

Distr.: General
1 September 2011
Arabic
Original: English



الدورة السادسة والستون

البند ١٨ من جدول الأعمال المؤقت*

متابعة وتنفيذ نتائج المؤتمر الدولي لتمويل التنمية
لعام ٢٠٠٢ والمؤتمر الاستعراضي لعام ٢٠٠٨

الآليات الابتكارية لتمويل التنمية

تقرير الأمين العام

موجز

هذا التقرير، المقدم استجابة لقرار الجمعية العامة ١٤٦/٦٥، يكمل تقرير الأمين العام بشأن متابعة وتنفيذ توافق آراء مونتييري وإعلان الدوحة بشأن تمويل التنمية. وهو يستعرض نطاق آليات التمويل الابتكارية وحجمها ويبحث إسهامها وإمكاناتها فيما يختص بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، لا سيما في مجالي الصحة والبيئة. كما يلقي التقرير الضوء على تأثيرات آليات التمويل الابتكارية بالنسبة لبنیان المعونة وفعالية المعونة، بما في ذلك الارتباط بالأولويات الوطنية، وإمكانية التنبؤ والاستدامة، وهياكل الرصد والتقييم والإدارة، وفضلاً عن ذلك فهو يستخلص استنتاجات بشأن السياسة العامة.

* A/66/150.



أولاً - مقدمة

١ - سلّطت الجمعية العامة، في قرارها ١٤٦/٦٥، الضوء على التقدم المعترف الذي تحقق حتى الآن في المصادر المبتكرة لتمويل التنمية، وأكدت أهمية تعزيز المبادرات الرهنة واستحداث آليات جديدة، حسب الاقتضاء. وكررت الجمعية تأكيد ضرورة أن تكون هذه الآليات الطوعية فعالة وهادفة إلى تعبئة موارد تتسم بالاستقرار ويمكن التنبؤ بها وتكون مكملة لمصادر التمويل التقليدية وليست بديلاً عنها ويتم صرفها وفقاً لأولويات البلدان النامية دون أن تحمّل هذه البلدان أعباءً لا داعي لها.

٢ - وفي القرار نفسه، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها السادسة والستين تقريراً يبحث إسهام الآليات الابتكارية لتمويل التنمية في تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، وما تنطوي عليه من إمكانات في هذا الصدد، وفعاليتها والآثار المترتبة عليها، آخذاً في اعتباره أن تلك الآليات ينبغي أن تكون طوعية وألا تحمّل البلدان النامية أعباءً لا داعي لها. وهذا التقرير مقدم استجابة لذلك الطلب.

ثانياً - نطاق التمويل الابتكاري وحجمه في الآليات الموجودة

٣ - نظراً لعدم وجود تعريف متفق عليه دولياً للتمويل الابتكاري، تتفاوت المبالغ التي تجمعها آليات التمويل الابتكاري حسب ما يُصنّف بأنه "تمويل ابتكاري". وتختلف مخططات التصنيف التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي فيما يختص بشموليتها؛ ولذلك فإن تقديراتها ليست متطابقة.

٤ - ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تحدد التمويل الابتكاري بأنه آليات "جمع أموال أو تخفيف إجراءات دعماً للتنمية الدولية التي تتجاوز نهج الإنفاق التقليدي من قبل القطاع الرسمي أو القطاع الخاص"، وتميزها عن "أوجه الاستعمال الابتكارية للتمويل الإنمائي التقليدي" (أي الإقراض لمواجهة التقلبات الدورية؛ ومقايضة الديون، و ضمانات الإصدار) و "الحوافز الرامية إلى تعزيز فعالية المعونة" (مثل المعونة القائمة على النتائج والدفع عند التسليم)^(١).

(١) Elisabeth Sandor, Simon Scott and Julia Benn, "Innovative Financing to Fund Development: Progress and Prospects", *DCD Issues Brief*, November (Paris, OECD, 2009).

٥ - وفي إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تذهب التقديرات إلى أن الآليات المختارة قد درّت ٣٧ بليون دولار للمساعدات الإنمائية، منها ٣١ بليون دولار مقابل تغير المناخ والبيئة (انظر المرفق، الجدول ١)^(٢). وفي إحصائيات لجنة المساعدة الإنمائية، جرى تسجيل الإيرادات المحصلة (أو التي سيجرى تحصيلها) بفضل آليات التمويل الابتكارية بوصفها مساعدات إنمائية رسمية، وأدرجت في بند تلبية التزامات تلك المساعدات عند تحصيل مثل هذه الإيرادات أو إنفاقها من قبل القطاع الرسمي لأغراض التنمية الدولية. وحسب التعريف، فإن عنصر التمويل الابتكاري غير المدرج في المساعدات الإنمائية الرسمية يأتي من أموال يساهم بها القطاع الخاص مساهمة مباشرة.

٦ - وبهذا المعنى، حصّلت في القطاع الصحي^(٣) ٥,٥ بلايين دولار، منها مجرد ٠,٢ بلايين دولار من المساهمات غير الحكومية تمثل "إضافة" إلى المساعدة الإنمائية الرسمية^(٤). وحتى هذه الموارد "الإضافية" يمكن الإشارة إليها في التقارير باعتبارها إيرادات رسمية عندما يدفعها فيما بعد للجنة المساعدة الإنمائية مانحون متعدّدو الأطراف. وبالتالي، يجوز أن تعبر الأموال الإضافية المحصلة من القطاع الخاص القنوات الرسمية لتصبح بذلك مساعدات إنمائية رسمية من مانح ثنائي أو إيرادات رسمية من مانح متعدّد الأطراف.

(٢) تستند التقديرات المعروضة في هذا التقرير إلى تجميع معلومات مالية مستوفاة بشأن كل آلية متاحة في المجال العام، وذلك بالتمييز قدر الإمكان بين الالتزامات المبلغ عنها والتوصيل الفعلي.

(٣) كافة المساهمات المخصصة للقطاع الصحي المؤلف من عمليات شراء تخفيض الفوائد ديون والالتزامات السوقية المسبقة الخاصة بمرفق توفير أدوية الملاريا بأسعار مقبولة أو البنك الدولي للإنشاء والتعمير أو المؤسسة الإنمائية الدولية تُحسب بوصفها مساعدات إنمائية رسمية؛ كما تقيد الإيرادات المحصلة من رسم التضامن المفروض على تذاكر الطيران باعتبارها مساعدات إنمائية رسمية عند إنفاقها لأغراض إنمائية أو تسليمها للمرفق الدولي لشراء الأدوية ويُعتبر إلغاء الديون وتحويلها في إطار مبادرة "تحويل الديون إلى مدفوعات للأغراض الصحية"، معاملات في إطار تدفقات المساعدات الإنمائية الرسمية؛ أما الإيرادات التي يحصلها مرفق التمويل الدولي للتحصين من سوق السندات فلا تعتبر مساعدات إنمائية رسمية. ورغم ذلك، يجرى الإبلاغ عن المساهمات الرسمية المقدمة من البلدان المانحة إلى هذه الآلية باعتبارها مساعدات إنمائية رسمية عند إنجاز التزاماتها. انظر: OECD Working Party on Statistics, "Mapping of some important innovative finance for development mechanisms," DCD/DAC/STAT/RD(2011)1/RD1, 7 February 2011.

(٤) المساهمات المقدمة إلى الالتزامات السوقية المسبقة عبارة عن: ٥٠ مليون دولار من مؤسسة غيتس و ٢٠ مليون دولار من مرفق توفير أدوية الملاريا بأسعار مقبولة؛ و ١٧٣ مليون دولار من منتجات الصندوق العالمي الاستثمارية، المتمثلة في مبادرة الخير العميم MASSIVEGOOD ومبادرة علامة المنتج الأحمر (RED) التجارية. وتشمل عمليات شراء تخفيض الفوائد التي قامت بها المؤسسة الإنمائية الدولية بقيمة ١٤٦ مليون دولار مساهمات غير رسمية، ولكنها مستبعدة لعدم وجود معلومات للتعريف بالمساهمات المقدمة من المانحين غير الحكوميين.

٧ - وفيما يختص بتغير المناخ والبيئة، يمثل الجزء الأكبر من مبلغ الـ ٣١ بليون دولار المحصل تدفقات مالية واستثمارية خاصة، ويمكن تصنيفه باعتباره "إضافة" إلى المساعدة الإنمائية الرسمية. ورغم ذلك، فإن كلاً من الإيرادات المحصلة لأجل صندوق التكيف (١٥٤ مليون دولار ومن سند إيكو ٣ + والسند الأخضر الصادرين عن البنك الدولي سيجري الإبلاغ عنها باعتبارها إيرادات رسمية عند صرفها للبلدان النامية. ولذلك، فإن ما مجموعه ٢٨ بليون دولار حصّلت من تداول تراخيص انبعاثات الكربون يمثل في الواقع إضافة^(٥).

٨ - وعلى النقيض من ذلك، يرى البنك الدولي أن التمويل الابتكاري هو أي نهج تمويلي يساعد على إدرار أموال بفضل اكتشاف واستعمال موارد تمويل جديدة أو بإشراك شركاء جدد، بما في ذلك ما يعزز "كفاءة" التدفقات المالية بتقليل وقت التسليم وتقليل التكاليف، أو أي من الإجراءين، ويزيد من فاعلية التدفقات المالية من حيث إحراز النتائج^(٦). وفي هذا الإطار، حصّلت "التطبيقات غير التقليدية" للآليات التضامنية والآليات الحفازة وشركات القطاعين العام والخاص ٥٧ بليون دولار في الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٨ (انظر المرفق، الجدول ٢)^(٧). وهذا الرقم لا يشمل بعض الآليات التي تعتبرها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ضمن الفئة المحدودة المميزة ولكنه يشمل حصة كبيرة من المصادر الرسمية (مثل التعاون الإنمائي بقيمة ١٠,٧ بلايين دولار من مانحين غير أعضاء بلجنة المساعدة الإنمائية و ٤٠,١ بليون دولار قيمة سندات بالعملات المحلية أصدرتها مصارف إنمائية متعددة الأطراف).

٩ - ولا تشمل تقارير منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي وتقارير البنك الدولي على ضرائب ثاني أكسيد الكربون التي تفرضها النرويج على وقود الطائرات (٩١ مليون دولار) وعقد الاتحاد الأوروبي للأهداف الإنمائية للألفية (٤, ٢ من بلايين الدولارات). وإذا أدرجت هذه الأرقام في المجموع الكلي، فإن التمويل الابتكاري سيتراوح

(٥) لا توجد بيانات متاحة تبين مدى اشتراك القطاع العام في هذه المعاملات. وفي إحصائيات لجنة المساعدة الإنمائية، يمكن أن يبلغ المانحون عن دعمهم الرسمي الميسر لمشاريع آلية التنمية النظيفة باعتباره مساعدة إنمائية رسمية.

(٦) The World Bank Group, *Innovative Finance for Development Solutions: Initiative of the World Bank Group*, available at: <http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/IF-for-Development-Solutions.pdf>.

(٧) Navin Girishankar, "Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solutions". (٧) Concessional Finance and Global Partnerships Working Paper Series, No. 1 (Washington, D.C., The World Bank, 2009).

تقريباً بين ٣٧ بليون دولار و ٦٠ بليون دولار (انظر المرفق، الجدول ٣)؛ وهذا الرقم يتفاوت حسب الآلية التي تعتبر من آليات التمويل الابتكاري.

١٠ - ونظراً لاقتراب سنة ٢٠١٥، فإن مدى "الإضافة" التي تولدها آليات التمويل الابتكارية، فيما يتصل بالمصادر التقليدية للتمويل الإنمائي، يثير اهتماماً متزايداً لدى العديد من الدول الأعضاء. وهناك حاجة إلى موارد جديدة لتكملة المساعدات الإنمائية الرسمية التقليدية. وبالمعنى الضيق، لا تنطبق على التمويل الابتكاري صفة "إضافي" إلا على الموارد التي لا تصنف بحسبانها مساعدات إنمائية رسمية، بينما يمكن القول بالمعنى الأعم إن كافة الموارد التي تجمعها آليات التمويل الابتكارية، بصرف النظر عن تصنيفها كمساعدات إنمائية رسمية، يمكن اعتبارها "إضافية"، شريطة ألا تكون بديلاً عن المساعدات الإنمائية الرسمية التقليدية. إلا أن التقدير الكمي لمدى "الإضافة" الذي ينطوي عليه المفهوم الأخير ليس واضحاً وضوحاً صريحاً في نظام الإبلاغ الجاري.

ثالثاً - مساهمة آليات التمويل الابتكارية العاملة

ألف - الصحة

١١ - في العقد الماضي، بلغ مجموع الإيرادات التي جمعتها الآليات العاملة في القطاع الصحي، حسب تصنيف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (انظر المرفق، الجدول ١) ٥,٥ بلايين دولار، و ٨٠ في المائة من ذلك المبلغ جمعه آيتان، هما: مرفق التمويل الدولي للتحصين ورسم التضامن المفروض على تذاكر الطيران. إلا أنه بالاستناد إلى الأسس النقدية، أتيح للصرف مبلغ ٣,٥ بلايين دولار^(٨) (أو ٣,٦ بلايين دولار، منها ٩١ مليون دولار تمثل مساهمات النزوح المتولدة من ضريبة ثاني أكسيد الكربون والمتبرع بها للمرفق الدولي لشراء الأدوية).

(٨) يعزى الفارق إلى الاختلاف بين الموارد المحصلة والموارد المسلمة فعلاً، على النحو التالي: (أ) النقدية المحولة من مرفق التمويل الدولي للتحصين بلغت ١,٩ بليون دولار، من ٣,٤ بلايين دولار جرى تحصيلها؛ (ب) مساهمات ناتجة عن رسم تذاكر الطيران وصلت إلى المرفق الدولي لشراء الأدوية حتى نهاية ٢٠١٠ وقدرها ٠,٩ من بلايين الدولارات مقابل البليون دولار التي جمعت في الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠؛ (ج) تسليم مبادرة تحويل الديون إلى مدفوعات للأغراض الصحية قدرها ٣٩ مليون دولار مقابل التزامات قدرها ١١٧ مليون دولار؛ (د) تحويل نقدية من الالتزامات السوقية المسبقة قدرها ٧٠ مليون دولار، من ٣٩٦ مليون دولار سلمها المانحون.

١٢ - وتقوم كافة الآليات، باستثناء آلية شراء تخفيض الفوائد التابعة للبنك الدولي في القطاع الصحي، بتوحيد الموارد في ثلاث شراكات بين القطاعين العام والخاص، على النحو التالي: صندوقان رأسيان، أي صندوقان قائمان على تحقيق النتائج، هما: التحالف العالمي للقاحات والتحصين والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا (الصندوق العالمي)، ومرفق دولي واحد لشراء الأدوية، هو المرفق الدولي لشراء الأدوية (يونيتيد). وعن طريق هذه الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص، يُمرر رأس المال إلى عدد كبير من البلدان النامية لأجل برامج صحية معينة^(٩).

١٣ - وقد أفادت شراكات القطاعين العام والخاص الثلاث (التي تضم الموارد المقدمة من آليات التمويل الابتكارية وغير ذلك من المساهمات) بانتشار النتائج الملموسة على الصعيد العالمي حيث أنقذت أرواح الملايين من البشر وقللت أسعار بعض العلاجات^(١٠). ومنذ عام ٢٠٠٠، جرى تحصين قرابة ٣٠٠ مليون طفل بلقاحات مشتراة بتمويل من التحالف العالمي للقاحات والتحصين وكان ذلك وقاية لأكثر من ٥ ملايين شخص من الموت مستقبلاً، بفضل التحصين الروتيني وما يتصل به من استثمارات^(١١). ويمول الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا (الصندوق العالمي) برامج وفرت العلاج المضاد للفيروسات العكوسة لثلاثة ملايين نسمة، واكتشفت وعالجت ٧,٧ ملايين حالة من حالات السل، وأنقذت أرواح ما يقدر بـ ٦,٥ ملايين نسمة منذ عام ٢٠٠٢^(١٢). ومول المرفق الدولي لشراء الأدوية العقاقير اللازمة لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وما يتصل بها من عقاقير لنحو مليون شخص بالغ وطفل، وقدم العلاج لـ ١,٩ مليون مريض بالملاريا والعلاج لـ ١,٥ مليون مريض بالسل^(١٣). وبفضل خلق الطلب، أسهم المرفق الدولي لشراء الأدوية في تخفيض سعر دواء

(٩) جرى تسجيل التحالف العالمي للقاحات والتحصين والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا (الصندوق العالمي) باعتبارهما مانحين للجنة المساعدة الإنمائية متعدد الأطراف، وذلك منذ عام ٢٠٠٨ وعام ٢٠٠٤ على التوالي؛ وسجلت نفقاتهما باعتبارها مساعدات إنمائية رسمية متعددة الأطراف من لجنة المساعدة الإنمائية. ومن ناحية أخرى، فإن المرفق الدولي لشراء الأدوية (يونيتيد) ليس من مانحي لجنة المساعدة الإنمائية المتعددي الأطراف؛ ولذلك، فإن مصروفاته لا تشملها إحصائيات لجنة المساعدة الإنمائية.

(١٠) أبرز فيليب - دوست - بلازي المستشار الخاص للأمين العام المعني بالتمويل الابتكاري لأغراض التنمية هذه الإنجازات في تجمع غير رسمي للأمم المتحدة معني بالمصادر الابتكارية لتمويل التنمية، عُقد في نيويورك في الثالث من حزيران/يونيه ٢٠١٠.

(١١) GAVI, "Investing in vaccines: An opportunity to save four million children's lives by 2015" (١١) www.gavialliance.org/resources/GAVI_Investing_in_vaccines_May_2011.pdf.

(١٢) GFATM, *Making a Difference - Global Fund Results Report 2011* (Geneva, GFATM, 2011).

(١٣) "UNITAID Facts: Boosting Global Access to Testing and Treatment and Pushing Prices Down", August 2010; "UNITAID: making the money go further", June 2010. www.unitaid.eu

جديد لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بنسبة تزيد على ٧٠ في المائة، مما سمح لأكثر من مليون نسمة بالحصول على ذلك الدواء، فضلاً عن تخفيض تراكمي متوسطه ٦٤ في المائة في أسعار خمسة أدوية جديدة ملائمة للأطفال منذ عام ٢٠٠٧. وفي عام ٢٠٠٩، أفاد الصندوق العالمي بأنه كان مصدراً لـ ٢١ في المائة من التمويل العام الدولي لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية و ٦٥ في المائة من التمويل الدولي لمكافحة السل في البلدان الاثنيتين والعشرين المثقلة بأعباء جسيمة، و ٦٥ في المائة من التمويل الدولي لمكافحة الملاريا^(١٤). وهذه النتائج تشكل حافزاً معتبراً لمواصلة زيادة التمويل الابتكاري للقطاع الصحي.

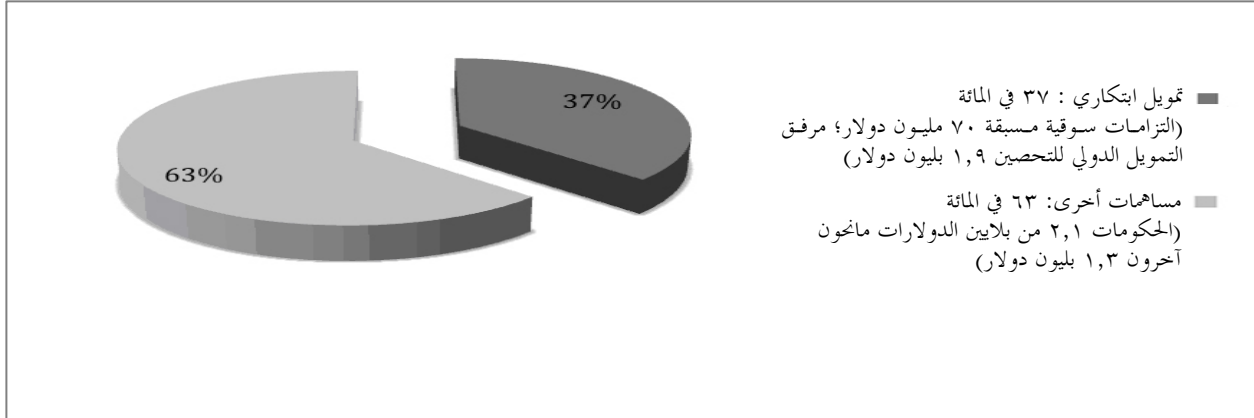
مساهمات التمويل الابتكاري للتحالف العالمي للقاحات والتحصين والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، والمرفق الدولي لشراء الأدوية

١٤ - الأرقام الواردة أدناه تلخص ما تساهم به كل آلية تمويلية ابتكارية للشراكات الثلاث بين القطاعين العام والخاص وتعطينا نظرة إجمالية على مصادر التمويل الأخرى.

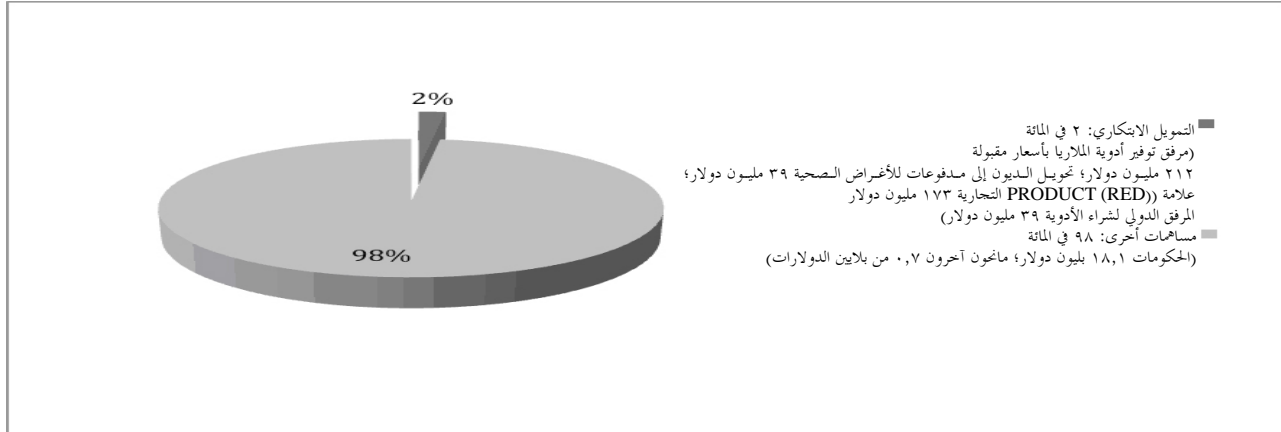
الشكل

مساهمة التمويل الابتكاري لصالح شراكات القطاعين العام والخاص في القطاع الصحي

(أ) مجموع الإيرادات النقدية للتحالف العالمي للقاحات والتحصين مقداره ٥,٤ بلايين دولار (في ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١١)

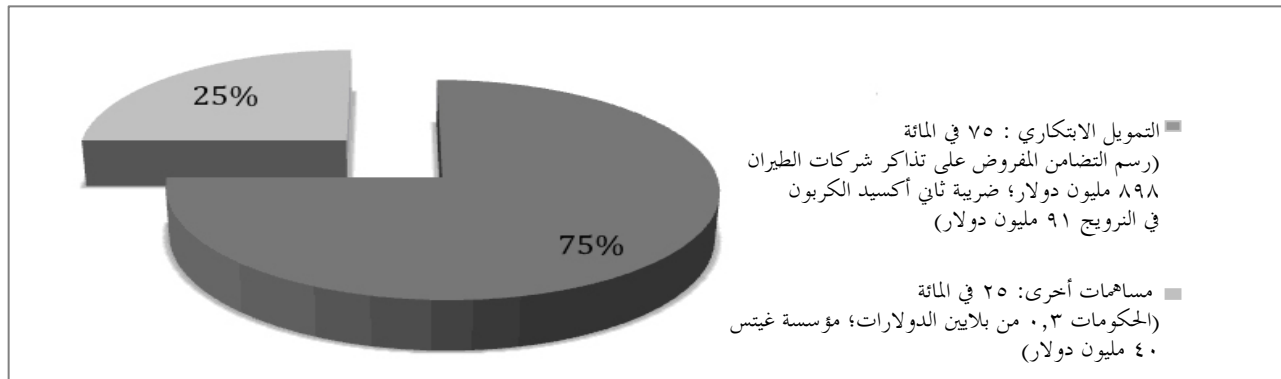


(ب) مجموع الإيرادات النقدية للصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا
(الصندوق العالمي) ١٩,٣ بليون دولار (في ٣١ أيار/مايو ٢٠١١)



الشكل (تابع)

(ج) مجموع الإيرادات النقدية للمرفق الدولي لشراء الأدوية مقداره ١,٣ بليون دولار (في
٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠)



المصادر: بيانات جمعها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية استناداً إلى

.GAVI, "Cash received 2000-2011 as of 15 April 2011" (www.gavialliance.org/resources/

Cash_Received_2000_2010.pdf); GFATM, "Pledges and Contributions", as of 31 May 2011,

(www.theglobalfund.org/en/) and UNITAID, *Annual Reports, 2009-2009*; "2010 Voluntary

.Contributions as of 31 December 2010" (www.unitaid.eu)

١ - التحالف العالمي للقاحات والتحصين

١٥ - تمثل العائدات المتأتية من الالتزامات السوقية المسبقة ومرفق التمويل الدولي لآليات التحصين، وكلاهما تحت الإدارة المالية للبنك الدولي، ٣٧ في المائة من إجمالي الإيرادات النقدية للتحالف العالمي (انظر الشكل). وتصبح حصة مساهمات التمويل الابتكاري ٤٥ في المائة عند استبعاد الإيرادات النقدية السابقة على ٢٠٠٦، عندما بدأ التحالف العالمي للقاحات والتحصين في تلقي مساهمات مرفق التمويل الدولي للتحصين.

١٦ - إلا أنه من مبلغ ١,٥ بليون دولار يمثل إجمالي التبرعات المعلنة للالتزامات السوقية المسبقة لم يسلم سوى ٠,٤ من بلايين الدولارات من ستة مانحين وجرى تحويل ٧٠ مليون دولار من أموال الالتزامات السوقية المسبقة إلى التحالف العالمي لكي يصرفها للبلدان المتلقية (انظر الشكل). وفي نهاية آذار/مارس ٢٠١١، كان التحالف العالمي قد صرف ٩٤ مليون دولار لصندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) لشراء ١٣ مليون جرعة من اللقاحات، ومن هذا المبلغ ٤٥ مليون دولار جاءت من أموال الالتزامات السوقية المسبقة^(١٥).

١٧ - وكان مرفق التمويل الدولي للتحصين هو المصدر الرئيسي للتحالف العالمي، مما أتاح له أن يزيد نفقاته في الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠ إلى ثلاثة أمثالها. والواقع أنه على الرغم من التأثير المعاكس للأزمة المالية والاقتصادية العالمية، جمع مرفق التمويل الدولي للتحصين ٣,٤ بلايين دولار منذ أواخر ٢٠٠٦^(١٦) وجرى صرف ١,٨ بليون دولار للتحالف العالمي لتمويل شراء اللقاحات والتحصين والمنظومات الصحية لتعزيز البرامج في ٧٠ بلداً^(١٧). وثبت أن ما تتيحه هذه الآلية من إمكانية للتنبؤ والمرونة أمران مفيدان بدرجة كبيرة^(١٨).

٢ - الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا

١٨ - نظراً لحجم المساهمات الآتية مباشرة من الحكومات (بما فيها حكومات البلدان النامية)، مثلت المساهمات الإجمالية الآتية من مرفق توفير أدوية الملاريا بأسعار مقبولة، ومبادرة تحويل الديون إلى مدفوعات للأغراض الصحية، والمؤشر ٥٠ لصندوق داو جونز

(١٥) GAVI Alliance secretariat, *Advance Market Commitment for Pneumococcal Vaccines Annual Report, 1 April 2010-31 March 2011* (<http://www.vaccineamc.org/files/AMCAnnualReport11.pdf>)

(١٦) باستخدام التزامات المانحين البالغ قدرها ٦,٢ بلايين دولار كتأمين، وصدرت سندات في الأسواق الرأسمالية الدولية للمستثمرين المؤسسين والأفراد.

(١٧) International Finance Facility for Immunization, "Results", as of 31 March 2011 (www.iffim.org)

(١٨) Mark Pearson, Jeremy Clarke, Laird Ward, Cheri Grace, Daniel Harris, and Mathew Cooper, "Evaluation of the International Finance Facility for Immunization (IFFIm)", June 2011, London, HLSP

العالمي، وعلامة الأحمر (PRODUCT RED) التجارية والمرفق الدولي لشراء الأدوية لا تمثل سوى ٢ في المائة من الإيرادات النقدية للصندوق العالمي منذ نشأته (انظر الشكل). وبدوره، صرف الصندوق العالمي، منذ نشأته ١٣,٨ بليون دولار لـ ١٤٤ بلداً^(١٩).

١٩ - ويمكن القول إن جميع المساهمات يجرى تجميعها، إلى جانب المساهمات المقدمة من مصادر أخرى. ومجموع المساهمات المقدمة للصندوق العالمي من آليات التمويل الابتكارية لا تمثل سوى ٢ في المائة من موارده التراكمية.

٢٠ - ويتألف مرفق توفير أدوية الملاريا بأسعار معقولة^(٢٠) مما يلي: (أ) صندوق للسداد التشاركي رصيده ٢١٢ مليون دولار، ساهمت به مؤسسة بيل وميليندا غيتس، والمرفق الدولي لشراء الأدوية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في ٢٠٠٩-٢٠١٠، وهو يقوم بدور مقدم الدعم للمشتريين المستحقين ذوي الأولوية المنتمين إلى القطاعين العام والخاص؛ (ب) ١٢٧ مليون دولار في صورة التزامات للصندوق العالمي لتمويل أنشطة داعمة. وفي نهاية نيسان/أبريل ٢٠١١، كانت قد جرى تسليم علاجات عبارة عن توليفات قائمة على الأرتيميزين قيمتها ٣٠ مليون دولار إلى خمسة بلدان، وذلك من ١١٥ مليون دولار ملتزم بها للسداد التشاركي^(٢١).

٢١ - وكان من المتوقع أن تدرّ مبادرة تحويل الديون إلى مدفوعات للأغراض الصحية تمويلاً إثمائياً "إضافياً" قدره ٤٥٠ مليون دولار بحلول عام ٢٠١٠^(٢٢) بفضل بتقليل عبء ديون الدول النامية غير المستحقة للاستفادة من مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ونظراً لإعلان تبرعات إجماليها ٣١٤ مليون دولار من أستراليا وألمانيا، جرى توقيع ٤ اتفاقيات، وفي إطارها التزمت ثلاثة بلدان مستفيدة بتقديم مبلغ ١١٧ مليون دولار للسنوات ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٨. وفي ٣١ أيار/مايو ٢٠١١، لم يكن قد سلم إلى الصندوق العالمي إلا ٣٩ مليون دولار (انظر الشكل).

(١٩) (www.theglobalfund.org/en/commitmentsdisbursements/) "Global Fund Grants – Progress Summary".

(٢٠) يهدف مرفق توفير أدوية الملاريا بأسعار معقولة إلى تمكين البلدان من زيادة توفير علاجات معقولة الأسعار مكونة من توليفات أساسها الأرتيميزين. وتحقيقاً لهذا الهدف، تفاوض الصندوق العالمي على تخفيض أسعار هذا العلاجات مع الجهات الصانعة ويدفع حصة كبيرة من هذا (بصفة سداد تشاركي) إلى الجهات الصانعة مباشرة بالنيابة عن المشتريين في شتى القطاعات العامة والخاصة الهادفة للربح وغير الهادفة له.

(٢١) استناداً إلى The GFATM Affordable Medicines Facility for Malaria summary report on co-paid ACTs. (www.theglobalfund.org/programs/amfm/report.aspx).

(٢٢) A/64/189، الفقرة ٣٢.

٢٢ - ومنذ إطلاق مبادرة المؤشر ٥٠ لصندوق داو جونز العالمي في سوق فرانكفورت للأوراق المالية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠^(٢٣)، لم تفد التقارير بتقديم أي مساهمات من هذه الآلية. وقد سلّمت مبادرة علامة المنتج الأحمر ((PRODUCT (RED)) التجارية^(٢٤)، التي تمثل من حيث الحجم ثاني مصدر لمساهمات القطاع الخاص في إيرادات الصندوق العالمي ١٧٣ مليون دولار منذ عام ٢٠٠٦ لدعم برامج مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز التي يمولها الصندوق العالمي في ستة بلدان واقعة جنوب الصحراء في أفريقيا. وأخيراً، قدم المرفق الدولي لشراء الأدوية مساهمات مباشرة قدرها ٣٩ مليون دولار، بالإضافة إلى مساهمته بـ ١٣٠ مليون دولار لمرفق توفير أدوية الملاريا بأسعار مقبولة. وبتوحيد الموارد، يصبح من الصعب تعقب المصروفات المعزوة إلى هذه المساهمات التمويلية الابتكارية.

٣ - المرفق الدولي لشراء الأدوية

٢٣ - في الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠، مثلت المساهمات المقدمة من رسم التضامن المفروض على تذاكر الطيران وضرية ثاني أكسيد الكربون النرويجية ٧٥ في المائة من الإيرادات النقدية للمرفق الدولي لشراء الأدوية (انظر الشكل). وبنهاية عام ٢٠١٠، كان المرفق الدولي قد صرف ١,١ بليون دولار^(٢٥) لتمويل علاجات فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والملاريا والسل في ٩٤ بلداً.

٢٤ - وبينما كان من المتوقع أن تدرّ رسوم التضامن المفروضة على تذاكر الطيران ٢٢٠ مليون يورو (نحو ٣٠٠ مليون دولار) سنوياً^(٢٦) فإن ما سلّم إلى المرفق الدولي منذ ٢٠٠٦ كان متوسطه ٢٢٥ مليون دولار سنوياً، و ٩٥ في المائة منه جاء من فرنسا^(٢٧). ورغم أن عدد البلدان التي تفرض الرسوم على تذاكر الطيران قد بلغ ثلاثة أمثال العدد الأصلي فيما بين ٢٠٠٦ و ٢٠١٠، وزاد من خمسة بلدان إلى ١٤ بلداً (منها خمسة بلدان

(٢٣) هذا المؤشر يقيس أداء كبرى الشركات الداعمة لمهام الصندوق العالمي، وجزء من الترخيص سيمول برامج ذلك الصندوق.

(٢٤) تدفع رسوم الترخيص مباشرة من قبل ١٢ شركة مشاركة، وتحوّل نسب مئوية معينة من الأرباح الناتجة عن مبيعات منتجات العلامة التجارية الحمراء (RED) إلى الصندوق العالمي.

(٢٥) استناداً إلى المعلومات الواردة في تقرير ٢٠٠٩ السنوي الصادر عن المرفق الدولي لشراء الأدوية، والميزانية المشارعية لعام ٢٠١٠.

(٢٦) A/64/189، الفقرة ١٩.

(٢٧) الإيرادات الإجمالية المحصلة في فرنسا عن طريق هذه الآلية بلغت ٧٠٧ ملايين يورو (نحو بليون دولار)، وكان ٩٠ في المائة منها إيرادات محصلة من رسوم تذاكر الطيران المخصصة للمرفق الدولي واستخدمت العشرة في المائة الباقية للوفاء بإعلان التبرعات الفرنسي لمرفق التمويل الدولي للتحصين.

في فئة أقل البلدان نمواً^(٢٨) انخفضت المساهمات السنوية الآتية من هذه الآلية من ٧٤ إلى ٦٥ في المائة من إيرادات المرفق الدولي العامة.

٢٥ - وقدمت النرويج بدورها، عن طريق ضريبة مفروضة على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من وقود الطائرات، مساهمات سنوية مطردة في الفترة من ٢٠٠٦/٢٠٠٧ إلى ٢٠١٠، تمثل ٧ في المائة من إجمالي إيرادات المرفق الدولي النقدية.

٢٦ - وكان من المتوقع لمبادرة "الخير العميم"، المطلقة في آذار/مارس ٢٠١٠ لتحصيل هبة ضئيلة (دولاران من دولارات الولايات المتحدة أو يورو واحد) على تذاكر الطيران، أن تدرّ ما يقرب من بليون دولار سنوياً. وفي أيار/مايو ٢٠١١، لم تكن العائدات المتوقعة قد سلمت بعد.

٤ - شراء البنك الدولي لتخفيضات الفوائد

٢٧ - تقوم آلية شراء تخفيضات الفوائد المخصصة لمشاريع القضاء على الأمراض، وهي آلية تابعة للمؤسسة الإنمائية الدولية (المنبثقة عن البنك الدولي)، بتحويل شروط الائتمان الإنمائي المعتاد لدى المؤسسة السالفة الذكر بتوفير موارد مانحين خارجيين إضافية. بموجب معايير أداء محددة تحديداً واضحاً. وهي تزيد من تساهلية ائتمانات المؤسسة وقروض البنك الدولي بالسماح للمانح بالسداد الجزئي أو الكلي لأصل الدين والفائدة في المستقبل بعد تحقيق نتائج محددة سلفاً. ومنذ عام ٢٠٠٣، حصلت المؤسسة الإنمائية الدولية بفضل شراء تخفيضات الفوائد في باكستان ونيجيريا لدعم حملات القضاء على شلل الأطفال على ١٤٦ مليون دولار من مؤسسة غيتس، ومؤسسة الأمم المتحدة، وهيئة الروتاري، ومركز الولايات المتحدة لمكافحة الأمراض، لشراء تخفيض فوائد بمقدار ٣١٦ مليون دولار في ائتمانات المؤسسة الإنمائية الدولية^(٢٩). وحدثت عمليتا شراء لتخفيضات الفوائد قام بها البنك الدولي في الصين (لمكافحة السل عام ٢٠٠٠. بمنحة قدرها ٣٧ مليون دولار من المملكة المتحدة) وفي بوتسوانا (لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز عام ٢٠٠٨ بعملية شراء تخفيض للفوائد قدرها ٢٠ مليون دولار مولتها اللجنة الأوروبية)^(٣٠). ورغم أن العائدات من هذه الآلية مخصصة لأغراض معينة، فإنها تعد غالباً، عند صرفها، جزءاً من التمويل العام المتاح للبلدان المستفيدة.

(٢٨) استناداً إلى المعلومات المقدمة إلى أمانة المرفق الدولي لشراء الأدوية، في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

(٢٩) The World Bank Group (undated), op cit.

(٣٠) OECD, 2011, annex table.

باء - تغير المناخ/البيئة

٢٨ - منذ عام ٢٠٠٤، جمعت نصف درزينة من الآليات ٣١ بليون دولار؛ جرى جمع ٩٠ في المائة منها بتداول انبعاثات الكربون (المرفق، الجدول ١)، وهو ما يمكن أيضاً اعتباره "إضافياً" للمساعدة الإنمائية الرسمية المدرجة في الميزانيات سابقاً. والموارد الإضافية الملتزم بها لمعالجة احتياجات البلدان النامية في اتفاق كوبنهاغن قدرها ١٠٠ بليون دولار سنوياً. وتتفاوت تقديرات الاحتياجات التمويلية^(٣١)، ولكن من الواضح أنه رغم فروق الأرقام هناك حالات عجز في الموارد الإجمالية اللازمة لتغير المناخ وللبيئة.

٢٩ - وتتيح أسواق الكربون فرصاً للتمويل المباشر للتكنولوجيات الجديدة في البلدان النامية ولتعزيز الاستثمارات الخاصة^(٣٢). وتسمح آلية التنمية النظيفة لمشاريع تخفيض الانبعاثات في البلدان النامية بالحصول على ائتمانات مقابل تخفيض الانبعاثات المعتمد، الذي يمكن تداوله وبيعه واستخدامه من قبل البلدان المتقدمة للوفاء بجزء من أهدافها المتعلقة بتخفيض الانبعاثات. بمقتضى بروتوكول كيوتو. ويسمح التنفيذ المشترك بالاستثمار في مشاريع تتركز أساساً في الاقتصادات المارة بمرحلة الانتقال لتقليل نفقات التقييد بأهداف بروتوكول كيوتو. وفي السنوات من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٠، بلغت المعاملات الأولية لآلية التنمية النظيفة ٢٦,٥ بليون دولار^(٣٣) وبلغ إجمالي اتفاقيات التنفيذ المشترك ١,٥ بليون دولار في السنوات من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٩^(٣٤). وقدرة المساعدة الإنمائية الرسمية على التصاعد وقدرتها على الإضافة (انظر الفرع الثاني) المتولدتان عن هذه الآلية، هما بالتأكيد شيء جذاب. إلا أنه رغم حجم الإيرادات الذي درته فعلاً ورغم إمكان توليدها ما بين ثلاثة بلايين دولار وعشرة بلايين دولار سنوياً^(٣٥) تظل مساهماتها متواضعة بالمقارنة بالاحتياجات

(٣١) انظر 6 chap. *World Bank, The World Development Report 2010: Development and Climate Change*, (Washington, D.C., IBRD/World Bank, 2010), UNDP, 2007, *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*; and Department for Economic and Social Affairs, *World Economic and Social Survey 2009*.

(٣٢) الأمم المتحدة "تقرير فريق الأمين العام الاستشاري الرفيع المستوى المعني بتمويل إجراءات مواجهة تغير المناخ"، ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF_Final_Report.pdf.

(٣٣) *Carbon Finance at the World Bank, State and Trends of the Carbon Market 2011* (Washington, D.C., The World Bank, June 2011), table 1.

(٣٤) OECD, 2011, annex table.

(٣٥) OECD, "Development Finance Challenges 2010-2015", Issues Paper, DCD/DAC(2010)6/REV2, annex table 3.

التمويلية السنوية اللازمة للتخفيف من حدة المشاكل. وفضلاً عن ذلك، يتوقع أن تكون الفوائد المالية التي تجنيها البلدان النامية أقل كثيراً من الحجم العام للائتمانات آلية التنمية النظيفة^(٣٦). والتوزيع الشديد الإعوجاج لمشاريع تلك الآلية فيما بين البلدان النامية يعني ضمناً أيضاً، كما هو الحال في التدفقات المالية الخارجية الأخرى، تركيز الغالبية العظمى من المنافع في قلة قليلة من البلدان. وقد تجاوزت هذه الآلية أقل البلدان نمواً، التي لديها مستويات انبعاث منخفضة نسبياً^(٣٧). كما أن حالة البلبلة التي تكتنف مسألة استمرار سوق الكربون بعد سنة ٢٠١٢، والتي تحركها الشواغل بشأن نجاح المفاوضات المتعلقة بتغير المناخ أو إخفاقها في إقرار فترة التزام ثانية لبروتوكول كيوتو تؤثر هي الأخرى على تفضيل المستثمرين لمشاريع معينة.

٣٠ - ويتلقى صندوق التكيف^(٣٨) رسماً بنسبة ٢ في المائة على كل معاملة من معاملات آلية التنمية النظيفة. وبلغ مجموع الإيرادات النقدية الآتية من بيع وحدات خفض الانبعاثات المعتمد ١٥٤ مليون دولار (المرفق، الجدول ١)، مما يمثل ٦٤ في المائة من مجموع الإيرادات النقدية التراكمية لصندوق التكيف^(٣٩). إلا أن عائدات هذا الصندوق حتى الآن لم تُستخدم سوى استخداماً ضئيلاً. ففي ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١١، لم يكن قد صُرف أكثر من ١٠ ملايين دولار من الملايين الـ ٤٣ من الدولارات المعتمدة. وهناك الآن. بمرحلة الإقرار مبلغ إجمالي قدره ٤٨ مليون دولار، أي قيمة ثمانية مشاريع^(٤٠).

٣١ - ويتسم مخطط الاتحاد الأوروبي المتعلق بتداول الانبعاثات بمميزات واضحة فيما يختص بالكفاءة الكربونية، وذلك إضافة إلى ما يتمتع به من إمكانيات لإدرار إيرادات إضافية ضخمة^(٤١). وهذا هو أضخم مخطط في العالم لتداول الانبعاثات، وهو يسمح للكيانات بتغطية حصة من التزاماتها في مجال خفض الانبعاثات باستخدام الأرصدة الدائنة المكتسبة في مشاريع

(٣٦) World Bank, 2010, chap. 6, endnote 6.

(٣٧) Carbon Finance at the World Bank, 10 years of Experience in Carbon Finance: Insights from working with the Kyoto mechanisms (Washington, D.C.: The World Bank, May 2010a).

(٣٨) أنشأت أطراف بروتوكول كيوتو المنبثق عن اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ صندوق التكيف لتمويل مشاريع وبرامج تكيف محددة في البلدان النامية الأطراف في البروتوكول.

(٣٩) Based on the figures presented in table 1, the World Bank as Trustee for the Adaptation Fund, "Financial Status of the Adaptation Fund Trust Fund (as at 30 April 2011)", AFB/EFC.5/8, 20 May 2011.

(٤٠) المرجع نفسه، الجدول ٢ (أ).

(٤١) European Commission, "Innovative financing at a global level", Commission Staff Working Document, SEC (2010) 409, 1 April 2010.

التنفيذ المشترك المنبثقة عن آلية التنمية النظيفة. أما الإيرادات فيجري تحويلها إلى الميزانيات الوطنية لأعضاء الاتحاد الأوروبي. إلا أن ألمانيا تمثل في الوقت الحالي البلد الوحيد الذي يخصص ٤٠ في المائة من الإيرادات المحصلة من رخص السماح بالانبعاثات للتنمية الدولية لأغراض التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه، وذلك كجزء من مساعداتها الإنمائية الرسمية في الفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٠. وبلغ مجموع المبالغ التي خصصتها للمساعدة الإنمائية الدولية ٥٨٠ مليون يورو (٨,٠ من بلايين الدولارات) (المرفق، الجدول ١).

٣٢ - ويجمع سندا البنك الدولي المسميان إيكو ٣ + و "السند الأخضر" أموالاً من مستثمري القطاعين العام والخاص لتقديم إسهامات لنشاط الإقراض الذي يقوم به البنك الدولي. وفي عام ٢٠٠٨، جرى تحصيل ما مجموعه ٣٣٣ مليون دولار من بيع سندات إيكو ٣+ الثلاثة، التي ترتبط كوبوناتها بمؤشر للأسهم، وتركز على الطاقة البديلة والمياه وإدارة النفايات وخفض التلوث، بينما يمول السند الأخضر مشاريع البنك الدولي في مجالي التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه. وفي فترة السنوات ٢٠٠٨ إلى ٢٠١١، تجاوزت إيرادات السندات الخضراء بليون دولار^(٤٢) ومن الصعب تحديد مقدار ما وجهه البنك الدولي من هذه العائدات إلى البلدان النامية.

جيم - القطاعات الأخرى

٣٣ - استخدمت عمليتا شراء خفض الفوائد التي قام بهما البنك الدولي في الصين لتمويل التعليم والتنمية الريفية بمنح من المملكة المتحدة. والمبالغ التي ينطوي عليها الأمر عبارة عن قرضين من البنك الدولي كل منهما بمبلغ ١٠٠ مليون دولار، بدعم متمثل في منحة قدرها ٣٤ مليون دولار للتعليم ومنحة أخرى قدرها ٤٥,٣٢ مليون دولار للتنمية الريفية.

٣٤ - ويمكن اعتبار "عقد الأهداف الإنمائية للألفية" الصادر عن الاتحاد الأوروبي طريقة مبتكرة لإدارة البرامج الإنمائية وتنفيذها. وهذا العقد أطول أجلاً (ست سنوات) ويمكن التنبؤ به على نحو أفضل من الدعم الميزانوي العام، وترتبط مؤشرات نتائجه بالتعليم والصحة وغير ذلك من القطاعات ذات الصلة المندرجة في الأهداف الإنمائية للألفية^(٤٣). وقد جرى توقيع عقود قيمتها ١,٨ بليون يورو (٤,٢ من بلايين الدولارات) للتعجيل بالتقدم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في العديد من البلدان الأفريقية.

(٤٢) The World Bank Treasury, "Green Bond Fact Sheet", 23 June 2011.

(٤٣) European Commission, "MDG Contract", 20 April 2011 (http://ec.europa.eu/europeaid/what/millennium-development-goals/contract_mdg_en.htm)

رابعاً - التأثيرات في بنية المعونة وفعاليتها

٣٥ - يعد تقييم تأثيرات التمويل الابتكاري وفعاليتها مهمة عسيرة، نظراً لأن اعتمادات التمويل الابتكاري تصرف عادة مع المساهمات الأخرى الواردة من التمويل الإنمائي التقليدي وغير التقليدي. وهذا يجعل تقييم المساهمات المرتبطة بالتمويل الابتكاري أمراً صعباً. إلا أنه يمكن استخلاص بعض الدروس من عمليات الآلية القائمة المستخدمة للصحة وتغير المناخ، حيث أصبح الدور الذي يقوم به المانحون غير التقليديين مطرد الأهمية.

ألف - آليات تسليم موارد التمويل الابتكاري

الصحة

٣٦ - ليس في البلدان النامية وجود ميداني للشراكات الثلاث القائمة بين القطاعين العام والخاص في القطاع الصحي. وهي تعتمد على آليات تسليم متوافرة لدى غيرها من أصحاب المصلحة لتنفيذ برامجهم.

٣٧ - والبرامج الممولة من التحالف العالمي للقاحات والتحصين تقوم بتنفيذها حكومات البلدان المتلقية، بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة الصحة العالمية والبنك الدولي. إذ تقوم اليونيسيف بشراء اللقاحات وتقديم المساعدة التقنية. أما منظمة الصحة العالمية، فإنها توفر التوجيه في مجال المعايير ومجال ضمان الجودة ومجال مراقبة جودة اللقاحات وتقديم الدعم التقني في المجال الصحي، بينما يساعد البنك الدولي الحكومات المنفذة على تطوير التمويل المستدام للمنظومات الصحية وخدمات التحصين. ومن ناحية التشغيل، فإن المنح النقدية ترسل غالباً إلى وزارة المالية بالبلد المستفيد وتكون وزارة الصحة مسؤولة عن تنفيذ البرامج المعتمدة، بينما تقوم الوكالات المسماة المتعددة الأطراف بالتنسيق بين مختلف الأنشطة المضطلع بها على الصعيد القطري، وذلك بالتعاون مع وزارة الصحة أو السلطات دون الوطنية أو منظمات المجتمع المدني^(٤٤). وفيما يختص ببرنامج الالتزام السوقي المسبق ذي الطابع الريادي، فإن تسليم اللقاحات إلى البلدان النامية لا يبدأ إلا بعد إبرام الجهات الصانعة اتفاقات إمداد مع اليونيسيف وإعلان منظمة الصحة العالمية أن لقاحاتها مستحقة للالتزامات السوقية المسبقة. أما شراء اللقاحات، فإنه يدار من قبل اليونيسيف.

(٤٤) لتوفير اللقاحات أو لوازم الحقن المأمون، تحول الأموال بصورة مباشرة إلى شعبة الإمداد باليونيسيف لكي تقوم بالشراء.

٣٨ - وتصرف منح الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا للكيانات العامة، أو الوكالات المتعددة الأطراف، أو القطاع الخاص، أو منظمات المجتمع المدني، وتكون هذه الجهات مسؤولة عن تنفيذ البرامج. وفيما يختص بالإجراءات التنفيذية لمرفق توفير أدوية الملاريا بأسعار مقبولة، فإن تمويل الأنشطة الداعمة يدار بواسطة منحة موجهة لمكافحة الملاريا مقدمة من الصندوق العالمي. ويتفاوض الصندوق على سعر العلاجات المكونة من توليفات الأرتيميزين عملاً على تقليل التكاليف للمشتريين المميزين. أما مدفوعات السداد التشاركي فإن الصندوق العالمي يوردها مباشرة إلى الجهات الصانعة، عند استلام الفواتير وغيرها من الوثائق اللازمة. والأنشطة الميدانية المضطلع بها لدعم مرفق توفير أدوية الملاريا بأسعار مقبولة تقدمها شراكة دحر الملاريا.

٣٩ - وتحول اعتمادات المرفق الدولي لشراء الأدوية إلى الوكالات الشريكة العشر التالية كي تقوم بتنفيذ المشاريع وإنجازها: مبادرة كلينتون للوصول إلى الخدمات الصحية، وبرنامج معاً من أجل التضامن على مستوى شبكات العلاج والمستشفيات، ومؤسسة وسائل التشخيص الجديدة المبتكرة، والمرفق العالمي للأدوية، والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، ومنظمة i+solutions، وشراكة دحر الملاريا، وشراكة مكافحة السل، واليونيسيف، ومنظمة الصحة العالمية. وبذلك، لا تصرف أي مساهمات تمويل ابتكاره بطريقة مباشرة للبلدان المتلقية، الأمر الذي يطرح قضايا التجزؤ، رغم أن المرفق الدولي لشراء الأدوية يخصص ما لا يقل عن ٨٥ في المائة من اعتماداته للبلدان الأقل نمواً.

٤٠ - وعلى وجه التقييم الإجمالي، فإن آليات تسليم موارد التمويل الابتكارية تضم العديد من أصحاب المصالح والعديد من العمليات. وثمة مجال لتبسيط إجراءات التسليم استناداً إلى أفضل الممارسات في العمليات المتعددة الأطراف.

تغير المناخ/البيئة

٤١ - يتسم تجزئ التمويل المخصص للمناخ بشدته شأنه في ذلك شأن التمويل المخصص للقطاع الصحي، وهذا يعزى إلى ظهور عدد كبير من الصناديق المخصصة للمناخ^(٤٥).

. World Bank, 2010, chap. 6 (٤٥)

٤٢ - والمجلس التنفيذي لآلية التنمية النظيفة مسؤول عن إقرار المشاريع وخط الأساس ومنهجيات الرصد. ورغم أن المجلس التنفيذي يتفاعل مع المشاركين في المشاريع الخاصة ويقوم بدور منظم الأسواق^(٤٦)، فإن السوق هو أداة التسليم. وتتألف معظم معاملات آلية التنمية النظيفة في السوق الأولية من عقود آجلة، بحيث يتم الدفع عند إنجاز تخفيضات الانبعاثات. وعندئذ تباع وتشتري عدة مرات في سوق ثانوية حتى تصل إلى المستعمل النهائي. وبخلاف المعاملات الجارية في السوق الأولية، لا يؤثر التداول الذي من هذا النوع تأثيراً مباشراً على تخفيضات الانبعاثات^(٤٧).

٤٣ - وفيما يختص بصندوق التكيف، فإن المقترحات المجازة تنفذها الوكالات الوطنية والمتعددة الأطراف المعتمدة التالية: الوكالة الوطنية للبحث والابتكار في أوروغواي، ومصرف التنمية الآسيوي، ومركز المتابعة الإيكولوجية في السنغال، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومعهد التخطيط في جامايكا، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأغذية العالمي، والبنك الدولي^(٤٨). وتعتبر إمكانية وصول كيانات التنفيذ الوطنية وصولاً مباشراً إلى التمويل ميزة كبرى للبلدان النامية الصغرى^(٤٩). إلا أنه من بين المشاريع المجازة في سبعة بلدان لا يوجد سوى كيان تنفيذي وطني واحد سمي كياناً منفذاً، بينما ظل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مسؤولاً عن تنفيذ خمسة مشاريع وأُسند مشروع واحد إلى برنامج الأغذية العالمي^(٥٠).

٤٤ - ويلزم بذل جهود لإزالة تلك الحواجز التي تختص بها آلية التنمية النظيفة، وهي الحواجز التي تمنع الآلية من الوصول إلى مزيد من أقل البلدان نمواً. ويجب أن يستجيب هيكل إدارة آلية التنمية النظيفة للتعقيد التقني المتزايد في هذه الآلية، وعليه أيضاً أن يبسط عمليتي التسجيل والإصدار الشاقتين، مع الحفاظ على السلامة البيئية للآلية. وسوف تكون للدورة السابعة عشرة المقبلة من دورات مؤتمر أطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، لا سيما المفاوضات المتعلقة بفترة التزام ثنائية بموجب بروتوكول كيوتو، تأثيرات هامة على مستقبل آلية التنمية النظيفة.

(٤٦) Charlotte Streck, "The governance of the Clean Development Mechanism: the case for strength and stability", *Environmental Liability*, 2, pp. 91-100, 2007.

(٤٧) World Bank, 2010, chap. 6, endnote 6.

(٤٨) World Bank, 2010a.

(٤٩) Ghosh, 2010.

(٥٠) The World Bank as Trustee for the Adaptation Fund, 2011, table 2.

باء - السيطرة الوطنية في عملية التخصيص

٤٥ - يطلب التحالف العالمي للقاحات والتحصين والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا إنشاء آلية تنسيق وطنية، تتألف من كافة أصحاب المصلحة الرئيسيين في كل بلد متلق، لتكون بمثابة منتدى لتصميم وتنفيذ برامج القطرية الدفع. ويدفع الناقدون بأن هذا يقوض قدرات البلدان المتلقية ويفرض ضغوطاً إضافية على حكوماتها. فبدلاً من تعزيز المنظومات الصحية الوطنية المتخلفة والعمل على توسيع مدى تغطية الأمراض، أنشأت الصناديق الرأسية نظاماً موازياً لها هيكلها الإدارية الخاصة وهيكلها الخاصة للإبلاغ، الأمر الذي يركز تركيزاً ضيقاً على مكاسب الأجل الطويل فيما يختص بأمراض معينة.

٤٦ - وعملية التطبيق معقدة تلقي عبئاً إضافياً على عاتق البلدان المتلقية. ولكي تتلقى الدعم المالي من الإيرادات المحصلة بفضل الآليات الابتكارية، يطلب التحالف العالمي للقاحات والتحصين والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا أن تكون البلدان المتلقية أولاً ضمن مجموعة البلدان "المستحقة"، اتباعاً للمعايير التي تحددها كل شراكة بعينها من شراكات القطاعين العام والخاص. وبعد ذلك يتعين على هذه البلدان أن تمر بإجراء شاق لتقديم الطلبات. وباستثناء مرفق توفير أدوية الملاريا بأسعار مقبولة، لا توجد استثماراً طلب منفصلة تستخدم في طلب التمويل من عائدات التمويل الابتكاري، ومن غير الواضح مدى مراعاة هذين الصندوقين العالميين لتخصيص عائدات التمويل الابتكاري لبلدان معينة أثناء عمليات الطلب العادية. ويخلق الصندوق العالمي جواً من المنافسة على مبلغ محدد من التمويل، ويصل المعدل المتوسط للموافقة على الطلبات إلى ٥٠ في المائة أو أكثر قليلاً^(٥١).

٤٧ - ويقتضى الصندوق العالمي للقاحات والتحصين أن تلي البلدان المستحقة قائمة طويلة من المعايير العامة للتمويل، من بينها وجود "لجنة تنسيق مشتركة بين الوكالات تعمل بكفاءة"^(٥٢). وعلاوة على ذلك، فإنه لأجل الحصول على دعم للقاحات جديدة يجري تطبيق شرط إضافي، هو ضرورة تجاوز البلدان المستحقة لنسبة ٧٠ في المائة من التغطية التحصينية للقاح الثلاثي المضاد للخنق والشهاق والكزاز^(٥٣). وعلى خلاف ما يحدث في الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، فإن عملية الطلب في التحالف العالمي للقاحات والتحصين، ليست تنافسية، ولكن من المتعين على البلدان النامية أن تمر بجولات

(٥١) Paul Isenman, Cecilie Wathne and Geraldine Baudienville, "Global Funds: Allocation Strategies and Aid Effectiveness", Final Report, 2010, London: Overseas Development Institute.

(٥٢) هذه اللجنة ترأسها عادة وزارة الصحة وتضم شركاء إثنائين.

(٥٣) زادت العتبة من ٥٠ في المائة إلى ٧٠ في المائة في كانون الثاني/يناير ٢٠١١.

عديدة من عمليات إعادة النظر قبل الموافقة في نهاية المطاف على مقترحاتها، الأمر الذي يراه كثير من البلدان مضيعة للوقت ويتطلب الكثير والكثير من الموارد^(٥٤).

٤٨ - ويُعتقد أن عملية تقديم الطلبات هي نقطة البدء بالنسبة للبرامج المنفذة بدفع قطري، بالارتباط بالأهداف والأولويات الإنمائية الوطنية الطويلة الأجل. إلا أن هذا مجال واحد من مجالات تتعرض الصناديق العالمية بسببها للنقد. فالأمر المنتوى من تقديم مقترحات بدفع قطري هو منح البلدان المتلقية شعوراً متزايداً بالسيطرة ووضعها في موضع المساءلة بدرجة أكبر عن تنفيذ برامجها ونتائج تلك البرامج. إلا أن العديد من البلدان يواجه في الواقع نقصاً في الموظفين المؤهلين وعدم كفاية في نظم المعلومات، ويعتمد بشدة على الدراية الفنية الخارجية عند استكمال حزمة طلبات لازمة ذات دفع قطري. ولذلك، توجد مخاطرة تتمثل في كون البلدان ذات القدرات المؤسسية الأضعف والموارد الأقل غير قادرة، عند مقارنتها بمنافسيها، على الاستفادة قدر رغبتها من عائدات التمويل الابتكاري التي حصلها التحالف العالمي والصندوق العالمي.

٤٩ - ويمكن توجيه ملاحظات مماثلة إلى التمويل المتعلق بتغير المناخ/البيئة. إذ أن تقديم المقترحات المشاريعة على الصعيد القطري يمثل هو الآخر الخطوة الأولى في الحصول على التمويل من آلية التنمية النظيفة وصندوق التكيف، كما أن عمليات الموافقة الشاقة تتعرض للانتقادات.

٥٠ - ولا يمكن تسجيل مشروع مقترح لآلية التنمية النظيفة إلا إذا تم الحصول على رسائل الموافقة من السلطة الوطنية المعينة، بما في ذلك تأكيد من الطرف المضيف بأن النشاط المشاريعي يساعده على تحقيق التنمية المستدامة. وبدون موافقة البلد المضيف، لا يمكن إنشاء عملية تخفيضات انبعاث معتمدة^(٥٥). أما وثائق تصميم المشاريع، فيجرى التصديق عليها من الكيان التنفيذي المعين المعتمد - هو جهة اعتماد خاصة تكون طرفاً ثالثاً - وتقدم الوثائق إلى المجلس التنفيذي لآلية التنمية النظيفة مشفوعة بطلب للتسجيل. وبينما يكون من الضروري لضمان السلامة البيئية للآلية، في جملة أمور، طوال عملية توحيد المعايير، ينبغي ألا تؤدي عمليات الموافقة الشاقة على المشاريع وإصدار أرصدة الانبعاث الدائنة ذات المصدقية إلى حالات تأخير زائدة على الحد أو خلق اختناقات، حسبما يعتقد المراقبون أن هذا هو الحال^(٥٦).

(٥٤) Sridhar and Tamashiro, 2009

(٥٥) Streck, 2007

(٥٦) World Bank, 2010a

٥١ - وفيما يختص بصندوق التكيف، فإن جميع المقترحات المشاريعة المقدمة من أطراف بروتوكول كيوتو المستحقين، سواء بصورة مباشرة عن طريق كيان منفذ وطني معتمد أو بالاستعانة بكيانات منفذة متعددة الأطراف، يجب أن تقرها السلطة الوطنية التي تسميها الحكومة ذات الصلة لكي تؤدي مهمة الإقرار.

جيم - إمكانية التنبؤ والاستدامة

٥٢ - تفرض إمكانية التنبؤ والاستدامة التي تميز التمويل الابتكاري بعض التحديات، إذ إن التسليم مرهون بالنتائج. ورغم الوعد بأن التمويل سيستمر سنوات عديدة، يعني التمويل القائم على النتائج أن أداء البلدان المتلقية يؤثر على الإفراج اللاحق من الصناديق الرأسية، ويقلل إمكانية التنبؤ^(٥٧). وتفيد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأنه بالنسبة لعدد كبير من البلدان وبصرف النظر عن القطاع لا تكفل المقترحات الخاصة بالتمويل القائم على النتائج إمكانية التنبؤ واستدامة إمكانية الحصول على التمويل الإنمائي^(٥٨). وقد تأكد هذا مجدداً في التقييم الذي جرى مؤخراً بتكليف من أمانة التحالف العالمي للقاحات والتحصين^(٥٩).

٥٣ - وفيما يختص بالاستدامة، تواجه كافة الشراكات الثلاث بين القطاعين العام والخاص القائمة في القطاع الصحي تحديات فيما يختص بتأمين التمويل الكافي، لا من آليات التمويل الابتكارية فحسب، بل تواجهها أيضاً من مصادر الإسهام التقليدية لتوسيع عملياتها وزيادة المساهمات في إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية.

٥٤ - وفيما يختص بمرفق التمويل الدولي للتحصين، الذي يظهر حتى الآن القدر الأعظم من الإمكانيات الكامنة، يشهد التمويل من هذه الآلية انخفاضاً، بينما يشرع التحالف العالمي للقاحات والتحصين في برامج طموحة تكتنفها دواعي القلق خشية أن تصبح منحها غير مرنة مما يؤدي إلى تشويه الأولويات الوطنية. كما لم تتحقق بالكامل إمكانية المرفق الدولي للتحصين من حيث تركيز المصروفات في البداية وإمكانية التنبؤ^(٦٠).

.Isenman and others, 2010 (٥٧)

.OECD, 2010 DAC Report on Multilateral Aid, DCD/DAC(2010)32/REV1 (٥٨)

.Pearson and others, 2011 (٥٩)

.Ibid (٦٠)

٥٥ - وتمثل سياسة التمويل التشاركي التي يتبعها التحالف العالمي للقاحات والتحصين عنصراً أساسياً لاستدامته المالية. ويعتمد مقدار مساهمات التمويل التشاركي في إطار البرامج الممولة من التحالف الدولي على قدرة المتلقين على الدفع، ولكن حصتهم يجب أن تزداد تدريجياً.

٥٦ - والرؤية ليست واضحة فيما يختص بإسهام إمكانية التنبؤ بالتمويل الإنمائي لآلية التنمية النظيفة واستدامته في البلدان النامية، لا سيما وسط الشكوك المتعلقة بفترة الالتزام الثانية للبروتوكول. وعلى غرار ما يحدث في القطاع الصحي، تستند المدفوعات إلى أداء المشاريع وتمثل الموافقة على المشاريع العقبة الأولى التي يتعين على البلدان النامية تخطيها. وعلاوة على ذلك، فإن مقدار الإيرادات التي تدرها آلية التنمية النظيفة وآلية تخفيضات الانبعاث المعتمدة يتوقف على تقييم السوق، الذي يخضع لحالة البلبله ويخرج عن سيطرة آليتي تمرير التمويل كليهما (ومثال ذلك صندوق التكيف) والبلدان النامية التي تستضيف مشاريع آلية التمويل النظيفة أو صندوق التكيف.

دال - الرصد والتقييم

٥٧ - يمثل الرصد والتقييم عنصرتين رئيسيتين للتمويل الرأسي، لأن التسليم يعتمد على النتائج. وهذا يفرض غالباً متطلبات إضافية يتعين أن تلبها البلدان المتلقية. ففي القطاع الصحي، أنشأ التحالف العالمي للقاحات والتحصين والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، كلاهما آليتهما وإجراءاتهما الخاصة لرصد برامجهما المجازة وتنفيذها على الصعيد القطري ولتقييم أدائها على ضوء مؤشرات الأداء المتفق عليها والنتائج المتوقعة منها. ويجب على البلدان المتلقية أن تتبع إجراءات وأشكالاً وجداول سنوية معينة يفرضها الصندوقان العالميان وأن توفر معلومات إضافية، مما يؤدي إلى زيادة تكاليف المعاملات وتجزئ النظام الوطنية^(٦١).

٥٨ - وباستثناء آلية الالتزام السوقي المسبق ومرفق توفير أدوية الملاريا بأسعار مقبولة، لا توجد آلية رصد أو تقييم منشأة خصيصاً لآليات التمويل الابتكاري. وقد أعدت أمانة الالتزام السوقي المسبق خطة الرصد والتقييم للالتزامات في السنوات ٢٠٠٩ إلى ٢٠٢١، بتكلفة إجمالية تقدر بما يقارب ٤ ملايين دولار، وذلك بإنشاء لجنة توجيهية للتقييم بالتعاون مع وحدة التقييم في التحالف العالمي^(٦٢). وضماناً لامتلاك البلدان المتلقية نظماً مناسبة للرصد

(٦١) Sridhar and Tamashiro, 2009.

(٦٢) Advance market commitments for vaccines, "Advance Market Commitment for Pneumococcal Vaccines - Report of the Monitoring and Evaluability Study", 13 November 2008.

والتقييم، يوصي الصندوق العالمي بأن تستثمر تلك البلدان ما يتراوح بين ٥ و ١٠ في المائة من إجمالي ميزانيات منحها للرصد والتقييم^(٦٣). وقد وضع الصندوق العالمي إجراءات لتعزيز الضمانات المالية وتقوية إجراءات الوقاية من الاحتيال^(٦٤).

٥٩ - وكجهد جماعي لمعالجة التجزؤ في القطاع الصحي، أعلن في عام ٢٠٠٩ عن سنّ منهاج عمل لتمويل النظم الصحية. وهذا المنهاج أقر إنشاءه التحالف العالمي والصندوق العالمي والبنك الدولي ومنظمة الصحة العالمية، لتبسيط الدعم الرامي إلى تقوية النظم الصحية (بما في ذلك الإجراءات القائمة المخصصة للتخطيط والتمويل والشراء والرصد). ويتوقع أن يؤدي هذا المنهاج إلى تقليل تكاليف المعاملات التي تتحملها البلدان وعدد المبادرات التي تمثل ازدواجية. وقد تشمل التحسينات نظاماً مشتركاً للإبلاغ ومجموعة مشتركة من مؤشرات الأداء، فضلاً عن عمليات مشتركة للإدارة المالية، من قبيل عمليات مراجعة الحسابات مراجعة مشتركة ونظم الشراء المبسطة^(٦٥). ومن المتوقع أن يبدأ العمل عام ٢٠١١ باستمارة مقترحات مشتركة للدعم الذي يقدمه التحالف العالمي والصندوق العالمي لتقوية النظم الصحية.

٦٠ - كما يمثل الرصد والإبلاغ عن التدفقات المالية والتحقق من النتائج في مجال تغير المناخ موضوعاً رئيسياً في المفاوضات المتعلقة بالمناخ^(٦٦). وفي آلية التنمية النظيفة، يستخدم كل مشروع نهجاً ومعايير مختلفة لتقييم الاستثمار، الأمر الذي يجعل مهمة تقييم التأثيرات، لمشاريع معينة أو للمشاريع عموماً من منظور عالمي أمراً عسيراً^(٦٧). ويوصي البنك الدولي بتبسيط النهج القائمة لدى آلية التنمية النظيفة والمبادرة المشتركة، عملاً على تحقيق تقييمات أكثر كفاءة وفاعلية لمنهجيات خط الأساس وعنصر الإضافة المتعلقة بتخفيض الانبعاثات.

(٦٣) GFATM, "Affordable Medicines Facility – malaria: innovating in financing, access and public-private partnership", December 2010.

(٦٤) GFATM, press release 4 February 2011.

(٦٥) GAVI Alliance, GFATM, WB and WHO, "The Health Systems Funding Platform" not dated
http://siteresources.worldbank.org/INT/HSR/Topics/415176-1251914777461/HealthSystem_FundingPlatform_BackgroundUNSGGlobalStrategy_10Sept2010.pdf

(٦٦) World Bank, 2010, chap. 6.

(٦٧) World Bank, 2010a.

٦١ - واقترح أيضا رصد التدفقات المالية الواردة لمشاريع تغير المناخ من مصادر مختلفة، إلى جانب تسليم الأموال الملتزم بها، وذلك بتحديد منهجية مشتركة^(٦٨).

هاء - الإدارة

٦٢ - يتمثل ملمح بارز من ملامح هيكل إدارة شراكات القطاعين العام والخاص الثلاث التي توجه التمويل الابتكاري إلى القطاع الصحي في اشتماله على طائفة جد متنوعة من أصحاب المصالح. وتضم المجالس التنفيذية الثلاثة جميعها ممثلين من منظمات متعددة الأطراف، والبلدان النامية، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني. وتنفيذ البرامج الممولة من التحالف العالمي أو الصندوق العالمي يقتضي قيادة فعالة قوية على الصعيد القطري لتحقيق النجاح في تصميم المشاريع وتنفيذها ورصدها، بالتنسيق مع المنظمات المتعددة الأطراف المعنية ومع أصحاب المصلحة الآخرين.

٦٣ - ورغم أن تكوين مجلس صندوق التكيف يشير إلى حدوث تقدم في تمثيل البلدان النامية لا تزال هناك صعوبات في وضع معايير تنفيذية وموضوعية لتخصيص الأموال، لأنه لا يزال من المتعين إقرار منهجية لتحديد "مستوى القابلية للتأثر" و "مستوى العجلة والمخاطر الناشئة عن التأخير"، فضلاً عن معايير "القدرة على استيعاب الآثار المعاكسة الناجمة عن تغير المناخ"^(٦٩).

٦٤ - ورداً على الانتقادات، اعتمد المجلس التنفيذي لآلية التنمية النظيفة إجراءات منقحة بغرض تسجيل المشاريع وإصدار الأرصدة الدائنة المتعلقة بتخفيض الانبعاثات المعتمد، إلى جانب إجراءات منقحة تستخدم عند استعراض المجلس لطلبات تحسين الكفاءة في التسجيل وإصدار شهادات تخفيضات الانبعاث المعتمدة في عمليات آلية التنمية النظيفة. وفضلاً عن ذلك، جرى لأول مرة في عام ٢٠١٠ استخدام إطار عمل لرصد الأداء في كيانات تنفيذية معينة، وذلك لدعم عملية تقييم الجودة على صعيد النظام.

(٦٨) Ghosh, 2010.

(٦٩) Richard J.T. Klein and Annette Moehner "The Political Dimension of Vulnerability: Implications for the Green Climate Fund", IDS Bulletin, Vol. 42, No. 3, May 2011.

خامسا - المبادرات والآليات الأخرى التي هي قيد النظر، وما تنطوي عليه من إمكانات

٦٥ - بصرف النظر عن آليات التمويل الابتكارية العاملة، توجد قيد النظر اقتراحات أخرى للنظر في إمكاناتها وفعاليتها. وما يرح الفريق الرائد المعني بالتمويل الابتكاري لأغراض التنمية يقوم بدور شديد الأهمية في قيادة النقاش بشأن الاقتراحات والمبادرات الجديدة.

٦٦ - وفي تموز/يوليه ٢٠١٠، قدمت فرقة العمل المعنية بالمعاملات المالية الدولية من أجل التنمية، المنبثقة عن الفريق الرائد، دراستها بشأن ضريبة من هذا القبيل، لسد فجوة التمويل اللازم للتنمية الدولية والتحديات البيئية، على نحو مكمل للمساعدات الإنمائية الرسمية^(٧٠) وخلصت فرقة العمل المذكورة إلى أن ضريبة تفرض على الصعيد الوطني، وإن كانت منسقة على الصعيد الدولي، على المعاملات النقدية يمكن أن تحصل ما يتراوح بين ٢٥ و ٣٤ بليون دولار سنوياً (بمعدل ٠,٠٠٥ في المائة) وستكون آلية شديدة الفعالية لتمويل المنافع العامة العالمية ولتقاسم الثروة التي ولدها الاقتصادات المعولمة. وأوصت فرقة العمل بإنشاء مرفق مالي مخصص، يسمى "صندوق التضامن العالمي"، تديره سلطات فرض الرسوم ويكون مسؤولاً عن توزيع الأموال وإدارتها.

٦٧ - وعقب ذلك، أدرج فريق الأمين العام الاستشاري الرفيع المستوى المعني بتمويل إجراءات مواجهة تغير المناخ، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، ضرائب المعاملات المالية باعتبارها أحد الخيارات العديدة لتمويل جزء من التزامات اتفاق كوبنهاغن. ووفقاً لهذا الفريق الاستشاري، فإن مزايدات السماح بالانبعاثات وضرائب الكربون الجديدة في البلدان المتقدمة تملك أكبر إمكانات الإسهام بالإيرادات ضمن الأدوات العامة الجديدة المبحوثة، وذلك لأنها يمكن أن تدرّ ٣٠ بليون دولار سنوياً. ويمكن تحصيل ١٠ بلايين دولار أخرى كل سنة بفرض ضرائب على انبعاثات الكربون من النقل الدولي (البحري والجوي)، وما يصل إلى ١٠ بلايين دولار يمكن جمعها بفضل شكل من ضريبة المعاملات المالية يفرض في البلدان المهتمة على الصعيد الوطني أو الصعيد الإقليمي^(٧١). وتشير هذه الأرقام إلى أن

(٧٠) Leading Group, *Globalizing Solidarity: the Case for Financial Levies*, Report of the Committee of Experts to the Taskforce on International Financial Transactions for Development, 2010.

(٧١) الأمم المتحدة، "تقرير فريق الأمين العام الاستشاري الرفيع المستوى المعني بتمويل إجراءات مواجهة تغير المناخ"، ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf

آليات التمويل الابتكارية يمكن أن تمويل نحو نصف الالتزام السنوي البالغ ١٠٠ بليون دولار المقرر وفقاً لاتفاق كوبنهاغن.

٦٨ - ويؤيد الاتحاد الأوروبي سنّ ضريبة على المعاملات المالية على الصعيد العالمي، ويتوقع أن يقترح ضريبة على الأنشطة المالية على الصعيد الأوروبي للحد من معاملات المضاربة فضلاً عن استخدام الإيرادات لميزانيات السنوات ٢٠١٤ إلى ٢٠٢٠^(٧٢).

٦٩ - وفيما يختص بالتعليم، أنشأ الفريق الرائد، في آذار/مارس ٢٠١٠، فرقة العمل المعنية بالتمويل الابتكاري للتعليم، التي استكشفت مسارين لسد فجوة الموارد السنوية المقدرة بـ ١٦ بليون دولار لتحقيق أهداف التعليم الأساسية في البلدان المنخفضة الدخل. وأدرجت تسع آليات في قائمة قصيرة ضمت الآليات المميزة وجرى تصنيف هذه الآليات في فئتين، هما: (أ) ضريبة على المعاملات المالية الدولية، وسندات للتعليم بالعملة المحلية، وسندات استثمارية لأغراض التعليم، وسندات الشتات (المهاجرين)، وتبرعات المهاجرين، ومقايسة الديون لأغراض التعليم؛ (ب) رسوم على الرياضة، وشراكات بين القطاعين العام والخاص وهبات ضئيلة تأتي من المعاملات المصرفية الفردية^(٧٣). وفيما يختص بآلية التسليم، حدد الفريق الرائد مبادرة المسار السريع للتعليم من أجل الجميع، وهي صندوق رأسي في قطاع التعليم، باعتبارها المرشح الأنسب لتوجيه الموارد التي تتولد من آليات التمويل الابتكاري، وذلك بالتأكيد على تميزها بالشراكة الشاملة وتجنب الانتشار والتجزؤ، الظاهرين في القطاع الصحي.

٧٠ - وشدد الفريق الرائد على دور التحويلات المالية، بما فيها التحويلات فيما بين بلدان الجنوب، لا سيما في أفريقيا؛ واقترحت أن تركز الجهود في المستقبل على تحسين الإطار التنظيمي واستنباط خدمات للدفع الإلكتروني وإنجاز الخدمات المصرفية عن بُعد^(٧٤). وقد اقترحت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) تعزيز تحويلات المهاجرين للقطاع الزراعي بإنشاء نظام منح مماثل يخدم الأمن الغذائي، إلى جانب استخدام التزام سوقي مسبق (لتحفيز البحث والتطوير في قطاع الزراعة من جانب القطاعين العام والخاص) وإصدار

(٧٢) "Update: EU expects financial transaction tax to raise EUR31.5B annually – report", 4 July 2011, www.wsj.com; "EU looks to financial-sector tax", 28 June 2011, [wsj.com](http://www.wsj.com).

(٧٣) Leading Group, 2+3=8: *Innovating in Financing Education*, Report of the Writing Committee to the Task Force on Innovative Financing for Education (Paris, French Ministry of Foreign and European Affairs, Permanent Secretariat of the Leading Group, 2010).

(٧٤) الأمانة الدائمة للفريق الرائد المعني بالتمويل المبتكر للتنمية، "موجز تنفيذي عن حلقات العمل" المعقودة في طوكيو، باليابان، في ١٦ و ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ وفي ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١١.

أوراق يانصيب أو تبرعات^(٧٥). وفيما يختص بالأمن الغذائي والزراعة، أعلن الفريق الرائد عن إنشاء فرقة عمل جديدة بعد اجتماعه بكامل هيئته في مالي في حزيران/يونيه ٢٠١١^(٧٦).

٧١ - وعملاً على الحد من غسيل الأموال والفساد المحكم، شددت فرقة العمل المنبثقة عن الفريق الرائد والمعنية بالتدفقات غير المشروعة والتهرب الضريبي على أن الشفافية وتقاسم المعلومات هما الحل ودعت إلى تعزيز التعاون الدولي في الشؤون الضريبية وبذل مزيد من الجهود بشأن بناء قدرات البلدان النامية.

٧٢ - وفي القطاع الصحي، أنشأ المرفق الدولي لشراء الأدوية آلية طوعية لتجميع براءات الاختراع، تسمى "مؤسسة تجميع براءات اختراع الأدوية". ومن شأن أي تجميع ناجح لبراءات الاختراع أن يعجل بتوافر الصور الجينية من العلاجات الجديدة المضادة للفيروسات العكوسة وابتكار تركيبات دوائية معدلة من أجل الأطفال. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، أصبحت معاهد الصحة الوطنية بالولايات المتحدة أول حائز لبراءات الاختراع يتقاسم الملكية الفكرية مع غيره^(٧٧). وأنشأ الفريق الرائد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ فرقة عمل أخرى معنية بالصحة لدراسة مسألة فرض ضريبة على الطباق، وبفضلها يمكن جمع أكثر من ٧ بلايين دولار سنوياً، وذلك بفرض ضريبة بنسبة تتراوح بين ١ و ٥ في المائة على كل عبوة سجائر^(٧٨)، وصور جديدة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

سادسا - استنتاجات

٧٣ - يجرى منذ إقرار توافق مونيري إحراز قدر كبير من التقدم فيما يختص بتحصيل موارد عن طريق التمويل الابتكاري. وبينما لا تزال هناك إمكانية كبيرة لتحصيل موارد إضافية للأغراض الإنمائية، يلزم اتخاذ تدابير مناسبة لجعل آليات التمويل الابتكاري أكثر دواماً وقابلية للتنبؤ وأكثر فعالية. وفضلاً عن ذلك، ينبغي استكشاف إمكانيات استهلال مخططات جديدة للتمويل الابتكاري لأغراض التنمية استكشافاً منتظماً.

(٧٥) المرجع نفسه.

(٧٦) Leading Group, "Bamako Declaration: following the Ninth Plenary Session", 25 June 2011.

(٧٧) UNITAID, "US National Institutes of Health (NIH) First to Share Patents with Medicines Patent Pool", 30 September 2010 (<http://www.unitaid.eu/en/20100930290/News/US-National-Institutes-of-Health-NIH-First-to-Share-Patents-with-Medicines-Patent-Pool.html>).

(٧٨) Simon Wreford-Howard, "WHO support to Innovative Financing for Health", presentation slides for the Leading Group 8th Plenary Meeting, Tokyo, 16 December 2010.

٧٤ - ولتسجيل حجم الإيرادات المحصلة تسجيلاً صحيحاً، يلزم اتفاق دولي بشأن التعريف الدقيق للمصطلح ونطاقه. وعندئذ، يمكن أن يكون هذا التعريف المتفق عليه مرجعية مناسبة لتوحيد أطر الإبلاغ والمحاسبة، التي يمكن سنها لتسجيل البيانات الموثوقة المتناسكة على مدى الزمن.

٧٥ - وهناك قضايا عديدة تستدعي المزيد من النقاش والتحليل، لا سيما المسائل المتصلة بـ "عنصر الإضافة"، وصلة التمويل الابتكاري بالمساعدة الإنمائية الرسمية، وفعاليتها.

٧٦ - وهناك حاجة إلى استعراض وتبسيط آليات التسليم والرصد في القطاع الصحي. وينبغي التقليل إلى أدنى حد ممكن من إنشاء نظم موازية وهياكل معقدة للتمويل الابتكاري، مع الحفاظ على ضوابط فعالة وإيلاء النظر للتخصيص عن طريق مؤسسات شاملة تعمل على الصعيد العالمي، من قبيل الأمم المتحدة. ولإحداث الربط التام بين الأنشطة والنظم الوطنية، تظل هناك حاجة قوية إلى الدعم من الميزانية العامة.

٧٧ - وهناك حاجة إلى التنسيق بين آليات الرصد والتقييم الجزأة، وذلك عملاً على تقليل تكاليف المعاملات. وهناك أيضاً حاجة إلى الرصد والتقييم المستقلين على الصعيد الدولي لتقييم التسليم والتخصيص وتأثير التمويل الابتكاري على النتائج الإنمائية.

٧٨ - وينبغي تشجيع الصناديق الرأسية على تضمين استراتيجياتها وطرائق تمويلها مزيداً من المرونة لضمان السيطرة القطرية. وفيما يختص بتمويل مواجهة آثار تغير المناخ، ينبغي أن توفر نماذج التمويل الابتكاري موارد مرنة لدعم الأنشطة المندرجة في الأهداف الإنمائية الوطنية للبلدان المتلقية.

٧٩ - وقد تود الجمعية العامة أن تنظر في إنشاء فريق عامل معني بالآليات الابتكارية لتمويل التنمية، باشتراك كافة أصحاب المصلحة المناسبين، لبحث إمكانات الآليات الموجودة والمقترحة وتقديم توصيات لزيادة حجمها وإمكانية التنبؤ بها؛ وتحسين التسليم والرصد؛ وتعزيز فعاليتها في الإسهام في الأهداف الإنمائية، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، فضلاً عن التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه.

الجدول ١
الإيرادات المحصلة بفضل التمويل الابتكاري، استناداً إلى إطار عمل منظمة التعاون
والتنمية في الميدان الاقتصادي، موزعة حسب القطاع، ٢٠٠٢ - ٢٠١١^(١)
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

الإيرادات التقديرية	المبادرات والمبادرات
	الصحة
٢١٢	مرفق توفير الأدوية بأسعار مقبولة
١١٩	مقايضة الديون للأغراض الصحية
غير متاح	منتجات الصندوق العالمي الاستثمارية
٥٧	شراء البنك الدولي لتخفيض الفوائد على القروض
١٤٦	شراء المؤسسة الإنمائية الدولية لتخفيض الفوائد على الائتمانات
٣٤٠٠	مرفق التمويل الدولي للتخصيص
٠,٢	مبادرة الخير العميم
٣٩٦	الالتزام السوقي المسبق الريادي للقاحات المكورات الرئوية
١٧٣	مبادرة العلامة التجارية الحمراء
١٠٠٩	رسم التضامن على تذاكر الطيران
٥٥١٢	المجموع الفرعي
	تغير المناخ/البيئة
٢٨٠٠٠	تداول انبعاثات الكربون بموجب بروتوكول كيوتو
٦٨	المرفق الكاربي للتأمين ضد مخاطر الكوارث
٨١٠	المزايدة/المبيعات الألمانية لتصاريح الانبعاث بموجب مخطط الاتحاد الأوروبي لتداول الانبعاثات
٢	التأمين على المؤشرات السيادية
١٥٤	حصة ال ٢ في المائة المخصصة لصندوق التكيف من عائدات بيع تخفيضات الانبعاث المعتمدة
٣٣٣	سندات إيكو ٣+، الصادرة عن البنك الدولي
٢٠٠٠	السند الأخضر للبنك الدولي
٣١٣٦٧	المجموع الفرعي
	التعليم
٣٤	شراء البنك الدولي لتخفيض الفوائد على القروض
٣٤	المجموع الفرعي

الإيرادات التقديرية	الآليات والمبادرات
	التنمية الريفية
٣٢	شراء البنك الدولي لتخفيض الفوائد على القروض
٣٢	المجموع الفرعي
٣٦ ٩٤٦	المجموع

المصدر: بيانات جمعتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية استناداً إلى

The OECD Working Party on Statistics, "Mapping of some important innovative finance for development mechanisms", 7 February 2011, DCD/DAC/STAT/RD(2011)1/RD1, annex tables; GFATM, "Pledges and Contributions", as at 31 May 2011 (www.theglobalfund.org); World Bank as Trustee for the Adaptation Fund, "Financial Status of the Adaptation Fund Trust Fund (as at 30 April 2011)", AFB/EFC.5/8, 20 May 2011; The World Bank Group, Innovative Finance for Development Solutions: Initiative of the World Bank Group, not dated (<http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/IF-for-Development-Solutions.pdf>) (21 June 2011); World Bank, *State and Trends of the Carbon Market 2011*; information provided by the World Bank Treasury (23 May 2011) and the World Food Programme (23 May 2011).

(أ) يشير هذا الجدول إلى المبالغ المحصلة. وتبين الرسوم البيانية في التقرير الرئيسي المبالغ التي تسلمها التحالف العالمي للقاحات والتحصين والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا والمرفق الدولي لشراء الأدوية من الموارد المحصلة.

الجدول ٢
الإيرادات المحصلة بالتمويل الابتكاري، استناداً إلى إطار عمل البنك الدولي، حسب
القطاع، ٢٠٠٠-٢٠٠٨
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

الإيرادات	الآليات والأدوات حسب المصدر
	الصحة
٥٨٠ ^(أ)	ضريبة تذاكر الطيران
٢٢٣ ^(ب)	تركيز المصروفات في البداية بالنسبة للمساعدة الإنمائية الرسمية (مثال: مرفق التمويل الدولي للتحصين)
١ ٨٠٣	المجموع الفرعي
	تغير المناخ/البيئة
٦٨	صندوق التكيف
٦١٥ ^(ب)	تمويل مكافحة انبعاثات الكربون
٧٦٩	استثمارات البنك الدولي المستدامة (المناخ)
٢ ٤٥٢	المجموع الفرعي
	خلاف ذلك أو بدون تحديد
١٠ ٧٤٤ ^(ج)	المانحون البازغون
٤٠ ١١٦	سندات العملة المحلية
١٨٧	اليانصيب الوطني
١٣٤	البرنامج العالمي لاسترداد الأصول المسروقة
٥٢٧	استثمارات البنك الدولي المستدامة (عامه)
٨٥٠	صندوق الدعم العالمي التابع للبنك الدولي
٢٦٨	تجميع موارد البنك الدولي مع موارد مانحين من القطاع الخاص
٥٢ ٨٢٦	المجموع الفرعي
٥٧ ٠٨٢	المجموع

المصدر: Navin Girishankar, "Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solutions". CFP Working Paper Series, No. 1, June 2009 (Washington, D.C.: The World Bank), annex tables 2.1a and 2.2a

حواشي الجدول:

(أ) لا توجد بيانات بشأن ٢٠٠٨.

(ب) مرتبط ببرنامج عالمي.

(ج) بيانات ٢٠٠٧-٢٠٠٨ غير شاملة.

الجدول ٣

حجم التمويل الابتكاري، ٢٠١١-٢٠٠٠

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

منظمة التعاون والتنمية في الميدان البنك الدولي الاقتصادي		
	٥٧ ٠٨٢	٣٦ ٩٤٦
	مجموع تقديرات الجدولين ١ و ٢ بالمرفق	
	آليات غير مدرجة في بيانات منظمة التعاون والتنمية والبنك الدولي	
	(١) ٩١	ضريبة الترويج المفروضة على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من وقود الطائرات
	(٢) ٣٨٦	عقد الاتحاد الأوروبي بشأن الأهداف الإنمائية للألفية
	٥٩ ٥٥٩	٣٦ ٩٤٦
	مجال التقدير	

المصدر: بيانات جمعتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية استناداً إلى

Compiled by the Department for Economic and Social Affairs based on UNITAID, *Annual Reports, 2007-2009*; UNITAID, "2010 Voluntary Contributions as at 31 December 2010" (www.unitaid.eu); and European Commission, "MDG Contract", 20 April 2011, (http://ec.europa.eu/europeaid/what/millennium-development-goals/contract_mdg_en.htm).

حواشي الجدول:

(أ) لم تُحسب سوى المساهمات للمرفق الدولي لشراء الأدوية في ٢٠٠٦-٢٠١٠.

(ب) ١,٨ بليون يورو جرى تحويلها بسعر الصرف السنوي المتوسط لعام ٢٠١٠ وقدره ١,٣٢٥٧.