الأمم المتحدة

E/2012/7

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
28 February 2012
Arabic
Original: English

الاجتماع الخاص الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي مع مؤسسات بريتون وودز ومنظمة التجارة العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

نيويورك، ١٢ و ١٣ آذار/مارس ٢٠١١

الاتساق والتنسيق والتعاون في سياق تمويل التنمية

مذكرة من الأمين العام*

موجز

تقدم هذه المذكرة معلومات أساسية وتقترح نقاطا للتفكير بغرض الاسترشاد بها في مناقشة المواضيع المختارة التالية:

(أ) تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل والمنصف، وإيجاد فرص العمل، والاستثمارات الإنتاجية، والتجارة؛

(ب) تمويل التنمية المستدامة.

* أعدت هذه المذكرة بالتشاور مع موظفي المؤسسات الرئيسية المعنية بتمويل عملية التنمية. غير أن الأمانة العامة للأمم المتحدة هي وحدها المسؤولة عن محتواها.

090312 090312 12-24702 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل والمنصف، وإيجاد فرص العمل، والاستثمارات الإنتاجية، والتجارة

الاتجاهات الحالية والتحديات

١ – يواصل انخفاض احتمالات النمو الاقتصادي، خصوصا في البلدان المتقدمة النمو، تهديد الانتعاش الهش من الأزمة المالية والاقتصادية العالمية. وفي الوقت نفسه، لم تظهر أسواق العمل العالمية إلا تحسنا طفيفا في عام ٢٠١١. وفي حين أن البطالة ظلت مرتفعة في معظم الاقتصادات المتقدمة في عام ٢٠١١، فقد كانت عالية بشكل خاص في البلدان التي تواجه ضائقة مديونية وفسحة محدودة للتحرك على صعيد مالية الدولة. ومعدلات البطالة في صفوف الشباب مرتفعة بشكل استثنائي في جميع أنحاء العالم. ولا يزال الكثير من العمال في البلدان النامية يواجه تحديات اجتماعية مثل البطالة، وتدني الأجور، وظروف العمل الصعبة، وعدم الاستفادة من أي شكل من أشكال الضمان الاجتماعي. وبشكل عام، يجب على العالم، وفقا لتقديرات منظمة العمل الدولية، إيجاد ٦٠٠ مليون وظيفة على مدى العقد المقبل لتعويض الوظائف التي فقدت خلال الأزمة وتلبية احتياجات عدد أكبر من السكان في العالم[(١)].

تعزيز تعبئة الموارد الداخلية من أجل تحقيق النمو المستدام وإيجاد العمالة

٢ – من أجل المضي نحو تحقيق الانتعاش الأكثر قوة وتوازنا واستدامة، يلزم اتخاذ إجراءات منسقة على مستوى السياسات العامة، ولا سيما من حيث تحفيز الاقتصاد في الأجل القصير، وتسوية الديون، والتوجه نحو إيجاد فرص العمل. ويمكن للمزيج الصحيح من السياسات النقدية والمالية أن يعزز النمو المستدام والعمالة من خلال دعم الطلب الكلي، وخاصة في الأجل القصير. ويمكن دعم الطلب بشكل غير مباشر من خلال الضرائب أو إعانات الدخل أو بشكل مباشر من خلال الاستثمار العام في الهياكل الأساسية والتكنولوجيات الجديدة من أجل دعم إيجاد فرص العمل[(٢)]. ولا يزال ضبط أوضاع المالية العامة أمرا حاسما في الأجل الطويل من أجل الحفاظ على ثقة المستثمرين من خلال برامج ذات مصداقية تهدف إلى خفض العجز المالي والدين الإجمالي على نحو مستدام. بيد أنه

(١) منظمة العمل الدولية، اتجاهات العمالة العالمية لعام ٢٠١٢: منع وقوع أزمة أعمق فيما يتعلق بالوظائف (جنيف، ٢٠١٢).

(٢) الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.12.II.C.2).

بارتفاع البطالة وضعف طلب القطاع الخاص، قد يؤدي التشديد المالي السابق لأوانه إلى المزيد من تدهور الموازين المالية، بدلا من تحسنها[٣].

٣ - وتساعد التدخلات المناسبة التي تأتي في الوقت المناسب في السياسات وإصلاح الأطر التنظيمية على دعم الاستثمار العام والخاص لإيجاد فرص العمل. ويمكن لتدابير الإنفاق العام، في شكل سياسات سوق العمل الإيجابية والسلبية على حد سواء، أن تكون فعالة جدا، بما في ذلك تمديد فترة استحقاقات البطالة وبرامج تبادل العمل، وإعانات الأجور، وتعزيز خدمات العمل في القطاع العام، وبرامج الأشغال العامة، وحوافز مباشرة الأعمال الحرة.

٤ - ويمكن لنظم الضرائب الحديثة والمنصفة والفعالة أن تساعد على تحقيق أقصى قدر من إيرادات الحكومة من أجل الاستثمار في النمو وتعزيز العمالة. غير أن العوامل المتمثلة في عدم الامتثال، وضعف إدارات تحصيل الإيرادات، وانخفاض الروح المعنوية لدى دافعي الضرائب، والاستخدام السطحي للمؤسسات المالية، والاعتماد الكبير على المتحصلات المتقلبة من الشركات المتعددة الجنسيات، وكذلك الضغوط على الإيرادات المتأتية من تحرير التجارة وعن تكثيف المنافسة الضريبية الدولية، تشكل تحديات كبيرة للكثير من البلدان النامية. وعلى الرغم من هذه التحديات، تمكن العديد من البلدان من تحسين أداءه الضريبي بشكل كبير على مدى فترات قصيرة نسبيا. وعلى سبيل المثال، يساعد الحد من تقديم الحوافز، والتراجع عن فرص تحقيق المنافع من خلال الأسعار، وإلغاء الإعفاءات، وتعزيز وتوسيع القاعدة الضريبية، وتطوير القدرات فيما يتعلق بالإنفاق الضريبي، وتوسيع نطاق تحليل السياسات، على تعزيز النظم الضريبية الحديثة والشفافة والمنصفة في البلدان النامية[٤].

٥ - ولا يزال القطاع المالي العميق والمتنوع والخاضع للوائح جيدة أمرا ضروريا لتعبئة وتوجيه الموارد المحلية نحو الأنشطة الإنتاجية على نحو فعال. وقد شهد العمق المالي، المقاس بنسبة الأصول المصرفية في شكل ودائع نقدية إلى الناتج المحلي الإجمالي، نموا ملحوظا على مدى العقد الماضي في كل مجموعات البلدان المصنفة حسب الدخل[٥]. غير أن الإقراض الداخلي للقطاع الخاص لا يزال متدنيا في البلدان الأكثر فقرا ولا تزال التحديات قائمة أمام توجيه رأس المال إلى الأنشطة المولدة للعمالة. وفيما يتعلق بعدد من البلدان المتوسطة الدخل، يحتفظ بجزء كبير من المدخرات الداخلية في شكل احتياطيات دولية. ويمكن لإجراء

(٣) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.11.II.D.3).

(٤) صندوق النقد الدولي، إدارة الشؤون الضريبية، ''تعبئة الإيرادات في البلدان النامية'' (آذار/مارس ٢٠١١).

(٥) البنك الدولي، مجموعة بيانات الهياكل المالية لعام ٢٠١١.

إصلاحات لنظام المدفوعات والاحتياطيات الدولي من شأنها أن تكبح تقلبات السوق العالمية وتقلل من الحاجة إلى تكديس الاحتياطيات أن يحرر موارد كبيرة لاستخدامها في التمويل الطويل الأجل[٦].

٦ - ويفتقر أكثر من ثلث سكان العالم - نحو ٢,٧ بليون نسمة - إلى إمكانية الحصول على الخدمات المالية الأساسية، مثل الخدمات المتعلقة بالمدخرات والقروض والتأمين والكثير غير ذلك. ويتطلب إشراك الناس في الاقتصاد ماليا أن يكون هناك قطاع مالي يمكن الجميع من الحصول على مجموعة واسعة من الخدمات المالية التي تقدمها مجموعة متنوعة من المؤسسات المستقرة والمستدامة. ويمثل التمويل الجامع فرصة للأسر المعيشية ومباشري الأعمال الحرة لإدرار الدخل، ولتبسيط أنماط الاستهلاك، وللاستثمار، وتعزيز قدرتهم على التكيف مع النكسات[٧]. وقد شجعت الشراكة العالمية للإدماج المالي في تقريرها الأخير المقدم إلى مؤتمر قمة مجموعة العشرين في كان، فرنسا، البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على الالتزام بمواصلة تنفيذ المبادئ التسعة للإدماج المالي المبتكر[٨].

بعض الأسئلة المطروحة للمناقشة

١ - ما هو نوع الإجراءات المنسقة في مجال السياسات العامة اللازمة للاستمرار بالانتعاش الاقتصادي العالمي الهش وتعزيز إيجاد فرص العمل؟

٢ - ما هي التدخلات من خلال في السياسات العامة والأطر اللوائحية التي يمكن أن تدعم الاستثمار العام والخاص لإيجاد فرص العمل؟

تعزيز أثر الاستثمار الخاص في النمو والعمالة

٧ - من شأن تطوير قطاع خاص داخلي فعال ذي أداء جيد أن يسهم في توليد زيادة في الاستثمار والدخول والعمالة في البلدان النامية. وعلى وجه الخصوص، فإن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم هي المسؤولة عن معظم فرص العمل وإدرار الدخل. وتعد البيئة المؤاتية للأعمال التجارية عاملا مهما في تعظيم تأثيرها على النمو والعمالة.

---

(٦) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١١: التحول التكنولوجي الكبير من أجل اقتصاد مراع للبيئة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.11.II.C.1) الصفحة ٢٣ (لمحة عامة).

(٧) المستشارة الخاصة للأمين العام للأمم المتحدة لشؤون التمويل الشامل من أجل التنمية، التقرير السنوي المقدم إلى الأمين العام (أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

(٨) الشراكة العالمية للإدماج المالي، ''التقرير المقدم إلى القادة''، مؤتمر قمة قادة مجموعة العشرين، كان، فرنسا (٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١).

٨ - ويعد وضع إطار قانوني وتنظيمي فعال أمرا بالغ الأهمية، ولا سيما من حيث السهولة التي يمكن أن تطلق الأعمال التجارية وتسوى أوضاعها بها، وكذلك من حيث تكلفة وكفاءة تسجيل الملكية، والإنفاذ الفعال للعقود، وحماية حقوق الدائنين (انظر A/59/800). وعلاوة على ذلك، تتطلب الإصلاحات في هذه المجالات وجود نظام للمحاكم يعمل بصورة جيدة. ووفقا للبنك الدولي، نفذ ١٢٥ بلدا ٢٤٥ من الإصلاحات اللوائحية والمؤسسية في الفترة ٢٠١٠/٢٠١١ من شأنها أن تسهل على الأعمال التجارية العمل في المناطق الخاضعة لولاياتها. وفي حين أن الإصلاحات التي تتعلق بالعمليات اللوائحية من قبيل بدء عمل تجاري أو تسجيل ملكية لا تزال الأكثر شيوعا، فإن عددا متزايدا من البلدان يشرع أيضا في اتخاذ تدابير ترمي إلى النهوض بمؤسساته القانونية وتعزيز الحماية القانونية للمستثمرين وحقوق الملكية[٩].

٩ - غير أن السهولة التي يمكن أن تطبق بها جوانب البيئة القانونية واللوائحية، ويجري إصلاحها وإنفاذها قد تختلف بين البلدان والمناطق وفقا لخبرتها التاريخية وثقافتها وسياساتها العامة وقدراتها. وعلاوة على ذلك، من المهم ألا تؤدي الإصلاحات القانونية واللوائحية إلى تعريض الأهداف الاجتماعية والبيئية الأعم للوائح للخطر، بما في ذلك الحاجة إلى ضمان الحماية الاجتماعية الكافية للعاملين.

١٠ - وينبغي أيضا أن تترافق الجهود المبذولة لإقامة إطار قانوني ولوائحي تمكيني في البلدان النامية بتدابير حاسمة بنفس القدر لتعزيز توافر التمويل، وخاصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتمويل الهياكل الأساسية المادية الفعالة، وتعزيز الاضطلاع بالأعمال الحرة على نحو أكثر مباشرة من خلال الاستثمار في التعليم والمهارات والأبحاث في القطاعات الرئيسية للاقتصاد. وينبغي أيضا إيلاء الاعتبار إلى اتخاذ تدابير تدعم المؤسسات المتخصصة التي تقدم التمويل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال الحد من الحواجز التي تحول دون دخولها إلى الأسواق والتي تواجهها في بعض الأحيان على سبيل المثال. وتحتاج المبادرات في هذه المجالات في كثير من الحالات إلى المساعدة من المجتمع الدولي.

١١ - ويمكن أيضا للاستثمار الخاص من الخارج في الأجل الطويل، وخصوصا الاستثمار الأجنبي المباشر، أن يقوم بدور مهم في دفع عجلة التنمية. ويمكن أن يسهم التخفيف من حدة المخاطر وبناء القدرات وكذلك اتخاذ تدابير لتحسين بيئة تمكين الأعمال التجارية، في توسيع نطاق توزيع الاستثمار الأجنبي المباشر إلى عدد أكبر من البلدان النامية والقطاعات المعززة للتنمية مثل الموارد البشرية والنقل والطاقة والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

(٩) لبنك الدولي، مزاولة الأعمال التجارية في عالم أكثر شفافية (واشنطن العاصمة، ٢٠١٢).

١٢ - وفي الممارسة، يرجح أن يتوقف تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على دافع المؤسسة الخارجية واستراتيجيتها وعلى سياسات وخصائص البلد المستفيد. وعلى سبيل المثال، يرجح أن يزيد الاستثمار الأجنبي المباشر في معدات المصانع الجديدة من القدرة الإنتاجية أكثر مما يزيدها الاستثمار الأجنبي المباشر الناجم عن عمليات الدمج والتملك. وبالمثل، فإن إقامة روابط بين فروع الشركات الأجنبية والشركات المحلية والمدى الذي يمكن أن يشكل الاستثمار الأجنبي المباشر فيه قناة لنشر المهارات والمعارف والتكنولوجيا، كثيرا ما يكونا تابعين للوائح والظروف في البلد المضيف. وقد تم اعتماد سياسات تعزيز الروابط بالفعل في عدد من البلدان ويلزم مواكبتها بتدابير أوسع نطاقا لتعزيز نوعية مباشرة الأعمال الحرة في الاقتصاد المحلي، بما أن أحد العوامل الرئيسية في تحفيز فروع الشركات الأجنبية على إقامة روابط مفيدة يعتمد على توفر الموردين الداخليين وتكلفتهم وجودتهم.

١٣ - وقد أسبغ تزايد تقلب تدفقات رأس المال الخاص في الأجل القصير وضعفها خلال الأزمة وفي أعقابها، أهمية على اتخاذ تدابير للتخفيف من تأثيرها المحتمل المزعزع للاستقرار. وبصرف النظر عن اللوائح التحوطية المناسبة، ينبغي إيلاء مزيد من الاعتبار لاتخاذ تدابير لتحسين إدارة حركة رؤوس الأموال الدولية، مثل الضرائب الدولية أو الضوابط الوطنية على رؤوس الأموال، وذلك كوسيلة للحد من التأثير السلبي للتدفقات المفرطة لرؤوس الأموال. وبالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى النظر في اتخاذ تدابير للتخفيف من مسايَرة الدورات الاقتصادية التي تلازم تدفقات رأس المال الخاص. ويشمل ذلك دراسة نطاق اللوائح المعاكسة للدورات الاقتصادية، وكذلك الأدوات المالية، من قبيل الناتج المحلي الإجمالي والسندات المرتبطة بأسعار السلع الأساسية، وهو ما يمكن أن يساعد في تخفيف بعض المخاطر المرتبطة بتدفق رؤوس الأموال الخاصة الأجنبية بصورة مسايرة للدورة الاقتصادية (انظر A/66/329) .

بعض الأسئلة للمناقشة

١ - ما هي السبل الفعالة لتيسير تدفق الاستثمارات الأجنبية الطويلة الأجل إلى البلدان النامية؟

٢ - ما هي احتمالات إقامة نظام للعلاقات الصناعية يعمل على تشجيع الاستثمار والإنتاجية وكذلك ضمان ظروف عمل لائقة في نفس الوقت؟

٣ - ما هي تدابير السياسة العامة التي يمكن أن تعزز توافر التمويل، وخاصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتشجع الاستثمار في الهياكل الأساسية وترعى مباشرة الأعمال الحرة؟

بناء الترابط بين التجارة والعمالة

١٤ - تتيح الصادرات فرصا لتوفير أعمال في القطاعات الدينامية ولنقل العمالة في القطاعات التقليدية. وبإمكان الحكومات الوطنية تشكيل الترابط بين التجارة وفرص العمل وتعزيزه من خلال توفير الحوافز المناسبة، وكذلك تدابير الدعم[١٠]. وتبعا للظروف الخاصة لكل بلد، يمكن بتحقيق توازن بين السياسات الاقتصادية والإنتاجية وسياسات سوق العمل والسياسات التعليمية والاجتماعية أن يساعد في تعظيم المساهمة التي يمكن أن تقدمها التجارة إلى العمالة والنمو.

١٥ - وبغية التكيف مع المنافسة، ينبغي للحكومات الوطنية توفير الدعم المؤقت للمتضررين. وهذا يشمل استحقاقات البطالة، والبرامج المركَّزة للتدريب وإعادة التدريب ويتسق مع توافق الآراء الناشئ على أنه ينبغي أن تتسم الاقتصادات المفتوحة بنظم قوية للحماية الاجتماعية[١١]. وينبغي أيضا استعراض التجارب الناجحة مع نظم العلاقات الصناعية الثلاثية الأطراف.

١٦ - وينبغي للبلدان النامية استخدام الحيز السياساتي المتاح لإيجاد مزايا نسبية دينامية، وكذلك الاستثمار في دعم طويل الأجل للعلوم والتكنولوجيا واللغات في التعليم النظامي وغير النظامي، إلى جانب تطوير الهياكل الأساسية. ويمكن أيضا تشجيع التصدير، الذي لا يتعارض بالضرورة مع قواعد منظمة التجارة العالمية، أن يضطلع بدور مفيد، ولا سيما إذا كان يستهدف التغلب على المشاكل المتصلة بالعمل الجماعي ويساعد الشركات في جني فوائد الآثار الخارجية للتكتلات، وهي آثار يبدو أنها ملازمة للصادرات. وفي بعض الحالات، يمكن لسياسة صناعية موجهة نحو الانتقال إلى اقتصاد الكربون المنخفض[١٢] أن تمهد الطريق لتنويع الصادرات وأن تؤدي أيضا إلى زيادة العمالة، نظرا لأن الاستثمارات الخضراء أكثر اعتمادا بصورة عامة على كثافة اليد العاملة[١٣].

---

(١٠) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة التجارة العالمية، والبنك الدولي ''اغتنام فوائد التجارة من أجل العمالة والنمو''، تقرير أُعد لمؤتمر قمة مجموعة العشرين، سول، (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠).

(١١) منظمة العمل الدولية، Trade and Emplyoment: from Myths to Facts, Marison Jansen, Ralf Peters and Jose Manuel Salazar-Xirinachs, eds. , (Geneva, 2011).

(١٢) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ٢٠١١، Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication (Nairobi, 2011), p.554.

(١٣) ''The Transition to a Green Economy: Benefits, Challenges and Risks from a Sustainable Development Perspective''. تقرير قدمه فريق من الخبراء إلى الاجتماع الثاني للجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة.

١٧ - وقد أضرّت السلاسل العالمية للقيمة، سواء في البلدان المتقدمة أو في البلدان النامية، بقدرة العمال على المساومة الآخذة فعلا في الانخفاض نتيجة لنمو قطاع الخدمات وما يتصل بذلك من انخفاض في الانتظام في نقابات، فضلا عن الآثار المترتبة على العولمة المدفوعة بالتمويل[١٤]. وأتاحت أيضا فرص عمل، وخاصة للعمالة غير الماهرة، مع أن ذلك لم يفض، في كثير من الحالات، إلى أعمال ثابتة ولائقة.

١٨ - وينبغي للبلدان النامية تعزيز إدراجها في السلاسل العالمية للقيمة عن طريق توليد الحوافز من أجل نقل التكنولوجيا واستيعابها وبناء القدرة الإنتاجية التكميلية وتنمية الهياكل الأساسية. وفي هذا الصدد، ينبغي للشركاء في التنمية توفير الدعم للبلدان النامية من خلال مبادرة المعونة من أجل التجارة، التي يتمثل موضوعها وتركيز عملها لفترة السنتين المقبلة في ''فتح السلاسل العالمية للقيمة''. وبشكل عام، ينبغي للتنسيق الدولي، بما في ذلك التنسيق الضريبي على سبيل المثال لا الحصر، والسياسات الأخرى الرامية إلى تجنب استراتيجيات ''السباق نحو القاع''، أن يشكّل جزءا لا يتجزأ من رصد ولوائح الشركات عبر الوطنية الكبيرة والسلاسل العالمية للقيمة[١٥].

١٩ - ونظرا لأن قسما كبيرا من العمالة يتركّز في الاقتصاد غير الرسمي في البلدان النامية، يمكن للحكومات أن تقوم، بشكل مباشر أو غير مباشر (مثلا، من خلال رابطات القطاع الخاص)، بتمكين الشركات غير الرسمية من الاستفادة من التجارة بتوفير الخدمات التجارية والحصول على رأس المال، والتدريب ودعم التسويق، وبتعزيز روابط أفضل بين شركات التصدير الرائدة والموردين المحليين في سلاسل القيمة.

٢٠ - ولتحقيق أقصى قدر من الترابط بين التجارة والعمالة، ينبغي للبلدان أيضا أن تولي أهمية خاصة لإمكانية المفاضلة بين تأمين المكاسب في شكل مصالح تجارية فورية وفقدان الحيز السياساتي مع الوقت في مجالات رئيسية من قبيل حقوق الملكية الفكرية وإدارة حساب رأس المال[١٦] وإعادة هيكلة الديون[١٧]، من خلال الاتفاقات الاستثمارية والتجارية، الإقليمية

(١٤) تقرير قدمه الأمين العام للأونكتاد إلى الدورة الثالثة عشرة للأونكتاد، "Development-led globalization: Towards sustainable and inclusive development paths" document UNCTAD (XIII)/1.

(١٥) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير الاستثمار العالمي ٢٠١١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيعات E.11.II.D.2).

(١٦) Kevin P. Gallagher, " Policy space to prevent and mitigate financial crises in trade and investment agreement", G-24 discussion paper No.58 (UNCTAD, May 2010).

منها والثنائية. ويمكن أن يؤدي استكمال خطة الدوحة للتنمية إلى تحقيق فوائد أفضل في الأجل الطويل، وخاصة إذا تمكنت البلدان من تحقيق أقصى قدر من الحيز السياساتي المتاح للاستراتيجيات الإنمائية من خلال ترتيب مشاركتها بشكل صحيح في مجالات من قبيل الخدمات والملكية الفكرية، على نحو ما فعلت في الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة.

بعض الأسئلة المطروحة للمناقشة:

١ - كيف يمكن للمجتمع الدولي تعزيز دور الشركات عبر الوطنية والسلاسل العالمية للقيمة في خلق فرص العمل واستقرارها؟

٢ - ما هي السياسات العالمية للتكنولوجيا التي يمكنها تعزيز الترابط بين التجارة والعمالة من خلال نقل التكنولوجيا وبناء القدرات؟

تعزيز التعاون المالي الدولي لدعم النمو وخلق فرص العمل باطّراد

٢١ - لا يزال تمويل التنمية الطويل الأجل والمتسم بالاستقرار وإمكانية التنبؤ به وبالديمومة يشكل قيدا ملزما يعوق النمو المستدام والعمالة المستدامة في كثير من البلدان النامية. ومع أن العقد الماضي شهد تراجعا عاما في الأهمية النسبية للمساعدة الإنمائية الرسمية، لا تزال المعونة بالغة الأهمية في كثير من البلدان النامية الفقيرة التي تعتمد بشكل رئيسي على التمويل الرسمي لتلبية احتياجاتها الإنمائية. وهناك نواقص في تلبية الالتزامات بالمعونة بالإضافة إلى الانتقائية والتقلب في تقديم المعونة. ويتعيّن التأكد من أن المساعدة الإنمائية الرسمية تكمّل بشكل أفضل الجهود الوطنية لتعبئة الموارد، مما يساعد على سد الفجوة بين المدخرات الداخلية وحجم الاستثمار المطلوب لتحقيق أهداف التنمية الوطنية، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية. وينبغي أن تعمل المساعدة الإنمائية الرسمية حفّازا للتدفقات المالية الأخرى في بعض البلدان وفي مناطق محددة، والموجهة للنوع ''الصحيح'' من التنمية. وسيكون من الضروري ترجمة إدراج اعتبارات التنمية المستدامة بشكل أكثر منهجية في التعاون الإنمائي إلى سياسات وإجراءات منهجية وهياكل مؤسسية.

٢٢ - ومنذ منتصف التسعينيات من القرن الماضي، تمنح دوائر المعونة الدولية تحقيق أهداف الحد من الفقر في البلدان النامية أولوية أعلى بكثير في برامجها للمساعدة الإنمائية الرسمية.

(١٧) Kevin P. Gallagher, “The New Vulture Culture: Sovereign debt restructuring and trade and investment treaties”, IDEAs working paper series No. 02/2011 (New Delhi, International Development Economics Associates, 2011).

وأدى هذا إلى التغاضي في بعض الأحيان عن الدور الذي يمكن أن تقوم به التدخلات السياساتية غير المرتبطة بوضوح بالحد من الفقر في تحقيق هذا الهدف بدعم بناء القدرات الإنتاجية. ويتعيّن أن ترتبط المساعدة الإنمائية الرسمية، كغيرها من مصادر التمويل الإنمائي، بشكل وثيق بالأولويات الإنمائية للبلدان المستفيدة، من قبيل تمويل الهياكل الأساسية والزراعة على النحو المتفق عليه في خطة عمل اسطنبول لأقل البلدان نموا للعقد ٢٠١١-٢٠٢٠[١٨]. وهناك اعتراف متزايد بأنه ينبغي توجيه المعونة من خلال الميزانية، باستخدام النظم القطرية لتقديم المعونة، وأنه ينبغي أن تشكّل المعونة جزءا من حزمة سياسات ضريبية وتمويلية شاملة تدعم تنفيذ البرامج والأولويات الوطنية. ومن شأن هذا التحول أن يعزز امتلاك زمام السياسات والبرامج الوطنية ويحسّن مساءلة الحكومات أمام جماهيرها الوطنية.

٢٣ - ويكتسي اتساق السياسات وتنسيقها أهمية مركزية لتحقيق أهداف التنمية. وفي الهيكل الحالي للمعونة، هناك عدم اتساق فيما بين السياسات وعدم تنسيق للسياسات بين المؤسسات وأصحاب المصلحة بسبب عدم التركيز على الأهداف المشتركة. وهناك أيضا عدم اتساق بين مبادئ فعالية المعونة والحقائق على الأرض من قبيل عدم الانتظام بين الحاجة إلى تدفقات مستقرة من أجل التنمية والطابع المساير للدورات الاقتصادية والذي تتسم به تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية. وعلاوة على ذلك، فإن السياسات غير المتعلقة بالمعونة والتي ينتهجها الشركاء في التنمية، لا سيما في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تتعارض مع الأهداف المعلنة لسياساتها المتعلقة بالمعونة. ويوجد تنافر متزايد بين توفير الموارد ''القائم على النتائج'' وتوفيرها القائم على تقييمات ''الاحتياجات'' لدعم ''الملكية الوطنية'' و ''الحيز السياساتي''. ويظهر هيكل معقد ومجزأ لتمويل التنمية بوجود كثير من الجهات الفاعلة والشراكات الجديدة بين القطاعين العام والخاص التي تضع نُهُجا جديدة لتقديم التمويل ورصده فضلا عن شروط جديدة لتقديمه. ويعلن الكثير من الوكالات المانحة اختياره من البلدان والقطاعات التي ستحصل على مخصصاته من المعونة. ويؤدي ما ينتج عن ذلك من انعدام التنسيق إلى الاستمرار في تحويل التركيز عن الأهداف المشتركة وعن تدفق المعونة إلى البلدان الأشد احتياجا. كما يخلّف آثارا كبيرة على قدرة البلدان المستفيدة على التعامل مع هيكل الإنمائي المجزأ.

٢٤ - وقد أحدث المنتدى الرابع الرفيع المستوى بشأن فعالية المعونة المعقود في بوسان، بجمهورية كوريا، من ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، تغييرات

(١٨) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نموا، إسطنبول، تركيا، ٩-١٣ أيار/مايو ٢٠١١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.11.II.A.I، الفصل الثاني).

مهمة في نهج التعاون الإنمائي مع تحديد التركيز على فعالية التنمية والشراكة العالمية من أجل التنمية. ومع الإقرار بالأهمية المتزايدة لدور الجهات الفاعلة الجديدة، من قبيل المجتمع المدني، والقطاع الخاص، فضلا عن الدور المتطور للتعاون فيما بين بلدان الجنوب، فقد تقبل المؤتمر فكرة أن التعاون بين الشمال والجنوب يظل الشكل الرئيسي للتعاون الإنمائي. وتم الإقرار بأن التعاون فيما بين بلدان الجنوب يختلف في طابعه، وطرائقه، والمسؤوليات المرتبطة به، عن التعاون بين الشمال والجنوب. غير أنه كان هناك اتفاق على أن المبادئ التي نوقشت في بوسان ستشكل نقطة مرجعية، على أساس طوعي، للتعاون بين بلدان الجنوب. وفي ضوء بيئة التعاون الإنمائي المتغيرة، فإن العملية التحضيرية لعقد منتدى التعاون الإنمائي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في تموز/يوليه ٢٠١٢ ستعالج الأولويات التالية: '١' التنمية المستدامة والتعاون الإنمائي؛ '٢' التعاون فيما بين بلدان الجنوب؛ '٣' المساءلة المتبادلة والشفافية والنتائج؛ '٤' الاتساق والمخصصات.

٢٥ - وينبغي استكشاف إمكانات مصادر التمويل المبتكرة لإيجاد الموارد الاضافية المطلوبة لتلبية احتياجات التنمية، وينبغي إدماج آلياتها الرامية إلى توفير الموارد وتخصيصها في الهيكل الإنمائي العام. ويشكل التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي جزءا متناميا من التعاون الإنمائي ويتعين منحه الأولوية لزيادة مزاياه إلى أقصى قدر ممكن.

بعض الأسئلة المطروحة للمناقشة:

١ - ما هي الخطوات اللازمة لإصلاح هيكل التنمية وتعزيز التعاون المالي الدولي لمواجهة تحديات التنمية على نحو أفضل؟

٢ - كيف يمكن للمجتمع الدولي تعزيز اتساق السياسات والتنسيق فيما بين أصحاب المصلحة من المؤسسات؟

تعزيز دور الدين الخارجي لتحقيق النمو وخلق فرص العمل

٢٦ - بغية تعزيز دور الاقتراض الخارجي في تمويل النمو والعمالة، يجب تحديد التركيز على الشروط التي يمكن بموجبها للدين الخارجي أن يسهم في تحقيق هذه الأهداف المنشودة. وتضعف الصلة بين مساهمة تراكم الديون في تكوين رأس المال عندما لا يُستخدم الاقتراض الخارجي لتمويل زيادة في الطاقة الإنتاجية تمكن من إنتاج عائدات إضافية تغطي تكلفته. ويحدث هذا لأن عقود الدَين تبرَم، في كثير من الأحيان، لتمويل الإنفاق الجاري والتحويلات الجارية، بما في ذلك مدفوعات الفائدة. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تُبرم عقود الدَين أيضا لمنع آثار عدم الاستقرار الاقتصادي والمالي الخارجي ولمعالجتها، ولتكديس

الاحتياطيات الدولية كتأمين ذاتي في مواجهة الأزمات. ويمكن أن يتيح الوصول إلى أسواق رؤوس الأموال والقروض الجديدة للبلد الوفاء بخدمة الدين، ولكن في حالة عدم تحقيق ارتفاع للفوائض الأساسية في المستقبل، ستؤدي القروض الجديدة إلى تراكم الديون وقد تنذر بحدوث مشاكل الديون في المستقبل المنظور.

٢٧ - ويتعين اللجوء إلى تدخل السياسات لتدعيم الترابط بين الاقتراض الخارجي وتكوين رأس المال ولتجنب الاقتراض الخارجي لتمويل زيادة الاستهلاك وتضخم قيمة الأصول. وتحليل جدوى التكاليف لمشاريع النمو المموَّل من الديون هو السبيل إلى التقدم في مجال إدارة الديون واتخاذ قرارات الاقتراض. ويجب تجنب ارتفاع مستويات الدين مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي والصادرات لأنها قد تخفض المساهمة الصافية للقروض الجديدة في النمو. ويلزم زيادة الاهتمام بمبادئ الاقتراض والإقراض المتسمَين بالمسؤولية الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في أيار/مايو ٢٠١١ في إطار تعزيز الترابط بين الدَين والتجارة والاستثمار والنمو.

٢٨ - ويتم التعاقد على جزء كبير من الدين بالعملات الأجنبية؛ وبذلك تكتسب عائدات التصدير أهمية بالنسبة لخدمة الدين من أجل الحفاظ على القدرة على تحمل الديون. وكان ''لتراجع'' المؤسسات التجارية عن الاقتراض في عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ تأثير سلبي على التجارة العالمية، مما أدى إلى حدوث ضائقة ائتمانية واجهت توافر التمويل التجاري وإلى طرح تكاليف تمويل التجارة على جدول أعمال السياسات. وينطوي ما نسبته ٨٠ إلى ٩٠ في المائة تقريبا من المعاملات التجارية على شكل من أشكال الائتمان، وبشكل رئيسي بالعملات الأجنبية. وأظهرت هذه الأزمة كذلك أن القدرة على تحمل الديون هي مسألة تتصل بالمالية العامة أيضا، حيث إن بعض البلدان النامية تلجأ إلى تمويل الدين الداخلي. وقد خفف من حدة الموقف اعتمادُ قادة مجموعة العشرين حزمة عريضة لضخ سيولة إضافية وتوفير ضمانات عامة في عام ٢٠٠٩، ولكن حصول صغار التجار على تمويل تجاري أصبح باهظ التكاليف، أو أن هذا التمويل اختفى بكل بساطة[١٩]. واستشرافا للمستقبل، سينطوي ضمان القدرة على تحمل الديون أيضا على كفالة توفر أسواق لسيولة التمويل التجاري، وتحسين البيئة اللوائحية للحصول على الائتمان التجاري. وفي أفقر البلدان، يمكن أن توفر ''المعونة لصالح التجارة'' تمويلا تجاريا، على النحو الذي حددته فرقة العمل المعنية بتوفير المعونة للتجارة التابعة لمنظمة التجارة العالمية.

(١٩) Marc Auboin, 2009, Restoring trade finance during a period of financial crisis: stock-taking of recent initiatives, WTO Restoring trade finance.

٢٩ - ويمثل توفر الرقابة المتعددة الأطراف على أسواق الديون والقدرة على تحمل الديون في فرادى البلدان مع رصد الآثار غير المباشرة للسياسات في سياق عالمي، أمورا ضرورية من أجل الحفاظ على الاستقرار المالي العالمي، وإبقاء البلدان على مسارات النمو المستدام. وتعمل مؤسسات بريتون وودز على وضع أطر منقحة لتقييم القدرة على تحمل الديون، وتحاول الآن إدماج الترابط بين الاستثمار والنمو وتحسين إشارات الإنذار المبكر لضائقة الديون وإسداء المشورة المتعلقة بالسياسات للبلدان من أجل الإبقاء على الديون في نطاق ما يمكن تحمله. ويجب تحسين إدارة وكالات التصنيف الائتماني وإصلاحها بسبب إخفاقها في تدارك أكبر كارثة تحل بأسواق الديون في التاريخ الحديث مما أدى إلى تكاليف باهظة من حيث النمو وفرص العمل.

٣٠ - وتلحق ضائقة الديون وحالات التخلف عن سدادها ضررا بليغا بالنمو وفرص العمل كما يشهد بذلك تاريخ أزمات الديون، وهي مكلفة للدائنين والمدينين على السواء. فمن المعقول البحث عن التوازن فيما بين الموارد الجديدة وفرص التنفّس وإعادة هيكلة الديون من خلال مختلف الأدوات اللازمة لمنع الأزمات ومعالجتها. ولا توفر النُهج الحالية لإعادة هيكلة الديون الرسمية والخاصة بداية جديدة للبلدان بعد عجزها عن السداد، ما عدا البلدان التي استفادت من تخفيف عبء الديون بموجب المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ولعل اقتراح صندوق النقد الدولي بوضع آلية لإعادة هيكلة الديون السيادية لم يكن ممكنا من الناحية السياسية عند طرحه، ولكن فيه بعض السمات الإيجابية التي يجب ألا تغيب عن البال. ونظرا لاستمرار مشاكل الديون في منطقة اليورو، يجري طرح القواعد والمقترحات لوضع آلية لإعادة هيكلة الديون الأوروبية. ولا بد للبلدان من الاتفاق على مجموعة من المبادئ لحل أزمات الديون تنص على تقاسم الأعباء بشكل منصف بين القطاعين العام والخاص وبين المدينين والدائنين والمستثمرين.

بعض الأسئلة المطروحة للمناقشة

- **ما التدابير التي يمكن اتخاذها لتعزيز الترابط بين الدَين والنمو على الصعيدين الوطني والدولي وللإبقاء على الديون في نطاق ما يمكن تحمله؟**
- **كيف يمكن للمجتمع الدولي تشجيع تقاسم منصف للأعباء في حل أزمات الديون والقدرة على مواصلة تحمل الدين؟**

معالجة مسائل النظام المالي لتعزيز النمو وخلق فرص العمل

٣١ - لا تزال مواطن القصور في النظام المالي والنقدي الدولي تشكل حجر عثرة في سبيل النمو الاقتصادي العالمي وخلق فرص للعمل. ولذلك، يتعين مواجهة عدد من التحديات في مجال السياسات على صعيد النظام ككل. ويُعَدُّ تعزيز تنسيق السياسات الاقتصادية الدولية ومواجهة أزمات الديون أكثر المسائل إلحاحا في هذا الصدد. ولا بد من إجراء مزيد من الإصلاح في مجالات أخرى للنظام المالي والنقدي الدولي[٢٠]. وإضافة إلى ذلك، يؤدي تدعيم الإدارة الاقتصادية العالمية إلى تعزيز عملية صنع السياسات المتعددة الأطراف لدعم النمو والعمالة.

٣٢ - وأمام ضعف النمو العالمي، يلزم زيادة الحوافز المالية القصيرة الأجل والمتضافرة دوليا لمنع الانزلاق مرة أخرى إلى هوة الانكماش[٢١]. ويُقترح أن تركز الحوافز الإضافية على إيجاد فرص للعمل، على سبيل المثال من خلال الاستثمار في الهياكل الأساسية. وينبغي أيضا أن يكفل تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيد الدولي تحقيقَ الانسجام في الإجراءات التي تتخذها الاقتصادات الرئيسية مع الهدف المتمثل في الحد من الاختلالات الاقتصادية العالمية. ومتابعة لإطار النمو القوي والمستدام والمتوازن، الذي كانت مجموعة العشرين قد أطلقته في اجتماع القمة في بيتسبرغ عام ٢٠٠٩، اعتمد قادة المجموعة خطة عمل كان للنمو وفرص العمل في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. وتشمل هذه الخطة أمورا منها التزامات متوسطة الأجل بإجراء إصلاحات هيكلية لتعزيز النمو وخلق فرص للعمل. ومن المهم أيضا، على الصعيد المتعدد الأطراف، مواصلة العملية الجارية لتعزيز إشراف صندوق النقد الدولي. وفي هذا السياق، تعتبر التقارير المتعلقة بتداعيات الأزمة التي يجري إعدادها للاقتصادات الرئيسية أداة مفيدة لتنسيق السياسات الدولية.

٣٣ - ووسط تزايد حالات عدم الاستقرار المالي العالمي[٢٢]، توجد حاجة ملحة إلى حل أزمة الديون التي يعاني منها عدد من الاقتصادات المتقدمة، وخاصة في منطقة اليورو. وينبغي التركيز على منع انتقال الأزمة إلى الاقتصادات الكبيرة، وإلى القطاع المصرفي. وقد اتفق القادة الأوروبيون على تسهيلات للمساعدة، وهم يعتزمون التوصل إلى اتفاق لتعزيز

(٢٠) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.11.11.D.3)

(٢١) الأمم المتحدة، دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.12.11.C.2).

(٢٢) صندوق النقد الدولي، تقرير الاستقرار المالي العالمي (واشنطن العاصمة، أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

الانضباط المالي. ويلزم أيضا متابعة ضبط أوضاع المالية العامة في الاقتصادات المتقدمة الرئيسية على الأجلين المتوسط والطويل، مع الاستمرار في الحوافز اللازمة في المدى القصير. ومن العوامل المعرقلة لحل الأزمة الافتقار إلى آلية دولية لتسوية الديون. وعلاوة على ذلك، اقتُرحت مواصلة تعزيز شبكة الأمان المالي العالمية، بوسائل منها تعزيز موارد صندوق النقد الدولي.

٣٤ - وكانت الخطوات الرئيسية في الجهود المستمرة لتعزيز التنظيم المالي الدولي هي إدخال إطار بازل الثالث وإحراز تقدم في مجال إخضاع المؤسسات المالية ذات الأهمية في النظام ونظام الظل المصرفي للوائح. وفي حين أن الارتفاع المتوقع في شروط رأس المال والسيولة يدعم، من حيث المبدأ، استقرار النظام المالي، أُعرب عن الرأي الذي يذهب إلى أن هذه الشروط لا تزال أقل من أن تؤدي إلى تحقيق التحسين الكافي لقدرة النظام المالي على مواجهة الأزمات. وفضلا عن ذلك، توجد تحديات فيما يتعلق بتنفيذ الإصلاحات اللوائحية، بما في ذلك إدماجها في القوانين الوطنية بصورة متسقة، والفترات الزمنية الطويلة اللازمة لتنفيذها تنفيذا كاملا.

٣٥ - وفي السنوات الأخيرة، حظيت مسألة كيفية التعامل مع تقلب حركة رأس المال عبر الحدود بمزيد من الاهتمام. وتحمل زيادة رأس المال الداخل عن القدرة الاستيعابية للاقتصاد في طياتها مخاطر للاستقرار المالي والنمو وفرص العمل. بل إن بعض الدول أدخلت مؤخرا ضوابط على رؤوس الأموال من أجل احتواء الطفرة في حركة رأس المال القصيرة الأجل. غير أنه، على الرغم من التداعيات المحتملة المتعددة الجوانب، يوجد بصفة عامة نقص في المبادئ التوجيهية الدولية المتعلقة بإدارة تدفقات رأس المال. ولمعالجة هذه المسألة، يعمل صندوق النقد الدولي على وضع إطار للإدارة الفعالة لحركة رأس المال، بما في ذلك تدفقات رؤوس الأموال الداخلة والخارجة على حد سواء.

٣٦ - وقد اكتسبت ضرورة إصلاح نظام الاحتياطي الدولي اعترافا واسعا. وتعتمد العديد من البلدان النامية على تراكم الاحتياطيات كآلية من آليات التأمين الذاتي ضد أزمات السيولة. وعلى الرغم من بعض التنويع في احتياطيات النقد الأجنبي الدولية المبلَّغ بها، لا تزال الدول تحتفظ بغالبية هذه الاحتياطات بدولار الولايات المتحدة. ولذلك، طُرحت مقترحات لتعزيز دور حقوق السحب الخاصة بشكل تدريجي بوصفها أصلا يستخدم لأغراض الاحتياطيات، بطريقة تجمع بينها وبين طائفة من الأصول الاحتياطية المتوفرة على الصعيد الوطني.

٣٧ - ويلزم تعزيز إطار الإدارة الاقتصادية العالمية في سبيل دعم النمو والعمالة. وهذا يشمل تعزيز التنسيق والتعاون والاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وينبغي أيضا بذل الجهود الكفيلة بضمان أن تتواصل المشاركة الكافية فيما بين مجموعة العشرين والأمم المتحدة وأن يستمر تكامل الجهود في مجال السياسات بين الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي ومجموعة العشرين وأصحاب المصالح الآخرين المتعددي الأطراف. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تُدمج المؤسسات الإقليمية، بشكل أفضل، في آليات الإدارة الاقتصادية العالمية.

بعض الأسئلة المطروحة للمناقشة

- **ما التدابير الحاسمة في مجال السياسات على صعيد النظام المالي لتعزيز النمو والعمالة؟ ما هي المسائل التي يجب أن تُمنح الأولوية القصيرة الأجل والأولوية الطويلة الأجل؟**
- **كيف يمكن للمجتمع الدولي كفالة تكامل الجهود فيما بين الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز ومجموعة العشرين وأصحاب المصلحة الآخرين المتعددي الأطراف؟**

ثانيا - تمويل التنمية المستدامة

التحديات الكبرى والثغرات في التمويل

٣٨ - يمثل تعزيز التنمية المستدامة أولوية سياساتية رئيسية. وثمة حاجة دائمة لكفالة إحداث توازن في ما بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية وحماية البيئة بوصفها ركائز للتنمية المستدامة يعتمد بعضها على بعض ويدعم بعضها بعضاً. والهدف من مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو+٢٠)، الذي سيعقد في الفترة من ٢٠ إلى ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٢، هو تجديد الالتزام السياسي من أجل التنمية المستدامة، وتقييم التقدم المحرز حتى الآن ومعالجة الثغرات المتبقية في تنفيذ نتائج مؤتمرات القمة الرئيسية المتعلقة بالتنمية المستدامة، والتصدي للتحديات الجديدة والناشئة. وسيركز المؤتمر على محورين هما: (أ) الاقتصاد الأخضر في إطار التنمية المستدامة والقضاء على الفقر؛ (ب) الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة. وعلى نحو ما عبرت عنه الجمعية العامة في قرارها ٢٣٦/٦٤، يظل الهدف هو تعزيز التنمية المستدامة وتنفيذ جدول أعمال القرن ٢١، ”بوسائل تشمل تعبئة الموارد المالية والتكنولوجية، وكذلك برامج بناء القدرات، وبخاصة من أجل البلدان النامية“.

٣٩ - وفي سياق التنمية المستدامة، اكتسب مفهوم خضرنة الاقتصاد زخما وصار يُنظر إليه باعتباره وسيلة لتحقيق التنمية المستدامة. ويعمل الاقتصاد الأخضر على التمكين من تحقيق النمو الاقتصادي والاستثمار، وفي نفس الوقت تحقيق زيادة الجودة البيئية والشمول الاجتماعي. وعلى هذا النحو، يساهم الاقتصاد الأخضر في تحقيق الأهداف الرئيسية، بما فيها القضاء على الفقر، والأمن الغذائي، وحماية قاعدة الموارد الطبيعية وتعزيزها، وزيادة كفاءة استخدام الموارد، وتعزيز التنمية المنخفضة الكربون. وتناقش أدناه التحديات القائمة في تمويل عملية التحول إلى الاقتصاد الأخضر، وكذلك التدابير والسياسات اللازمة لرفع مستوى التمويل.

٤٠ - وتتطلب عملية الانتقال إلى الاقتصاد الأخضر إحداث تغييرات رئيسية هيكلية وتكنولوجية في عدد من القطاعات الرئيسية مثل الهياكل الأساسية والصناعة والزراعة والنقل والإسكان والطاقة. ويمكن أن تتخذ البلدان مجموعة عريضة من التدابير في مجال السياسة العامة لبدء التحرك نحو مسار للتنمية المستدامة وتشجيع هذا التحرك ودعمه. ويمكن للسياسات العامة ذات الصلة، بما فيها تلك المتعلقة بالضرائب والإعانات والمشتريات والاستثمار، أن تقطع شوطا طويلا نحو تعزيز التنمية المستدامة. ويتمثل أحد العناصر الهامة في تعبئة موارد مالية كافية، الأمر الذي قد ينطوي على إعادة توجيه الموارد المتاحة، وكذلك الحصول على تمويل جديد وإضافي.

٤١ - وفي البلدان النامية، يكمن التحدي الكبير في عملية الانتقال في التوفيق بين أهداف التنمية وتزايد اعتماد الممارسات المستدامة. وتُعتبر مسائل تبادل التكنولوجيا وبناء القدرات والتمويل أمورا حاسمة من أجل دعم وتسريع عملية التنمية المستدامة في البلدان النامية. ومن ناحية أخرى، ينبغي للبلدان المتقدمة أن تأخذ زمام المبادرة في تغيير أنماط الإنتاج وأنماط الاستهلاك. وعلاوة على ذلك، ينبغي للجهود التي تُبذل من أجل الانتقال أن تستند إلى بيئة دولية داعمة ومؤاتية، بما فيها نظام تجاري ونقدي ومالي جرى إصلاحه بإحكام، وذلك تجنباً بوجه خاص لانتشار اتخاذ تدابير أُحادية الجانب وتدابير انتقامية لاحقة.

٤٢ - وفي المشهد الحالي للتمويل من أجل التنمية المستدامة، يجري بالفعل توجيه الموارد المقدمة من عدد من المصادر وعن طريق مجموعة متنوعة من الآليات، نحو استخدامات مستدامة[٢٣]. وتشير بعض الدلائل إلى أن الجزء الأكبر من التمويل الحالي من أجل التنمية المستدامة يأتي من مصادر خاصة. وقد بدأ القطاع الخاص بالفعل في توفير موارد من أجل

(٢٣) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، نحو اقتصاد أخضر: سبل تحقيق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر، (نيروبي، ٢٠١١).

الانتقال إلى الاقتصاد الأخضر عن طريق الاستثمار الداخلي والاستثمار العابر للحدود. فعلى سبيل المثال، يجري توجيه نسبة معينة من الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية نحو استثمارات الاقتصاد المستدام. ويُقدّر أن يُوفر القطاع العام جزءا أصغر ولكنه أساسي ولا غنى عنه من التمويل اللازم للتنمية المستدامة. ويقوم التمويل عن طريق الميزانيات الداخلية بدور هام في هذا الصدد. وللمساعدة الإنمائية الرسمية أهمية حاسمة في التصدي لتحديات التنمية المستدامة في البلدان النامية. كما تتمتع مصادر التمويل المختلطة، مثل صناديق الثروة السيادية، بأهمية متزايدة. وإضافة إلى ذلك، فقد كانت آليات ومرافق التمويل الابتكارية التي تدعم تنفيذ السياسات والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف محورية في توفير الأموال لأغراض التنمية المستدامة. ويشمل ذلك آليات رئيسية مثل الاتجار بتراخيص انبعاثات غاز الكربون في إطار آلية التنمية النظيفة التابعة لبروتوكول كيوتو، ومرفق البيئة العالمي، والمبادرة المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها (REDDplus)، وصناديق الاستثمار في مجال المناخ.

٤٣ - ولا تُوجد تقديرات كاملة للأموال اللازمة لخضرنة الاقتصاد العالمي بأكمله، إلا أنه تُوجد محاولات لتقييم النطاق التقريبي للاحتياجات من التمويل. وتُقدر إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة احتياجات الاستثمار الإضافي السنوية اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في عدد من القطاعات الرئيسية بنحو ٣ في المائة من إجمالي الناتج العالمي حتى عام ٢٠٥٠ (أي ما يعادل أكثر من ١,٩ تريليون دولار في عام ٢٠١٠). ويتعين أن يكون جُلّ الاستثمار الإضافي في مجال التكنولوجيا الخضراء في البلدان النامية. وبافتراض أن حصة البلدان النامية تبلغ ٦٠ في المائة من الاستثمارات العالمية اللازمة، فإن هناك حاجة لما لا يقل عن ١,١ تريليون دولار سنويا من أجل الاستثمارات الإضافية في مجال التكنولوجيا الخضراء في البلدان النامية[٢٤].

٤٤ - وبالمقارنة، وصل مجموع قيمة صافي ما قُدم من مساعدات إنمائية رسمية واستثمار أجنبي مباشر إلى البلدان النامية في عام ٢٠١٠ مبلغا قدره ٤٢٩ بليون دولار (انظر: A/66/167). وحشدت آليات التمويل الابتكارية لأغراض التنمية نحو ٥٧ بليون دولار في الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٨، وفقا لتقديرات البنك الدولي (انظر: A/66/334). وبصرف النظر عن المحاذير والشكوك بشأن تقديرات مجموع الاحتياجات من التمويل، فإن من المعقول استنتاج أن من الواضح أن التدفقات المالية من المصادر الحالية غير كافية لتلبية

(٢٤) تقرير الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١١. يُقدِّر برنامج الأمم المتحدة للبيئة الزيادة المطلوبة في استثمارات الاقتصاد الأخضر بمعدل ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي سنويا حتى عام ٢٠٥٠ (١,٣ تريليون دولار في عام ٢٠١٠)، (برنامج الأمم المتحدة للبيئة، نحو اقتصاد أخضر).

الاحتياجات الإضافية الكبيرة. ونظرا لضخامة احتياجات التمويل اللازمة للانتقال نحو اقتصاد مستدام، يتعين أن تُجمع الموارد المالية من مجموعة كاملة من المصادر الخاصة والعامة والمختلطة، وعن طريق قنوات وأدوات متعددة. ويشمل هذا أيضا إعادة توجيه الاستثمارات الحالية والإعانات نحو استخدامات خضراء. وعلى هذا الأساس، يكمن التحدي السياساتي الأساسي في إيجاد الظروف المحلية والدولية اللازمة لإطلاق كميات كبيرة من مصادر التمويل الجديدة والإضافية.

٤٥ - وعلى ضوء أنماط التمويل الحالية، يُرجح أن يضطلع القطاع الخاص بتوفير الغالبية العظمى من الموارد اللازمة للتحول نحو الاقتصاد الأخضر. وبالنسبة للقطاع الخاص، يشمل هذا الأمر اغتنام الفرص الاقتصادية التي تمثلها التحولات نحو الاقتصاد الأخضر، والاستجابة لإصلاحات السياسة العامة ومؤشرات الأسعار بزيادة التمويل والاستثمار. وثمة إمكانية لقيام المستثمرين على الأجل الطويل والقطاع المالي بتوسيع نطاق المشاركة في التنمية المستدامة. ويشمل ذلك مجموعة عريضة من الجهات الفاعلة والمؤسسات المالية، بما فيها أسواق رأس المال التقليدية، وصناعة التأمين، ومقدمي رأس المال الاستثماري، وغيرها من المؤسسات المالية، مثل البنوك المحلية والتعاونيات المالية. وجرى كذلك تحديد التمويل البالغ الصغر بوصفه أداة هامة على مستوى المجتمع المحلي للقضاء على الفقر[٢٥] وزيادة قدرة الفقراء على التكيف مع الخطر.

٤٦ - ومن أجل دعم الركائز الثلاث للتنمية المستدامة، يظل تنفيذ الالتزامات الدولية الرئيسية بشأن التدفقات المالية إلى البلدان النامية أمراً مهما. ولابد من الوفاء بالالتزام بتخصيص ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للبلدان المانحة لأغراض المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان النامية، وما لا يقل عن ٠,١٥ في المائة إلى ٠,٢٠ في المائة إلى أقل البلدان نموا. ويتوقع اتفاق كوبنهاغن، الذي اعتُمد في الدورة الخامسة عشرة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، أن يلزم توفير ١٠٠ بليون دولار سنوياً لتمويل إجراءات مواجهة تغير المناخ في البلدان النامية بحلول عام ٢٠٢٠.

٤٧ - وسيظل القطاع العام جهة حاسمة الأهمية لزيادة الاستثمارات في مجال التنمية المستدامة. فإحدى الوظائف الهامة للتمويل من القطاع العام تكمن في الاستفادة من المصادر الخاصة والبدء في استثمارات الاقتصاد الأخضر. ولذلك فإن النهج الاستراتيجي يقوم على استخدام الأموال العامة جزئيا لتوجيه التمويل من القطاع الخاص وتدعيمه بتوفير في الأدوات

(٢٥) فريق الأمين العام الرفيع المستوى المعني بالاستدامة العالمية، شعوب مرنة، كوكب مرن: مستقبل جدير بالاختيار، (الأمم المتحدة، الوثيقة *A/66/700*).

المناسبة له، مثل الضمانات وصكوك التأمين وغيرها من الصكوك للتخفيف من المخاطر التي يتعرض لها القطاع الخاص. وتعتبر آليات التمويل الابتكارية للتنمية المستدامة أيضا ذات إمكانات كبيرة لحشد موارد إضافية. وعلاوة على ذلك، تُؤدي مواصلة تعزيز المرافق والبرامج الموجهة والتابعة لمصارف التنمية المتعددة الأطراف والإقليمية ودون الإقليمية والوطنية إلى تحسين عمليات تمويل الانتقال إلى الاقتصاد الأخضر.

بعض الأسئلة المطروحة للمناقشة:

١ - ما هي التحديات الرئيسية في تمويل عملية الانتقال إلى الاقتصاد الأخضر في البلدان المختلفة؟

٢ - كيف ينبغي للقطاع الخاص والقطاع العام أن يعملا معا لتعبئة الموارد اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة؟

تدابير على المستوى الوطني لزيادة التمويل من أجل التنمية المستدامة

٤٨ - تُعتبر السياسات الحكومية مهمة لزيادة التمويل من أجل التنمية المستدامة. فالتكنولوجيات التي تعزز التنمية المستدامة أو ''التكنولوجيات الخضراء'' غالبا ما تكون غير قادرة على المنافسة، من حيث التكلفة، مع التكنولوجيات الراسخة التي لم تنعكس آثارها البيئية الخارجية (مثل انبعاثات غازات الاحتباس الحراري والمخاطر البيئية الأخرى) على أسعار السوق. ولكن التدابير التقليدية لاستيعاب تلك العوامل الخارجية، مثل نُظُم ضرائب الكربون أو ''مبادلات الحد الأقصى''، إضافة إلى حقوق الملكية الفكرية القوية في ما يتصل بالتكنولوجيات الخضراء تُكلِّف الكثير. فارتفاع أسعار الطاقة نتيجة لضرائب الكربون يمكن أن يعيق التنمية الاقتصادية في البلدان الفقيرة، كما أن حقوق الملكية القوية يمكن أن تُبطئ عملية نقل المعرفة وأن تمنع الابتكار[٢٦].

٤٩ - وبصورة عامة، يؤكد نهج نظام الابتكار الوطني على أهمية الاقتصاد المتسم بالابتكار، والذي يقوم على التَعلُّم التفاعلي، وتبادل المعلومات، والتنسيق بين الشركات والجامعات ومراكز البحوث وواضعي السياسات والجهات الفاعلة الأخرى. فنظام الابتكار الوطني الأخضر الموجه نحو الاستدامة يدمج طابع المنفعة العامة الذي تتصف به العديد من

([٢٦]) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١١.

التكنولوجيات الخضراء في إطار نظام الابتكار الوطني، وهو مفيد على وجه الخصوص في وضع سياسات الابتكار في سياق التنمية المستدامة الطويل الأجل[٢٧].

٥٠ - وينبغي أن تعامل التكنولوجيات الخضراء على أنها صناعات ناشئة، مع تقديم الدعم الملائم لها، بما في ذلك استثمار القطاع العام في الهياكل الأساسية، وتقديم الإعانات المالية، وتوفير إمكانية الحصول على الائتمان. ويمكن للحكومات المساعدة في استقطاب استثمارات القطاع الخاص في التكنولوجيا الخضراء من خلال اتخاذ تدابير تستهدف تعزيز الائتمان وتساعد على زيادة العائدات من خلال تقديم الإعانات، والتدابير المخففة للمخاطر، وتعديل فترات الاسترداد (أي تقريب موعد تحقيق العائدات)، وتخفيض حجم التمويل المطلوب من خلال الاستثمار المشترك. ويمكن للتدابير التي تستهدف المستهلك أن تلعب دورا تكميليا هاما في تشجيع الطلب على التكنولوجيات الخضراء. فنُظُم وضع الملصقات والبطاقات التعريفية الخضراء على المنتجات الغذائية والاستهلاكية (العلامات الإيكولوجية)، على سبيل المثال، تسّهل على المستهلكين وضع الاهتمامات البيئية في الاعتبار.

٥١ - ويمكن للإطار التنظيمي الداخلي المصمم تصميما جيدا أن يحفز الاستثمارات الخضراء. وقد تُقدِّم تدابير القيادة والسيطرة الحل الأقل تكلفة، كما أنها قد تكون أسهل في إدارتها وتنفيذها في الحالات التي لا تثبت فيها فعالية الأدوات القائمة على السوق. ويمكن استحداث وتنفيذ معايير تقنية لفرض شروط على المنتجات و/أو العمليات وأساليب الإنتاج ترمي إلى تعزيز الكفاءة في استخدام الطاقة. وقد يساعد التسعير على أساس التكلفة الكاملة (على سبيل المثال، رفع الدعم عن الوقود الأحفوري) على إشاعة الإنصاف في التنافس بحيث تتمكن الطاقات البديلة من المنافسة في السعر. ويمكن للحكومات، من خلال الممارسات المستدامة في مجال المشتريات العامة، أن تُوجِد طلبا كبير الحجم وطويل الأجل على السلع والخدمات الخضراء، وبالتالي أن تعزز الاستثمارات الطويلة الأجل في مجال الابتكار وأن تُشجِّع المنتجين على تحقيق وفورات في الحجم وعلى خفض التكاليف. وقد يؤدي هذا، بدوره، إلى توسيع نطاق تسويق السلع والخدمات الخضراء، مما يشجع الاستهلاك المستدام[٢٨].

٥٢ - وقد وُجه اهتمام كبير في الآونة الأخيرة نحو المؤسسات المُستثمِرة المحتملة، وبشكل خاص نحو صناديق التقاعد، من أجل الاستثمار في البنية التحتية الخضراء. ومن المحتمل أن تجني صناديق المعاشات التقاعدية، بأصولها التي تبلغ ٢٨ تريليون دولار، واستثماراتها الطويلة

(٢٧) المرجع نفسه.

(٢٨) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، نحو اقتصاد أخضر.

الأجل، مع حاجاتها لتنويع محافظها الاستثمارية، فوائد كبيرة من استثمار جزء من أصولها في مبادرات النمو الأخضر. ولكن، نظرا لعدم وجود الأدوات الاستثمارية المناسبة وعدم توفر السيولة في السوق، ونظرا للمسائل المتعلقة بالنطاق، والمثبطات اللوائحية، وعدم وجود الخبرات لدى صناديق المعاشات التقاعدية في هذا المجال، لم يخصص إلا عدد قليل من الأصول فقط للاستثمارات الخضراء. ويمكن للحكومات بشكل عام، وللسلطات التنظيمية والرقابية على وجه الخصوص، أن تشجع صناديق التقاعد على الدخول في مجال الاستثمارات الخضراء عن طريق الخلفيات الداعمة للسياسات البيئية؛ والأدوات الاستثمارية المناسبة؛ وسيولة الأسواق؛ وتقليص العوائق أمام الاستثمار؛ وتثقيف وتوجيه المستثمرين؛ وتحسين إدارة صناديق المعاشات التقاعدية[٢٩].

٥٣ - إن مساهمة القطاع الخاص هي أمر ضروري لزيادة الموارد اللازمة للانتقال إلى الاقتصاد الأخضر، وبوجه خاص، لجعل الاستثمارات اللازمة في مجال التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره في البلدان النامية أمراً ممكناً. ولأجل اجتذاب تدفقات أكبر من رأس المال الخاص إلى الاقتصاد الأخضر، ينبغي بذل المزيد من الجهود لتوفير حوافز أقوى لإشراك القطاع الخاص في أنشطة التنمية المستدامة. ويمكن تحقيق هذا من خلال مزيج من التدابير الضريبية، والتبادل التجاري للانبعاثات، والقواعد التنظيمية[٣٠].

٥٤ - ويلزم استكمل هذه الجهود بالمساعي التي يبذلها القطاع العام لتوفير أدوات فعالة في مجال تخفيف المخاطر أو تعزيز العائدات لاجتذاب استثمارات القطاع الخاص إلى أنشطة قد يعتبرها، بدون ذلك، غير مجدية من الناحية التجارية[٣١]. ويمكن أن تعمل استثمارات القطاع العام الفعالة في بناءٍ القدرات المتصلة بجهود التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من حدته بدرجة أكبر على اجتذاب التمويل من القطاع الخاص أيضا. وفي هذا الصدد، هناك مجال واسع للحكومات والمؤسسات المتعددة الأطراف لاستخدام مواردها الخاصة لزيادة التدفقات المالية من القطاع الخاص[٣٢].

---

(٢٩) Raffaele Della Croce, Christopher Kaminker and Fiona Stewart, “The role of pension funds in financing green growth initiatives”, OECD working papers on finance, insurance and private pensions, No. 10 (OECD, 2011).

(٣٠) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٩: تعزيز التنمية وإنقاذ الكوكب (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.09.II.C.1).

(٣١) تقرير الفريق الاستشاري الرفيع المستوى التابع للأمين العام والمعني بالتمويل في مجال تغير المناخ (الأمم المتحدة، ٢٠١٠).

(٣٢) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، نحو اقتصاد أخضر.

٥٥ - ويجري الاهتمام أيضا بسبل تشجيع الاستثمار الأجنبي الذي يجلب وينشر التكنولوجيات التي تخفف من انبعاثات غازات الدفيئة، وهي التكنولوجيات التي يُشارَ إليها أيضا بالاستثمار المباشر الأجنبي في الكربون المنخفض. ويقترح مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) إقامة شراكة عالمية تقوم، من بين أمور أخرى، بتعزيز الاستثمار في الكربون المنخفض لتحقيق النمو المستدام والتنمية. وستشتمل عناصر هذه الشراكة على وضع استراتيجيات لتشجيع الاستثمار في الطاقة النظيفة؛ والتمكين من نشر التكنولوجيا النظيفة؛ وضمان مساهمة اتفاقات الاستثمار الدولية في التخفيف من آثار تغير المناخ؛ وإنشاء مركز دولي للمساعدة في مجال الكربون المنخفض لحشد الخبرة، بما في ذلك من الوكالات المتعددة الأطراف[٣٣]. ولكن، وفي حين أن الاستثمار المباشر الأجنبي في الكربون المنخفض يمكن أن يقدم مساهمة قيمة في استجابة البلدان النامية لتغير المناخ، إلا أنه ينبغي أن يكون صانعو السياسات في البلدان النامية على إدراك تام بعيوبه المحتملة، بما في ذلك مزاحمة الشركات المحلية، والتبعية التكنولوجية، وارتفاع تكاليف السلع والخدمات الأساسية، وعليهم أن يوازنوا بين عيوبه هذه وبين فوائده. علاوة على ذلك، ولكي يكون الاستثمار المباشر الأجنبي فعالا في إيجاد نشر غير مباشر للمعارف يخفف من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، فإنه يحتاج إلى أن يُستَكْمَل بسياسات محلية تهدف إلى تشجيع نشره غير المباشر للمعارف، مثل فرض متطلبات التدريب على سبيل المثال[٣٤].

٥٦ - واشتملت الوسائل الأخرى للاستفادة من القطاع الخاص على إنشاء محفظة ''للصناديق الخضراء''. ولكن هذه الصناديق أصبحت ذات توجه مساير للدورة الاقتصادية، فهي تزيد خلال فترات الازدهار وتسترجع الأموال خلال فترات الركود، لذا فهناك حاجة إلى أن ينظر إليها بحذر[٣٥]. ويمكن أن يكون التمويل الأصغر وسيلة للحصول على التمويل من القطاع الخاص لتحقيق التنمية المستدامة، حيث أن هناك العديد من المؤسسات التي تقدم القروض بالفعل لمنتجات الطاقة النظيفة. ولكن هناك حاجة إلى توسع كبير يقترن، في جملة أمور، باستثمارات كبيرة في رأس المال البشري وفي الهياكل الأساسية. واستشرافا للمستقبل، هناك أيضا حاجة إلى النظر في السبل التي يمكن بها للشراكات بين القطاعين العام والخاص أن توفر دعماً مفيداً لتحفيز التمويل من القطاع الخاص لمشاريع الاقتصاد الأخضر، بما في ذلك من خلال الآليات التي تسهّل تقاسم المخاطر بين القطاعين الرسمي والخاص.

([٣٣]) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير الاستثمار العالمي ٢٠١٠: الاستثمار في اقتصاد أقل اعتمادا على الكربون (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.10.II.D.2).

([٣٤]) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١١.

([٣٥]) المرجع نفسه.

بعض الأسئلة المطروحة للمناقشة:

١ - كيف يمكن للبلدان النامية أن تقوم بإدماج أنظمة الابتكار الوطنية الموجهة نحو الاستدامة الخضراء بفعالية في استراتيجياتها الإنمائية الوطنية؟

٢ - ما هي السياسات الحكومية الأكثر فعالية "لحشد" الاستثمار المراعي للبيئة من قِبَل القطاع الخاص؟

٣ - كيف يمكن للحكومات والمنظمات المتعددة الأطراف أن تحقق زيادة في التمويل من قِبَل القطاع الخاص في أنشطة التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه بطريقة أكثر فعالية ؟

تدابير على المستوى الدولي لزيادة التمويل من أجل التنمية المستدامة

٥٧ - إن الانتقال إلى الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة يتطلب زيادة الموارد المالية بدرجة كبيرة. فالتخفيضات الكبرى في نصيب الفرد من الانبعاثات ومن استهلاك الطاقة على الصعيد العالمي هما متطلبان توأمان للنجاح. ويتمثل التحدي في كيفية تحقيق التوازن العادل بين احتياجات البلدان النامية من الطاقة، والتي لا تزال احتياجات هائلة، وبين متطلبات الاستدامة لكوكب الأرض. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي أن تعمل الجهود المالية العالمية على تيسير الحصول المجاني أو المنخفض التكاليف على التكنولوجيا، من خلال إيجاد صناديق مالية عالمية في مجال التكنولوجيا تخلق المعرفة، على سبيل المثال، وتجعلها متاحة كسلعة عامة، ومن خلال توفير إمكانية شراء القطاع العام للتكنولوجيا المناسبة بحرية، والمساعدة التقنية في بناء القدرات التكنولوجية، وتكوين رأس المال البشري.

٥٨ - وارتفع إجمالي الاستثمار العالمي في الطاقة النظيفة من ٥٠ بليون دولار في عام ٢٠٠٤ إلى ٢٤٠ بليون دولار في عام ٢٠١٠[٣٦]. وبحسب بعض التقديرات المتفائلة، فإن حجم التمويل المتعلق بالمناخ سيكون قد ارتفع بالفعل ليبلغ ٩٦,٩ بليون دولار سنويا، حيث يقدم القطاع الخاص ٥٥ بليون دولارا في المتوسط، في حين يتم توفير ما لا يقل عن ٢١ بليون دولار من الموازنات العامة في أشكال مختلفة، بما في ذلك القروض الميسرة (١٣ بليون دولار) وأشكال مختلفة من المنح (٨ بلايين دولار)[٣٧]. ومع أن حوالي

([٣٦]) بيان الأمين العام للأمم المتحدة في المؤتمر السابع عشر للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، ديربان، جنوب أفريقيا، ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر - ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

([٣٧]) بيان من مبادرة السياسة المناخية مقدم إلى المؤتمر السادس عشر للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، كانكون، المكسيك، ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر - ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

٨٠ في المائة من التمويل الاستثماري المطلوب ينبغي أن يأتي من قطاع الأعمال، إلا أنه لا يمكن الاستغناء عن التمويل من القطاع العام في عملية بدء وتحفيز تدفق استثمارات القطاع الخاص نحو الاقتصاد الأخضر.

٥٩ - وتُظْهِر أحدث بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن بلدان لجنة المساعدة الإنمائية خصصت ما يصل إلى ٢٢,٩ بليون دولار، وهي تعادل ١٥ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية، إلى مساعدة تتعلق بتغير المناخ في البلدان النامية في عام ٢٠١٠، ذهب ثلثها إلى دعم التكيف والثلثين الآخرين لدعم التخفيف. وخلُص تحليل لمدفوعات والتزامات تمويل ''البدء السريع'' في مكافحة تغير المناخ لعام ٢٠١٠ إلى أن الجهات المانحة وفرت ما يقل قليلا عن ١٠ بلايين دولار[٣٨]. ويعتبر هذا المبلغ مبلغاً ''إضافيا'' للمساعدة الإنمائية ويغطي ''التكاليف المتزايدة'' الناجمة عن تغير المناخ. ويتعين التسليم الفوري للأموال التي تم التعهد بها، والخاصة بتمويل عملية ''البدء السريع'' للفترة ٢٠١٠-٢٠١٢، والتي تقارب الـ ٣٠ بليون دولار، والتي حُدِّدت جميعها تقريبا في الميزانيات الوطنية، بحيث يمكنه أن يولد قوة دافعة لاتخاذ إجراءات على أرض الواقع.

٦٠ - ولتوفير الموارد بالحجم اللازم، ينبغي أن تقوم المصارف الإنمائية بالاستفادة من مزيج من التمويل من القطاع العام، وتمويل سوق الكربون، والتمويل من القطاع الخاص، فضلا عن مصادر تمويل مبتكرة. ولاستكمال ذلك، يمكن للصكوك العامة (مثل الضمانات، وصكوك تقاسم المخاطر، والمساعدة التقنية، أو القروض الميسرة) أن تساعد على رفع مستوى التمويل من القطاع الخاص. ويمكن لمصارف التنمية المتعددة الأطراف وغيرها من المصارف أن تلعب دورا هاما في توسيع مصادر التمويل الخاص بالمناخ وفي إمكانية الحصول عليه. فهي، إلى جانب التمويل، تمارس نفوذا كبيرا، يتجاوز القطاع المالي المحض، من خلال توفير المساعدة التقنية فضلا عن الخبرة المالية والقطاعية. ويمكنها أن تلعب دورا تحفيزيا في توجيه الأموال من المصادر العامة والخاصة إلى مشاريع الاستثمار في الأنشطة المناخية (''حشد الاستثمارات'').

٦١ - وتوفر أسواق الكربون فرصا للتمويل المباشر للتكنولوجيات الجديدة في البلدان النامية ولاجتذاب الاستثمارات الخاصة[٣٩]. ومن الضروري إجراء مزيد من الإصلاحات على الآليات القائمة وتوسيع نطاقها إذا أريد لها أن تشكل الأساس لسوق عالمية للكربون.

([٣٨]) انظر World Resources Institute, "Summary of developed country fast-start climate finance pledges. Available at http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2011-11-18.pdf.

([٣٩]) تقرير الفريق الاستشاري الرفيع المستوى التابع للأمين العام والمعني بالتمويل في مجال تغير المناخ (٢٠١٠).

كما أن وضع اتفاق دولي بشأن خفض الانبعاثات سيوفر المزيد من الحوافز لتوسيع هذا السوق. وبالإضافة إلى ذلك، فقد قام عدد من الاقتصادات باقتراح أو تنفيذ نظم مبادلات الحد الأقصى، التي يمكن أن ترتبط بشبكة التجارة الدولية الأكبر. وألمحت المناقشات أيضا إلى ضريبة للكربون على المستوى العالمي تُفْرَض على انبعاثات الاحتباس الحراري. ولكن، بالإضافة إلى التحديات التي تواجه التنفيذ، فقد ثبت أن الاتفاقات الدولية بشأن الضرائب المنسقة على انبعاثات الاحتباس الحراري صعبة وربما لا تنجح ضمن الإطار الزمني المطلوب للبدء في تنفيذ الاقتصاد الأخضر، وتجنب العواقب الوخيمة لتغير المناخ.

٦٢ - ولقد خصص مرفق البيئة العالمية مبلغ ٩,٢ بليون دولار، مستكملة بأكثر من ٤٠ بليون دولار كتمويل مشترك، لما يزيد عن ٢ ٧٠٠ مشروع في ١٦٥ من الاقتصادات النامية. ومن الضروري زيادة موارده بدرجة كبيرة إذا أُريد له أن يتحول إلى آلية مبتكرة لتقديم فوائد النظام الإيكولوجي العالمي، الأمر الذي لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان بإمكانه تعويض البلدان النامية عن التغيير في استخدام الأراضي والأنشطة الاقتصادية الأخرى التي هي السبب في التدهور البيئي في جميع أنحاء العالم[٤٠].

٦٣ - إن عددا من القطاعات الهامة في الاقتصاد العالمي لا تخضع للضرائب حاليا، على الرغم من الآثار البيئية الخارجية التي تنجم عنها[٤١]. والقطاعات الرئيسية في هذا الصدد هي قطاعا البحرية والطيران الدوليين. وقد تشتمل الوسائل الأخرى الواعدة لزيادة التمويل على شكل من أشكال التدخل في القطاع المالي العالمي، إما بفرض ضريبة على المعاملات المالية، أو بفرض ضريبة على التحويلات النقدية من عملة إلى أخرى، أو بإنشاء مرفق تمويل دولي. وقد تم بالفعل تطبيق هذا النهج الأخير على مرفق التمويل الدولي للتحصين (انظر الوثيقة A/66/334). وتتمثل إحدى الميزات لنهج مرفق التمويل الدولي - بالمقارنة مع الضريبة على التحويلات النقدية أو الضريبة على المعاملات المالية، والضرائب التي تفرض على السفر بالطائرات أو على الوقود أو على تجارة الأسلحة - في أنه، بخلاف غيره من المصادر أو الآليات الجديدة المحتملة للتمويل على الصعيد العالمي، يمكن البدء في تنفيذه من دون الحاجة إلى وجود اتفاق دولي يشمل العديد من البلدان. ولكن، بالنظر إلى الوضع المالي غير المستقر لبعض الاقتصادات المتقدمة النمو، فإن الخيارات المبتكرة مثل حقوق السحب الخاصة المتعلقة

(٤٠) انظر Edward Barbier, "The policy challenges for green economy and sustainable economic development", *Natural Resources Forum*, vol. 35, No. 3 (August, 2011), pp. 233–245.

(٤١) تقرير فريق الأمين العام الرفيع المستوى المعني بالاستدامة العالمية (٢٠١٢).

بالانبعاثات من أجل التنمية الخضراء أو الضرائب على المعاملات المالية يمكن أن تكون فعالة بشكل خاص في دفع عملية الانتقال إلى الاقتصاد الأخضر إلى الأمام في الوقت المناسب.

٦٤ - وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يتعين الارتقاء بآليات مبادرة الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها (REDD)، والمبادرة المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها (REDD-plus). ولكن رصد التغييرات في معدلات إزالة الغابات في البلدان النامية ومدى تأثيرها على انبعاثات الكربون، والتحقق منها، قد يؤديا إلى زيادة كبيرة في تكاليف المعاملات الخاصة بتنفيذ مشروع مبادرة الأمم المتحدة على النطاق العالمي. وهناك أيضا قلق بشأن ارتفاع تكاليف الفرصة البديلة التي تواجه العديد من البلدان النامية من الخسائر في فوائد الأعمال التي تم التخلي عنها في مجالي الزراعة والأخشاب. وتحتاج هذه المسائل إلى حل إذا أريد تنفيذ الآلية المالية لمبادرة الأمم المتحدة على نطاق عالمي.

٦٥ - وبشكل عام، فإن انتشار آليات التمويل يزيد من التحديات التي تواجه تنسيق التمويل وإمكانية الحصول عليه. ويثر إنشاء صندوق المناخ الأخضر في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ مسألة توحيد بعض الصناديق القائمة، بما في ذلك صناديق الاستثمار في مجال المناخ التي أنشئت تحت رعاية البنك الدولي، ولكن بعد إدراج شرط يحدد المدة فيما يتعلق بالبنية المالية في إطار اتفاقية تغير المناخ. والأهم من ذلك، هو أن تزويد صندوق المناخ الأخضر بما يكفي من رأس المال الأولي ليتمكن من بدء العمل في أقرب وقت ممكن. وبالمثل، ينبغي أن يبدأ إطار كانكون للتكيف ولجنته، والآلية المتعلقة بتكنولوجيا المناخ ومركز تكنولوجيا المناخ والشبكة التابعين لها، عملهما في أقرب وقت ممكن.

بعض الأسئلة للمناقشة:

١ - كيف يمكن زيادة التمويل، مع القيام في نفس الوقت بتبسيط الهيكل التمويلي لتعظيم تأثيره؟

٢ - كيف يمكن لمصارف التنمية المتعددة الأطراف وغيرها من مؤسسات تمويل التنمية أن تلعب دورا في تحفيز تحويل الأموال من المصادر العامة والخاصة إلى الاستثمار الأخضر؟