخاصة بالسياسات من أجل تحسين عملية إدارة المخاطر على مختلف مستويات المجتمع، الأساسية منها والتكميلية

الإطار 8 بالنسبة لمخاطر عالمية معينة مثل تغير المناخ، ينبغي للمجتمع الدولي أن يتبع أساليب تكميلية تتيح التوصل إلى حلول عالمية

ما هي المشكلة؟ إدارة المخاطر تتطلب تحركاً إيجابياً نشطاً ومتناسقاً من جانب أمم ذات سيادة. لكن ما تحقق من تقدم محدود في بعض المجالات ألقى بالشكوك حول إمكانية الدفع باتجاه تحرك جماعي لبلدان مختلفة من حيث المصالح، وقيود القدرات، والحوافز الدافعة للانطلاق. ومازالت المفاوضات العالمية لإبرام اتفاقيات تحظى بمشاركة الجميع تتعثر - وأبرز مثال على ذلك ما يتعلق بتغير المناخ، حيث يمكن لاستمرار التقاعس عن العمل أن يؤدي إلى عواقب وخيمة لا يمكن تداركها. وتم إرجاء بعض التدابير الدولية التي كان من الممكن أن تفيد - بما في ذلك التعاون على إعداد ونشر تقنيات وأدوات مالية قائمة - على أمل أن تكون جزءاً من اتفاق عالمي "على وشك التوقيع عليه".

الحل المقترح. بالنسبة لمخاطر عالمية معينة مثل تغير المناخ، ينبغي للمجتمع الدولي أن يتبع أساليب تكميلية باستطاعتها أن تحث الخطى نحو إيجاد حلول عالمية. وعندما تكون الحوافز سيئة الترتيب، ولا تشارك البلدان الرئيسية مشاركة كاملة، وتكون عواقب التقاعس عن العمل مأساوية، يظل من الممكن تحقيق تقدم خارج إطار أي معاهدة دولية. ويمكن للاتفاقات والتدابير التكميلية من جانب جماعة صغيرة من المشاركين في بادئ الأمر أن تفيد كعناصر جوهرية وصولاً إلى إبرام اتفاقيات دولية. وبإبراز مزايا هذا التحرك، يُتوقع لمثل هذه الجماعة أن تضم عددا متزايداً من البلدان المشاركة مع مرور الوقت.

هل ثمة أمثلة ناجحة؟ هناك بالفعل بعض الأمثلة المبهرة. فبروتوكول مونتريال لحماية طبقة الأوزون، على سبيل المثال، لم يوقع عليه في بادئ الأمر سوى 24 بلداً، لكنه حظي بتصديق عالمي أثناء التسعينيات بفضل الجهود المشتركة للحكومات، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والعلماء.[أ] وبالمثل، فقد مهدت المعاهدة المحدودة لحظر التجارب النووية، التي ارتفع عدد الموقعين عليها من 3 فقط إلى 119 بين عامي 1963 و 1992، الطريق أمام إبرام معاهدة حظر الانتشار النووي الأكثر شمولا.

كيف يمكن تنفيذ ذلك؟ باستطاعة حكومات البلدان، والمنظمات الدولية، والهيئات المتخصصة، أن تشكل "ائتلافاً لمن يرغب" في التنسيق والدعوة والتحرك بشأن تغير المناخ.[ب] ويمكن لهذا الائتلاف أن يخلق الحوافز أمام الآخرين كي ينضموا إليه بمرور الوقت، وذلك من خلال التشجيع على التحول التكنولوجي والتمويل الذي يكفل تخفيض تكلفة المشاركة (كإيجاد سبل أرخص للحد من انبعاث غازات الاحتباس الحراري، أو تقديم الدعم المالي، أو نقل التكنولوجيا). كما يمكن أيضاً إشراك العلماء، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام من أجل حث المشاركين على الامتثال وحث غير المشاركين على الانضمام. وباستطاعة المؤسسات الدولية، بما في ذلك إنشاء مجلس دولي لإدارة المخاطر، أن توفر المنتديات اللازمة لمناقشة السياسات، ورصد التحركات والإبلاغ عنها وتجميعها، لضمان سير هذه الجهود التكميلية على الطريق الصحيح. ومن الناحية الاستراتيجية، يمكن لهذا الائتلاف أن يرسي أسس تحركاته على الأُطر العالمية القائمة لإظهار أنه من الممكن الربط بين الاتفاقيات التكميلية والعالمية.

المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

أ. برنامج الأمم المتحدة للبيئة 2007.

ب. فوكنر، ستيفان، وفوغلر 2010؛ غولدين 2013؛ هالي 2011.

(ويستعرض الإطار 9 موجزاً لتلك السياسات). غير أن النصيحة الرئيسية التي يقدمها هي أن هذه التوصيات لابد أن تُنفَذ بطريقة استباقية ومنهجية ومتكاملة كي تحقق أقصى درجات الفعالية. ولهذا الغرض، فإن التقرير ينادي بإنشاء مجلس وطني يمكنه الإسهام في دمج إدارة المخاطر في صلب أجندة العمل الإنمائي. ومن الممكن أن يكون هذا المجلس هيئة جديدة تماماً أو أن يتألف من أجهزة قائمة بالفعل بعد تعديلها وإصلاحها. والأهم من ذلك كله أن يتم إدخال تغيير على النهج نفسه - بحيث يتوجه نحو إجراء تقييم منهجي ومنسَق للمخاطر على مستوى شامل وإجمالي. وقد يتطلب تنفيذ هذه التوصية إدخال تغيير ملموس على أسلوب رسم الحكومات الوطنية لخططها العامة وتنفيذها، بحيث تنتقل من التخطيط في ظل وضوح الرؤية إلى مراعاة التغيرات وعدم اليقين كسمات أساسية للاقتصاد الحديث. ويمكن لإنشاء مجلس وطني للمخاطر أن يساعد الحكومات في التغلب على عراقيل الاقتصاد السياسي التي تواجهها على المستوى القطري أو حتى على المستوى الدولي.

إنشاء مجلس وطني لإدارة المخاطر بطريقة استباقية، منهجية، ومتكاملة

ما هي المشكلة؟ كثيراً ما يتبين أن استراتيجيات إدارة المخاطر وتنفيذها تفتقر إلى الفعالية (بل وتثير أحياناً مخاطر أخرى) بسبب عدم التنسيق عند وضعها بين كل من يعنيهم الأمر من صناع السياسات. أما إدارة المخاطر بطريقة استباقية ومتكاملة فله مزاياه المؤكدة: فمن الممكن لهذه الإدارة أن تساعد في تحديد الأولويات، وضمان أخذ كافة أحوال الطوارئ المحتملة في الاعتبار، واجتناب الإفراط في الإنفاق على إدارة إحدى المخاطر بمعزل عن غيرها وإهمال ما عداها. وبعض البلدان تجري تقييمات للمخاطر الوطنية التي تتطلب مشاركة فرق من أصحاب المصلحة من مختلف الوزارات، وكثيراً ما تضم إليها القطاع الخاص والمجتمع المدني. وقد أكملت هذه التجربة بالفعل كل من هولندا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، وبدأت بلدان أخرى، كالمغرب مثلاً، في الاستعداد لتطبيقها. إلا أن هذه التجربة عادةً ما تقوم بها مجموعة خاصة مؤقتة تتشكل فقط

الإطار 9 توصيات مختارة للسياسات مستقاة من تقرير عن التنمية في العالم 2014

للدولة دور هام في مساندة الإسهامات في جميع الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية لإدارة مخاطر المواطنين. وفيما يلي تلخيص لبعض التوصيات المنتقاة للسياسات مستقاة من تقرير عن التنمية في العالم 2014، ومرتبةً حسب النظام، مثلما وردت في التقرير:

بالنسبة للأسرة:

- تأمين صحي عام، يُدار بمشاركة القطاع الخاص، مع التركيز على الرعاية الوقائية ومعالجة الأمراض المعدية والحوادث
- تعليم عام، يُدار بمشاركة القطاع الخاص، مع التركيز على المهارات المرنة القابلة للتطويع بحيث تتكيف مع تغيرات أسواق العمل
- شبكات أمان موجهة للفقراء، مثل التحويلات النقدية المشروطة مع الدفع المباشر للنساء
- قوانين قابلة للتطبيق ضد الإساءة المنزلية والتمييز بين الجنسين، على أن يتم ذلك مصحوبا بشن حملات توعية

بالنسبة للمجتمع المحلي:

- بنية تحتية عامة للتخفيف من حدة مخاطر الكوارث، على أن يتم تشييدها بالتشاور مع المجتمعات المحلية المحيطة
- بنية تحتية للنقل والاتصالات، ولاسيما من أجل دمج المجتمعات المحلية المنعزلة والربط فيما بينها
- حماية شرطية ضد الجريمة العادية والمنظمة، ولاسيما تلك التي تستهدف المجتمعات المحلية المعرّضة للتهديد
- قوانين قابلة للتطبيق ضد التمييز العنصري أو العرقي، على أن يكون ذلك مصحوبا بشن حملات توعية

بالنسبة لقطاع الشركات:

- تأمين واحترام حقوق الملكية الخاصة.
- وضع قواعد تنظيمية موحدة وواضحة للجباية الضريبية، وأسواق العمل، ودخول وخروج الشركات
- قواعد تنظيمية قابلة للتطبيق لسلامة أماكن العمل، وحماية المستهلك، والحفاظ على البيئة
- بحث إمكانية فك الارتباط بين التأمينات الاجتماعية (أي ما يتعلق بالصحة ومعاشات التقاعد لكبار السن) وبين وضع العمل

بالنسبة للنظام المالي:

- إرساء بنية تحتية مالية سليمة (أنظمة الدفع، والمعلومات الائتمانية) من أجل تيسير الاشتمال المالي وتعميقه
- وضع قواعد تنظيمية قابلة للتطبيق تعزز كلاً من حماية المستهلك والمنافسة فيما بين المؤسسات المالية
- قواعد تنظيمية كلية تتسم بالحصافة للنظام المالي ككل، وذلك بغية تقليل الأزمات المالية واجتناب عمليات الإنقاذ المالي للمتعثرين
- إستراتيجية مالية وطنية تعالج المفاضلات بين الاشتمال المالي، والعمق، والاستقرار

بالنسبة للاقتصاد الكلي:

- رسم سياسة نقدية تتسم بالشفافية والمصداقية، وتكون موجهة بالأساس نحو استقرار الأسعار، ويديرها بنك مركزي يتمتع بالاستقلالية
- نظام مرن لأسعار الصرف، بالنسبة لأكثرية البلدان، في إطار سياسة نقدية تتسم بالشفافية والمصداقية
- سياسة مالية مستدامة لمواجهة التقلبات الدورية، وذلك بمعاونة مجلس مالي مستقل
- مخصصات لمواجهة الالتزامات الطارئة، مثل الكوارث الطبيعية، والأزمات المالية، ومعاشات التقاعد للمسنين

بالنسبة للمجتمع الدولي:

- المشاركة في الاتفاقيات الثنائية والإقليمية والعالمية من أجل اقتسام المخاطر فيما بين البلدان، وتعزيز القدرات الوطنية، ومواجهة المخاطر الشائعة، مع إعطاء أولوية للتدخلات الإيجابية النشطة المنسقة
- بالنسبة للمخاطر العالمية المراوغة، مثل تغير المناخ، تشكيل "ائتلاف لمن يرغب" يضم حكومات البلدان ذات العقلية المتشابهة، بما يخلق الحافز أمام البلدان الأخرى للانضمام إليه.

وينادي تقرير عن التنمية في العالم 2014 بضرورة الأخذ بهذه التوصيات بطريقة تتسم بالإيجابية والمنهجية والتكامل. ولهذا الغرض فإنه يقترح إنشاء مجلس وطني للمخاطر كي يساعد في ترشيد وتوحيد جهود إدارة المخاطر وإدخالها في صلب برامج التنمية القطرية، ويقترح إمكانية تشكيل مجلس دولي للمخاطر من أجل تقديم المساندة "لائتلاف من يرغب".

المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

لدى إجراء التقييم. وهناك بلدان أخرى أنشأت أجهزة متعددة الوزارات مهمتها تبادل المعلومات وتنسيق عملية إدارة المخاطر، لكن هذه الأجهزة تعالج في العادة إحدى المخاطر فقط - غالباً ما تكون ناجمة عن كارثة طبيعية، مثلما حدث في بيرو، أو مسألة أمن وطني، كما يحدث في إسرائيل. ولا يوجد سوى القليل فقط من البلدان التي لديها هيئة دائمة متكاملة لإدارة المخاطر تستطيع التعامل مع مخاطر متعددة.

ما هو الحل؟ لتيسير إدارة المخاطر بطريقة استباقية ومتكاملة على المستوى القطري، يمكن إنشاء مجلس وطني للمخاطر كلجنة دائمة. ويمكن أن تشمل صلاحيات هذا المجلس تحليل المخاطر، بما في ذلك المفاضلات ما بين المخاطر وما بين سياسات إدارة المخاطر؛ ودراسة ونشر التقييمات الخاصة بممارسات إدارة المخاطر بالبلد المعني؛ وتحديد أولويات إدارة المخاطر؛ وتقديم توصيات بشأن السياسات الملائمة التي ينبغي تطبيقها. ومن شأن إضفاء الطابع المؤسسي على المجلس الوطني للمخاطر أن يضفي قيمة مضافة بجعله عملية إدارة المخاطر عملية متكاملة بين كافة القطاعات، ومواجهة التقاعس الناجم عن المصالح السياسية، واستحداث آليات واضحة للمساءلة من أجل تنفيذ ما تم الاتفاق عليه من إجراءات لإدارة المخاطر.[107]

كيف يمكن تنفيذ ذلك؟ ينبغي للمجلس الوطني للمخاطر أن يضم طائفة واسعة من أصحاب المصلحة. ويمكن أن يكون المجلس جزءاً من الحكومة أو هيئة تتمتع باستقلال ذاتي. وينبغي للمجلس أن يضم صناع السياسات (كي يعكسوا الأولويات السياسية) وخبراء مستقلين (كي يسهموا بالمعرفة التقنية ويعبروا عن وجهة نظر القطاع الخاص). كما ينبغي

أن يمتلك صلاحية إصدار توصيات "بالتحرك أو التفسير" للسلطات المعنية المسؤولة عن تنفيذ السياسات - بمعنى أنه لابد للسلطات المعنية أن تتحرك لتنفيذ توصيات المجلس أو أن تفسر سبب رفضها . ومع ملاحظة أن التصميم المؤسسي الملائم للمجلس ينبغي أن يتوقف على السياق السياسي والمؤسسي للبلد المعني، فلابد من أن يُراعى في تشكيل المجلس وتحديد صلاحياته تحقيق ما يكفي من التوازن بين الخبرة، والمصداقية، والاختصاص، والشرعية - بمعنى أن يحتل موقعه بمنطقة "التوازن" في الرسم البياني 4.

ويمكن تعيين واضعي السياسات بالمجلس من قبل الفرع التنفيذي للحكومة، أما الخبراء المستقلون فيمكن الاستعانة بهم من أساتذة الجامعات ومجتمع رجال الأعمال ومنظمات المجتمع المدني. وينبغي أن تشمل خبرات أعضاء المجلس مجالات المخاطر العسكرية والأمنية والإرهابية؛ والمخاطر الاقتصادية؛ والمخاطر البيئية والصحية والتكنولوجية؛ والمخاطر الاجتماعية. ولتفادي احتمال إنشاء مجلس بلا سلطات، يجب أن يكون للمجلس ظهور كاف أمام الرأي العام. وينبغي أن يخضع للمساءلة من خلال النشر المنتظم لتوصياته مرفقةً بها التحليلات والبيانات المتعلقة بأولويات السياسات وأن يخضع لجلسات استماع سنوية في مواجهة لجنة تشريعية.

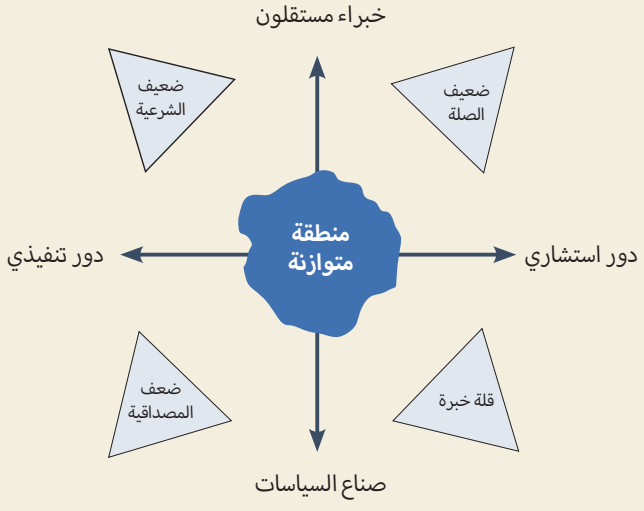
ومع أن إنشاء مجلس وطني للمخاطر يتمتع باستقلال ذاتي قد تكون له مزايا معينة، فمن الممكن أيضاً أن يقوم بوظيفته كجزء من الحكومة. وبالفعل، فإن هناك بلدانا، مثل جامايكا ومالي والمكسيك والمغرب ورواندا، تفكر في استحداث وظيفة الإدارة المتكاملة للمخاطر ضمن إطار الهيكل الحكومي - ويأتي ذلك جزئياً في أعقاب توصية من المنتدى الاقتصادي العالمي بتعيين مسؤول عن المخاطر في البلد المعني، وهو ما يعادل منصب كبير مسؤولي المخاطر الذي تم استحداثه في العديد من الشركات الدولية متعددة الجنسيات.[108] ويمكن لهذا التصميم المؤسسي أن يكون عملياً في البلدان التي تتمتع بإطار قوي للخدمة المدنية الفعالة والمستقلة، بحيث يتم تعيين أعضاء المجلس الوطني للمخاطر كخبراء من التكنوقراط على كوادر وظيفية مضمونة لفترات تمتد إلى ما بعد الدورة السياسية.

ويُعد إطار إدارة المخاطر السنغافوري المتكامل الذي يشمل الحكومة برمتها نموذجاً لنهج استطاع التغلب على فكرة "الصوامع" المنعزلة داخل الحكومة.[109] فالمظلة المؤسسية التي ينضوي تحتها الإطار هي "لجنة الاستراتيجية" التي تتألف من الوكلاء الدائمين لمختلف الوزارات الحكومية ويرأسها رئيس جهاز الخدمة المدنية. وعلاوة على ذلك، فإن نظام إدارة أزمات الجبهة الداخلية يضم لجنة وزارية يرأسها وزير الشؤون المحلية وتعاونها المجموعة التنفيذية لأزمات الجبهة الداخلية التي تتألف من ممثلين كبار للوزارات والهيئات الحكومية. وهذا الإطار متعدد المخاطر تكمله هيئات ينصب تركيزها على مخاطر بعينها، مثل الأمانة الوطنية للتنسيق الأمني. وتشمل ترتيبات سنغافورة المؤسسية للإدارة المتكاملة للمخاطر قدراً كبيراً من التخصصات وعملية تنسيق معقدة تتطور على مر الزمن. وبالنسبة للبلدان النامية، يمكن أن تتمثل نقطة البدء في وضع ترتيبات أبسط أقل تحديداً وأقل تخصصاً في تصميمها المؤسسي (وتتطلب آليات تنسيق أقل في متطلباتها ومستلزماتها).

وأخيراً، يتبقى سؤالان هامان لابد من الإجابة عليهما. الأول، ما الذي يمكن أن يحفز حكومة بلد ما على إنشاء مجلس وطني للمخاطر؟ من الضروري وجود دافع أولي لدى القادة للتغلب على الحوافز المعاكسة وإنشاء مجلس طويل الأمد. وهذا الدافع يمكن أن يأتي من داخل البلد نفسه، من خلال قادة سياسيين من ذوي العقلية الإصلاحية والتكنوقراط، ومن الخارج، عبر الحض والمساندة من جانب المجتمع الدولي. وفور إنشائه، يمكن للمجلس الوطني للمخاطر أن يتحدى التقاعس أو الممارسات السيئة بإيجاد آليات واضحة للمساءلة عن كيفية إدارة المخاطر. وربما تود حكومة إصلاحية - حريصة على استمرار إرثها الذي يعود عليها بالنفع - أن تكون الحكومات الآتية مستقبلاً خاضعة للمساءلة عما فعلته أو ما لم تفعله.

والسؤال الثاني هو ما إذا كان من الممكن إنشاء هيئة كهذه على المستوى العالمي - أي مجلس دولي للمخاطر - كي يساعد في معالجة المخاطر العابرة للحدود الوطنية. فبوسع مجلس عالمي للمخاطر كهذا أن يُشرك معه العلماء ومجتمع الخبراء من أنحاء العالم من أجل حشد كل ما هو متاح من معرفة لتحديد المخاطر العالمية الكبرى وتقييمها

الرسم البياني 4 إيجاد توازن بين المفاضلات في التصميم المؤسسي لمجلس وطني لإدارة المخاطر



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014.

وإدارتها. والعيب الرئيسي في ذلك هو أنه في ظل عدم وجود هيئة حاكمة على المستوى الدولي، فقد تعوز هذا المجلس القدرة على التنفيذ على أرض الواقع. غير أنه من الممكن إيجاد علاج لهذه المشكلة، إذا ما قام المجلس الدولي للمخاطر بعمله بالتعاون مع بلدان "تحالف من يرغب" (انظر الإطار 8)، بحيث يتم تحديد أولويات القضايا التي ينبغي الإسراع بمعالجتها وإضفاء المصداقية والشرعية على جهوده.

ختاماً: خمسة مبادئ للتحرك العام من أجل إدارة أفضل للمخاطر

يوحي التحليل الذي ينطوي عليه تقرير عن التنمية في العالم 2014 بأنه لكي تتحسن نوعية وسبل توفير الحماية الاجتماعية، وخدمات السلع العامة، والسياسات العامة التي لابد منها لمساندة إدارة مخاطر المواطنين، يمكن الاسترشاد بشكل مفيد في العمل العام ببعض المبادئ الرئيسية. وتعكس المبادئ الخمسة التالية الدروس المستفادة من أفضل الممارسات بأنحاء العالم بما يتلاءم مع مختلف أنواع المخاطر والبلدان. غير أن تطبيقها ينبغي أن يتم بطريقة تناسب كل سياق معين على حدة. وعلى الرغم من أن هذه المبادئ قد تبدو للوهلة الأولى غير مثيرة للجدل، فإنها في التطبيق العملي تشتمل على توترات ومفاضلات تجعل من تطبيقها تحدياً لا يُستهان به.

1. لا تثر حالة من الضبابية أو مخاطر غير ضرورية

ينبغي أن تجتهد الدولة في سياساتها وتدابيرها للحد من المخاطر ودرجة عدم اليقين. وعلى أقل تقدير، ينبغي للدولة ألا تسهم في تفاقمها. كيف أو لماذا قد تفعل حكومة ما هذا؟ أولاً أنها قد تضفي، من خلال سياساتها، صفة الدوام على أعراف اجتماعية تتسم بالتمييز ضد فئات معينة وتجعلهم أكثر استضعافاً. فسياسات الدولة التي تشجع على عدم المساواة بين الجنسين أو المحاباة العرقية على سبيل المثال قد تضر، ولا تفيد، بقدرة الأسر والمجتمعات المحلية على المرونة.

وثانياً، فإن الحكومة قد تحابي الجماعة التي تساندها سياسياً، سواءً كانت نخبة قليلة العدد أو مجموعات كبيرة من المواطنين، ضد المصالح المشروعة للآخرين. فالدول التي تصادر، مثلاً، ملكية الأصول المالية (كالمدخرات وصناديق معاشات التقاعد) أو البنية التحتية المملوكة للقطاع الخاص (كالبنايات السكنية أو المصانع) من بعض الأسر قد تجني بعض المكاسب قصيرة الأمد، لكن الأمر ينتهي بها إلى الإضرار بقدرة القطاع المالي وقطاع الشركات على النمو، والتطور، وتوفير الموارد اللازمة لإدارة المخاطر لجميع السكان.

وثالثاً، فإن وجود حكومة مفتتة داخلياً وتفتقر إلى التنظيم والتنسيق قد ينتهي بها المطاف إلى اتباع سياسات تتسم بالتناقض أو إلى عدم الكفاءة في التنفيذ. وهذا قد يحدث، على سبيل المثال، نتيجةً لعملية معيبة للتحول إلى اللامركزية، حيث لا تملك الحكومات المحلية والإقليمية ما يلزم من موارد وقدرات للنهوض بمسؤولياتها، ولا تشارك الحكومة الوطنية أولوياتها واختياراتها، أو تحاول الركوب على أكتاف غيرها من الحكومات المحلية أو الإقليمية.

وأخيراً، فإن الحكومة قد تسترشد بإيديولوجية معينة، أو تكتفي بجرد الأمنيات، أو يصيبها اليأس في مواجهة المشكلات الصعبة والحقيقية، بدلاً من الاعتماد على الإجراءات القائمة على أساس من الأدلة القوية والتحليلات الجيدة. ومن الأمثلة الشائعة على ذلك الإجراءات التنظيمية لسوق العمل التي تزعم الدفاع عن مصالح العمال، ولكن يتبين في نهاية الأمر أنها تحمي مجرد قلة وتسهم في إرساء جذور قطاع غير رسمي ضخم. ومن الأمثلة الأخرى التمويل التضخمي لعجز الموازنة أو سياسات الاقتصاد الكلي المتباينة وغير المتسقة في مواجهة الأزمات: فإن هذين المسارين سيؤديان عاجلاً وليس آجلاً إلى ارتفاع مستوى الضبابية، وعدم استقرار الاقتصاد الكلي، بل وربما إلى فترات ركود ممتدة.

2. توفير الحوافز الملائمة للمواطنين والمؤسسات كي يتولوا بأنفسهم التخطيط والاستعداد، مع تفادي إلحاق مخاطر أو خسائر بغيرهم

تتمثل التحديات التي تواجه السياسات العامة في إيجاد الحوافز التي تحض الناس على أن يتولوا بأنفسهم التخطيط والاستعداد للمخاطر، مع اجتناب خلق الظروف التي تعود بالنفع على البعض وتلحق الخسائر بالآخرين.

ولنأخذ الإنقاذ المالي للشركات المتعثرة مثلاً. إنه أمر بالغ الأهمية والحساسية، لا لأنه يمكن أن يلقي بعبء مالي ضخم فحسب على عاتق الميزانية، ولكن لأنه يوجد أيضاً حوافز للإفراط في المجازفة. ومع ذلك فإن عمليات الإنقاذ المالي قد تكون أحياناً ضرورية للحيلولة دون حدوث انهيار نظام الوساطة المالية. وينبغي اجتناب عمليات الإنقاذ المالي - وذلك في الغالب الأعم باستخدام سياسات جيدة تتسم بالوضوح والشفافية والحصافة الكلية - ولكن متى ما حدث الإنقاذ فيجب أن يتم تصميمه بحيث يتفادى إيجاد الحوافز الخاطئة مستقبلاً. ومن الصعب العثور على أمثلة جيدة لعمليات إنقاذ مالي جيدة التنظيم للشركات المتعثرة، لكن التجربة التركية في أعقاب الأزمة المصرفية في 2002/2001 (ولاسيما الموقف الثابت لهيئات الرقابة المصرفية) يوفر حالة جديرة بالتحليل والمتابعة.[110]

وفي مجال آخر مختلف تماماً، يمكن للحماية الاجتماعية أن تتعرض للانتقاد لعدم تشجيعها على الاعتماد على النفس وإلقائها عبئاً غير مستدام على عاتق الدولة. غير أن الدلائل تظهر أن هذه المشكلات يمكن اجتنابها بوضع تصميم يأخذ في الاعتبار تقديم الحوافز للناس مباشرةً. وقد أسهمت شبكات الأمان جيدة التصميم - مثل التحويلات النقدية المشروطة أو

برامج التشغيل، مثلما نُفذت في بنغلاديش والبرازيل والهند والمكسيك، وذلك على سبيل المثال لا الحصر - في تشجيع الأسر على تحسين ممارساتها في مجالات التعليم، والصحة، بل وحتى العمل الحر، مع الحفاظ على الاستدامة المالية.[111]

وفي كل الأحوال، فلكي يتسنى معالجة المخاطر بشكل فعال، لابد من إدخال تغييرين على عقلية الناس فيما يتعلق بالمسؤولية الفردية والاجتماعية. وهذان التغييران هما التحول عن الاعتماد على الغير إلى الاعتماد على النفس، ومن الانعزال إلى التعاون. ومن شأن توفير الحوافز المناسبة أن يسهم في الحالتين.

3. حافظ على منظور بعيد المدى لإدارة المخاطر ببناء آليات مؤسسية تتجاوز الدوائر السياسية

من التحديات الكبرى التي تواجه العمل العام إنشاء آليات مؤسسية تحفز الدولة على الحفاظ على منظور بعيد المدى يتجاوز التحولات المتقلبة في الرأي العام أو في التحالفات السياسية. فعلى سبيل المثال، يُعد تقديم الدولة الخدمات التعليمية والصحية استثماراً كبيراً في الاستعداد لمواجهة المخاطر بالنسبة للأسرة والمجتمعات المحلية، وهو ما ينبغي تمويله على أساس مستمر ومستدام لكي يُكتب له النجاح. وهذا يستلزم تخطيطاً طويل المدى. ففي حالة الخدمات الصحية مثلاً، تقدم تايلند وتركيا نماذج ناجحة بتحولهما في الآونة الأخيرة إلى تبني برامج شاملة للتأمين الصحي.

ولنلق نظرة أيضاً على المثالين الآتيين للسياسات المالية والاقتصادية الكلية. فبالنسبة لمساندة النظام المالي إدارة المخاطر، لابد من إيجاد التوازن المناسب بين الاشتمال والاستقرار. وهذا التوازن لا يمكن تقييمه إلا من خلال تخطيط شامل وبعيد المدى، مثل ذلك الذي يجري في ماليزيا، حيث يتم إعداد إستراتيجية القطاع المالي بواسطة البنك المركزي، بالتعاون مع وزارة المالية والقطاع الخاص. وكذلك تتطلب السياسات النقدية والمالية المعاكسة للتقلبات الدورية النظر إليها بمنظور بعيد المدى، بما يسمح بإدارة الدورة الاقتصادية باستخدام موارد تراكمت على امتداد فترة طويلة وفي ظل سيناريوهات مختلفة. وتشير أفضل الممارسات إلى ضرورة استهداف توازن الموازنة على المدى البعيد، مثلما تفعل شيلي والنرويج وغيرهما. ويمكن للآليات المؤسسية التي تتجاوز الدورات السياسية - مثل إنشاء مجلس وطني للمخاطر ومجلس مالي مستقل - أن تساعد في الحفاظ على التركيز على إدارة المخاطر على المدى البعيد.

4. شجع على المرونة ضمن إطار مؤسسي واضح يمكن التنبؤ به

تُعد المرونة في التكيف مع الظروف الجديدة أمراً ضرورياً لتعزيز المرونة وتحقيق أقصى استفادة من الفرص. ومن الأمثلة الرئيسية على ذلك هجرة الأسر تبعاً للتحول في الاتجاهات الاقتصادية، وتكيف المجتمعات المحلية مع تغير المناخ، وتجديد مؤسسات الأعمال لنفسها في مواجهة الصدمات التكنولوجية وصدمات الطلب. غير أن المرونة لا ينبغي بحال من الأحوال أن تعني التقدير الجزافي أو ردود الفعل العشوائية. ومن التحديات التي تواجه الدولة تعزيز المرونة مع الحفاظ في الوقت نفسه على هيكلة مؤسسية تتسم بالرشد والشفافية وإمكانية التنبؤ.

وبالنسبة لمؤسسات الأعمال، يجسد نموذج "الأمن المرن" الدانمركي مثل هذا التوازن، إذ يجمع بين سهولة توظيف العمال وسهولة فصلهم من العمل جنباً إلى جنب مع شبكة أمان اجتماعي قوية وسياسات إعادة التوظيف. والنتيجة إيجاد اقتصاد ديناميكي ذي معدل دوران عال ولكن مع قصر فترات البطالة. أما بالنسبة للاقتصاد الكلي، فإن الأنظمة التي تستهدف التضخم مع أسعار صرف معوّمة توفر نموذجاً جيداً لسياسة نقدية تتسم بالمرونة والسلامة المؤسسية في الوقت ذاته. وبحلول عام 2012، كان هناك 12 بلدا تنتهج نظاما يستهدف التضخم. وكان الكثير من البلدان التي سبق لها أن طبقت ذلك النظام في التسعينيات قد تخلت عنه مع بدء العمل بالاتحاد النقدي الأوروبي عام 1999. ولكن بالنظر إلى طول فترة الكساد وحالة عدم اليقين في منطقة اليورو، كان من الممكن للمرونة النقدية أن تشكل أداة مفيدة لم تعد هذه البلدان تملكها.

5. وفّر الحماية للمستضعفين، مع التشجيع في الوقت نفسه على الاعتماد على الذات والحفاظ على الاستدامة المالية

الحقيقة المرة هي أن الكثير من الناس في جميع أنحاء العالم لا يملكون ما يلزم من موارد مادية ومعلومات للتصدي للمخاطر التي يواجهونها. وذلك النضال اليومي من أجل العثور على لقمة العيش يمكن أن يجعل من التخطيط للمستقبل أمراً صعباً على الفقراء. والتحدي الذي يواجه الدولة هو أن توفر الحماية للمستضعفين مع الحفاظ في الوقت نفسه على الاستدامة المالية - وتشجيع الاعتماد على الذات.

وبالنسبة للأسر التي تبقى معرضة بقوة للصدمات، يمكن للدولة أن توفر شبكات أمان تحل محل آليات التكيف المكلفة التي تقوض الاستهلاك ورأس المال البشري والأصول الإنتاجية. فإنشاء شبكات الأمان أمر ممكن حتى في البلدان ذات الدخل المنخفض، شريطة أن يكون الدعم موجهاً إلى المستضعفين من السكان وأن يستهدف التحفيز على بذل الجهد بالعمل. ويظهر نظام شبكة الأمان الإنتاجي في إثيوبيا، على سبيل المثال، كيف يمكن لشبكة أمان حسنة التصميم أن تحمي ملايين الأسر من غياب الأمن الغذائي مع الاستثمار في الوقت نفسه في أصول المجتمعات المحلية.

كما يمكن أيضاً للمجتمع الدولي أن يقدم العون للسكان المستضعفين بما يملكه من موارد وخبرة. وعلى الرغم مما تتعرض له من انتقادات كثيرة، فإن المعونة الأجنبية كانت مفيدة عندما قُدمت بالتنسيق مع المؤسسات المحلية القابلة للمساءلة. وهكذا كان الحال عندما ساعدت المعونة الأجنبية في إعادة تشييد البنية التحتية وإنشاء أنظمة الإنذار المبكر في إندونيسيا في أعقاب موجات المد تسونامي عام 2004.

وفي نهاية الأمر، فإن حماية المستضعفين تستلزم اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل تحقيق التنمية المستدامة - وهي التنمية التي تقضي على الفقر المدقع وتسمح للناس بالإفلات من براثن الضعف من خلال النمو المستدام الذي يمكن لإدارة المخاطر أن توفره.

بعض الأفكار الختامية

يمكن أن يتغير مصير الأفراد والأسر إلى الأفضل إذا هم خططوا واستعدوا لمواجهة المخاطر واغتنام الفرص الكامنة في صلب الحياة المعاصرة. وكذلك يمكن أيضاً تحسين أوضاع المجتمعات المحلية والبلدان، إذا ما تشاركت في المسؤولية المستمرة اللازمة للنجاح في إدارة المخاطر.

"لقد نشأت في أجواء حرب. وما تعلمته هو أنك تستطيع أن تخطط لمستقبلك، على الأقل إلى حد ما، إذا قيّمت مخاطرك وفعلت شيئاً حيالها."

—كلاوس جاكوب، خبير إدارة مخاطر الكوارث بجامعة كولومبيا، وأحد الناجين من الحرب العالمية الثانية [112]

"مر عليّ زمن اعتدت فيه أن أذهب للعمل كل يوم سيراً على الأقدام. وكان الطريق الذي علي أن أسلكه محفوفاً بالخطر، ووقع كثير من الناس ضحايا للسرقة والإيذاء البدني. ومن ثم فقد تغلبت بالفعل على المخاطر لكي أغتنم الفرصة."

—كاريوكي كيفن ماينا، طالب، من كينيا من الإسهامات التي تلقاها الموقع الإلكتروني لتقرير عن التنمية في العالم 2014

حواشي

1. ديركون، هودينوت، وولدهانا 2005.
2. بوفينيتش وموريسون 2000.
3. البنك الدولي 2012د.
4. منظمة الصحة العالمية 2013.
5. تشتمل دراسة بولتش 2011 على استقصاء مفيد.
6. بول 2009.
7. ديدييه، وهيبيا، وشموكلر 2012.
8. ديركون وكريستيانسن 2011.
9. انظر كارلان وآخرين 2012 فيما يتعلق بغانا، وكول، وجينيه، وفيكيري 2013 فيما يتعلق بالهند.
10. هودينوت، وروزغرانت، وتوريرو 2012.
11. هاليغاتا 2012أ.
12. ولو أن تكاليف الاستعداد للمخاطر لابد من تحملها في الغالب مقدماً، إلا أن المنافع تظهر عادةً بمرور الوقت ولذا فإنها تكون أقل يقيناً. ومن هنا فإن احتمال تحقق المخاطر يُعد أمراً محورياً في أي تقييم للتدخل المحتمل. ولذلك فإن الاحتمال يؤخذ عادةً، في التحليلات الرسمية للتكلفة في مقابل المنافع، في الحسبان إما بشكل ضمني (بحساب ما سيتم اجتنابه من تكاليف على أساس متوسط البيانات التاريخية) وإما بشكل صريح (بموازنة المنافع المحتملة لتدخل إدارة المخاطر في حال حدوث صدمة في مقابل احتمالات حدوث الصدمة فعلاً). انظر ويتلي 2013 من أجل تقرير عن التنمية في العالم 2014.
13. انظر، على سبيل المثال، بودي، كاني، وماركوس 2011.
14. انظر كوزينتس 1955 وداسغوبتا وآخرين 2002. والمفاضلات المذكورة في النص يُفترض وجودها من قبل بعض الخبراء وشريحة كبيرة من الجمهور، حسب ما تعكسه استطلاعات الرأي، ولكن قد لا يكون لها وجود في الواقع. وتظهر تحليلات حديثة، على سبيل المثال، أن النمو الاقتصادي وحماية البيئة علاوة على الاحتواء الاجتماعي غالباً ما تكون تكميلية. انظر البنك الدولي 2012ب.
15. هودينتوت، وروزغرانت، وتورريو 2012.
16. ديتهاير، وهيم، وستراوب 2011؛ كيهوي وبريسكوت 2007.
17. برونو وإيسترلي 1998.
18. بيرنوي 1738، فون نيومان ومورغنشتيرن 1944.
19. آلايس 1953؛ كانرمان وتفيرسكي 1979.
20. بلاك 1948؛ بوكانان وتولوك 1962؛ أولسون 1965.
21. هورفيتش 1960؛ مايرسون 1979؛ ماسكين 1999.
22. مفهوم سلسلة المخاطر موضَح بالنقاش والتصوير في ألوانغ، وسيغل، ويورغنسن 2011؛ انظر أيضاً باريت 2002؛ هلتبرغ، وسيغل، ويروغنسن 2009.
23. الدراسة البارزة في هذا المجال لايرليتش وبيكر (1972). وانظر أيضاً تكملتها في مويرمان وكونروثر (2008) والتطبيقات في جيل وإيلاهي 2000؛ هولتزمان ويروغنسن 2001؛ وباكارد 2002.
24. خوخار 2013 لتقرير عن التنمية في العالم 2014.
25. مؤشرات التنمية العالمية (قاعدة البيانات).
26. البنك الدولي 2012ج.
27. للاطلاع على نقاش مستفيض حول التكامل المحتمل بين التأمين والحماية، انظر إيرليتش وبيكر 1972.
28. إيكونوميست 2013.
29. هاليغاتي 2012ب.
30. كارتر وآخرون 2007.
31. منتدى وزراء الطاقة الأفارقة 2010.
32. غورنتشاس وأوبستفلد 2012؛ شولاريك وتايلور 2012.
33. هاليغاتي 2012ب.
34. لا بورتا وآخرون 1998.
35. انظر، على سبيل المثال، تورنيل وفيلاسكو 1992.
36. تم اجتناب هذا النوع من الثأر التجاري أثناء الأزمة المالية العالمية في 08-2009، ويرجع ذلك جزئياً إلى التنسيق الناجح من جانب المجتمع الدولي - على النقيض من سياسات "اسرق جارك" التجارية التي أدت إلى تفاقم الكساد العظيم (آيخنغرين وإروين 2010). إلا أن المجتمع الدولي كان أقل نجاحاً في تفادي قيود التصدير خلال أزمات الغذاء العالمية في السنوات الأخيرة (مارتن وآندرسون 2012).
37. نايت 1921.
38. هاليغاتي وآخرون 2012.
39. جيهاك وآخرون 2012.
40. لاستطلاع الأدبيات المتعلقة باقتسام المخاطر والأسرة وتشكيل الشبكات، انظر فافتشامب 2011.
41. عجيم أوغلو وروبنسون 2012 تضم تجميعاً للعديد من الأمثلة لمثل هذه الإخفاقات.
42. راينيكا وسفنسون 2005؛ سبير 2012؛ ديفارايان، وخيماني، ووالتون 2011.
43. بيكر 1993.
44. أوفييدو وموروتز 2013 من أجل تقرير عن التنمية في العالم 2014.
45. دي فيرت وهيرفونن 2013 بالنسبة لتنزانيا؛ يانغ وتشوي 2007 بالنسبة للفلبين؛ وبولسون 2000 بالنسبة لتايلند.
46. فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى برنامج للتقييم الدولي الصادر عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.
47. شو وآخرون 2003.
48. دميرغوج-كَنت وكلابر 2012.
49. دوفلو 2003؛ توماس 1990.
50. دوفلو 2003؛ وانظر أيضاً توماس 1990 ولوندبرغ، بولاك، وويلز 1997.
51. فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 للبنك الدولي استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية (قاعدة البيانات).
52. البنك الدولي 2005.
53. تظهر دراسة ثورسن وفيلدنغ 2011 كيف يمكن لتوسيع نطاق تغطية الرعاية الصحية أن يشكل ضغطاً كبيراً على استدامة الموارد البشرية-- لا المالية وحدها.
54. بريماند 2013 من أجل تقرير عن التنمية في العالم 2014.
55. باكسون وسكادي 2007 والمراجع الواردة بها؛ ماكورس، وسكادي، وفاكيس 2008؛ وانظر أيضا المراجع الواردة بدراسة فيزباين وسكادي 2009.
56. فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2014 استناداً إلى الاستقصاءات السكانية والصحية.
57. كوليمان 1988؛ بوتنام 1993.
58. دي فيرت 2001.
59. غرتلر وغروبر 2002.
60. على سبيل المثال، تظهر دراسة ألدريتش 2011 أن رأس المال الاجتماعي يلعب دوراً رئيسياً في قدرة المجتمعات المحلية على التعافي من آثار الكوارث الطبيعية.

61. أليسينا، وباقر، وإيسترلي 1999.
62. نارايان، وبريتشيت ، وكابور 2009؛ باولز وجنتيس 2002.
63. بيوركمان وسفنسن 2009؛ باندي وآخرون 2007.
64. نايت 1021؛ كواسي 1937.
65. للاطلاع على أشهر ما كُتب عن هذا الموضوع، انظر بايلي 1974 وازاريادیس 1975.
66. شومبيتر 1942.
67. سايه وكلينوف 2009.
68. بايكر، وكتلر، وسونغ 2010.
69. برجواينغ، ولوايزا، وريبيتو 2004.
70. كان من الأمثلة المثيرة للاهتمام فيما يتعلق بأثر إضفاء الطابع الرسمي على تحسين كلٍ من حماية البيئة وارتفاع الدخل ما حدث في بيرو مؤخراً. ففي السنوات الأخيرة انتعشت المناجم غير الرسمية في بيرو استجابة لارتفاع أسعار الذهب العالمية. ولتجاهلها للقواعد التنظيمية السارية، فقد تسببت تلك المناجم غير الرسمية في إزالة الكثير من الغابات. وأدى استخدام الزئبق في استخراج الذهب إلى تلوث الأنهار والغلاف الجوي وتهديد صحة البشر. وفي إقليم لا ليبرتاد، اتبعت شركة بوديروسا للتعدين أسلوباً مبتكراً لمعالجة المشكلة بعدما قامت شركات مناجم غير رسمية باقتحام إحدى مناطق الامتياز الخاصة بها. فقد شرعت الشركة في إضفاء الطابع الرسمي على أولئك الغزاة ووقعت اتفاقيات تسمح لهم بالاستمرار في التنقيب تحت توجيهها. وكان لهذه الاتفاقيات، التي تلبي معايير الجودة الدولية للإدارة البيئية، الفضل في زيادة دخل صغار الباحثين عن الذهب وتقليل الأضرار الناجمة عن إزالة الغابات والتلوث بالزئبق. برنامج الأمم المتحدة للبيئة 2012.
71. البنك الدولي 2012د؛ لوايزا وريغوليني 2011.
72. كالديرون وفوينتيس 2012.
73. كابابيرو وآخرون 2013.
74. ميلر 1986.
75. دياموند وديبويغ 1983.
76. لايفن وفالنسيا 2012.
77. هان وميليكي 2013 من أجل تقرير عن التنمية في العالم 2014؛ كَل، ودميرغوج-كنت، ولايمان 2012.
78. بريكس وماكي 2010.
79. غوبتا 2013.
80. البنك الدولي 2012أ.
81. تتضمن دراسة بوريو 2003 مناقشة للفوارق بين الإطار التنظيمي التقليدي المتصف بالحصافة الجزئية وبين النهج التنظيمي المتصف بالحصافة الكلية.
82. مايمبو وميليكي 2013 من أجل تقرير عن التنمية في العالم 2014.
83. باريو 2009.
84. ناتوفسكا ولوايزا 2005.
85. إيسترلي وسرفين 2003.
86. براساد وجيريكي 2010.
87. الدولية التعليمية 2009.
88. سفنسون 2012؛ برونو وشين 2013.
89. إدواردز وليفي بياتي 2005.
90. رامتشاران 2007.
91. إدواردز 2004؛ لين وميليسي-فيريتي 2012؛ غوش، وقريشي، وتسانغاريدس 2013.
92. كامينسكي، وراينهارت، وفيغ 2005.
93. باركر 2011.
94. للاطلاع على استقصاء للمؤلفات المتعلقة بالبلدان النامية، انظر كرايي 2012 وإيلزيتكي وفيغ 2008؛ للاطلاع على استقصاء للمؤلفات المتعلقة بالبلدان المتقدمة، انظر باريو وروجي 2013 ورامي 2011.
95. لايفن وفالنسيا 2012.
96. وزارة التنمية الدولية البريطانية 2005؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 2011أ، 2012؛ البنك الدولي 2011.
97. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 2012.
98. وزارة التنمية الدولية البريطانية 2005.
99. انظر "قصص الصمود" على موقع سينداي الحواري على العنوان https://www.gfdrr.org/node/1308
100. لاريمور وشاركي 2013.
101. لا تُعد كل المخاطر العابرة للحدود الوطنية عالمية بحق. فبعض المخاطر، مثل الصراع المسلح بين بلدان متجاورة أو النزاع على موارد طبيعية قد لا يؤثر سوى في بلدان قليلة فقط. والأجدر بالمؤسسات الإقليمية أن تتولى إدارة مثل هذه المخاطر إذ ستكون هي الأنسب والأكثر فعالية.
102. من أجل تقرير عن التنمية في العالم 2014. يوناس 2013
103. ماهول وكمنز 2009.
104. البنك الدولي والأمم المتحدة 2010..
105. الجمعية الملكية 2009.
106. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 2011ب.
107. غراهام وفاينر 1995؛ المنتدى الاقتصادي العالمي 2007.
108. المنتدى الاقتصادي العالمي 2007.
109. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 2009.
110. دامار 2007؛ إرسيل وأوزاتاي 2008.
111. فيزباين وسكادي 2009؛ آلديرمان ويمتسوي 2012.
112. مقتبسة في مقالة إريك كلاينبرغ "التكيف: كيف يمكن للمدن أن تكون محصنة ضد المناخ"، ذي نيويوركر، 7 يناير/كانون الثاني 2013، ص 33.

مراجع

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Random House.

Alderman, Harold, and Ruslan Yemtsov. 2012. "Productive Role of Safety Nets." Social Protection and Labor Discussion Paper 1203, World Bank, Washington, DC.

Aldrich, Daniel P. 2011. "The Power of People: Social Capital's Role in Recovery from the 1995 Kobe Earthquake." *Natural Hazards* 56: 595–611.

Alesina, Alberto, Reza Baqir, and William Easterly. 1999. "Public Goods and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 114 (4): 1243–84.

Allais, Maurice. 1953. "Le Comportement de l'Homme Rationnel devant le Risque: Critique des Postulats et Axiomes de l'Ecole Americaine." *Econometrica* 21 (4): 503–46.

Alwang, Jeffrey, Paul B. Siegel, and Steen L. Jørgensen. 2001. "Vulnerability: A View from Different Disciplines." Social Protection Discussion Paper 0115, World Bank, Washington, DC.

Azariadis, Costas. 1975. "Implicit Contracts and Underemployment Equilibria." *Journal of Political Economy* 83 (6): 1183–202.

Baicker, Katherine, David Cutler, and Zirui Song. 2010. "Workplace Wellness Programs Can Generate Savings." *Health Affairs* 29 (2): 304–11.

Baily, Martin N. 1974. "Wages and Employment under Uncertain Demand." *Review of Economic Studies* 41 (1): 37–50.

Barrett, Christopher B. 2002. "Food Security and Food Assistance Programs." In *Handbook of Agricultural Economic*s, vol. 2B, edited by Bruce L. Gardner and Gordon C. Rausser, 2103–90. Amsterdam: Elsevier Science.

Barro, Robert J. 2009. "Rare Disasters, Asset Prices, and Welfare Costs." *American Economic Review* 99 (1): 243–64.

Barro, Robert J., and Veronique de Rugy. 2013. "Defense Spending and the Economy." Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA.

Barro, Robert J., and Jong-Wha Lee. 2010. "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010." Working Paper 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Barro, Robert J., and Jose F. Ursúa. 2012. "Rare Macroeconomic Disasters." *Annual Review of Economics* 4 (1): 83–109.

Baulch, Bob. 2011. *Why Poverty Persists: Poverty Dynamics in Asia and Afric*a. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Becker, Gary S. 1993. *A Treatise on the Family*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bergoeing, Raphael, Norman Loayza, and Andrea Repetto. 2004. "Slow Recoveries." *Journal of Development Economics* 75 (2): 473–506.

Bernoulli, Daniel. 1738. "Specimen Theoriae Novae de Mensura Sortis." *Commentarii Academiae Scientiarum Imperialis Petropolitanae* 5: 175–92. Translated in 1954 in "Exposition of a New Theory of the Measurement of Risk." *Econometrica* 22 (1): 23–36.

BIS (Bank for International Settlements). Consolidated Banking Statistics (database). BIS, Basel, http://www.bis.org/statistics/consstats.htm.

Bjorkman, Martina, and Jakob Svensson. 2009. "Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda." *Quarterly Journal of Economics* 124 (2): 735–69.

Black, Duncan. 1948. "On the Rationale of Group Decision-Making." *Journal of Political Economy* 56 (1): 23–34.

Bodie, Zvi, Alex Kane, and Alan J. Marcus. 2011. *Investments*. 9th ed. New York: McGraw-Hill.

Borio, Claudio. 2003. "Towards a Macroprudential Framework for Financial Supervision and Regulation." *CESifo Economics Studies* 49 (2): 181–215.

Bowles, Samuel, and Herbert Gintis. 2002. "The Inheritance of Inequality." *Journal of Economic Perspectives* 16 (3): 3–30.

Brix, Laura, and Katharine McKee. 2010. "Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance." Focus Note 60, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, DC.

Bruno, Michael, and William Easterly. 1998. "Inflation Crises and Long-Run Growth." *Journal of Monetary Economics* 41 (1): 3–26.

Bruno, Valentina, and Hyun Song Shin. 2013. "Assessing Macroprudential Policies: Case of Korea." Working Paper 19084, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Buchanan, James M., and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Buvinić, Mayra, and Andrew R. Morrison. 2000. "Living in a More Violent World." *Foreign Policy* (118): 58–72.

Caballero, Ricardo J., Kevin N. Cowan, Eduardo M. R. A. Engel, and Alejandro Micco. 2013. "Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility." *Journal of Development Economics* 101: 92–104.

Calderón, César, and J. Rodrigo Fuentes. 2012. "Removing the Constraints for Growth: Some Guidelines." *Journal of Policy Modeling* 34 (6): 948–70.

Calmfors, Lars, and Simon Wren-Lewis. 2011. "What Should Fiscal Councils Do?" *Economic Policy* 26 (68): 649–95.

Carter, Michael R., Peter D. Little, Tewodaj Mogues, and Workneh Negatu. 2007. "Poverty Traps and Natural Disasters in Ethiopia and Honduras." *World Development* 35 (5): 835–56.

Čihák, Martin, Sònia Muñoz, Shakira Teh Sharifuddin, and Kalin Tintchev. 2012. "Financial Stability Reports: What Are They Good For?" Working Paper 12/1, International Monetary Fund, Washington, DC.

Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4 (16): 386–405.

Cole, Shawn, Xavier Giné, and James Vickery. 2013. "How Does Risk Management Influence Production Decisions? Evidence from a Field Experiment." Working Paper 13-080, Harvard Business School, Boston, MA.

Coleman, James S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95–S120.

Cull, Robert, Asli Demirgüç-Kunt, and Timothy Lyman. 2012. "Financial Inclusion and Stability: What Does Research Show?" Brief 71305, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, DC.

Damar, H. Evren. 2007. "Does Post-Crisis Restructuring Decrease the Availability of Banking Services? The

Ehrlich, Isaac, and Gary S. Becker. 1972. "Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection." *Journal of Political Economy* 80 (4): 623–48.

Eichengreen, Barry, and Douglas A. Irwin. 2010. "The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?" *Journal of Economic History* 70 (4): 871–97.

Ersel, Hasan, and Fatih Ozatay. 2008. "Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Turkey." *Emerging Markets Finance and Trade* 44 (6): 38–51.

Fafchamps, Marcel. 2011. "Risk Sharing between Households." In *Handbook of Social Economics*, vol. 1B, edited by Jess Behabib, Alberto Bisin, and Matthew O. Jackson, 1255–79. San Diego: Elsevier.

Falkner, Robert, Hannes Stephan, and John Vogler. 2010. "International Climate Policy after Copenhagen: Towards a 'Building Blocks' Approach." *Global Policy* 1 (3): 252–62.

FEMA (Federal Emergency Management Agency, United States). 2010. "Local Official Survey Findings on Flood Risk." FEMA, Washington, DC.

Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo, and Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, DC: World Bank.

Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.

Foa, Roberto. 2013. "Household Risk Preparation Indices–Construction and Diagnostics." Background paper for the *World Development Report 2014*.

Frankel, Jeffrey A., Carlos A. Végh, and Guillermo Vuletin. 2013. "On Graduation from Fiscal Procyclicality." *Journal of Development Economics* 100 (1): 32–47.

Gertler, Paul, and Jonathan Gruber. 2002. "Insuring Consumption against Illness." *American Economic Review* 92 (1): 51–70.

Ghosh, Atish R., Mahvash S. Qureshi, and Charalambos G. Tsangarides. 2013. "Is the Exchange Rate Regime Really Irrelevant for External Adjustment?" *Economics Letter*s 118 (1): 104–109.

Gill, Indermit S., and Nadeem Ilahi. 2000. "Economic Insecurity, Individual Behavior and Social Policy." Working Paper 31522, World Bank, Washington, DC.

Goldin, Ian. 2013. *Divided Nations: Why Global Governance Is Failing and What We Can Do about It*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.

Gourinchas, Pierre-Olivier, and Maurice Obstfeld. 2012. "Stories of the Twentieth Century for the Twenty-First." *American Economic Journal: Macroeconomics* 4 (1): 226–65.

Graham, John D., and Jonathan B. Wiener. 1995. *Risk versus Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gupta, Sunil. 2013. "The Mobile Banking and Payment Revolution." *European Financial Review* (February–March): 3–6.

Hale, Thomas. 2011. "A Climate Coalition of the Willing." *Washington Quarterly* 34 (1): 89–101.

Hallegatte, Stéphane. 2012a. "A Cost Effective Solution to Reduce Disaster Losses in Developing Countries: Hydro-Meteorological Services, Early Warning, and Evacuation." Policy Research Working Paper 6058, World Bank, Washington, DC.

———. 2012b. "An Exploration of the Link between Development, Economic Growth, and Natural Risk." Case of Turkey." *Journal of Banking & Finance* 31 (9): 2886–905.

Dasgupta, Susmita, Benoit Laplante, Hua Wang, and David Wheeler. 2002. "Confronting the Environmental Kuznets Curve." *Journal of Economic Perspectives* 16 (1): 147–68.

Debrun, Xavier, David Hauner, and Manmohan S. Kumar. 2009. "Independent Fiscal Agencies." *Journal of Economic Surveys* 23 (1): 44–81.

Demirgüç-Kunt, Asli, and Leora F. Klapper. 2012. "Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database." Policy Research Working Paper 6025, World Bank, Washington, DC.

Dercon, Stefan, and Luc J. Christiaensen. 2011. "Consumption Risk, Technology Adoption and Poverty Traps: Evidence from Ethiopia." *Journal of Development Economics* 96 (2): 159–73.

Dercon, Stefan, John Hoddinott, and Tassew Woldehanna. 2005. "Shocks and Consumption in 15 Ethiopian Villages, 1999–2004." *Journal of African Economies* 14 (4): 559–85.

Dethier, Jean-Jacques, Maximilian Hirn, and Stéphane Straub. 2011. "Explaining Enterprise Performance in Developing Countries with Business Climate Survey Data." *World Bank Research Observer* 26 (2): 258–309.

Devarajan, Shantayann, Stuti Khemani, and Michael Walton. 2011. "Civil Society, Public Action and Accountability in Africa." Policy Research Working Paper 5733. World Bank, Washington, DC.

De Weerdt, Joachim. 2001. "Community Organizations in Rural Tanzania: A Case Study of the Community of Nyakatoke, Bukoba Rural District." Economic Development Initiatives, Bukoba.

De Weerdt, Joachim, and Kalle Hirvonen. 2013. "Risk Sharing and Internal Migration." Policy Research Working Paper 6429, World Bank, Washington, DC.

DFID (Department for International Development, United Kingdom). 2005. "Why We Need to Work More Effectively in Fragile States." DFID, London.

Diamond, Douglas W., and Philip H. Dybvig. 1983. "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity." *Journal of Political Econom*y 91 (3): 401–19.

Didier, Tatiana, Constantino Hevia, and Sergio L. Schmukler. 2012. "How Resilient and Countercyclical Were Emerging Economies during the Global Financial Crisis?" *Journal of International Money and Finance* 31 (8): 2052–77.

Duflo, Esther. 2003. "Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa." *World Bank Economic Review* 17 (1): 1–25.

Easterly, William R., and Luis Servén 2003. *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

Economist. 2013. "Gizmos That Track Driving Habits Are Changing the Face of Car Insurance." February 23.

Education International. 2009. "Education and the Global Economic Crisis: Summary of Results of the Follow-up Survey." Education International, Brussels.

Edwards, Sebastian. 2004. "Thirty Years of Current Account Imbalances, Current Account Reversals, and Sudden Stops." *IMF Staff Papers* 51 (Special Issue): 1–49.

Edwards, Sebastian, and Eduardo Levy Yeyati. 2005. "Flexible Exchange Rates as Shock Absorbers." *European Economic Review* 49 (8): 2079–105.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." Policy Research Working Paper 5430, World Bank, Washington, DC.

Kehoe, Timothy J., and Edward C. Prescott. 2007. *Great Depressions of the Twentieth Century*. Minneapolis: Research Department, Federal Reserve Bank of Minneapolis.

Khokhar, Tariq. 2013. "Leveraging New Technology for Data-Driven Risk Mitigation and Management: Selected Examples and Summaries." Background paper for the *World Development Report 2014*.

Knight, Frank, 1921. *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Kraay, Aart. 2012. "How Large Is the Government Spending Multiplier? Evidence from Lending by Official Creditors." *Quarterly Journal of Economics* 127 (2): 829–87.

Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality." *American Economic Review* 45 (1): 1–28.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez de Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1998. "Law and Finance." *Journal of Political Economy* 106 (6): 1113–55.

La Porta, Rafael, and Andrei Shleifer. 2008. "The Unofficial Economy and Economic Development." *Brookings Papers on Economic Activity* 39 (2): 275–363.

Laeven, Luc, and Fabian Valencia. 2012. "Systemic Banking Crises Database, an Update." Working Paper WP/12/163, International Monetary Fund, Washington, DC.

Lane, Philip R., and Gian-Maria Milesi-Ferretti. 2012. "External Adjustment and the Global Crisis." *Journal of International Economics* 88 (2): 252–65.

Larrimore, J. T., and Brielle Sharkey. 2013. "Haiti Continues to Struggle Three Years after the Earthquake." Council on Hemispheric Affairs, January 18, http://www.coha.org/haiti-continues-to-struggle-three-years-after-the-earthquake/.

Levy, Santiago, and Norbert Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution." *Journal of Economic Perspectives* 27 (2): 193–218.

Loayza, Norman, and Jamele Rigolini. 2011. "Informal Employment: Safety Net or Growth Engine?" *World Development* 39 (9): 1503–15.

Lundberg, Shelly J., Robert A. Pollak, and Terence J. Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit." *Journal of Human Resources* 32 (3): 463–80.

Macours, Karen, Norbert Schady, and Renos Vakis. 2008. "Cash Transfers, Behavioral Changes, and Cognitive Development in Early Childhood Evidence from a Randomized Experiment." Policy Research Working Paper 4759, World Bank, Washington, DC.

Mahul, Olivier, and J. David Cummins. 2009. *Catastrophe Risk Financing in Developing Countries: Principles for Public Intervention*. Washington, DC: World Bank.

Maimbo, Samuel, and Martin Melecky. 2013. "Financial Policy Formulation: Addressing the Tradeoff between Development and Stability." Background paper for the *World Development Report 2014*.

Martin, Will, and Kym Anderson. 2012. "Export Restrictions and Price Insulation during Commodity Price Booms." *American Journal of Agricultural Economics* 94 (2): 422–27.

Policy Research Working Paper 6216, World Bank, Washington, DC.

Hallegatte, Stéphane, Ankur Shah, Robert Lempert, Casey Brown, and Stuart Gill. 2012. "Investment Decision Making under Deep Uncertainty: Application to Climate Change." Policy Research Working Paper 6193, World Bank, Washington, DC.

Han, Rui, and Martin Melecky. 2013. "Financial Inclusion for Stability: Access to Deposits and Deposit Growth in the 2008 Crisis." Background paper for the *World Development Report 2014*.

Heltberg, Rasmus, Paul B. Siegel, and Steen L. Jørgensen. 2009. "Addressing Human Vulnerability to Climate Change: Toward a 'No-Regrets' Approach." *Global Environmental Change* 19 (1): 89–99.

Hnatkovska, Viktoria, and Norman Loayza. 2005. "Volatility and Growth." In *Managing Economic Volatility and Crises: A Practitioner's Guid*e, edited by Joshua Aizenman and Brian Pinto, 65–100. New York: Cambridge University Press.

Hoddinott, John, Mark Rosegrant, and Maximo Torero. 2012. "Investments to Reduce Hunger and Undernutrition." Paper prepared for the 2012 Global Copenhagen Consensus.

Holzmann, Robert, and Steen Jørgensen. 2001. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond." *International Tax and Public Finance* 8 (4): 529–56.

Holzmann, Robert, David A. Robalino, and Noriyuki Takayama. 2009. *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfer*s. Washington, DC: World Bank.

Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow. 2009. "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India." *Quarterly Journal of Economics* 124 (4): 1403–48.

Hurwicz, Leonid. 1960. "Optimality and Informational Efficiency in Resource Allocation Processes." In *Mathematical Methods in the Social Sciences*, edited by Kenneth J. Arrow, Samuel Karlin and Patrick Suppes, 27–46. Stanford, CA: Stanford University Press.

ILO (International Labour Organization). 2009. *The Informal Economy in Africa: Promoting Transition to Formality: Challenges and Strategies*. Geneva: ILO.

Ilzetzki, Ethan, and Carlos A. Végh. 2008. "Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction?" Working Paper 14191, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

IMF (International Monetary Fund). 2013. "Fiscal Adjustment in an Uncertain World." *Fiscal Monitor,* October, IMF, Washington, DC.

Jonas, Olga. 2013. "Pandemic Risk." Background paper for the *World Development Report 2014*.

Kahneman, Daniel, and Amos Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica* 47 (2): 263–91.

Kaminsky, Graciela L., Carmen M. Reinhart, and Carlos A. Végh. 2005. "When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies." In *NBER Macroeconomics Annual 2004*, edited by Mark Gertler and Kenneth Rogoff, 11–82. Cambridge, MA: MIT Press.

Karlan, Dean, Robert Darko Osei, Isaac Osei-Akoto, and Christopher Udry. 2012. "Agricultural Decisions after Relaxing Credit and Risk Constraints." Working Paper 18463, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Ramcharan, Rodney. 2007. "Does the Exchange Rate Regime Matter for Real Shocks? Evidence from Windstorms and Earthquakes." *Journal of International Economics* 73 (1): 31–47.

Ramey, Valerie A. 2011. "Can Government Purchase Stimulate the Economy?" *Journal of Economic Literature* 49 (3): 673–85.

Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2005. "Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda." *Journal of the European Economic Association* 3 (2–3): 259–67.

Ribe, Helena, David A. Robalino, and Ian Walker. 2012. *From Right to Reality: Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.

Royal Society 2009. "Geoengineering the Climate: Science, Governance and Uncertainty." Royal Society, London.

Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro. 2010. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007." Policy Research Working Paper 5356, World Bank, Washington, DC.

Schularick, Moritz, and Alan M. Taylor. 2012. "Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles, and Financial Crises, 1870–2008." *American Economic Review* 102 (2): 1029–61.

Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Brothers.

Speer, Johanna. 2012. "Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?" *World Development* 40 (12): 2379–98.

Svensson, Lars E. O. 2012. "Comment on Michael Woodford, Inflation Targeting and Financial Stability." *Sveriges Riksbank Economic Review* 2012 (1): 33–38.

Thomas, Duncan. 1990. "Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach." *Journal of Human Resources* 25 (4): 635–64.

Thoresen, Stian H., and Angela Fielding. 2011. "Universal Health Care in Thailand: Concerns among the Health Care Workforce." *Health Policy* 99 (1): 17–22.

Tornell, Aarón, and Andrés Velasco. 1992. "The Tragedy of the Commons and Economic Growth: Why Does Capital Flow from Poor to Rich Countries?" *Journal of Political Economy*, 100 (6): 1208–31.

UNEP (United Nations Environment Programme). 2007. "A Success in the Making: The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer." UNEP, Nairobi.

———. 2012. "Analysis of Formalization Approaches in the Artisanal and Small-Scale Gold Mining Sector Based on Experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda: Peru Case Study." UNEP, Nairobi.

Université Catholique de Louvain. EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. Université Catholique de Louvain, Brussels, http://www.emdat.be.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). Homicide Statistics (database). UNODC, Vienna, http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html.

von Neumann, John, and Oscar Morgenstern. 1944. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wethli, Kyla. 2013. "Benefit-Cost Analysis for Risk Management: Summary of Selected Examples."

Maskin, Eric S. 1999. "Nash Equilibrium and Welfare Optimality." *Review of Economic Studies* 66 (1): 23–38.

Miller, Merton H. 1986. "Financial Innovation: The Last Twenty Years and the Next." *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 21 (4): 459–71.

Muermann, Alexander, and Howard Kunreuther. 2008. "Self-Protection and Insurance with Interdependencies." *Journal of Risk and Uncertainty* 36 (2): 103–23.

Myerson, Roger B. 1979. "Incentive Compatibility and the Bargaining Problem." *Econometrica* 47 (1): 61–73.

Narayan, Deepa, Lant Pritchett, and Soumya Kapoor. 2009. *Moving Out of Poverty: Success from the Bottom Up*, vol. 2. Washington, DC: World Bank.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2009. "Innovation in Country Risk Mangement." Studies in Risk Management, OECD, Paris.

———. 2011a. *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success?* Paris: OECD.

———. 2011b. "A New Deal for Engagement in Fragile States." Paper prepared for the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding organized by OECD, November 29–December 1.

———. 2012. *Fragile States 2013. Resource Flows and Trends in a Shifting World.* Paris: OECD.

Olson, Mancur, Jr. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Oviedo, Ana María, and Harry Moroz. 2013. "The Impacts of Risk." Background paper for the *World Development Report 2014*.

Packard, Truman G. 2002. "Pooling, Savings, and Prevention: Mitigating the Risk of Old Age Poverty in Chile." Policy Research Working Paper 2849, World Bank, Washington, DC.

Pagés-Serra, Carmen, ed. 2010. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Pandey, Priyanki, Ashwini R. Sehgal, Michelle Riboud, David Levine, and Madhav Goyal. 2007. "Informing Resource-Poor Populations and the Delivery of Entitled Health and Social Services in Rural India." *Journal of the American Medical Association* 298 (16): 1867–75.

Parker, Jonathan A. 2011. "On Measuring the Effects of Fiscal Policy in Recessions." *Journal of Economic Literature* 49 (3): 703–18.

Paul, Bimal Kanti. 2009. "Why Relatively Fewer People Died? The Case of Bangladesh's Cyclone Sidr." *Natural Hazards* 50 (2): 289–304.

Paulson, Anna L. 2000. "Insurance Motives for Migration: Evidence from Thailand." Unpublished manuscript, Kellogg Graduate School of Management, Northwestern University, Evanston, IL.

Paxson, Christina, and Norbert Schady. 2007. "Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador." Policy Research Working Paper 4226, World Bank, Washington, DC.

Prasad, Naren, and Megan Gerecke. 2010. "Social Policy in Times of Crisis." *Global Social Policy* 10 (2): 218–47.

Premand, Patrick. 2013. "From Risk Coping to Risk Management: Productive Safety Nets in Africa." Background paper for the *World Development Report 2014*.

Putnam, Robert D. 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." *American Prospect* 4 (13): 35–42.

———. Pensions (database). World Bank, Washington, DC, http://www.worldbank.org/pensions.

———. PovcalNet (database). World Bank, Washington, DC, http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm.

———. World Development Indicators (database). World Bank, Washington, DC, http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

World Bank and United Nations. 2010. *Natural Hazards, UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention*. Washington, DC: World Bank.

World Economic Forum. 2007. *Global Risks 2007: A Global Risk Network Report*. Geneva: World Economic Forum.

———. 2012. *The Global Competitiveness Report 2012–2013*. Geneva: World Economic Forum.

World Tourism Organization. Yearbook of Tourism Statistics (database). World Tourism Organization, Madrid, http://statistics.unwto.org/en/content/yearbook-tourism-statistics.

Xu, Ke, David B. Evans, Kei Kawabata, Riadh Zeramdini, Jan Klavus, and Christopher J. L. Murray. 2003. "Household Catastrophic Health Expenditure: A Multicountry Analysis." *Lancet* 362 (9378): 111–17.

Yang, Dean, and HwaJung Choi. 2007. "Are Remittances Insurance? Evidence from Rainfall Shocks in the Philippines." *World Bank Economic Review* 21 (2): 219–48.

Background paper for the *World Development Report 2014*.

WHO (World Health Organization). 2013. *World Health Statistics 2013*. Geneva: WHO.

World Bank. 2005. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC: World Bank.

———. 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, DC: World Bank.

———. 2012a. "Financial Inclusion Strategies Reference Framework." Prepared for the G20 Mexico Presidency. World Bank, Washington, DC.

———. 2012b. *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*. Washington, DC: World Bank.

———. 2012c. "Resilience, Equity, and Opportunity." The World Bank 2012–2022 Social Protection and Labor Strategy, World Bank, Washington, DC.

———. 2012d. *World Development Report 2013: Jobs*. Washington, DC: World Bank.

———. 2013. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington, DC: World Bank.

———. Global Findex (database). World Bank, Washington, DC, http://data.worldbank.org/data-catalog/financial_inclusion.

محتويات تقرير عن التنمية في العالم 2014

مقدمة

شكر وتقدير

عرض عام **المخاطر والفرص: إدارة المخاطر يمكن أن تكون أداة قوية للتنمية**

القسم الأول أساسيات إدارة المخاطر

1 إدارة المخاطر يمكن أن تكون أداة قوية للتنمية

بؤرة التركيز 1 الاستعداد لغير المتوقع: نهج متكامل لإدارة مخاطر الكوارث في الفلبين وكولومبيا

2 الفصل الثاني ما وراء الأفضل: العقبات أمام إدارة المخاطر وسبل التغلب عليها

بؤرة التركيز 2 حماية استهلاك الفقراء للغذاء: دور شبكات الأمان في إثيوبيا والسلفادور

القسم الثاني دور النُظُم الاجتماعية الرئيسية

3 الأسرة هي خط المساندة الأول في مواجهة المخاطر واغتنام الفرصة

بؤرة التركيز 3 التحرك صوب تغطية صحية شاملة في تركيا وجمهورية قيرغيز

4 المجتمعات المحلية المتماسكة والمترابطة هي التي تصنع المرونة

بؤرة التركيز 4 عندما لا تكون العدالة الجنائية كافية: الحماية المتكاملة للجريمة والعنف بالحضر في البرازيل وجنوب أفريقيا

5 تعزيز المرونة والرخاء من خلال قطاع شركات نشيط

بؤرة التركيز 5 التقدم صوب المزيد من المرونة في سوق العمل: مسار الهند المتباين

6 دور النظام المالي في إدارة المخاطر: أدوات مالية أكثر، أزمات مالية أقل

بؤرة التركيز 6 بناء المرونة في وجه الصدمات الاقتصادية العالمية في جمهورية التشيك وبيرو وكينيا

7 إدارة مخاطر الاقتصاد الكلي: بناء مؤسسات أقوى من أجل نتائج سياسات أفضل

بؤرة التركيز 7 أمراض بلا حدود: إدارة مخاطر الأوبئة

8 دور المجتمع الدولي: عندما تفوق المخاطر القدرات الوطنية

التركيز على إصلاح السياسات دمج إدارة المخاطر في صلب الأجندة الإنمائية: إصلاحات مؤسسية مختارة

الملاحق

الاختصارات وملاحظات على البيانات

أوراق معلومات أساسية

مؤشرات مختارة

الفهرس

Four easy ways to order

ONLINE:	FAX:	PHONE:	MAIL:
www.worldbank.org/publications	+1-703-661-1501	+1-703-661-1580 or 1-800-645-7247	P.O. Box 960 Herndon, VA 20172-0960, USA

Download at openknowledge.worldbank.org **eBook available through Amazon, Apple, and other online retailers**

World Development Report 2014 ***Risk and Opportunity—Managing Risk for Development***	PRICE	QTY	TOTAL
Paperback: (ISBN: 978-0-8213-9903-3) SKU 19903	**US$35.00**		
Hardcover: (ISBN: 978-0-8213-9964-4) SKU 19964	**US$60.00**		
		Subtotal	
		Geographic discount*	
		Shipping and Handling**	
		Total US$	

Prices vary by country as World Bank Publications offers geographical discounts on its titles. Please visit publications.worldbank.org/discounts

Within the US (prepaid orders): $8 per order + $1 per item.

Outside of the US:
- Nontrackable airmail delivery (US$7 per order + US$6 per item). Delivery time: 4-6 weeks
- Trackable couriered airmail delivery (US$20 per order + US$8 per item). Delivery time: 2 weeks.

MAILING ADDRESS

Name

Organization

Address

City

State Zip

Country

Phone

Fax

Email

METHOD OF PAYMENT

☐ Charge my

☐ Visa ☐ Mastercard ☐ American Express

Credit card number

Expiration date

Name

Signature

☐ Enclosed is my check in US$ drawn on a U.S. bank and made payable to the World Bank

Customers outside the United States

Contact your local distributor for information on prices in local currency and payment terms

http://publications.worldbank.org/booksellers

THANK YOU FOR YOUR ORDER!

Knowledge for Development

المراجعة البيئية

بيان بالمنافع البيئية

البنك الدولي ملتزم بالحفاظ على الغابات والموارد الطبيعية المعرضة للخطر. وقد اختار مكتب الناشر أن يطبع **تقرير عن التنمية في العالم 2014: عرض عام: المخاطر والفرص - إدارة المخاطر من أجل التنمية على** ورق معاد تدويره من ألياف نفايات المستهلكين بنسبة 50 في المائة، وذلك وفقاً للمعايير الموصي بها الخاصة باستخدام الورق والتي وضعتها مبادرة الصحافة الخضراء، وهي برنامج غير هادف للربح يساند الناشرين في مجال استخدام الألياف المأخوذة من مصادر خلاف الغابات المعرضة للخطر. للمزيد من المعلومات، يُرجى زيارة الموقع التالي: .www.greenpressinitiative.org

وأدى ذلك إلى توفير:

- 37 شجرة
- 17 مليون وحدة حرارية بريطانية من إجمالي استهلاك الطاقة
- 3134 رطلاً من صافي انبعاثات غازات الدفيئة
- 16996 جالوناً من مياه الصرف
- 1138 رطلاً من النفايات الصلبة

شهدت السنوات الخمس والعشرون الماضية تغيرات لم يسبق لها مثيل بمختلف أنحاء العالم، كان الكثير منها إلى الأفضل. فعلى اختلاف القارات، شرعت بلدان كثيرة في السير على طريق التكامل الدولي، والإصلاح الاقتصادي، والتحديث التكنولوجي، والمشاركة الديمقراطية. ونتيجة لذلك، بدأ اقتصاد بلدان ممن استكانت للجمود لعشرات السنين في تحقيق نمو، وبدأ أناس ممن ذاقت أسرهم مرارة الحرمان لأجيال متعاقبة في الإفلات من أسر الفقر، وأخذ مئات الملايين ينعمون بمزايا تحسن مستويات المعيشة والتبادل العلمي والثقافي بين الأمم والشعوب.

وإذ يتغير العالم، تلوح باستمرار طائفة من الفرص السانحة. ولكن مع هذه الفرص بدأت تظهر مخاطر قديمة وأخرى جديدة، من إمكانية فقدان الوظائف والإصابة بالأمراض إلى احتمالات تفجر القلاقل الاجتماعية وحدوث أضرار بيئية. وفي حال تجاهلها، فمن الممكن أن تتحول هذه المخاطر إلى أزمات تلتهم ما تحقق بشق الأنفس من مكاسب وأن وتهدد الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية التي أتت بهذه المكاسب.

ويؤكد تقرير عن التنمية في العالم 2014، المخاطر والفرص: إدارة المخاطر من أجل التنمية، على أن الحل ليس في رفض التغير بغية اجتناب المخاطر، وإنما في التأهب والاستعداد للفرص السانحة وما تستتبعه من مخاطر. فإدارة المخاطر بطريقة تتسم بالمسؤولية والفعالية بمقدورها أن تكفل استتباب الأمن وأن توفر الوسيلة لتقدم الشعوب وتطورها في البلدان النامية وما وراءها.

ولو أن الجهود الذاتية للأفراد ومبادراتهم ومسؤولياتهم تمثل عنصراً بالغ الأهمية في إدارة المخاطر، فإن نجاحهم سيكون محدوداً ما لم تدعمهم بيئة خارجية مساندة - ولاسيما إذا كانت المخاطر كبيرة أو داخل النظام بطبيعتها. ويذهب التقرير إلى أنه بمقدور الناس أن يواجهوا مخاطر تفوق إمكانياتهم وذلك بالاشتراك مع غيرهم في إدارة تلك المخاطر. ومن الممكن أن يتأتى ذلك من خلال العمل الطبيعي للنُظُم الاجتماعية والاقتصادية التي تمكّن الناس من التغلب على العوائق التي تواجه الأفراد والجماعات، بما في ذلك نقص الموارد والمعلومات، والإخفاقات المعرفية والسلوكية، والافتقار إلى الأسواق والسلع العامة، والعوامل الاجتماعية الخارجية، والإقصاء. وهذه النُظُم — من الأسرة إلى المجتمع المحلي إلى الدولة والمجتمع الدولي — لديها القدرة على مساندة الناس في إدارتهم للمخاطر بطرق مختلفة وإن تكن مكمّلة بعضها لبعض.

ويركز التقرير على بعض الأسئلة الأكثر إلحاحاً التي يطرحها صانعو السياسات. ما هو الدور الذي ينبغي للدولة أن تقوم به لمساعدة الناس في إدارة المخاطر؟ ومتى ينبغي لهذا الدور أن يشتمل على إجراءات تدخلية مباشرة، ومتى ينبغي له أن يتضمن إيجاد بيئة مواتية؟ وكيف يمكن للحكومات أن تحسن إدارتها هي نفسها للمخاطر، وماذا يحدث عندما تفشل أو تنقصها القدرات، مثلما هو الحال في العديد من البلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات؟ ومن خلال أي الآليات يمكن دمج إدارة المخاطر في صلب الأجندة الإنمائية؟ وكيف يمكن معالجة إخفاقات العمل الجماعي في إدارة المخاطر التي تواجه النُظُم، ولاسيما ذات التداعيات التي لا يمكن معالجتها؟ يقدم التقرير إلى صانعي السياسات ما يلزم من نصائح وتوصيات لمعالجة هذه الأسئلة الصعبة. وينبغي الاسترشاد به في الحوار، والعمليات، والإسهامات التي تقدمها الأطراف الإنمائية الرئيسية الفاعلة - من المجتمع المدني والحكومات الوطنية إلى مجتمع المانحين والمنظمات الإنمائية الدولية.

البنك الدولي

SKU 32789