



تسببت العاصفة جورج في تدمير الجمهورية الدومينيكية في عام ١٩٩٨.

# حان الوقت للسيطرة على النكبة

متزايد فرصا لتحويل مثل هذه المخاطر. وحتى الآن لم تبدأ البلدان النامية في استغلال هذه الفرص إلا بصورة فاترة. ويتناول هذا المقال بحث طرائق التأمين المتاحة، ويضع مبادرات حديثة في البلدان النامية وبلدان الأسواق الناهضة، إلى جانب بعض التحديات الرئيسية بالنسبة لمجتمع التأمين، والمانحين والمؤسسات المالية الدولية.

## هل هناك استعداد أم لا؟

طفقت تكلفة النكبات الطبيعية تزداد كثيرا بمرور الوقت (انظر الإطار ١). وعقب كل نكبة، تواجه الحكومات تقليديا قاعدة إيرادات منهكة واحتياجات أكبر للإنفاق. وهذه الضغوط قد تأتي من عمليات الإنقاذ قصيرة الأجل أو الحاجة إلى إصلاح البنية الأساسية العامة الرئيسية أو تقديم دعم مالي للقطاع الخاص. فعلى سبيل المثال؛ تكون الحكومات عادة مدعوة لإصلاح المساكن التالفة أو المدمرة. أو حتى يلزمها القانون بذلك.

ولمواجهة تلك الاحتياجات العاجلة للإنفاق، تعتمد البلدان النامية المعرضة للنكبات غالبا على التمويل الذي يأتي عقب النكبة من المنح والقروض من مانحين خارجيين. بيد أن اعتمادها على هذه التدفقات له مثالب كبيرة. أولها، أنه يقتضى مرور وقت طويل قبل التزام المانحين بتقديم الموارد، بل ومرور وقت أطول قبل إتاحة هذه الأموال فعلا. وثانيها، قد ينشب تنافس على موارد المانحين من قبل بلدان أخرى تحتاج إلى الإغاثة في الوقت نفسه.

مع اقتراب موسم عواصف الأطلنطي لعام ٢٠٠٧ في شهر يونيو، سراقب من يعيشون حول حوض الكاريبي، التنبؤات الجوية عن كثب. ومن المأمول أن يتكرر هدوء المناخ الذي حدث في العام الماضي. إلا أن الخسائر الضخمة نتيجة للعواصف في عام ٢٠٠٤ (شارلي وإيفان من بين أخريات)، وفي عام ٢٠٠٥ (كاترينا وويلما) مازالت حية في أذهان الناس. فضلا عن هذا، فإن الدراسات العلمية توحى باتجاه تصاعدي في تواتر وشدة العواصف (وبيستر وآخرون، ٢٠٠٥).

والنكبات الطبيعية (مثل العواصف التي تمثل كوارث) يمكن أن تكون لها آثار سلبية بعيدة المدى على ظروف الاقتصاد الكلي في البلدان المتأثرة، بما في ذلك مالياتها العامة (راسموين، ٢٠٠٦). ولا يحدث هذا في أي مكان أكثر منه في البلدان النامية والصغرى. وغالبا تعجز البلدان النامية عن حشد الموارد الكبيرة اللازمة عقب وقوع نكبة كبيرة. والبلدان الصغرى (مثل دول الجزر في الكاريبي وجنوب المحيط الهادئ) غير قادرة بصورة نموذجية على تحقيق إعادة التوزيع الجغرافي للمخاطر على نحو ما هو متاح للبلدان الكبرى التي يمكنها دعم التكاليف المصاحبة للأحداث والكوارث باستخدام الإيرادات المحصلة من المناطق غير المتضررة بالكارثة. ولذا فإنه في مثل هذه البلدان، يمكن للتكاليف المصاحبة للنكبات الطبيعية أن تسحق قدرة القطاع العام على الاستجابة الفعالة. بيد أن أسواق التأمين ضد الكوارث، توفر على نحو

«يمكن للمبتكرات التأمينية في مجال التأمين، أن تساعد البلدان على إدارة الآثار المالية الناجمة عن النكبات الطبيعية».

دافيد هوفمان  
David Hofman

## ارتفاع تكاليف النكبات الطبيعية

على الرغم من أن النكبات الطبيعية قد تقاضت إتاوتها على مدى التاريخ، فإن هناك مؤشرات قوية على أنها قد أصبحت أكثر تكرارا وأشد قسوة في العقود الأخيرة، وأن هذا الاتجاه التصاعدي ظهر ليستمر. ويمكن تفسير هذا الاتجاه جزئيا بأنه نتيجة للحضنة المتباينة مما أدى إلى زيادة تركيز السكان في المناطق المعرضة للمخاطر. (انظر فريمان وكين وماني ٢٠٠٣). وهو يعكس أيضا التغيرات في أنماط الطقس، خاصة تلك المرتبطة بالارتفاع في درجة حرارة سطح الأرض - التي يبدو أنها زادت تكرارا وشدة الأحداث العكسية الجوية، مثل العواصف، والفيضانات، والجفاف (انظر IPCC, 2007): ومع تكرار وشدة النكبات الطبيعية التي تؤثر على المناطق كثيفة السكان، ارتفعت تكاليفها بشدة مع مرور الوقت (انظر أدناه).

عدد الأحداث	٥٩-١٩٥٠	٦٩-١٩٦٠	٧٩-١٩٧٠	٨٩-١٩٨٠	٩٩-١٩٩٠	٢٠٠٥-١٩٩٦
مليار دولار بالأسعار الثابتة لعام ٢٠٠٥	٢١	٢٧	٤٧	٦٣	٩١	٥٧
إجمالي الخسائر	٤٨,١	٨٧,٥	١٥١,٧	٢٤٧,٠	٧٢٨,٨	٥٧٥,٢
متوسط الخسائر	٢,٣	٣,٢	٣,٢	٣,٩	٨,٠	١٠,١

المصدر: ميونج ري وتقديرات حسابات موظفي صندوق النقد الدولي.

بالحافز على تخصيص احتياطات في الموازنة العامة ووضع سياسات هيكلية وقائية.

## تخفيف بوليصة التأمين

ينبغي للحكومات التي تسعى إلى وقاية مالياتها العامة من آثار النكبات الطبيعية عن طريق عمل تأمين، أن تقرر الدرجة التي يتم بها تحويل المخاطر وأن تختار الهيئة التي ستتحمل المخاطر في النهاية. وتختلف الطرائق اختلافا حاسما في حجم مجمع رأس مال المخاطر الذي توزع بينه المخاطر (انظر الشكل ١).

التجميع: في إحدى نهايتي الطيف، يمكن للبلدان أن تجمع مخاطر نكبتها مع البلدان الأخرى - وبذلك تخلق شكلا من التأمين التعاوني. ومثل هذه الآلية يمكن أن تكون فعالة عندما يكون عدد البلدان التي تتقاسم المخاطر كبيرا بدرجة كافية. وأن يكون معامل الارتباط للمخاطر منخفضا بين البلدان المشاركة.

التأمين وإعادة التأمين التجاري: بيد أن شركات التأمين، قد تكون في مركز أفضل لاستيعاب المخاطر نظرا لأنها عادة ما يكون لديها محفظة جيدة التنوع من المخاطر. هذا بالإضافة إلى أن شريحة ثانية للتأمين متوافرة من خلال شركات إعادة التأمين، التي تعمل كشركات تأمين للمؤمنين، مما يسمح لهم بتحويل المخاطر التي تتجاوز قدراتهم، على الاستيعاب. والواقع، أنه بسبب توزيعها الفريد للخسائر - انخفاض المدفوعات في معظم السنوات، ولكن مع ارتفاعات مفاجئة في سنوات النكبات - ينتهي جزء ضخم من المخاطر والكوارث إلى أيدي القائمين بإعادة التأمين. بيد أن جهات إعادة التأمين أيضا تمر بأوقات صعبة عند مواجهة ذرى المطالبات بالتأمين، وتنعكس هذه الصعوبات في أقساط إعادة التأمين عالية التذبذب.

أسواق رأس المال: توفر أسواق رأس المال بصورة متزايدة لرأس مال المخاطر الذي يمكن لكل من جهات إعادة التأمين والبلدان ذاتها أن يستفيدوا منه من خلال استخدام الأوراق المالية المرتبطة بالتأمين. وقد حققت سوق سندات الكوارث (أو ما يطلق عليها) (انظر الإطار ٢).

بصفة خاصة - نموا سريعا في السنوات الأخيرة (انظر الشكل ٢). ومن خلال

إلا أنه إذا ما قامت البلدان بتأمين نفسها ضد النكبات، فقد تضمن على الأقل حصولها على بعض الموارد التي تحتاج إليها مقدما. وهذا التأمين ليس توقعنا نظريا بعيدا. فقد أظهرت تجارب البلدان مرتفعة الدخل، وبخاصة الولايات المتحدة واليابان، أن كثيرا من المخاطر الطبيعية قابل للتأمين عليها، وأن أسواق التأمين على مخاطر النكبات راسخة الأقدام هناك.

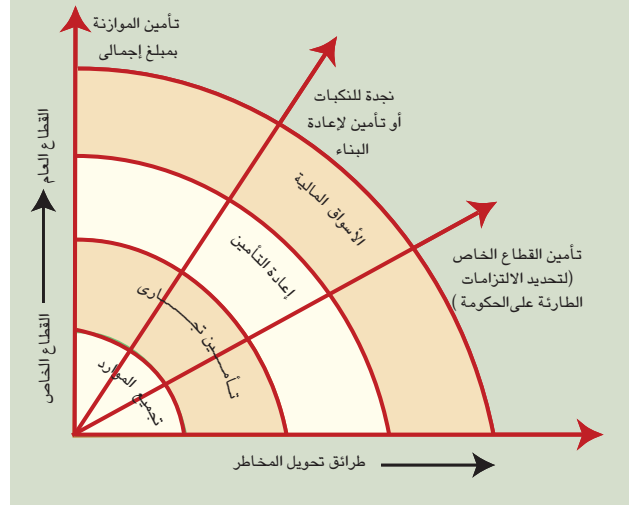
ونظرا للاتجاهات السائدة في تسعير التأمين ضد الكوارث والموارد المتاحة في البلدان المعرضة للنكبات، فربما يقتضى الأمر أن تتلقى هذه البلدان مساهمات من المانحين مقدما لدفع أقساط التأمين. إلا أن التحول في تمويل المانحين من تمويل عقب النكبة إلى تمويل قبلها تظل له مزايا مهمة لكلا الطرفين. فهو بالنسبة للبلدان المتلقية، يجعل ظروف التمويل عقب النكبة أكثر قابلية للتنبؤ بها، نظرا لأن مبلغ تمويل التأمين المتاح سيكون معروفا مقدما. وبالنسبة للمانحين سيساعد على انتظام التدفق النقدي من خلال تحويل المخصصات المعلقة «إذا ومتى»

إلى أقساط للتأمين يمكن التنبؤ بها. كما أنه قد يعطى للمانحين قدرة أكبر للتأثير على السياسات الوقائية (مثل قوانين البناء). وأخيرا، وليس آخرا، فإن ذلك يقلل الحوافز السلبية التي تواجهها البلدان المتلقية في اعتمادها على التمويل القادم من المانحين عقب النكبة. وبالفعل، فإن حافز البلدان المعرضة حاليا للمخاطر غالبا لتجنب وفورات من الموازنة العامة أو اتخاذ إجراءات وقائية بالنسبة للنكبات الطبيعية، حافز قليل، نظرا لأن هذا الاستعداد قد يقلل الدعم الذي يقدمه المانحون عقب أي حدث معاكس (وهو ما يطلق عليه معضلة السامري). ومع المدفوعات الخاصة بالتأمين التي يمكن التنبؤ بها تحتفظ البلدان

شكل ١

## قائمة التأمينات

يمكن تنظيم خيارات التأمين وفقا لبعدين رئيسيين هما: رابطة بين التمويل العام والتغطية التأمينية، طرائق تحويل المخاطر



تخصيص المخاطر- والخسائر المحتملة. بكفاءة على مجمع ضخ من المستثمرين، يوفر التأمين من خلال الأسواق المالية إمكانات واعدة لتخفيض تقلب الأقساط المصاحب لإعادة التأمين التقليدية.

وهناك اختيار رئيسي ثان للحكومات هو تحديد من ينبغي أن يتولى التأمين، وما الذي ينبغي تأمينه. وعدم قدرة القطاع الخاص على مواجهة النكبة هو غالبا مصدر رئيسي للضغط على الموازنة عقب النكبة. ومن ثم، تتضمن استراتيجية نافعة لتشجيع أو تسهيل أو دعم شراء أطراف القطاع الخاص للتأمين (مثل التأمين على الممتلكات لأصحاب البيوت، أو التأمين على المحاصيل بالنسبة للزراع)

للحد من التزامات الحكومة الطارئة. وبدلا من ذلك، أو كاستراتيجية مكملة، يمكن للحكومة أيضا أن تسعى للتأمين على نفسها مباشرة ضد المخصصات المتعلقة بالنكبات أو الضغوط على الموازنة العامة بشكل أوسع، من خلال مدفوعات قطاعية محددة مقدما.

### قيادة المسيرة

في السنوات الأخيرة، قامت مبادرات عديدة واعدة في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. ويمكن تقسيمها إلى ثلاث فئات عريضة:

خطط مصممة للحد من الالتزامات الطارئة للحكومة. تستهدف هذه الخطط القطاع الخاص، لتقليل الحاجة إلى الدعم الحكومي عقب النكبات. والمثال الجيد لذلك هو المجمع التركي للتأمين ضد الكوارث، الذي يدعمه البنك الدولي ويجمع المخاطر ويعيد التأمين عليها من خطة التأمين الإلزامية ضد الزلازل المخصصة لأصحاب المساكن الخاصة.

خطط لتوفير موارد للإغاثة من الكوارث وإعادة البناء. بهذه الخطط تسعى الحكومة لضمان موارد تغطي عمليات الإغاثة في حالة وقوع الكوارث. وهناك مثال حديث لذلك هو مشروع برنامج الغذاء العالمي في إثيوبيا، الذي يستخدم أحد المشتقات المتعلقة بالطقس لضمان الموارد في حالة وقوع جفاف يمثل كارثة. وفي هذه الحالة، تهدف أموال التأمين التي تنقصها الحكومة وبرنامج الغذاء العالمي للتخفيف من محنة المزارعين المتضررين، في حين يسهم المانحون في أقساط التأمين. وهناك مثال آخر هو صندوق فوندين في المكسيك. وقد بدأ هذا الصندوق كوسيلة لتخصيص موارد للإغاثة عند حدوث نكبات في المستقبل، على أن تقوم الحكومات المحلية بإنفاق هذه الموارد على أساس الحاجة. ومؤخرا، حصل الصندوق على تمويل أكثر ثباتا عندما أصبحت المكسيك أول بلد متوسط الدخل يصدر سندات كوارث لضمان توافر الأموال في حال وقوع أي زلزال يتجاوز حجما معينا، مقيسا بالمعايير الموضوعية والقابلة للتحقق منها.

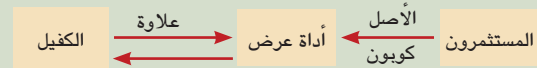
خطط توفر دعما قطاعيا للموازنة الحكومية. بدلا من شراء تأمين ضد مصروفات بعينها، يمكن للحكومات أن تسعى للحصول على دعم عام قطاعي يكون مشروطا بوقوع نكبة معينة. ويمكن عندئذ إنفاق هذه الأموال وفقا لتقديرات الحكومة. والخطط من هذا النوع أقل شيوعا. بيد أن البنك الدولي سينفذ خطة وفق هذه الأسس في منطقة الكاريبي في عام ٢٠٠٧. ووفقا للخطط الحالية، فإن هذه

الإطار ٢

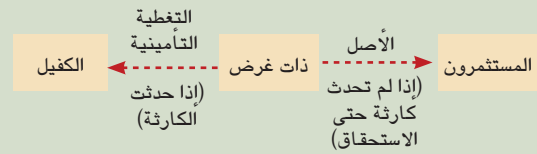
### كيف تعمل سندات الكوارث؟

تحول سندات الكوارث مجموعة من المخاطر من الكفيل إلى المستثمرين. يتضمن الإصدار النموذجي لسند الكوارث قيام الكفيل (الذي عادة ما يكون إحدى شركات التأمين، ولكن يتصور أن يكون أي جهة أخرى) بإنشاء أداة ذات غرض خاص. ومهمة هذه الأداة هي إصدار السندات واستثمار رأس المال في أوراق مالية منخفضة المخاطر (مثل سندات الخزانة). ويدفع العائد على هذه السندات لحائزي السندات، إلى جانب علاوة تدفع إلى الكفيل (انظر اللوحة أ أدناه). وإذا ما استحقت هذه السندات بدون وقوع الحدث السابق تحديده، يعاد الأصل إلى المستثمرين، مثلما يحدث في السندات العادية (اللوحة ب). بيد أنه في حالة وقوع الكارثة السابق تحديدها في أثناء فترة سريان السند، يوافق المستثمرون على التنازل عن جزء من استحقاقاتهم أو التنازل عنها كلها وتدفع الأداة ذات الغرض الخاص إلى الكفيل بدلا من ذلك. وبذلك يتم تحويل مخاطر الكارثة إلى المستثمرين.

#### (أ) المعاملة



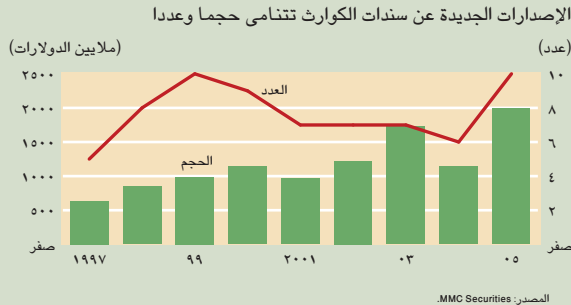
#### (ب) المراكز النهائية المحتملة



ونظرا لأن الأصول والالتزامات المتصلة بإصدار السند مخصصة للأدوات ذات الأغراض الخاصة، فإن سندات الكوارث تعمل باعتبارها محض ترتيب تأميني للكفيل، ولا تخلق دينًا. والميزة الرئيسية لسندات الكوارث هي أنها تسمح بتقسيم وتحويل المخاطر إلى مجموعة ضخمة من المستثمرين في حالات قد لا يتوافر فيها التأمين لدى طرف واحد منفرد، أو يكون أكثر تكلفة. ومن منظور المستثمر، فإن سندات الكوارث تدر عائدا أعلى من أسعار السوق (بسبب العلاوة التي تدفع فوق العائد قليل المخاطر / بدون مخاطر) في حين توفر فرصة فريدة لتنويع المحفظة نظرا لأن مخاطر الكوارث تتجه إلى عدم الارتباط بالاتجاهات في أسواق الأسهم أو السندات.

شكل ٢

### أداة جديدة واعدة





يكون من حسن الحظ أن سندات الكوارث - وهي تماثل إلى حد كبير الديون السيادية للأسواق الناهضة - استفادت من هذه الظروف. وما زال الأمر يتطلب معرفة ما إذا كان مثل هذا المناخ سيسود عندما تنكمش ظروف السيولة.

وإذا ما تركنا هذه القضايا جانبا، فإن القدرة على تحمل تكاليف سندات التأمين ضد الكوارث قد تظل مصدر قلق بالنسبة للبلدان النامية، حتى في

## «إن لنقل المخاطر إلى أسواق رأس المال الدولية مزايا كبيرة لأنه يوسع بدرجة كبيرة مجمع رأس مال التأمين المتاح للبلدان النامية».

السيناريوهات الأكثر مواتاة، والواقع أنه في ضوء الارتفاع المتكرر لتكلفة أقساط التأمين والتذبذب فيها، فإن قدرة آليات التأمين من الكوارث بالنسبة للبلدان النامية، خاصة البلدان منخفضة الدخل، قد تعتمد بشكل حاسم على إسهامات المانحين. ومن ثم، فإن حشد دعم المانحين لخطط تأمين النكبات تعتبر تحديا آخر. وعلى الرغم من أن مشاركة المانحين مشجعة حتى الآن، فإن من غير الواضح ما إذا كان المانحون سيرحبون بزيادة مشاركتهم في ترتيبات الدعم الهيكلية على حساب الإغاثة عقب وقوع النكبات. والأخيرة قد توفر منافع أعظم من ناحية القبول العام واستيفاء الرغبة في إظهار الدعم بعد وقوع الكارثة. ومن ثم، فإن وضع نموذج مستدام للتعاون فيما بين المانحين والمتلقين في خطط تأمين النكبات، سيكون أمرا رئيسيا.

إن المنافع المحتملة للتغيير من تمويل التأمين عقب الكوارث إلى تمويل التأمين قبلها، هائلة. وعلى الرغم من احتمال استمرار النكبات الطبيعية كإحدى حقائق الحياة المؤلمة، فإن هذا التحول سيساعد على الأقل في تقليل الجولة الثانية من الآثار المالية، وبذلك يحد من الاضطراب الاقتصادي وتشجع التعافى السريع بينما يوفر حوافز أفضل للبلدان لاتباع سياسات وقائية. ■

دافيد هوفمان يعمل اقتصاديا في دائرة تطوير ومراجعة السياسات، بصندوق النقد الدولي.

الخطة ستتضمن عناصر من كل من تجميع المخاطر وتحويلها إلى إعادة التأمين أو الأسواق المالية مع إسهامات مالية من المانحين.

ومن بين هذه المبادرات الواعدة، فإن المجال الرئيسي الذي لم يبدأ استكشافه سوى الآن، هو تحويل المخاطر إلى الأسواق المالية. وحتى الآن، فإن المكسيك هي الوحيدة التي استفادت مباشرة من السوق العالمية لرأس المال بعملية إصدار ناجحة لسندات الكوارث. كما حققت خطة برنامج الغذاء العالمي تقدما في إثيوبيا، في تجميع مخاطر الزراعة الإثيوبيين في أداة مالية قابلة للتداول في الأسواق المالية الدولية - ورغم أنه تم بيعها جملة إلى إحدى شركات إعادة التأمين. وتمثل الخطتان المكسيكية والإثيوبية المشكلة الأكثر فاعلية لحل مواجهة مخاطر النكبات استنادا للتأمين في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل حاليا.

### عواصف تغير الطقس تلوح في الأفق

إن لتحويل المخاطر إلى أسواق المال الدولية مزايا كبيرة لأنه يوسع كثيرا مجمع رأس المال المتاح للتأمين للبلدان النامية، بدرجة كبيرة. ومع هذا، فإن هناك عددا من أوجه عدم اليقين تحتفظ بالتأمين ضد مخاطر النكبات الطبيعية. بل إنه على الرغم من وجود أسواق راسخة لتأمين مخاطر كوارث معينة، فإنه لا يمكن اعتباره أمرا مسلما، إن كافة مخاطر النكبات الطبيعية يمكن التأمين عليها في الأسواق بتكلفة يمكن تحملها. وعلى وجه التحديد، فإن سوق التأمين على الكوارث تواجه مصدرين لعدم اليقين:

الأول هو الاحترار العالمي وآثاره المحتملة على تكرار الكوارث الطبيعية وشدها. وعلى الرغم من أن صناعة التأمين قد نهضت بمهمتها حتى الآن، فقد أثار خسائر التأمين في العاميين الأخيرين، بما في ذلك الخسائر التي حطمت كافة الأرقام القياسية والناشئة من إعصار كاترينا التي بلغت ٤٥ مليار دولار، الشكوك حول المسار في المستقبل. والواقع فإن صناعة التأمين تولي اهتماما متزايدا إلى التغييرات في الطقس وتداعياتها على وضع نماذج المخاطر وإدارتها. وقد يجعل ازدياد مخاطر النكبات الطبيعية، أو عدم اليقين المستمر بالنسبة لتأثير تغير المناخ، الحصول على تأمين الكوارث أكثر صعوبة وأعلى تكلفة.

ويكمن مصدر ثان لعدم اليقين في الشهية لتحمل المخاطر والكوارث في الأسواق المالية الدولية، وحتى الآن، لا يواجه مصدر السندات سوى وضع مشاكل قليلة نسبيا في بيع سندات الكوارث المبتكرة والخطيرة نسبيا إلى المستثمرين الدوليين الذين يسعون إلى تنويع المخاطر. ولكن نجاح هذه الصكوك الجديدة (وحدات الحجم المنخفض نسبيا) تزامن مع ظروف سيولة عالمية مواتية وسعي وراء العائد من جانب المستثمرين، وهو ما أدى إلى هبوط علاوات المخاطر. وقد

المراجع:

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2007, Climate Change 2007: The Physical Science Basis (Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press for IPCC).

Lloyd's, 2006, "Climate Change: Adapt or Bust," 360 Risk Project Paper No. 1 (London).

Munich Re, 2005, "Weather Catastrophes and Climate Change—Is There Still Hope for Us?" Knowledge Series (Munich).

Rasmussen, Tobias, 2006, "Natural Disasters and Their Macroeconomic Implications," in The Caribbean—From Vulnerability to Sustained Growth, ed. by Ratna Sahay and others (Washington: International Monetary Fund).

Webster, P.J., G.J. Holland, J.A. Curry, and H.R. Chang, 2005, "Changes in Tropical Cyclone Number, Duration, and Intensity in a Warming Environment," Science, Vol. 309 (September), pp. 1844–46.

Brukoff, Patricia, and David Hofman, 2006, "Insuring Public Finances Against Natural Disasters—A Survey of Options and Recent Initiatives," IMF Working Paper No. 06/199 (Washington: International Monetary Fund).

Chacko, George, Peter Hecht, Vincent Dessain, and Anders Sjöman, 2004, "Catastrophe Bonds at Swiss Re" (unpublished; Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School).

Freeman, Paul, Michael Keen, and Muthukumara Mani, 2003, "Dealing with Increased Risk of Disasters: Challenges and Options," IMF Working Paper No. 03/197 (Washington: International Monetary Fund).

Heller, Peter, and Muthukumara Mani, 2002, "Adapting to Climate Change," Finance and Development, Vol. 39 (March), pp. 29–31.