E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/C.9/2021/8
8 September 2021
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة تمويل التنمية في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
الدورة الثانية
القاهرة، 8-9 كانون الأول/ديسمبر 2021

البند 9 من جدول الأعمال المؤقت

مقايضة الديون مقابل تمويل العمل المناخي وأهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية

موجز

في كانون الأول/ديسمبر 2020، أطلقت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) مبادرة مقايضة الديون مقابل العمل المناخي/أهداف التنمية المستدامة وآلية مقايضة الديون لمساعدة الدول الأعضاء على تحرير بعض الحيز المالي لتغطية النفقات الأساسية، ولا سيما المتصلة بالتعافي السريع والشامل والأخضر من آثار جائحة كوفيد-19. وتوفر المبادرة فرصة مبتكرة للبلدان العربية المتوسطة والمنخفضة الدخل للشراكة مع البلدان المتقدمة النمو والجهات المانحة، في إطار التكافل العالمي لتجاوز المصاعب المالية الناجمة عن الجائحة، وتخفيف أثرها عن الفئات المعرضة للمخاطر.

وهذه الفرصة مهمة للغاية بالنسبة إلى دول عربية عديدة، تستحوذ فيها خدمة الدين الخارجي على أكثر من 10 في المائة، بل وحتى على 40 في المائة، من الإيرادات. وما تتلقاه المنطقة من تمويل للعمل المناخي يأتي غالباً من أدوات الدين الخارجي، التي تتجاوز تكلفتها التمويل من خلال المنح بعشرة أضعاف. ولذلك، قد تساعد آلية تستند إلى استراتيجية سليمة لمقايضة الديون على توجيه الموارد المالية للدول العربية نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما المتصلة بالمناخ، مع خفض أعباء الديون. ومقايضة الديون على أمد بعيد قد توفر تدفقات منتظمة لتمويل العمل المناخي، وهذه التدفقات قد تشكّل موارد تكميلية لتدابير التكيُّف مع تغيّر المناخ والتخفيف من حدته.

ولجنة تمويل التنمية في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا مدعوة إلى النظر في ركائز المبادرة وسُبُل تفعيلها في السياقات الوطنية من أجل تحسين التمويل الشامل والأخضر.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	4-1	3
الفصل		
أولاً- الدين العام الخارجي في المنطقة العربية	10-5	4
ثانياً- عدم كفاية تدفقات تمويل العمل المناخي إلى المنطقة العربية	18-11	6
ثالثاً- آلية مقايضة الديون مقابل تمويل العمل المناخي وأهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية	24-19	9
رابعاً- الخلاصة وسُبُل المضي قدماً	28-25	12

مقدمـة

1- أدت جائحة كوفيد-19 إلى ارتفاع حاد في معدلات الدين على مستوى العالم، فبلغ الدين العام مستويات غير مسبوقة في البلدان المتقدمة والنامية نتيجة لتمويلها حزم تحفيز ضخمة بالتزامن مع انخفاض في الإيرادات. وزعزعت الجائحة القدرة على تحمل الدين، وأثارت مخاوف من انتشار المديونية السيادية الحرجة في البلدان النامية، ولا سيما البلدان المثقلة بأعباء الدين أصلاً. كما هددت الجائحة مسار التقدم نحو تحقيق خطة عام 2030 للتنمية المستدامة والوفاء بالالتزامات الوطنية بموجب اتفاق باريس. وتفاقم الوضع بفعل زيادة تكاليف الاقتراض، وغياب القروض الميسرة، فقيد ذلك ميزانيات الإنفاق الإنمائي، بما في ذلك الاستثمارات في العمل المناخي. وفي ظل هذه الظروف، قد يساعد التخفيف من عبء الديون، باستخدام أدوات مالية مختلفة، على إيجاد الحيز المالي اللازم للبلدان من أجل الاستثمار في تعافٍ أخضر، مستدام وشامل وثابت الدعائم.

2- وقد دعت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى التخفيف من عبء الدين عن البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، دعماً لجهودها في التعافي من الجائحة. في الاجتماع الرفيع المستوى حول مبادرة تمويل التنمية في عصر جائحة كوفيد-19 وما بعده في عام 2020[1]، حُدِّدَت خيارات عدة يمكن لرؤساء الدول والحكومات النظر فيها، وتشمل مقايضات الديون، وخصوصاً لمساعدة البلدان التي تثقلها الديون ولكن ليس بالضرورة إلى درجة لا يمكن تحملها[2]. وقد دعا موجز السياسات الصادر مؤخراً عن الإسكوا بشأن الحيز المالي، إلى مقايضة الديون باعتبارها آلية هامة لتحرير الحيز المالي للوفاء بالنفقات الأساسية من أجل تخفيف أثر جائحة كوفيد-19[3]. وترمي عمليات مقايضة الديون هذه إلى تحقيق هدفين مرتبطين، هما: خفض أعباء الديون وتحسين الموارد المخصصة للنفقات الاجتماعية والبيئية، ما قد يساعد على الإسراع بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة واتفاق باريس.

3- تقدم هذه الوثيقة لمحة عامة عن مستويات الديون في المنطقة العربية، وتدفقات تمويل العمل المناخي إليها، وتناقش الفرص المحتملة لمقايضة الديون كأداة فعّالة ومجدية لتخفيف عبء الديون وتعبئة الموارد للنهوض بالعمل المناخي والتنمية المستدامة في المنطقة العربية. ويصف القسم الأول من الوثيقة أوضاع الديون في المنطقة، ويناقش القسم الثاني تدفقات التمويل المناخي، ويرسم القسم الثالث ملامح عامة لآلية عملية لمبادلة الديون في إطار مبادرة الإسكوا لمقايضة الديون مقابل العمل المناخي/أهداف التنمية المستدامة التي قد تدعم صياغة هذه المقايضات وتنفيذها.

4- ولجنة تمويل التنمية في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا مدعوة إلى النظر في محتويات الوثيقة وركائز المبادرة، ومناقشة سُبُل تفعيلها في السياقات الوطنية من أجل تحسين التمويل الشامل والأخضر.

---

(1) United Nations (2020). Initiative on Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond. Menu of Options for the Consideration of Heads of State and Government. Available at https://www.un.org/pt/node/81536.

(2) نفس المرجع.

(3) نفس المرجع، وكذلك United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2020). Limited fiscal space puts the Arab region recovery from COVID-19 at risk. E/ESCWA/2020/Policy Brief.13. Beirut: ESCWA. Available at https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/20-00230_covid-19_limited-fiscal-space-en_june30_f.pdf.

أولاً- الدين العام الخارجي في المنطقة العربية

5- أدى الانكماش الاقتصادي والنزاعات والأزمات في مختلف أنحاء المنطقة العربية، علاوة على ضعف إدارة المالية العامة والتداعيات الاقتصادية لجائحة كوفيد-19 إلى تقليص الحيز المالي في معظم بلدان المنطقة، بالتزامن مع تزايد في الطلب على تمويل العمل المناخي وأهداف التنمية المستدامة[4]. وبيّن ضيق الحيز المالي المتاح من قصور رزم التحفيز الاقتصادي المعتمدة في المنطقة عن مستوى الاحتياجات؛ فلم تمثّل حزم التحفيز الاقتصادي إلا نسبة 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العربي، وهي نسبة أقل بكثير من المتوسط العالمي البالغ 22 في المائة[5].

6- بلغت الديون المتراكمة والتزامات خدمة الدين المتزايدة مستويات مرتفعة للغاية في البلدان العربية المنخفضة والمتوسطة الدخل. وفي عام 2019، قدرت نسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية المتوسطة الدخل بنحو 80 في المائة، مع تقديرات تشير إلى بلوغها أكثر من 91 في المائة في عام 2020[6]. وقيمة الدين العام الخارجي لمجموع البلدان هذه، مقاسة بالديون العامة والمضمونة، هي 202 مليار دولار، من أصل 321 مليار دولار هي قيمة مجموع الدين الخارجي في عام 2019[7]. وقد عانت البلدان المتوسطة الدخل من ارتفاع الدين العام وعجز مزمن في الحساب الجاري منذ عام 2008[8]، وأدت التداعيات الناتجة عن الجائحة، إلى تفاقم مخاطر المديونية، ولا سيما من المصادر الخارجية. ولمعالجة هذه التداعيات، استدان الأردن وتونس ومصر، في عام 2020، ما مجموعه 10 مليارات دولار، تحت آليات صندوق النقد الدولي للإقراض القصير والمتوسط الأجل[9]. وهذه القروض غير ميسرة بحكم التعريف، ما يزيد من عبء خدمة الديون خلال الفترة المقبلة.

---

(4) United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2019). Fiscal Policy Review of Arab States 2019. E/ESCWA/EDID/2019/WP.20. Beirut: ESCWA. Available at https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/fiscal-policy-review-arab-states-2019-english_0.pdf; United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2019). Climate Finance in the Arab Region-Technical Report. E/ESCWA/SDPD/2019/TP.10. Beirut: ESCWA. Available at https://undocs.org/pdf?symbol=en/E/ESCWA/SDPD/2019/TP.10; Sarangi, N. (2020). Fiscal Policy Response to Public Debt and Debt Sustainability. Working Paper E/ESCWA/CL3.SEP/2020/WP.1. Beirut: ESCWA.

(5) COVID-19 stimulus tracker. Available at https://tracker.unescwa.org/.

(6) البلدان المتوسطة الدخل هي الأردن وتونس ولبنان ومصر والمغرب.

(7) حسابات المؤلفين، استناداً إلى بيانات إحصاءات الديون الدولية الصادرة عن البنك الدولي.

(8) Sarangi, N. (2020). Fiscal Policy Response to Public Debt and Debt Sustainability. Working Paper E/ESCWA/CL3.SEP/2020/WP.1. Beirut: ESCWA.

(9) تشمل المساعدات المالية التي يقدمها صندوق النقد الدولي لاقتصادات السوق الناشئة والمتقدمة ما يلي: *ترتيبات الاستعداد* لمعالجة مشاكل ميزان المدفوعات القصيرة الأجل أو المحتملة؛ *وتسهيل الصندوق الممدد* كآلية دعم متوسطة الأجل للبلدان التي تواجه مشاكل مديدة في ميزان المدفوعات بسبب مَواطن ضعف هيكلية فيها تتطلب معالجتها بعض الوقت؛ وكذلك *أداة التمويل السريع* لتقديم المساعدة المعجّلة إلى البلدان التي تحتاج إلى دعم مُلِح لميزان مدفوعاتها لمواجهة الصدمات. (https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Lending). International Monetary Fund (2020). COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief. Available at https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#ftn.

7- تتأتى الحصة الأوفى للدين في معظم البلدان المتوسطة الدخل من دائنين ثنائيين ومتعددي الأطراف، باستثناء لبنان حيث يستحوذ الدائنون من القطاع الخاص على نحو 94 في المائة من الدين العام الخارجي. وتشتد أعباء خدمة الدين على مجموعة البلدان هذه، وأعلاها في لبنان، حيث أُنْفِقت نسبة متوسطها 43 في المائة من الإيرادات العامة على خدمة الدين بين عامي 2016 و2019. وبلغت النسبة، في الفترة نفسها، 20 في المائة في تونس، وأكثر من 10 في المائة في الأردن ومصر والمغرب[10].

8- بلغ الدين العام الخارجي لأقل البلدان نمواً العربية[11]، مجتمعة، حوالي 25 مليار دولار في عام 2019، من أصل إجمالي دين خارجي قدره 36 مليار دولار[12]. ووفقاً للإطار المتعلق بقدرة البلدان المنخفضة الدخل على تحمُّل الدين، الذي وضعه البرنامج المشترك بين الصناديق والمصارف، لا يزال العجز عن تسديد الديون يهدد عدداً من أقل البلدان نمواً في المنطقة العربية. ومعظم ديون هذه البلدان هي لدائنين رسميين، فليس لدى جزر القمر وجيبوتي وموريتانيا واليمن سوى ديون خارجية رسمية. وحصلت موريتانيا على تخفيف كبير للدين في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ما يرجح ألا يكون دينها مؤهلاً للدخول في آلية المقايضة. وكان السودان يعاني من مستويات لا يمكن تحملها للدين، ولكن صندوق النقد الدولي وافق مؤخراً على تخفيف دين السودان بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وتحت هذه المبادرة، يُلغى أكثر من 50 مليار دولار من ديون السودان، أي أكثر من 90 في المائة من إجمالي الدين الخارجي للبلد، على مدى ثلاث سنوات[13].

9- لا تزال تعبئة قدر أكبر من الإيرادات تشكل تحدياً أمام معظم بلدان المنطقة، كما أن الحصة المرتفعة من الإيرادات التي تنفق على خدمة الدين تقلّل النفقات النقدية الموجهة إلى الاحتياجات الإنمائية، ولا سيما العمل المناخي. ولذلك، تلح الحاجة إلى وضع آليات لتخفيف عبء الديون. ومقايضة الديون طريقة فريدة في تخفيف أعباء خدمة الدين، وتوليد الحيز المالي لتمويل مساعي تحقيق أهداف التنمية المستدامة والعمل المناخي، ولا سيما إذا شملت المقايضة نسبة كبيرة من الدين.

10- يمثل التحرك الدولي لدعم تخفيف عبء الديون ضرورة ملحة بالنسبة إلى معظم الدول العربية، خاصة في سياق إعادة البناء بشكل أفضل للتعافي من تداعيات جائحة كوفيد-19. ومبادرة تعليق سداد خدمة الدين لمجموعة العشرين (التي قضت بتأجيل سداد مدفوعات خدمة الديون الثنائية الأطراف حتى نهاية عام 2020، قبل أن تمدد المبادرة حتى منتصف عام 2021) مفيدة بالنسبة إلى بعض البلدان الأقل نمواً، ولكنها ليست كافية لأنها لا تغطي كل هذه البلدان، ولا تغطي البلدان المتوسطة الدخل أصلاً. كما أن فرص حصول البلدان المتوسطة

(10) حسابات المؤلفين، استناداً إلى بيانات من إحصاءات الديون الدولية لعام 2021 الصادرة عن البنك الدولي. وآفاق الاقتصاد العالمي لعام 2021 الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

(11) أقل البلدان نمواً العربية هي جزر القمر، وجيبوتي، وموريتانيا، والصومال، والسودان.

(12) يشمل هذا الرقم الدين العام والمكفول من الحكومة لجزر القمر وجيبوتي وموريتانيا والسودان وفقاً لإحصاءات الديون الدولية لعام 2021 الصادرة عن البنك الدولي. أقل البلدان نمواً الأخرى غير مشمولة بسبب عدم توافر البيانات. وتجدر الإشارة إلى أن مجموع الدين العام والمكفول من الحكومة في أقل البلدان نمواً المختارة هذه سيكون الأعلى إذا ما استُخدمت قيمة 55 مليار دولار للدين الخارجي للسودان.

(13) International Monetary Fund (2021). Sudan to Receive Debt Relief Under the HIPC Initiative. Available at https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/06/29/pr21199-sudan-to-receive-debt-relief-under-the-hipc-initiative.

الدخل على التمويل الميسر محدودة. والواقع أن حصة البلدان المتوسطة الدخل من القروض الميسرة استمرت في الانخفاض على مدى العقد الماضي[14].

ثانياً- عدم كفاية تدفقات تمويل العمل المناخي إلى المنطقة العربية

11- تواجه المنطقة العربية تحدياً مزدوجاً من حيث تدفقات تمويل العمل المناخي: الأول من حيث حجم التدفقات الوافدة (الكمية)، والثاني من حيث نوع التدفقات (الجودة). ولا يلبي الدعم المقدم لتمويل العمل المناخي احتياجات المنطقة وأولوياتها[15].

12- فقد حددت الدول العربية إجراءاتها المناخية ذات الأولوية الوطنية في أول مساهماتها المحددة وطنياً، والتي قُدمت، بمعظمها، إلى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ في عامي 2015 و2016 كجزء من التزامات هذه الدول باتفاقية باريس. ولم تضع غالبية الدول العربية تقديرات منهجية لتكلفة أهداف المساهمات المحددة وطنياً، إذ وضعت 11 منها تقديرات لبعض تكاليف تنفيذ هذه المساهمات. ويتبين، بعد النظر في جميع التقارير المقدمة إلى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ (المساهمات المحددة وطنياً، وخطط التكيُّف الوطنية، وغير ذلك) بأن 13 دولة عربية حددت بعض التكاليف المالية للعمل المناخي. ومع أن الأرقام غير مكتملة، إلى أن تكاليف تنفيذ المساهمات المحددة وطنياً تقدر بنحو 378 مليار دولار، منها 344 مليار دولار مشروط تنفيذها بتلقي الدعم الدولي[16]،في غضون الأعوام العشرة المقبلة.

13- وكما يتبين من الشكل 1، كان الواقع بخلاف المطلوب، فاستناداً إلى أحدث التقارير، ظلت القيمة الإجمالية لتدفقات التمويل العام الدولي للعمل المناخي من البلدان المتقدمة النمو إلى المنطقة العربية، من خلال القنوات الثنائية والمتعددة الأطراف، تقدر بحوالي 4 مليارات دولار (مثبتة بقيمة الدولار في عام 2017). وبذلك، تبقى كمية التدفقات أقل بكثير مما تتطلبه الاحتياجات.

14- وعلاوة على ما سبق، ليست هذه التدفقات ملائمة للاحتياجات، وهذه مشكلة تتعلق بالجودة. وعلى وجه التحديد، ظل تمويل التكيُّف (مقارنة بتمويل التخفيف) في الفترة 2014-2018، يمثّل أقل من 20 في المائة من إجمالي التدفقات على الرغم من أن المنطقة العربية تعطي الأولوية للتكيُّف على التخفيف[17]. ولم تتجاوز قيمة المنح ما نسبته 9 في المائة من الدعم خلال هذه الفترة، في حين زادت حصة تمويل الديون غير الميسرة بدرجة كبيرة، على الرغم من عدم توفر حيز مالي لتمويل العمل المناخي. وليس هناك ما يشير إلى أن تدفقات التمويل المناخي إلى المنطقة العربية تحسنت بعد اتفاق باريس في عام 2015.

---

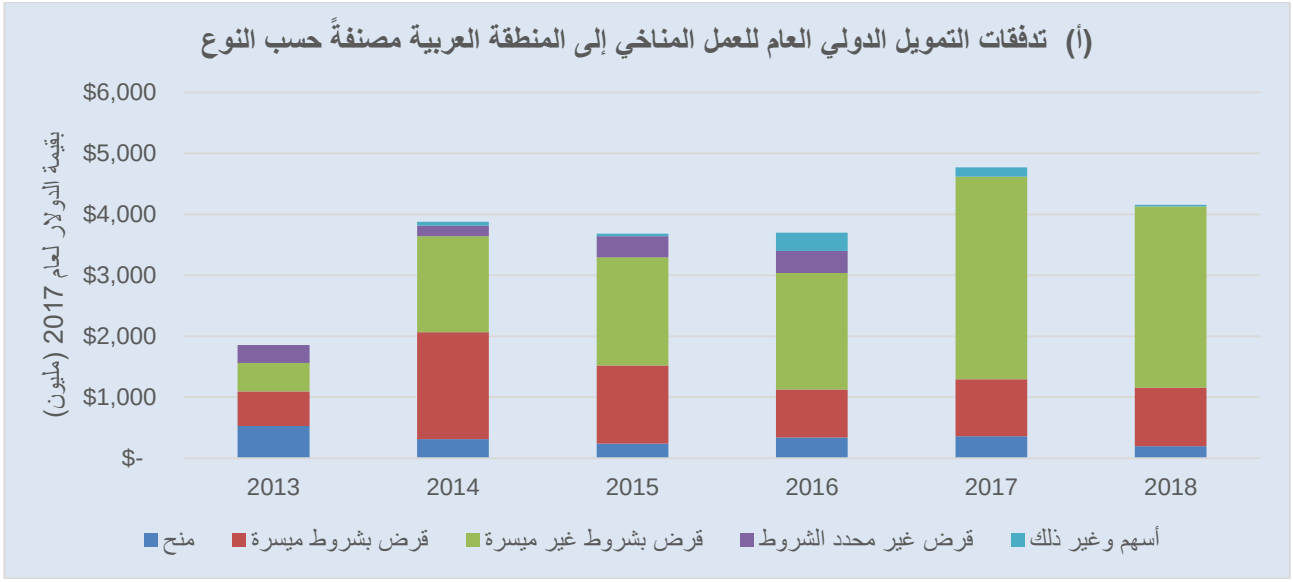
(14) United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2020). Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region. E/ESCWA/CL3.SEP/2020/1. ESCWA. Available at https://www.unescwa.org/publications/survey-economic-social-development-arab-region-2019-2020; Akhtar, S., Gallagher, K. & Volz, U. (2020). The G20 Debt Plan Does Not Go Far Enough. Project Syndicate. Available at https://www.project-syndicate.org/commentary/g20-new-debt-initiative-inclusive-green-recovery-by-shamshad-akhtar-et-al-2020-11.

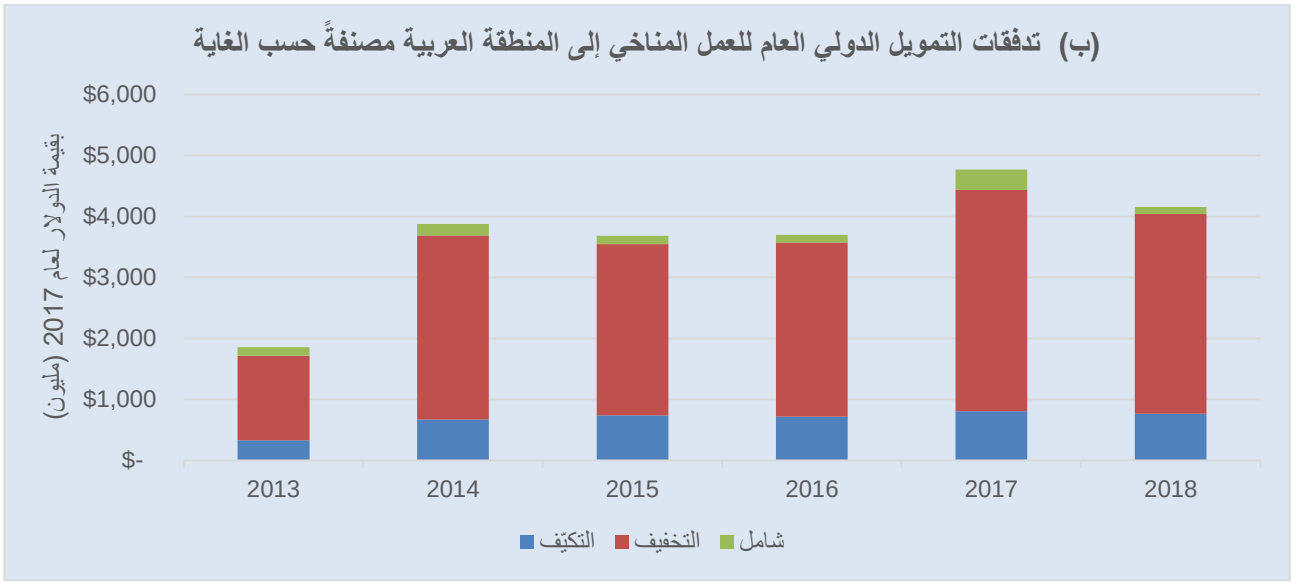
(15) United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2019). Climate Finance in the Arab Region-Technical Report. E/ESCWA/SDPD/2019/TP.10. Beirut: ESCWA. Available at https://undocs.org/pdf?symbol=en/E/ESCWA/SDPD/2019/TP.10.

(16) United Nations Framework Convention on Climate Change, League of Arab States and United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (forthcoming). Technical Assessment of Climate Finance for the Arab States.

(17) وما لم يشر إلى خلاف ذلك، المعلومات المتعلقة بتدفقات التمويل المناخي هي حسابات للإسكوا استناداً إلى OECD, 2020.

الشكل 1- التدفقات العامة الدولية السنوية من البلدان المتقدمة إلى المنطقة العربية لتمويل العمل المناخي خلال الفترة 2013-2018، مصنفة حسب الغرض والنوع





المصدر: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (forthcoming). Mainstreaming Climate Action into National Development Planning. ESCWA, based on OECD, 2020. Climate Change: OECD DAC External Development Finance Statistics. Available at http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-topics/climate-change.htm.

ملاحظة: يقيم هذا الرسم البيان ي تدفقات التمويل المناخي الثنائية والمتعدد الأطراف إلى المنطقة العربية، استناداً إلى التقارير المقدمة إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ويشمل التدفقات الثنائية التي يشار فيها إلى المناخ باعتباره هدفاً "مبدئياً" (Rio Tag) وإلى "مكونات المناخ" التي أبلغت عنها المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. ولا تدرج التدفقات الثنائية التي يشار فيها إلى المناخ باعتباره هدفاً "هاماً" (Rio Tag).

15- وبالإضافة إلى المصادر الدولية العامة، تنتشر سوق السندات الخضراء والصكوك الخضراء بسرعة في المنطقة العربية كمصدر بديل للتمويل العام، وقد تتيح فرصة مهمة لحشد الموارد لتمويل المشاريع وغيرها من الاحتياجات المناسبة لتمويل الديون. لكن الفجوة لا تزال كبيرة في حشد التمويل للعمل المناخي من المنح.

16- ومن البديهي أن يكون حشد التمويل للعمل المناخي أصعب بالنسبة إلى البلدان التي تعاني من ضغوط مالية شديدة، وتزداد حاجتها إلى الآليات الميسرة وإلى التمويل من المنح، مثل أقل البلدان نمواً، والبلدان المتوسطة الدخل التي تعاني من ارتفاع أعباء الديون[18]. وقد لا تولي هذه البلدان دائماً الأولوية للعمل المناخي نتيجة لظروفها الاقتصادية، حيث تلح احتياجات أخرى للإنفاق في الأجل القريب، ولا سيما في أعقاب الجائحة. وليس مستغرباً أن تشمل المساهمات المحددة وطنياً للبلدان العربية أهدافاً كثيرة مشروطة بالدعم الخارجي، إذ يستحيل تحقيق أهداف المساهمات المحددة وطنياً والأولويات الوطنية بدون ذلك الدعم. ويكتنف خطران حاسمان سبيل التقدم نحو أهداف المساهمات المحددة وطنياً:

- *التأكد من انتظام تمويل المناخ*. نظراً لمحدودية الحيز المالي، غالباً ما يكون تمويل العمل المناخي موجهاً من قِبل المانحين ومتخصصاً، ما يعقّد جهود وضع الميزانيات للإنفاق على هذا العمل. يظهر من التدفقات المالية إلى المنطقة تباين كبير في الالتزامات، حسب البلد، من سنة إلى أخرى، ما يبرز صعوبة توقع التمويل الدولي العام للعمل المناخي على مستوى الاقتصاد الكلي.
- *التأكد من أن متطلبات التمويل المشترك وجهود التعبئة الأخرى تدعم الأولويات الوطنية المتصلة بالعمل المناخي*. تؤدي المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف دوراً محفزاً في حشد التمويل للعمل المناخي، ولكن معظم الموارد المالية تأتي من مصادر عامة، وتذهب إلى تدابير تتصل بالتخفيف، مع نسبة صغيرة من التمويل المشترك ترد من مصادر خاصة. ويكاد التوازن يغيب عن توزيع التمويل على القطاعات، فتمويل العمل المناخي المخصص لقطاع الطاقة يفوق ذلك المخصص للزراعة بثلاثة أضعاف، والمخصص لخدمات المياه والصرف الصحي بأربعة أضعاف[19]. وهذا مؤشر قوي على أن المتطلبات المرتفعة للتمويل المشترك قد تعقد توجيه التمويل نحو العمل المناخي الذي يعتمد بدرجة أكبر بكثير على المنح والتمويل الميسر، لا سيما لقطاعي المياه والزراعة.

17- ولذلك، تشكّل زيادة تمويل العمل المناخي على أسس ميسرة من مصادر دولية عامة ومن مصادر مبتكرة، ضرورة ملحة لدعم الدول العربية في تنفيذ الأهداف المشروطة *الحالية* للمساهمات المحددة وطنياً. وستزداد الحاجة إلى الموارد الإضافية إذا ما باتت أهداف العمل المناخي في الدول العربية أكثر طموحاً، ولا سيما في ما يتصل بالتكيُّف. ولكن ذلك يتطلب زيادة كبيرة في التمويل من المنح لقطاعي المياه والزراعة، وكذلك للحلول المستمدة من روحية رعاية الطبيعة والنُظُم الإيكولوجية.

---

(18) تستند هذه الفقرة إلى النتائج المقدمة في Sarangi et al, 2018. Overview of Financing Sustainable Development in the Arab Region, in Saab, N., and Sadik, A-K. (Eds.), 2018. 2018 Report of the Arab Forum for Environment and Development: Financing Sustainable Development in Arab Countries. Arab Forum for Environment and Development. Available at http://www.afedonline.org/webreport2018/AFEDReport-financingSDinArabCountries2018-.pdf.

(19) United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (forthcoming). Mainstreaming Climate Action into National Development Planning. ESCWA.

18- بيد أن اتجاهات التمويل من المنح ليست مشجعة، فتوسيع نطاق هذا التمويل في الأجل القريب يشكل تحدياً، خاصة بعد تداعيات جائحة كوفيد-19 على الاقتصادات كافة، بما فيها البلدان المانحة. ولربما تتيح مقايضة الديون خياراً جيداً، يساعد البلدان المدينة على التحرر من جزء من التزاماتها بخدمة الدين بالعملات الأجنبية. ويمكن استخدام المبالغ المحررة لتمويل العمل المناخي الاستراتيجي الذي يساعد على تعزيز تعافي اقتصادات البلدان من تداعيات الجائحة، كما قد تتيح للبلدان الدائنة استخدام جزء من حيازاتها من الديون للوفاء بتعهداتها المتعلقة بتمويل العمل المناخي بموجب اتفاق باريس.

ثالثاً- آلية مقايضة الديون مقابل تمويل العمل المناخي وأهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية

19- في كانون الأول/ديسمبر 2020، أطلقت الإسكوا، في إطار مبادرة مقايضة الديون مقابل العمل المناخي/أهداف التنمية المستدامة/تآزر المانحين، آلية مقايضة الديون التي تهدف إلى دعم الدول الأعضاء التي تثقلها أعباء الديون وتحتاج إلى مزيد من التمويل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة والعمل المناخي[20]. تتيح الآلية فرصة للأطراف الدائنة والمانحة لدعم جهود البلدان النامية في المنطقة العربية من أجل الإسراع بالعمل نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة والوفاء بالتزامات اتفاق باريس، وكذلك لتعزيز التعاون الثلاثي وبين الشمال والجنوب.

20- وكما هو مبين في الشكل 2، ستُفَعَّل الآلية عبر المساعدة الفنية التي تقدمها الإسكوا.

الشكل 2- مثال على مقايضة ديون ثنائية بين البلدان الدائنة والبلدان المدينة

المصدر: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia. Climate/SDGs Debt Swap Mechanism. 2020. Available at https://www.unescwa.org/publications/climatesdgs-debt-swap-mechanism.

(20) الغاية هنا هي صياغة فكرة وتقييم ما تمثله من فرص وتحديات في اجتماع فريق الخبراء.

21- وفي ما يلي المكوّنات الرئيسية للآلية:

- **الجهة المدينة**: البلدان المتوسطة الدخل التي تواجه تحديات في السيولة الخارجية، وتعاني من أعباء ارتفاع الدين وتنفق حصة كبيرة من إيراداتها على مدفوعات الفائدة/خدمة الديون بالعملة الأجنبية. والبلدان المدينة التي تندرج ضمن هذا التعريف في المنطقة هي الأردن وتونس ومصر والمغرب. وقد دعت مصر إلى مقايضة الديون من أجل المساعدة في تلبية احتياجات التمويل للتخفيف من أثر جائحة كوفيد-19، وتمويل المشاريع طويلة الأجل التي قد تسرّع التقدم نحو أهداف التنمية المستدامة، ويمكن أن تشمل أنشطة تتعلق بالعمل المناخي. والأردن وتونس والمغرب هم أيضاً مرشحون لمقايضة الديون، حيث تواجه هذه البلدان أعباء متزايدة لخدمة الديون، ما يهدد جهودها للتعافي من الجائحة.
- **الجهة الدائنة**: الدائنون الثنائيون الذين تقل مدفوعاتهم، من خلال المساعدات الإنمائية الرسمية للبلدان النامية، عن التزاماتهم. وقد تصعب على هذه البلدان زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية أو تعهدات تمويل العمل المناخي على الأجلين المباشر والقريب، لا سيما بعد التداعيات التي أصابت اقتصاداتها من جراء جائحة كوفيد-19، والقيود التي أضحت تعوق التعاون الثنائي. فيمكن للبلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التي تعد من بين كبار الدائنين للمنطقة العربية أن تستخدم فرصة مقايضة الديون من أجل تحسين مدفوعاتها في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية وتعهداتها بتمويل العمل المناخي التي تصب في تعجيل التقدم نحو أهداف التنمية المستدامة والتصدي لآثار تغيّر المناخ.
- **الجهة المانحة**: المنظمات المانحة الدولية العاملة على المستويين العالمي والإقليمي، والتي يمكنها أن توسع نطاق عمليات مقايضة الديون من خلال تمويل مشاريع تعزيز المنعة إزاء تغيّر المناخ من أجل منفعة متبادلة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة واتفاق باريس. وتشمل هذه المنظمات الصندوق الأخضر للمناخ، ومرفق البيئة العالمية، وصندوق التكيُّف، ومصارف التنمية المتعددة الأطراف، والمانحين الثنائيين.
- **الإسكوا**: هي لجنة إقليمية تابعة للأمم المتحدة، مكلفة بتقديم المساعدة الفنية للدول الأعضاء من أجل الإسراع بتحقيق أهداف التنمية المستدامة وتعزيز العمل المناخي من خلال أطر عدة، تشمل المركز العربي لسياسات تغيّر المناخ. لدى الإسكوا صلاحية عقد الاجتماعات من أجل التواصل مع الدول الأعضاء، كما تتمتع بمعرفة مفصلة بالتحديات الإنمائية على الصعيدين الوطني والإقليمي. وتطبق الإسكوا إجراءاتها التشغيلية المعيارية وفقاً لقواعد الأمم المتحدة وأنظمتها، ما يمنحها مصداقية لدى المدينين والدائنين والمانحين لرصد آلية المقايضة وتنفيذها بشفافية ومسؤولية.

22- قد تشكّل آلية مقايضة الديون مقابل العمل المناخي/أهداف التنمية المستدامة آلية مالية فعالة، بنتائج يكسب منها جميع الأطراف، سواء أكانوا بلداناً دائنة أم مدينة. فبالنسبة إلى البلدان المدينة، تولِّد الآلية أثراً مباشراً على الموارد من خلال تخفيف عبء سداد فوائد الدين الخارجي، مع زيادة الاستثمار العام المستدام في مشاريع المنعة إزاء تغيّر المناخ التي تدفع نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة واتفاق باريس. وللآلية آثار إيجابية غير مباشرة عندما تؤدي هذه الاستثمارات إلى ارتفاع صافي التدفقات الإجمالية من المانحين والمصادر الخاصة

والعامة إلى مشاريع المنعة إزاء تغيّر المناخ. وتشمل الفوائد الاجتماعية والاقتصادية الهامة الأخرى إيجاد فرص العمل، وتحسين التنمية في المجتمعات المحلية، وتمكين المرأة، وكلها نواتج تسهم في تقليص أوجه عدم المساواة.

23- والآلية مفيدة أيضاً للدائنين الثنائيين والمتعددي الأطراف، لأن مبالغ مقايضة الدين المخصصة لمشاريع المنعة إزاء تغيّر المناخ تزيد من مدفوعاتهم للمساعدة الإنمائية الرسمية/تعهداتهم بتمويل العمل المناخي، ما يسرع بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة واتفاق باريس دون إضافة أعباء إضافية على ميزانياتهم. والمشاريع الطويلة الأجل من أجل تعزيز المنعة إزاء تغيّر المناخ ستحسن، على الأرجح، التحول والنمو الاقتصاديين في البلدان العربية في المستقبل، كما قد تحشد منحاً واستثمارات تكميلية تسهّل بدورها سداد الديون القائمة.

24- وقد يواجه تنفيذ المقايضة الثنائية الأطراف للديون تحديات عدة. ويتمثل دور الإسكوا في تقييم هذه التحديات ودعم البلدان المدينة والدائنة بأدوات قائمة على الأدلة لمساعدتها على التوصل إلى أرضية مشتركة. وتشمل بعض هذه التحديات وسُبُل تخفيفها ما يلي:

- على الدائنين والمدينين التوافق على شروط المقايضة، ما قد يتطلب وقتاً وموارد. وهذه هي الخطوة الأولى في تفعيل آلية مقايضة الديون. ويمكن للإسكوا أن تضطلع بدور الميسر، فتستخدم إمكاناتها الفنية وانخراطها مع الدول الأعضاء من خلال الآليات الحكومية الدولية للتعجيل بالمفاوضات.
- ومن المخاطر المحتملة أن تؤدي مقايضات الديون إلى تقويض ملكية البلدان واستقلالية قراراتها إذا ما ضغط الدائنون من أجل فرض شروط تقييدية. وفي هذه الحالة، يتمثل التحدي في ضمان استخدام أموال المقايضة بما يتماشى مع خطط التنمية الوطنية، بما في ذلك المقاصد الوطنية لأهداف التنمية المستدامة، والتزامات العمل المناخي المنصوص عليها في المساهمات المحددة وطنياً في إطار اتفاق باريس. وفي الوقت نفسه، على آليات المقايضة أن تعتمد تدابير تعالج الشواغل بشأن المناقلات المحتملة.
- وبالنسبة إلى الجهة المدينة، قد يمثل تخصيص الأموال لمدة طويلة من أجل تحويل الدين إلى برامج استثمار في المنعة إزاء تغيّر المناخ تحدياً مالياً وقضية حساسة إزاء آراء الجمهور، لا سيما وأن الجمهور قد لا يكون على دراية بالالتزامات ذات الصلة وبكيفية استخدام الأموال. وقد يزداد وعي مختلف أصحاب المصلحة وتخف حساسياتهم المحتملة إذا ما عززت الشفافية في الرصد والتقييم باعتماد استراتيجية واضحة للتواصل بشأن استخدام هذه الأموال، ولا سيما العوائد المالية وغير المالية للمشاريع والبرامج. وقد تقدم الإسكوا المساعدة الفنية في وضع إطار جيد للرصد والتقييم واستراتيجية اتصال فعالة، ويشمل ذلك وضع معايير لأهلية المشاريع والاستثمارات في المنعة إزاء تغيّر المناخ، بحيث تكون برامج طويلة الأجل وقائمة على النتائج، أو مشاريع متعددة في قطاع واحد أو أكثر. ويسهل وضع برامج للاستثمار في المنعة إزاء تغيّر المناخ في البلدان التي تضع ميزانياتها بنُهُج تقوم على النتائج، والتي يمكن دعمها أيضاً من خلال برنامج الإسكوا الإقليمي للمساعدة الفنية.
- ورغم أن المتوقع هو أن ترفع المقايضة الطوعية من الجودة الائتمانية للمقترض في المستقبل، تواجه البلدان النامية تحدياً متكرراً في أن المقايضة قد تمثل إشارة سلبية إلى السوق المالية. ولكن من غير المحتمل أن تواجه البلدان هذا التحدي في إطار آلية الإسكوا، لأن البلدان المدينة ليست في حالة عجز عن السداد؛ بل يلتزم المدين باستخدام مبلغ تحويل الدين في مشاريع واستثمارات

طويلة الأجل لتعزيز المنعة إزاء تغيّر المناخ، ويمكن لهذه المشاريع أن تحدث تحولاً اقتصادياً وأن تحفز النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل. ولذلك، فالمتوقع أن ترسل التدابير الحكومية في إطار الآلية إشارات إيجابية إلى الأسواق.

رابعاً- الخلاصة وسُبُل المضي قدماً

25- تواجه دول عربية كثيرة ضغوطاً مالية بسبب ارتفاع الديون وتزايدها، حيث تستنزف خدمة الدين الإيرادات التي كان يمكن إنفاقها على تمويل أهداف التنمية المستدامة ومشاريع المنعة إزاء تغيّر المناخ. وضيق الحيز المالي يهدد قدرة المنطقة على التعافي من جائحة كوفيد-19. فلا بد من تحرك دولي لدعم تخفيف عبء الديون، لا سيما لتمكين البلدان من بناء المستقبل بشكل أفضل بعد الجائحة. ويمكن تحقيق ذلك بتحسين ظروف الاقتصاد الكلي للبلدان المدينة في الأجل القصير حتى تتمكن من إدارة ما عليها من ديون مستحقة. تمثل مقايضة الديون أداة ترتكز على التفاوض قد تخفف عبء الديون وتولد السيولة للبلدان المدينة التي تعاني من ضغوط مالية لتتمكن من الاستثمار في مشاريع المنعة إزاء تغيّر المناخ، ما قد تستفيد منه البلدان الدائنة أيضاً.

26- ومن أجل تفعيل آلية مقايضة الديون، أنشأت الإسكوا شبكة تعمل كلجنة استشارية وتتألف من خبراء مرموقين في مجالي مقايضة الديون وتمويل العمل المناخي. وتضم اللجنة الاستشارية خبراء رفيعي المستوى، شغل بعضهم في السابق أو يشغلون في الوقت الحاضر مناصب عامة، وساهموا في تنفيذ عمليات مقايضة ثنائية للديون و/أو مقايضة الديون بالحفاظ على الطبيعة في المنطقة أو في مناطق أخرى. ويشمل الخبراء المرموقون أكاديميين وخبراء بنوا شبكات تواصل مع الجهات الدائنة والمانحة. وعُقد اجتماعان للجنة الاستشارية حتى الآن، الأول في آذار/مارس 2021 والثاني في آب/أغسطس 2021. وتناول الاجتماعان مسائل عملية تتعلق بمقايضة الديون، وسُبُل التغلب على التحديات، وتقديم الدعم بشأن الاتصال بعدة جهات دائنة، ووضع مقترحات لمجموعات من الجهات الدائنة.

27- وأطلقت الإسكوا العمل بآلية مقايضة الديون، فاختارت الأردن نموذجاً لتجربة الآلية. وفي حزيران/يونيو 2021، دعت وزارة التخطيط والتعاون الدولي في الأردن الإسكوا للاجتماع مع كبار المسؤولين الأردنيين في عمّان للتعريف بمبادرة مقايضة الديون/تآزر المانحين. وفي أعقاب تبادل بناء للآراء، يسرت الوزارة تشكيل فريق عمل يضم عدة وزارات وذلك لمتابعة تفعيل المبادرة في الأردن. ويضم فريق العمل مسؤولين من وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة المالية، ووزارة البيئة، ووزارة الطاقة، ووزارة المياه والري. وقد عُقد الاجتماع الأول لفريق العمل في آب/أغسطس 2021 بهدف تقييم الديون المستحقة لكبار الدائنين ومشاريع/برامج المنعة إزاء تغيّر المناخ التي تتسق مع الالتزامات والأولويات الوطنية، وناقش الاجتماع صياغة اقتراح لمقايضة الديون يمكن مناقشته مع الدائنين في مفاوضات نادي باريس.

28- وتتطلع الإسكوا إلى توسيع نطاق هذا التعاون ليشمل دولاً أعضاء أخرى من خلال إطلاق النقاشات وصياغة مقترحات ملموسة بشأن تفعيل مبادرة مقايضة الديون/تآزر المانحين التي تحسن تمويل العمل المناخي، وتدعم التعافي الشامل والأخضر من الجائحة، وتعمل كأداة مبتكرة لتخفيف عبء الديون. وفي هذا الإطار، فإن أعضاء اللجنة مدعوون إلى النظر في ركائز المبادرة وسُبُل تنفيذها في سياقاتهم الوطنية.