تفعيل صندوق الخسائر والأ ر ضرار

التعلّم من فسيفساء التمويل

ملخص تنفيذي

بعد عقود على الدعوات المتكررة من الدول الجزرية الصغيرة والبلدان الأقل نمواً والمجتمع المدني في دول الجنوب، توصل مؤتمر الأمم المتحدة السابع والعشرون حول المناخ (COP27) إلى اتفاق تاريخي لتأسيس صندوق جديد للخسائر والأضرار (L&D). ويهدف هذا الصندوق إلى تمكين البلدان الضعيفة والفقيرة من التعامل مع أضرار التغيّر المناخي والتعافي منها. ويُعتبر هذا الاتفاق إنجازاً تاريخيًا وتحقيقًا للعدالة المناخية.

إن الخسائر والأضرار واقع يعيشه العديد من الأشخاص، حيثُ من المتوقع أن تصل التكاليف الاقتصادية للخسائر والأضرار في دول الجنوب إلى مستويات مثيرة للقلق، تتراوح بين 290 مليار دولار و 580 مليار دولار سنويًا بحلول عام 2030 (ماركانديا وغونزاليز إيغوينو 2019). ولذلك، من الضرورة بمكان أن يستجيب تفعيل الصندوق بسرعة لتلبية الاحتياجات الملحة، وأن تكون عملية إنشاء الصندوق وإدارته عادلة وشاملة، وأن تدرك على هذا النحو.

لقد شكلت لجنة انتقالية[1] مكوّنة من 10 ممثلين من دول الشمال و14 ممثلاً من دول الجنوب، لتوضيح ترتيبات التأسيس، وطرق التنفيذ، والهيكلة، والحوكمة، واختصاصات الصندوق الجديد. وستضع هذه اللجنة التوصيات التي سيبحثها المؤتمر الثامن والعشرون للأمم المتحدة حول المناخ (COP28) لتفعيل عمل الصندوق الجديد بأفضل شكل. وهناك سؤالان بارزان يُطرحان في خضم هذه العملية: (1) كيف يمكن للصندوق أن يستفيد من الصناديق الموجودة حالياً ويساعد في المعالجة الشاملة للخسائر والأضرار؟ (2) كيف يمكن للصندوق أن يلبي، على أفضل وجه، احتياجات وأولويات المجتمعات الضعيفة والمهمّشة التي تتعرض للخسائر والأضرار؟

يهدف بحثنا بقيادة معهد ستوكهولم للبيئة (SEI) ومؤسسة جيرمان ووتش(Germanwatch) والمركز الدولي لتغير المناخ والتنمية (International Center for Climate Change and Development)، إلى تسليط الضوء على هذين السؤالين. ونقدم توصيات إلى اللجنة الانتقالية حول كيفية تفعيل الصندوق لتحقيق أهدافه بشكل أفضل، من خلال مخرجَين مكمّلَين لبعضهما بعضاً: (1) تقرير بعنوان «تفعيل صندوق الخسائر والأضرار: التعلم من فسيفساء التمويل، يستمد الدروس من مشهد التمويل الحالي»(2) تقرير مكمل بعنوان «تفعيل صندوق الخسائر والأضرار: التعلم من المستفيدين المستهدفين»، يستند إلى رؤى أولئك الذين يمثلون المستفيدين المحتملين، والذين يعملون معهم في الحكومات والمنظمات في جميع أنحاء دول الجنوب.

على الرغم من أن صندوق الخسائر والأضرار يعمل على سد الفجوة القائمة في هندسة التمويل الدولي، إلا أنه يمكن الاستفادة، إلى حدٍ كبير، من المؤسسات التمويلية الموجودة حالياً لتنظيمه، كما الاستفادة من الممارسات التي يجب اعتمادها أو تجنّبها.

يستمد هذا التقرير الدروس من الخبرات والتجارب والرؤى وتوصيات العاملين في برامج التمويل المُرتبطة بمجالات المناخ والتنمية البشرية، والمساعدات الإنسانية حول العالم. ومن خلال هذا التقرير، نجمع أفكاراً حول أشكال الحوكمة ومتطلبات الوصول إلى التمويل والأدوات والطرق التي اتُّبعت بشكل جيد في الماضي ويمكن اعتمادها في صندوق الخسائر والأضرار الجديد. تتم مراجعة هذه الدروس والهياكل المحتملة على نطاق واسع من منظور أربع أولويات: (1) فعالية الأموال في تحقيق الغرض المرجو منها؛ (2) العمليات التشاركية في اتخاذ القرار؛ (3) سرعة وصول التمويل إلى المستفيدين والمستفيدات المستهدفين منه؛ (4) تجنب صعوبات فرص الحصول على التمويل والإبلاغ عن استخداماتها.

يعتمد التقرير على مصادر المعلومات الآتية: تقييم مكتبي للمؤسسات التمويلية الموجودة حالياً؛ مقابلات مع ممثلين وممثلات عن المؤسسات التمويلية الموجودة حالياً، بما في ذلك الصناديق المناخية والبنوك التنموية متعددة الأطراف، ومؤسسات المساعدات الإنسانية والجمعيات الخيرية، وأعضاء اللجنة الانتقالية.

يلخص الشكل الموجز توصياتنا بشأن كيفية تفعيل مختلف عناصر صندوق الخسائر والأضرار، عبر خمس توصيات شاملة:

1 https://unfccc.int/topics/adaptationandresilience/groupscommittees/transitionalcommittee

اعتماد متطلبات التأهيل البديلة. يجب ألا تُستبعد البلدان والكيانات التي لا تمتلك القدرة على تحقيق متطلبات الوصول إلى التمويل والشروط اللازمة، من معايير التأهيل لصندوق الخسائر والأضرار. يوجد العديد من السبل لمعالجة هذه القضايا، حيث يمكن لصندوق الخسائر والأضرار أن يعطي الأولوية لتلك البلدان التي قد تواجه صعوبات في الوصول إلى تمويلات أخرى. يمكن أيضًا تضمين نوافذ متخصصة ذات متطلبات وصول أقل للبلدان الصغيرة، وتلك ذات القدرات المنخفضة، وتلك الموجودة في المناطق المتأثرة بالنزاعات. ويمكن وضع متطلبات أقل للشروط اللازمة بطلبات الحصول على تمويل أقل، أو للكيانات المعتمَدة سابقاً، بدلًا من فرض أنظمة اعتماد إضافية. كما يُمكن ضمان الأهلية للمنظمات غير الحكومية المحلية، على سبيل المثال، من خلال نافذة متخصصة. قد لا تكون المتطلبات التقليدية للوصول إلى التمويل والشروط اللازمة مناسبة على الإطلاق في حالات الخسائر والأضرار في المناطق الهشّة أو المتأثرة بالنزاعات. في مثل هذه الحالات، يُمكن البحث عن نُهُج بديلة، بالاستناد إلى الدروس المستفادة من المساعدة الإنسانية. على سبيل المثال، يمكن أيضًا لشبكات الند للند أو التعاونيات المحلية أو المنظمات المجتمعية أن تشارك في تنفيذ المشاريع ومراقبتها.

اعتماد نُهج أثبتت جدواها في الدعم الخيري والإنساني للوصول إلى المستوى المحلي. كما يمكن الاستفادة بشكلٍ كبير من القطاعين الخيري والإنساني في فهم كيفية ضمان وصول التمويل إلى المجموعات الأكثر ضعفًا وتهميشاً على الأرض، بما في ذلك في البلدان التي قد لا تمثل حكوماتها (أو قد تكون في صراع مع) مصالح المجتمع المحلي. بعض هذه الأفكار تتمثل بتوجيه التمويل مباشرةً من خلال المنظمات غير الحكومية المحلية، وتوفير الدعم في مجال نقل المعرفة وبناء القدرات لتتمكن من الوصول إلى هذه الأموال وإدارتها، والعمل كمنظمات تنفيذية. من الأفكار الأخرى: فرض التزام الحكومات بتضمين عمليات التواصل المجتمعي في تطوير المقترحات وعمليات تنفيذ المشاريع، والمطالبة بأن يكون الحصول على نسبة من الأموال المخصصة للمستوى المحلي هو معيار أساسي. يمكن لبعض الداعمين الخيريين أن يكونوا جهات متلقية لدعم صندوق الخسائر والأضرار لكونهم قاموا سابقاً بتحمل الأعباء البيروقراطية المتعلقة بالوصول إلى التمويل، ولديهم بالفعل عمليات للتفاعل مع المجتمعات وتوزيع الأموال بشكلٍ عادل في البلدان المستفيدة. ونظرًا للطابع القائم على قطبَي التوجه في مفاوضات الأمم المتحدة بشأن المناخ، فإن نُهُج الوصول المباشر إلى المستوى المحلي يجب أن تقترن بدعم من الحكومات الوطنية والمحلية.

اعتماد النُهُج التشاركية والتمثيلية في اتخاذ القرار. تختلف الآراء حول مدى لامركزية الحوكمة وصنع القرار في صندوق الخسائر والأضرار، ولكنّ هناك اتفاقًا عامًا على أن يكون هياكل الحوكمة تشاركية وممثِلة لمنظمات المجتمع المدني والهيئات المجتمعية. أحد النُهُج المتبعة قد تكون الحوكمة متعددة المستويات؛ إنشاء مجلس على المستوى العالمي مماثل للمجالس الخاصة بصناديق المناخ الحالية لأغراض الرقابة مع تمثيل واسع للمجتمع المدني؛ إنشاء مجالس إقليمية أو مناطقية مسؤولة عن توزيع الأموال على المستوى المناطقي والمحلي. يمكن لمثل هذه المجالس أن تشرك المجتمعات المحلية بشكل مباشر، على سبيل المثال، عبر توفير رقابة أفضل على مدى تمثيل البرامج والمشاريع مصلحة المجتمع، والعمل مباشرة مع المجتمعات المحلية لبناء قدراتها في إدارة الأموال واستخدامها. ويمكن أيضًا تطبيق أنظمة الصرف القائمة على التحفيز على المستوى المناطقي، حيث يمكن للحكومات أو الكيانات أو المجالس المحلية الاحتفاظ بالأموال وصرفها عند الحاجة.

اعتماد نهج مرن قائم على المِنح. يبدو أن هناك دعمًا واسع النطاق لتقديم تمويل للخسائر والأضرار إلى حد كبير من خلال المنح وتمويل البرامج، الذي يتم صرفه عبر أساليب مرنة تسمح للبلدان باستخدام الأموال وفقًا لأولويات ومخططات صناديق الخسائر والأضرار الوطنية الخاصة بها، بدلاً من مشاريع أو مقترحات محددة بدقة. في نهاية المطاف، قد يجد الصندوق أنه من المفيد اعتماد نهج التعقّب - أي النهج الذي يتم فيه توجيه الهيكل والأدوات والقنوات بالأنشطة والمُتلقين والمستفيدين الذين يرغب الصندوق في استهدافهم، والمبادئ والأولويات التي يرغب بتبنيها.

اعتماد نُهج شاملة وكاملة لتمويل الخسائر والأضرار. دعا بعض من أُجريت معهم المقابلات إلى وضع حدود أوضح بين تمويل صندوق الخسائر والأضرار والمجالات المشابهة. وكجزء من هذا، قد يكون من المفيد أيضًا الحصول على قدر أكبر من الوضوح بشأن تعريف صندوق الخسائر والأضرار، بما في ذلك الأنشطة المحددة التي يعتزم القيام بها، من أجل فهم أفضل كيف يمكن لهذا الصندوق الجديد البناء على الجهود الموجودة حالياً في المساعدات الإنسانية والتنموية والإصلاحية والحد من مخاطر الكوارث.

ومع ذلك، تشير أبحاثنا إلى أنه بدلاً من التحديد الصارم لفئات جديدة، يجب على الصندوق إيجاد طرق للتعاطي مع التداخل بين المجالات المختلفة. وهذا يعني أن صندوق الخسائر والأضرار يمكن أن يتبنى نهجاً شاملاً يسد من خلاله الفجوات القائمة، ويتيح في الوقت نفسه قدراً أكبر من التكيف والقدرة على الصمود لأمد أطول عبر دعم البرامج والمشاريع المصممة أصلاً لدمج مجموعة من الأنشطة في مجالات مختلفة. وينبغي ضمان هذا التكامل ليس فقط في أنشطة مصادر التمويل المختلفة، ولكن أيضًا في المبادئ الأوسع للعدالة والشمول كما تتجسد في هياكل الحوكمة المختلفة، ومتطلبات الوصول، ونماذج الصرف.

بشكل عام، من المهم أن ندرك أن الهياكل والطرائق الدقيقة لصندوق الخسائر والأضرار ستعتمد بشكل حاسم على نطاقه. العديد من التوصيات مشروطة بالوظيفة المحددة للصندوق والفجوة التي يتوجب عليه سدّها. ولأن الجهات الفاعلة المختلفة لديها إجابات مختلفة حول كيفية تصميم الصندوق على أفضل وجه، فإن عملية تحديد التوصيات التي سيتم تبنيها سوف تكون مهمة بقدر أهمية القرارات نفسها. وفي الفترة التي تسبق انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بتغير المناخ (COP28)، ينبغي للجنة الانتقالية أن تتأكد من أنها تتبنى إجراءات عادلة وشاملة تُمكن من الاستفادة من آراء ووجهات نظر متنوعة - وخاصة من أولئك الأكثر تأثراً بالخسائر والأضرار. ويجب أن تكون مثل هذه الآراء في قلب أي عملية لتصميم الصندوق وتفعيله.

Published by

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D, Box 24218
104 51 Stockholm, Sweden
Tel: +46 8 30 80 44

DOI:

https://doi.org/10.51414/sei2024.006

Author contact

zoha.shawoo@sei.org

Media contact

karen.brandon@sei.org

Visit us: sei.org
Twitter: @SEIresearch
@SEIclimate

Stockholm Environment Institute is an international non-profit research and policy organization that tackles environment and development challenges. We connect science and decision-making to develop solutions for a sustainable future for all.

Our approach is highly collaborative: stakeholder involvement is at the heart of our efforts to build capacity, strengthen institutions, and equip partners for the long term.

Our work spans climate, water, air, and land-use issues, and integrates evidence and perspectives on governance, the economy, gender and human health.

Across our eight centres in Europe, Asia, Africa and the Americas, we engage with policy processes, development action and business practice throughout the world.

SEI Stockholm Environment Institute

الملحق: ملخصات قصيرة للتوصيات وقائمة بأفضل الممارسات المستخدمة من قبل الممولين الآخرين

الشكل (1): ملخص التوصيات الخاصة بتفعيل صندوق الخسائر والأضرار: وجهات نظر الممو ّل

1 مصادر التمويل.
من يساهم في الصندوق وكيفية تأمين التمويل؟

- دمج مصادر تمويل متعددة بعيدًا عن التمويل العام
- تنويـــع قاعدة المانحين لتشمل المنظمات الخيرية، والمؤسسات الخيرية، والقطاع الخاص، ومصادر التمويل البديلة
- السماح بإعادة التمويل المتاح في أي وقت
- التمسك بالمسؤولية التاريخية بدلاً من المسؤولية الصارمة
- تضمين مصادر مبتكرة للتمويل، بما في ذلك الضرائب والرسوم الاختيارية لتأمين الإيرادات
- النظر في إصلاحات إضافية للبنوك الدولية
- النظر في تأجيل الديون

2 الحوكمة.
كيف تُتخذ القرارات وعلى يد من؟

- فرض هياكل قوية لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة
- إنشاء أمانة مؤقتة
- ضمان تمثيل ذي مغزى وشامل للمجتمعات والمنظمات غير الحكومية على المستوى العالمي
- نقل عمليات اتخاذ القرارات وتفويضها
- النظر في نظام حوكمة ذي طبقتين (على سبيل المثال من خلال مجالس صنع القرار الإقليمية والمواضيعية)

3 متطلبات الحصول على التمويل.
ما هي إجراءات الوصول والمعايير للوصول إلى التمويل التي يجب أن يتضمنها الصندوق؟

- تحقيق تسهيل اعتماد الجهات والمنظمات غير الحكومية للحصول على التمويل
- تضمين مشاركة المجتمع في المقترحات كمعيار للحصول على التمويل
- النظر في عدم الاعتماد، أو تسريـــع الوصول إلى الكيانات المعتمدة الحالية
- تنويـــع متطلبات الدراسات الدقيقة اعتمادًا على حجم التمويل
- النظر في توزيـــع الأموال بناءً على المؤشرات
- النظر في آليات التمويل المباشر المعزز
- تمكين تقديم مقترحات تعاونية بين الجهات الحكومية والمنظمات غير الحكومية

4 آليات تمويل صندوق الخسائر والأضرار.
ما هي الأدوات التي يجب استخدامها لتوجيه التمويل إلى المستفيدين؟

- الأولوية لتمويل الهبات
- النظر في القروض التسهيلية لإعادة الإعمار على المدى الطويل
- إدماج نهج برامجي بمرونة
- إقامة برنامج تمويلي قائم على سياسات الخسائر والأضرار

5 هيكل وقنوات الصندوق. ما هي الكيانات التي يجب أن يتألف منها الصندوق وكيف يجب توجيه التمويل إلى المستوى الوطني والمحلي؟

- النظر في إنشاء صناديق تجميع مستندة إلى البلد
- النظر في تعزيز الحصول على التمويل المباشر المعزز عند الاقتضاء
- الأولوية للتمويل صغير الحجم والمستهدف
- توجيه التمويل من خلال الصناديق الخيرية القائمة والتي تديرها المجتمعات المحلية
- تمويل الجمعيات غير الحكومية المحلية والجهات المعنية
- تعزيز الآليات الوطنية للحماية الاجتماعية لإطلاق التمويل
- إطلاق التمويل في السياقات الهشة

6 المستفيدون. من ينبغي أن يستفيد من التمويل على مستوى إقليمي ووطني ودون وطني؟

- إعطاء الأولوية للدول غير القادرة على الوصول إلى تمويلات أخرى، مثل الدول الصغيرة الهشة ودول ذات الجزر الصغيرة النامية (SIDS)
- تضمين حدود أو سقوف مرنة لكل دولة
- إعطاء الأولوية للمجتمعات المهمشة خاصة على المستوى المحلي
- تمكين المجتمعات من امتلاك التمويل وقيادته لضمان إمكانية الحصول على التمويل إلى المجتمعات الضعيفة
- استخدام تقييمات الضعف بقيادة محلية
- إعطاء الأولوية للمناطق المعرضة للنزاع والدول ذات القدرة المحدودة على الوصول إلى تمويلات أخرى

7 متطلبات التقارير والمساءلة. ما هي أحكام المساءلة والإبلاغ والرصد والتقييم والتعلم التي يجب أن يتضمنها الصندوق؟

- تمكين استمرار إعادة ضبط متطلبات التقارير
- السماح بتقديم التعليقات على أدنى المستويات
- تجنب الأعباء غير الضرورية على المتلقين
- دمج دوائر ردود الفعل القوية في هيكل الصندوق

8 فسيفساء الحلول. كيف يجب أن يتعامل الصندوق مع المؤسسات الأخرى ضمن المشهد المالي الأوسع؟

- تضمين دور وسيط للصندوق يُشكّل تتمةً لِلمؤسسات القائمة
- ضمان نهج شامل واستجابات منسقة
- تكملة تدفقات التمويل القائمة ومعالجة النقائص
- النظر في استراتيجيات التمويل المشترك
- تجنب تكرار الوظائف الحالية

ملاحظة: تستند التوصيات إلى مراجعة مكتبية للصناديق الحالية ومؤسسات التمويل، والمقابلات مع ممثلي مؤسسات التمويل وأعضاء اللجنة الانتقالية لصندوق الخسائر والأضرار. مقتبس من: «تشغيل صندوق الخسائر والأضرار: التعلم من فسيفساء التمويل»(شولتيس وآخرون، 2023).

SEI Stockholm Environment Institute