الفصل 5

مواجهة التحديات على مستوى السياسة العامة

تناول هذا التقرير الفوارق الكبيرة بين الأفراد والجماعات والبلدان، وهي فوارق تتزامن وتتفاعل مع التدهور البيئي ومع تضاؤل خدمات النظام الإيكولوجي الذي يعتمد عليه فقراء العالم. نعم، التحديات ضخمة. غير أن الظروف تسمح اليوم أكثر من أي وقت مضى بإحراز التقدّم في مجالات مختلفة. فمستوى الوعي العام ارتفع، والأصوات التي تنادي بالديمقراطية تعمّ أنحاء كثيرة من العالم مبشرةً بالإصلاح.

وإثراء النقاش في هذا الموضوع يتطلب فكراً جريئاً عشية مؤتمر الأمم المتحدة بشأن التنمية المستدامة لعام 2012 (ريو+20). ويقدّم هذا التقرير رؤية جديدة لتحقيق التنمية البشرية المنصفة والمستدامة. ولكي تصبح هذه الرؤية حقيقة، لا بد من تقوية المؤسسات وبناء القدرات وإصلاح السياسات وتوطيد الحكم الديمقراطي.

وفي هذه الرؤية دعوة إلى إعادة نظر شاملة في دور الدول والمجتمعات المحلية، وقدرتها على تحديد الفرص السانحة والاستفادة منها. وهي تؤكد، استناداً إلى أفكار أمارتيا سين والمبادئ الأساسية لنهج التنمية البشرية، على نهج للاستدامة والإنصاف يرتكز على الاحتواء والمشاركة والمناقشة العامة الواعية، ويختلف في الوقت ذاته باختلاف القيم والظروف والأهداف بين بلد وآخر.

ولن يتوقف العالم عند الأهداف الإنمائية للألفية. فهو يحتاج إلى إطار إنمائي لما بعد عام 2015 يستوفي مقوّمات الإنصاف والاستدامة. ومؤتمر ريو+20 يبدو فرصة قيّمة للتوصل إلى تفاهم حول كيفية رسم الطريق إلى المستقبل.

ويقترح هذا الفصل إصلاحات أساسية على الصعيدين الوطني والعالمي:

- على الصعيد الوطني، يشدد على الحاجة إلى وضع الإنصاف في صلب عملية تصميم السياسات والبرامج، وعلى إمكانية تحقيق آثار إيجابية مضاعفة نتيجة للتمكين في المجالات القانونية والسياسية.
- على الصعيد العالمي، يدعو إلى تخصيص المزيد من الموارد لمعالجة المخاطر البيئية الملحّة وإلى المزيد من الإنصاف في تمثيل البلدان والفئات المحرومة في قرارات الحصول على التمويل.

ولتعزيز موقع الإنصاف والاستدامة في صلب التنمية البشرية، لا بدّ من مضافرة الجهود وتنسيقها. فكثيراً ما تتضمن خطط التنمية مفاضلات لا لزوم لها، حيث التضحية بالبيئة الصحية أو بالتوزيع المنصف للثروة لصالح النمو الاقتصادي. ويعني ذلك ضمناً التخلّي عن هدف من هذه الأهداف باعتباره هدفاً ثانوياً، تحت تأثير موازين القوى والقيود السياسية. وفي أحيان كثيرة، تكون الخطط مجتزأة، لا تستوفي مقوّمات الإنصاف. غير أن هذا الواقع لا ينفي إمكانية وضع سياسات وخطط تهيئ لبناء مجتمع سليم واقتصاد سليم وبيئة سليمة.

ويعيد هذا الفصل التأكيد على الفكرة الرئيسية لهذا التقرير القائلة بأن النُهج التي تجمع بين الاستدامة والإنصاف معاً يمكن أن تنتج حلولاً مبتكرة ومبادئ فعالة لتحقيق التنمية البشرية.

استمرار النمط الراهن: لا استدامة ولا إنصاف

شهدت العقود الماضية نموذجا اقتصادياً ركز على تحقيق الحد الأقصى من النمو، بصرف النظر عن الآثار البيئية والعوامل الخارجية التي تؤثر على النشاط الاقتصادي. وهذا النموذج غلب على نظام الاقتصاد الموجّه (الاتحاد السوفييتي السابق)، وكذلك على نظام الاقتصاد الاشتراكي الآخذ في التحرر (الصين في التسعينات)، وعلى اقتصاد السوق الحرة (أستراليا والولايات المتحدة الأمريكية على مدى فترة طويلة من القرن العشرين). وكان التسارع في النمو الاقتصادي، خصوصاً منذ الحرب العالمية الثانية، كثيف الكربون ومتحرراً من الضوابط. وكما ورد في الفصل الثاني، هذا النمو غير الخاضع للضوابط وغير العابئ بالبيئة دفع العالم إلى نقطة حيث تتجاوز تركّزات ثاني أكسيد الكربون في الجو 350 جزءاً في المليون، وتتجه إلى مستويات تنذر بالكوارث.

وفي مواجهة التحديات البيئية الصعبة التي تهدد آفاق التقدم في التنمية البشرية، لا تزال الإجراءات العالمية المتضافرة أقل بكثير من المستوى المطلوب. ويستعرض هذا الفصل حجم التحديات ويشير إلى تناقض أساسي: بقاء الأمور لا يحقق الاستدامة ولا الإنصاف، وأي محاولة للتحرك تصطدم بقيود الاقتصاد السياسي. ويقترح الفصل مبادئ أساسية تستطيع البلدان باعتمادها دفع عجلة التغيير، ومن ثم يتناول مواضيع رئيسية على الصعيد العالمي.

مع تفاقم التدهور البيئي، قد لا يستمر طويلاً مسار التقارب الذي شهده العالم على مدى الأعوام الأربعين الماضية في التنمية البشرية بين البلدان

ومع تفاقم التدهور البيئي، قد لا يستمر طويلاً مسار التقارب الذي شهده العالم على مدى الأعوام الأربعين الماضية في التنمية البشرية بين البلدان. فقد تطرأ مفاضلات بين التكاليف الاقتصادية والأضرار البيئية، في ضوء التكنولوجيا المتوفرة والكثافة الكربونية للإنتاج. وتشير نتائج نماذج المحاكاة التي أعدّت لأغراض هذا التقرير إلى أن مستويات غاز ثاني أكسيد الكربون بحلول عام 2100 ستؤدي إلى ارتفاع في درجة الحرارة قدره 3 درجات مئوية عن مستويات ما قبل الصناعة، إذا لم تبدِ البلدان أو المناطق استعداداً لتحمل خسارة تزيد عن 1 في المائة من الدخل الإجمالي في المستقبل، أو خسارة أكثر من 5 في المائة من الدخل في فترة خمس سنوات[1]. لكن ارتفاع درجة الحرارة بأكثر من درجتين مئويتين سيكون له وقع الكارثة على العديد من البلدان النامية[2]، كما يبين الفصل الثاني. ولذلك نركز في هذا السياق على النتائج المحتملة لمسارات بديلة وعلى إطار للتعاون العالمي. فالتفكير المنهجي في كيفية تقاسم تكاليف التكيّف وتشجيع النمو الأخضر بالغ الأهمية، وكذلك العمل العام المشترك لدعم الابتكارات في التكنولوجيا وترسيخ مبدأ إسماع صوت الجميع والمساءلة في الواقع.

وإعادة التفكير في نموذج النمو التقليدي بدأت منذ زمن. وقد عززت الأزمة المالية العالمية التي وقعت في عام 2008 وتداعياتها التوافق في الآراء على أن إلغاء الضوابط التنظيمية قد زاد عن الحد المقبول، وحان الوقت للتحوّل إلى الاتجاه المعاكس[3]. وبالفعل، ما يؤكد الإخفاق الاقتصادي للسياسات التقليدية هو تكاليفها الأخرى مثل تفاقم عدم المساواة والتدهور البيئي. وكما ذُكر في الفصل الأول، يمكن الاستفادة من الدروس المستقاة من الأزمة المالية الأخيرة في معالجة الآثار المحتملة لتغيّر المناخ (الإطار 1.1). ومن الأهمية بمكان وضع سياسة عامة فاعلة لأسباب عديدة منها ضرورة الفصل بين التنمية وانبعاثات الكربون، وضرورة إدراج القيمة الحقيقية لخدمات النظام البيئي في خطط التنمية الوطنية. وما يحمل على التفاؤل هو الاعتراف المتزايد والمتجدّد بأهمية السياسة الصناعية، أي الاعتراف بضرورة وضع سياسات استباقية واتخاذ إجراءات لإعادة هيكلة الاقتصاد وتوجيهه نحو أنشطة أكثر دينامية، حتى في مؤسسات مثل البنك الدولي، الذي طالما كان من دعاة نهج السوق الحرة[4].

ويتطلب التغلب على شوائب السوق جملة وسائل منها استيعاب العوامل الخارجية في عملية صنع القرار وفي بعض الحالات خلق أسواق حيث لا توجد أسواق، كما لبعض خدمات النظام الإيكولوجي. وبسبب التكاليف والمخاطر الناجمة عن انبعاثات غازات الاحتباس الحراري وفقدان خدمات النظام الإيكولوجي بسبب التدهور البيئي ونقص الاستثمار في الابتكارات، ينبغي تقديم مزيد من الدعم لتشجيع تكنولوجيات الطاقة المتجددة المبتكرة. وإذا كانت الشركات لا تعي أهمية الفوائد الطويلة الأجل للاستثمار في تكنولوجيات جديدة أو لا تستطيع جني المنافع المتأتية عنها، فسيكون استثمارها على مستويات أقل من المستوى الأمثل على الصعيد الاجتماعي وعلى الصعيد العالمي.

وبيّن الفصل الرابع أن اعتماد الحوافز الجيّدة وتنفيذها يمكن أن يؤدي إلى تغيير. فقد اعتمد اليابان في عام 2009 نظاماً لشراء شبكة للطاقة الكهربائية المولدة من الخلايا الكهروضوئية على أسطح المنازل، ممّا شجّع الاستثمار وزود المستهلكين بحوافز لخفض استخدام الكهرباء. وشجعت الحوافز الضريبية في الدانمرك والسويد وكندا والهند والولايات المتحدة الأمريكية الاستثمارات في مجال الطاقة المتجددة[5]. لكن الحوافز القائمة على الأسعار، وخاصة في حالة الموارد الشحيحة، تتطلب دراسة دقيقةً لتجنب إفقار الفئات المحرومة أو استبعادها.

ومن العقبات الرئيسية أمام العمل العام في معالجة المشاكل البيئية، الافتقار إلى الوعي، إذ يبدو أن حوالى ثلث سكان العالم غير مدركين لخطورة تغيّر المناخ، وحوالى النصف فقط يرون في تغيّر المناخ خطراً أو يدركون أن النشاط البشري هو سبب من أسبابه (الإطار 2.5 في الفصل الثاني). غير أن القيود السياسية الخطيرة لا تزال قائمة حتى مع تزايد الوعي. وهذه القيود هي نتيجة للإخفاق في التحرك الجماعي، وكثرة التعقيدات السياسية، وقوة المجموعات المعارضة للتغيير. ويبين الفصلان الثاني والثالث كيف أن العديد من البلدان والمجتمعات المحلية الأكثر تضرراً من تغيّر المناخ يفتقر إلى القوة

والنفوذ. لذلك لا بدّ من فهم هذه القيود في خطوة أولى تمهيداً لصياغة استراتيجيات تتوفر لها فرصة حقيقية لإحداث التغيير.

وتناول الفصل الرابع أهمية عمليات التخطيط الوطنية، والنقص في القدرات واعتماد النُهج المجزأة التي يمكن أن تحدّ من فعالية هذه العمليات. ففي بلدان غرب البلقان، مثلاً، يشكّل الافتقار إلى آليات تنسيق وطنية عقبة كبيرة تعوق تنفيذ سياسات التخفيف من آثار تغيّر المناخ[6].

ومن الواضح أن قضايا الإنصاف تتجاوز مجرد مقارنة البلدان المتقدمة بالبلدان النامية، كما تتجاوز تكاليف التخفيف من آثار تغيّر المناخ، لتشمل توزيع أعباء هذا التكيّف. فالعدالة الإجرائية تتطلب أن تكون الأطراف جميعها قادرة على المشاركة بفعالية[7]، ويعني ذلك أيضاً أن جماعات الضغط على المستوى الوطني، ومنها تلك التي تضغط من أجل سياسات أكثر إنصافاً للمرأة والسكان الأصليين، تستحق صوتاً على الصعيد العالمي. وينبغي أن تكون مبادئ الإنصاف والتمثيل العادل المبادئ التي توجه عمل الآليات العالمية للتمويل البيئي والإدارة البيئية، بحيث لا يقتصر التمثيل على حكومات البلدان.

إعادة النظر في النموذج الإنمائي: محرك التغيير

تستلزم التحولات المطلوبة نهجاً جريئاً يضمّ جميع ركائز التنمية البشرية المستدامة، ويراعي الفوارق في الظروف بين البلدان. فما من حل واحد ينطبق على الجميع في صياغة السياسات أو تنفيذ البرامج. ونقترح طريقتين رئيسيتين لتوجيه مثل هذه الجهود، الأولى دمج شواغل الإنصاف في تصميم السياسات والبرامج وتقييمها، والثانية التمكين في المجالات القانونية والسياسية. وفيما يتعلق بكلا الطريقتين، يحدد هذا الفصل المبادئ الأساسية ويسلط الضوء على تجارب من بلدان مختارة.

دمج شواغل الإنصاف في سياسات الاقتصاد الأخضر

إحدى الأفكار الرئيسية في هذا التقرير هي ضرورة دمج شواغل الإنصاف في السياسات البيئية. فكثيراً ما تكون الأساليب التقليدية في تقييم السياسات والبرامج صامتة بشأن الفائزين والخاسرين في سياسة معينة أو برنامج معين[8]. لكن الجوانب المتعلقة بالتوزيع تتطلب بحثاً صريحاً، لأن الآثار على الفقراء أو على الأغنياء قد تختلف عن الآثار المتوسطة، وأحياناً عن النتيجة المرجوة. ومن المهم النظر في الفوارق بين الأغنياء والفقراء وبين الرجال والنساء وفيما بين الشعوب الأصلية وعبر المناطق. وتتسق هذه الاعتبارات مع الأهداف المُعلنة لسياسات الاقتصاد الأخضر، لكنها تستدعي مزيداً من التركيز في الممارسة العملية.

قضايا الإنصاف تتجاوز مجرد مقارنة البلدان المتقدمة بالبلدان النامية، كما تتجاوز تكاليف التخفيف من آثار تغيّر المناخ، لتشمل توزيع أعباء هذا التكيف

ولطالما اعتبر دمج مسألة التوزيع في تحليل التكاليف والفوائد قضية هامة[9]، ولكن ذلك نادراً ما يحدث في الواقع، مما أدى إلى إهمال الإنصاف في تحليل المشاريع والسياسات. ففي غياب التحويلات، قد لا تستوفي السياسات والمشاريع التي تجتاز اختبار التكاليف والفوائد شروط إنصاف الجميع، بل قد تؤثر سلباً على رفاه بعض الفئات (الإطار 5.1). لكن تقييم المنافع البيئية اللازمة والقدرة على التكيّف مهمة صعبة. وينطبق هذا على النظم الإيكولوجية التي لا تكون قيمة خدماتها معروفة أو قابلة للتقييم.

شهد العقد الماضي تطوّراً في تحليل آثار إصلاحات السياسة الاقتصادية على التوزيع، فبات يتناول آثار هذه الإصلاحات على رفاه الفئات المختلفة، ولا سيما الفقراء والضعفاء. وقد أيّد البنك الدولي العديد من هذه التحليلات التي جاءت متأخرة في بعض الأحيان، فلم يستطع صانعو القرارات الاستفادة منها أو تعذر على صانعي السياسات الاسترشاد بها[10]. ولا يزال تحليل التوزيع يقتصر على الدخل ويستخدم أدوات اقتصادية تقليدية ويركز على آليات للتحويل مثل الأسعار والعمل. وهذه الآليات تغفل عناصر هامة. لذلك نقترح توسيع نهج التحليل والتعمّق فيه.

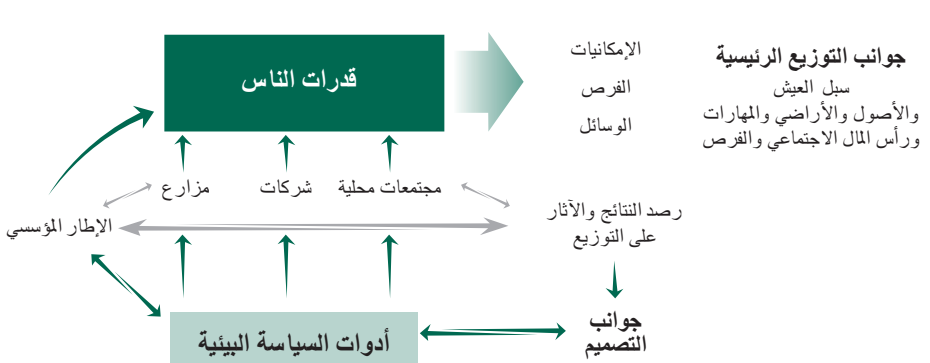
مبادئ أساسية

يمكن أن تؤثر القوانين البيئية والإعانات على إمكانات الناس كأفراد مستقلين وأفراد في الأسر وعمال ورجال أعمال ومزارعين (الشكل 5.1). ويمكن أن تؤثر السياسة على ما يملكه الناس من إمكانات وفرص ووسائل، وبذلك تؤثر على توزيع مجموعة من الأصول.

للإنصاف الرأسي والإنصاف الأفقي الأهمية نفسها. فالإنصاف الرأسي يُعنى بأثر التوزيع على الأفراد، كالفرق في أثر فرض الضريبة على البنزين بين من هم في الجزء السفلي من التوزيع ومن هم في الجزء الأعلى. أما الإنصاف الأفقي فيُعنى بأثر التوزيع على الجماعات أو المناطق والفوارق بينها.

الشكل 5.1

دمج الإنصاف في تصميم السياسات



ومن الأولويات الرئيسية لدمج الإنصاف في تصميم سياسات الاقتصاد الأخضر ما يلي:

- تعميم مراعاة أبعاد الرفاه غير المرتبطة بالدخل: يمكن الاستعانة بدليل الفقر المتعدد الأبعاد للتوسّع في فهم الحرمان وتوضيح الآثار المترتبة على التغيّرات في السياسة على أبعاد الحرمان كلها. فزيادة الرسوم على المياه مثلاً قد تحدّ من قدرة الناس على الحصول عليها، مما يؤدي إلى أضرار صحية. وارتفاع ثمن الكيروزين قد يدفع الأسر إلى العودة إلى استخدام الكتلة الأحيائية للطهو، وذلك مسيء للصحة وللبيئة.
- فهم الآثار المباشرة وغير المباشرة: يمكن أن تترتب على الآثار المباشرة مجموعة من الآثار غير المباشرة (الإطار 5.1).
- اختيار آليات التعويض: يمكن للبلدان التي لديها نظم متطوّرة للضرائب والتحويلات أن تستخدم جدول ضريبة الدخل أو المنافع الاجتماعية للتعويض عن الآثار السلبية. فجنوب أفريقيا تمنح حسومات في ضريبة الدخل لمالكي الأراضي الخاصة والأراضي العامة الذين يهتمّون بالأراضي الغنية بالتنوع البيولوجي ويعتبرونها مناطق محمية[11]. وحيث يكون تطبيق مثل هذه النظم غير ممكن، يصبح من الضروري تقديم تعويضات أو إعفاءات بديلة.
- تحديد مخاطر الأحداث المتطرفة: من الضروري النظر في العواقب السلبية الضخمة للأحداث المناخية المتطرفة والتقليل من مخاطرها، وخاصة على من هم أكثر تعرّضاً للمخاطر مهما كان احتمال وقوع هذه الأحداث قليلاً[12]. وقد يكشف مثل هذا التحليل أن الاستثمار في تخطيط استخدام الأراضي والنظم الإيكولوجية قد يشكل حماية غير مكلفة من مخاطر المناخ على الفئات الأكثر تعرضاً للمخاطر، كما في تشجيع زراعة شجر المنغروف في فييت نام[13].

الإطار 5.1

آثار سياسات خفض التلوث على التوزيع

تثير المناقشات الحالية مخاوف كثيرة من أن سياسات الحدّ من التلوث يمكن أن تكون سلبية، ولكن نادراً ما أجري تحليل منتظم لآثار هذه السياسات. ويمكن توضيح نوع التحليل اللازم من خلال أنظمة أذون الكربون، مثل نظام الحدّ الأعلى للانبعاثات والإتجار بها، وهو نظام يرفع أسعار المنتجات التي تستخدم الوقود الأحفوري استخداماً مكثفاً، مثل الكهرباء. وهذا التحليل يرصد الآثار الأولية والثانوية:

1. يتحمّل الجميع خسائر حقيقية في الدخل، ولكن النتيجة تكون سلبية إذا اضطرت الأسر ذات الدخل المنخفض إلى إنفاق نسبة أعلى من دخلها على هذه السلع.
2. إذا كانت التكنولوجيات قائمة على كثافة رأس المال، يمكن أن يؤدي إصدار أمر للحد من التلوث إلى حث الشركات على الاستعاضة عن المدخلات الملوّثة بمدخلات رأس المال، وهذا يخفض الطلب على اليد العاملة وكذلك يخفّض الأجور النسبية. وبما أن الأسر ذات الدخل المنخفض تجني أكبر نسبة من دخلها من الأجور، فهي بذلك معرضة لمزيد من الآثار.
3. تتركز البطالة في مناطق وصناعات وجماعات معينة، مثل عمال مناجم الفحم. وعندما تتقلص الصناعة، يفقد العمال الذين يشكلون رأس المال البشري فرص العمل، بينما يتمتع العمال المهرة الذين يعملون في مصادر الطاقة المتجددة وغيرها من التكنولوجيات القائمة على توفير الطاقة بمزايا إضافية.

تثير هذه الآثار تساؤلات تجريبية هامة ينبغي التحقق منها حالة بحالة. وتشير أبحاث منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أنه ليست هناك سوى قلة من المهارات "الخضراء" حقاً وأن معظم الوظائف الخضراء يشبه المهن المألوفة. وهذا من مصلحة العمال المعرضين للاستبعاد في البلدان المتقدمة، لكنه يستدعي التحقق من واقع الحال في أماكن أخرى.

ومن المرجح أن يؤدي فرض الضرائب على انبعاثات الكربون إلى تسريح العمال من ذوي المهارات القليلة. وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يبقى العمال من ذوي المهارات القليلة بعد فقدان وظائفهم في حالة بطالة لفترة أطول من بطالة العمال من فئة المهارات المرتفعة، وتضيق أمامهم فرص الحصول على عمل بأجر مماثل. ولذلك يتعين على الحكومات أن تراعي عند تنفيذ القوانين البيئية مصالح الفئات المعرضة للضرر، وخاصة عندما تكون هذه الفئات محرومة في الأصل. وينبغي أن تتضمن السياسات آليات لإعادة التوزيع ولتجنب المفاعيل الضارة.

المصدر: Fullerton 2011.

وقبل القبول بسياسة معيّنة أو رفضها، من الأهمية النظر في مجموعة واسعة من الخيارات والبدائل وتحديد تلك التي يمكن أن تحقق نتائج هامة على صعيد الإنصاف. وهناك دائماً عوائق من ناحية البيانات والتحليل والقدرة والوقت، ولذلك من الضروري توخي بعض المرونة للتمكن من تحقيق الأهداف الرئيسية.

وفي هذا السياق، لا بدّ من أن يتناول التحليل أصحاب المصلحة، إذ يمكن أن تؤثر عوامل الاقتصاد السياسي ونفوذ الجهات الفاعلة المختلفة على تصميم السياسات وتنفيذها. ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، أنفقت جماعات الضغط التابعة لصناعة النفط في عام 2010 حوالى 1.5 مليار دولار للتأثير على الحكومة[14]. وفي تنزانيا يركز الإصلاح المقترح لإنتاج الفحم وتجارته واستعماله على احتياجات ونفوذ شبكات التجار وبائعي التجزئة والعاملين في النقل[15]. ولذلك لا يمكن إغفال عناصر النفوذ ومفاعيلها المحتملة عند تصميم السياسات وتنفيذها.

وينبغي اتخاذ ترتيبات مؤسسية تساعد في الاحتراس من السعي إلى الأرباح، والفساد في المؤسسات الرسمية، ومن تشويه الحقائق العلمية، وخرق مبادئ العرض النزيه للوقائع والادعاءات المغلوطة حول المزايا الخضراء للمنتجات الاستهلاكية[16]. وتحتاج البلدان إلى سياسات صناعية تدعم النمو الأخضر الشامل وتعي العثرات والتحديات التي تواجه تشجيع أنواع مختارة من النشاط الاقتصادي. ولا شك في أن فعالية أي سياسة صناعية جديدة تتوقف على قدرتها على الحد من كثافة الكربون في التنمية، من خلال الحد من الحوافز المقدّمة للأنشطة الجديدة والمخصصات الصناعية العابرة (كي تكون الإعانات مؤقتة)، والاستناد إلى معايير واضحة للنجاح. ويتطلب ذلك مؤسسات فاعلة ودعماً سياسياً ومداولات منتظمة يشارك فيها القطاع الخاص[17].

تجارب البلدان

يستعين المزيد من البلدان في الوقت الحاضر بنهج تحليل التوزيع في تصميم السياسة البيئية. فقد استعانت جنوب أفريقيا بتحليل الآثار النوعية والكمية على أصحاب المصلحة في تصميم خطتها لفرض ضرائب بيئية في إطار الإصلاحات المالية[18]. وأعلنت فييت نام فرض ضرائب جديدة بعد إجراء تقييم استخدمت فيه نموذجاً للمحاكاة لقياس آثار هذا الإجراء على الأسعار وعلى القطاعات[19].

فالسياسات التي توجّه عملية التغيير الهيكلي، مثل فرض تسعيرة على التلوّث، تخلف دائماً رابحين وخاسرين. ويدّعي بعض الشركات أن لهذه السياسات آثاراً سلبية غير عادلة. وقد تكون تدابير السياسة العامة التي تتخذ رداً على هذه المخاوف، مثل الإعفاءات والتعويض، مكلفةً. لذلك لا بدّ من توضيح آثار أي سياسة على التوزيع، والتفكير في بدائل مختلفة، مثل إجراء المشاورات والاتصالات عامة[20].

ولخصائص الاستهلاك والإنتاج دور في تحديد الآثار على التوزيع. وفيما يلي مثالان من قطاع الطاقة:

- في غانا، كان قطاع الكهرباء يستنزف ميزانية الحكومة. ففي عام 2002 قارب عجز شركة الكهرباء العامة 11 في المائة من الإنفاق الحكومي أو 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وقد تبيّن من تحليل التوزيع أن الإعانات أفادت زبائن شركة من الطبقة المتوسطة في المدن، إذ يقتصر استخدام الكهرباء في الريف على 7 في المائة فقط من السكان الفقراء. واقتضى عدم توفر الكهرباء في مناطق الشمال الريفية الأكثر فقراً تخفيض الإعانات ورفع مستوى الوعي العام بمسائل كفاءة الطاقة، وتكثيف الجهود من أجل تحسين كفاءة السوق[21].
- في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، سجّل توسّع سريع في توفر خدمات الطاقة الحديثة بعد أواخر الثمانينات، وأصبحت البرامج تراعي الإنصاف في توفير هذه الخدمات. ويوفر مشروع "الطاقة للفقراء" قروضاً من غير فوائد لوصل الأسر الفقيرة بالشبكة، وهو مشروع تستفيد منه خصوصاً الأسر التي تعيلها نساء. وتتلقى المجتمعات المحلية والأسر الريفية أيضا دعماً لاستخدام الكهرباء في الأنشطة المدرة للدخل[22].

ويمكن استخلاص بعض الأفكار من مثل هذه الإجراءات، لكن آثارها ومفاعيلها تبقى دائماً رهناً بالظروف والخصائص المحلية.

وقد تحدّ صعوبة الحصول على البيانات من القدرة على التوصّل إلى استنتاجات واضحة ودقيقة. فتحليل نتائج التنمية البشرية والإنصاف من منظور مشترك يتطلب الحصول على معلومات عن الأفراد والأسر، وعلى البيانات النوعية اللازمة لبناء القدرات الإحصائية. ولذلك من الضروري العمل باستمرار على جمع البيانات المفصّلة وتحسين نوعيتها، ولا سيما في البلدان النامية.

تحتاج البلدان إلى سياسات صناعية تدعم النمو الأخضر الشامل وتعي العثرات والتحديات التي تواجه تشجيع أنواع مختارة من النشاط الاقتصادي

وينبغي أن يعقب التقييمات الأوليّة رصد للنتائج. فقد أشارت التقديرات إلى أن أنظمة الطاقة الشمسية المنزلية في المناطق الريفية في بنغلاديش ستحل محل الكيروزين، فتوفر ما يعادل 4 في المائة من مجموع الانبعاثات السنوية من الكربون[23]. وأظهرت المسوح أن إعانات الطاقة الشمسية، التي قاربت 400 مليون دولار ووزعت من خلال وكالة خاصة للقروض الصغيرة جداً، كان لها نتائج إيجابية حيث حُدّدت أهدافها بدقة، لأن أدنى فئتين في توزيع الدخل كانتا تنفقان على الكيروزين نحو ثلاثة أضعاف ما تنفقه أعلى فئتين في توزيع الدخل. وكان من فوائد هذه العملية أيضاً تحسين الإنارة، الذي يؤثر إيجاباً على تعليم الأطفال، وخفض تلوث الهواء في الأماكن المغلقة الذي يسهم في تحسين الصحة.

الاعتراف في الدستور بحقوق متساوية في بيئة سليمة يعزز الإنصاف، إذ لا يقتصر الحصول على هذه البيئة على من يستطيع تسديد كلفتها

تمكين الأفراد من تحقيق التغيير

يؤكد هذا التقرير على أهمية التمكين بحد ذاته، وبصفته وسيلة لتحقيق مكاسب على صعيد الإنصاف والبيئة. ماذا يعني ذلك في الممارسة العملية؟ لننظر في مجالين حيث يمكن أن يكون لصوت الناس وتمثيلهم صلة وثيقة بالاستدامة، وهما مجال القانون بتمكين المؤسسات وترسيخ الحق في بيئة نظيفة وآمنة، ومجال السياسة بتشجيع المشاركة والمساءلة.

بيئة نظيفة وآمنة: حق لا امتياز

الحق في بيئة نظيفة وآمنة هو حق لجميع البشر، الذين ولدوا والذين لم يولدوا بعد، مبدأ راسخ لا خلاف عليه حُدّد إطاره في الفصل الأول. ومع أن التقدم في تكريس هذا الحق لا يزال بطيئاً على الصعيد العالمي[24]، ينصّ الدستور في 120 بلداً على معايير بيئية أو على التزام الدولة بمنع أيّ ضرر بيئي[25]. أما البلدان التي لا ينصّ دستورها صراحة على الحقوق البيئية، فيعمد الكثير منها إلى تفسير أحكام الدستور العامة التي تصون الحقوق الفردية على نحو يضمن الحق الأساسي في بيئة سليمة. فالحق في بيئة نظيفة وآمنة مستمد من حق الإنسان في سلامة الجسم وصحته وفي التمتع بجمال الطبيعة.

وقد لاحظ أمارتيا سين ومارثا نوسبوم (Martha Nussbaum) وآخرون وجود علاقة وثيقة بين نهج الإمكانات ونهج الحقوق في التنمية البشرية[26]. وخلافاً لفكرة الحريات أو الإمكانات بحد ذاتها، يشمل الحق المعترف به للإنسان التزامات أيضاً. وبصرف النظر عن هذه الالتزامات، ليست حقوق الإنسان مرادفة للحقوق القانونية، إلا أن هذه الحقوق يمكن أن تؤدي إلى إصدار تشريعات، وأن توفر الأساس لاتخاذ إجراءات قانونية. وبعض الحقوق ذات طابع إجرائي، كالحق في الحصول على المعلومات، وينبغي أن يشمل فرصة الحصول على المعلومات وكيفية الحصول عليها[27].

والاعتراف في الدستور بحقوق متساوية في بيئة سليمة يعزز الإنصاف، إذ لا يقتصر الحصول على هذه البيئة على من يستطيع تسديد كلفتها[28]. وتكريس هذا الحق في إطار قانوني يمكن أن يغيّر وجهة الأولويات الحكومية وأن يؤثر على تخصيص الموارد.

تجارب البلدان

يعترف العديد من بلدان الاتحاد الأوروبي بالحقوق البيئية الأساسية على أنها متأصلة في القانون الطبيعي، أي أنها حقوق جوهرية بحد ذاتها. ويشمل قانون حقوق الإنسان في المملكة المتحدة الحق في بيئة صحية[29]. ومع أن الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان لا تذكر الحقوق البيئية، فهي تنص على أن الأضرار البيئية الخطيرة هي انتهاك للحق في احترام الحياة الخاصة والحياة العائلية[30]. وتعترف السويد بحق الجميع في دخول الأراضي العامة بموجب حق دستوري أساسه "لا تزعج، لا تدمر"، أي حق كل فرد في التجول بحرية في الريف ما دام لا يزعج غيره[31].

ويقر دستور كينيا لعام 2010 بالحق في بيئة نظيفة ويفرض على الحكومة الحفاظ على الموارد الطبيعية[32]. وتنص دساتير 31 دولة أفريقية أخرى على الأقل على حقوق بيئية، ويؤكد بعضها أيضاً، مثل دستور إثيوبيا وناميبيا، على عدم جواز إلحاق الضرر بالبيئة جراء التنمية الاقتصادية[33].

غير أن إنفاذ الحقوق البيئية في أفريقيا لم يخضع للاختبار، فيما عدا في جنوب أفريقيا. وفي بعض البلدان عوائق هيكلية تحول دون إنفاذ هذه الحقوق. فالمواطن في الكاميرون لا يملك الحق في الاستئناف للمجلس الدستوري، ما يحد من إمكانية الإنفاذ[34]. وإنفاذ الحقوق البيئية في ناميبيا يقتصر على الجهة التي لها مصلحة خاصة، وهذا يحول دون المطالبة بإنفاذ هذه الحقوق انطلاقاً من المصلحة العامة[35].

وتقرّ بلدان عديدة في أمريكا اللاتينية، بما فيها الإكوادور وبيرو وشيلي وكوستاريكا، حقوقاً بيئية قابلة للإنفاذ. وقد أبطلت المحكمة العليا في شيلي ترخيصاً لقطع الأخشاب لأن الحكومة وافقت عليه دون اشتراط تقديم أدلة كافية تثبت أن هذا العمل بهذا الترخيص لا يمسّ بسلامة البيئة. وفي ذلك انتهاك لحق جميع المواطنين في شيلي في العيش في بيئة خالية من التلوث[36].

ويعترف الكثير من الدساتير في أمريكا اللاتينية بالحقوق البيئية للسكان الأصليين[37]. ففي باراغواي تتعهد الدولة بحماية السكان الأصليين من تدهور الموائل الطبيعية والتلوث البيئي[38]. وفي غيانا، يعترف الدستور بالحقوق البيئية وكذلك بحقوق السكان الأصليين[39]. وفي بوليفيا، يذهب "قانون الطبيعة الأم" المقترح بهذا الاعتراف إلى أبعد من ذلك، مانحاً الطبيعة الأم حقوقاً تتساوى مع حقوق الإنسان. وهذا الاقتراح مستوحى من نظرة شعب الأنديز الروحانيّة إلى العالم، إذ يعتبر إلهة البيئة والأرض (باتشاماما) مصدر الحياة[40].

وبين البلدان الآسيوية، تتميز الهند إذ تتيح للأفراد المتضررين تقديم طعن في إجراء تتخذه الدولة أو تقصير يصدر عنها فيما يتعلق بالبيئة[41]. وقد توسّع القضاء في الهند في تفسير الحقوق البيئية المنصوص عليها في الدستور على نحو يشمل حماية الصحة العامة. فقد نجح مناصرو البيئة في المطالبة بأن تلزم القوانين البيئية الحكومة بالحد من تلوث الهواء في مدينة دلهي لما فيه مصلحة الصحة العامة. و أدى هذا إلى إصدار أمر يقضي بالتحوّل من الديزل إلى الغاز الطبيعي المضغوط لتسيير الحافلات في المدينة[42].

واضطلعت بوتان بدور رائد في الحفاظ على البيئة، واتخذته أساسًا لاستراتيجيتها الإنمائية، معبرة بذلك عن التقاليد والأعراف الثقافية[43]. وتؤكد المادة 5 من دستور عام 2008 على مسؤولية جميع السكان في بوتان في حماية البيئة والحفاظ على تنوعها البيولوجي ومنع التدهور البيئي. كما تنص أيضاً على إبقاء نسبة لا تقل عن 60 في المائة من مساحة البلد مغطاة بالغابات.

وإذا كانت الحقوق مجرد التزامات ناقصة كما رآها إيمانويل كانت (Immanuel Kant)، فهي تمكّن الجماعات والأفراد من التحرك لحماية بيئتهم. وقد كتب أمارتيا سين "يمكن أن يكون لحقوق الإنسان بفعل أهمية الاتصالات والمناصرة والإفصاح والنقاش العام المطّلع، مفعول القوانين، من غير أن تستند بالضرورة إلى تشريعات قسرية"[44]. وفي الواقع، كثيراً ما يكون لحقوق الإنسان الإجرائية المرتبطة بحماية البيئة وقع أكبر من الحقوق البيئية الموضوعية[45].

المؤسسات الفاعلة

لا يكفي الاعتراف في القانون بالحقوق المتساوية في بيئة صحية وسليمة، بل يجب أن تدعمه مؤسسات فاعلة، بما في ذلك سلطة قضائية نزيهة ومستقلة، وكذلك الحق في الحصول على المعلومات من الحكومات. على سبيل المثال:

- استخدمت مجموعات الحفاظ على البيئة في الولايات المتحدة الأمريكية معلومات عن مستويات الانبعاثات لرفع دعاوى بإلحاق الضرر بالصالح العام ضد الشركات الخاصة[46].
- تستخدم حملة "مليون إجراء أخضر" التي أطلقتها شركة سيسكو بالتعاون مع هيئة الإذاعة الكندية وغرين نيكسوس في كندا في عام 2008 وسائل مثل التلفزيون والفيسبوك والتويتر وغيرها من موارد الإنترنت لإشراك الكنديين في مناقشات حول قضايا بيئية وتشجيع "الإجراءات الخضراء". وقد أدت المبادرة إلى تنفيذ حوالى مليوني إجراء أخضر في غضون عام واحد[47].

لا يكفي الاعتراف في القانون بالحقوق المتساوية في بيئة صحية وسليمة، بل يجب أن تدعمه مؤسسات فاعلة، بما في ذلك سلطة قضائية نزيهة ومستقلة، وكذلك الحق في الحصول على المعلومات من الحكومات

ومن الضروري وجود إطار مؤسسي يدعم الحريات المدنية. غير أن آخر استطلاعات غالوب العالمية تفيد بأن غالبية السكان في حوالى نصف البلدان التي شملها الاستطلاع، وعددها 140 بلداً، أبدوا عدم ثقة في النظام القضائي والمحاكم في بلدانهم[48]. ويؤكد ذلك على أهمية تنفيذ إصلاحات شاملة وتهيئة الظروف الداعمة لإنفاذ الحقوق.

وتعترف بالحق في الحصول على المعلومات من مصادر حكومية دولٌ كثيرة في مختلف أنحاء العالم. فهذه الحقوق يكفلها الدستور في 49 دولة، وتنظمها قوانين صادرة عن السلطة التشريعية في 80 بلداً تقريباً. ويضمن دستور جنوب أفريقيا لعام 1996 للجميع "الحق في الحصول على أي معلومات موجودة في حوزة الدولة أو في حوزة أي شخص، وضرورية لممارسة أي من الحقوق أو حمايتها". وأعلنت المحاكم العليا في كل من الأرجنتين وإسرائيل وفرنسا وكندا وجمهورية كوريا والهند أن الضمانات الدستورية لحرية التعبير تشمل الاعتراف بالحق الدستوري في الحصول على المعلومات[49].

ويبقى سن التشريعات مجرد خطوة أولى، لا بدّ من أن يليها التطبيق والتنفيذ. ولمنظمات المجتمع المدني دور هام في التنفيذ، إذ تقدّم المساعدة للمواطنين على فهم الحقوق القانونية واستخدامها في الحصول على المعلومات، وتدرب المسؤولين في القطاع العام على عملية الإفصاح عن المعلومات، وترصد تنفيذ التشريعات والقوانين. ففي بلغاريا، أمّنت منظمة غير حكومية في إطار "برنامج تسهيل الحصول على المعلومات"، مساعدة قانونية للرأي العام وعممت معلومات عن قانون الحق في الحصول على المعلومات وعن نطاق حقوق المواطنين[50].

والإفصاح عن المعلومات ضروري لحماية البيئة وتمكين المواطنين. فإلزام الجهات المسؤولة عن التلوّث بالكشف عن المعلومات حول الانبعاثات والنفايات قد يسهم في الحد من الانتهاكات ويسهّل تطبيق القوانين والأنظمة. وقد كان لاستراتيجية الكشف عن المعلومات التي اعتمدتها مقاطعة بريتيش كولومبيا في كندا دور في تخفيض الانبعاثات وتعزيز الامتثال للقوانين تجاوز مفعول العقوبات الاعتيادية التي تفرضها وزارة البيئة في كندا. كما كان لفرض المعايير الصارمة والغرامات الكبيرة مفعولها أيضاً. وهذا يدلّ على أنّ إنفاذ القوانين والأنظمة ونشر المعلومات، يسهمان معاً في الحد من الانبعاثات[51]. وفي الصين، شجع برنامج لتصنيف الشركات والإفصاح عن أدائها البيئي على الحد من تلوث المياه والهواء، وعلى تعزيز القدرة التنافسية للشركات في السوق، وعلى تحسين العلاقات مع المجتمعات المحلية وغيرها من الجهات المعنية[52]. وسجلت إندونيسيا والجمهورية التشيكية ومصر والمكسيك نتائج مماثلة بفعل اعتماد سجلات رصد الملوثات وتحويلها التي أصبحت إلزامية مؤخرًا[53].

ويعترف المجتمع الدولي، أكثر فأكثر، بالحق في الحصول على المعلومات البيئية[54]. ويساعد هذا الاعتراف على التوسّع في تفسير الحقوق الدستورية الوطنية في الحصول على المعلومات.

وتتطلب مواجهة تحديات التنمية البشرية المستدامة التزاماً طويل الأجل، لأنها تحديات معقدة ومتداخلة بين القطاعات، وتمتد على فترات زمنية طويلة[55]. فتغيير القرارات وحشد الاستثمارات ووضع خطط استراتيجية جديدة يستغرق سنوات إن لم يكن عقودًا. وقد يتطلب إصلاحات مؤسسية جذرية لتعميم الاعتبارات البيئية في التخطيط الحكومي. وأقرّت حكومة رواندا بالحاجة إلى دمج خطط إدارة البيئة والموارد الطبيعية في استراتيجية البلد الإنمائية. وتعمل سلطة الإدارة البيئية عن كثب مع الحكومة الوطنية والإدارات المحلية وكذلك مع المجتمع المدني من أجل تحقيق التنمية المستدامة وإنفاذ الحق في العيش في بيئة نظيفة ومنتجة، وذلك في إطار تجتمع فيه قطاعات المجتمع كافة لإدارة البيئة بكفاءة وترشيد استخدام الموارد الطبيعية[56].

الديمقراطية هامّة، لكن تمكين المجتمع المدني وتسهيل حصول الجمهور على المعلومات، لا يكون إلا في ظل مؤسسات وطنية تخضع للمساءلة وتشمل الجميع، خصوصاً النساء والفئات المحرومة

المشاركة والمساءلة

حرية التحرك من ركائز التنمية البشرية، لكونها وسيلة لتمكين الناس من تحقيق الأهداف التي ينشدونها ويقدّرونها، كما ورد في تقرير التنمية البشرية لعام 2010. والتباين في النفوذ ينعكس تبايناً في النتائج، أما التمكين فيمكن أن يؤدي إلى التغيير المنشود والمنصف في البيئة، كما ورد في الفصل الثالث. والديمقراطية هامّة، لكن تمكين المجتمع المدني وتسهيل حصول الجمهور على المعلومات، لا يكون إلا في ظل مؤسسات وطنية تخضع للمساءلة وتشمل الجميع، خصوصاً النساء والفئات المحرومة.

منتديات لتسهيل المشاركة

تتطلب المشاركة في عملية اتخاذ القرار وجود منتديات للمناقشة المفتوحة والشفافة والشاملة. لنأخذ مثلاً موضوع الطاقة، حيث تبيّن الأبحاث التي أجريت لأغراض هذا التقرير أن معظم القرارات المعنية بهذا القطاع تُتّخذ وراء الأبواب المغلقة ونادراً ما تُتّخذ في منتديات ديمقراطية[57]. وبسبب السرية التجارية أو الاعتبارات الجيوستراتيجية الحساسة بشأن إمدادات الطاقة، كانت مشاركة الرأي العام في الكثير من الأحيان محدودة في التفاوض حول القرارات المتعلقة بسياسة الطاقة. وإذا أجريت "المشاورات"، فقد لا تتيح معلومات دقيقة ومكتملة، وتهمل الإنصاف وتقييم الأثر، وتقصّر في الإبلاغ عن النتائج. وإذا أطلقت دعوة رسمية للمشاركة العامة أو تقديم تعليقات، يبقى الهدف منها في الكثير من الأحيان إضفاء صفة الشرعية على خيارات وقرارات سياسية متخذة مسبقاً وليس التأثير عليها أو المشاركة في صنعها[58]. ففي أستراليا، مثلاً، يُلاحظ حالات تقصير في تبادل المعلومات بشفافية وبوضوح بين الإدارة المحلية والصناعات الملوثة والمجتمعات المحلية، وتقصير في إطلاع المواطنين على المخاطر التي تحدق بهم جراء العيش والعمل بالقرب من مواقع النفايات السامة[59].

وحيث تكون الحكومات أكثر استجابة لاهتمامات الشعوب، تتسع فرص التغيير. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، مثلاً، تسمح 23 ولاية للمواطنين بتقديم التماس للتصويت المباشر على مبادرة معيّنة من مبادرات السياسة العامة. وقد عملت بهذه الآلية بعض الولايات لاعتماد سياسات تتعلق بالبيئة والطاقة (مثلما حدث في واشنطن في عام 2006)[60]. وطالبت بعض الجماعات بمساءلة الشركات الخاصة بشأن الانبعاثات وتغيّر المناخ[61]. ولكن هذه الاهتمامات تقابلها أحياناً مصالح مضادّة أخرى. ومن الأمثلة على ذلك المشاكل التي واجهها المجتمع المدني في الاتحاد الروسي في حشد تأييد الرأي العام لصالح الصناعة

الخضراء[62]. وحيث يكون المجتمع المدني نشطاً، على النحو المبيّن في الفصل الثالث، تتعزّز فرص تحقيق نتائج إيجابية.

وتسهم الصحافة في توعية الرأي العام وتشجيع المشاركة العامة. ففي رواندا، أطلقت الحكومة برامج إذاعية وتلفزيونية تسلط الضوء على القضايا البيئية الوطنية، موجهة إلى جميع فئات المجتمع. وساعدت التغطية الإعلامية في دعم وكالة إدارة البيئة وغيرها من الهيئات الحكومية الأخرى في العمل المشترك على إيجاد سبل لدمج الاعتبارات البيئية في التخطيط وتعزيز التعاون من أجل حماية البيئة[63].

وتعني العدالة الإجرائية فيما يتعلق بتغيّر المناخ وغيره من مشاكل البيئة العالمية توفير فرص متكافئة للبلدان للتأثير في اتجاهات المفاوضات الدولية ومضامينها. لكن ضعف قدرة البلدان النامية يؤدّي في الكثير من الأحيان إلى الحد من فرص تمثيل هذه البلدان في المجالات التي تتطلب خبرة قانونية وعلمية، وعدم تمكنها من تمثيل مصالح مواطنيها على نحو فعال. فقد شارك ممثلون عن 194 بلداً في مؤتمر القمة الذي عقدته الأمم المتحدة بشأن تغيّر المناخ في كوبنهاغن في عام 2010، لكن التفاوض على شروط اتفاق كوبنهاغن اقتصر على قلة من البلدان القوية. وفي مؤتمرات القمة الدولية، يبلغ عدد مندوبي البلدان الخمسة الأكثر مساهمة في التلوّث ثلاثة أمثال عدد مندوبي البلدان الخمسة الأكثر تضررًا من تغيّر المناخ[64].

والتطوّرات ليست كلّها سلبية بل منها ما هو إيجابي. فقد بدأت إدارة صناديق الاستثمار في مجال المناخ التحرك نحو الإنصاف في التمثيل والمشاركة بين ممثلي حكومات البلدان المانحة وحكومات البلدان النامية في لجان إدارة كل من الصناديق الاستئمانية، والعمل على اتخاذ القرارات بتوافق الآراء. واعترفت هذه الصناديق أيضاً رسميًا بدور للمراقبين الذين يمثلون المجتمع المدني والقطاع الخاص وفي بعض الحالات السكان الأصليين، وسمحت لهم بالمساهمة في اقتراح بنود لبرنامج العمل والمشاركة في المناقشات[65]. وبرنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية لا يكتفي بذلك، إذ يضم مجلس إدارته المسؤول عن اتخاذ القرارات بشأن التوجهات الاستراتيجية للبرنامج وتخصيص الميزانية ممثلين عن السكان الأصليين والمجتمع المدني بصفة أعضاء كاملي العضوية، وليس فقط مراقبين[66].

ولا تزال حواجز عديدة تعوق المشاركة الفعالة في مختلف الظروف الوطنية والمحلية. فبعض الفئات، مثل النساء، تعاني من إقصاء مزمن عن مؤسسات الحكم. غير أن تغيّرات فعلية وموثقة حدثت على هذا الصعيد أيضاً، لا في الإنصاف فحسب، بل في الإدارة المستدامة للموارد البيئية[67]. فنسبة النساء تفوق المتوسط في المناصب الإدارية في السلطات المحلية التي سجلت أعلى معدلات لإعادة التدوير في أوروبا[68]. وأظهر العمل الميداني الواسع النطاق في الهند مدى تحسّن حماية الغابات المحليّة بفعل مشاركة النساء في إدارتها[69].

الإدارة في المجتمع المحلي

يبين الفصل الرابع مدى الاعتراف المتزايد بفوائد إسناد إدارة الموارد الطبيعية إلى المجتمع المحلي. ولضمان عدم إقصاء الفقراء والنساء والمسنين والفئات المهمشة الأخرى من هذا النهج، من الضروري أن تعمل الحكومات والمنظمات التي ترعى المشاريع المجتمعية على إشراك هذه الفئات في صنع القرار وفي تنفيذه. ففي نيبال، مثلاً، أسهمت مبادرات إرشاد المجموعات التي تهتم بالغابات في المجتمع المحلي في نشر الوعي بقضايا الإنصاف والمشاركة، فازدادت مشاركة النساء والفقراء وتعزّز نفوذهم[70].

ومشاركة النساء والفئات المهمشة في صنع القرار ضمن المجتمع المحلي، يمكن أن تحقق فوائد كبيرة. ولإدارة الغابات المحلية في بوتان، مثلاً، هدف مزدوج هو إشراك السكان المحليين في إدارة الغابات وتنظيم الحصول على الموارد الحرجية لتأمين سبل العيش المستدام. ومن فوائد هذا النهج تمكين النساء من الحصول على الحطب، الذي يستفدن منه أكثر من الرجال. وقد أظهرت مسوح الأسر المعيشية في المجتمعات المحلية في بوتان أن الحصة من الأشجار المخصّصة للأسر الفقيرة والأسر التي تعيلها نساء كانت أكبر من الحصة المخصّصة للأسر الغنية، وأن الإدارة المحلية تسهّل على النساء مهمة جمع الحطب من الغابات[71].

* * *

وباختصار، يتطلب تطبيق نهج الإنصاف والاستدامة معاً على الصعيد الوطني دمج الإنصاف في تصميم السياسات والبرامج وتقييمها، وتكريس التمكين في الحقوق القانونية والمؤسسات المسؤولة عن تطبيقها، وتشجيع المشاركة، وتعميم المساءلة.

تعني العدالة الإجرائية فيما يتعلق بتغيّر المناخ وغيره من مشاكل البيئة العالمية توفير فرص متكافئة للبلدان للتأثير في المفاوضات الدولية، لكن ضعف قدرة البلدان النامية يؤدّي في الكثير من الأحيان إلى الحد من فرص تمثيل هذه البلدان

تمويل الاستثمار وبرنامج الإصلاح

تُطرح في المناقشات التي تتناول موضوع الاستدامة على مستوى السياسة العامة تساؤلات كثيرة حول الاستثمار والتمويل، فما هو حجم التمويل المطلوب، ومن يحصل عليه، وما هو مصدره، وما الذي يجب تمويله.

فتمويل التنمية هو من القيود التي تعوق الانتقال المُنصف إلى الاقتصاد العالمي الأخضر، وذلك بطريقتين. الأولى، هي أن التمويل أقل بكثير من الاحتياجات العالمية. والثانية، أن البلدان والقطاعات لا تحظى بفرص متساوية في الحصول عليه، فلا يتوفر لها دائماً ما تحتاج إليه من تمويل لمعالجة أوجه الحرمان البيئي، وفي أحيان كثيرة تفوت فرص الحصول على التمويل أشد البلدان فقراً.

وأسواق رأس المال العالمية، التي تملك حوالى 178 تريليون دولار من الأصول المالية، لديها الحجم والعمق الكافيين لمواجهة التحدي[72]. ويقدر برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن الاستثمار الخاص في تكنولوجيات الطاقة النظيفة يمكن، على المدى المتوسط والمدى الطويل وبدعم كافٍ من القطاع العام، أن يصل إلى 450 مليار دولار بحلول عام 2012 و600 مليار دولار بحلول عام 2020[73]. وتشير تجربة مرفق البيئة العالمي إلى أن الاستثمار الخاص يمكن أن يكون ضخماً: فقد بلغت نسبة التمويل العام لتخفيف حدة آثار تغيّر المناخ إلى الاستثمار الخاص 7 إلى 1 أو أكثر[74]. ويتطلب هذا الدعم حشد الجهود العامة لتعزيز هذه التدفقات من خلال تهيئة الظروف المشجعة للاستثمار وبناء القدرات المحلية.

وهذه المسائل كانت موضوع بحث موسّع في تقرير صدر مؤخرًا عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وهذا التقرير يتناول سياسات لبناء قدرة البلدان النامية على حشد تدفقات الاستثمار العام والخاص اللازمة لتمويل التحول نحو مجتمع يملك القدرة على تخفيض الانبعاثات والتكيّف مع تغيّر المناخ[75]. ويمكن أن تكون الخطط المتوسطة الأجل والميزانيات والاستثمارات أساساً لتثبيت حسن النوايا وتوفير آليات مشتركة بين القطاعات للتنسيق الفعّال بين الجهات المانحة والهيئات الحكومية.

ولا تزال المناقشات مستمرة حول مستقبل المساعدة الإنمائية الرسمية. ومع الاعتراف بأهمية تدفقات رأس المال الخاص واحتمال تدنّي حصة المساعدة الإنمائية في تمويل التنمية في معظم البلدان، يجب على البلدان الغنية ألاّ تتخلّى عن مسؤولياتها. فالإنصاف يتطلب تحويل مبالغ ضخمة من الموارد من البلدان الغنية إلى البلدان الفقيرة لضمان فرص متساوية للجميع للحصول على التمويل. وسلامة الاقتصاد تستلزم اتخاذ تدابير حاسمة لحل المشاكل العالمية، ومنها تغيّر المناخ.

المساعدة الإنمائية لا تشكل سوى 1.6 في المائة من الحد الأدنى لتقديرات احتياجات الإنفاق على مصادر الطاقة المنخفضة الكربون وتشكل نحو 11 في المائة من تقديرات احتياجات الإنفاق على تغيّر المناخ

أين العالم اليوم؟

رغم قلة البيانات التي تدلّ على حجم الاحتياجات[76] والالتزامات والمبالغ المسدّدة وقيمتها، تبدو الصورة العامة واضحة. فالمساعدة الإنمائية لا تشكل سوى 1.6 في المائة من الحد الأدنى لتقديرات احتياجات الإنفاق على مصادر الطاقة المنخفضة الكربون وتشكل نحو 11 في المائة من تقديرات احتياجات الإنفاق على تغيّر المناخ (الشكل 5.2). والأرقام أفضل بقليل في حالة المياه والصرف الصحي، حيث تشكّل التزامات المساعدة أكثر من ضعف الحد الأدنى لتقديرات الاحتياجات، وتقارب 20 في المائة من الحد الأعلى لهذه التقديرات.

والحصول على التمويل غير متكافئ ويرتبط عادة بمستوى التنمية في البلد. وتؤول كميات كبيرة من الموارد إلى البلدان التي تنمو بسرعة. والبلدان المنخفضة الدخل، أي ثلث البلدان المتلقية لمخصصات مرفق البيئة العالمي، وعددها 161 بلداً، لا تحصل إلاّ على 25 في المائة من التمويل (لا تحصل أقل البلدان نموًا إلاّ على 9 في المائة فقط)[77]. وفي عام 2010، حصلت كل من تركيا والمكسيك على أكثر من نصف التمويل المخصص للمشاريع المقررة للتكنولوجيا النظيفة[78] من صناديق الاستثمار في المناخ. وتشير الأدلة أيضًا إلى أن تخصيص الموارد كان غير متكافئ على مرّ الزمن[79].

دور المساعدة الإنمائية

المساعدة الإنمائية الرسمية هي مصدر حيوي للتمويل الخارجي للكثير من البلدان النامية. وقد شهدت الأعوام الأخيرة زيادة كبيرة في كمية المساعدات الرسمية وتحسنًا في نوعيتها، فارتفعت قيمتها نحو 23 في المائة في الفترة من عام 2005 إلى عام 2009.

غير أن مساهمات المساعدة الإنمائية الرسمية ليست بمستوى التحديات الإنمائية في العالم. فالقيمة البالغة 129 مليار دولار التي التزمت الجهات المانحة برصدها في عام 2010 لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، لم تتجاوز 76 في المائة فقط من تقديرات المبالغ اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، ولم تخصص كلّها لهذه الأهداف[80]. وقد أخفقت البلدان الغنية باستمرار في الوفاء بتعهداتها المعلنة، بما فيها

إعلان مجموعة الثمانية في اجتماع غلين ايغلز Gleneagles في عام 2005 (زيادة المساعدات بمقدار 50 مليار دولار سنوياً بحلول عام 2010)، والاتحاد الأوروبي (زيادة المساعدات من 0.43 في المائة من الدخل القومي الإجمالي إلى 0.56 في المائة) والولايات المتحدة الأمريكية (تحقيق الهدف المعلن منذ فترة طويلة وهو 0.7 في المائة من الدخل القومي الإجمالي).

وقد تعهدت البلدان المتقدمة بتقديم 100 مليار دولار سنوياً بحلول عام 2020 لتمويل تخفيف آثار تغيّر المناخ والتكيّف معه في البلدان النامية. وليس من الواضح ما إذا كان هذا التمويل إضافياً بحق، أو هو مجرد إجراء لتحويل المساعدات الحالية لتمويل أهداف جديدة[81].

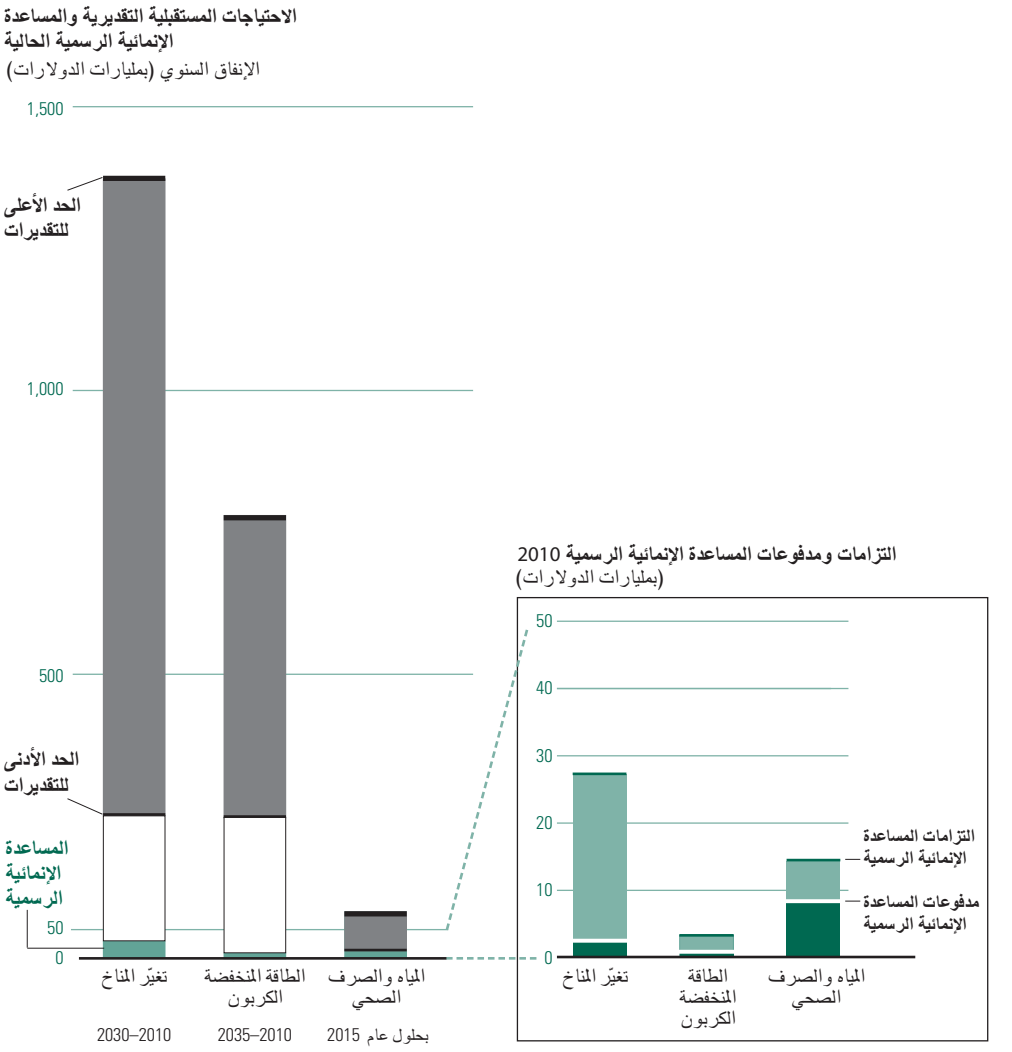
الاستثمارات في الطاقة وتغيّر المناخ

ورد في هذا التقرير أن تأمين الطاقة النظيفة لحوالى 1.5 مليار نسمة يفتقرون إلى الكهرباء، ولحوالى 2.6 مليار نسمة يعتمدون على الكتلة الأحيائية التقليدية لأغراض الطهو، يأتي بفوائد على الإنصاف والاستدامة البيئية والتنمية البشرية. فالطاقة النظيفة تساعد في التخفيف من حدة الفقر، وفي الحد من الأضرار الصحية الناجمة عن تلوث الهواء في الأماكن المغلقة، وفي التخفيف من آثار توليد الطاقة على المناخ، وكذلك في دفع عجلة التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

وأشرفت المؤسسات المالية الدولية على إصلاحات شاملة في قطاع الطاقة في أنحاء كثيرة من العالم، بهدف فتح الأسواق وضمان الإنصاف

الشكل 5.2

المساعدة الإنمائية الرسمية أقل بكثير من الاحتياجات



المصدر: بالاستناد إلى بيانات من الوكالة الدولية للطاقة (2010)، ومبادرة الأمم المتحدة للموارد المائية (2010a)، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة (2010a)، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي قاعدة بيانات أنشطة التنمية بشأن المعونة: CRS على الإنترنت.

في الحصول على التمويل. وهيأت البلدان نفسها لحشد الاستثمارات الخاصة وجذبها إلى قطاع الطاقة. ولا يزال على صانعي السياسة أن يعملوا على توجيه التمويل نحو معالجة فقر الطاقة[82] وتغيّر المناخ، وخصوصاً في الأماكن التي لا تقوى على جذب استثمارات القطاع الخاص.

وتتطلب إعادة توجيه تمويل الطاقة إرادة سياسية وقيادة قوية. وينبغي أن تبقى معالجة فقر الطاقة على رأس الأولويات، كي يتسنى الحفاظ على الدعم العام والمساعدة الإنمائية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف في المستقبل.

ومن محاور المناقشة حول سياسة المناخ حجم التمويل اللازم ووجهته ومصدره. وفي الآونة الأخيرة، حدّد البنك الدولي الصعوبات في رصد هذا النوع من الاستثمارات، ومنها قلّة المعلومات، والتناقض في نظم الإبلاغ، وغموض وجهة بعض التدفقات، والسرية التي تحيط ببعض المعاملات، وازدواج الحسابات[83]. ولا شك في أن تقدير التكاليف صعب، سواء من حيث النظرية أم من حيث الممارسة، ونطاق التقديرات يختلف باختلاف أساليبها. وللافتراضات الأساسية أهميتها، خصوصاً تلك التي تتعلق بمعدّل الحسم، وكذلك افتراضات مرونة الإنتاج والاستهلاك نسبة إلى تغيّر الأسعار. ومع أخذ هذه المحاذير في الاعتبار يؤدي بنا استعراض الأدلة المتوفرة إلى ما يلي:

- تتفاوت التقديرات الأخيرة للاستثمارات اللازمة للحد من تراكم غازات الاحتباس الحراري في الجو (تكاليف التخفيف) بحلول عام 2030، فتتراوح بين 0.2 في المائة و1.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي[84].
- يصعب تقدير تكاليف التكيّف مع تغيّر المناخ، إذ يصعب تمييزها عن الاستثمارات الإنمائية التي تصب في الإطار نفسه. وتشير التقديرات التي أجريت لهذا التقرير إلى أن متطلبات الاستثمار السنوية للتكيّف تقارب 105 مليار دولار[85]، وهو مبلغ يقع ضمن النطاق الذي اقترحته اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ، ويتراوح بين 49 و171 مليار دولار بحلول عام 2030. أما التقديرات الأخرى، التي تأخذ في الحسبان تكاليف التكيّف مع آثار تغيّر المناخ على النظام الإيكولوجي، فتتراوح بين ضعف هذا المبلغ وثلاثة أمثاله[86].
- تتراوح تقديرات مجموع التكاليف السنوية للتخفيف من آثار تغيّر المناخ والتكيّف معه بحلول عام 2030 بين 249 مليار و1,371 مليار دولار. والفرق الشاسع في التقديرات، يُعزى إلى اختلاف تكاليف دمج الطاقة المتجددة مع الظروف والمواقع، وبالتالي صعوبة تقديرها على المستوى العالمي.

المبالغ المطلوبة كبيرة لمعالجة تغيّر المناخ لكنها تبقى أقل من حجم المبالغ التي تُنفق حاليًا على الدفاع والمبالغ التي أنفقت في الآونة الأخيرة على عمليات إنقاذ القطاع المالي وعلى الإعانات الضارّة. وفي ذلك دليل على ضرورة إعادة تقييم الأولويات

ومن الواضح أن المبالغ المطلوبة كبيرة وإن كانت غير دقيقة. لكنها تبقى أقل من حجم المبالغ التي تُنفق حاليًا على الدفاع والمبالغ التي أنفقت في الآونة الأخيرة على عمليات إنقاذ القطاع المالي وعلى الإعانات الضارّة. وفي ذلك دليل على إمكانية إعادة تقييم الأولويات. ففي عام 2009، قارب حجم الإنفاق العسكري 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وبلغ هذا الإنفاق مستوى أعلى من ذلك بكثير في بعض البلدان، بما في ذلك الولايات المتحدة الأمريكية (4.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، والاتحاد الروسي (4.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)[87]. وبلغت تكاليف عمليات الإنقاذ في إطار برنامج إغاثة الأصول المتعثرة في أعقاب الأزمة المالية الأخيرة حوالى 700 مليار دولار في الولايات المتحدة الأمريكية، بينما بلغت التزامات الاتحاد الأوروبي قرابة تريليون دولار (نحو 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي السنوي في كل من الحالتين).

ويبين الفصل السابق أن المجال واسع لخفض الإعانات الضارة بالبيئة. فأوزبكستان، مثلاً، تخصص إعانات لدعم استهلاك الوقود الأحفوري تبلغ قيمتها عشرة أمثال ما تنفقه على الصحة (32 في المائة للوقود الأحفوري مقابل 2.5 في المائة للصحة من الناتج المحلي الإجمالي). أما ما تنفقه إيران لدعم استهلاك الوقود الأحفوري فتبلغ نسبته 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مقابل 5 في المائة على التعليم[88].

هل تفي البلدان المتقدمة بالالتزام بالتمويل الذي يمليه مبدأ "المسؤولية المشتركة بمستويات متباينة" المنصوص عليه في الاتفاقية الإطارية بشأن تغيّر المناخ؟ الجواب لا. فقد تعهدت هذه البلدان بمبلغ 32 مليار دولار تقريباً لإنفاقها على إجراءات لمواجهة تغيّر المناخ (حوالى 19 في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية)[89]. لكن التعهدات أقل بكثير من تقديرات الاحتياجات، والمدفوعات أقل من التعهدات: ومعظم الأموال "الجديدة والإضافية" التي تعهد بها المشاركون في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بتغيّر المناخ في كوبنهاغن في عام 2009 لم تسدّد بعد، وقد سُدّد أقل من 8 في المائة من مجموع التعهّدات لمواجهة تغيّر المناخ في عام 2010. ويتعين على الحكومات الاتفاق على كيفية تعقب الإنفاق أو

تحديد ما إذا كان التمويل إضافياً حقاً. ويتطلب الرصد الدقيق تحديد خط أساس للمساعدة.

ويقارب عدد الصناديق التي أنشئت لأغراض المناخ نحو 24 صندوقاً، منها صناديق تموّل من مصادر دولية مثل مبادرة هاتوياما (التي تلقت 48 في المائة من مجموع التعهدات حتى الآن، منها 35 في المائة من مصادر عامة و13 في المائة من مصادر خاصة)؛ وصناديق استئمانية وطنية تتلقى أموال المانحين، مثل صندوق الاستئمان الإندونيسي لتغيّر المناخ (0.06 في المائة من التعهدات). وتختلف هذه الصناديق أيضاً من حيث هيكلها، فهي ثنائية أو متعددة الأطراف. وهذا يجعل الرصد الدقيق للإنفاق مهمة صعبة للغاية.

ونظرًا إلى هذا التجزّؤ في تمويل تغيّر المناخ، ينبغي أن يؤخذ بالدروس المستفادة من تقديم المساعدات، بهدف تحسين كيفية تنظيم المساعدة وتقديمها. وقد تضمن إعلان باريس لعام 2005 بشأن فعالية المعونات وبرنامج عمل أكرا لعام 2008 مبادئ لتعزيز التزام البلدان ومشاركتها، والتنسيق والمواءمة، وتحقيق النتائج والمساءلة المتبادلة. وتبين خطة عمل بالي لعام 2007 كيف يمكن الأخذ بهذه المبادئ في تمويل تغيّر المناخ. وليس المقصود بذلك إنشاء صندوق عالمي ضخم، فهذا غير ممكن، بل المقصود الحد من التعقيد وتيسير الحصول على المعلومات وتحقيق الشفافية. ومن الأهمية بمكان تجنب الازدواجية في التمويل قدر الإمكان والعمل على دمج التدابير المتعلقة بمواجهة تغيّر المناخ في الخطط والميزانيات الوطنية.

إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي

ما هو مقدار تكاليف تحقيق الغاية المعنية بتأمين مياه الشرب ومرافق الصرف الصحي الأساسية في الأهداف الإنمائية للألفية؟ تعتمد التقديرات على خط الأساس وعلى الافتراضات الديمغرافية وما إذا كانت التكاليف تتضمن تكاليف الصيانة وتستخدم خيارات التكنولوجيا المنخفضة الكلفة. وتتأثر التقديرات باختلاف تعاريف "إمدادات المياه" و"مرافق الصرف الصحي الأساسية"، وفي الكثير من الأحيان تصطدم التقديرات بالنقص في البيانات.

وفي التقييم السنوي العالمي لخدمات الصرف الصحي ومياه الشرب (GLAAS) لعام 2010 لتحقيق الغاية المعنية بالمياه والصرف الصحي من الأهداف الإنمائية للألفية، تتراوح التقديرات بين 6.7 مليار و75 مليار دولار سنوياً[90]. وهذه التقديرات مبنية على تقديرات سابقة للكلفة. ولكن المبالغ اللازمة لتعميم هذه الخدمات تتجاوز هذه الأرقام.

أما المبالغ التي تنفق حالياً، سواء من مصادر محلية أم دولية، فأقل بكثير من التقديرات. ويشير التقييم السنوي العالمي لخدمات الصرف الصحي ومياه الشرب لعام 2010 إلى أن متوسط الإنفاق الحكومي في 20 بلداً نامياً قدمت تقارير عن حجم الإنفاق على مياه الشرب والصرف الصحي المحلي كان 65 مليون دولار في عام 2008 (0.48 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). وفي عام 2009، وهو آخر عام توفرت عنه بيانات، بلغ مجموع تعهّدات المساعدة 14.3 مليار دولار ومجموع المدفوعات 7.8 مليار دولار.

ويتردّد المستثمرون في الاستثمار في قطاع المياه والصرف الصحي في البلدان النامية، إذ يعتبرونه قطاعاً كثير المخاطر ومنخفض العوائد. وهذا الموقف يزيد من صعوبة جذب التمويل من السوق. ومع أن الخطط المبتكرة تسهم في سد النقص في التمويل مؤقتاً، تبقى إصلاحات أنظمة الحكم والمؤسسات والتعرفات ضرورية لتحقيق الاستدامة المالية لقطاع المياه والصرف الصحي (الإطار 5.2)[91].

وبعد، لا بدّ من بذل المزيد من الجهود. فالواضح أن دور الحكومة أساسي، لكن الاعتماد على المساعدات المالية مرتفع، فهو يغطي نسبة كبيرة من الإنفاق الوطني على الصرف الصحي ومياه الشرب، تصل إلى 90 في المائة في بعض

الإطار 5.2

خطط تمويل مبتكرة للمياه والصرف الصحي

يتضح من استعراض خطط التمويل لتشجيع الاستثمار في قطاع المياه والصرف الصحي وجود بعض الوسائل الجديدة الناجحة، منها الخطط التي تدعمها الجهات المانحة وتشجع الاستثمار الخاص. ففي إندونيسيا، يلجأ مشروع "العداد الرئيسي" إلى توفير القروض الصغيرة لتوصيل إمدادات المياه إلى الفقراء في المناطق الحضرية. وفي زندر في النيجر، دعمت شركة كوكا كولا والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تأمين مضخات المياه اليدويّة المصنّعة محليًا. وفي كينيا، أمكن تحسين إمدادات المياه وتوصيل الأنابيب إلى الأسر الفقيرة عن طريق خطة مبتكرة تموّل من المصادر التجارية (من خلال مؤسسة للقروض)، وتقديم الإعانات المشروطة بتحقيق أهداف محددة.

وتشمل خطط التمويل الأخرى التمويل بمزيج من المنح والقروض القابلة للسداد (كتلك التي يمولها البنك الدولي في السنغال والبنك الأوروبي للاستثمار في موزمبيق)، والصناديق الدوارة للمياه والصرف الصحي (كتلك التي يمولها البنك الدولي والدانمرك وفنلندا في فييت نام، ومؤسسة UFUNDIKO، وهي منظمة غير حكومية صغيرة محلية، في تنزانيا)، والصناديق المشتركة (كما في تاميل نادو في الهند) التي دفعت للبلديات قروضًا من أموال جمعت بإصدار سندات بلديّة. وكذلك أصبح التمويل القائم على آليات السوق أكثر شيوعا. فقد استخدمت مدن عدة في الولايات المتحدة الأمريكية وجوهانسبرغ في جنوب أفريقيا سندات بلدية لتمويل البنية الأساسية للمياه.

المصدر: Nelson 2011; Coca-Cola Company 2010; World Bank 2010a; International Water and Sanitation Centre and Netherlands Water Partnership (2009); OECD 2010c.

البلدان. وحتى مع النُهج المبتكرة الفعّالة والمنخفضة الكلفة، مثل مشاريع الصرف الصحي ضمن المجتمع المحلي، لا يزال الالتزام العام ضعيفاً جداً. ومن الضروري إعادة تحديد وجهة المساعدة وتركيزها، إضافة إلى حشد المزيد من الموارد المحلية والخاصة لزيادة الاستثمارات. وعلى الرغم من أن الفرق في مخصصات المساعدة بين البلدان ذات التنمية البشرية المرتفعة والبلدان ذات التنمية البشرية المنخفضة أقل في قطاع المياه والصرف الصحي منه في قطاع الطاقة المنخفضة الكربون، تبقى الفوارق بين المجموعتين كبيرة. ومع أن زيادة نسبة التمويل المؤكد من المانحين يمكن أن تساعد في تحقيق نتائج إيجابية، يبقى النقص كبيراً في القدرات[92].

أبرز الحلول المقترحة لسد النقص في التمويل فرض ضريبة على المعاملات النقدية بالعملات

الحماية الاجتماعية

تشير التقديرات إلى أن المبالغ التي تنفق على الحماية الاجتماعية في العالم كبيرة، تشكل 17 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[93]. لكن الكثير من هذا الإنفاق لا يصل إلى أشد الفئات حرماناً. فالبلدان المرتفعة الدخل تنفق في المتوسط على الحماية الاجتماعية نحو 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما تنفق البلدان المنخفضة الدخل نحو 4 في المائة فقط[94]. ومن الواضح أن هناك مجالاً واسعاً لزيادة تغطية برامج الحماية الاجتماعية في أشد البلدان فقراً من خلال الجهود الوطنية والعالمية. ومن المنطقي أن تكون هذه الاحتياجات من المواضيع التي تتناولها المناقشات حول تمويل برامج الاستدامة والإنصاف.

فوضع حد أدنى للحماية الاجتماعية، أي مجموعة من التحويلات الاجتماعية الأساسية النقدية والعينية، لتوفير حد أدنى من الدخل وتأمين سبل العيش، يبدو حلاً ممكناً وناجحاً. وليس من الضروري أن تكون برامج الحماية الاجتماعية مكلفة. فبرنامج الحماية الاجتماعية في كل من البرازيل والمكسيك لا يكلف الحكومة أكثر من 0.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ويغطي حاجات خُمس السكان تقريبًا. وفي الهند كلف قانون المهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة في الريف مبلغاً شكل حوالى 0.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2009، واستفادت منه 45 مليون أسرة، أي عُشر مجموع القوى العاملة[95]. ورأت منظمة العمل الدولية في عام 2008 أن بالإمكان اعتماد برنامج لضمان 100 يوم عمل في السنة للعمال في عدد من البلدان الأفريقية والآسيوية بكلفة لا يتجاوز متوسطها 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[96].

وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن نسبة لا تتجاوز 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي قد تكفي لتزويد فقراء العالم بمجموعة من المزايا والخدمات الاجتماعية، وقوامها الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، والتعليم الأساسي، والحد الأدنى من الدخل عند الحاجة[97]. وإذا ما اتسعت هذه المجموعة من الخدمات لتشمل التكيّف مع تغيّر المناخ عن طريق تعزيز المناعة المحلية ودعم استراتيجيات تنويع سبل العيش، فقد تزداد كلفتها[98]. واستناداً إلى افتراضات نعترف بأنها متفائلة جداً، تبقى الكلفة معقولة مع ما تسجله من ارتفاع في حال إضافة خدمات التكيّف مع تغيّر المناخ، إذ لا تتجاوز 2.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي[99].

* * *

والخلاصة أن تحديات التمويل كبيرة، لكن هناك ما يدعو إلى التفاؤل حقاً. فأولويات الحكومات في جميع أنحاء العالم واضحة:

- التأكد من أن العناصر المؤسسية والتنظيمية اللازمة لزيادة الاستثمارات الخاصة متوفرة ووافية، ولا سيما في أشد البلدان فقراً التي فاتها الكثير من فرص التمويل من القطاع الخاص.
- إعادة النظر في أولويات الإنفاق، بحيث تعمّم مبادئ الاستدامة والإنصاف في جميع مخصصات الميزانية العامة.
- حشد موارد إضافية لتقليص الفوارق الكبيرة في معالجة أوجه الحرمان البيئي التي يعيشها مليارات الفقراء في جميع أنحاء العالم، والمبادرة إلى اتخاذ الإجراءات الجماعية اللازمة لحل مشكلة تغيّر المناخ.
- تزويد الشركاء على الصعيدين الوطني والمحلي بالقدرة على تحديد السياسات والميزانيات وتنفيذ البرامج التي تعزز وتدعم الاستدامة والإنصاف والاحتواء.

الابتكار على الصعيد العالمي

لتحديات الاستدامة والإنصاف تداعيات كبيرة على المستوى العالمي، بما في ذلك تلك المتعلقة بالتمويل والحكم. وهذا ما نتناوله فيما يلي.

مصادر جديدة ومبتكرة لسد النقص في التمويل

تجنّب استمرار الأوضاع على ما هي عليه، يتطلّب توفير استثمارات جديدة ضخمة. والتمويل غير

كاف، خصوصاً للبلدان الفقيرة، والظروف المالية صعبة. فميزانيات الحكومات التي تعاني من مشاكل هيكلية ترزح تحت ضغوط على أثر الأزمة المالية العالمية التي بدأت في عام 2008، والبلدان الفقيرة أمام تحدّيات إنمائية مزمنة تضاف إليها تحدّيات تغيّر المناخ. والالتزامات المحلية أساسيّة، مع أن حجم الاستثمارات المطلوبة يشير إلى ضرورة زيادة التمويل العام من مصادر دولية لجذب المزيد من التمويل الخاص. لذلك لا بدّ من إيجاد مصادر مبتكرة للتمويل، تترافق مع تقديم المزيد من الالتزامات واتخاذ مزيد من الإجراءات الفاعلة على مستوى البلدان المتقدمة.

ومن أبرز الحلول المقترحة لسد النقص في التمويل فرض ضريبة على المعاملات النقدية بالعملات. وهذا الاقتراح هو وليد فكرة أطلقها تقرير التنمية البشرية لعام 1994، ثم أخذت تحظى بتأييد متزايد كخيار يمكن تطبيقه على مستوى السياسة العامة. والجديد أن جدواها أصبحت واضحة، وتنفيذها سهل في ظل البنية الأساسية للتسويات المالية الآنية العالمية التي وُضعت في أعقاب الأزمة المالية العالمية الأخيرة. فقد صارت هذه البنية خاضعة لمزيد من الضوابط المركزية الموحّدة (الإطار 5.3). وتعني الابتكارات الحديثة، ولا سيما التسويات المالية الإجمالية الآنية وتدابير الحدّ من مخاطر الصفقات، أن الأنظمة القائمة أصبحت تسجّل المعاملات الفردية.

ويمكن فرض الضريبة باقتطاع نسبة على المعاملات النقدية الفرديّة التي يجريها تجار العملات الأجنبية، وجمعها من خلال أنظمة المقاصة المالية أو أنظمة التسويات الموجودة. ولأن البنية الأساسية المالية اللازمة موجودة الآن، يمكن تنفيذ هذا الاقتراح بسرعة وسهولة نسبية. وقد حصلت فكرة فرض هذه الضريبة على تأييد من مراجع عليا، بما في ذلك تقرير "الفريق الرائد المعني بالتمويل المبتكر للتنمية"[100]. ولدى بلجيكا وفرنسا الأطر التشريعية اللازمة لفرض ضريبة على المعاملات النقدية بالعملات الأجنبية، كما بدأت أسبانيا والبرازيل وشيلي والنرويج واليابان التحرك في هذا الاتجاه. وتحظى هذه الضريبة أيضاً بتأييد أوسع من أصحاب المصالح غير الحكوميين، مثل مؤسسة بيل وميلندا غيتس، وائتلاف المواطنين من أجل العدالة الاقتصادية.

ويمكن لمثل هذه الضريبة معالجة خلل أساسي في القطاع المالي، حيث لا تفرض أيّ ضريبة على الكثير من المعاملات[101]، وحيث كثرة الأنشطة المالية تشكل حجة قوية لفرض ضريبة صغيرة على معاملات العملات الأجنبية، يكون الهدف منها تمويل المصالح العالمية العامّة، مثل التخفيف من آثار تغيّر المناخ والتكيّف معه في البلدان الفقيرة. ويمكن أن تكون الضريبة تصاعدية، لأن البلدان التي لديها تحويلات نقدية أكبر هي البلدان الأكثر تقدماً، وينبغي أن يكون توزيع إيراداتها تصاعدياً أيضاً، كما هو مبين فيما يلي. ولا بدّ من دراسة كيفية توزيع هذه الضريبة عن طريق تطبيق حد أدنى لقيمة المعاملات التي تخضع لها مثلاً، وذلك تجنباً لفرض عبء لا مبرر له على التحويلات المالية التي يجريها العاملون خارج بلدانهم. ويمكن دراسة مثل هذه التفاصيل في معرض تصميم الضريبة ورصد تطبيقها.

ويمكن لهذه الضريبة أيضاً أن تسهم في تخفيف التقلبات الاقتصادية الكليّة الناجمة عن عمليات المضاربة القصيرة الأجل التي تؤدي إلى تحرّك مبالغ كبيرة عبر الأسواق المالية العالمية. وإذا ما صممت الضريبة على أسس مدروسة ورُصد تطبيقها على النحو المناسب، فستتيح للمستفيدين من العولمة فرصة لمساعدة غيرهم من الأقل حظاً، وكذلك المساعدة في تمويل المصالح العامة العالمية التي تشكل دعامة للعولمة.

الإطار 5.3

الضريبة على المعاملات بالعملات الأجنبية: إجراء ممكن

تتعدّد في الوقت الحاضر طرق التداول بالعملات الأجنبية في سوق الجملة، إذ تجرى المعاملات عن طريق البورصة، أو على الإنترنت أو عن طريق وسيط بشري أو إلكتروني أو عن طريق الهاتف أو الفاكس. لكن هناك طريقتين لتنفيذ الصفقة. الأولى من خلال إرسال الدفعتين إلى مصرف للتسويات الآنية، ليقوم بمطابقتهما ومبادلتها في الوقت ذاته. والطريقة الأخرى هي إرسال الدفعتين إلى جمعية الاتصالات المالية العالمية بين المصارف (سويفت) حيث تتم مطابقتهما ثم إحالتهما إلى المصرفين الطرفين في المعاملة في بلدي العملتين. وهذان النظامان للمقاصة والتسوية هما على درجة عالية من التنظيم، وهما في صلب البنية الأساسية للمعاملات بالعملات الأجنبية في الوقت الحاضر. وجميع المعاملات التي تجرى على هذا النحو في جميع أنحاء العالم تحفظ في سجلات مفصلة.

كيف يمكن فرض الضريبة؟ يمكن أن تحتفظ جمعية سويفت بسجلات مفصّلة عن حركة المعاملات بالعملات الأجنبية في العالم للعملات الأكثر تداولاً لدى قيامها بتخليص المعاملات أو تسويتها. وترسل نسخة عن تفاصيل كل صفقة إلى مصلحة الضرائب المعنية أو وكيلها. وتقوم المصلحة بحساب الضريبة المستحقة على كل تاجر وتضيفها إلى رصيده الجاري. ويكلّف التجار دورياً بالضرائب على المعاملات التي يجرونها بالعملات الأجنبية لمصلحة الضريبة.

أما قضية الحافز لدفع الضريبة والامتثال لها فقابلة للحل. ومن غير المرجح أن تنسحب المصارف التجارية من نطاق جمعية سويفت لتجنب دفع الضريبة، لأن انسحابها سيكلفها أكثر من الضريبة. وعلاوة على ذلك، لا يوجد سوى عدد قليل من كبار التجار في سوق الجملة للتداول بالعملات الأجنبية، ولذلك يمكن تدقيق حساباتهم بسهولة لأغراض حساب الضريبة. ولن يكون هناك أي مساس بالخصوصية الفردية، لأن الضريبة ستفرض على المصارف الكبيرة وصناديق الاستثمار والشركات الناشطة في سوق الجملة للتداول بالعملات الأجنبية.

المصدر: Schmidt and Bhushan 2011.

وينبغي ألا تشكل نسبة الضريبة عبئًا ثقيلاً، ولكن أن تكون في مستوى يسهم في الحد من حركة المضاربة. وتعتمد تقديرات الإيرادات المتوقعة من هذه الضريبة على سلسلة عوامل منها الافتراضات بشأن تأثيرها على حجم التداول. وفي تحليل أُعد حديثاً لأغراض هذا التقرير، يقدر معهد الشمال والجنوب أن ضريبة بنسبة 0.005 في المائة يحتمل أن تحقق إيرادات كبيرة تصل إلى 40 مليار دولار سنويًا[102]. وقدّر مركز التنمية العالمية إنفاق المانحين على المصالح العالمية العامة بنحو 11.7 مليار دولار في عام 2009، وكان الجزء الأكبر من هذا الإنفاق على عمليات حفظ السلام للأمم المتحدة. وإذا ما استثنيت هذه الإنفاقات على هذه الوظيفة الهامة، انخفض الإنفاق على المصالح العالمية العامة إلى نحو 2.7 مليار دولار[103]. وهكذا ستسهم الضريبة على المعاملات بالعملات الأجنبية في حشد مبلغ يقارب 15 مرة المبلغ المطلوب كل سنة. وإذا ما فُرضت هذه الضريبة على المعاملات باليورو فقط، فستؤمن مصدر تمويل إضافي يحشد مبلغاً يتراوح بين 4.2 و9.3 مليار دولار. فمن الواضح أن ضريبة على المعاملات بالعملات الأجنبية يمكن أن تعزّز الإنفاق العالمي على المصالح العامّة حتى في ظل أكثر الافتراضات تحفّظاً.

وهذه أيضاً فرصة لإعادة النظر في فرض ضريبة أوسع نطاقاً على المعاملات المالية. وأشار صندوق النقد الدولي مؤخراً إلى أن عدداً كبيراً من بلدان مجموعة العشرين قد فرض بالفعل نوعاً من أنواع الضرائب على المعاملات المالية[104]. وفي حين تعتمد العائدات المحتملة على كيفية فرض الضريبة واستجابة التجار، يمكن لفرض ضريبة ذات قاعدة واسعة على المعاملات المالية بمعدل منخفض يتراوح بين 0.01 و0.05 أن يولد 200 مليار يورو سنوياً على نطاق أوروبا و650 مليار دولار على نطاق العالم[105]. وتشير تقديرات أخرى إلى أن فرض الضريبة في الولايات المتحدة الأمريكية وحدها يحقق إيرادات بنسبة تتجاوز 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (حوالى 150 مليار دولار في عام 2011)، وذلك حتى مع حدوث انخفاض كبير في حجم التداول[106].

ولم تكن الضرائب على المعاملات المالية وتداول العملات لتحول دون الأزمة المالية الأخيرة التي نشأت في الولايات المتحدة الأمريكية وامتدت إلى سائر أنحاء العالم. لكن هذا النوع من الضرائب بالإضافة إلى ما يحققه من إيرادات محتملة، قد يساعد في تجنب السلوك المتهور القصير الأجل الذي دفع بالاقتصاد العالمي إلى الأزمة.

أي جهد فعلي للتخفيف من آثار تغيّر المناخ والتكيّف معه يتطلب المزج ما بين الموارد المحلية والدولية، بين الموارد الخاصة والعامة، بين المنح والقروض

وليست الضريبة على المعاملات الوسيلة الوحيدة لسد النقص في التمويل. فمن الحلول التي تستحوذ على الاهتمام أيضاً استخدام حقوق السحب الخاصة لصندوق النقد الدولي في التمويل المبتكر للتكيّف مع تغيّر المناخ[107]. فتحويل جزء من الفائض لدى صندوق النقد الدولي إلى نقد يحقق إيرادات تقارب قيمتها 75 مليار دولار بدون كلفة تذكر أو بدون أي كلفة على ميزانيات الحكومات المساهمة[108]. ويؤكد صندوق النقد الدولي في تحليل تناول فيه الدور الذي يمكن أن تؤديه حقوق السحب الخاصة في تأمين تمويل تأسيسي لإنشاء صندوق عالمي أخضر جديد، أن إصدار حقوق سحب خاصة إضافية وغيرها من الأصول الاحتياطية يمكن أن يؤمن 100 مليار دولار سنوياً بحلول عام 2020. ولحقوق السحب الخاصة ميزة إضافية، فهي وسيلة لإعادة التوازن النقدي. فمن المتوقع أن يأتي الطلب على هذه الوسيلة من اقتصادات الأسواق الناشئة التي تسعى إلى تنويع الاحتياطي لديها. وحقوق السحب الخاصة ليست عملة ذات سيادة، ولن تخضع لضريبة تداول العملات، وهذا يساعد في تجنّب الازدواج الضريبي.

ويمكن أيضا الاستفادة من العديد من المصادر العامة والخاصة لسد النقص في التمويل. وبالفعل، تستقطب أدوات التمويل المبتكرة، مثل صندوق التكنولوجيا النظيفة والصندوق الاستراتيجي للمناخ، التمويل من مصادر متنوّعة مثل مصارف التنمية المتعددة الأطراف والحكومات وأدوات تمويل مواجهة تغيّر المناخ والقطاع الخاص. وقد جمعت 3.7 مليار دولار إضافية للتنمية ويمكنها أن تجتذب مبالغ إضافية كبيرة[109]، كما جرى جذب مبالغ كبيرة من القطاع الخاص.

ضمان الإنصاف وإعلاء صوت الجميع في الحكم وفي الحصول على التمويل

يتطلب تضييق الفجوة التي تفصل بين المسؤولين عن صنع السياسات وإجراء المفاوضات، وصنع القرارات، وبين أشد الفئات تعرضاً لآثار التدهور البيئي، تطبيق مبدأ المساءلة في الإدارة العالمية للبيئة. والمساءلة وحدها لا تحلّ المشكلة، بل هي عنصر أساسي في بناء نظام عالمي فعّال للإدارة الاجتماعية والبيئية يحقق النتائج التي يتوخاها الجميع.

والموارد الخاصة، على أهميتها، لا تكفي ما لم يواكبها دعم من القطاع العام. فعندما تكون معظم الموارد المالية من القطاع الخاص، كما هي الحال في قطاع الطاقة مثلاً، ستؤثر كثرة المخاطر وقلة العوائد

في بعض مناطق العالم على أنماط تدفق هذه الموارد. وفي غياب الإصلاح، سيظل الحصول على التمويل في جميع البلدان موزعاً على نحو غير متكافئ، فيسهم بذلك في اتساع الفوارق القائمة[110]. وهذا ما يؤكد على أهمية دور الاستثمارات العامة في ضمان الإنصاف، وتهيئة الظروف المشجعة لجذب التمويل من القطاع الخاص في المستقبل.

وعدم الإنصاف في الحصول على التمويل لمواجهة تغيّر المناخ يحدّ من قدرة الصناعات على الاستفادة من الفرص المنخفضة الكلفة لتحسين الكفاءة وتخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. فعلى سبيل المثال، لم يستطع قطاع البناء تحسين كفاءة الطاقة بوسائل منخفضة الكلفة. وهذا مهم جدًا على مدى الأعوام الخمسة أو العشرة المقبلة، إذ تستثمر البلدان المنخفضة الدخل في توليد الطاقة والبنية الأساسية الحضرية. وإذا استمرت قلّة فرص الحصول على التمويل لمواجهة تقلبات المناخ ستبقى هذه البلدان في مسارات إنمائية تعتمد على كثافة الانبعاثات، ما يقيد قدرة العالم على الحد من ارتفاع درجات الحرارة.

والخلاصة واضحة. ينبغي أن تكون مبادئ الإنصاف العنصر الذي يوجه حركة الموارد المالية الدولية. ومن شأن تقديم الدعم لبناء المؤسسات أن يساعد البلدان النامية على وضع سياسات وحوافز ملائمة. ولهذه الغاية يجب أن تكون آليات القرار بشأن التمويل العام الدولي مستعدّة لإسماع صوت الجميع وخاضعة للمساءلة.

وأي جهد فعلي للتخفيف من آثار تغيّر المناخ والتكيّف معه يتطلب المزج ما بين الموارد المحلية والدولية، بين الموارد الخاصة والعامة، بين المنح والقروض. ولضمان الإنصاف في الحصول على الموارد المالية الدولية والاستخدام الفعّال لها، يدعو هذا التقرير إلى تمكين أصحاب المصلحة الوطنية من تمويل مشاريع المناخ من مصادر متنوّعة على مستوى البلد.

ويتطلب تحقيق النتائج الفعالة الطويلة الأجل والمساءلة أمام السكان المحليين والشركاء أربع مجموعات من الأدوات (الشكل 5.3):

- اعتماد استراتيجيات لخفض الانبعاثات وتعزيز المناعة إزاء تغيّر المناخ للتوفيق بين أهداف التنمية البشرية، والإنصاف، والتكيّف مع تغيّر المناخ.
- بناء الشراكات بين القطاعين العام والخاص لجذب رأس مال الشركات والأسر.
- اتخاذ إجراءات لتسهيل تدفق الموارد المالية من أجل المناخ لتحقيق الإنصاف في الحصول على التمويل الدولي العام.
- تنسيق نظم التنفيذ والرصد والإبلاغ والتدقيق.

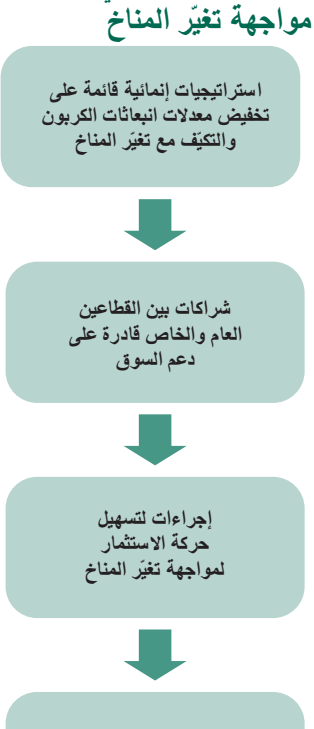
تقتصر معظم أنشطة التحكم في المناخ في الوقت الحاضر على مشاريع منفردة وتدريجية للتخفيف من آثار تغيّر المناخ أو التكيّف معه. لذلك من الضروري اعتماد نُهج استراتيجية أوسع نطاقًا. وتبرهن استراتيجيات التنمية القائمة على خفض معدلات انبعاثات الكربون والتكيّف مع تغيّر المناخ على أنها ابتكار مؤسسي بالغ الأهمية لدمج الإنصاف ومواجهة تغيّر المناخ في التخطيط الإنمائي. وبإشراك جميع الجهات الفاعلة، يمكن لمثل هذه الاستراتيجيات أن تساعد في التخفيف من عدم اليقين من خلال تحديد مسارات إنمائية قادرة على التكيّف مع مجموعة من نتائج تغيّر المناخ. وهذه الاستراتيجيات يمكن أن تجمع بين أولويات مبادرات التكيّف مع تغيّر المناخ ومبادرات التخفيف من آثاره. ويمكن من خلالها تقييم التغيّرات اللازمة في السياسات وبناء القدرات المطلوبة لتنفيذها[111]. وينبغي أن تعالج الاستراتيجية الشاملة لجذب الاستثمارات للتنمية الخضراء المنصفة التشوهات الكبيرة في أسواق الطاقة، ومنها المعاملة الضريبية التفضيلية والامتيازات التنظيمية والاحتكارات الموروثة. ويمكن تحسين ظروف الاستثمار عن طريق تقليل المخاطر (من خلال تعزيز الشفافية على صعيد السياسة العامة أو من خلال أدوات الضمان) وزيادة المكافآت (من خلال الإعفاءات الضريبية)[112].

ومن الضروري أن تشمل هذه الاستراتيجيات البلديات. فبما أن المدن هي المسؤولة عن غالبية انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، ستؤدي الإجراءات التي تتخذها الإدارات المحلية دوراً رئيسياً في الحد من التغيّرات في درجة الحرارة. وهذا يستدعي تنسيق التخطيط وتوثيق التعاون مع مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة في المجالات الإنمائية التقليدية والجديدة، بما في ذلك مراكز الخبرة التقنية الوطنية والمحلّية وشركات القطاع الخاص والمجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني.

أما مجموعة الأدوات الثانية فيمكن أن تكون في الشراكة بين القطاعين العام والخاص القادرة على دعم السوق. وتهدف هذه الشراكة إلى تحويل نظام السوق وتنطبق على كل من تخفيف آثار تغيّر المناخ (تكنولوجيات الطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة في الأجهزة المنزلية وما شابه ذلك)، والتكيّف مع تغيّر المناخ (مؤشرات الطقس وسلع زراعية مقاومة

الشكل 5.3

العناصر الرئيسية في تمويل مواجهة تغيّر المناخ



المصدر: Glemarec and others 2010.

لآثار تغيّر المناخ ومبانٍ للتكيّف مع تغيّر المناخ وما شابه ذلك). ويمكن أن تستفيد هذه الشراكة من التجارب الحديثة، لكنّ دورها لا يقتصر على تقديم الخدمات والبنية الأساسية التقليدية، بل يتجاوز ذلك لتجمع بين المصالح المتباينة المحتملة لمجموعة واسعة من الجهات الفاعلة وتمزج بين مصادر التمويل المتنوعة. ولبناء الشراكات القادرة على دعم السوق، لا بدّ من اعتماد سياسات وتدابير عامة تهدف إلى توفير حوافز ومصادر لدعم التوازن بين المخاطر والأرباح في الاستثمارات في مجال المناخ بما يتفق مع أهداف التنمية الوطنية.

أما المجموعة الثالثة من الأدوات فتشمل إجراءات لتسهيل حركة الاستثمار لمواجهة تغيّر المناخ، تهدف إلى مساعدة العاملين على تنفيذ المشاريع الوطنية والمحلية على وضع مشاريع استثمارية تستوفي الشروط المصرفية للاستفادة من التمويل الدولي العام للتكيّف مع تغيّر المناخ. وقد بيّن تمويل الكربون، كما في آلية التنمية النظيفة، أن القدرة المحدودة على إعداد مشاريع استثمارية تستوفي الشروط المصرفية يمكن أن تكون عائقًا رئيسياً يحول دون حشد التمويل من القطاع الخاص لمواجهة تغيّر المناخ في العديد من المواقع. ويؤدّي تعقيد إجراءات التقدم بالطلبات ورفع التقارير الخاصة بالتمويل العام الدولي إلى مزيد من الصعوبات في تحديد أهلية المشاريع وملاءمتها للتمويل. ويشكل هذا عقبة تحول دون فعالية الاستخدام والرصد والتقييم. لذلك ينبغي اتخاذ إجراءات لتسهيل حركة الاستثمار لمواجهة تغيّر المناخ، تسهم في تعزيز قدرة البلدان على الحصول على التمويل العام والتمويل الخاص من المصادر الدولية.

وتعالج المجموعة الرابعة من الأدوات في إطار العمل المقترح الحاجة إلى تنسيق التنفيذ والإبلاغ. ويتطلب تمويل مواجهة تغيّر المناخ على نطاق يكفي للتحكم بتغيّرات درجة الحرارة بحيث تقف عند درجتين مئويتين أنظمة للتنفيذ والرصد والتدقيق والإبلاغ تستمر على مدى عقود، وتشمل عدداً كبيراً من الجهات الفاعلة ومجموعة متنوعة من الإجراءات ومصادر التمويل. ويمكن أن تيسّر صناديق المناخ الوطنية مزج الموارد المحلية والدولية والخاصة والعامة والمنح والقروض، ورصد استخدامها بهدف ضمان المساءلة المحلية والآثار الإيجابية على التوزيع.

حصول الجميع على الطاقة

لا يمكن تحقيق حصول الجميع على الطاقة بمعزل عن معالجة العوائق التي تحول دون الاستثمار في الطاقة النظيفة. وإذا كان من الممكن تحقيق عوائد كبيرة من معظم تكنولوجيات الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، يتطلب تطبيق هذه التكنولوجيات توظيف استثمارات تأسيسية كبيرة. وقد تكون تكاليف رأس المال باهظة حتى لو قابلها انخفاض في تكاليف التشغيل. والقيود المالية التي تواجه الشركات والمستهلكين كثيراً ما تكون أشد مما تغطيه معدلات الخصم الوطنية أو أسعار الفائدة الطويلة الأجل. وتتفاقم هذه القيود بفعل عوائق سلوكية أو تقنية أو تنظيمية أو إدارية. فلنأخذ مثلاً طاقة الرياح، لا يستطيع أي بلد أن يجذب الاستثمارات الخاصة إذا ما واجه منتجو الطاقة المستقلون عقبات في الوصول إلى الشبكات أو إجراءات غير واضحة في الترخيص أو خبرات محلية محدودة أو عدم وجود ضمانات طويلة الأجل للأسعار.

ويتطلب حصول الجميع على الطاقة اعتماد استراتيجية على مستويات متعدّدة يتنوّع فيها الشركاء. وهنا أيضاً لا يوجد حل واحد يناسب الجميع. وعلى الحكومات الوطنية والإدارات المحلية أن تمهد الطريق للجهات الفاعلة الأخرى من المجتمع المدني والقطاع الخاص على المستويين الوطني والمحلي ولمصادر التمويل الدولي وشركات الطاقة العالمية.

لقد حان الوقت لإطلاق مبادرة عالمية رفيعة المستوى لحصول الجميع على الطاقة في البلدان النامية. وهذه المبادرة يمكن أن تكون من جزأين. فالجزء الأول هو عبارة عن حملة للدعوة والتوعية تنظّم على الصعيد العالمي؛ والجزء الثاني هو عبارة عن استثمارات توظّف على أرض الواقع لدعم النُهج القطاعية في مجالات الطاقة النظيفة. وهذه المبادرة يمكن أن تكون انطلاقة لجهود التحوّل من التغيّر التدريجي إلى التغيّر الجذري.

ويمكن تنظيم حملة عالمية في البلدان المانحة والبلدان النامية على حد سواء لإطلاق مبادرة قائمة على المشاركة لحشد القدرات الموجودة للدعوة والتحليل والتخطيط وإدارة المعرفة والاتصالات. وقد حان الوقت لتنظيم مثل هذه الحملة. فالجمعية العامة للأمم المتحدة أعلنت عام 2012 السنة الدولية لتأمين الطاقة المستدامة للجميع، ومؤتمر ريو + 20 يتيح فرصة فريدة لاعتماد نهج عالمي لتمكين الجميع

من الحصول على الطاقة يجمع بين برامج الطاقة والاقتصاد الأخضر وتغيّر المناخ. ويمكن تعميم هذا النهج العالمي بإطلاق حوار حول الطاقة على الصعيدين الإقليمي والوطني.

وفي موازاة هذه الحملة، يجب دعم البلدان النامية في وضع استراتيجيات إنمائية على أساس التكيّف مع تغيّر المناخ، وذلك بتحديد عوائق التنفيذ وفوائده والآثار المترتبة على الفئات المحرومة، وتهيئة الظروف المشجعة للاستثمار. وإخفاقات السوق تؤكد أهمية السياسات العامة لجذب التمويل من القطاع الخاص. ويمكن لمثل هذه السياسات أن تسهم في تحسين رصد التوازن بين مخاطر الاستثمار في الطاقة النظيفة وعائده، وذلك عن طريق الحد من المخاطر (تهيئة ظروف قانونية مستقرة، وتوفير خبرات محلية، واتخاذ ترتيبات إدارية مبسطة، واعتماد أدوات للضمان وما شابه ذلك)، وعن طريق زيادة العوائد (أسعار تفضيلية وإعفاءات ضريبية وما شابه ذلك). فالاستثمار في الطاقة المتجددة، مثلاً، الذي لا يجذب الموارد من الأوساط التجارية، يمكن أن يحقق أرباحاً من خلال تسهيل وصول منتجي الطاقة المستقلين إلى الشبكة ومنحهم أسعاراً تفضيلية.

ويمكن أن يشمل الدعم المقدم في إطار "مبادرة حصول الجميع على الطاقة" المساعدة على تحديد الأولويات في تكنولوجيات الحصول على الطاقة، في سياق استراتيجية تخفيض الانبعاثات والتكيّف مع تغيّر المناخ؛ وتحديد العوائق الرئيسية التي تحول دون نشر التكنولوجيا؛ واختيار المزيج المناسب من أدوات السياسة العامة لإزالة العوائق؛ والوصول إلى مصادر التمويل للعمل بالسياسات التي يقع عليها الاختيار.

لقد حان الوقت لإطلاق مبادرة عالمية رفيعة المستوى لحصول الجميع على الطاقة في البلدان النامية

* * *

لقد دعا هذا التقرير إلى رؤية جديدة لتحقيق الإنصاف والاستدامة البيئية معاً. وعرض لهذا الغرض سبلاً لتحقيق التآزر بين هذين الهدفين البالغي الأهمية في رسم الطريق إلى المستقبل وتوجيه السياسات. وبالتصدي لهذا التحدي، يمكن توسيع الخيارات أمام الناس في الحاضر وفي المستقبل، فتلك هي غاية التنمية البشرية.