يعقد منتدى التنمية الأفريقي التاسع تحت الرعاية
السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس

منتدى التنمية الأفريقي التاسع

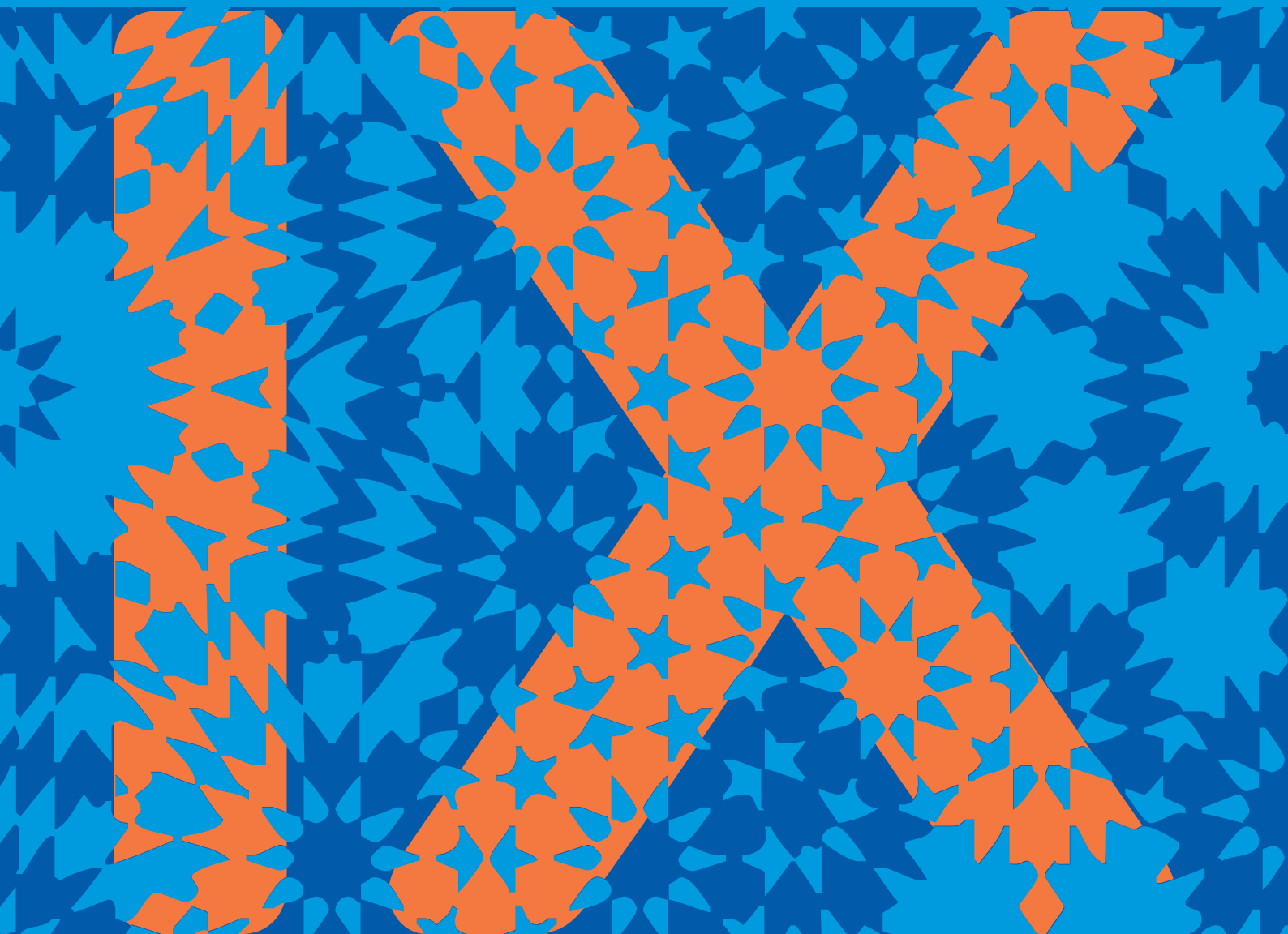
الأساليب المبتكرة
لتمويل التحوُّل في أفريقيا

مراكش، المغرب

١٢-١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤

آثار تمويل:
أنشطة المناخ على التحول في أفريقيا

ورقة المسائل المطروحة



منتدى التنمية الأفريقي التاسع
الأساليب المبتكرة لتمويل التحوُّل في أفريقيا

Distr.: General

ECA/ADF/9/6
19 September 2014

Arabic
Original: English

مراكش، المغرب
١٢-١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤

آثار تمويل:
أنشطة المناخ على التحول في أفريقيا

ورقة المسائل المطروحة

أولا– معلومات أساسية

١– اتفقت جميع التقييمات العالمية حتى الآن على أن أفريقيا هي أكثر المناطق على وجه البسيطة ضعفا أمام تأثيرات تغير المناخ. وكان تقرير التقييم الثالث للفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ الذي نشر في عام ٢٠٠١ هو أول تقرير يُدرِج ما يسمى بالمنظور الإقليمي في تقييمات الفريق. وقد أثار هذا الأمر خلال المفاوضات العالمية في إطار اتفاقية الأمم المتحَدة الإطارية بشأن تغير المناخ مناقشات عن كيفية تناول التأثيرات والتحديات التي يطرحها تغير المناخ في سياقها الخاص. ونتيجة لذلك، كان هناك إجماع على تقديم الدعم إلى البلدان الأقل نموا التي تعتبر شديدة الضعف إزاء تغير المناخ ولكنها تفتقر إلى القدرة والموارد اللازمة للتصدي له.

٢ – وقد أكد تقرير التقييم الخامس للفريق الحكومي ضعف أفريقيا الشديد في مواجهة تغير المناخ. وعلاوة على ذلك، فقد حذر المعهد الدولي لبحوث المناخ والمجتمع من ظاهرة النينيو التي يمكن أن تؤدي إلى هطول الأمطار بما يفوق المعدل المتوسط في القرن الأفريقي.

٣ – وعلى الرغم من جميع هذه التحديات، فإن عزم أفريقيا على النهوض هو الآن أقوى من أي وقت مضى. فعلى مدى العقد الماضي، حققت القارة تقدما ملحوظا في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. بل إن سبع من الدول العشر الأكثر نموا في العالم توجد في أفريقيا [١]. بيد أن المخاطر التي يشكلها تغير المناخ تهدد للأسف بالقضاء على المكاسب التي تحققت حتى الآن، وبإعاقة التحول في أفريقيا.

ثانيا – مصادر تمويل أنشطة المناخ

٤ – هناك أنواع مختلفة من التدفقات المالية لتمويل أنشطة المناخ، من مصادر محلية ودولية على حد سواء (انظر الشكل ١). وستركز هذه الورقة على التدفقات الدولية لتمويل أنشطة المناخ ودورها في حماية التحول في أفريقيا.

ألف– مصادر التمويل الدولية والمتعددة الأطراف

٥ – ثمة صناديق عالمية مخصصة للتدخل في مجال المناخ في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، وينصب تركيز هذه الصناديق على التخفيف من أثره والتكيف معه على حد سواء. ومن بين أمثلة هذه الصناديق :

١ – مرفق البيئة العالمية وصندوق البلدان الأقل نموا والصندوق الخاص بتغير المناخ

٦ – تأسس كل من صندوق البلدان الأقل نموا، والصندوق الخاص بتغير المناخ، اللذين يتولى مرفق البيئة العالمية تشغيلهما، أثناء الدورة السابعة لمؤتمر الأطراف في عام ٢٠٠١، بهدف توفير الدعم المالي لأقل البلدان نموا لمساعدتها على مواجهة آثار تغير المناخ. إذ أن ٣٥ بلدا من بين البلدان الـ ٤٩ الأقل نموا في العالم، (حوالي ٧٠ في المائة) تقع في أفريقيا.

٢ – صندوق التكيف

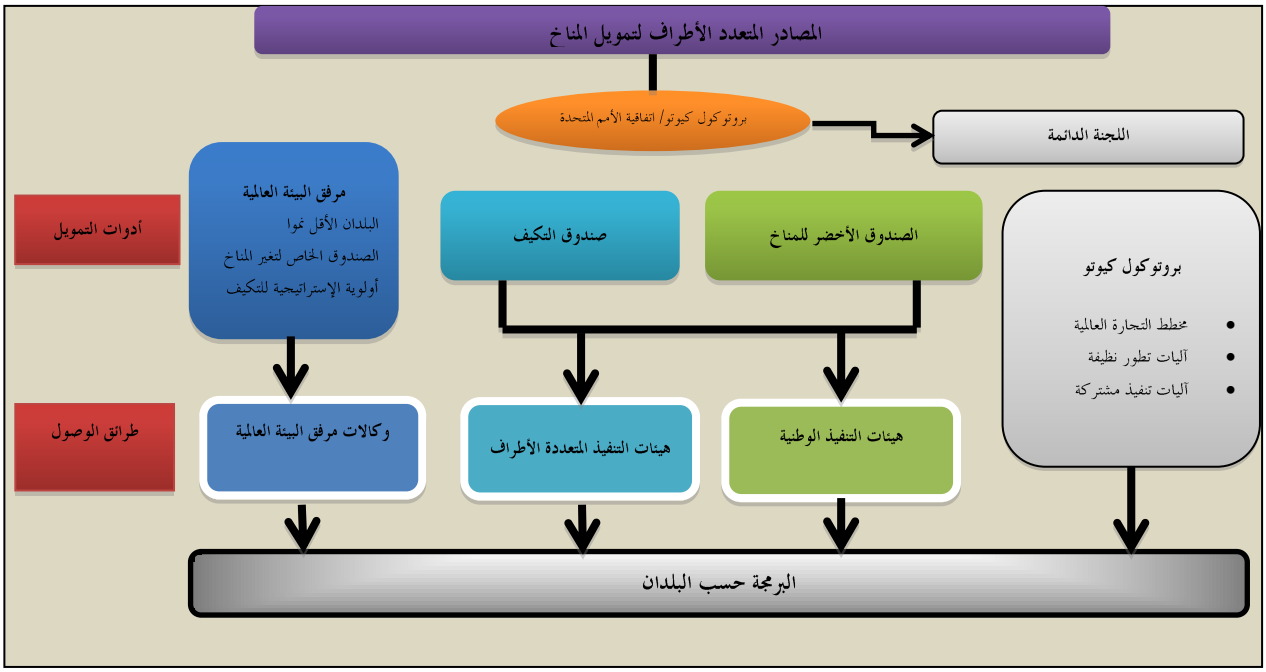
٧ – أُنشئ صندوق التكيف في عام ٢٠٠٧ بموجب بروتوكول كيوتو على يد الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. ويحصل الصندوق على معظم تمويله من خلال فرض ضريبة بنسبة ٢ في المائة على الإيرادات المتأتية من بيع الأرصدة الدائنة لخفض الانبعاثات، وتعمل وفقا لنهج يقوم على المشاريع حيث تقوم الكيانات المنفذة بتقديم مقترحات المشاريع إلى المجلس المركزي.

٣ – الصندوق الأخضر للمناخ

٨ – تأسس الصندوق الأخضر للمناخ في عام ٢٠١٠، خلال الدورة السادسة عشرة لمؤتمر الأطراف. ومن المتوقع أن يوفر الصندوق نسبة كبيرة من التمويل المستهدف على المدى المتوسط، البالغ ١٠٠ مليار دولار سنويا بحلول عام ٢٠٢٠، وهو هدف حددته البلدان المتقدمة في عام ٢٠٠٩. ويشجع الصندوق على الأخذ بمبدأ تَولِّي الجهات الوطنية زمام أمورها

بنفسها؛ غير أنه لا يزال هناك نقاش محتدم بشأن الطرائق التي سيجري تطبيقها. فالبلدان المستفيدة (أي البلدان النامية والبلدان ذات الدخل المتوسط) تدعو إلى تعزيز تولي الجهات الوطنية لزمام الأمور بنفسها، مع تفويض إدارة الأموال واختيار المشاريع للجهات الحكومية، واقتصار دور الصندوق الأخضر على توفير التنسيق والإشراف على الملاءمة الائتمانية فقط. أما الدول الممولة (الدول المتقدمة في المقام الأول) فهي تريد نهجا أكثر حذرا، في البداية على الأقل، ينطوي على الاعتماد بصفة أكبر عَلى آليات مشابهة لتلك التي يستخدمها صندوق التكيف.

الشكل ١
مصادر تمويل أنشطة المناخ المتعددة الأطراف



٩ - وهناك أيضا أدوات دولية أخرى متعددة الأطراف لتمويل أنشطة المناخ لا تخضع مباشرة لعملية اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. وتشمل الأدوات المرتبطة بالتكيف البرنامجَ التجريبي لمواجهة تغير المناخ، والمرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش، وصندوق التعجيل بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛ في حين تشمل الأدوات المرتبطة بالتخفيف صندوق التكنولوجيا النظيفة، وبرنامج الاستثمار في الغابات، وصندوق الكربون، ومرفق الشراكة للحد من انبعاثات الكربون، ومرفق الشراكة للحد من انبعاثات كربون الغابات وآلية المبادرة المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات.

باء- المصادر الثنائية والإقليمية لتمويل أنشطة المناخ

١٠ - هناك أيضا أدوات إقليمية وثنائية لتمويل أنشطة المناخ. وتضم الصناديق الإقليمية ما يلي:

- تحالف الاتحاد الأوروبي العالمي لمواجهة تغير المناخ
- برنامج أفريقيا وأمريكا اللاتينية للتكيف مع تغير المناخ (وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية)
- صندوق غابات حوض الكونغو (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية)
- مبادرة البحوث التعاونية في مجال التكيف في أفريقيا وآسيا (وزارة التنمية الدولية البريطانية ومركز بحوث التنمية الدولية)
- صندوق الكربون البيولوجي (الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والنرويج)

١١ - وقد أنشأت بعضُ البلدان المتقدمة أيضا صناديق ثنائية لدعم البلدان النامية في تصديها لتغير المناخ. ويمكن توجيه بعض من ذلك الدعم الثنائي من خلال المساعدة الإنمائية للبلدان النامية.

جيم - استثمارات القطاع الخاص

١٢ - إن أهمية دور القطاع الخاص آخذة في الزيادة، سواء من حيث طريقة معالجته لآثار تغير المناخ على سلاسل قيمة الأعمال التجارية أو فيما يتعلق بالمسؤولية الاجتماعية للشركات. وبما أن الشركات ترى ضرورة حماية استثماراتها من تقلبات المناخ، فإن تمويل أنشطة المناخ يُعد أمرا يتسم بفعالية التكلفة فوق أنه يزيد من هوامش الربح.

ثالثا - طرائق الحصول على الأموال

١٣ - تختلف طرائق الحصول على الأموال باختلاف الأدوات المتعددة الأطراف المعنية بتمويل أنشطة المناخ (انظر الشكل ١). ففي حين تُشجَّع البلدان على الحصول المباشر عليها، فإن هناك جهات وسيطة، تُعرف بالكيانات المنفذة، تعمل أيضا على تقديم المساعدة، ولاسيما في الحالات التي تفتقر فيها البلدان الأقل نموا المعنية للقدرات اللازمة للامتثال لإجراءات التطبيق المعقدة. ويمكن أن تكون الكيانات المنفذة هيئات وطنية أو متعددة الجنسيات أو إقليمية. ويورد الموقع الإلكتروني لصندوق التكيف ٢٨ كيانا منفذا معتمدا، منها ١٥ كيانا وطنيا و١٠ كيانات متعددة الجنسيات (بما في ذلك مصارف التنمية الرئيسية وأربع وكالات تابعة للأمم المتحدة) و٣ كيانات إقليمية. وتشمل المؤسساتُ الوطنية الوزاراتِ (الأردن ورواندا)، والوكالاتِ أو الهيئات (شيلي، وكينيا، والمغرب وأوروغواي) والمعاهد (الأرجنتين، والمكسيك، والسنغال، وجنوب أفريقيا)، والصناديق (بنن، وكوستاريكا)، ومصرفا واحدا (الهند) وصندوقا استئمانيا واحدا (بليز).

١٤ - ورغم أن عددا من الكيانات المنفذة الوطنية المعتمدة هي كيانات أفريقية، إلا أن كيانين اثنين فقط - رواندا والسنغال- نجحا في طلب الحصول على تمويل من برنامج صندوق التكيف. وهذا يؤكد أن القدرات المؤسسية والبشرية تحتاج إلى تطوير بحيث يتسنى للبلدان الوصول إلى وضع يمكّنها من تحقيق البرمجة الذاتية.

١٥ - وينبغي الإشادة بتعزيز كيانات التنفيذ الوطنية لأنها تساعد على تولي الجهات الوطنية زمام العملية. ومع ذلك، فإن قرار صندوق التكيف الخاص بوضع سقف لا يتجاوز ٥٠ في المائة لنسبة التمويل التي توزعها كيانات التنفيذ المتعددة الأطراف يمكن أن يضع قيودا رئيسية على البرمجة بالنسبة إلى البلدان غير المستعدة بعدُ لاعتماد كيانات تنفيذ وطنية، رغم أنها لا تزال في حاجة إلى الحصول على مساعدات الصندوق.

١٦ - ولدى أدوات التمويل المتعددة الأطراف والإقليمية والثنائية الأخرى طرائق مختلفة لإتاحة الحصول على التمويل، عادة ما تتماشى مع لوائحها الداخلية وتكون مصممة خصيصا على نحو يراعي مصالح برنامجها. وهناك نوافذ تمويل أيضا من خلال الدعوات للتنافس على تقديم مقترحات لأنشطة يُلتمس تمويلها، وهو ما يسمح لأصحاب المصلحة المحتملين الآخرين بالمشاركة ويهيئ مساحة لرعاية الأفكار المبتكِرة.

١٧ - وهناك قدر كبير من الشك يكتنف التمويل الثنائي بسبب المشهد المتغير للمساعدة الإنمائية. فبعد الانكماش الاقتصادي، قامت العديد من البلدان المتقدمة بتخفيض ميزانيات المساعدات الخارجية لديها، الأمر الذي ألقى بظلالٍ من الشك على مستقبل المعونة الثنائية.

١٨ - وفي الوقت نفسه، أخذ التمويل من القطاع الخاص يبرز بوصفه موردا هاما لتمويل أنشطة المناخ. ومع ذلك، فإن الافتقار إلى النُّهج الملائمة لاستكتاب العون وقلة عدد الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص يحدان من قدرات أفريقيا في الاستفادة من الفرص المتنامية بسرعة لقيام القطاع الخاص بتمويل الأنشطة المتعلقة بتغير المناخ.

رابعا- التمويل المتعلق بتصدي أفريقيا للمناخ

١٩ - على الرغم من وضع العديد من الأدوات لتمويل أنشطة المناخ، إلا أن حصول أفريقيا على تلك الأموال لا يزال محدودا. وعلاوة على ذلك، فإن القارة تواجه أيضا التحدي المتمثل في كيفية الاستيعاب الفعال للتمويل الذي تتلقاه.

٢٠ - وهناك تقديرات مختلفة لمقدار الاستثمارات السنوية المطلوبة للحد من نمط المخاطر السائد في البلدان النامية. وتختلف تقديرات التدفقات الحالية لتمويل أنشطة المناخ إلى البلدان النامية اختلافا كبيرا أيضا، حيث تتراوح ما بين ٤٠ و١٢٠ مليار دولار سنويا [٢]. وقد خلص مصرف التنمية الأفريقي إلى أن تكاليف التكيف في أفريقيا ستتراوح بين ٢٠ إلى ٣٠ مليار دولار على مدى ١٠ إلى ٢٠ سنة القادمة [٣]. وبينما لا تعدو هذه التقديرات أن تكون تكاليف إرشادية، فإن المخاطر المتغيرة كما كشفت عنها التقييمات الأخيرة يمكن أن تزيد بشكل كبير من حجم الموارد المالية اللازمة لاستجابات التكيف. وفي الواقع، فإن ''تقرير فجوة التكيف في أفريقيا'' لعام ٢٠١٣ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة للبيئة شدد على الهوة بين النمط الحالي للمخاطر المرتبطة بالمناخ في أفريقيا ومستوى التمويل المتوقع [٤].

٢١ - أما فيما يتعلق بالاستثمار الفعلي، فإن نسبة ٤٤ في المائة من مجمل التمويل المصروف حتى الآن من جميع المصادر (بما في ذلك الصندوق المخصص لأقل البلدان نمواً ، والبرنامج التجريبي لمواجهة تغير المناخ، والتحالف العالمي لتغير المناخ والصندوق الخاص بتغير المناخ) الذي يبلغ ٣٩٥ مليون دولار قد كانت من نصيب أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وبشكل أكثر تحديدا، فإن من مجمل الأموال المخصصة لتنفيذ برامج العمل الوطنية للتكيف، خُصصت نسبة ٥٦ في المائة من التمويل المعتمد من الصندوق المخصص لأقل البلدان نمواً (٢٢٢ مليون دولار) و٢٦ في المائة من التمويل المتأتي من الصندوق الخاص بتغير المناخ (٥٠ مليون دولار) إلى أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أيضا [٥].

خامسا - تمويل أنشطة تكيف أفريقيا مع تغير المناخ والتخفيف من حدته

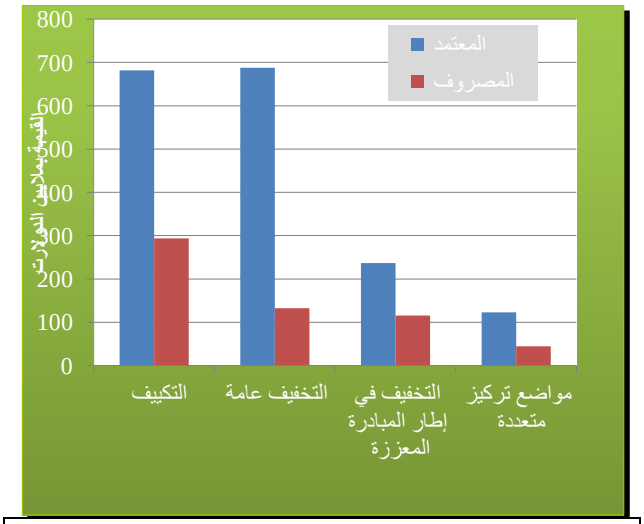
٢٢ - إن التحديات التي تواجهها أفريقيا في سعيها للتصدي لتغير المناخ هي تحديات جسيمة. إذ يتطلب الأمر موارد تمويلية محلية ودولية على حد سواء. ويمثل أحد الشواغل الرئيسية في أفريقيا توزيع الأموال بين إجراءات التكيف والتخفيف. فبينما يجري في البلدان المتقدمة إنفاق معظم تمويل أنشطة المناخ على أنشطة التخفيف، فإن التكيف في معظم البلدان النامية أهم بكثير من التخفيف. ومع ذلك، من المرجح أن يتغير هذا الأمر عندما تصبح بعض البلدان النامية بلدانا متوسطة الدخل ويصبح التخفيف أولوية ذات أهمية متزايدة لأفريقيا. ومما يزيد احتمال حدوث ذلك تزايد اهتمام القطاع الخاص وارتفاع حصة التمويل المتعلق بأنشطة التخفيف، مع قيام الدول بتطوير مؤسساتها وتهيئة البيئة المواتية التي تتضمن نظما وحوافز تشجع استثمارات القطاع الخاص.

٢٣ - وفي حالة أفريقيا، لا يزال دور القطاع الخاص في تمويل أنشطة المناخ ضئيلا للغاية وغير مؤكد، لاسيما أنه لم يتم استخلاص أي دروس جيدة أو خبرات عملية من آلية التنمية النظيفة، وذلك نتيجة لمعدلات المشاركة المتدنية جدا. وعلاوة على ذلك، فإن سعر أرصدة الكربون يتسم بالتقلب الشديد ولا يتجاوز حاليا دولارا أو دولارين للطن الواحد من ثاني أكسيد الكربون لمشاريع آلية التنمية النظيفة (منخفضا من نحو ٢٠ دولارا في عام ١٩٩٧، إلى ٥- ٨ دولارات في عام ٢٠١١)، و٤ إلى ٨ دولارات للطن بالنسبة إلى مشاريع مبادرة خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات في البلدان النامية.

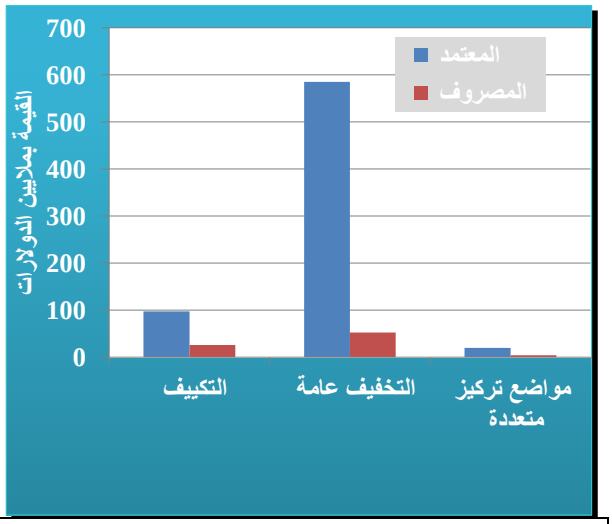
٢٤ - وفيما يتعلق بالمبادرة المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات، وهي صيغة محسنة من الآلية الأصلية، أبدت الدول الأفريقية المزيد من الاهتمام بالمشاركة. وبرامج التأهب جارية بالفعل في بعض البلدان، مستفيدة من صناديق المناخ المختلفة التي تستهدف مجالات رئيسية مثل حوض الكونغو وغاباته المطيرة.

٢٥ - ووفقا لاستنتاجات البنك الدولي لعام ٢٠١٣، فإن ما جرى صرفه من التمويل المخصص لأنشطة التكيف والتخفيف المعتمد للإنفاق في أفريقيا يقل عن الثلث (انظر الشكل ٢). وجاء في ''تحديث صناديق المناخ''، وهو موقع إلكتروني مستقل يقدم معلومات عن المبادرات الدولية لتمويل أنشطة المناخ، أن نسبة كبيرة من هذا التمويل قد خُصصت في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى لأنشطة التخفيف، على الرغم من أن التكيف يجب أن يُمنح الأولوية في التمويل بسبب الضعف الشديد للعديد من البلدان الواقعة جنوب الصحراء الكبرى (انظر الشكل ٣). ومن ثم، هناك حاجة ملحة لحشد الموارد بهدف معالجة قدرة القارة المحدودة في التعامل مع الظواهر المناخية وتأثيراتها المستقبلية المتعلقة بتغير المناخ.

الشكل ٢
التمويل المعتمد والمصروف لأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى والشرق الأوسط وشمال أفريقيا ابتداء من ٢٠١٣



أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى



الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

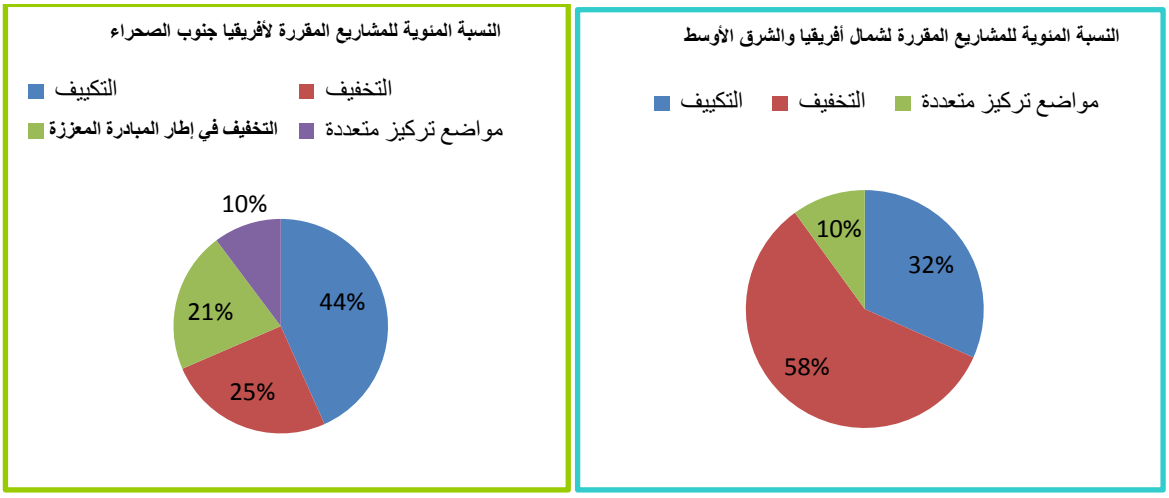
المصدر: موقع تحديث صناديق المناخ ٢٠١٣، [٦]، [٧]

الجدول ١
عدد المشاريع المعتمدة لأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى والشرق الأوسط وشمال أفريقيا ابتداء من ٢٠١٣

الموضوع	عدد المشاريع المعتمدة لأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	عدد المشـــــاريع المعتمدة للشرق الأوسط وشمال أفريقيا
التكيف	١٦٥	١٩
التخفيف	٩٦	٣٥
التخفيف (المبادرة المعززة)	٨١	لا ينطبق
مواضع تركيز متعددة	٣٩	٦

المصدر: موقع ”تحديث صناديق المناخ“ ٢٠١٣، [٦]، [٧]

الشكل ٣
النسبة المئوية لاعتماد المشاريع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى والشرق الأوسط وشمال أفريقيا ابتداء من ٢٠١٣



المصدر: موقع تحديث صناديق المناخ ٢٠١٣، [٦]، [٧]

٢٦ - ونظرا لأن أكثر من ٤٥ في المائة من سكان أفريقيا يعيشون في البلدان التي تتسم بأقل قدرة على التكيف في العالم، فإن الاستثمار في النظم الصحية والتعليم وبناء القدرات المؤسسية أمر ضروري. ولا يمكن التشديد بما فيه الكفاية على أن تمويل جهود التكيف والتخفيف في مجال تغير المناخ له تأثير مضاعف في وقت واحد، ويمكن أن يساعد في الحد من الفقر وفي تعزيز التنمية المستدامة.

٢٧ - وهناك حاجة إلى استثمارات خاصة بأنشطة التكيف تكون لها أهداف أكثر تحديدا في أفريقيا، وينبغي لصناع القرار مراعاة عامل تغير المناخ في التخطيط الاستراتيجي على المدى الطويل. وتعاني أفريقيا على وجه خاص من عجز كبير في الهياكل الأساسية، بيد أن تصميم الاستثمارات المستقبلية في مجال الهياكل الأساسية وتحديد مواقعها يحتاجان إلى أخذ التغيرات في النظام المناخي بعين الاعتبار. ووفقا للبنك الدولي، فإن تحقيق ذلك الهدف سيكون مكلفا، خاصة فيما يتعلق بالتدابير المتعلقة بالمياه والصرف الصحي، وستكون هناك حاجة إلى اعتماد قواعدَ جديدة لتقسيم المناطق وقوانين خاصة بالبناء لإستكمال تدابير التكيف والتخفيف الهيكلية هذه. ومع ذلك، فإن المكاسب ستفوق التكاليف الإضافية على المدى الطويل.

٢٨ - وقد اُعتبر أيضا وضع صندوق أفريقي لتغير المناخ، تديره مؤسسة أفريقية، وسيلة لتلبية الاحتياجات الخاصة بأفريقيا. ويمكن لتمويل أنشطة المناخ أن يكون حافزا لتعبئة الموارد الخاصة والعامة، وتهيئة فرص اقتصادية جديدة، وتعزيز نشر التكنولوجيا وتحويل مسارات التنمية. ويمكن لهذا الصندوق، في إطار هدف تجميع الموارد المخصصة لأفريقيا من مصادر مختلفة وتعبئة مصادر جديدة للتمويل، أن يدعم تمويل المشاريع والبرامج التي تساهم في القدرة على التكيف مع المناخ وفي التنمية المنخفضة الكربون.

سادسا - شفافية صناديق المناخ

٢٩ - اتفق زعماء العالم في إطار اتفاق كوبنهاغن على أنه ”ينبغي أن يوفَّر للبلدان النامية تمويل محسن، وجديد وإضافي، وقابل للتنبؤ وكافٍ، كما ينبغي تحسين فرص الوصول إلى التمويل“ [٨]. ومع ذلك، ونظرا لغموض عبارة ”جديد وإضافي“، هناك حاجة إلى معيار مشترك بحيث يمكن للبلدان تحديد ماهية الأموال القديمة وماهية الأموال الجديدة. وينبغي ألا يستبدل ما جُمع من تمويل ”إضافي“ وموارد مالية لأنشطة تغير المناخ أو يحوِّل لاستخدامات أخرى، مثل التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية. ونظرا لعدم وجود قاعدة متفق عليها دوليا، أخذ كل بلد مساهم يستخدم تعريفه الخاص لعبارة ”جديد وإضافي“، وفي بعض الحالات لا تقبل هذه البلدان القواعد التي تطرحها البلدان النامية.

٣٠ - والشفافية في المعلومات ضرورية كذلك من أجل تحديد ما المقصود بـــ ''إضافي''، إذ أن بعض البلدان تقوم حاليا بإعادة توصيف المساعدة الإنمائية الرسمية القائمة أو الوفاء بتعهدات قطعتها في الماضي. وعلى سبيل المثال، فإن معظم تعهدات اليابان في إطار مبادرة هاتوياما البالغة ١١ مليار دولار ، كانت قد أُعلنت في عام ٢٠٠٨، أي قبل محادثات كوبنهاجن بكثير [٩]. وبالمثل، فإن تعهُّد المملكة المتحدة، البالغ ٢،٥ مليار دولار، الذي تعهدت به في إطار حزمة تعهدات الاتحاد الأوروبي لتمويل أنشطة المناخ على المدى القصير التي تبلغ ١٠ مليار دولار، سوف يُقتطع بكامله من ميزانية مساعدات التنمية التي أعلنت بالفعل. وقد قال تيم جونز، وهو موظف لشؤون السياسات لدى ''حركة التنمية العالمية'' في هذا الصدد إن ''أكثر من نصف الأموال التي أعلنت عنها المملكة المتحدة في كوبنهاغن سبق أن أُعلنت أو خُصصت أو أُنفقت. وسيكون ثلثها على الأقل في شكل قروض''[١٠]. وعلاوة على ذلك، ووفقا لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإنه اعتبارا من عام ٢٠١٣، لم توف سوى ٥ من أصل ٢٣ حكومة مانحة الهدف المتمثل في إنفاق ٠،٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي على المساعدة الإنمائية الرسمية.

٣١ - ويبين الجدول ٢ بعض الطرق المقترحة لتعريف قاعدة التمويل ''الجديد والإضافي''. وتفضِّل دول أوروبية مثل الدنمارك والنرويج الخيارَ الأول بما أنها قد أوفت بالفعل بهدف تخصيص ٠,٧ في المائة من دخلها القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية، وهو ما يجعل من الأيسر بالنسبة لها تحديد القاعدة عند أي نسبة تفوق ٠,٧ في المائة. أما الخيار الثاني فيقضي بأن لا تُستخدم سوى قنوات الأمم المتحدة الجديدة مثل الصندوق الأخضر للمناخ لصرف الأموال، ولكنه يترك قدرا أقل من حرية التصرف للبلدان المساهمة والقنوات القائمة، وهو ما قد يكون أكثر ملاءمة لمعالجة مهام معينة.

الجدول ٢
مقترحات بشأن القاعدة المستخدمة لتعريف التمويل ''الجديد والإضافي''

	الخيار	المزايا	العيوب
ألف	**المساعدة التي تفوق عتبة ٠،٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي**	• يسهل تتبعها بما أنها لا تقتضي سوى قياس الزيادة مقارنة بالتعهدات الماضية الخاصة بالمساعدة الإنمائية الرسمية • سبق لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن وضعت نظاما لتتبع المساعدة الإنمائية .	• يطرح تساؤلات بشأن ما الذي يحسب على أنه تمويل لأنشطة المناخ • واجه العديد من البلدان صعوبة في بلوغ الهدف الأولي البالغ نسبة ٠,٧ (مثل الولايات المتحدة، التي لم تتجاوز ٠,٢ في المائة) • لا وجود لأي ضغوط على البلدان التي سبق لها أن حققت الهدف (الدانمرك، ولوكسمبورغ، وهولندا، والنرويج والسويد).
باء	**قنوات الأمم المتحدة الجديدة فقط**	• بداية جديدة ''بصحيفة بيضاء'' • سهولة تتبع المبادئ التوجيهية وتنفيذها	• لا يزال تحويل أموال المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أوجه صرف أخرى ممكنا • يمكن للمساهمين أن يقدموا مساهمات رمزية فقط • قدر أقل من المرونة للمساهمين
جيم	**مصادر التمويل الجديدة فقط**	• سهولة تتبع الأموال الجديدة • إمكانية إضافة أموال	• يمكن للمساهمين تقليص التمويل • قد تضطر البلدان المتلقية إلى الانتظار طويلا • يمكن أن تكون القنوات الموجودة ملائمة لبعض المهام
دال	**الفصل بين المساعدة الإنمائية الرسمية وتمويل أنشطة المناخ**	• عدم وجود ازدواج محاسبي أو إعادة توصيف أو تحويل وجهة أموال المساعدة الإنمائية الرسمية باعتبارها تمويل أنشطة المناخ • تعزيز الشفافية	• من غير المرجح موافقة معظم المساهمين على ذلك • من الصعب سياسيا الاتفاق على ما يمكن أن تكون عليه آلية التمويل الجديدة • المصادر القديمة لتمويل المساعدة الإنمائية الرسمية لا تزال مستخدمة • يمكن أن تؤدي إلى شواغل فيما يتعلق بتحويل أموال المساعدة الإنمائية الرسمية بعيدا

			عن الأهداف الإنمائية
هاء	**زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية مع منح أولية أكبر لتمويل أنشطة المناخ**	• إمكانية التنبؤ بالأموال • قد توضح ما إذا كانت المشاريع ذات علاقة بالمناخ	• من الصعب معرفة النسبة المئوية التي تشكل المستوى المناسب • إمكانية تحويل أموال المساعدة الإنمائية الرسمية إلى مصارف أخرى لا تزال قائمة • سوف يحتج الطرفان على تعريف القاعدة
واو	**عدم اتخاذ إجراء/لا قاعدة**	• مقبولة من أغلب المساهمين بما أنها تتيح لهم تعريف قاعدتهم الخاصة بهم	• كل مساهم يحدد قاعدته الخاصة ما يؤدي إلى فقدان الجدوى لدى البلدان المتلقية • عدم إمكانية مقارنة الالتزامات وعلميات الصرف • قد لا يحظى المساهمون الكبار بالتقدير اللازم • غير مقبول بالنسبة لجميع البلدان النامية تقريبا

المصدر: [١١]، و[١٢]، و[١٣]

٣٢ - وأدى هذا الافتقار إلى الشفافية والشك الذي يكتنف التدفقات المالية الخاصة بالمناخ إلى عدم الاطمئنان في الاستجابة لتغير المناخ في أفريقيا. وأنشئ الصندوق الخاص لبرنامج تسخير المعلومات المناخية لأغراض التنمية في أفريقيا لتوفير أساس متين للاستجابة الأفريقية لتغير المناخ. وقد أطلقته المؤسسات الإنمائية الرئيسية الثلاث في القارة - مفوضية الاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا ومصرف التنمية الأفريقي- تحت رعاية برنامج تسخير المعلومات المناخية لأغراض التنمية في أفريقيا. والصندوق يديره المصرف، ويوفر الموارد المالية والحوافز للوكالات الوطنية والهيئات الإقليمية وغيرها من أصحاب المصلحة لوضع خدمات المعلومات المناخية ومشاريع السياسات وتنفيذها. وحتى تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠١٣، كان الصندوق قد تلقى ٢٦ مقترحا لمشاريع تتطلب نحو ٧٦ مليون دولار.

سابعا - آليات تمويل مبتكرة لتعزيز الإجراءات المتعلقة بتغير المناخ في أفريقيا

٣٣ - تبعا للمأزق الحالي بشأن الوفاء بالتعهدات المالية التي قطعتها البلدان المتقدمة على نفسها لتمويل أنشطة المناخ، من المهم لأفريقيا إيجاد سبل أكثر إبداعا وابتكارا لتوليد الأموال من المصادر المحلية والخارجية، وذلك بمستوى ووتيرة كافيين لمواكبة آثار تغير المناخ. وهناك دروس مبتكرة لآليات تمويل يمكن الاستعانة بها لزيادة الأنشطة المتعلقة بتغير المناخ والاستثمار في أفريقيا، على الرغم من أن هذا يتطلب تخطيطا استراتيجيا وتعزيز الجاهزية لتمويل أنشطة المناخ. وتعد مواجهة تغير المناخ من المصلحة الوطنية لجميع البلدان الأفريقية، والنتيجة أنه ينبغي أن تشكل المصادر المحلية كذلك جزءا من مزيج الآليات المؤثرة في تمويل أنشطة المناخ.

ألف - عمليات الميزنة الوطنية

٣٤ - نظرا لأن بعض البلدان الأفريقية قد قامت بإجراء استعراضات بشأن الإنفاق العام المتعلق بالمناخ ومؤسساته، من الممكن النظر في الإنفاق الوطني على الأنشطة المتصلة بالمناخ. وبناء على ذلك، من المهم للبلدان أن تقوم بالدمج الكامل لتغير المناخ في عمليات الميزنة الوطنية، بحيث يتم تخصيص جزء من الميزانية مباشرة للإجراءات المتعلقة بتغير المناخ. ووجود اعتمادات ميزانية لتغير المناخ أمر بالغ الأهمية لرفع مستوى الإجراءات المتخذة وضمان استدامتها، وتحقيق نتائج أفضل في العوائد من الاستثمار. ويضمن هذا النهج أيضا مواءمة الاستثمار في المناخ مع أولويات التنمية الوطنية والأهداف الإستراتيجية.

باء - دعم الميزانية

٣٥ - تشمل المساعدة الإنمائية (الإقليمية والثنائية) التي تتلقاها العديد من البلدان الأفريقية اعتمادات مخصصة لاستكمال ودعم الميزانية في مجالي الاستثمار والنفقات المتكررة. وتمثل هذه المساعدة المالية نسبة كبيرة من الميزانيات الوطنية لبعض البلدان. ويمكن للبلدان الأفريقية، من خلال إدماج اعتبارات تغير المناخ في محادثاتها مع الشركاء الإنمائيين لضمان حماية

المساعدة الإنمائية التي يقدمونها من آثار المناخ، تقديم حجج دامغة لدعم مساعيها للحصول على تمويل لأنشطة المناخ بحيث تُوَظف الاستثمارات المتأتية من المعونة لبناء القدرة على المواجهة. وهذا أمر بالغ الأهمية خاصة فيما يخص الاستثمارات في نظم الهياكل الأساسية والزراعة والمياه. ويمكن أن يكون التصدي لتغير المناخ في تلك القطاعات، حيث المساعدة الإنمائية تنمو بسرعة، مفيدا للبلدان. وباستخدام هذه الأساليب، سيكون من الممكن زيادة الأموال المخصصة للمناخ في القطاعات الرئيسية واستكمال الأرصدة المخصصة للإجراءات المتعلقة بالمناخ.

جيم – المصادر الدولية

٣٦ – بعض القرارات الصادرة عن دورات مؤتمر الأطراف تنطوي على إمكانية التشجيع على إيجاد مصادر مبتكرة للتمويل من أجل التصدي لتغير المناخ، وعلى أفريقيا استعراض بعض هذه القرارات والاستفادة منها، مثل الإجراءات الوطنية الملائمة للتخفيف والآليات غير القائمة على السوق. ويجب على أفريقيا أيضا البحث عن طرائق لزيادة حصتها من أنشطة آلية التنمية النظيفة ودخول سوق تجارة الكربون.

دال – القطاع الخاص

٣٧ – يشكل القطاع الخاص بالفعل مصدرا هاما لتمويل أنشطة المناخ من خلال أسواق رأس المال. وفي الوقت الحاضر ينصب تركيز هذه الأنشطة على التخفيف، ولكنْ هناك أيضا فرص ناشئة فيما يتعلق بالتكيف، مثل الديون والأسهم من خلال الإقراض المباشر للمشاريع، وخطوط الإئتمان للمؤسسات المالية المحلية. ويجري بالفعل في مختلف البلدان الأفريقية تجريب منتجات التمويل والتأمين البالغي الصغر التي تستهدف المجتمعات المحلية الفقيرة.

هاء – المنح والقروض الميسرة

٣٨ – لقد بدأت العديد من المصارف المتعددة الأطراف تقديم قروض ميسرة كجزء من منح للاستثمارات في مجال التصدي لتغير المناخ، مثل صناديق الاستثمار في المناخ. فبينما يمكن القول إنه ينبغي للبلدان النامية الأفريقية ألا تتصدى لتغير المناخ باستخدام القروض، إلا أنها تمثل، مع ذلك، موردا هاما للتمويل بحاجة إلى التمحيص والاستكشاف.

واو – تبنّي نهج متضافرة في استهداف الأموال المتعددة الأطراف

٣٩ – من غير المرجح أن يتغير التخصيص غير المتكافئ لتمويل أنشطة المناخ ليكون في صالح جهود التخفيف، بدلا من تدابير التكيف، نظرا لأنهما يستندان إلى اعتبارات مختلفة. لذا تحتاج أفريقيا إلى الأخذ بنهج متضافر ذي طابع مؤسسي في تعبئة تمويل أنشطة المناخ من أجل التنفيذ المشترك لمبادرات التكيف والتخفيف، وخاصة المبادرة المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات. وعلى سبيل المثال، ينبغي لآليات الحماية التي تجري مناقشتها حاليا كجزء لا يتجزأ من المبادرة المعززة أن تتضمن تدابير للتكيف.

زاي – ضريبة التكيف وأنظمة السندات

٤٠ – تتيح الصناعات الاستخراجية، التي تقود النمو الاقتصادي في أفريقيا، فرصا مبتكرة لتمويل أنشطة المناخ من خلال برامج المسؤولية الاجتماعية للشركات. فعلى غرار منطقة البحر الكاريبي، ينبغي لأفريقيا النظر في إنشاء نظام سندات مماثل لحماية النمو الاقتصادي من كوارث تغير المناخ. وينبغي لها أن تنظر أيضا في فرض رسوم خاصة بالتكيف على الحجم الهائل من الموارد الاستخراجية التي تغادر القارة باتجاه الأسواق الخارجية، على أن لا يكون ذلك في شكل إتاوات، بل كجزء من المسؤولية الجماعية للتصدي لتغير المناخ في القارة.

٤١ – وقد لا تكون ضريبة الكربون المفروضة على شركات الطيران في الاتحاد الأوروبي جذابة للبلدان النامية، ولكنها تعتبر من الأمور الحيوية لمعالجة تغير المناخ في أوروبا. وقد فرضت الولايات المتحدة أيضا ضريبة خاصة بالتلوث، والعديد من المناطق الأخرى تسير في هذا الاتجاه أيضا. وإذا سعت أفريقيا إلى فرض ضريبة تكيف على مواردها الطبيعية (على سبيل المثال عن كل شجرة تُقطع للحصول على الأخشاب في حوض الكونغو أو عن كل برميل من النفط الخام المصدَّر)،

فإنها ستكسب بسهولة الدعم الدولي في ضوء الاعتراف العالمي بضعف القارة الشديد وحاجتها إلى موارد كافية للاستجابة لهذا التحدي.

حاء – الاستفادة من أفريقيي المهجر والمؤسسات الخيرية الأفريقية

٤٢ – يجب شحذ الوعي بشأن تغير المناخ بين الجمعيات الخيرية الأفريقية وأفريقي المهجر. وهذا أمر بالغ الأهمية لسد الفجوة في التمويل الخارجي ولبناء الاستدامة. ويمكن التغلب بسهولة على النقص الحالي في القدرات والموارد البشرية المدربة بشكل مناسب في بعض البلدان الأفريقية من خلال إنشاء روابط وظيفية قابلة للحياة مع الأفريقيين في المهجر، وقد ثبتت أهميتهم من خلال حجم تحويلاتهم التي تشكل حصة كبيرة من العائدات من العملة الصعبة للبلدان الأفريقية.

ثامنا – الخاتمة

٤٣ – هناك قدر كبير من عدم التيقن يكتنف مستوى التمويل الدولي المكرس لتغير المناخ. ومن غير المرجح أن يتم الوفاء بالأهداف المحددة دوليا، بما في ذلك أهداف الصندوق الأخضر للمناخ.

٤٤ – ويعد تمويل أنشطة المناخ جزءا أساسيا من تأمين مستقبل التنمية المنخفضة الكربون لأفريقيا والدول الجزرية الصغيرة النامية ومساعدتها على اكتساب التقنيات والقدرات اللازمة لتنفيذ إجراءات التكيف والتخفيف. وتتجاوز احتياجات تمويل أنشطة المناخ في البلدان النامية بكثير التدفقات المالية الحالية من المصادر المتعددة الأطراف والثنائية. ولذلك من الضرورة زيادة مبلغ التمويل، وخاصة من خلال آليات تمويل مبتكرة. وينبغي أن يكون تمويل أنشطة المناخ على المدى الطويل شفافا وخاضعا للمساءلة. وسوف يحتاج واضعو السياسات الأفريقية إلى أن يدرسوا بعناية المقترحات التي تنبثق عنها عمليات التفاوض وأن يأخذوا في الاعتبار آثار كل نهج ومدى فائدته لأفريقيا.

٤٥ – ويجب على البلدان المتقدمة كذلك أن تنفذ بالكامل التزاماتها المتعلقة بالموارد المالية ونقل التكنولوجيا. وسوف يتيح هذا للبلدان الأفريقية الأدوات اللازمة للتصدي لتغير المناخ.

٤٦ – وبالإضافة إلى ذلك، يجب بذل جهود أكبر لضمان جاهزية تمويل أنشطة المناخ من أجل تعزيز اليقظة والقدرات الإقليمية لبرمجة هذه الموارد. وينبغي أن يكون هناك عدد أكبر من البلدان الأفريقية التي تسعى لتصبح كيانات منفذة وطنية، حيث أن ذلك يشكل إحدى الخطوات الرئيسية نحو تَولي الجهات الوطنية زمام الأمر في استجاباتها لتغير المناخ.

٤٧ – وأخيرا، وفي ضوء تنامي دور القطاع الخاص في التصدي لتغير المناخ، هناك فرص كبيرة لجذب دعم إضافي من القطاع الخاص، ومن الضروري أن تسعى أفريقيا جاهدة لبناء شراكات خلاقة ذات منفعة متبادلة مع القطاع الخاص.

المراجع

1. Adam, D., Climate fund ‘recycled’ from existing aid budget, UK government admits. *The Guardian*, 25 January 2010. Available from http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jan/25/climate-aid-uk-funding

2. African Development Bank, The cost of adaptation to climate change in Africa. Available from http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Cost%20of%20Adaptation%20in%20Africa.pdf

3. Athena, B. and R. Moncel, *Additionality of Climate Finance*. World Resources Institute

4. Buchner, B. and others, Global Landscape of Climate Finance 2012. Available from http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2012/12/The-Landscape-of-Climate-Finance-2012.pdf

5. Cuming, V., *Have developed nations broken their promise on $30 bn ‘fast-start’ finance?* Bloomberg New Energy Finance

6. Economic Commission for Africa, Economic Report on Africa 2014: Dynamic Industrial Policy In Africa. Available from http://repository.uneca.org/unecawebsite/sites/default/files/page_attachments/final_era2014_march25_en.pdf

7. Nakhooda, S. and others, Climate finance in sub-Saharan Africa. Available from http://www.odi.org/publications/6151-climate-finance-sub-saharan-africa

8. Nakhooda, S. and others, Climate Finance Regional Briefing: Middle East and North Africa. Available from http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7916.pdf

9. Nakhooda, S. and others, Climate finance regional briefing: sub-Saharan Africa. Available from http://www.odi.org/publications/5493-climate-finance-regional-briefing-sub-saharan-africa

10. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture*. Available from www.oecd.org/dataoecd/47/52/47115936.pdf

11. Stadelmann, M. and others, *Baseline for trust: defining ‘new and additional’ climate funding*, International Institute for Environment and Development. Available from www.iied.org/pubs/display.php?o=17080IIED

12. United Nations Environment Programme, Africa’s Adaptation Gap: Technical Report. Available from http://www.unep.org/pdf/AfricaAdapatationGapreport.pdf

13. United Nations Framework Convention on Climate Change, *Decision of fifteenth session of the Conference of the Parties*. Available from http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf