برنامج **الأمم المتحدة** للبيئة

نقص التمويل.
عدم الجاهزية الكافية.

عدم كفاية الاستثمارات والتخطيط بشأن التكيف مع المناخ يعرض العالم للخطر

الملخص التنفيذي

تقرير فجوة التكيف 2023

© حقوق الطبع والنشر لعام 2023 محفوظة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

الرقم الدولي المعياري للكتاب: 978-92-807-4092-9

رقم المهمة: DEW/2583/NA

DOI: https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43796

يجوز نسخ هذا الإصدار كلياً أو جزئياً وبأي صورة من أجل الخدمات التعليمية أو غير الهادفة للربح دون إذنٍ خاص من مالك حقوق الطبع، بشرط الإشارة إلى المصدر. ويقدِّر برنامج الأمم المتحدة للبيئة استلام نسخةٍ من أي منشور يستخدم هذا المنشور مصدراً له.

لا يجوز استخدام هذا المنشور في إعادة بيعه أو في أي غرض تجاري آخر أياً كان دون الحصول على الإذن الخطّي من برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وتُقدَّم طلبات الحصول على مثل هذا التصريح، متضمنة بياناً بالغرض من النَّسخ ونطاقه، إلى مدير شعبة الاتصالات على العنوان التالي: unep-communication-director@un.org.

إخلاء المسؤولية

لا تنطوي التسميات المُستخدَمة في هذا التقرير، ولا طريقة عرض المادة التي يتضمنها، على الإعراب عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلدٍ من البلدان، أو أي إقليم أو أية مدينة، أو أية سلطة من سلطات أيٍّ منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

إنّ ذكر أي شركة أو منتج تجاري في هذه الوثيقة لا يقتضي ضمناً تزكية تلك الشركة أو ذلك المنتج مِن قِبل برنامج الأمم المتحدة للبيئة أو مؤلفي هذه الوثيقة. ولا يُسمَح باستخدام المعلومات التي تحتوي عليها هذه الوثيقة لأغراض الدعاية أو الإعلان. وتُستخدَم أسماء العلامات التجارية ورموزها بطريقةٍ تحريرية من دون وجود أي نية لانتهاك العلامات التجارية أو حقوق التأليف والنشر.

إنَّ الآراء المُعرَب عنها في هذا المنشور تعبِّر عن وجهات نظر المؤلفين ولا تعكس بالضرورة آراء برنامج الأمم المتحدة للبيئة. نأسف لأي أخطاء أو إغفالات قد تكون واردة من غير قصد.

© حقوق الطبع الخاصة بالخرائط والصور الفوتوغرافية والرسوم التوضيحية طبقاً لما هو مبيّن.

الاقتباس المقترح

برنامج الأمم المتحدة للبيئة (2023). تقرير فجوة التكيُّف لعام 2023: نقص التمويل. عدم الجاهزية الكافية. - عدم كفاية الاستثمارات والتخطيط بشأن التكيف مع المناخ يعرض العالم للخطر - الملخص التنفيذي. نيروبي. https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43796

Production: Nairobi

URL: https://www.unep.org/adaptation-gap-report-2023

أعِدَّ بالاشتراك مع:

WASP WORLD ADAPTATION SCIENCE PROGRAMME

UN environment programme | copenhagen climate centre

بدعمٍ من:

ACCREU Assessing Climate Change Risk in EUrope

Funded by the European Union

CLARE CLIMATE ADAPTATION & RESILIENCE

UK International Development Partnership | Progress | Prosperity

IDRC · CRDI Canada

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

نقص التمويل.
عدم الجاهزية الكافية.

عدم كفاية الاستثمارات والتخطيط بشأن
التكيف مع المناخ يعرض العالم للخطر

الملخص التنفيذي

تقرير فجوة التكيف 2023

الملخص التنفيذي

على الرغم من العلامات الواضحة التي تشير إلى تسارع المخاطر والتأثيرات المناخية في جميع أنحاء العالم، إلا أن فجوة تمويل إجراءات التكيف آخذةٌ في الاتساع وتبلغ حالياً ما بين 194 و366 مليار دولار أمريكي سنوياً. جدير بالذكر أن احتياجات تمويل إجراءات التكيف قد تضاعفت وتجاوزت التدفقات الدولية العامة المخصّصة حالياً لتمويل إجراءات التكيف بـ 10 إلى 18 ضعفاً، وأصبحت أعلى بنسبة 50 في المائة على الأقل من التقديرات السابقة.

هذا هو الاستنتاج الرئيسي المستخلص من إجراء تقييم شامل للأدبيات والتحليلات الجديدة الرامية لتوفير تقديرات محدثة عن تكاليف واحتياجات التكيف في البلدان النامية، فضلاً عن تدفقات التمويل الدولية المطلوبة لتلبية هذه الاحتياجات. يقدّم التقرير أيضاً آخر المستجدات ذات الصلة بعمليات تخطيط التكيف وتنفيذها، ويخلص إلى نتيجةٍ مفادها أن التقدم العالمي في مجال التكيف يتباطأ بدلاً من أن يُبرز الحاجة المُلحة إلى الإسراع به.

وفي ظل تزايد الظواهر المناخية القاسية باطراد، مثل حالات الجفاف المستمرة لسنوات عديدة في شرق أفريقيا والفيضانات في الصين وأوروبا، والحرارة الشديدة وحرائق الغابات في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا، من بين أمور أخرى، فإن مسألة تضييق الفجوة في تمويل إجراءات التكيف تغدو ذات أهمية بالغة نظراً للمنافع الجمة التي من شأن الاستثمارات في التكيف أن توفرها من حيث الحد من المخاطر المناخية والارتقاء بمستوى الإنصاف والعدل المناخي. وما لم يتم ضبط المخاطر المناخية بصورة أو بأخرى، فسيؤدي تزايدها حتماً إلى المزيد من الخسائر والأضرار المرتبطة بالمناخ. لذلك، يركز تقرير فجوة التكيف لعام 2023 أيضاً على موضوع الخسائر والأضرار لدعم جهود الأطراف المعنية في المفاوضات، وذلك في أعقاب صدور القرار المعتمد في الدورة السابعة والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (COP27) الذي انعقد في شرم الشيخ بهدف إنشاء صندوق الخسائر والأضرار ووضع ترتيبات التمويل لصالح الدول النامية الضعيفة.

إن تتابع ارتفاع درجات الحرارة العالمية والتأثيرات والمخاطر المناخية يستدعي تسليط الضوء على الحاجة العاجلة لتسريع إجراءات التكيف العالمية بسرعة.

إن ما تم اتخاذه من إجراءات تتعلق بالمناخ في الوقت الراهن غير كافٍ على الإطلاق، ولا يرقى لتحقيق الأهداف المنصوص عليها في اتفاقية باريس بخصوص درجة الحرارة ومسألة التكيف. ففي حين أن متوسط درجات الحرارة العالمية قد تجاوزت فعلياً مستويات عصر ما قبل الثورة الصناعية بـ 1.1 درجة مئوية، يُلاحظ أن الخطط الحالية بصيغتها الواردة في المساهمات المقررة وطنياً تضعنا على مسار يؤول بارتفاعها إلى نحو 2.4 إلى 2.6 درجة مئوية بحلول نهاية القرن. وحتى لو تباطأت وتيرة ارتفاع درجة الحرارة نتيجةً لبذل جهود جماعية أكثر طموحاً من أجل التخفيف من آثار تغيرّ المناخ، ستتسارع المخاطر المناخية مع كل جزء من الدرجة، وذلك نظراً للطبيعة المركبة والمتلاحقة للتأثيرات المرتبطة بالمناخ.

بالإضافة إلى ذلك، خلصت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (هيئة المناخ) إلى أن المخاطر المناخية المتبقية، وهي المخاطر المتبقية بعد بذل جهود التكيف الطموحة، ستستمر حتى لو تم تحقيق أهداف اتفاقية باريس. وهكذا فإن المخاطر المتبقية، بدورها، ستُسفر حتماً عن خسائر وأضرار اقتصادية وغير اقتصادية على حدٍ سواء (الشكل هـ ق.1). وهذا ما يوضح أهمية تسريع وتوسيع نطاق الإجراءات الرامية لتخفيف آثار تغير المناخ والتكيف معها، أولاً من حيث تجنّب تغير المناخ الكارثي، وثانياً من أجل تقليل الآثار المناخية المتبقية. بالإضافة إلى ذلك، يجب التركيز أكثر على إجراءات التكيف الاستباقية والعادلة والفعالة مع توفير الدعم.

لا يزال بلد واحد من بين كل ستة بلدان يفتقر إلى وجود صكوك وطنية لتخطيط التكيف، وبالتالي يجب بذل المزيد من الجهود لسد الفجوة المتبقية.

اضطلع خمسة من كل ستة أطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ بوضع خطة أو استراتيجية أو سياسة تكيف وطنية واحدة على الأقل، يوجد لدى النصف منهم تقريباً صكين أو أكثر على المستوى الوطني، والتي يراد بها استبدال أو تحديث الأدوات الأولية الموضوعة (انظر الشكل هـ ق.2). علاوةً على ذلك، وضعت 25 في المائة من البلدان صكوكاً قانونية تلزم حكوماتها الوطنية بوضع خطط من أجل التكيف. وتجدر الإشارة إلى وجود تحسن ملحوظ في جوانب معيّنة من حيث الكفاية والفعالية المحتملة بالنسبة للخطط الموضوعة من أجل التكيف[1] منذ عام 2021. وتشير كلتا النتيجتين إلى وجود تصميم متزايد على التصدي لمخاطر المناخ، ولكن هناك الكثير مما يجب القيام به لضمان تنفيذ الصكوك المتعلقة بالتخطيط. وبذات الوقت، لا يزال 15 في المائة من الأطراف لا يملكون صكاً وطنياً لتخطيط التكيف، بل شهد عام 2022 انخفاضاً في معدل الزيادة من 4 في المائة إلى 1 في المائة. وفي حين أن نصف عدد البلدان الـ 29 التي تفتقر إلى وجود أية صكوك تعكف على صياغة واحداً لها من هذا القبيل، فإن معظمها معرّض بصفة خاصة للتأثيرات المناخية، ويجب بالتالي بذل المزيد من الجهود لدعمها في العمل على سد الفجوة المتبقية بشكل أسرع.

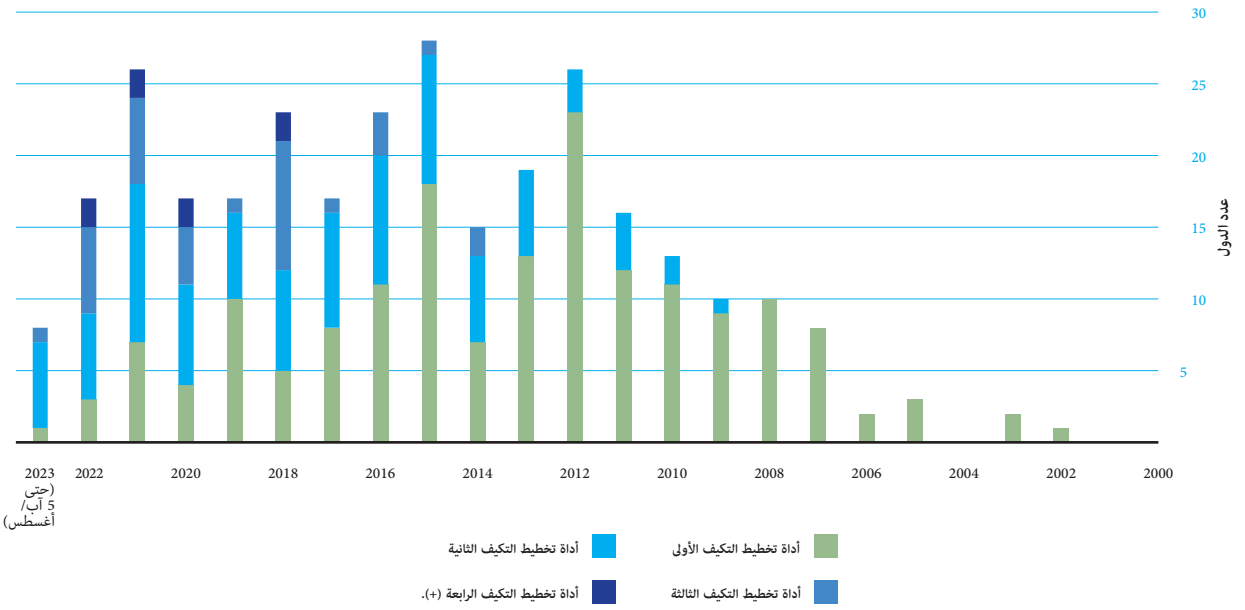
1 يقيّم مدى الكفاية والفعالية المحتملة بالنسبة لتخطيط التكيف استناداً إلى شمولية صكوك التخطيط وقابليتها للتنفيذ والتكامل والرصد والتقييم باعتبارها مقاييس بديلة في حالة عدم وجود تعريف متفق عليه.

الشكل هـ ق1- التصور العام المفاهيمي لسلسلة تقارير فجوة التكيف: الربط بين كل من التغيّر في درجات الحرارة ومستويات المخاطر المناخية والتكيف مع تغير المناخ والمفاوضات الدولية المتعلقة بالمناخ

المصدر: فريق الخبراء (أ): الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (2022، 2023). https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/figures/figure-spm-4 وhttps://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/figures/summary-for-policymakers/.
فريقا الخبراء (ب) و(ج): توضيح من إعداد المؤلفين

ملاحظة: يُقصد بـ SSP مسارات اجتماعية واقتصادية مشتركة.

الشكل هـ ق2. التقدم العالمي المحرز على مستوى التخطيط الوطني من أجل التكيف منذ عام 2000 حتى 5 أغسطس 2023

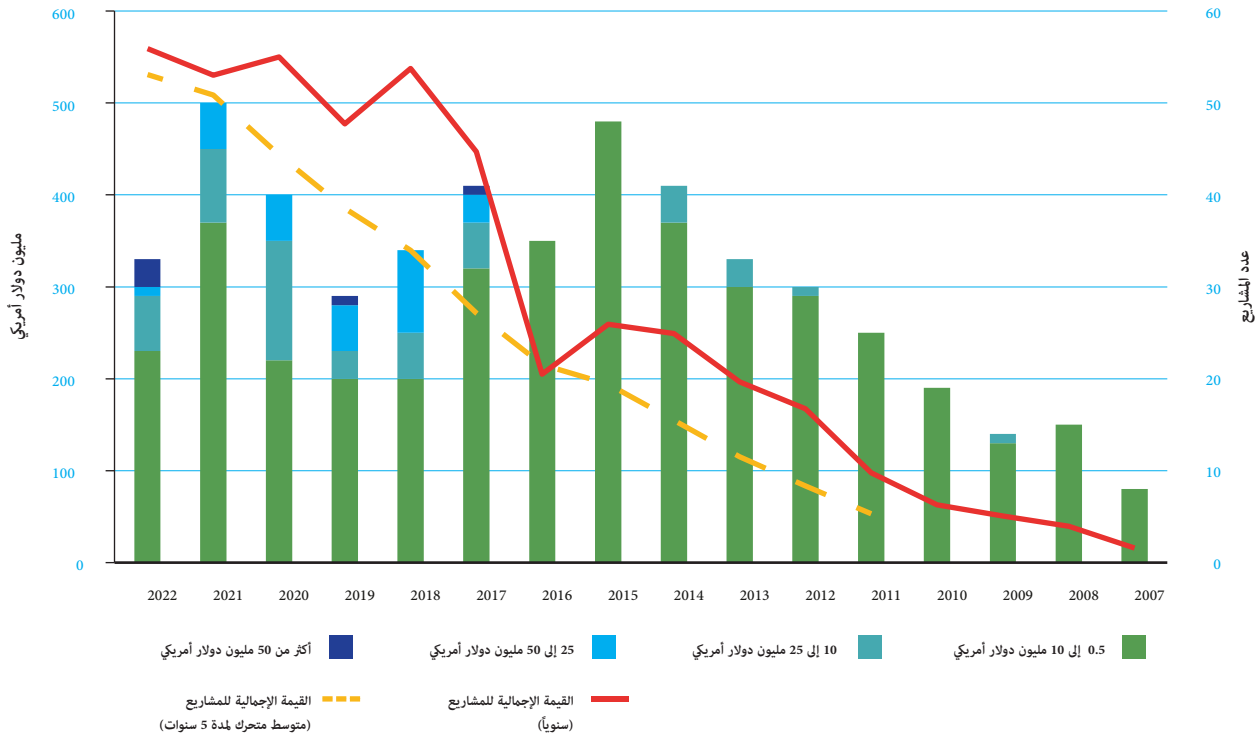


إن التقدم المحرز في تنفيذ إجراءات التكيف في البلدان النامية آخذ في الركود.

لوحظ أن عدد إجراءات التكيف المدعومة من خلال صناديق المناخ الدولية الأربعة لعام 2022 كانت 2أقل عدداً مقارنة بالعام السابق، غير أن قيمتها آخذة بالارتفاع نتيجة ضخ الاستثمارات في مشاريع كبيرة جداً (الشكل هـ ق3-). ربما لا يعكس ذلك وجود اتجاه معيّن، إلا أنه يشير إلى وجود تقلبات ناجمة عن أحداث غير متعلقة بالمناخ مثل جائحة كوفيد19- والحرب في أوكرانيا. وفي حين يُلاحظ أن هناك تفاوتاً كبيراً في كلٍ من قيمة وعدد المشاريع الجديدة، إلا أن قيمتها المالية تزداد يوماً بعد يوم رغم ركود هذه المشاريع خلال العقد الماضي. وهذا يعني أن الفجوة بين تنفيذ إجراءات التكيف والمخاطر المناخية المتسارعة آخذة في الاتساع.

في ضوء التحليل التفصيلي بشأن الإبلاغات المتعلقة بالتكيف الوارد في تقرير فجوة التكيف الذي كشف عن أن غالبية الإجراءات التي تنفذها البلدان النامية تعتمد على الدعم المالي الخارجي، سيؤدي الإخفاق في تنشيط الاستثمارات في إجراءات التكيف حتماً إلى مزيد من التأثيرات المناخية بلا انقطاع وما يترتب على ذلك من حدوث خسائر وأضرار. وهذا بدوره سيجعل البلدان النامية المثقلة بالديون أكثر عُرضة للظواهر المتطرفة المرتبطة بالمناخ والتغيرات البطيئة الحدوث، وينطبق ذلك بشكل خاص على أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية.

الشكل هـ ق3- عدد مشاريع التكيف الجديدة الممولة من صناديق المناخ التابعة لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ



تكاليف واحتياجات التكيف المقدرة للبلدان النامية أعلى بكثير من التقديرات السابقة، في ظل وجود نطاق مركزي معقول يتراوح بين 215 و387 مليار دولار أمريكي سنوياً في غضون هذا العقد.

اجريَّ بموجب تقرير فجوة التكيف لهذا العام تقييم شامل للأدبيات، وتم الإيعاز بإجراء دراسات جديدة للخروج بتقديرات محدثة باستخدام مساري استدلال رئيسيين. أولاً، استناداً إلى تحليل النمذجة، يقدر تقرير فجوة التكيف لعام 2023 تكاليف إجراءات التكيف بالنسبة للبلدان النامية (أي البلدان غير المدرجة في المرفق الأول) في غضون هذا العقد بنحو 215 مليار دولار أمريكي سنوياً (النطاق: 130 إلى 415 مليار دولار أمريكي). ويُتوقع أن ترتفع تكاليف إجراءات التكيف هذه بشكل كبير بحلول عام 2050 بسبب المخاطر المناخية المتزايدة. ثانياً، اضطلع تقرير فجوة التكيف لعام 2023 أيضاً بتقييم تمويل إجراءات التكيف اللازم لتنفيذ أولويات التكيف المحلية، بناءً على استقراء المساهمات المحددة التكلفة وخطط التكيف الوطنية بالنسبة لكافة البلدان النامية. ويُقدر هذا المبلغ بنحو 387 مليار دولار أمريكي سنوياً (النطاق: 101 حتى 975 مليار دولار أمريكي) في غضون هذا العقد. أما النطاق الجديد المقدر من 215 إلى 387 مليار دولار أمريكي سنوياً، فهو أعلى بكثير من تقديرات تقرير فجوة التكيف السابقة ويعادل ما بين 0.6 في المائة و1.0 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لجميع البلدان النامية مجتمعةً.

2 صندوق التكيف، والصندوق الأخضر للمناخ، وصندوق أقل البلدان نمواً والصندوق الخاص بتغير المناخ التابعين لمرفق البيئة العالمية

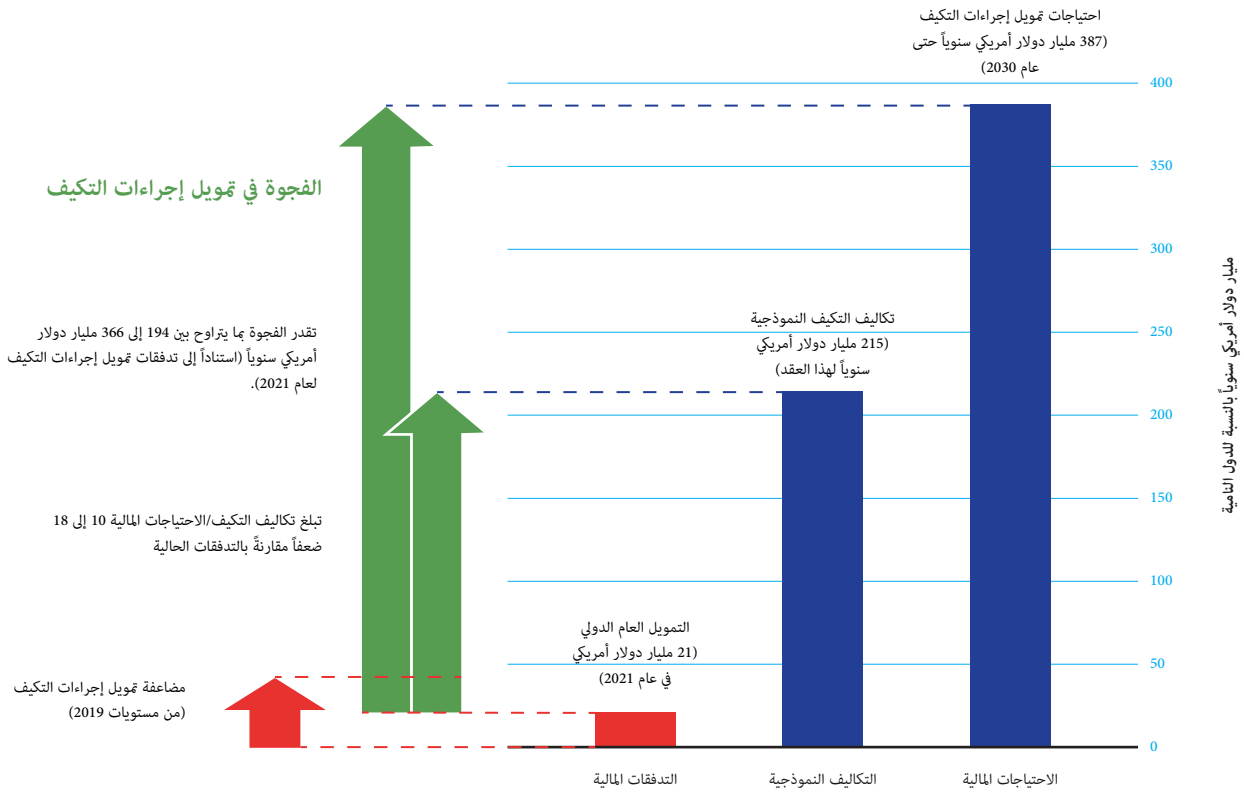
رغم الحاجة المُلحة لتسريع وتوسيع نطاق التمويل الدولي العام المخصص لإجراءات التكيف للبلدان النامية، انخفضت هذه التدفقات منذ عام 2020.

من المرجح أن تكون فجوة تمويل إجراءات التكيف أكبر بـمعدل 10 إلى 18 ضِعفاً من تدفقات تمويل إجراءات التكيف الدولية الحالية، وهذا يُعد أعلى بنسبة 50 في المائة على الأقل من تقديرات النطاق السابقة.

سجّلت تدفقات التمويل الدولي العام للمناخ لصالح البلدان النامية انخفاضاً بنسبة 15 في المائة لتصل إلى 21.3 مليار دولار أمريكي في عام 2021 بعد أن ارتفعت إلى 25.2 مليار دولار أمريكي بين عامي 2018 و2020. وفي المقابل، زاد التمويل المعني بالتخفيف من تغير المناخ بشكل مستمر خلال الفترة نفسها، ما يشكل علامة فارقة في هذا الصدد. وفي سياق متصل، عانى التمويل الدولي العام المخصّص لإجراءات التكيف على مدى السنوات الخمس الماضية أيضاً من انخفاض نسبة الإنفاق، حيث بلغت 66 في المائة، مقارنةً بنسبة صرف تمويل التنمية الإجمالية البالغة 98 في المائة. وهذا يشير إلى وجود عوائق خاصة بالتكيف، مثل انخفاض نِسب المنح إلى القروض، ونقص المعرفة بسياسات التكيف. ولضمان مضاعفة تدفقات تمويل إجراءات التكيف من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية لتصل إلى حوالي 40 مليار دولار أمريكي بحلول عام 2025 كما تم التعهد بهذا في مؤتمر الأطراف السادس والعشرون (COP 26) في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في غلاسكو، يجب على الجهات الممولة تحقيق متوسط زيادة في تدفقات التكيف السنوية بنسبة 16 في المائة على الأقل بين عامي 2022 و2025.

زادت الفجوة في تمويل إجراءات التكيف، وهي الفارق بين الاحتياجات المقدرة لتمويل إجراءات التكيف والتكلفة (ما بين 215 إلى 387 مليار دولار) وتدفقات التمويل (21.3 مليار دولار). ويقدّر تقرير فجوة التكيف لعام 2023 أن فجوة تمويل إجراءات التكيف المركزي المعقولة للبلدان النامية تتراوح حالياً بين 194 و366 مليار دولار أمريكي سنوياً. وفي حين أن مضاعفة تمويل إجراءات التكيف بحلول عام 2025، والهدف الكمي الجماعي الجديد لعام 2030 الذي يخضع للنقاش سيكون لهما دور حاسم في الإسهام بسد هذه الفجوة في التمويل، إلا أن زيادة التمويل الدولي العام بمفردها من غير المرجح أن تسد هذه الفجوة. على سبيل المثال، لن يؤدي تحقيق هدف مضاعفة تمويل إجراءات التكيف (بحلول عام 2025) إلا إلى تقليص الفجوة بنسبة تتراوح بين 5 في المائة و10 في المائة.

الشكل هـ ق.4 مقارنة بين احتياجات تمويل إجراءات التكيف والتكاليف النموذجية وتدفقات التمويل الدولي العام المخصص لإجراءات التكيف في البلدان النامية



ملاحظة: القيم المرصودة للاحتياجات والتدفقات موضوعة بالنسبة للعقد الحالي، في حين أن التدفقات المالية العامة الدولية هي لعام 2021، فضلاً عن ذلك، تم استبعاد التدفقات المالية المحلية والخاصة.

ومع ذلك، فإن زيادة التمويل الدولي العام المخصّص لإجراءات للتكيف يمكن أن تقلل بشكل فعّال من المخاطر المناخية وتحقّق فوائد ملحوظة. على سبيل المثال، تشير الدراسات إلى أن استثمار 16 مليار دولار أمريكي في الزراعة سنوياً من شأنه أن يحول دون شعور حوالي 78 مليون شخص بالجوع أو الجوع المزمن بسبب تأثيرات تغير المناخ. وبالمثل، فإن كل مليار دولار أمريكي يُستثمر في التكيف ضد الفيضانات الساحلية يؤدي إلى انخفاض الأضرار الاقتصادية بمقدار 14 مليار دولار

أمريكي. ولذلك، يجب بذل المزيد من الجهود لسد فجوة تمويل إجراءات التكيف. ومع ذلك، وبسبب القيود المفروضة على الميزانية، غالباً ما تتخذ البلدان موقفاً سلبياً، وتستجيب كرد فعل و/أو تعتمد على الدعم الدولي، ما يتسبب في ارتفاع التكاليف الإجمالية ويحد من الفعالية ويسفر عن سوء التكيف.

لم يتم إدراج المساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي بشكل كافٍ في احتياجات وتدفقات تمويل إجراءات التكيف.

هناك اعتراف عالمي بأن تغير المناخ من شأنه أن يؤدي إلى تفاقم عدم المساواة في أبعاد متعددة للهوية الاجتماعية، بما في ذلك الجنس أو الأصل أو العمر أو العرق أو وضع المهاجرين أو الإعاقة. وفي الوقت نفسه، ترتبط أنشطة التكيف التي تراعي النوع الاجتماعي والهويات الاجتماعية الأخرى بفعالية أعلى في تحقيق أهدافها. حلّل تقرير فجوة التكيف لعام 2023 دمج المساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي 3في المساهمات المحددة التكاليف وخطط العمل الوطنية. وخلص التقرير إلى أن 20 في المائة فقط من هذه الخطط رصدت ميزانية مخصصة لهذه الأنشطة، وأن المبلغ المخصّص منخفض بشكل عام، حيث يبلغ متوسطه 2 في المائة. ومن إجمالي نسبة التمويل الدولي العام المخصص لإجراءات التكيف المرتبط أيضاً بالمساواة بين الجنسين كهدف رئيسي، وُجِدَ في التقييم أن 2 في المائة منها فقط يراعي المنظور الجنساني، إلى جانب اعتبار 24 في المائة منها مراعياً كذلك للمنظور الجنساني أو متكاملاً معه. كما وُجِدَ أن جوانب أخرى من الإدماج الاجتماعي لا تحظى باهتمام كبير من جانب التدفقات المالية وبالنسبة للاحتياجات على حدٍ سواء. تسلط هذه النتائج الضوء على الحاجة إلى وجود مزيد من الشفافية والاتساق في الإبلاغ عن مؤشرات المساواة بين الجنسين، وأنه يجب على جهات التمويل المناخي زيادة تمويل إجراءات التكيف الذي يستجيب للإدماج الجنساني والاجتماعي من أجل دعم التكيف الأكثر إنصافاً وفعالية.

يتطلب سد فجوة تمويل إجراءات التكيف المزيد من التمويل الدولي والمحلي والخاص، ويقتضي من الناحية المثالية إصلاح الهيكل المالي العالمي وتحسين التعاون الدولي.

ومن المحتمل أن يكون الإنفاق المحلي والتمويل الخاص مصدرين مهمين لتمويل التكيف، ولكن التقديرات الكمية ليست متاحة بعد، إذ إن تتبع مسار التدفق فيها ما زال صعباً. ومع ذلك، من المرجح أن تكون الميزانيات المحلية مصدراً كبيراً لتمويل إجراءات التكيف في العديد من البلدان النامية، حيث تتراوح بين 0.2 في المائة وأكثر من 5 في المائة من الميزانيات الحكومية. وثمة أيضاً أدلة متفرقة تشير إلى زيادة تدخلات التكيف في القطاع الخاص في جميع أنحاء العالم وعلى مستوى معظم القطاعات (مثل المياه والأغذية والزراعة والنقل والبنية التحتية والسياحة). ويشمل ذلك «الاستثمارات الداخلية» من جانب الشركات الكبيرة، وتمويل الأنشطة التي تُسهم في التكيف الذي تضطلع به المؤسسات المالية، والسلع والخدمات المعنية بالتكيف التي تقدمها الشركات. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون لإجراءات القطاع الخاص غير المالية تأثيرات كبيرة في الحد من المخاطر بمرور الوقت. فعلى سبيل المثال، تتجه الممارسات المعنية بالمعايير الهندسية والتصميم والتأمين والإقراض نحو إدماج علوم المناخ في معاييرها ومتطلباتها ومبادئها التوجيهية. ومع ذلك، من غير المرجح أن تؤدي النفقات المحلية أو تدفقات التمويل الخاصة وحدها إلى سد فجوة تمويل التكيف، وخصوصاً في البلدان ذات الدخل المنخفض، بما في ذلك البلدان الأقل نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، هذا إلى جانب وجود مسائل مهمة تتعلّق بالعدالة وباستخدام هذه التدفقات لسد هذه الفجوة في هذه البلدان.

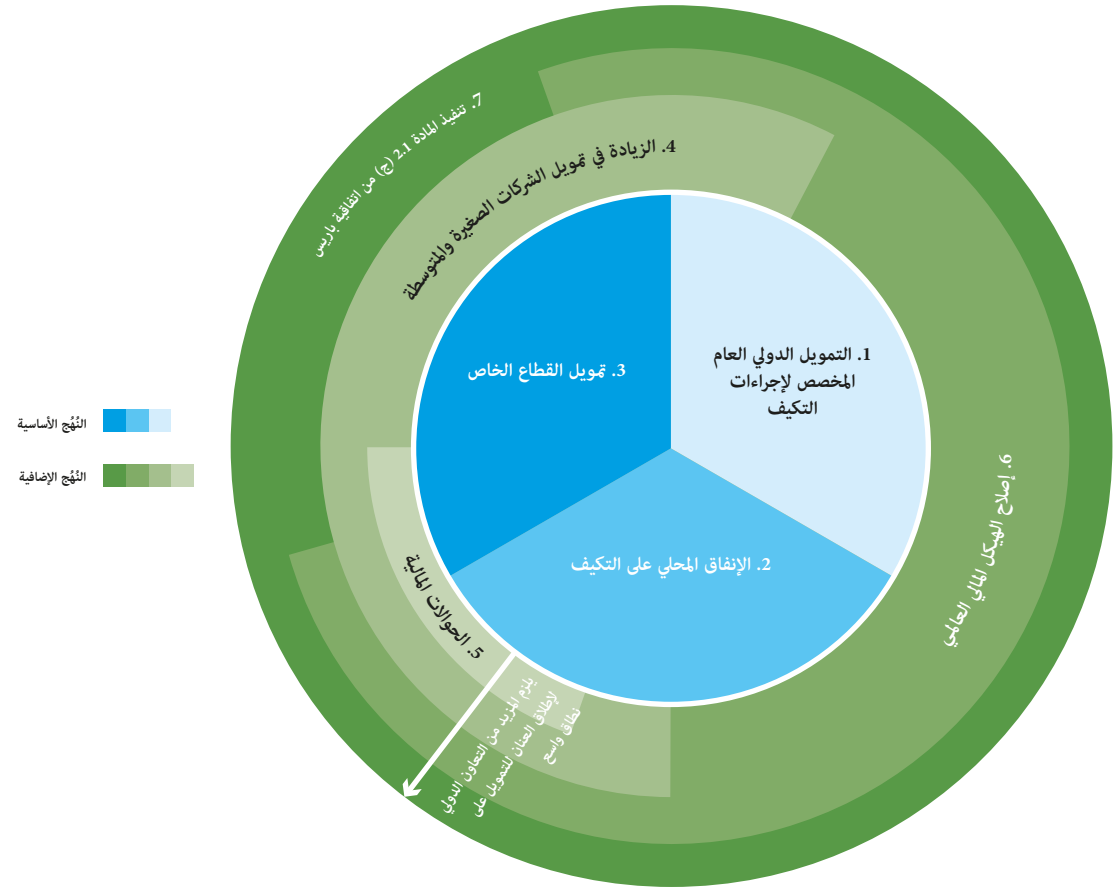
يحدّد هذا التقرير سبع طرق لسد فجوة تمويل إجراءات التكيف (الشكل هـ ق.5)، والتي ما زالت تخضع في جوهرها إلى (أ) **التمويل الدولي العام المخصص لإجراءات للتكيف**، و(ب) **النفقات المحلية على التكيف**، و(ج) **التمويل الذي يرصده القطاع الخاص للتكيف**، حتى وإن كانت المساهمات النسبية في سد فجوة تمويل إجراءات التكيف لا تزال غير مؤكدة. فضلاً عن ذلك، تم تحديد ربعة مصادرٍ إضافية محتملة للتمويل: (د) **الحوالات المالية** من المهاجرين الى بلدانهم الأصلية التي غالباً ما تسهم بشكل كبير في إجمالي الناتج المحلي، و(هـ) **زيادة التمويل الموضوع خصيصاً للشركات الصغيرة والمتوسطة** كونها تشكل الجزء الكبر من القطاع الخاص في العديد من الدول النامية، و(و) **إصلاح الهيكل المالي العالمي**،[4] على سبيل المثال، كما اقترحتّه مبادرة بريدجتاون، والتي تحمل إمكانيات هايلة لدعم الدول النامية في تعزيز قدرتها على مواجهة صدمات تغير المناخ المستقبلية، بما في ذلك من خلال تغيير إدارة عبء ديون الدول الضعيفة، و(ز) تنفيذ المادة 2.1 (ج) **من اتفاقية باريس بشان جعل تدفقات التمويل متسقة مع المسار الهادف** نحو تنمية قادرة على التكيف مع تغير المناخ ومنخفضة الانبعاثات الكربونية.

تجدر الإشارة إلى ضرورة ملاحظة أن هذه الطرق السبع تتيح فرصاً وتفرض قيوداً مختلفةً عبر البلدان، فعلى سبيل المثال تعتمد اقل البلدان نمواً بشكل كبير على الدعم الدولي، وبالأخص المنح. يُضاف الى ذلك أن سد فجوة تمويل إجراءات التكيف يتطلب الاهتمام بالجوانب الكمية والنوعية مثل الوصول الى التمويل والإنصاف.

3 تم تحليل المساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي بناءً على نهج تضمّن أربع فئات من الإدماج الجنساني والاجتماعي المطرد تدريجياً، وهي العمياء والمحددة والتكاملية والمستجيبة.

4 يشمل ذلك مؤسسات بريتون وودز (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) ومنظمة التجارة العالمية، بالإضافة إلى مؤسسات تمويل دولية أخرى، مثل المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف.

الشكل هـ ق. 5 سبعة طرق لسد فجوة تمويل إجراءات التكيف



هذه الإجراءات البطيئة وغير الكافية بشأن التكيف والتخفيف من آثار تغيّر المناخ تترجم بشكل متزايد الى حدود دنيا وقصوى للتكيف، والتي تم الوصول إلى بعضها فعلياً.

احدى الطرق التي تنشا عنها الخسائر والأضرار الناجمة عن تغير المناخ تكمن في إخفاق الجهود المبذولة لتجنب التأثيرات المناخية أو تقليلها من خلال التخفيف والتكيف. وتسمى النقاط التي يُخفق فيها التكيف في تجنب التأثيرات المناخية بحدود التكيف، والتي يمكن أن تكون "قصوى» أو «دنيا».

يُقصد بالحدود القصوى تلك التي تنشا في نُظُم لا يمكن تجنبها إلا من خلال التخفيف من غازات الاحتباس الحراري فقط. ومن شأن النُظُم الإيكولوجية المعرّضة للتأثر بتغيّر المناخ، مثل الشعاب المرجانية والغلاف الجليدي، أن تصنَّف من بين أوائل النُظم التي تصل إلى الحدود القصوى للتكيف، ما يؤدي إلى حدوث خسائر وأضرار جوهرية وحيوية.[5]

أما حدود التكيف الدنيا، فهي تلك التي يمكن تجنبها أو تقليلها من خلال بذل المزيد من الجهود المتضافرة للتكيف، هذا على الرغم من أن الحدود قد تتغير بمرور الوقت نتيجة للتحولات في كل من تسارع المناخ والتطور التكنولوجي والسياسي، أو نتيجة حصول تغير في تقييم المقايضات. والى حد بعيد، فإن أفضل الطرق وأكثرها فعاليةً من حيث التكلفة لتقليل حدود التكيف القصوى والدنيا هي من خلال الاستثمارات المتسارعة الى حد كبير في التخفيف والتكيف، ولكن بالنظر الى مستوى تغير المناخ المدمج فعلياً في النظام، فقد يكون من غير الممكن تجنب بعض حدود التكيف الدنيا أو القصوى.

يُعد الافتقار إلى الوضوح المفاهيمي عائقاً واضحاً أمام إحراز تقدم سياسي وعملي بشأن الخسائر والأضرار.

على الرغم من عدم وجود تعريف متفق عليه عالمياً، تتراوح المفاهيم من اعتبار جميع تأثيرات تغير المناخ البشرية المنشأ كخسارة وأضرار، وصولاً إلى النظر فقط

5 تتجلى القيم الجوهرية، على سبيل المثال، في قوائم التراث العالمي وارتباطات الناس بالأماكن والقيم، لذلك لا يوجد بديل مناسب يساوي خسارتها أو تلفها. القيم الفعالة هي تلك التي تنشأ من السلع والخدمات التي تقدمها النُظُم الإيكولوجية لأولئك الذين يعتمدون عليها بشكل مباشر أو غير مباشر.

في التأثيرات التي تحدث بعد بلوغ حدود التكيف واعتبارها خسائر وأضرار. وتُعد العدالة موضوعاً رئيسياً يرتكز عليه مفهوم الخسائر والأضرار، بما في ذلك ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مع الاعتراف بأن من يعاني بشدة من الخسائر والأضرار هم أولئك الأقل مسؤولية عن تغير المناخ أو الأكثر حساسية تجاهه، أي البلدان النامية وأفراد المجتمع المستضعفين.

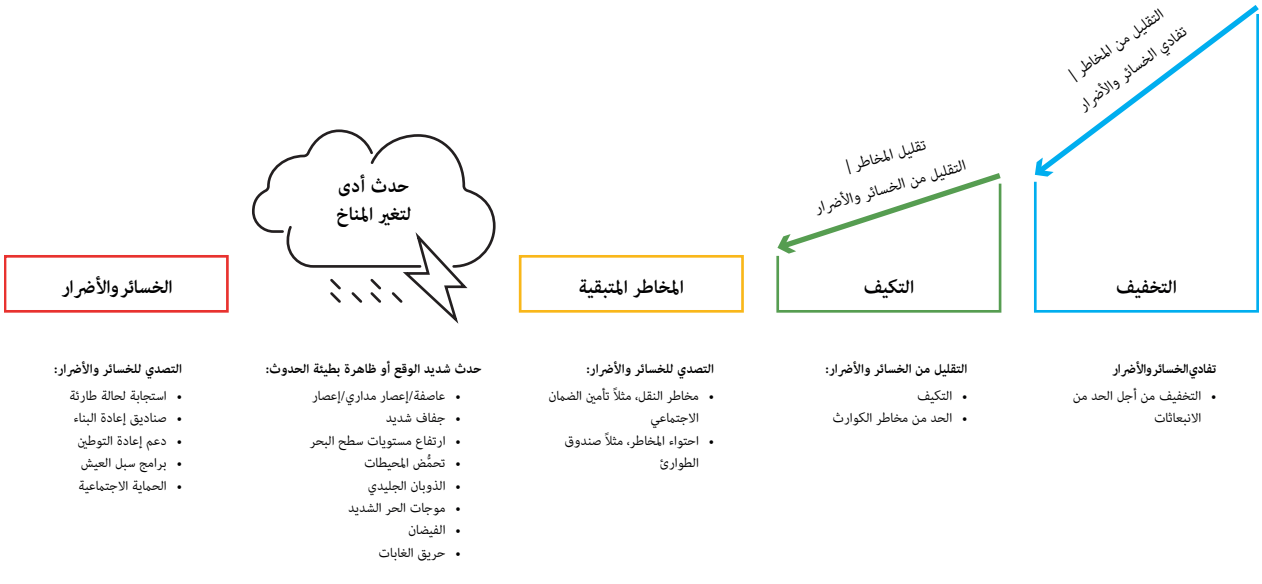
ثمة اتفاق عام على أنه يمكن تصنيف الخسائر والأضرار على أنها اقتصادية أو غير اقتصادية. تشمل الخسائر والأضرار الاقتصادية التأثيرات التي يمكن تخصيص قيمة نقدية مقابلها، مثل الأضرار التي تلحق بالبنية التحتيّة أو خسارة الأرباح أو الإنتاجية. بينما تشمل الخسائر والأضرار غير الاقتصادية مجموعة واسعة من التأثيرات التي لا يمكن تحديد قيمة نقدية مقابلها بسهولة، مثل الخسائر في الأرواح أو في الصحة أو إمكانية التنقل، أو فقدان الأراضي أو التراث الثقافي أو المعارف الأصلية أو المحلية، أو فقدان التنوع البيولوجي وما إلى ذلك. وفي حين أن هناك أساليب راسخة قائمة على الكم لتقييم الخسائر والأضرار الاقتصادية، إلا أن التقييم بالنسبة للخسائر والأضرار غير الاقتصادية هو بشكل أساسي تقييم نوعي، ولكن من المهم تجنب إغفال التأثيرات المناخية التي لا يمكن وضع ثمن لها. وبسبب هذا الافتقار إلى الوضوح بين أصحاب المصلحة، هناك حاجة ملحّة للتوصل إلى إجماعٍ دولي في الآراء بشأن المفاهيم الرئيسية لضمان إحراز تقدم بصورة متسارعة وتفعيل الخسائر والأضرار، بما في ذلك الصندوق الجديد للخسائر والأضرار وترتيبات التمويل المتفق عليها في المؤتمر السابع والعشرون للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لعام 2022.

يتم ذكر الخسائر والأضرار بشكل متزايد في خطط التكيف الوطنية وفي المساهمات المحددة وطنياً، ولكن هذه الوثائق لا تذكر سوى القليل عن خيارات معالجة الخسائر والأضرار وتفتقد الى حد كبير الخسائر والأضرار غير الاقتصادية.

تشمل إجراءات معالجة الخسائر والأضرار إدارة مخاطر الكوارث، وتقييم الخسائر والأضرار، وبناء القدرات، ونُظم الإنذار المبكر، والتأمين، والتعويض، وتدابير الحماية الاجتماعية، ودعم إعادة بناء سبل العيش والمجتمعات المحلية للحفاظ على ثقافتها، والاستجابة الإنسانية والتمويل القائم على التنبؤ، مما يعكس المنطقة الرمادية الموجودة عملياً بين التكيف والخسارة والأضرار. وفي حين أن البلدان قادرة على التصدي للخسائر والأضرار الاقتصادية بشكل جيد نسبياً، إلا أن عدداً قليلاً فقط من خطط التكيف الوطنية تعالج الخسائر والأضرار غير الاقتصادية. وسيكون من المهم وضع قائمة بالتدابير التي تتناول الخسائر والأضرار الاقتصادية والأخرى غير الاقتصادية، قبل الأحداث وخلالها وبعدها، في سياق إنشاء الإطار المؤسسي لمعالجة الخسائر والأضرار داخل اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وعلى المستويات الوطنية.

وبالنظر إلى الطبيعة المعقدة والمركبة والمتتالية والعابرة للحدود لمخاطر المناخ، فإن التنسيق عبر الأطُر العالمية إلى جانب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مثل إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث، وأهداف التنمية المستدامة، سيساهم في تعزيز نهج إدارة الخسائر والأضرار. هناك حاجة أيضاً إلى بذل مزيد من التعاون الإقليمي ودون الوطني بشأن الخسائر والأضرار ذات الخصائص العابرة للحدود للاستفادة من الفرص الواسعة النطاق والتغلب على العوائق التي تحول دون الاضطلاع بالتنفيذ. أخيراً، يجب على جميع الاستجابات أن تحترم المسؤولية الوطنية، وأن تكون عادلة وشاملة وقابلة للوصول ومقبولة.

الشكل هـ ق.6 تجنب وتقليل ومعالجة الخسائر والأضرار



المصدر: ريتشاردز، ج.أ (2022)، https://www.lossanddamagecollaboration.org/stories-op/how-does-loss-and-damage-intersect-with-climate-change-adaptation-drr-and-humanitarian-assistance لا تزال هناك العديد من الشكوك فيما يتعلق بالاحتياجات المالية لمعالجة الخسائر والأضرار، ولكن يجب إيجاد مصادر تمويل مبتكرة وهياكل الحوكمة للوصول إلى النطاق اللازم.

وقد قدّرت دراسة حديثة أن الأضرار في الاقتصادات الـ 55 الأكثر عُرضة لخطر تغير المناخ وحدها تجاوزت 500 مليار دولار أمريكي على مدى العقدين الماضيين. سترتفع هذه التكاليف بشكل حاد على مدى العقود المقبلة، وبالتحديد في ظل غياب التخفيف والتكيف القويين، ولكن هناك حاجة إلى أرقام أكثر قوة تدعم الحاجة المُلحة لمعالجة الخسائر والأضرار. ولا يوجد حالياً سوى القليل من الأدلة على الأنشطة والتكاليف المرتبطة بمعالجة الخسائر والأضرار، وكونها عملية مكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً فهي تتطلب قدرات تقنية كبيرة، ولا يزال يتعيّن على معظم البلدان تحديد وتقييم مخاطر خسائرهم وأضرارهم واحتياجاتهم المالية. وبما أنه من المرجح أن تزداد الاحتياجات المالية لمعالجة الخسائر والأضرار بشكلٍ كبير في المستقبل، فإن استكشاف مصادر مبتكرة للتمويل (مثل رسوم النقل البحري، ورسوم الطيران، وفرض الضرائب، وتخفيف عبء الديون، ومبادلات الديون، وحقوق السحب الخاصة) إلى جانب المنح والتأمين والقروض الميسرة سيكون ضرورياً للوصول إلى النطاق اللازم.

وبالإضافة إلى مساعدة البلدان النامية، ولا سيّما تلك المعرّضة للمخاطر المناخية المتعلقة بالقدرة على مواجهة الخسائر والأضرار، يلزم أيضاً استخدام التمويل لبناء القدرات وتعزيز المؤسسات وجمع البيانات وتحليلها والتأهب للكوارث وإدارة عواقب الخسائر والأضرار غير الاقتصادية، واحترام مبادئ الإنصاف والعدالة والشمولية والملكية. يمكن توجيه ترتيبات الحوكمة الرامية للمساعدة في تقديم تمويل لتعويض الخسائر والأضرار نحو صندوق الخسائر والأضرار، وشبكة سانتياغو للخسائر والأضرار، وآلية وارسو الدولية المعنية بالخسائر والأضرار المرتبطة بتأثيرات تغير المناخ، وقد تشمل أيضاً المؤسسات القائمة التي تدعم توفير المساعدات الإنسانية، والحد من مخاطر الكوارث، وانتشار المخاطر، والتمويل الإنمائي، والتمويل المناخي.

برنامج **الأمم المتحدة** للبيئة

United Nations Avenue, Gigiri
P O Box 30552, 00100 Nairobi, Kenya
Tel +254 720 200200
communication@unep.org
www.unep.org