

المراحل الثلاث مجتمعة إطاراً توجيهياً أدنى لتمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ بالاستناد إلى المبادئ والمعايير المراجعة باختصار في هذا الموجز. ويتم تعزيز إطار العمل هذا من خلال إضافة المنظور الخاص بحقوق الإنسان. وفي حين لا تتطرق اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ رسمياً إلى الواجبات من حيث حقوق الإنسان، أكدت التحاليل القانونية المختصة أن هذه الالتزامات تتماشى مع اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. فقد أنذر مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان في تقرير رسمي من تداعيات تغير المناخ على تمتع الأفراد بحقوق الإنسان. كما تُعتبر الأطراف المعنية أطرافاً موقعة، وبالتالي ملزمة بدعم العهود الدولية القائمة الخاصة بحقوق الإنسان والتي تركز على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والمدنية.

حشد التمويل

نصت الاتفاقية في شكل أساسي على ضرورة أن تتخذ الأطراف إجراءات بشأن مكافحة تغير المناخ بما فيها تقديم التمويل "على أساس الإنصاف ووفقاً لمسؤولياتها المشتركة، وإن كانت متباينة، وقدرات كل منها" (اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المادة 2). ويتم تفسير هذه المادة على أساس مبدأ "الملوث يدفع"، وهو ذات صلة بحشد التمويل من أجل مكافحة تغير المناخ، كما ينعكس هذا المبدأ في أحد متطلبات اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ من حيث "الكفاية والقابلية للتنبؤ في تدفق الأموال وأهمية التقاسم المناسب للأعباء فيما بين البلدان المتقدمة النمو الأطراف" (المادة 4.3). من جهة أخرى، تنص خطة عمل بالي للعام 2008 على ضرورة أن يكون التمويل ملائماً وقابلًا للتنبؤ ومستدام إلى جانب كونه جديداً وإضافياً (خطة عمل بالي، المادة 1 (هـ) (1')). وأما في اتفاقات كانكون، فترد الفقرتان 95 و97 من وثيقة النتائج، الصادرة عن الفريق العامل المخصص المعني بالعمل التعاوني الطويل الأجل، هذه المبادئ الأساسية. وفي شكل الخاص، تنص الفقرة 97 المعنية بالدول الممولة على المدى الطويل على "ضرورة تقديم موارد مالية معززة، جديدة وإضافية، قابلة للتنبؤ وملائمة إلى البلدان النامية الأطراف". كما تم الاتفاق في دوربان على تنظيم سلسلة من ورش العمل المعنية بالتمويل الطويل الأمد بهدف إيضاح طريقة حشد التمويل من أجل أنشطة مكافحة تغير المناخ.

الملوث يدفع- يعكس هذا المبدأ نسبة إنبعاثات غازات الدفيئة إلى المبلغ الذي ينبغي على كل بلد أن يدفعه من أجل أعمال المناخ ولكن لا يزال من غير الواضح ما إذا سيتم احتساب الإنبعاثات المتركمة تاريخياً وكيفية احتسابها (مسألة اختيار سنة أساس ملائمة). وإلى جانب تحديد قيمة التمويل من أجل أنشطة مكافحة تغير المناخ، من شأن تطبيق مبدأ الملوث يدفع أن يحدد واجباً قانونياً للتمويل التعويضي الذي يختلف في شكل تام عن تدفقات المساعدة.

قدرات كل من الأطراف- ينبغي على المساهمات أن تعكس تعريفاً أوسع عن الثروة الوطنية إلى جانب وضع ونمط الإقتصاد والتنمية الإجتماعية الوطني. إذ يجب أن يرتبط واجب البلد بالدفع من أجل العمل المناخي بمعيار أدنى للتنمية لكل مواطن. ولكن تكمن المشكلة في تحديد السنة الأساس وتدعو الحاجة إلى القيام بعملية إعادة تقييم دورية حول قدرة البلد على الدفع.

جديد وإضافي- ينبغي أن يُضاف التمويل إلى التزامات المساعدة الإنمائية الرسمية القائمة وغيرها من التدفقات القائمة القادمة من البلدان النامية، وذلك من أجل تلافي تحويل التمويل المخصص لتلبية الحاجات الإنمائية إلى أنشطة مكافحة تغير المناخ. عامةً، يجب أن يتخطى التمويل نسبة 0.7% من إجمالي الدخل القومي، والتي هي النسبة المخصصة للمساعدة الإنمائية الرسمية والتي لا تلتزم بها أغلبية البلدان المتقدمة منذ 1970. وللأسف، إن مؤشرات تصنيف المساعدة غير كافية لفصل تمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ المصنفة كمساعدة إنمائية رسمية عن المساهمات الوطنية المصنفة كمساعدات غير إنمائية رسمية.

كافٍ ووقائي- سعياً إلى اتخاذ "تدابير وقائية لاستباق أسباب تغير المناخ أو الوقاية منها أو تقليلها إلى الحد الأدنى وللتخفيف من آثاره الضارة" (اتفاقية الأمم المتحدة



Climate Finance Fundamentals

www.climatefundsupdate.org

مبادئ ومعايير تمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ العامة – إطار معياري

بحسب المادة 4.3 من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، تلتزم البلدان المتقدمة بتمويل "الكلفة المتزايدة المتفق عليها بكاملها" الخاصة بتغير المناخ في البلدان النامية ما يعني أن الدول المتقدمة تتكفل بدفع الكلفة الإضافية الناتجة عن تحويل استراتيجيات النمو الاقتصادي المعتادة والقائمة على الاعتماد على الوقود الأحفوري إلى مسار تنمية مرنة إزاء التغيير المناخي وقليل الإنبعاثات. وقد ساهمت الاتفاقية وبروتوكول كيوتو والاتفاقات المتابعة والقرارات المنبثقة عن مؤتمر الأطراف في إرساء بعض المبادئ الرئيسية الخاصة بالتفاعل المالي بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة. كما انبثقت مبادئ مهمة أخرى تشكل مبادئ توجيهية لإطار إدارة تمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ من الواجبات التي تعهد بها الأطراف في مجال حقوق الإنسان أو من الوثائق القانونية البيئية الأوسع خارج اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية (مثل إعلان ريو). وفي حين لا يزال المعنى الدقيق لهذه المبادئ قيد التفسير والنقاش، تشكل مجموعة المبادئ هذه عنصراً توجيهياً معيارياً من أجل وضع إطار متماسك من شأنه أن يُستخدم لتقييم ومقارنة القيمة النسبية لمختلف آليات التمويل الجديدة الهادفة إلى مكافحة تغير المناخ.

مركزية التمويل العالمي لأنشطة مكافحة تغير المناخ

تختلف التوقعات بشأن حجم الحاجات لتمويل أنشطة تغير المناخ مع اختلاف فئة النشاط المناخي المرجو تطبيقه (التكيف أو التخفيف من آثار تغير المناخ أو خفض الإنبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات) ولكن لا شك في أن التمويل سيصل إلى مئات مليارات الدولارات الأمريكية سنوياً بحلول العام 2020. وبالتالي، ينبغي النظر في هذا السياق إلى التزامات البلدان المتقدمة منذ انعقاد قمة كوبنهاغن حيث تعهدت هذه البلدان بتحويل 30 مليار دولار أمريكي في إطار بداية سريعة لتمويل البلدان النامية طوال ثلاث سنين (2010-2012) من أجل القيام بمبادرة فورية تصل قيمتها إلى 100 مليار دولار أمريكي سنوياً وتقدمها مصادر عامة وخاصة ومبتكرة بحلول العام 2020. ينبغي تحديد إمكانية وكيفية الالتزام بهذه الموارد المالية الجديدة إلى جانب طريقة إدارة وتوجيه هذه التدفقات في سبيل استعادة الثقة والالتزام بين البلدان النامية والمتقدمة خلال مفاوضات الأمم المتحدة بشأن المناخ، بما فيها مفاوضات الفريق العامل المخصص المعني بمنهاج ديربان للعمل المعزز، والتي من المتوقع أن تتوصل إلى اتفاق قانوني دولي بشأن تغير المناخ بحلول العام 2015 كحد أقصى.

ينظر هذا الموجز في المراحل الثلاث المتعاقبة ذات الصلة بحشد الموارد المالية المخصصة لأنشطة مكافحة تغير المناخ وإدارتها وحوكمتها وإنفاذها. وتشكل هذه

الإطارية بشأن تغير المناخ ، المادة (3.3)، يجب أن يكون مستوى التمويل كاف لإبقاء ارتفاع درجة الحرارة العالمية في أدنى مستوى ممكن . تعتمد أغلبية التوقعات الحالية بشأن حاجات التمويل المناخي على مقارنة من الأعلى إلى الأسفل من خلال ربط الكلفة بسيناريو ارتفاع حرارة الأرض بدرجتين مؤبنتين . من الأفضل أن تُقاس الكفاية حسب التوقعات الوطنية التراكمية بشأن الحاجة واستناداً إلى خطة العمل المناخية الخاصة بكل بلد .

قابلة للتنبؤ- تدعو الحاجة إلى تقديم تدفّق مستدام للتمويل المناخي من خلال اعتماد دورات تمويل تمتدّ على سنوات متعددة (الدورة المثالية تمتدّ على 5-10 سنوات) وذلك بهدف إعطاء الوقت الكافي من أجل التخطيط لبرنامج استثمار ملائم في البلدان النامية وتعزيز الجهود القائمة أو المحافظة عليها أو من أجل البدء سريعاً في وضع أولويات التكيف والحدّ من تغير المناخ في البلد من خلال التركيز على دفعات أولية صغيرة في ظلّ ضمان استمرار التمويل.

إدارة وحوكمة التمويل

عند استخدام التمويل العام من أجل أنشطة مكافحة تغير المناخ، تضطلع الحكومات الوطنية وهيئات التمويل العالمية (التي تحصل على مساهمات البلدان المتقدمة) بمسؤولية إدارة الأموال العامة بطريقة شفافة وقابلة للمساءلة . كما تتطلب المساءلة ضمان مشاركة أوسع وتمثيل أكبر من جانب الجهات المعنية في إطار إدارة تمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ وذلك وفقاً لمبدأ الإنصاف .

شفاف وقابل للمساءلة- في حين ينطبق هذين المبدئين على جميع مراحل دورة تمويل أنشطة تغير المناخ، يرتبط كلّ منهما في شكل وثيق بعملية حوكمة الأموال المخصصة لمكافحة تغير المناخ . وسعيًا إلى ضمان شفافية إدارة التمويل العام لأنشطة مكافحة تغير المناخ، ينبغي أن تكون المعلومات حول البنية المالية للألية وبياناتها المالية وبنية مجلسها وعملية اتخاذ القرار فيها والقرارات الخاصة بالتمويل المنبثقة عنها متاحة للعلن، دقيقة وملائمة من حيث الوقت . ويتطلب مبدأ المساءلة وجود آلية إصلاح تضمن الحقوق الإجرائية للبلد أو المواطنين المعنيين بالظن في القرارات الخاصة بتمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ أو في عملية تطبيق مشروع التمويل المناخي إلى جانب مراقبة البرلمان عن كتب .

ممثّل في شكل عادل- خلافاً لأليات توصيل المساعدة الإنمائية الرسمية القائمة وعلاقة السيطرة المحجفة بين الجهة المانحة والبلدان المستفيدة (التي تعطي للجهة المانحة الكلمة الأخيرة في قرارات التمويل)، ينبغي إدارة التمويل المناخي على أساس التمثيل العادل . ويتخطى هذا المبدأ تمثيل البلدان الدول بل يتطلب أيضاً إدماج مجموعة كبيرة من الجهات المعنية في بنية إدارة واتخاذ القرار في صندوق التمويل وذلك من خلال إشراك المجتمع المدني والمجموعات والمجتمعات المعرضة لتداعيات تغير المناخ في البلدان المستفيدة .

إنفاق التمويل

يتناول النقاش القائم حالياً بشأن تمويل أنشطة التغير المناخي البطء في حشد التمويل وطريقة إدارته على المستوى العالمي . ولكن لم يتمّ إيلاء الاهتمام الكافي إلى مبادئ توجيه الإنفاق على الرغم من أهميتها بما أنها ستحدّد مدى نجاعة وفعالية الأموال المستخدمة .

التبعية والملكية الوطنية / المحلية- سعيًا إلى ضمان تماشي إنفاق التمويل مع حاجات الإنفاق الفعلية في البلدان النامية، ينبغي عدم فرض أي أولوية تمويلية على أي بلد أو مجتمع من جانب جهة خارجية . وبالتالي، من الأفضل أن يتمّ اتخاذ قرارات التمويل – تماشيًا مع مبدأ التبعية، وكما ينصّ إعلان باريس بشأن فعالية المعونات وإعلان ريو (المبدأ 10) - على أدنى مستوى ممكن وأكثر المستويات ملائمة .

الوقائية وحسن التوقيت- ينبغي ألا يؤدي غياب الدلائل العلمية الكاملة بشأن أنشطة التكيف والحدّ من تغير المناخ إلى تأجيل أو تأخير التمويل المخصص لأي نشاط مناخي ممكن حالياً (ريو، مبدأ 15)، وفي حال غياب المساهمات المقررة التي تلزم البلدان الصناعية بالدفع من أجل العمل المناخي، من الضروري اللجوء إلى مؤشرات الأداء لضمان الالتزام بأغلبية التعهدات الطوعية الحالية لتمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ وترجمتها إلى توصيل سريع للأموال . وكما لا تأتي هذه العملية على حساب الرقابة والعناية الواجبة، من الممكن موازنة المبادئ

التوجيهية الخاصة بمخصصات الممول من أجل التخفيف من عبء ومدة متطلبات الإنفاق .

ملائمة- لا ينبغي أن يلقى التمويل المناخي عبئاً تنموياً إضافياً على البلد المستفيد . ووفقاً لشكل التمويل المعتمد لإنفاق الأموال المخصصة لأنشطة مكافحة تغير المناخ والممنوحة إلى البلدان النامية – منح، قروض، ضمانات الاستثمار أو تأمين مشروع- قد تضطرّ البلدان المستفيدة (وأغليبتها دول مثقلة بالديون) إلى تنفيذ بالعمل المناخي على حساب الأولويات الإنمائية الوطنية أو على حساب قدرتها على الإيفاء بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان .

غير مضرّة- إنّ منافع الاستثمارات المالية في أنشطة مكافحة تغير المناخ على المناخ غير واضحة وقد تضرب أهداف التنمية المستدامة إلى جانب انتهاكها لحقوق الإنسان . وبالتالي، ينبغي أن يتلافى التمويل العام لأنشطة مكافحة تغير المناخ هذا النوع من الاستثمارات .

ومن بين الاستثمارات المثيرة للقلق تلك التي تركز على التنقيب التقليدي عن الوقود الأحفوري أو السدود المائية الضخمة أو إنتاج الطاقة الذرية .

متاحة (مباشرة) إلى الفئات الأكثر هشاشة- يجب توزيع الوصول والمنافع من التمويل المناخي في شكل عادل وبالتالي يجب أن يتلاءم هذا التوزيع مع الحاجات المختلفة للبلدان والمناطق وقدراتها وعلى رفع تحديات تغير المناخ . كما يجب أن يتمشى التوزيع مع الوقائع الاجتماعية والاقتصادية في البلدان المستفيدة ولدى الشعوب في تلك البلدان . أمّا على المستوى الوطني الفرعي، فينبغي إيلاء الأولوية إلى دعم المجموعات المهمشة من خلال بناء القدرات وإتاحة التكنولوجيا والموارد المالية إلى هذه الفئات في شكل خاص . وفيما بين الدول القومية، يجب تقديم موارد مالية خاصة إلى البلدان الأقل نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية . كما يجب السماح إلى البلدان بالوصول المباشر إلى التمويل ما إن يتمّ التحقق منه في الشكل الملائم وتحويله، ويُعتبر ذلك سبيلاً لدعم ملكية البلدان للتمويل عوضاً عن استلام الموارد المالية فقط عبر هيئات التنفيذ مثل البنك الدولي أو برنامج الأمم المتحدة للبيئة أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي .

مراع للمساواة بين الجنسين- تختلف معاناة المرأة الناجمة عن تغير المناخ عن معاناة الرجل بسبب الأدوار والحقوق القائمة النوع الاجتماعي (أو غيابها)، كما تختلف قدرتهما على الحدّ من الانبعاثات والتكيف والتأقلم مع تداعيات التغير المناخي . ويجب أخذ هذه الاختلافات في عين الاعتبار من خلال استحداث آليات للتمويل المناخي تراعي النوع الاجتماعي واعتماد مبادئ توجيهية ومعايير لإنفاق التمويل تحترم المساواة بين الجنسين، وذلك من أجل تعزيز نجاعة وفعالية تمويل أنشطة مكافحة التغير المناخي . وقد تمّ التأكيد على هذا الرابط في إطار التمويل الإنمائي المراعي للنوع الاجتماعي .

=====

بقلم ليان شالاتيك من مؤسسة هاينريش بول في شمال أفريقيا وني بيرد من معهد التنمية الخارجية .

مراجع وروابط مفيدة

الموقع الإلكتروني لتبويب الموارد المالية المخصصة للمناخ : www.climatefundsupdate.org (بيانات تمّ الاطلاع عليها في شهر آب/أغسطس 2012)

نيل بيرد وجيسيك براون (2012). التمويل الدولي لأنشطة مكافحة تغير المناخ : مبادئ الدعم الأوروبي للبلدان النامية. EDC2020 وثيقة العمل 6.

ليان شالاتيك (2011): مسألة مبدأ (مبادئ): إطار معياري لاتفاق عالمي بشأن تمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ. مؤسسة هاينريش بول.

أثينا باليستيروس، سميتا ناخودا، جيكون وريكسمان وكيجا هولبورث (2012): السلطة، المسؤولية والمساءلة: إعادة النظر في شرعية المؤسسات المعنية بتمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ. معهد الموارد العالمية.

تستند أساسيات تمويل أنشطة تغيير المناخ إلى بيانات تـ بـ يوم الموارد المالية
المخصصة لأنشطة مكافحة تغير المناخ والمتوفرة باللغات الإنكليزية والإسبانية
والفرنسية على الموقع الإلكتروني www.climatefundsupdate.org

المبادئ والمعايير الخاصة بتمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ		
مرحلة التوصيل	المبدأ	المعيار
حشد التمويل	الشفافية والمساءلة	يتم الإفصاح علنيًا وفي الوقت المناسب عن المساهمات المالية القادمة من البلدان الفردية والمنظمات والهيئات الدولية إلى جانب تركيبها ومصادرها
	الملوث يدفع	تتناسب المساهمات المالية مع كمية الانبعاثات (التاريخية)
	قدرات كل من الأطراف الإضافية	ترتبط المساهمات المالية بالثروة الوطنية (القائمة) والحاجات التنموية (المستقبلية)
	الكفاية والوقاية	إن التمويل المقدم يزيد عن التزامات المساعدة الإنمائية الرسمية ولا يتم الاعتماد عليه من أجل الوفاء بالتزامات المساعدة الإنمائية الرسمية القائمة
	القابلية للتنبؤ	يُعتبر حجم التمويل كافيًا للقيام بمهمة إبقاء ارتفاع الحرارة العالمية ما دون الدرجتين المنويتين
	التمويل معروف ومؤمن طوال دورة التمويل الممتدة على سنين متعددة والمتوسطة الأمد	
إدارة وحوكمة التمويل	الشفافية والمساءلة	إتاحة المعلومات الدقيقة والمؤقتة حول البنية المالية للآلية والبيانات المالية ذات الصلة، إلى جانب هيكلية المجلس ومعلومات الاتصال بأعضاء المجلس، بالإضافة إلى تقديم وصف عن عملية اتخاذ القرارات والقرارات الحالية المعتمدة بشأن التمويل ووجود آلية أو إجراء للإصلاح.
	التمثيل العادل	تمثيل الجهات المعنية في مجلس صندوق التمويل أو آلية التمويل إلى جانب البلدان المساهمة أو المستفيدة، لا يعتمد عدد المقاعد المخصصة لكل دولة في المجلس على حجم المساهمات المالية.
	الشفافية والمساءلة	الإفصاح عن قرارات التمويل وفقًا للمعايير والمبادئ التوجيهية الخاصة بالتمويل المُعلن عنه، واجب مراقبة وتقييم تطبيق عملية التمويل، وجود آلية أو إجراء للإصلاح
إنفاق التمويل والتوصيل	التبعية والملكية الوطنية/ المحلية	ضرورة القيام بقرارات التمويل على أدنى مستوى سياسي ومؤسسي ممكن وأكثره ملاءمة
	الوقاية وحسن التوقيت	من المؤكد أن غياب اليقين العلمي يؤدي إلى تأخير الإنفاق السريع والمباشر للتمويل عند الحاجة
	الملاءمة	ينبغي ألا يفرض شكل التمويل عبئًا إضافيًا أو أن يضر بمصالح البلد المستفيد
	عدم تسبب ضرر	ينبغي ألا تضر قرارات الاستثمار في التمويل المناخي بأهداف التنمية المستدامة الطويلة الأمد في البلد أو أن تنتهك حقوق الإنسان الأساسية
	الوصول المباشر والتركيز على الهشاشة	ينبغي إتاحة التمويل والتكنولوجيا وبناء القدرات أمام البلدان الأكثر هشاشة على المستوى الدولي إلى جانب المجموعات السكانية المستضعفة داخل البلدان وذلك في شكل مباشر قدر الإمكان (إستبعاد الهيئات الوسيطة عند غياب الحاجة إليها)
	المساواة بين الجنسين	ينبغي أن تأخذ قرارات التمويل وإنفاق التمويل في عين الاعتبار القدرات المتباينة بين الجنسين وحاجات الرجال والنساء من خلال اعتماد تعميم مزدوج مراعى للنوع الاجتماعي والتركيز على تمكين المرأة