مستقبل تمويل جهود مواجهة الأزمات:
نداء من أجل التحرك

لمحة موجزة

المؤلفون: ليديا بول،
دانيال كلارك، وصوفيا سويثرن
التاريخ: فبراير 2020

نبذة عن مركز الحماية من الكوارث

يسعى مركز الحماية من الكوارث لإيجاد سُبل أفضل من شأنها إيقاف تدمير الكوارث للأرواح، وذلك عن طريق دعم البلدان والنظام العالمي للتحكم في المخاطر بشكل أفضل. يحصل المركز على التمويل من قِبل المعونة التي تقدمها المملكة المتحدة من خلال حكومة المملكة المتحدة.

نبذة عن هذا الموجز

يقدم هذا الموجز نظرة عامة على مستقبل تمويل جهود مواجهة الأزمات:
نداء من أجل التحرك—تقرير يعرض رؤية جديدة لتمويل جهود مواجهة الأزمات، بناءً على نُهج مخططة وباستخدام حزم وأدوات التمويل الملائمة. يتناول التقرير التدابير التي يتم اتخاذها على مستوى المجتمع الدولي لتوفير التكاليف المالية لمواجهة الأزمات بهدف دعم الإجراءات التي تخضع لإدارة محلية ودولية.
التقرير الكامل متاح على الموقع:
disasterprotection.org/crisisfinance.

اقتباس مقترح

بول ل.، كلارك، د. وسويثرن، س. (2020) "مستقبل تمويل جهود مواجهة الأزمات:
نداء من أجل التحرك"، لمحة موجزة، مركز الحماية من الكوارث، لندن.

إخلاء المسؤولية

يُعبر هذا الموجز عن آراء مركز الحماية من الكوارث في وقت إصداره. حصلت هذه المادة على تمويل معونة المملكة المتحدة من خلال حكومة المملكة المتحدة؛ غير أن الآراء المعروضة لا تُعبر بالضرورة عن السياسات الرسمية لحكومة المملكة المتحدة.

أطفال لاجئي الروهينجا في مكان صديق للأطفال في مخيم بالوخالي، كوكس بازار، بنجلاديش، سبتمبر 2017.
الصورة: مشرور نور أفسار/ قسم التنمية الدولية بنجلاديش

يخضع مركز الحماية من الكوارث للإدارة التنظيمية من قبل شركة Oxford Policy Management المحدودة بوصفها الوكيل الإداري. شركة Oxford Policy Management مشهرة في إنجلترا برقم: 3122495. المكتب المُسجل: Clarendon House, Level 3، 52 Cornmarket Street, Oxford OX1 3HJ, United Kingdom.

Rose
Apple
We shall overcome
We shall overcome
We shall overcome someday
Oh, deep in my heart I do believe
We shall overcome someday
We are not afraid
We are not afraid
We are not afraid today
Oh, deep in my heart I do believe
We shall overcome someday
WELCOME

مستقبل تمويل جهود مواجهة الأزمات: نداء من أجل التحرك

"لا يكفي التمويل وحده لتوفير حلول للأزمات الحالية أو لتقليل المخاطر المستقبلية. ومع ذلك يمثل التمويل جزءًا محوريًا من الحل ويحظى بقدرة فريدة على إعادة صياغة الطريقة التي تتبعها الجهات العالمية للاستعداد للأزمات والاستجابة لها."

يتناول تقرير مستقبل تمويل جهود مواجهة الأزمات التدابير التي يتم اتخاذها على مستوى المجتمع الدولي لتوفير التكاليف المالية لمواجهة الأزمات بهدف دعم الإجراءات التي تخضع لإدارة محلية ودولية.[1] لا يكفي التمويل وحدة لتوفير حلول للأزمات الحالية أو لتقليل المخاطر المستقبلية. ومع ذلك تعتبر طريقة توفير الأموال لمواجهة الأزمات ومخاطرها جزءًا محوريًا من الحل وتحظى بقدرة فريدة على إعادة صياغة الطريقة التي تتبعها الجهات العالمية للاستعداد للأزمات والاستجابة لها. يمكن لنظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي تحقيق المزيد من الإنجازات باستغلال الموارد المتاحة تحت تصرفه بالفعل، بما في ذلك إجراء التحسينات الجوهرية للارتقاء بكفاءة وفعالية الاستعداد للأزمات والاستجابة لها. وفي نهاية المطاف، يمكن للأموال، وليس الأرواح، تغطية تكاليف الأزمات عن طريق التخطيط الصحيح والحوافز والأدوات والالتزام. ومع ذلك فهناك عدد من التحديات الأساسية التي يجب التغلب عليها.

تعتبر الطريقة التي يتبعها النظام الدولي حاليًا للاستجابة للأزمات تقديرية وغير قابلة للتوقع إلى حدٍ كبير. وهناك عقبات هيكلية تواجه الحكومات والجهات الفاعلة الدولية عند ترتيب أولويات منع الأزمات والاستعداد لها، إلى جانب أن توفير الأموال والتمويل يقدم حافزًا بسيطًا لفهم المخاطر والتحرُّك قبل حدوث الأزمات.

يتسم نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي بالتعقيد والتشظّي، ولا يتم تطبيق الأدوات والآليات بصورة تحقق أفضل تأثير. فهذا النظام المتقادم *المخصص لأغراض معينة* الذي يحدد بنود الميزانية والأدوات المالية المستخدمة غير مُهيأ لتلبية متطلبات تمويل جهود مواجهة الأزمات الحالية أو المستقبلية—ليس هناك نظام لتقييم كفاية إمكانات التمويل لتلبية المتطلبات الحالية أو المستقبلية. وعلاوة على ذلك، هناك مخاطر تتمثل في أن المشاركة في مسار الإصلاحات المُجزأة والابتكارات الخاضعة لقيادة الأدوات قد تجعل تمويل جهود مواجهة الأزمات أكثر تعقيدًا وأعلى تكلفة-إلى جانب تجاهل مواطن الضعف والفجوات النظامية الأساسية.

وأخيرًا، فإن طريقة استخلاص الدروس المستفادة والتكيُّف لنظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي تنطوي على الكثير من المشكلات. ويفتقر النظام أيضًا إلى الحافز للتدقيق، إما من جانب عملائه الرئيسيين—الأفراد أو الحكومات المتأثرين بالأزمات أو المعرضين لمخاطرها—أو من جانب الكيان الذي يضطلع بالإشراف العام على النظام. وبناءً على ذلك يكون التغيير غالبًا منقوصًا وقصير الأجل.

تتنوع هذه التحديات بشكل كبير ويصعب التأثير عليها. وعلى الرغم من ذلك، فهناك حاليًا زخم ملحوظ واستثمارات كبيرة والتزامات بتحسين نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي، وأصبحنا نشاهد العديد من الأدوات والآليات والنُهج الجديدة والواعدة الناشئة. وهي فرصة يجب اغتنامها لإعادة التوازن للنظام وإعادة صياغته.

يقترح تقرير مستقبل تمويل جهود مواجهة الأزمات الاستفادة من الزخم الحالي لإحداث نقلة نوعية للنظام. وحتى يكون الخطاب متسقًا، يقترح التقرير مفهومًا وتعريفًا جديدين لتمويل الأزمات، ورؤية منطقية حتى يصبح نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي أكثر كفاءة. هذا، ويقترح التقرير أيضًا الخطوات اللازمة لتطبيق هذه الرؤية على مستوى البلدان، فضلاً عن مجموعة الإجراءات المطلوبة لتعزيز الاستعدادات المالية على مستوى النظام ضد المخاطر المستقبلية.

1 بول ل.، كلارك، د. وسويثرن، س. (2020) "مستقبل تمويل جهود مواجهة الأزمات: نداء من أجل التحرك"، مركز الحماية من الكوارث، لندن.

يقترح مركز الحماية من الكوارث تعريفات جديدة لتقديم خطاب متسق فضلاً عن وصف رؤية جديدة لتمويل جهود مواجهة الأزمات ونظام تمويل هذه الجهود. فيما يلي بعض المصطلحات الرئيسية التي يتضمنها التقرير الكامل وهذا الموجز.

الأزمة

وضع تنشأ بسببه احتياجات شديدة وواسعة الانتشار تتجاوز الإمكانات المحلية والوطنية القائمة لمنعه أو تخفيف آثاره أو الاستجابة له. وهي تشمل أزمات تنتج عن مجموعة من المخاطر من بينها الصراع وحوادث واضطرابات الطقس والمناخ، والأمراض.

يُركز تقرير مستقبل تمويل جهود مواجهة الأزمات على المخاطر والأزمات التي تسبب معاناة شديدة وخسائر في الأرواح للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط الأكثر فقرًا في العالم.

تمويل جهود مواجهة الأزمات

توفير الأموال والتمويل الذي يعزز ويستهدف على وجه الخصوص منع الأزمات والاستعداد والاستجابة لها. وقد يتخذ أحد الأشكال التالية: (أ) التدفقات النقدية للمتلقين (مثل المنح المالية) والتي يمكن الترتيب لها بشكل مسبق أو الاتفاق عليها في الوقت الفعلي؛ (ب) التدفقات النقدية إلى المتلقين ومنهم عن طريق وسيط تمويل (مثل القروض أو التأمين).

النظام الدولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات

شبكة من الكيانات التي توفر أو تتلقى المساعدات الدولية (المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA)) لتعزيز أو دعم البلدان في توفير متطلبات التعامل مع المخاطر أو تأثيرات الأزمات أو تعويضها (يعتمد هذا التعريف إلى حدٍ كبير على وصف شبكة التعلم النشط للمساءلة والأداء (ANLAP) للنظام الإنساني في دراسة بعنوان The State of the Humanitarian System 2018 (حالة النظام الإنساني 2018).

يلفت تقرير مستقبل تمويل جهود مواجهة الأزمات إلى عدم وجود "نظام" واحد مترابط من حيث الحوكمة أو التنسيق أو العمل، لذا يعمد لاستخدام هذا المصطلح كوصف موجز للإشارة إلى مجموعة من المؤسسات والمنظمات التشغيلية المعنية والمشاركة في الجهود الحالية لتوفير المساعدات الدولية والجهود المقترحة في المستقبل.

مخاطر الأزمات

المعاناة والخسائر في الأرواح المحتملة التي قد تحدث خلال فترة زمنية معينة بسبب أزمة، تُحدَّد استنادًا إلى عناصر التعرض للخطر وقابلية التضرر والقدرات.

تمويل جهود مواجهة مخاطر الأزمات

توفير الأموال والتمويل الذي يستهدف على وجه الخصوص مواجهة مخاطر أزمات معينة، والترتيب لذلك قبل حدوث صدمة محتملة. ويمكن أن يشمل ذلك دفع الأموال لمنع المخاطر وخفض حدتها، إلى جانب دفع الأموال من أجل الاستعداد للصدمة والاستجابة لها.

1. الاتفاق على رؤية جديدة لتمويل جهود مواجهة الأزمات

نقترح هنا تعريفًا صالحًا لتمويل جهود مواجهة الأزمات، ورؤية منطقية من شأنها الارتقاء بكفاءة نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات للمراجعة والنقاش. يعني **تمويل جهود مواجهة الأزمات** في أبسط صوره توفير الأموال والتمويل المستخدم لمنع الأزمات والاستعداد لها والاستجابة لها. على مستوى المبدأ، يجب أن يكون تمويل جهود مواجهة الأزمات في صالح الأفراد المتأثرين بالأزمات أو المعرضين لمخاطرها، ويجب أن يهدف لتوفير الأموال والتمويل بشكل يمكن الاعتماد عليه حتى يستطيع الأفراد والمجتمعات والبلدان وضع الخطط. ويجب أن يشترط توافر الظروف المواتية للاستثمارات المناسبة التي تهدف لمنع الأزمات والاستعداد لها، أو يدعمها أو يسعى لتهيئتها، وتشمل صياغة الحوافز للأفراد والمجتمعات والبلدان والنظام الدولي لمنع وقوع الأزمات والاستعداد لها.

النظام الدولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات في أبسط صوره هو بمثابة شبكة من الكيانات التي توفر أو تتلقى المساعدات الدولية (المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA)) لتعزيز أو دعم البلدان في توفير متطلبات التعامل مع المخاطر أو تأثيرات الأزمات أو تعويضها.

يجب تمكين نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الفعال لضمان تلقي الأفراد الذين يتعرضون لأسوأ الأزمات الدعم الذي يحتاجونه في الوقت المناسب، لإيقاف المعاناة الشديدة وإنقاذ الأرواح. ويجب أن يعمل مثل هذا النظام بمثابة شبكة أمان عالمية في أوقات الأزمات، وأن يوفر الدعم والتمكين لجهود منع المخاطر المستقبلية والاستعداد لها. بمقتضى هذا التعريف، وبما يتماشى مع الالتزامات والأدوار والمسؤوليات العالمية القائمة:

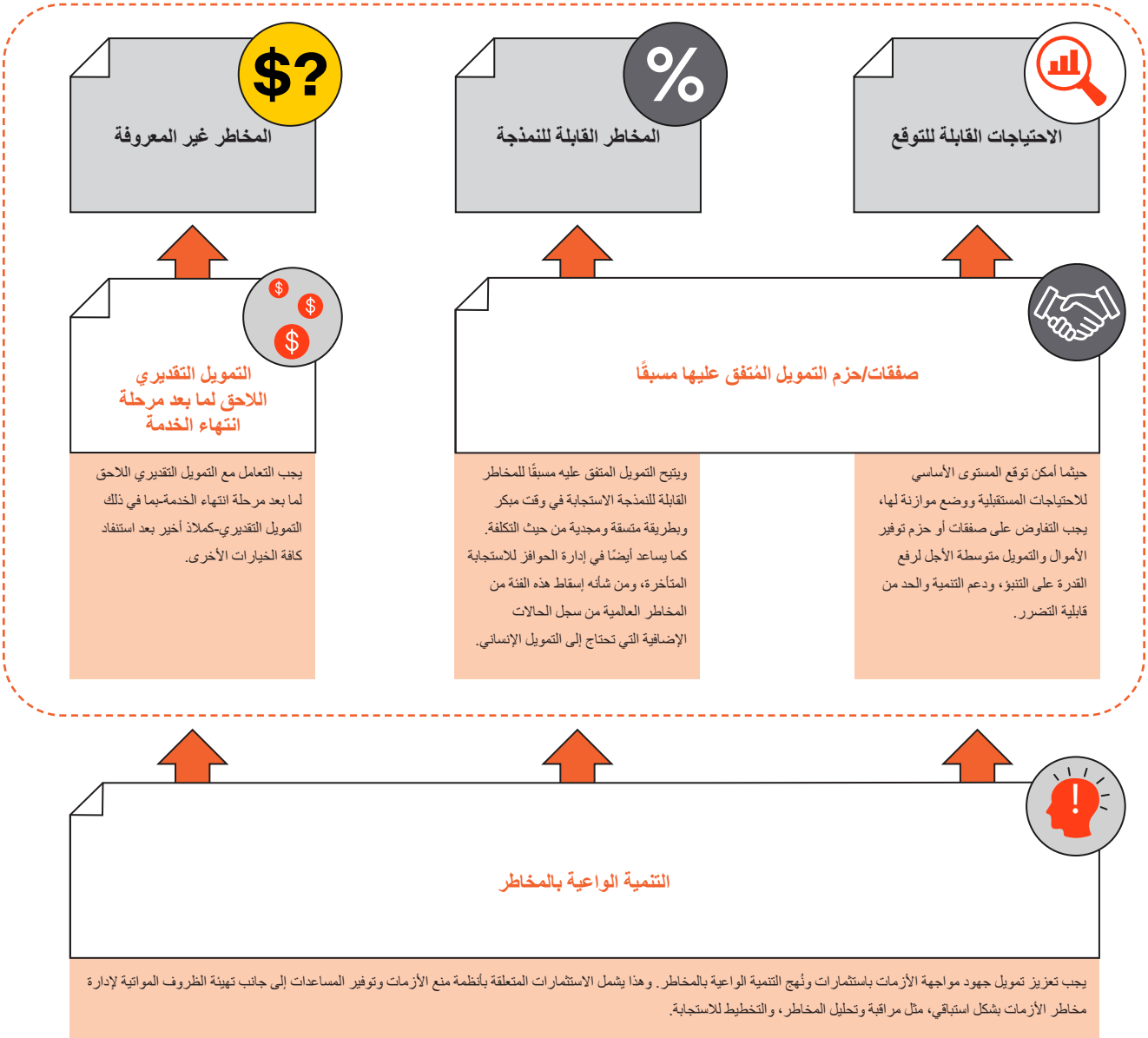
- تضطلع الحكومات بمسؤولية رئيسية تتمثل في مساعدة وحماية المواطنين من المخاطر والأزمات؛
- تدعم الجهات الفاعلة الدولية (لا سيما الحكومات والمؤسسات متعددة الأطراف غير المتأثرة) الحكومات المتأثرة وتمد يد العون لها للوفاء بمسؤولياتها حسب الالتزامات التي حُددت لها، مثل أهداف التنمية المستدامة وإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث؛
- إذا لم تكن الحكومات قد رتبت أولوياتها المتعلقة بمصالح شعوبها، وإذا كانت قدرات الحكومة تعجز أمام الصدمات غير المتوقعة، يؤدي التمويل التنموي والإنساني كملاذ أخير دورًا في توفير شبكة أمان عالمية للأفراد المعرضين للخطر.

يجب أن يؤدي نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الفعال دوره حسب الرؤية المنطقية المحددة في الشكل 1.

الشكل 1: فكرة منطقية لنظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الجديدة

المراقبة والاستعداد المالي لتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى النظام

يجب أن يحظى نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي بالجاهزية للتصدي للمخاطر والأزمات واسعة النطاق والنظامية التي تتطلب استجابة متسقة على مستوى النظام، وأن يعمل بمثابة شبكة أمان عالمية ضد المخاطر المستقبلية. وهذا يشمل مراقبة المخاطر على مستوى النظام وضمان توافر الموارد المالية الكافية لتلبية احتياجات تمويل جهود مواجهة الأزمات المتوقعة.



حيثما أمكن توقع المستوى الأساسي للاحتياجات المستقبلية ووضع موازنة لها، يجب التفاوض على صفقات أو حزم توفير الأموال والتمويل متوسطة الأجل لرفع القدرة على التنبؤ، ودعم التنمية والحد من قابلية التضرر.

ويتيح التمويل المتفق عليه مسبقًا للمخاطر القابلة للنمذجة الاستجابة في وقت مبكر وبطريقة متسقة ومجدية من حيث التكلفة. كما يساعد أيضًا في إدارة الحوافز للاستجابة المتأخرة، ومن شأنه إسقاط هذه الفئة من المخاطر العالمية من سجل الحالات الإضافية التي تحتاج إلى التمويل الإنساني.

يجب التعامل مع التمويل التقديري اللاحق لما بعد مرحلة انتهاء الخدمة-بما في ذلك التمويل التقديري-كملاذ أخير بعد استنفاد كافة الخيارات الأخرى.

يجب تعزيز تمويل جهود مواجهة الأزمات باستثمارات ونُهج التنمية الواعية بالمخاطر. وهذا يشمل الاستثمارات المتعلقة بأنظمة منع الأزمات وتوفير المساعدات إلى جانب تهيئة الظروف المواتية لإدارة مخاطر الأزمات بشكل استباقي، مثل مراقبة وتحليل المخاطر، والتخطيط للاستجابة.

2. إنشاء حزم مترابطة لتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البلدان

لتجاوز النُهج *المخصصة لأغراض معينة* على مستوى البلد، يجب مضاهاة تقييم حقيقي للمخاطر وتأثيرات الأزمات باستراتيجية التمويل، وحزمة التزامات وآليات التمويل، للتعامل مع متطلبات منع حدوث الأزمات، والاستعداد لها، والاستجابة لها. ويجب تضمين الاستراتيجيات الخاصة بتلبية احتياجات تمويل جهود مواجهة الأزمات في عمليات التخطيط الحالية على مستوى البلدان لضمان اتساقها.

ويجب تصميم حزم تمويل جهود مواجهة الأزمات حسب أنواع أو فئات معينة من المخاطر—تشمل المخاطر التي يمكن التنبؤ بها، والاحتياجات الناشئة عن المخاطر القابلة للنمذجة، إلى جانب الاحتياجات الناشئة عن المخاطر غير المعلومة—لرفع القدرة على التنبؤ، وتحفيز إدارة المخاطر والاستعداد لها.

يجب دعم الحزم الخاصة بتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البلد بضخ الاستثمارات التنموية الواعية بالمخاطر لدعم الالتزامات الوطنية بتحسين أساليب وآليات منع الأزمات والاستعداد لها. يمكن لهذه الاستثمارات تعزيز الاستعدادات وخفض التكاليف وتوفير ركيزة أكثر كفاءة وموثوقية للاستجابة في المستقبل.

ويجب تصميم تدابير وحوافز المساءلة بعناية للاستثمار في منع حدوث الأزمات والاستعداد لمواجهتها وإدماجها في حزم وآليات تمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البلدان. وهذا يشمل الالتزام بالمشورة ومشاركة الأفراد المتأثرين بالأزمات في تصميم واستهداف وتنفيذ أدوات تمويل جهود مواجهة الأزمات وآليات الاستجابة.

في بييرا، موزمبيق، أحدث إعصار إيداي دمارًا شاملاً للبنية التحتية للمدينة، لا سيما الطرق.
الصورة: سارة فرحات/البنك الدولي

3. بناء قدرات المراقبة وتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى الأنظمة

يتطلب تعزيز الجاهزية للمخاطر المستقبلية مراقبة المخاطر، والاختبار المستمر للقدرات تحت الضغط، وتحديد الفجوات ومواطن الضعف في الجاهزية المالية على مستوى النظام.

وتوفر هيئة أو شراكة عالمية للمراقبة تستطيع تحليل مخاطر الأزمات المستقبلية وتقييم قدرات أنظمة توفير المساعدات واختبار الخطط والآليات والمؤسسات لقياس قدرتها على التعامل مع سيناريوهات الأزمات الممكنة، إلى جانب توفير الآراء النقدية للجهات الفاعلة على المستوى القُطري والإقليمي والدولي حول الفجوات ومواطن الضعف في الجاهزية والاستعداد. يتعين على مثل هذه الهيئة أو الشراكة تحديد الفجوات في مجموعة ومخزون الأدوات والتمويل، وتحديد الأماكن حيث تكون الأدوات والمؤسسات الجديدة مطلوبة لتعزيز الجاهزية المالية العالمية لمواجهة الأزمات المستقبلية، وتقييم تكاليف المحافظة على قدرات الاستجابة الحالية لنظام الاستجابة للأزمات العالمي.

هذا، ويحصل نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي أيضًا على المزيد من الدروس المستفادة بشكل أسرع عن طريق التدقيق المنتظم والالتزام بالتعلم والمساءلة والشفافية عند استخدام كل أداة جديدة لتمويل جهود مواجهة الأزمات. ويوفر الاستثمار في أنشطة التدقيق والاستعداد لمشاركة الدروس المستفادة الدليل العملي المعلومات اللازمة لرفع المستوى وإجراء النقلات النوعية على النظام بأسره، فضلاً عن إسراع وتيرة التغيير، وتركيز الاستثمارات على الأماكن حيث تُحدث تأثيرًا ملموسًا.

محمد تراوالي وفريق التوثيق [الإيبولا] الخاص به عند وصولهم إلى مكامي في مقاطعة بورت لوكو، سيراليون. الصورة: عريف بول شول/ وزارة الدفاع للمملكة المتحدة

4. نداء من أجل التحرك

إن محاولة إجراء التغييرات بشكل متعمد على "نظام" يتألف من مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة المستقلة لكلٍ منها مصالحها ودوافعها الخاصة، بدون نقطة قيادة مركزية، يعد أمرًا مليئًا بالتحديات. هناك فرص للتأثير على وتيرة ونطاق التغيير، لا سيما عن طريق الاستثمار في التجارب والتعلم لفترة زمنية ممتدة، ومن خلال تجميع ودعم عوامل التسارع ونقاط الارتكاز في النظام ذات المستوى المرتفع من التأثير. وإلى جانب تقديم اقتراحات بشأن الرؤية وجدول الأعمال، يجب أن تتوافر عملية لإحداث التغيير.

التقرير أيضًا بمثابة نداء من أجل التحرك. يوجه المركز النداء لصانعي القرارات والشخصيات المؤثرة والخبراء الفنيين الملتزمين في القطاعات التنموية والإنسانية والمالية للاستفادة من تزايد التوجه نحو توفير تمويل أفضل يستهدف منع وقوع الأزمات والاستعداد لها والاستجابة لها، من خلال الاجتماع والاتفاق على طريقة لإصلاح نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات. ويشمل النداء من أجل التحرك أيضًا الإجراءات التي سيتخذها المركز لدعم هذه العملية. على مدى عام 2020، تعهد المركز بما يلي:

- **تشكيل "ائتلاف القوى الراغبة"** من أجل بدء حوار والاتفاق على برنامج عمل لإصلاح تمويل جهود مواجهة الأزمات؛
- **تطوير خدمة ومنهجية لمراقبة الجودة** يمكن استخدامها من جانب جميع الأطراف الفاعلة—بما في ذلك الجهات المانحة والمؤسسات متعددة الأطراف والمؤسسات الصناعية والمنظمات غير الحكومية والحكومات الوطنية—عند حاجتها لمشورة حيادية عالية الجودة بشأن تمويل جهود مواجهة المخاطر؛
- تطوير المزيد من الأفكار لأنشطة ومخرجات **هيئة أو شراكة عالمية لرصد مخاطر الأزمات**، وتحديد الجهات الفاعلة والداعية؛
- **توفير الدعم المجاني والحيادي** للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط المعرضة للمخاطر أو المتأثرة بالأزمات باتباع توجيهات المركز المتعلقة بالتغييرات على مستوى البلدان، وتشمل مراقبة جودة آليات معينة لتمويل جهود مواجهة الأزمات، وتعزيز أنشطة محو الأمية المالية في البلدان وعلى مستوى النظام الدولي؛
- **الاستثمار في قاعدة الأدلة العالمية** لدعم السُبل التي يمكن لنظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي اتخاذها لصناعة قرارات أفضل في هذا الصدد، وسُبل ضمان أن كل مبلغ يتم إنفاقه يحقق أفضل تأثير ممكن لإنقاذ الأرواح، وتقليل المعاناة، والمحافظة على الكرامة الإنسانية.

الفيضانات في أوغندا.
الصورة: جاكوب دال/الصليب الأحمر الدنماركي، إهداء الائتلاف الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

معلومات الاتصال

Centre for Disaster Protection
60 Cheapside
London
EC2V 6AX
United Kingdom

info@disasterprotection.org
CentreForDP

صورة الغلاف: رجل يقف وتحيط به آثار الدمار التي سببها إعصار هايان في تاكلوبان، الفلبين.
الصورة: راسيل فاتكينز/وزارة التنمية الدولية

UKaid
from the British people

CENTRE FOR DISASTER PROTECTION