



صندوق النقد العربي

رؤية حول الموقف تجاه تغيرات المناخ وخيارات السياسات

الطريق إلى "كوب 28" وإلى الاجتماعات السنوية لصندوق النقد والبنك الدوليين
(دبي ومراكش، 2023)

صندوق النقد العربي
أكتوبر (تشرين الأول) 2023

مقدمة

شهدت المنطقة العربية مؤخراً كارثتين طبيعيتين، الزلزال الذي ضرب المملكة المغربية والفيضانات التي حدثت في دولة ليبيا. نتقدم في البداية بخالص التعازي للمملكة المغربية ودولة ليبيا حكومةً وشعباً على ما تكبدوه من خسائر في الأرواح والأضرار الجسيمة، سائلين المولى جل وعلا أن يتغمد المتوفين بواسع رحمته ويلهم أهلهم وذويهم الصبر والسلوان، ونؤكد على أننا على أهبة الاستعداد لمد يد العون. تحمل الفيضانات التي ألمت بليبيا تذكيراً بالظواهر المناخية الحادة التي باتت أكثر تفشيًا في جميع أنحاء العالم نتيجة لتغيرات المناخ، بما يؤكد على أهمية وضرة تصدي السياسات العامة للمخاطر الناجمة عن تغيرات المناخ.

تمثل السياسات العامة لمواجهة تحديات ومخاطر تغيرات المناخ عنصراً حاسماً في مواجهة هذه التحديات والمخاطر. وفي حين تعتبر المنطقة العربية من بين أكثر المناطق تأثراً بتغيرات المناخ، فإن مساهمتها في انبعاثات الكربون محدودة. إن زيادة مستويات درجة الحرارة، والظواهر المناخية الاستثنائية، وتراجع معدلات هطول الأمطار وما لها من آثار كبيرة على التصحر وتراجع الأمن الغذائي والنزوح القسري، ليست سوى أمثلة على المخاطر الناجمة عن تغيرات المناخ.

كأمانة فنية لمجلس وزراء المالية العرب وللمجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، فإننا ندعم السياسات ذات الموثوقية والمصممة بشكل جيد، القادرة على تحقيق تحول سريع ومنتظم في مجال الطاقة بما ينسجم وأهداف اتفاقية باريس ويحقق مستهدف صافي الانبعاثات الصفري، على أن يتم ذلك بصورة تأخذ بعين الاعتبار القدرة على تحمل التكاليف وأمن إمدادات الطاقة. وبرأينا إذا لم تحقق السياسات المتخذة نتائج فعّالة ومتوازنة في كافة جوانب "مثلث الطاقة" (القدرة على تحمل التكاليف¹، وأمن الطاقة²، والاستدامة البيئية³)، فإن ذلك سيؤثر سلباً على المجتمعات والاقتصادات، ويقوّض بالتالي الدعم للتحول في مجال الطاقة.

هذه الورقة تمثل ملخصاً لرؤى وموقف صندوق النقد العربي من أبرز قضايا المناخ، ولا تستهدف تغطية جميع القضايا.

دعم اتفاق باريس ومستهدف صافي الانبعاثات الصفري

تدرك المنطقة العربية ضرورة التصدي للمخاطر الناجمة عن تغيرات المناخ، حيث بذلت السلطات في الدول العربية جهوداً معتبرة في إطار التوجه نحو مستقبل مستدام. تدعم الدول العربية تنفيذ

¹ القدرة على تحمل التكاليف تعني مدى قدرة الدولة على تعميم الانفتاح بالطاقة الوفيرة ميسورة التكلفة بأسعار معقولة للاستخدام المنزلي والتجاري.
² أمن الإمدادات يعني قدرة الدولة على تلبية الطلب الحالي والمستقبلي على الطاقة على نحو ثابت ومأمون، وقدرتها على تحمل صدمات النظام والتعافي منها سريعاً بأقل قدر من الانقطاع في الإمدادات.
³ الاستدامة البيئية لنظم الطاقة تمثل تحول نظام الطاقة في الدولة نحو تخفيف وتجنب الضرر البيئي المحتمل وآثار تغير المناخ.

اتفاق باريس⁴ كما تدعم تحقيق مستهدف صافي الانبعاثات الصفري. لقد أعلنت معظم الدول العربية بالفعل التزامها تجاه مستهدف صافي الانبعاثات الصفري ووضعت خططاً وبرامج لتحقيق ذلك. كما يتزايد تبني الدول العربية لمصادر الطاقة المتجددة، مثل الطاقة الشمسية والرياح، من أجل تنويع مصادر الطاقة وتقليل انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. كذلك حرصت الدول العربية على توسيع دورها فيما يسمى بالتدابير التعويضية، مثل زراعة الأشجار وتقنيات احتجاز وإعادة تدوير غاز ثاني أكسيد الكربون في إطار الاقتصاد الدائري للكربون. أن هذه الجهود لا تساعد فقط في الانتقال للتخفيف من تغيرات المناخ فحسب، بل تقدم فرصاً اقتصادية كبيرة لخلق فرص عمل جديدة وتحفيز الابتكار في قطاع الطاقة المتجددة.

فضلاً عن ذلك، تدرك المنطقة العربية أن مواجهة تحديات تغيرات المناخ تتطلب التعاون والشراكة الدولية، وأن التضامن والإنصاف مبدآن أساسيان يستند إليهما أي نظام متعدد الأطراف. لذلك تعتبر مبادرة الشرق الأوسط الأخضر، التي أطلقتها المملكة العربية السعودية عام 2021، أحسن مثال على جهود المنطقة العربية في هذا الإطار، حيث تمثل نموذجاً للتضامن والإنصاف لمواجهة مخاطر تغيرات المناخ. تشارك المنطقة العربية بفعالية في مفاوضات ومبادرات التغيرات المناخية العالمية، حيث استضافت جمهورية مصر العربية كوب 27 العام الماضي، وتستضيف دولة الإمارات العربية المتحدة كوب 28 هذا العام. تعرب الدول العربية من خلال هذه المنصات الدولية، عن وجهة نظرها وآرائها في الحوار العالمي الخاص بقضايا المناخ، وتعمل على إيجاد حلول عادلة لتحديات تغيرات المناخ.

كما تلتزم المنطقة العربية بتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية المستدامة ومواجهة تغيرات المناخ في الوقت ذاته. حيث تدرك أنه لا غناً عن التنمية المستدامة لتحقيق استقرار الاقتصاد والرفاه الاجتماعي وحماية البيئة على المدى الطويل. في هذا الإطار يلاحظ التوجه المتزايد لمعظم دول المنطقة نحو دمج الاستدامة ضمن سياساتها وممارساتها، سعياً للموازنة بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة، بما يخدم الجيل الحالي والأجيال المستقبلية.

تجنب المساومة على تحقيق الأهداف

يتمثل التحدي الرئيس في تصميم السياسات العامة لسوق الطاقة، في كيفية تحسين كل جانب من جوانب مثلث الطاقة المشار له (القدرة على تحمل التكاليف، وأمن الطاقة، والاستدامة البيئية) دون المساس بأحدها. حيث نرى أن التركيز على جانب واحد لا يُعد خياراً عملياً ومستداماً على مستوى السياسات الفعالة. فلا جدوى من الطاقة الموثوقة للغاية (آمنة) ذات الانبعاثات المنخفضة، ما لم تكن متاحة بتكلفة ميسورة للأفراد ولقطاع الأعمال. كما أن الطاقة الرخيصة (ميسورة التكلفة)، ليست

⁴ ثمة عشرون دولة عربية عضواً في اتفاق باريس.

مناسبة للأفراد ولقطاع الأعمال، ما لم تكن موثوقة أو آمنة (على سبيل المثال، إذا كانت لا تعمل معظم الوقت أو تواجه صعوبة التعافي من صدمات النظام) أو تلحق ضرراً بالبيئة.

يمكن تحقيق عدم المساومة على تحقيق الأهداف السابقة من خلال العمل على ثلاث ركائز أساسية في آن واحد: (1) دعم الابتكار، (2) استهداف الانبعاثات وليس مصادر الطاقة، (3) الاعتراف بالفروق بين الدول المختلفة في مدى القدرة على التعامل مع تغيرات المناخ.

يساهم الابتكار في دعم الإمداد الآمن ومنخفض التكلفة لمصادر الطاقة ذات الانبعاثات المنخفضة وللطاقة المتجددة، كما يساهم في تخزين الكهرباء، وإنتاج الهيدروجين الأخضر والهيدروجين ذو الانبعاثات المنخفضة، والاستخدام الفعال لتقنيات إزالة الكربون في ظل الاقتصاد الدائري للكربون. يساهم الابتكار أيضاً في رفع كفاءة استخدام الطاقة بما يساعد في دعم عملية التحول، وخفض كلفة إمدادات الطاقة وتعزيز استدامتها. حيث يمكن لتبني إطار مُحكم لسياسات تشجيع الابتكار، أن يدعم تطوير تقنيات الانبعاثات المنخفضة وتطبيقها سريعاً مع الحفاظ على تنافسية الأعمال. ولكي يكون إطار سياسات الابتكار، متيناً وفعالاً، ينبغي أن يكون واقعياً (يحافظ على تنافسية الأعمال)، وقوياً (يشجع استثمارات كبيرة في التقنيات الجديدة)، وقابلاً للتنبؤ (يتضمن أهدافاً طويلة الأمد واضحة⁵)، وقابلاً للتمويل بصورة مستدامة.

يؤدي الوقود الأحفوري دوراً حيوياً في قطاع الطاقة العالمي وسوف يستمر في ذلك، حيث اعتمد أكثر من 80 في المائة بقليل من استهلاك الطاقة العالمي عليه وفقاً لبيانات عام 2022⁵. في ضوء ذلك فإن استهداف الوقود الأحفوري بدلاً من الانبعاثات الكربونية من مصادر الطاقة، يمكن أن يهدد أمن الطاقة من خلال تقليل الاستثمارات في مراحل الإنتاج والتكرير والتسويق، وزيادة تكاليف الطاقة، وتعريض العديد من البلدان لصدمات الطاقة المستقبلية. كما يمكن أن يثبط هذا الاستهداف، جهود الاستثمار في تقنيات إزالة الكربون، مما يؤخر تحقق المستهدف المنشود لصافي الانبعاثات الصفري. لقد دفعت صدمات الطاقة السابقة والحالية، إلى العودة إلى مصادر الطاقة التي تسبب تلوثاً عالياً، ناهيك عن دورها في تدهور أمن الطاقة والغذاء، وزيادة معدلات التضخم، وتداعياتها على تراجع الأنشطة الاقتصادية ورفاهية المستهلكين. لذلك نرى أن من المناسب مواصلة الاستثمار في زيادة قدرات الإنتاج للوقود الأحفوري وتقنيات إزالة الكربون بصورة متوازنة، بما يحد من التأثير بصدمات الطاقة دون التضحية بهدف خفض الانبعاثات الكربونية.

وليس خافياً أن الدول تختلف في قدراتها على التكيف والانتقال إلى انبعاثات منخفضة. حيث عادةً ما تكون الدول ذات الحيز المالي المحدود والدول الضعيفة، مسؤولة بدرجة أقل عن تغيرات المناخ، إلا أنها تتأثر بدرجة أكبر بهذه التغيرات. صحيح أنه من الضروري قيام هذه الدول بتبني سياسات

⁵ تساعد السياسات طويلة المدى على زيادة الثقة في أن جهود الابتكار عالية التكلفة وعالية المخاطر في تقنيات الصناعة صفرية أو شبه صفرية الانبعاثات، سنوتها ثمارها في نهاية المطاف.

لمواجهة تغيرات المناخ، بما في ذلك الزراعة الذكية مناخياً، وزيادة الإنفاق الاجتماعي، وتعزيز الصمود المناخي للبنية التحتية، وتقوية شبكات الحماية الاجتماعية، إلا أن هناك مسؤولية كبيرة تقع على عاتق المجتمع الدولي لتقديم الدعم لهذه الدول وحمايتها من تأثيرات السياسات التي قد تفاقم ظروفها. إن دعماً دولياً كبيراً ومستداماً – على شكل منح، وتمويل ميسر، ونقل التقنيات الحديثة، وبناء القدرات - يعد أمراً ملحاً لتجنب التداعيات الأسوأ، بما في ذلك النزوح القسري والهجرةⁱⁱ. لذلك فمن الضروري أن تكون سياسات المناخ - مثل أي سياسات أخرى - مصممة بشكل جيد، وأن يرافقها توفر الدعم الدولي الكبير والمستدام للدول المحتاجة، لتحقيق أهداف تلك السياسات وتجنب العواقب غير المرغوبة. أننا ندعم تحول الطاقة العادل الذي يوفر فرص عمل لائقة، ووظائف ذات جودة، وأجوراً عادلة، ويدعم سبل العيش الكريم للمجتمعات المحلية.

تغيرات المناخ والاستقرار المالي

تلعب الأنظمة المالية دوراً حاسماً في تمويل الانتقال إلى اقتصاد مستدام، وتوزيع المخاطر المتعلقة بتغيرات المناخ وتخفيفها والتكيف معها. نرى أن تغيرات المناخ من شأنها أن تزيد من المخاطر التي تهدد الاستقرار المالي، من خلال آثار الكوارث الطبيعية المتزايدة، وتغيرات المناخ المزمنة (مثل قلة الأمطار)، والسياسات المناخية، والتقدم التقني، وتغير تفضيلات المستهلكين. حيث قد تؤدي مثل هذه التأثيرات السلبية إلى مخاطر مالية مباشرة، مما يدفع إلى إعادة تقييم قيم الأصول، ويغير تكلفة الائتمان وتوافره، أو أن يؤثر على توقيت التدفقات النقدية أو موثوقيتها. كما يمكن أن تسبب تغيرات المناخ مخاطر على النشاط الاقتصادي، مما قد يولد مخاطر مالية أو يزيد من حدتها.

نرى أن هناك حاجة إلى توسيع وتعزيز البحث والتحليل لدمج هذه المخاطر دمجاً كاملاً ضمن عملية متابعة تطورات الاستقرار المالي، ويشمل ذلك إدخال تحسينات كبيرة على مدى توفر البيانات وموثوقية النماذج. ولاشك أن جهود تعزيز الإفصاحات والشفافية عن المخاطر المالية ذات الصلة بالمناخ، ستسهم في توضيح طبيعة ونطاق مخاطر الاستقرار المالي المتعلقة بتغيرات المناخ.

إننا ندعم مبادئ لجنة بازل للإدارة والرقابة الفعالة على المخاطر المالية المتعلقة بمخاطر تغيرات المناخ. حيث نرى أهمية تبنيها من قبل السلطات الرقابية، كما نرى أنه يتعين أن تبقى السلطات منتبهة إلى مخاطر الاستقرار المالي التي قد تنجم عن عدم توفير خدمات التمويل الكافية والميسرة (لا اعتبارات بيئية) لقطاعات مهمة، بما في ذلك خدمات التأمين. وكذلك الانتباه للأثر غير المباشر على الاستقرار المالي من السياسات المناخية التي قد ترفع كلف الطاقة بصورة ملموسة أو تقلل أمن الطاقة بما يؤثر على ربحية قطاع الأعمال واستقرار التدفقات النقدية.

دور البنوك المركزية في مواجهة المخاطر الناجمة عن تغيرات المناخ

تعمل البنوك المركزية ضمن إطار صلاحيات واضح ومحدد حيث تهدف الى تحقيق استقرار الأسعار والاستقرار المالي. يرى البعض أن البنوك المركزية يجب أن تكون أكثر نشاطاً في تعبئة الموارد اللازمة لتمويل الانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون. بدورنا نرى أن توسيع صلاحيات البنوك المركزية لتشمل تعبئة مثل هذه الموارد، قد يفتقر إلى الأساس القانوني ويهدد تحقيق أهدافها الأساسية في استقرار الأسعار والاستقرار المالي.

مع ذلك فإن للبنوك المركزية دوراً أساسياً في مواجهة تغيرات المناخ وتحفيز السياسات التي تؤثر على الأسواق المالية. حيث يمكن أن تساعد البنوك المركزية ضمن إطار عملها الحالي، المتمثل في تحقيق استقرار الأسعار والاستقرار المالي، في توفير الشروط اللازمة للأسواق المالية لتوزيع المخاطر المتعلقة بتغيرات المناخ وتسعيها.

في هذا الإطار، فمن المهم إلا ينظر إلى أدوات وسياسات البنوك المركزية كبديل عن الإجراءات والسياسات التي ينبغي على الحكومات اتخاذها. حيث قد يتسبب انخراط البنوك المركزية في الأنشطة شبه المالية لتعبئة الموارد تحقيقاً للتحول المناخي، في تراجع استقلالية البنوك المركزية، وبالتالي الحد من قدرتها على القيام بواجباتها ومهامها الأساسية. أن تحقيق البنوك المركزية لأهدافها الأساسية في استقرار الأسعار والاستقرار المالي، يكمل السياسات المناخية وليس بديلاً عنها.

الهيدروجين

يمكن للهيدروجين أن يؤدي دوراً مهماً في مساعدة دول العالم على تحقيق هدف الحياد الكربوني، حيث يمكن أن يكون له دور حيوي في تقليل انبعاثات الكربون من خلال استخدامه وقوداً في قطاعي النقل والصناعة، إذ لا تعد الطاقة الكهربائية وحدها بديلاً مناسباً سواء من الناحية التجارية أو التقنية. يكتسب كل من الهيدروجين الأخضر والأزرق أهمية بالغة، وتتوقف سرعة وحجم تطبيقهما على عدة عوامل إقليمية، بما في ذلك الوصول إلى مصادر الطاقة المتجددة الوفيرة وميسورة التكلفة. ولا شك أن نمو هذا القطاع، يتطلب دعماً حكومياً وسياسات تدعم توسيع نطاق تطبيقه وتعزيز نشره. لذلك نشجع على تطوير برامج لتقديم شهادة الهيدروجين منخفض الكربون، إذ سيساهم ذلك في بناء سوق موثوقة وتجارة دولية لهذه الأداة القيمة لخفض وإزالة الانبعاثات الكربونية.

احتجاز الكربون

تقدّر الانبعاثات المباشرة من الصناعات الثقيلة التي تستهلك الكثير من الطاقة (مثل صناعة الحديد والصلب والأسمنت) بين خمس ورُبُع انبعاثات غازات الاحتباس الحراري العالمية¹¹¹. تحتاج العديد من هذه الصناعات إلى حرارة عالية يصعب إنتاجها من الكهرباء المستمدة من مصادر الطاقة

المتجددة. وفي حين يمكن أن يوفر الهيدروجين بديلاً منخفض الكربون، فإنه يتطلب مزيداً من البحث والتطوير وسرعة في التطبيق والتوسع لتحقيق خفض انبعاثات الكربون في الصناعات.

يؤدي احتجاز الكربون واستخدامه وتخزينه (CCUS) في ظل الاقتصاد الدائري للكربون دوراً مهماً في تخفيض انبعاثات الكربون من الصناعات وتمكين إنتاج بعض أنواع الوقود ذات الانبعاثات المنخفضة والطاقة المتاحة عند الطلب. كما يمكن لاحتجاز الكربون واستخدامه وتخزينه (CCUS) أن يدعم إزالة ثاني أكسيد الكربون على نطاق واسع عالمياً عبر تخزين الكربون المحتجز مباشرة من الهواء بشكل دائم. في هذا السياق، ندعم السياسات العامة التي توفر نماذج تجارية مستقرة وقابلة للتنفيذ في كل جزء من سلسلة قيمة احتجاز الكربون واستخدامه وتخزينه (CCUS) (الاحتجاز والنقل والاستخدام والتخزين الجيولوجي). كما ندعم، إلى جانب هذه السياسات، تطوير إطار تنظيمي قوي لتنمية صناعة احتجاز الكربون واستخدامه وتخزينه (CCUS) نمواً آمناً ومسؤولاً.

التمويل المناخي

يعتبر تمويل المناخ من القضايا ذات الأولوية للمنطقة العربية وللعالم لتنفيذ التدابير الضرورية لمواجهة تغيرات المناخ بشكل فعال. تحتاج الدول، ولا سيما تلك التي تعاني ضعفاً اقتصادياً أو لديها حيز مالي محدود، إلى دعم مالي للانتقال إلى الطاقة النظيفة وتنفيذ مبادرات التخفيف من مخاطر تغيرات المناخ والتكيف معها. غالباً ما تعتمد هذه الدول على آليات تمويل دولية، مثل صندوق المناخ الأخضر ومبادرات تمويل المناخ، لتمويل مشاريعها المتعلقة بالمناخ. في هذا الإطار، ندعم زيادة التمويل المناخي منخفض التكلفة من الدول المتقدمة لدعم تنفيذ الدول النامية والفقيرة لاتفاقية باريس لمواجهة تغيرات المناخ وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

في الختام، لكي تكون السياسات العامة المتعلقة بتغيرات المناخ فعالة، لا بد أن تكون ذات موثوقية ومصممة بعناية. تعني الموثوقية في هذا الصدد، أن أصحاب المصلحة يعتبرونها مستدامة ولا تخضع لاحتمال كبير لعكس اتجاه السياسة. وتكمن أهمية ذلك في تشجيع جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك المستثمرين وممولي القطاع الخاص، على القيام بالدور المطلوب، وذلك من خلال الاستثمار وتوفير التمويل على المدى الطويل بتكلفة ميسورة. من الضروري تجنب المساس بأهداف القدرة على تحمل التكاليف، وأمن الطاقة والاستدامة البيئية عند تصميم سياسات الانتقال لضمان تنفيذها على نطاق واسع على مستوى الدول والحفاظ على الدعم العام لها، مما يقلل من احتمالية عكس اتجاه هذه السياسات.

ونقصد بالسياسة العامة المصممة بعناية، تلك القدرة على تحقيق انتقال سريع ومنتظم، والمراعية لاعتبارات القدرة على تحمل تكاليف الطاقة وأمن إمداداتها. كما ينبغي أن تضمن توفير دعم دولي

كبير ومستدام للدول التي تحتاجه. كذلك ينبغي أن تستخدم الأدوات الأنسب التي توفر فرص عمل لائقة، ووظائف ذات جودة، وأجوراً عادلة، وتدعم سبل عيش المجتمعات المحلية.

ⁱ لا يزال الوقود الأحفوري قوياً عالمياً في 2022، رغم تزايد الطاقة المتجددة - معهد أبحاث الطاقة (IER) (instituteeforenergyresearch.org)

ⁱⁱ التحديات المناخية في الدول الهشة والمتضررة من النزاعات، صندوق النقد الدولي (IMF) أغسطس 2023.

ⁱⁱⁱ خفض انبعاثات الكربون الناتجة عن الصناعات الثقيلة، مركز الدراسات الإستراتيجية والدولية، أكتوبر 2020.