الشـــؤون الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة

دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم

سعياً إلى تمويل جديد للتنميـــة

٢٠١٢

نظـرة عامـة

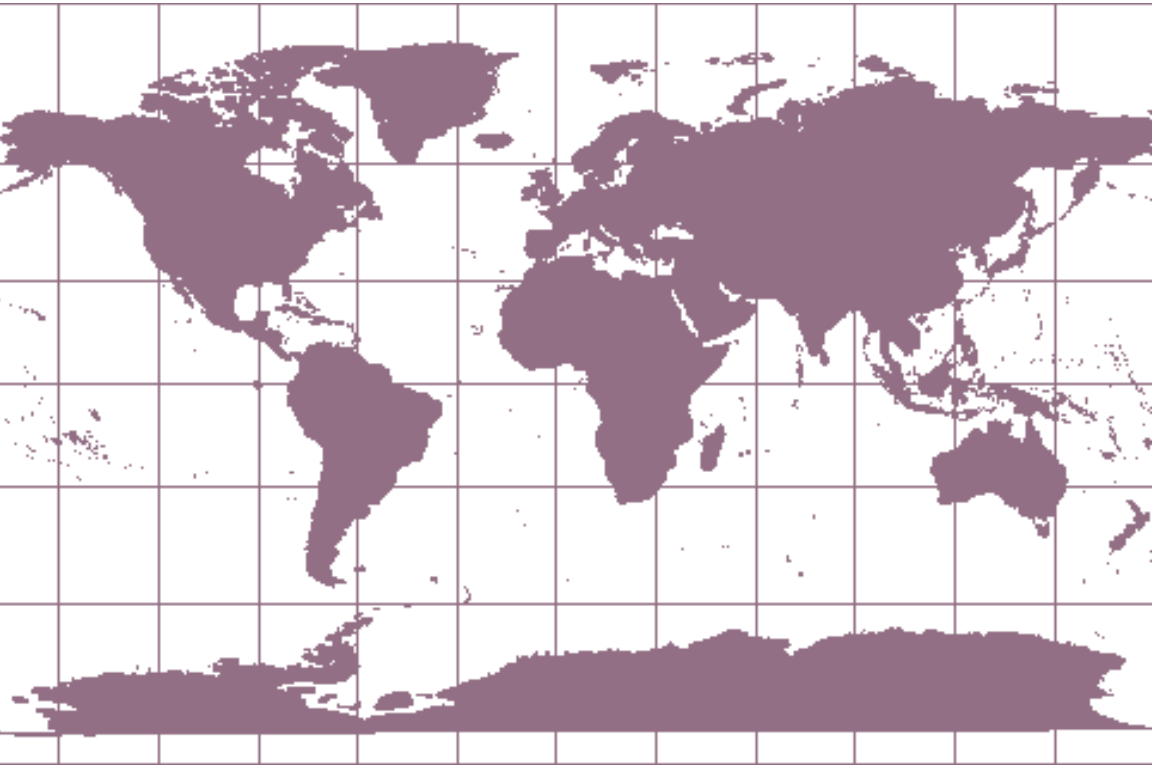
الأمـم المتحـدة

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية

دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠١٢

سعياً إلى تمويل جديد للتنميـــة

نظرة عامة



الأمـم المتحـدة
نيويورك، ٢٠١٢

نظرة عامة

موجز

أدّت الحاجة المتصورة إلى تمويل إضافي ومؤكد بدرجة أكبر لتحقيق الأهداف الإنمائية العالمية إلى البحث عن مصادر تمويل مبتكرة تكمل المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية. وبدأ مؤخراً عدد من المبادرات المبتكرة، وخاصة في ميدان الصحة، ولكنها لم تسفر عن جمع أموال كبيرة. وتم اقتراح خيارات أخرى تنطوي على إمكانية كبيرة لجمع الأموال، منها فرض ضرائب على المعاملات المالية وانبعاثات غازات الدفيئة، فضلاً عن إصدار حقوق سحب خاصة لصندوق النقد الدولي للاستفادة منها في تمويل التنمية.

وقابلية هذه المقترحات للتحقيق تتوقف بشكل رئيسي على تأمين الاتفاق السياسي اللازم لتنفيذها. ويلزم أن تعالج في نفس الوقت المسائل المتعلقة بأفضل السُبل لتخصيص الأموال. فالآليات المبتكرة الموجودة لتمويل التنمية تخصص الموارد لأغراض محدّدة، مثل برامج التحصين الهادفة إلى منع انتشار الأمراض المعدية. وهذا الأمر له مزاياه من منظور المنافع العامة العالمية، غير أن البرامج الدولية لا تكون دائماً متوائمة بشكل جيد مع الأولويات الوطنية وحُسن أداء المؤسسات الوطنية في البلدان النامية.

وتحلّل دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٢ هذه التحدّيات إلى جانب تحدّيات أخرى غيرها. وتؤكد الإمكانات التي ينطوي عليها التمويل المبتكر للتنمية، ولكنها تخلص إلى أن تحقيق هذه الإمكانات سيتطلب أنواعاً جديدة من الاتفاقات الدولية وتغيُّرات في إدارة الشؤون العالمية.

البحث عن تمويل جديد للتنمية

مصادر التمويل المبتكرة للتصدي للتحدّيات العالمية

في عام ٢٠٠١، أوصى فريق رفيع المستوى معني بتمويل التنمية تابع للأمم المتحدة، برئاسة رئيس المكسيك السابق، إرنيستو زيديو، بعدد من الاستراتيجيات لتعبئة الموارد للوفاء بالالتزامات المقطوعة في إعلان الأمم المتحدة للألفية [١] بتحقيق التنمية المطردة والقضاء على الفقر [٢]. وخلص الفريق إلى أن تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية ستلزمه موارد مالية ضخمة. كما ساق مبررات قوية لالتماس مصادر تمويل دولية لتوفير المنافع العامة العالمية، بما في ذلك لأغراض الوقاية من الأمراض المعدية، وإجراء بحوث لاستحداث أمصال وتطوير المحاصيل الزراعية، ومكافحة تغيُّر المناخ، وحفظ التنوع البيولوجي. ومع أنه لا توجد تقديرات مقبولة بوجه عام للاحتياجات التمويلية لتحقيق الأهداف الإنمائية الدولية وتوفير المنافع العامة العالمية، ورغم أن كل هذه التقديرات هي مسألة رأي، فإن الاحتياجات أيًّا كان حجمها تنزع إلى أن تتجاوز كثيراً الأموال المتاحة لهذه الأغراض.

ولا تزال المساعدة الإنمائية الرسمية تمثل لكثير من البلدان المنخفضة الدخل وسيلة مهمة لتمويل التنمية، بالنظر إلى انخفاض مستويات المدخرات المحلية وضعف إمكانية الوصول إلى تدفقات رأس المال الخاصة. وقد زادت المساعدة الإنمائية الرسمية منذ اعتماد إعلان الألفية، إذ وصلت إلى ١٣٣ بليون دولار في عام ٢٠١١. غير أن تدفقاتها سيلزم أن تزداد إلى أكثر من الضعف لكي يتسنى الوفاء بالهدف الذي حدّدته الأمم المتحدة منذ وقت طويل والبالغ ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للبلد المانح. والتوقعات المباشرة لبلوغ هذا الهدف في أي وقت قريب ليست مبشرة، بالنظر إلى الضغوط التي تواجه المالية العامة في البلدان المانحة. وهناك دواعي قلق إضافية ناجمة عن أن المساعدة الإنمائية الرسمية لم تكن مصدر تمويل شديد الاستقرار والموثوقية. وقد أدّت الحاجة المتصورة إلى تمويل إضافي ومؤكد بدرجة أكبر إلى البحث عن مصادر مبتكرة لتمويل التنمية تكمل المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية.

وجرى مؤخراً إطلاق عدد من مبادرات التمويل المبتكرة. وتم استخدام الكثير من هذه المبادرات للمساعدة في تمويل برامج صحية عالمية جديدة واستخدام بعضها لتمويل

١ انظر قرار الجمعية العامة ٥٥/٢.

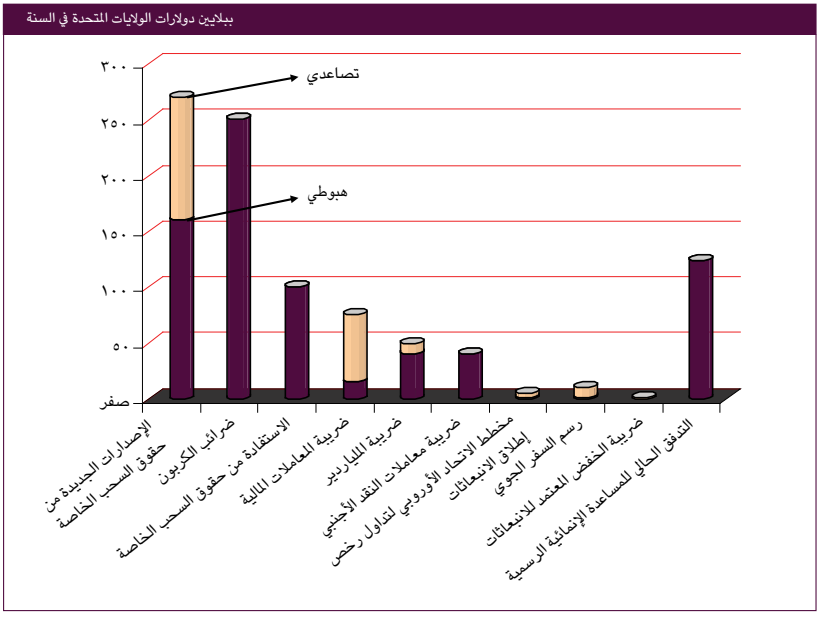
٢ انظر A/55/1000.

برامــج للتخفيــف من آثار تغيُّر المنــاخ والتكيّف معه. وكان للصناديــق الصحية العالمية فضــل في تحصين الملايين من الأطفال وتوزيع أدوية لعلاج الإيدز والسُّــل على الملايين من الأشخاص في العالم النامي. ومع أن الضرائب الدولية (ومنها الرسم المفروض على السفر الجــوي) قــد أضافت إلى الأمــوال التي تتيحها الدولــة للتعاون الدولي، فــإن هذه الآليات المبتكــرة لم تثبــت إلى الآن قدرتها على جمع قــدر كبير من الأموال. وقــد جرى من خلال هــذه الآليــات منذ عام ٢٠٠٢ تدبير ما تقدر جملته بـــ ٥,٨ بلايين دولار لتمويل الصحة و٢,٦ بليــون دولار لتمويل البرامج المتعلقة بالمناخ وغيرها من برامج حماية البيئة. جرت تعبئة الأموال جزئياً من خلال "توريق" التزامات المساعدة الإنمائية الرسمية القائمة التي لا تشــكل إضافة إلى المســاعدة الإنمائية الرســمية التقليدية. والواقع أن هذه الموارد، رغم صعوبة تقديرها، ربما لم تضف إلاّ بضع مئات من ملايين الدولارات سنوياً.

وقد اقتُرحت تشــكيلة من الخيارات الأخرى التي تنطوي على إمكانات كبيرة لجمع الأموال (انظر الشكل ل - ١ والجدول ل - ١)، ولكن لم يُتفق عليها دولياً حتى الآن. ومن

الشكل ل - ١

الإمكانات الواسعة النطاق لمصادر تمويل التنمية المبتكرة (المقترحة ولبعض الموجود منها)



المصدر: الأمم المتحدة/إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

الجدول ل - ١

المصادر المبتكرة لتمويل التنمية وآليات التمويل الوسيطة

	الوصف	مستوى الموارد الحالي (ببلايين دولارات الولايات المتحدة في السنة)	الإيرادات المحتملة التقريبية (ببلايين دولارات الولايات المتحدة في السنة)	التعليق
مصادر التمويل الجديدة				
إيرادات القطاع العام				
مخطط الاتحاد الأوروبي لتبادل رخص إطلاق الانبعاثات (عائدات المخصصات الأوّلية)	مزاد حكومات الاتحاد الأوروبي: بيع أو تخصيص رخص الحصص المسموح بها من الانبعاثات	٠,٢	١-٥	وافقت ألمانيا على تخصيص ١٥ في المائة للتمويل الدولي للإجراءات المتعلقة بالمناخ. ولا تحديد لنسبة البلدان الأخرى. وهذا التمويل هو إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية الموجودة
العائدات المتأتية من تداول ائتمانات الخفض المعتمد للانبعاثات (ضريبة بنسبة ٢ في المائة على الإصدار الجديد)	ضريبة بنسبة ٢ في المائة على ائتمانات الخفض المعتمد للانبعاثات في إطار آلية التنمية النظيفة	٠,٠٦	٠,٠٦ -٠,٧٥	تمويل إضافي للتكيف مع تغيُّر المناخ في البلدان النامية
رسم التضامن المضاف إلى ضرائب خطوط الطيران	ضريبة زهيدة تفرض على تذاكر الطيران، وتخصص عائداتها للمرفق الدولي لشراء الأدوية	٠,٢	١-١٠	جرى في الفترة من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١٠ جمع بليون دولار. ومع أن التمويل يشكل إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية القائمة، فإن الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية ما برحوا يعتبرونه مساعدة إنمائية رسمية
ضريبة النرويج المفروضة على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من وقود الطيران	ضريبة مفروضة على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من وقود الطيران في النرويج	٠,٠٢	٠,٠٢	تسهم النرويج بنسبة من عائدات الضريبة التي تفرضها على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من وقود الطيران في المرفق الدولي لشراء الأدوية

	الوصف	مستوى الموارد الحالي (ببلايين دولارات الولايات المتحدة في السنة)	الإيرادات المحتملة التقريبية (ببلايين دولارات الولايات المتحدة في السنة)	التعليق
ضريبة الكربون (اقتراح)	ضريبة على استخدام الوقود الأحفوري وغيره من المنتجات التي تسهم في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون	-	٢٥٠	يفترض قيام البلدان المتقدمة النمو بفرض ضريبة قدرها ٢٥ دولاراً لكل طن من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. ومن المحتمل أن يتطلب تخصيص إيرادات للتمويل الدولي للإجراءات المتعلقة بالمناخ موافقة دولية. وهذا التمويل هو إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية الموجودة
ضريبة معاملات النقد الأجنبي (اقتراح)	ضريبة زهيدة على عمليات صرف العملات الأجنبية الرئيسية	-	٤٠	يُفترض تحصيل ضريبة قدرها ٠,٠٠٥ في المائة. وستكون الإيرادات إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية الموجودة
ضريبة المعاملات المالية (اقتراح)	تدخل ضرائب معاملات النقد الأجنبي ضمن الضريبة المفروضة على المعاملات المالية، مثل تداولات الأسهم، والسندات، والمشتقات	-	١٥-٧٥ (باستثناء ضرائب العملة)	يمكن لضريبة معاملات مالية للاتحاد الأوروبي أن تدر ٥٥ بليون يورو سنوياً (باستثناء ضرائب العملة) وإن كان من غير الواضح مقدار ما سيخصص منها للتنمية. وستكون الإيرادات إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية الموجودة
ضريبة المليادير الدولية (اقتراح)	ضريبة قدرها ١ في المائة على ثروة الفرد البالغة بليون دولار أو أكثر	-	٤٠-٥٠	لم يطرح هذا الاقتراح بعدُ على أي جدول أعمال دولي. وستكون الإيرادات إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية الموجودة

	الوصف	مستوى الموارد الحالي (ببلايين دولارات الولايات المتحدة في السنة)	الإيرادات المحتملة التقريبية (ببلايين دولارات الولايات المتحدة في السنة)	التعليق
تحصيل الإيرادات العالمية				
الإصدارات الجديدة من حقوق السحب الخاصة (اقتراح)	مخصصات سنوية منتظمة لصالح البلدان النامية	-	١٦٠-٢٧٠	ستؤدي السيولة الدولية الإضافية إلى زيادة الاحتياطي المتاح، وبالتالي فهي ليست شكلاً من أشكال تمويل التنمية
اقتراض حقوق السحب الخاصة (اقتراح)	تقترض حقوق السحب الخاصة غير المستخدمة التي تمتلكها البلدان الغنية بالاحتياطيات لاستثمارها في التنمية	-	١٠٠	بافتراض مخصصات سنوية قدرها ١٠٠ بليون دولار للبلدان المتقدمة النمو. وتتوقف على وجود إرادة سياسية لإقراض حقوق السحب الخاصة وعلى تصميمها تقنياً بطريقة تبقي على طابعاً كأصل احتياطي
ملكية موارد عالمية (اقتراح)	تقاضي عوائد على استخراج موارد طبيعية من خارج المناطق الاقتصادية الخالصة التي تبلغ مساحة كل منها ١٠٠ ميل	-	ليست واضحة	تتطلب الاتفاق على نظم لإدارة المشاعات العالمية، مثل السلطة الدولية لقاع البحار. وستكون الإيرادات إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية الموجودة
آليات التمويل الوسيطة				
آليات يُعاد بها تشكيل هياكل التدفقات النقدية				
المرفق الدولي لتمويل أنشطة التحصين	توريق تدفقات المعونة المقبلة لتركيز صرف الموارد في بداية الفترة لتمويل التحالف العالمي للقاحات والتحصين	٠,٦	٠,٦	في الفترة من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١١، جمع المرفق الدولي لتمويل أنشطة التحصين ٣,٦ بلايين دولار استناداً إلى تعهدات من المانحين بتوفير مبلغ ٦,٣ بلايين دولار. لا يشكّل المرفق إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية القائمة لأنه يعيد تشكيلها

	الوصف	مستوى الموارد الحالي (ببلايين دولارات الولايات المتحدة في السنة)	الإيرادات المحتملة التقريبية (ببلايين دولارات الولايات المتحدة في السنة)	التعليق
آلية تحويل الدين إلى نفقات صحية	يوفر المانحون إعفاء من الديون في مقابل التزام المدين باستثمار نصف مبلغ الإعفاء في الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا	٠,٠٢	قابلية محدودة للتوسع	فيما بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١١، أُبرمت صفقات في إطار آلية تحويل الدين إلى نفقات صحية بمبلغ ١٧٠,٢ مليون يورو، أسهمت البلدان بنصفها في الصندوق العالمي. وتشكل الأموال المجموعة بموجب هذه الآلية إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية القائمة بالنسبة للبلدان غير المتأخرة في سداد مدفوعات ديونها
الإعفاءات من الديون مقابل حفظ الطبيعة	إعفاءات من الديون مقابل استثمارات محلية في البيئة	٠,٠٥	قابلية محدودة للتوسع	جرى في إطار هذه الآلية جمع ما يقدّر بين ١,١ و١,٥ بليون دولار منذ أواخر الثمانينات. وتشكّل الأموال المجموعة بموجب هذه الآلية إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية القائمة بالنسبة للبلدان غير المتأخرة في سداد مدفوعات ديونها
آليات معالجة المخاطر				
الآلية التجريبية للالتزام المسبق للسوق في مجال اللقاحات	ضمان مشاركة المانحين في دفع تكاليف اللقاحات في المستقبل	٠,٥	١,٥ (مبلغ ملتزم به)	يأتي التمويل من ميزانيات المساعدة الإنمائية الرسمية ومن مساهمة إضافية صغيرة في التمويل مقدمة من مؤسسة غيتس

	الوصف	مستوى الموارد الحالي (ببلايين دولارات الولايات المتحدة في السنة)	الإيرادات المحتملة التقريبية (ببلايين دولارات الولايات المتحدة في السنة)	التعليق
مرفق الأدوية المعقولة التكلفة للملاريا	إعانة لمصنّعي أدوية الملاريا (المركبات العلاجية القائمة على مادة الأرتيميسينين)	٠,٢	قابلية محدودة للتوسع	يأتي نحو نصف التمويل من المرفق الدولي لشراء الأدوية. واستناداً إلى تشكيلة التمويل الخاص بهذا المرفق، يأتي نصف تمويل مرفق الأدوية المعقولة التكلفة للملاريا، في مجموعه، من المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية، وتأتي نسبة ٤٠ في المائة من مصادر تمويل مبتكرة و١٠ في المائة من مؤسسات خيرية
مرفق التأمين ضد أخطار الكوارث في منطقة البحر الكاريبي	صندوق إقليمي مشترك للتأمين ضد الكوارث	صفر	٠,٠٦٨	أتت أموال صندوق التأمين من بلدان مانحة والبنك الدولي. وأتت المدفوعات الأوّلية من ميزانيات المساعدة الإنمائية الرسمية
آليات تستثمر موارد المواطنين أو موارد القطاع الخاص				
آلية Product Red	اسم تجاري مرخص لشركات خاصة	٠,٠٤	قابلية محدودة للتوسع	تُجمع من خلالها أموال للصندوق العالمي. ويأتي التمويل من الشركات المشاركة وهو إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية

المصدر: الأمم المتحدة/إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

هــذه الخيارات الضرائب المفروضة عــلى المعاملات المالية ومعامــلات النقد الأجنبي وعلى انبعاثات غازات الدفيئة، فضلاً عن إنشاء سيولة دولية جديدة من خلال إصدار صندوق النقــد الدولي حقوق ســحب خاصة، تخصص بنوع مــن التحيز لصالح البلــدان النامية أو يُســتفاد منها في تمويل التنمية. ورغم ما قد تنطوي عليه هذه المقترحات من إمكانات كبيرة، فإنها مثار جدل سياسي. فمثلاً، هناك بلدان كثيرة لا تريد دعم الأشكال الدولية من فرض الضرائب، لأنها – حسب ما يُقال – تقوض السيادة الوطنية.

وهناك أيضاً تحدّيات تكتنف اســتخدام وتخصيــص الأموال المعبأة دولياً. فمعظم آليــات التمويــل المبتكر القائمــة تخصص الموارد مقدمــاً لأغراض محــدّدة، كما في حالة الصناديــق الصحية العالمية. وهناك فوائد متصورة للقيام بذلك. فمؤيدوه يذهبون إلى أن التخصيص يســاعد في بناء الدعم الســياسي وجذب الأموال من خلال إنشاء صلة واضحة بــين جمــع الأموال والقضايا محل الاهتمام الشــعبي. غير أن هذه الفوائــد ربما كانت لها تكلفتها أيضاً إذ من الممكن أن يضِّيف تخصيص الأموال الفُسحة المتاحة للسياسة المحلية لتوجيه الموارد نحو أولويات محدّدة وطنياً.

وســيلزم أن يعالج المجتمع الدولي هذه المســائل إذا أراد تجاوز الطرائق التقليدية للمســاعدة الإنمائية وتلبيــة الاحتياجات التمويليــة للتصدي للتحدّيــات العالمية. وتحلّل دراســة الحالة الاقتصاديــة والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٢ طابــع التحدّيات المرتبطة بتوليد مصادر جديدة للتمويل الإنمائي. وتؤكد الدراسة الإمكانات التي ينطوي عليها عدد مــن الآليات، ولكنها تخلــص إلى أن تحقيق هذه الإمكانات ســيتطلب اتفاقاً دولياً وإرادة سياسية للاستفادة من المصادر، فضلاً عن تصميم طرق مناسبة لإدارة آليات الاستعمال والتخصيص.

ما هو التمويل المبتكر للتنمية؟

هناك طائفة عريضة من الآليات التي يمكن اعتبار أنها تشكّل تمويلاً مبتكراً للتنمية

لا يوجــد تعريف موحّــد ومحدّد للتمويل المبتكــر للتنمية. ويصفه الفريــق الرائد المعني بالتمويــل المبتكر للتنمية بأنه يتألف من كل آليات جمــع الأموال لأغراض التنمية المكملة للمساعدة الإنمائية الرسمية والقابلة للتنبؤ بها والمستقرة والمرتبطة ارتباطاً وثيقاً بفكرة المنافع العامة العالمية. ووفقاً لما ذكره الفريق الرائد، فإن التمويل المبتكر للتنمية يجب أن

يكون مرتبطاً بمسـار العولمة، سـواء من خلال فرض ضرائب على القطاعات التي ينظر إليها على أنها حصلت من العولمة على فوائد أكبر مما حصلت عليه القطاعات الأخرى، مثل القطاع المالي، أو فرض ضرائب على "المضار" العامة العالمية، مثل انبعاثات الكربون.

وقد أدى عدم وجود تعريف دقيق للتمويل المبتكر للتنمية إلى قيام دراسات عديدة بالتوسـع في تفسيره وإدخال كل أنواع الأشكال غير التقليدية للتمويل تحت مظلته، وهي أشـكال تتراوح بـين الآليات التي تقدم ذكرهـا، مثل توريق التزامات المسـاعدة الإنمائية الرسـمية، والضرائب الدولية، ومخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة، من ناحية، وكل أنـواع "المبتكرات الأخرى" من ناحية أخرى، مثل سـندات العملة المحلية، ومصدات مخاطـر صرف العملة، والسـندات المرتبطة بالناتـج المحلي الإجمـالي، والحوافز المقدمة لتوجيـه التحويلات المالية للعمال نحو الاسـتثمارات الإنمائية، وآليات التأمين ضد سـوء الأحوال الجوية الذي تضمنه الدولة.

تركز دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم الحالية على الآليات التي يصح اعتبارها من قبيل التمويل العام الدولي

تناقش هذه الدراسة مجموعة أقل عدداً من الآليات الداخلة في إطار التمويل العام الدولي، وهي أشـكال من التمويل تدعم مباشرة تحقيق الأهـداف الإنمائية الدولية وتوفير المنافع العامة العالمية. وتشـمل الدراسة على وجه التحديد الآليات التي تتقاسم كلها الخصائص التالية: (أ) مشاركة القطاع الرسمي، بما في ذلك استخدام موارد القطاع العام، إلى جانب ترتيبات يؤدي فيها التمويل الرسـمي دوراً حفّازاً في إتاحة الاسـتفادة من موارد القطاع الخـاص و/أو موارد المؤسسـات الخيرية؛ (ب) التعاون الـدولي ونقل الموارد عبر الحدود إلى البلدان النامية؛ (ج) الابتكار، بمعنى استخدام الآليات في سياق جديد أو احتوائها على سـمات مبتكرة فيما يتعلق بنوع الموارد أو طريقة جمعها أو هياكل إدارتها. وهناك سمة محبذة إضافية للآليات المشمولة بالنظر وهي القدرة على توليد تمويل إنمائي إضافي فوق المساعدة الإنمائية الرسمية القائمة.

وبحكـم هـذا التعريف، تُسـتبعد معظـم "المبتكرات الأخـرى" من هـذا التقييم. غير أن التعريف يعني فعلاً أن التقييم لا يمكن قصره على اعتبارات التمويل دون غيرها. فالتمويل والتخصيص والإنفاق لا يمكن الفصل بينهم بشكل تام. وكما هو الحال بالنسبة

لبعض الآليات القائمة، فإن الاستخدام الفعّال للأموال قد يؤثر على مدى توافرها. فهناك عدة آليات تمويل مبتكرة مما تخصص من خلاله موارد للبرامج الصحية العالمية تتيح، مثلاً، الاستفادة من التزامات المساعدة الإنمائية الرسمية المقبلة في توفير أموال لصرفها بشكل مباشر على الوقاية من أمراض معدية محدّدة.

تتوقف إمكانية توافر التمويل الجديد ليس على المصادر وحدها، بل أيضاً على الكيفية التي توجّه بها الأموال إلى استعمالاتها النهائية

هناك مصدران رئيسيان تشملهما الدراسة وهما: الضرائب المفروضة على المعاملات الدولية و/أو الضرائب التي تُفرض باتفاق دولي مثل رسم التضامن المفروض على تذكرة الطيران، وضرائب المعاملات المالية أو معاملات النقد الأجنبي، وضرائب الكربون؛ وإيرادات الموارد العالمية، مثل مخصصات حقوق السحب الخاصة، وعائدات استخراج الموارد من المشاعات العالمية، من خلال التنقيب على المعادن في قاع البحار الدولية على سبيل المثال. وقد نوقشت طيلة عقود مقترحات بشأن مصادر تمويل محتملة للتعاون الإنمائي الدولي في كلتا الفئتين، ولكن معظمها لم يعتمد بعد، باستثناء الاقتراح المتعلق بالرسم المفروض على تذكرة الطيران.

وتركز بعض الابتكارات على آليات وسيطة مصممة لتحسين تواؤم التمويل مع الاحتياجات عن طريق تيسير تركيز صرف الموارد في بداية الفترة (وهو ما يشمل عدة آليات تُوجه بها الموارد نحو صناديق صحية عالمية وبعض آليات مبادلة الديون بالتنمية)، عن طريق تعبئة موارد عامة لتوفير الضمانات أو التأمين ضد مخاطر الكوارث الطبيعية أو تمويل نفقات التطوير التكنولوجي لخدمة قضايا عامة، أو من خلال كفالة الحصول من القطاع الخاص على تبرعات محددة الغرض من أجل التعاون الإنمائي الرسمي. وتوجد بالفعل آليات شتى من هذه الأنواع ولكنها ليست كبيرة الحجم.

وهناك عدة صناديق عالمية مما يُستخدم كآليات تخصيص، تعد بشكل عام أيضاً من قبيل التمويل المبتكر للتنمية. وتشمل آليات صرف الأموال في قطاع الصحة الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسُّل والملاريا والمرفق الدولي لشراء الأدوية والتحالف العالمي للقاحات والتحصين. وتقوم هذه الآليات بجمع الأموال مباشرة من المصادر أو من خلال آليات تمويل وسيطة. والمرفق الدولي لشراء الأدوية هو آلية الصرف الوحيدة التي تحصل

على معظم أموالها من مصدر مبتكر، وهو رسم التضامن المفروض على تذكرة الطيران. وتعتمد الصناديق الأخرى بشكل رئيسي على مصادر التمويل التقليدية.

ولفهم الإمكانات التي ينطوي عليها التمويل المبتكر للتنمية فهماً كاملاً، من المهم دراسة فعاليته من حيث التدفق الكامل للأموال من مصادرها إلى نقطة الصرف الفعلي لها لأغراض التنمية.

المصادر المقترحة للتمويل المبتكر للتنمية

أدت جاذبية الآليات المحتملة من حيث توفيرها تدفقات مالية تلقائية ومؤكدة بشكل أكبر لأغراض التعاون الدولي، وخاصة إذا كان بإمكانها تعبئة كميات كبيرة من الموارد، إلى طرح اقتراحات متعددة بشأن كيفية إنشاء هذه الآليات. ومع تسليم هذه الدراسة بطول أمد وجود هذه الاقتراحات، فإنها تذهب إلى أن هناك أشكالاً معيّنة من فرض ضرائب على الصعيد الدولي وتوظيف الأصول الاحتياطية الدولية تنطوي على إمكانات كبيرة لإحداث زيادة ذات شأن في الموارد المتاحة للتعاون الإنمائي الدولي، مما يسوغ بذل جهود أكبر للتغلب على العقبات التي حالت دون استثمار هذه الإمكانات في الماضي.

يمكن أن تتاح من خلال إنشاء أصول احتياطية دولية إمكانية لتمويل التنمية والمنافع العامة العالمية...

ويقضي أحد هذه الاقتراحات بأن يوفر صندوق النقد الدولي مزيداً من السيولة الدولية في شكل حقوق سحب خاصة. وستكون البلدان المتقدمة النمو المتلقي الرئيسي لمخصصات سنوية مقترحة من حقوق السحب الخاصة تتراوح قيمتها بين ١٥٠ و٢٥٠ بليون دولار، وذلك لأن هذه الحقوق توزع وفق حصص قطرية في صندوق النقد الدولي. ولكن إذا ما جرى، بدلاً من ذلك، تخصيص الثلثين للبلدان النامية، فإنها ستتلقى ما يتراوح بين ١٦٠ و٢٧٠ بليون دولار في السنة. ويمكن تخصيص "رسوم سك" هذه الإصدارات، التي تعود حالياً على بلدان عملات الاحتياطي الدولية، بحيث يستخدم المجتمع الدولي جزءًا منها لصالح البلدان النامية. ومن المسلم به أن تغيير صيغة تخصيص حقوق السحب الخاصة سيشكل جهداً سياسياً لا يستهان به لأنه سيتطلب تعديلاً على النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي. ويتطلب تعديل النظام الأساسي، شأنه في ذلك شأن القرارات المتعلقة بتخصيص حقوق السحب الخاصة بشكل عام بموجب القواعد القائمة، موافقة

٨٥ في المائة من الأعضاء، وهو شرط يعطي الولايات المتحدة الأمريكية حق النقض الفعلي. والواقع أن تأييد الولايات المتحدة لمخصصات منتظمة من حقوق السحب الخاصة سيدل على قدر من التضامن العالمي، لأن رسم سك الإصدارات الجديدة من هذه الحقوق سيكون معناه إلى حد كبير توقف حصول الولايات المتحدة على رسوم سك هذه الإصدارات. ومع ذلك قد يسفر هذا التغيير عن تعزيز النظام النقدي الدولي بدرجة كبيرة، وهو أمر يفترض أن يحظى بتأييد كل البلدان الأعضاء في صندوق النقد الدولي.

غير أن هذا الإصدار المنتظم لحقوق السحب الخاصة ليست له صلة مباشرة بتمويل التنمية. إذ تظل هذه الحقوق تمثل أصلاً احتياطياً، غير أن توافر المزيد منها، الذي يتم ترتيبه من خلال التنسيق الدولي، يمكن أن يحد من الحاجة إلى أن تقوم فرادى البلدان النامية بتجنيب إيرادات بالعملة الأجنبية مما تملكه من موجودات احتياطية لاستخدامها كشكل من أشكال التأمين الذاتي ضد الصدمات السوقية العالمية.

... مما قد يُدر ما يقرب من ١٠٠ بليون دولار سنوياً للتعاون الدولي

ويسهم تخصيص حقوق السحب الخاصة في إنشاء قوة شرائية حقيقية لدى الحائز الذي يتلقى هذا التخصيص. وعندئذ يثور سؤال مؤداه كيفية توظيف هذه القوة الشرائية لأغراض التنمية أو المنافع العامة العالمية. ويقدر أن من الممكن تحويل ما تزيد قيمته على ١٠٠ بليون دولار سنوياً من حقوق السحب الخاصة "المعطلة" التي تمتلكها البلدان الغنية بالاحتياطيات إلى تمويل إنمائي أطول أمداً. والمقترح ليس هو الإنفاق المباشر لهذه الحقوق بل بالأحرى تعويم السندات التي تدعمها تلك الحقوق. ووفق أحد المقترحات، بأن يُصدر صندوق يسمى "صندوق المناخ الأخضر" سندات قيمتها تريليون دولار، مدعومة برصيد من حقوق السحب الخاصة قدره ١٠٠ بليون دولار بنسبة رفع مالي قدرها ١٠ إلى ١. ويقضي اقتراح آخر باستخدام حقوق سحب خاصة معطلة لشراء سندات مباشَرةً من مصارف تنمية متعددة الأطراف. ويمكن لصندوق المناخ الأخضر (أو الصندوق العالمي لمكافحة تغيُّر المناخ) تحصيل مدفوعات فائدة بسعر السوق من بعض المقترضين على الأقل، ثم استخدام هذه المدفوعات لسداد المستحق لحملة سنداته. ولما كان من المحتمل ألاّ تكون لدى البلدان المنخفضة الدخل القدرة على تحمل هذه القروض، فإن الصندوق سيتلقى أيضاً مساهمات سنوية إضافية من المانحين لتمكينه من ضمان تغطية أنشطته التساهلية.

ويستتبع المفهوم الرئيسي الذي يقوم عليه هذا الاقتراح استخدام حقوق سحب خاصة لشراء أصول طويلة الأجل. ويكمن عامل الجذب في القدرة على استثمار الكم المتوافر بكثرة من حقوق السحب الخاصة "غير المستعملة" إما في أغراض إنمائية، أو في شراء أسهم في صندوق المناخ الأخضر، كما يقضي المقترح المذكور. ويمكن من خلال مخصصات حقوق السحب الخاصة المنتظمة الكبيرة جمع ما يزيد على ١٠٠ بليون دولار لأغراض تمويل التنمية سنوياً. ومن الحجج التي تساق ضد هذا الاقتراح أنه سيشكّل خرقاً لذات الغرض الذي أنشئت حقوق السحب الخاصة من أجله، التي أنشئت حصراً لاستخدامها في معاملات ذات طابع نقدي محض. وتوظيفها على نحو يُعرّض حَمَلتها لخطر نقص السيولة من شأنه أن يشوّه الغرض الذي أنشئت من أجله. وعلى هذا، يمكن اعتبار أن قابلية الاقتراح للتنفيذ تتوقف على مقدار ما ينطوي عليه من مخاطر وعلى تصميم الصك المالي الذي سيجري من خلاله توظيف حقوق السحب الخاصة بعناية كافية للإبقاء على مهمة هذه الحقوق كآلية احتياطي. وقد تكون المخاطر محدودة ما دام الاقتراح منحصراً في توظيف "حقوق سحب خاصة" "معطلة"، على غرار الممارسة المتبعة حالياً في عدد لا بأس به من البلدان والمتمثلة في تحويل الفائض من احتياطيات النقد الأجنبي إلى صناديق ثروة سيادية، وهي صناديق تحدِّد فيها الخصائص التي تتميز بها أصول معيّنة من حيث السيولة والمخاطر ما إذا كانت هذه الأصول ستظل، أم لا، تصنف على أنها موجودات احتياطية.

يمكن لضريبة كربون تُفرض باتفاق دولي أن تُدر ٢٥٠ بليون دولار سنوياً...

لا تزال المناقشة مستمرة بشأن مسألة السياسات الملائمة للحد من انبعاثات غازات الدفيئة وتعبئة تدفقات أكثر تلقائيةً ومؤكدة بقدر أكبر وذات حجم أكبر لتمويل تدابير تخفيف تغيُّر المناخ والتكيّف معه. والنهج الأكثر مباشرةً للحد من الانبعاثات من خلال الحوافز المالية هو فرض ضريبة على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لتشجيع الفاعلين الاقتصاديين على الحد من الانبعاثات الخاضعة لسيطرتهم، وذلك مثلاً من خلال التحول إلى أنشطة ومصادر طاقة ذات انبعاثات كربونية أقل. ويفترض أن تؤدي الحوافز السعرية أيضاً إلى حفز إنتاج المزيد من المنتجات والخدمات الأقل إطلاقاً لانبعاثات الكربون. غير أنه لا يوجد إلاّ قدر ضئيل من الاتفاق على مقدار ما سيُحصَّل من ضرائب أو على ماذا ستُحصَّل هذه الضرائب (فالمحروقات مثلاً ليست المصدر الوحيد لانبعاثات غازات الدفيئة) أو من

سـيخضع للضريبـة (هل هو، مثلاً، المسـتهلك النهائي أو منتج غـازات الدفيئة) وكيفية استخدام إيرادات الضرائب التي سيجري تحصيلها.

ولو كان من الممكن تصميم سياسة عالمية كما لو كانت تخص اقتصاداً واحداً، فمن الممكـن عندئذ فرض ضريبة عالميـة وحيدة (مع تعديلها على مر الزمـن) لتوجيه إجمالي الانبعاثات نحو هدف معيّن يتم تحقيقه بحلول موعد محدّد. غير أن العالم مُؤلف من بلدان عديدة سـتختلف فيما بينها من حيث تأثر إجمالي اسـتهلاكها وإنتاجها بضريبة وحيدة. وسـيدفع اختلاف هذا التأثـير الحكومات إلى إثارة اعتراضات ويمكن أن يحبط مسـاعي التوصل إلى اتفاق بشـأن الضريبة، وخصوصاً بالنظـر إلى أن من غير المحتمل أن يُعوِّض مقدمـو أقـل التضحيات في إطار ضريبة وحيـدة مقدمي أكبر هـذه التضحيات تعويضاً كامـلاً. والواقع أن بروتوكول كيوتو [٣] لعام ١٩٩٧ الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشـأن تغيُّـر المنـاخ لعام ١٩٩٢ [٤] لا يكلـف إلاّ البلدان الأعلى دخـلاً بإدخال تخفيضات محدّدة في أزمنة معلومة، لأن هذه البلدان هي المسـؤولة عن معظم تركيزات ثاني أكسـيد الكربون الناجمة عن نشـاط الإنسـان في الغـلاف الجوي وهي الأقدر عـلى تحمل العبء الاقتصـادي. وفي هـذا الإطار، يُتوقع أن تدر ضريبة قدرهـا ٢٥ دولاراً على كل طن تطلقه البلـدان المتقدمـة النمو من انبعاثات غاز ثاني أكسـيد الكربون حصيلـة ضريبية عالمية قدرها ٢٥٠ بليون دولار في السنة. وستكون هذه الضريبة إضافة إلى الضرائب المفروضة بالفعل على الصعيد الوطني، لأن كثيراً من الحكومات (في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على السـواء) تفرض بالفعـل ضرائب على انبعاثات الكربـون، بصورة صريحة في بعض الحالات، وبشـكل غير مبـاشر في حالات أخرى من خـلال الضرائب المفروضة على محروقات معيّنة.

وتوجيه الأموال نحو التعاون الدولي سـيتطلب اتفاقاً سياسياً منفصلاً، مثل اتفاق كوبنهاغـن [٥] لعام ٢٠٠٩ الذي وعدت من خلالـه البلدان المتقدمة النمو بتوفير ٣٠ بليون دولار خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢ (يناهز ما أُعلن من تبرعات حتى الآن هذا المبلغ) و١٠٠ بليون دولار سـنوياً بحلول ٢٠٢٠ في شكل موارد جديدة وإضافية لدعم برامج التخفيف من آثار تغيُّر المناخ والتكيّف معه في البلدان النامية [٦].

٣ الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٣٠٣، الرقم ٣٠٨٢٢.
٤ المرجع نفسه، المجلد ١٧٧١، الرقم ٣٠٨٢٢.
٥ انظر FCCC/CP/2009/11/Add.1، المقرر ٢/م أ - ١٥.
٦ المرجع نفسه، المقرر ٢/م أ-١٥، الفقرة ٨.

... ويمكن لضريبة صغيرة على معاملات النقد الأجنبي أن تضيف ما يقدر بـ ٤٠ بليون دولار ...

تُعتبر ضريبة معاملات النقد الأجنبي الدولية جذابة لأسباب ترجع أساساً إلى ضخامة الحجم اليومي لهذه المعاملات. ومع أن المؤيدين يؤكدون أن من شأن ضريبة زهيدة جداً أن تحشد مبالغ هائلة من الأموال دون أن يكون لذلك تأثير مادي على السوق، فإن المعارضين يذهبون إلى أن عملات التبادل التجاري تحقق أرباحاً ضئيلة للغاية وأن الضريبة، مهما صغرت، سيكون لها تأثير كبير، لأن المصارف تعدل باستمرار حوافظها المعرّضة لمخاطر العملة. ويرد المؤيدون بالقول إن التقدم التكنولوجي والاستثمارات في الهياكل الأساسية لإتمام المدفوعات الدولية في السنوات الأخيرة قد حدَّا كثيراً من تكلفة إجراء المعاملات المالية وأن الضريبة المقترحة لن تتسبب بدرجة تذكر في عودة هذه التكلفة إلى الازدياد. ومن ثم ورغم أن ضريبة معاملات النقد الأجنبي تُعتبر عموماً قابلة للتنفيذ، فإن من المحتمل أن تحدّ من إيرادات هذه المعاملات.

ويمكن لضريبة صغيرة بمقدار نصف "نقطة أساس" (٠,٠٠٥ في المائة) على جميع المعاملات التجارية المجراة بالعملات الأربع الرئيسية (الدولار واليورو والين والجنيه الاسترليني) أن تدر ما يقدر بـ ٤٠ بليون دولار في السنة. ومع أن الإيراد ربما تعذر زيادة حجمه من خلال زيادة معدل الضريبة لأن من شأن المعدلات الأعلى أن تؤثر على أحجام التبادل التجاري، فإنه حتى المعدل المنخفض للضريبة من شأنه أن يحدّ بدرجة ما من التداول الكثير التواتر، وبالتالي سيحقق ربحاً مزدوجاً بمساعدته في الحدّ من تقلب أسعار العملات وتسبُّبه في زيادة الإيرادات المتاحة للتنمية. ومع أن المعدل الأعلى من شأنه أن يحدّ من التداول التجاري بدرجة أكبر، فقد يكون ذلك على حساب الإيرادات.

... لكن سيلزم في كل الحالات التوصل إلى اتفاقات منفصلة بشأن استخدام الضريبة لأغراض التعاون الإنمائي الدولي

وسيتطلب تخصيص الإيرادات للتنمية في كل الحالات اتفاقاً سياسياً منفصلاً. وينبع أحد الاعتراضات على ضريبة معاملات النقد الأجنبي من الخوف من أن تكون المؤسسات المالية التابعة لبلد مشارك في وضع ضعيف في المنافسة العالمية على نشاط مالي. ومع أن الأدلة الموجودة المستمدة من حالات تنفيذ لهذه الأشكال من فرض الضرائب تشير

إلى أن هـذا الخوف ربمـا كان بغير مبررات، فإن أفضل طريقـة للتغلب على هذا القلق هي اعتماد الضريبة باتفاق دولي. ويفترض أيضاً ألاّ يكون هناك سـبب يذكر للقلق إذا فرضـت الضريبيـة، بصيغتها المقترحة، بمعدل منخفض جداً. غير أن المشـكلة الأعمق يبدو أنها تكمن في حشـد الدعم السـياسي الكافي لتخصيص ما لا يقل عن حصة متفق عليهـا من العائدات للتعـاون الإنمائي الدولي. ومع ذلك فقد أدرجت مجموعة العشرين فكـرة فرض ضريبة منسـقة دولياً على المعاملات المالية في جـدول أعمالها ووافقت، في مؤتمـر قمة كان في تشرين الثاني/نوفمـبر ٢٠١١، على أنه يلزم إيجاد مصادر جديدة للتمويـل على مـر الزمن لتلبية الاحتياجـات الإنمائية، ويمكن أن تشـمل هذه المصادر إخضاع القطاع المالي للضرائب.

المصادر الموجودة للتمويل المبتكر للتنمية

هنـاك اختلاف كبير بين الآليات المسـتحدثة مؤخراً لـــ "التمويل المبتكـر للتنمية". وقد وفرت هـذه الآليات بضعة مـوارد إضافية للمسـاعدة الإنمائية الرسـمية التقليدية رغم الحجم المحدود لهذه الموارد وارتباطها بأغراض محددة.

وباسـتثناء شـكلين من أشـكال فرض ضرائب على الصعيد الدولي (رسوم السفر الجـوي وفـرض ضريبة بنسـبة ٢ في المائة على المعامـلات التي تتم في إطـار آلية التنمية النظيفـة)، يمكـن تقسـيم الآليات القائمـة محل النظر في هـذا التحليـل إلى ثلاثة أنواع: (أ) آليات تحويل توقيت صرف التمويل الأنمائي؛ (ب) آليات التخفيف من حدة المخاطر؛ (ج) آليات تسخير التبرعات الخاصة.

يمكن تركيز صرف موارد المساعدة الإنمائية الرسمية في بداية الفترة بشكل فعّال

ويتمثـل الهدف الرئيسي للنـوع الأول في ضمان توافر الموارد المالية لاسـتخدامها فوراً في أغراض التنمية. ومرفق التمويل الدولي للتحصين هو أحد هذه الآليات. فهو يدمج التزامات المسـاعدة الإنمائية الرسمية الممتدة على مدى فترة طويلة (تتراوح في الممارسة العملية بين ٦ سـنوات و٢٣ سـنة) ويقوم بتوريق هذه الالتزامات لتوفير أموال لكي يستخدمها فوراً التحالـف العالمي للقاحات والتحصين. وتنـدرج في هذه الفئة أيضاً آليات تحويل الديون، مثل مخطـط تحويل الدين إلى نفقـات صحية وإعفاءات الديون مقابـل حفظ الطبيعة.

ويتـم تحرير موارد من خلال إلغاء ديون مسـتحقة لدائنين على أسـاس ثنائي أو بشراء دين خاص بمصرف تجاري بخصم في السوق الثانوية. ويجري بالنسبة لمدفوعات خدمة الديـون المرتبطة بذلك إعادة توجيه كل هذه المدفوعـات أو جزء منها لإنفاقها على غرض عـام محدد أو على مشروع غير حكومي، ويتجه هذا الإنفاق، في أكثر الحالات شـيوعاً، إلى ميدان الصحة أو البيئة.

ولم تحشـد هذه الآليات تمويلاً إضافياً؛ كما أن كميـة ما جرت إعادة توجيهه من موارد كانت متواضعة بكل المقاييس. وقد تلقى مرفق التمويل الدولي للتحصين التزامات من المانحين يبلغ مجموعها ٦,٣ بلايين دولار على مدى خمس سـنوات، مما أتاح صندوقاً لتركيز الصرف في بداية الفترة قيمته ٣,٦ بلايين دولار، صُرف منه مبلغ ١,٩ بليون دولار منذ إنشـاء المرفق في عـام ٢٠٠٦. وحدَّت من الصرفيات جزئياً الحاجة إلى مسـتوى عال جـداً من السـيولة للحفاظ على الأهلية الائتمانية. وسـيجري على المـدى الطويل تعويض صرفيات المرفق بتحويل المسـاعدة الإنمائية الرسـمية لخدمة سـنداته. ومن الواضح أن الفائدة الرئيسـية لهذه الآليات لا تكمن في جمع موارد جديدة، بل بالأحرى في اسـتخدام الموارد بمزيد من الفعالية (انظر أدناه).

ولا ينظـر في هذا التقريـر إلى منح إعفاء من الديون للبلدان المثقلة بالديون على أنه مـن قبيـل التمويل المبتكر للتنمية، لأنه لا يولد مبـاشرة أي تدفق جديد من الموارد المالية. ولا تتوافر بيانات منهجية بشـأن عمليات مبادلة الديون بالتنمية. وقد كان مبلغ ما جرى توليده من موارد من خلال هذه الآليات متواضعاً في مجموعه حتى الآن. ففي فترة ما بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١١ على سـبيل المثال، جرى تحرير موارد بمبلغ ١٠٧ مليون دولار من خلال عمليات تحويل الديون لكي يسـتخدمها الصندوق العالمي في إطار مخطط تحويل الدين إلى نفقات صحية.

يمكن أيضاً تحسين فعالية المعونة من خلال الضمان من المخاطر والتأمين ضدها

ويحـاول النوع الثاني مـن الآليات تدبير أموال لتغطية مخاطـر معيّنة متصلة بالصحة العامـة والكوارث الطبيعية، وذلك من خلال ضمانـات أو مخططات تأمين مرتبة دولياً. وفي إطار الالتزامات المسبقة للسوق، التي تشكّل أحد هذه المخططات ويكون استخدامها في معظم الحالات للوقاية من الأمراض، تسـتخدم المسـاعدة الإنمائية الرسمية أو التمويل الآتي من مصادر خيرية خاصة أو كلاهما لضمان مسـتوى محدّد من الطلب على سـلعة

معينة كثيفة التكنولوجيا (مثل لقاحات المكورات الرئوية) وضمان أسعارها بغية توفير سوق مضمونة للمنتجين لتشجيعهم على تطوير المنتج. ويجري في إطار مرفق الأدوية المعقولة التكلفة للملاريا، وهو مخطط تجريبي يديره الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسُّل والملاريا، التفاوض مع منتجي مركبات علاج الملاريا القائمة على الأرتيميسينين على أسعار مخفضة لهذه الأدوية، في مقابل توفير سوق مضمونة لها ومعونة وقتية، وذلك كوسيلة لإزاحة البدائل الأقدم والأقل فعالية (ولكنها أرخص) من السوق.

وبحلول نهاية عام ٢٠١١، جرى من خلال الالتزام التجريبي المسبق للسوق الخاص بلقاحات المكورات الرئوية جمع ١,٥ بليون دولار من مصادر ثنائية وخيرية، بينما جمع مرفق الأدوية المعقولة التكلفة للملاريا مبلغاً أقل إلى حد ما، قدره ٣١٢ مليون دولار (بما فيه مبلغ قدره ١٨٠ مليون دولار حصَّله المرفق الدولي لشراء الأدوية من الرسم المبتكر على تذكرة الطيران).

ويغطي مرفق التأمين ضد أخطار الكوارث في منطقة البحر الكاريبي مخاطر المالية العامة الناشئة عن الكوارث الطبيعية، مثل الأعاصير والزلازل. ويقوم المانحون بتوفير أموال المرفق الذي يتيح للأعضاء في الجماعة الكاريبية التأمين الجماعي ضد الأضرار المحتملة التي تزيد على عتبة معيّنة.

يمكن التماس تمويل مبتكر عن طريق توظيف التبرعات الخاصة

هناك آليات إضافية تستهدف الحصول على تبرعات من جهات خاصة لإنفاقها على أغراض محددة. وفي إطار مخطط شهير، هو مخطط Product Red، تُمنح الشركات رخصاً لاستخدام الاسم التجاري على منتجات محدّدة مقابل التبرع بحصة من أرباح هذه السلع والخدمات للصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسُّل والملاريا. واستهدف مخطط آخر لم يدم طويلاً هو مخطط MassiveGood (٢٠١٠ – ٢٠١١)، جمع أموال للمرفق الدولي لشراء الأدوية، عن طريق تدبير مساهمات صغيرة من شراء تذاكر السفر الجوي.

ومع أن الآليات المندرجة في هذه الفئة هي الوحيدة التي توفر موارد مضافة إلى التمويل الإنمائي التقليدي (الثنائي والمقدم من مؤسسات خيرية خاصة)، فإن الموارد التي تم توليدها كانت محدودة جداً. وجرى من خلال مخطط Product Red تدبير ما مجموعه ١٩٠ مليون دولار في السنوات الخمس الأولى من وجوده، بينما تم إلغاء مخطط MassiveGood بعد أقل من سنتين بسبب نتائجه المخيبة للآمال.

تولد الآليات القائمة موارد إضافية محدودة، ولكنها تعزز فعالية المعونة

ورغم أن حداثة إنشاء هذه الآليات تحد من إمكانية إصدار تقييم معقول بشأنها، فإنها قد أدت عموماً الأغراض التي أنشئت من أجلها بشكل جيد. فقد تمكن مرفق التمويل الدولي للتحصين من تركيز صرف موارد المساعدة الإنمائية الرسمية في بداية الفترة بشكل فعّال، وبالتالي استطاع إبقاء تكاليف الاقتراض والتكاليف الإدارية في مستوى منخفض. وأدى الالتزام التجريبي المسبق للسوق إلى الإسراع باستحداث لقاحات لمكافحة مرض المكورات الرئوية (وإن كان إنتاجها لا يزال على نطاق أضيق بكثير مما كان مستهدفاً في بادئ الأمر). وتبدو النتائج الأوّلية لمرفق الأدوية المعقولة التكلفة للملاريا إيجابية بشكل عام؛ كما يبدو أن مرفق التأمين ضد أخطار الكوارث في منطقة البحر الكاريبي يعمل بشكل فعّال، حيث جرى الصرف منه عدة مرات، بما في ذلك لهايتي عقب زلزال عام ٢٠١٠.

يلزم اختبار إمكانية التوسع في هذه التجربة وتكرارها

وتنطوي هذه الآليات أيضاً على بعض إمكانات توسيعها و/أو تكرار استخدامها في أغراض أخرى. وهناك حدود تقنية قليلة للتوسع في استخدام مرفق التمويل الدولي للتحصين، ولكن هذا التوسع تقيّده حالياً الظروف التي تعيشها الأسواق المالية والضغوط المالية على ميزانيات المعونة. كما أن تطبيقه يقتصر على السياقات التي يكون فيها تركيز صرف الموارد في بداية الفترة مناسباً، مثل برامج التحصين التي تتطلب توسيع التغطية بسرعة لكي تكون فعّالة في احتواء انتشار الأمراض، أو في الحالات التي يلزم فيها ضخ استثمارات ضخمة غير قابلة للتجزئة في بداية الفترة لتيسير نشر تكنولوجيا جديدة، مثل الطاقة المتجددة. وبالمثل، ينطوي الالتزام المسبق للسوق الخاص بلقاحات المكورات الرئوية على بعض إمكانات استخدامه في سياقات أخرى مماثلة، وإن كان هذا الأمر أقل وضوحاً في حالات أخرى غير حالات اللقاحات، ومنها مثلاً حالات تكون فيها مواصفات المنتج أكثر تعقيداً، أو حالات تنطوي على استحداث تكنولوجيات جديدة (في مقابل الاستغلال التجاري لتكنولوجيات بلغ استحداثها بالفعل شوطاً متقدماً). وقد تكون هناك أيضاً إمكانية لتكرار تجربة مرفق التأمين ضد أخطار الكوارث في منطقة البحر الكاريبي في بعض السياقات الجغرافية، وهو ما يمكن تعزيزه من خلال التغطية المشتركة للمخاطر

عبر ترتيبات إقليمية أو ترتيبات متعددة المناطق لتوزيع المخاطر على أوسع نطاق ممكن.

وباختصـار، فـإن هـذه الآليات قد يكون بوسـعها تلبيـة احتياجات محـدّدة، وهو مـا يمثل الهدف الرئيسي من إنشـائها. غير أنه وبالنظـر إلى محدودية حجمها وقدرتها على جمع أموال جديدة، فإنها لا تسهم بشيء كثير، إن وجد، في سد الفجوة بين المستويات الحالية والمتوقعة للمساعدة الإنمائية الرسمية واحتياجات تمويل التنمية والمنافع العامة العالمية.

استعمالات التمويل المبتكر للتنمية وإدارته على الصعيد العالمي

إن الصحـة هي المجـال الذي خُصص له معظـم ما جرى جمعه حتـى الآن من أموال في إطار التمويل المبتكر للتنمية. غير أنه يتوقع أن تتاح في المسـتقبل القريب مبالغ كبيرة من التمويل الإضافي للتخفيف من آثار تغيُّر المناخ والتكيّف معه، وهو ما سيجري توجيهه من خلال صناديق مكرّسة تتولى إدارة المخصصات لاستعمالات نهائية محدّدة.

وفي مجال الصحـة العامة على الصعيد العالمي، اسـتُخدمت معظم موارد التمويل المبتكر للسـيطرة على الأمراض المعدية، وخاصـة الأمراض التي لها نطاق عالمي أو نطاق جغرافي واسـع (فيروس نقـص المناعة البشرية/الإيدز والسُّـل والملاريا). وفي مجال تغيُّر المناخ، تركز معظم المبادرات على تعبئة الموارد لبرامج التخفيف من آثار تغيُّر المناخ، وهي برامج تتسم على نحو واضح بكونها من المنافع العامة العالمية، ولكن هناك مبادرات قليلة تركـز عـلى تلبية احتياجات التكيّف مع تغيُّر المناخ في البلـدان النامية. ويُخصَّص لبرامج التخفيف نحو ثلثي الموارد الموجهة من خلال آليات التمويل المبتكر.

وتنزع الآليات القائمة إجمالاً إلى إعطاء الأولوية لتمويل المنافع العامة العالمية بدلاً من دعم عمليات إنمائية أوسع نطاقاً على الصعيد الوطني.

تتسم صناديق الصحة العالمية بالفعالية في تحقيق أغراضها ...

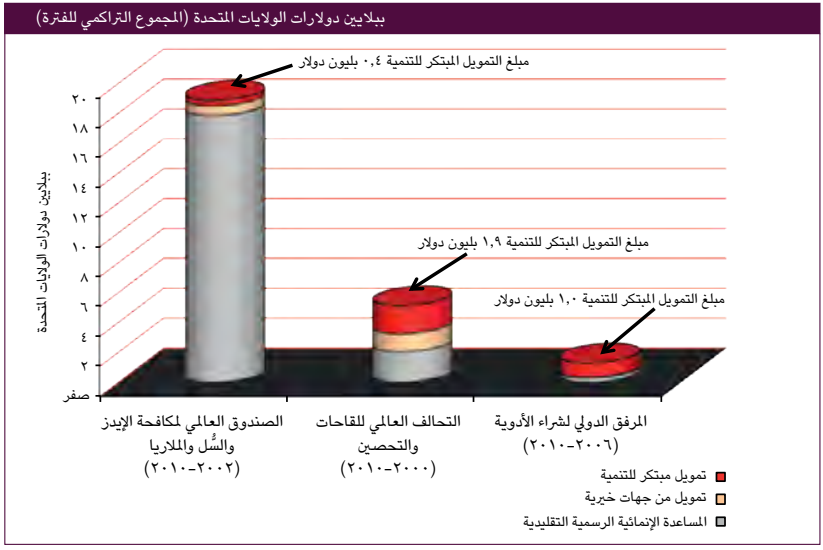
تتسـم الاحتياجات التمويلية للصحة بكبر حجمها، ورغم إقدام المانحين على إعطاء أولوية أكبر بكثير لهذه الاحتياجات في السنوات الأخيرة، فإن الفجوة لا تزال كبيرة بين الاحتياجات المقدرة وأي تقدير واقعي للمساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للصحة مستقبلاً. وتقدر

منظمة الصحة العالمية أن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في مجال الصحة سيحتاج إلى إنفاق سنوي إضافي بواقع ٢٩ دولاراً للشخص، وهو ما يعني زيادة كلية في الإنفاق الصحي في البلدان النامية بمبلغ ٢٥١ بليون دولار بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٥. وسيصعب على كثير من البلدان المنخفضة الدخل تمويل كامل هذه الزيادة من موارد محلية.

وقد جرى استخدام جانب كبير من التمويل المبتكر المخصص للصحة من خلال التحالف العالمي للقاحات والتحصين (مرفق التمويل الدولي للتحصين والالتزام المسبق للسوق الخاص بلقاحات المكورات الرئوية) والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا (مرفق الأدوية المعقولة التكلفة للملاريا ومخطط تحويل الدين إلى نفقات صحية ومخطط Product Red) والمرفق الدولي لشراء الأدوية، أو في تمويل برامج تابعة لهذه الجهات الثلاث (الشكل ل – ٢). ومع أن مرفق التمويل الدولي للتحصين قد وفر نسبة كبيرة (٦٤ في المائة) من أموال التحالف العالمي للقاحات والتحصين منذ إنشائه في عام ٢٠٠٦، فإن حصة آليات التمويل المبتكر تمثل نسبة أصغر بكثير من موارد الصندوق العالمي (٢ في المائة منذ عام ٢٠٠٢). وفضلاً عن ذلك، ورغم أن كلا من التحالف العالمي

الشكل ل – ٢

لا تسهم المصادر المبتكرة الإضافية إلاّ بنسبة ضئيلة في تمويل الصناديق الصحية العالمية



المصدر: الأمم المتحدة/إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

للقاحات والتحصين والصندوق العالمي كان ناجحاً جداً في توليد موارد لتنفيذ ولايته، فإن هذا النجاح كان يكمن بصورة رئيسية في اجتذاب المساعدة الإنمائية الرسمية، إما بشكل مباشر أو من خلال آليات مبتكرة: إذ لا يتجاوز ما جمعته آلية Product Red للصندوق العالمي من أموال تشكّل إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية ١٩٠ مليون دولار. والمرفق الدولي لشراء الأدوية هو الوحيد الذي يموَّل بشكل رئيسي من مصادر مبتكرة، لأن ٧٥ في المائة من موارده تأتي من رسوم مفروضة على السفر الجوي.

وكان أداء التحالف العالمي للقاحات والتحصين والصندوق العالمي جيداً بشكل عام فيما يتعلق بالوفاء بأهداف كل منهما وظلت المستويات الإجمالية لتمويلهما مستقرة وقابلة للتنبؤ بها بشكل معقول. غير أن حالة الموارد تواجه احتمالات الاضطراب بسبب اعتماد الصندوق العالمي الشديد على التمويل الثنائي واعتماد التحالف العالمي للقاحات والتحصين بشدة على مرفق التمويل الدولي للتحصين.

... ولكن هناك ما يسوغ دمجها تحت مظلة الصندوق العالمي

والأمر الأكثر إثارة للجدل من ذلك هو تكوين الصناديق الصحية العالمية باعتبارها صناديق رأسية (أي ذات تركيز ينصب خصيصاً على الأمراض أو التدخلات). فهي، أولاً، لا تساعد بشكل مباشر في تقليل فجوات التمويل الصحي بشكلها هذا، لأن قصور التمويل يكون أساساً في تغطية تكلفة الخدمات الصحية العامة (العاملين في القطاع الطبي على وجه التحديد) ولا تتصل بشكل رئيسي بتكلفة السيطرة على أمراض محدّدة. وثانياً، تُحدِث هذه الصناديق آثاراً سلبية في النظم الصحية الوطنية للبلدان المستفيدة (انظر أدناه). وثالثاً، تؤدي إلى زيادة تفتت بنيان المعونة بما تضيفه من فاعلين جدد وآليات جديدة.

ومع أن مسألة التفتت تنشأ أساساً فيما يتصل ببرامج أخرى ثنائية ومتعددة الأطراف، فإن التفتت في هذه الحالة يمكن علاجه إذ ما جرى توحيد معظم – إن لم يكن كل – البرامج الرأسية تحت مظلة الصندوق العالمي. وسيتطلب ذلك إسناد ولاية صحية أعم للصندوق العالمي بالنظر إلى أهليته لهذه الولاية بسبب هيكل إدارته الذي يتسم بدرجة معقولة من الشمول والشفافية. وللتعامل مع العامل الثاني المسبب للقلق، ينبغي بذل جهود أكبر لضمان أن يكون التمويل العالمي المخصص للسيطرة على الأمراض المعدية متوائماً بشكل كاف مع أولويات السياسة الوطنية وأن يعزز هذا التمويل النُظم

الصحيــة الوطنيــة لا أن يضعفها. ويُذكر أن منــبر تعزيز النظم الصحية، الذي أنشــأه التحالــف العالمي للقاحات والتحصــين والصندوق العالمي والبنك الــدولي، كان الغرض منه بالشــكل المتوخى له هو أن يقطع خطوة مهمة في هذا الاتجاه. ولكن اســتخدام هذا المنبر كان، مع الأسف، محدوداً حتى الآن، لأسباب تعزى جزئياً إلى إحجام بعض مانحي التحالف العالمي والصندوق العالمي عن الذهاب إلى ما هو أبعد من الولاية المقيِّدة الحالية لكل منهما، فضلاً عن الإســهام المحدود من جانب مانحين آخرين. وسيكون التغلب على هــذه القيود أمــراً بالغ الأهمية. وبالنظر إلى أن الآليات القائمــة لم يكن يراد بها معالجة الشــاغل الأول (وهو استمرار وجود فجوات في التمويل)، فقد صار التماس آليات تمويل بديلة أمراً مطلوباً.

هناك إمكانات متنامية ينطوي عليها التمويل المبتكر للتدابير المتعلقة بالمناخ ...

إن تقديرات الاحتياجات من التمويل الإضافي لتدابير تخفيف آثار تغيُّر المناخ والتكيّف معه في البلــدان الناميــة هي تقديرات كبيرة – أكبر بكثير من التقديــرات المتعلقة بالاحتياجات الصحيــة. وتــتراوح تقديرات الاحتياجات من الاســتثمارات الإضافيــة للتخفيف من آثار تغيُّــر المنــاخ في عام ٢٠٣٠ بــين ١٤٠ بليون دولار و ١٧٥ بليون دولار ســنوياً (مضافاً إليها اســتثمارات اســتهلالية إضافية تتراوح بين ٢٦٥ بليون دولار و٥٦٥ بليون دولار)، إلى جانــب مبلغ إضافي يتراوح بين ٣٠ بليون دولار و١٠٠ بليون دولار في الســنة للتكيف مع تغيُّر المناخ. وقدرت دراســة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١١[٧] أن ما ستحتاجه البلدان النامية من استثمارات إضافية للتنمية المستدامة، بما في ذلك للتخفيف من آثار تغيُّر المناخ والتكيّف معه، ولضمان حصول الجميع على الطاقة النظيفة، والإنتاج الغذائي المســتدام، وإدارة موارد الغابات، ســيبلغ نحو تريليون دولار ســنوياً في العقود المقبلة. ووفقاً لما جرى التســليم به في اتفاق كوبنهاغن وغيره، ســيلزم من منظور كل من التقاســم المنصف للأعبــاء في تمويل المنافع العامة العالمية والقــدرة الاقتصادية المحدودة للبلدان النامية، أن يأتي قسم كبير من التمويل المطلوب من تحويلات دولية.

ولا يــزال التمويل المبتكر للتدابــير المتعلقة بتغيُّر المناخ في مهده، ولكن من المحتمل أن ينمو كثيراً في الســنوات المقبلة ويمكن أن يســهم إســهاماً كبــيراً في الوفاء بالالتزامات المقطوعــة بموجــب اتفاق كوبنهاغن. غير أن مجموع ما جــرى جمعه من موارد في العقد المــاضي مــن خلال آليات التمويــل المبتكر (باســتثناء مبلغ غير محدّد كميــاً من إعفاءات

٧ منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.11.II.C.1.

الديـون مقابل حفـظ الطبيعة خلال السـنوات الـ ٢٥ الأخيرة) لا يتجـاوز مجرد بليون دولار: جمـع منهـا صندوق التكيّف ١٦٨ مليون دولار، من تحصيل ضريبة بنسـبة ٢ في المائـة على المعاملات المُجراة في إطار آلية التنمية النظيفة، و٨٤١ مليون دولار من مزادات ألمانيـا لبيـع رخص إطلاق الانبعاثـات في إطار مخطط الاتحـاد الأوروبي لتداول رخص إطـلاق الانبعاثات، يُخصص من خلال مبادرتها الدولية المتعلقة بالمناخ. غير أن ما جرى صرفه من هذا المبلغ حتى الآن لا يتجاوز نسـبة ضئيلة (٣٠ مليون دولار)، آتية كلها من صندوق التكيّف، واستُخدم نصف ما صرف لتغطية تكاليف إدارية.

وهنـاك آليتان على وجه الخصـوص يتوقع أن تدرّا قدراً كبـيراً من الموارد للبرامج المتعلقة بتغيُّر المناخ في السـنوات القليلة القادمة. فأولاً، سـيقوم الاتحاد الأوروبي اعتباراً مـن عـام ٢٠١٣ بطـرح رخص لإطـلاق الانبعاثات في المزاد، سـتدر سـنوياً مبلغاً يقدر بمـا يتراوح بـين ٢٠ بليون دولار و٣٥ بليـون دولار؛ وقد أبدت بعض البلـدان اعتزامها تخصيـص النصف للبرامـج المتعلقة بتغيُّر المناخ (وإن كان مـن المحتمل، في حال انطواء ذلك على برامج محلية، تخصيص أقل من ذلك بكثير لبرامج في البلدان النامية). ويتوقع أن تخصص ألمانيا ١٥ في المائة من إيراداتها (أو ما يقدر بـ ٥٠٠ مليون دولار سنوياً) لبرامج دولية متعلقة بالمناخ اعتباراً من عام ٢٠١٣. وإذا فعلت كل أعضاء الاتحاد الأوروبي نفس الشيء، سيتوافر ما يزيد على ٥ بلايين دولار سنوياً لتمويل التدابير الدولية المتعلقة بالمناخ من مزادات رخص الاتحاد الأوروبي لإطلاق الانبعاثات.

وثانيـاً، يتوخـى أن تتطور مبادرة الحد من الانبعاثـات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها فضلاً عن الحفظ مبادرة (REDD+)، التي ظلّت حتى الآن تعمل كآلية تنسـيق لمشـاريع معونة تقليدية متعددة الأطراف وثنائية، لتصبـح آلية مبتكرة تقوم على تداول رخص إطلاق انبعاثات الكربون.

... غير أن الآليات القائمة لتمويل التدابير المتعلقة بالمناخ تتسم بدرجة عالية من التفتت

وبسـبب ضآلة ما صُرف من صندوق التكيّف والمبادرة الدولية المتعلقة بالمناخ، يسـتحيل تقييـم هاتـين الآليتين. وهو أمر يشـكّل في حد ذاتـه مدعاة للقلق. وقـد كانت الصناديق المتعلقـة بالمنـاخ بصورة أعم متوائمة بشـكل وثيق مع أهدافهـا وكان تركيزها في بعض الحـالات ينصب بشـدة عـلى النتائج، في الوقـت الذي حافظـت فيه عموماً عـلى التزامها بالمسـؤولية القطريـة. ومن الممكن لها أيضاً أن توفر مسـتويات تمويل مسـتقرة وقابلة

للتنبـؤ بها. غير أن هناك تحفظاً مهمـاً يتصل بحالة عدم اليقين إزاء قابلية كثير من هذه الصناديـق للاسـتمرار. وكمـا كان الحال مع الصناديـق الصحية العالمية، فإن انتشـار الصناديق المتعلقة بالمناخ في السنوات الأخيرة قد أسهم في تفتت بنيان المعونة الدولية.

لكي يكون التوسع في التمويل المبتكر فعّالاً، سيلزم إدخال تغييرات في نظام الحوكمة

ولكي يسـهم التمويل المبتكر بشكل ملموس في الوفاء باحتياجات تمويل التنمية والمنافع العامـة العالميـة (بما في ذلـك الصحة والتخفيف من آثـار تغيُّـر المنـاخ والتكيّف معه)، سـيلزم التوسـع فيه كثيراً في كلا المجالين والتحول إلى آليات تدر موارد إضافية، بدلاً من مجرد تركيز صرف التمويل الإنمائي الرسـمي الملتزم به بالفعل في بداية الفترة أو إعادة توجيهـه. وتكرار تجربة الآليات القائمة، مع الحفاظ على الصلة الوثيقة بين جمع الأموال واسـتخدامها، ينطوي على خطورة كبيرة لمضاعفة انتشـار قنوات التمويل وتفتيت بنيان المعونة، وخاصة بالنسبة لتمويل التدابير المتعلقة بالمناخ.

ويمكن تيسـير التغلب على هذه المشكلة كثيراً بدمج آليات صرف التمويل الإنمائي (التقليـدي والمبتكر) في مؤسسـات أقـل عدداً معهـود إليها بولايات أعـم ولكنها محدّدة بوضوح، وبالتنسـيق الوثيق فيما بين هذه الآليات، وتجميـع الموارد من مصادر متعددة (تقليديـة ومبتكرة) في كل مؤسسـة. ومن الأسـاسي أيضاً أن تكون هيـاكل حوكمة هذه البرامـج ممثِّلة للحكومات والوكالات المموِّلة، والمسـتفيدين، بشـكل متوازن، وأن تضمن أيضاً العمل بآليات مناسبة للمساءلة.

ويُسـتبعد عملياً أن تلبي الآليات المحدودة النطاق، مثل تلك التي جرى استحداثها حتى الآن، أكثر من نسبة صغيرة من احتياجات التمويل. ويمثل هذا العامل، هو والحاجة إلى تفادي المزيد من تفتيت بنيان المعونة، مبرراً قوياً لاستحداث آليات ذات حجم أكبر تدر موارد أكبر حجماً تتسم بمرونة أكبر في استخدامها، ومن ذلك مثلاً الضرائب ومخصصات حقوق السـحب الخاصة المنسـقة دولياً. غير أن الآليات التي من هذا القبيل تثير عدداً من المسـائل فيما يتعلـق بالحوكمة الاقتصاديـة العالمية. فمثـلاً، هناك بلـدان كثيرة لا تريد دعم الأشكال الدولية من فرض الضرائب، لأنها تُعتبر ماسة بالسيادة الوطنية. وقد ثبتت في الماضي صعوبـة الحصول على الدعم الضروري لمخصصات حقوق السـحب الخاصة. ووفقاً لما تقدمت الإشـارة إليـه، فإن ما يعود على البلدان المنخفضـة الدخل وأقل البلدان نمواً من هذه المخصصات يمثل، لو لم يُعدَّل النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي، نسبة

صغـيرة جـداً (٣,٢ في المائة للبلدان المنخفضة الدخـل و ٢,٣ في المائة لأقل البلدان نمواً). ولهذا سـيتطلب توجيه الموارد المحشـودة للتنمية إنشـاء آليات تمويل إضافية، بوسـائل منها، على سـبيل المثال، إنشـاء صناديق استئمانية أو اسـتخدام حقوق السحب الخاصة لشراء سندات من مصارف تنمية متعددة الأطراف.

وفيمـا يتعلق بالصرف الفعلي للأموال، سـيكون من الأفضل تفادي إنشـاء قنوات صرف إضافية واستخدام القنوات القائمة بدلاً منها (بما في ذلك الصندوق العالمي لبرامج الصحـة العامة وصندوق المناخ الأخضر الجاري إنشـاؤهما)، شريطة تجميع المنصرفات وتوجيههـا عبر آليات أقل عدداً وأوسـع نطاقـاً (تكون على نطاق القطـاع مثلاً)، على أن تتوافر هنا أيضاً آليات حوكمة مناسبة لضمان التمثيل الكامل لمصالح المستفيدين.

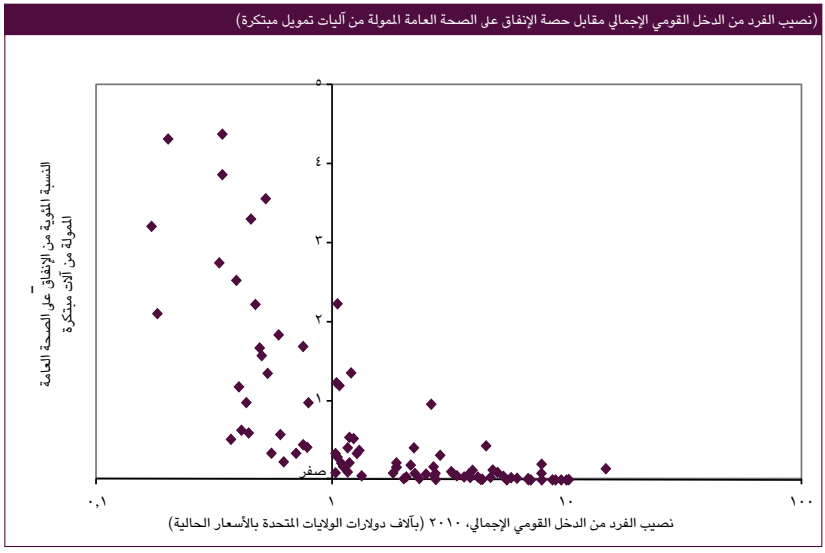
وحتى إذا جرى التوسـع في تطبيق أنواع التمويل المبتكر للتنمية التي تشملها هذه المناقشة، فإن من غير المحتمل أن تولد هذه الأنواع موارد إضافية بالكميات اللازمة لتلبية جميع احتياجات تمويل التنمية وتوفير المنافع العامة العالمية. ولهذا سيكون تعزيز الموارد المحلية بالـغ الأهمية أيضاً. وقد يدعم التعاون الدولي أيضاً هذه الجهود المحلية من خلال التعاون الضريبي الدولي الذي من شأنه أن يحد من التحايل الضريبي والتهرب الضريبي.

إدارة التمويل المبتكر للتنمية على الصعيد الوطني

يصعُـب تقييم دور التمويل المبتكـر في دعم عمليات التنمية في البلدان المسـتفيدة، وذلك لأسـباب تعود جزئياً إلى أن هذا النوع من التمويل ينزع إلى أن يأتي من مصادر تقليدية. وعـلى أي الأحـوال، فقد ظل حتى الآن هذا النوع من التمويـل، على صعيد فرادى البلدان، منعدم القيمة إلى حدّ ما من منظور الاقتصاد الكلي وبالمقارنة بمصادر التمويل الخارجي، حتى في أشـد البلدان فقراً. وحتى في قطاع الصحة، الذي بلغ فيه التمويل المبتكر للتنمية أقصى درجات تطوره، لم يصل هذا التمويل بعدُ إلى مسـتوى يُعوَّل عليه مقارنة بالإنفاق الصحـي (الشـكل ل – ٣). ولا تمثل آليات التمويل المبتكـر ٢ في المائة أو أكثر من الإنفاق عـلى الصحة العامة إلاّ في ١٢ بلداً من البلـدان المنخفضة الدخل جداً (معظمها في أفريقيا جنـوب الصحراء الكبرى)، ولا يتجاوز هذا الرقم بأي حال ٤,٤ في المائة. وفي البلدان التي يزيد فيها دخل الفرد عن ١ ٢٠٠ دولار لا يكاد هذا الرقم يتجاوز ٠,٢ في المائة.

الشكل ل – ٣

لا تموّل الآليات المبتكرة نسبة ظاهرة من نفقات الصحة العامة إلاّ في عدد من البلدان المنخفضة الدخل



المصادر: التحالف العالمي للقاحات والتحصين (http://www.gavialliance.org/results/disbursements/)؛ والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسُّل والملاريا (http://portfolio.theglobalfund.org/en/DataDownloads/Index)؛ وقاعدة البيانات الإلكترونية لمؤشرات التنمية في العالم متاحة على الموقع الشبكي: (http://databank.worldbank.org/ddp/home.do).

من الضروري جداً مواءمة التمويل المبتكر للتنمية مع الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية

يُنظر إلى الصناديق الصحية العالمية على أنها أسهمت بشكل كبير في السيطرة على الأمراض في البلدان المستفيدة. ومع ذلك، ووفقاً لما تقدمت الإشارة إليه، فإن هذه الصناديق الرأسية قد أثارت عدداً من الشواغل المتعلقة بفعالية المعونة، وخاصة فيما يتعلق بالاتساق مع تولي زمام المساعدة الإنمائية على الصعيد الوطني نتيجة لعدم كفاية تواؤم البرامج الممولة من الخارج مع الاستراتيجيات الصحية الوطنية وعدم كفاية تضمينها في النُظم الصحية الوطنية أثناء تنفيذ البرامج. وقد حدث في بعض البلدان، وخاصة تلك التي تتسم

بمحدودية قدراتها المؤسسية ومواردها البشرية، أن استنزفت الصناديق الصحية العالمية الموارد البشرية بعيداً عن الخدمات الصحية الوطنية وزادت من الأعباء الإدارية. وفي الوقت نفسه، يتسبب استثقال عدد من البلدان لطلب موارد من الصناديق العالمية في محدودية فرص الحصول عليها.

والتحدّيات التي تطرحها الصناديق الصحية الرأسية يُسلَّم بها منذ عقود. وجرى عموماً تبريرها باعتبارها وسائل مؤقتة لتحقيق نتائج قصيرة الأجل لحين استحداث نظم صحية فعّالة. غير أن البرامج الصحية المنعزلة أصبحت أوسع انتشاراً وما برحت التوترات قائمة بين تلك البرامج والنظم الصحية الوطنية. وتؤدي الحدود المقيِّدة لمنبر تعزيز النظم الصحية الذي تقدم ذكره، بالصيغة التي ينفَّذ بها، إلى تفويت الفرصة لمعالجة هذه المسألة القائمة منذ وقت طويل.

وتظهر تجارب البلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وآسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أن الطابع المستقر والقابل للتنبؤ به نسبياً للموارد التي توفرها الصناديق الصحية العالمية لا يترجم بالضرورة إلى تدفقات مستقرة وقابلة للتنبؤ بها لفرادى المستفيدين. ومع تنحية مسائل القياس جانباً، نجد أن الأدلة المتوافرة تشير إلى أن المبالغ التي يصرفها كل من الصندوق العالمي والتحالف العالمي للقاحات والتحصين من عادتها أن تكون أكثر تقلباً من تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية. كما أن هذه المبالغ تطرأ عليها تقلبات حادة من عام إلى عام في عدد كبير من البلدان.

ولم يتم بعد الوقوف على طابع الأثر الذي يخلفه التمويل المبتكر المنصرف من خلال الصناديق العالمية للمناخ والبيئة، الذي يشكّل ظاهرة أحدث عهداً، وذلك بسبب قلة المبالغ المنصرفة حتى الآن. من المهم للغاية تضمين هذا التمويل في الاستراتيجيات الوطنية الأعم للتنمية المستدامة، بالنظر إلى التغيُّرات التحويلية العابرة للقطاعات والشاملة للاقتصاد كله التي يُراد من الاستثمارات أن تحققها.

وقد سببت هذه الشواغل شكوكاً لدى البلدان المستفيدة في استصواب آليات التمويل المبتكر للتنمية. فعدم توفير تلك الآليات تمويلاً إضافياً كبيراً وفرضها مع ذلك أعباء إدارية باتا يشكّلان مدعاة لقلق رئيسي. غير أنه متى أصبح التوسع الكبير في التمويل المبتكر للتنمية قابلاً للتحقيق من الناحية السياسية، ستحتاج البلدان المستفيدة إلى أن تتأهب لحُسن إدارة تدفقات أكبر بكثير من الموارد إليها، بوسائل منها جعل آليات هذا التمويل جزءًا من الآليات الإدارية المعاكسة للدورة الاقتصادية على صعيد الاقتصاد الكلي وبرامج الإنفاق العام المتوسطة الأجل.

تحدّيات عالمية وحلول عالمية

لــم يتحقق بعدُ، إلى حدّ كبير، ما يَعدُ به التمويل المبتكر للتنمية. ففجوات التمويل لا تزال كبــيرة، وخاصة فيما يتعلق بدعم التنمية بما في ذلك في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وتوفــير المنافع العامة العالمية فيما يتصــل بالصحة والحماية من المناخ. وتتخلف الآليات التقليدية للمســاعدة الرســمية الآن كثيراً عن الوفاء بما هو مطلوب. ويتعيّن على المجتمع الدولي أن يســلم بأن المصلحة المشتركة تقتضي توفير موارد مستقرة ومتعاقد عليها لهذه الأغراض. ومن الناحية السياســية، فإن الحصول على إيرادات من موارد عالمية وتحصيل ضرائــب عــلى الصعيد الدولي لمواجهة المشــاكل العالمية أصعب بكثــير من فرض ضرائب لأغــراض محليــة محضة. ولكن على غــرار جميع القرارات السياســية المتخــذة من أجل الجيــل المقبل وليس فقط من أجل الانتخابات المقبلــة، ينبغي أن يخضع هذا الأمر لتقييم متأنٍ في ضوء ســيناريوهات مختلفة، بما فيها الســيناريو الخطير جداً المتمثل في استمرار الاستقطاب والإقصاء والمواجهة وانعدام الأمن في العالم. لقد حان الوقت لمواجهة التحدّي.

12-32525—June 2012