

# من أجل تنمية خالية من الكربون

## من أجل تنمية خالية من الكربون: تسهيل المرحلة الإنتقالية وحماية الفقراء

إن إستقرار مستوى تغير المناخ يتطلب خفض صافي انبعاثات ثاني أكسيد الكربون إلى مستوى الصفر، وهي انبعاثات تبقى في الغلاف الجوي لمئات السنين إن لم تكن لآلاف السنين. وما دامت انبعاثاتنا الغازية تزيد عما نقوم باحتجازه أو معادلته من خلال بالوعات الكربون الطبيعية (كالغابات)، فإن تركيزات ثاني أكسيد الكربون في الغلاف الجوي ستواصل ارتفاعها، وستستمر حرارة المناخ في الارتفاع. يمكن للبلدان أن تتبع ثلاثة مبادئ في جهودها لبناء مستقبل خال من الكربون وهي: (أ) التخطيط المسبق من أجل مستقبل خالٍ من الانبعاثات؛ (ب) تحديد التكاليف الحقيقية للانبعاثات الكربونية ووضع السياسات المناسبة؛ و(ج) تسهيل المرحلة الإنتقالية وحماية الفقراء.

تستند مذكرة السياسات هذه إلى التقرير الصادر عن البنك الدولي لسنة 2015 بعنوان "خفض الانبعاثات الكربونية في التنمية: ثلاث خطوات نحو مستقبل خالٍ من الكربون".

الطويل، فإن الحكومات لا تتبع سياسات التخفيف التي تفيد الفقراء في المدى القصير. وبدلاً من ذلك، فإن ضمان إسهام جهود التخفيف في خفض معدلات الفقر و الامساوات في الأجلين الطويل والقصير يُعد غاية في حد ذاته. ومن الأهمية بمكان أيضاً أن تحظى الإصلاحات المصاحبة بالقبول الجماهيري (والسياسي).

### إدارة الاقتصاد السياسي للإصلاح دون الوقوع تحت تأثير أصحاب المصالح المكتسبة

حتى لو كان التأثير صغيراً على مستوى الاقتصاد الكلي، فإن تسعير الكربون قد يتسبب في خسائر مركزة، ولاسيما في شكل أصول متقادمة (stranded assets)، في قطاعات تنبعث عنها كميات كبيرة من الكربون - ولذلك فإن مالكي هذه الأصول قد يعارضوا تلك الإصلاحات، وفي بعض الحالات يمكنهم رفضها. وكما يتسق تسعير الكربون مع هدف عدم تجاوز ارتفاع حرارة الأرض لدرجتين مئويتين بنهاية القرن الحالي، فإن قيمة المحطات المتقادمة لتوليد الكهرباء باستخدام الفحم في مختلف أنحاء العالم والتي سيتم توقيفها من الآن وحتى عام 2050 قد تصل قيمتها إلى 165 مليار دولار. كما سيتطلب تثبيت مستوى الانبعاثات المسببة لتغير المناخ إبقاء بعض الاحتياطات المعروفة من الوقود الأحفوري في باطن الأرض وعدم إستخراجها، وهو ما سيؤدي إلى خسارة في الثروات لبعض الشركات والبلدان والمناطق. وفي حين تهيم القطاعات المعرضة للتأثر، كالحديد والصلب أو مناجم الفحم، على أنشطة الاقتصاد المحلي، فإن الآثار الإقليمية قد تكون شديدة، مع ما لذلك من آثار اجتماعية وثقافية وسياسية.

إن نجاح تثبيت مستوى تغير المناخ مرتبط إلى حد بعيد بقدرة السياسات على ضمان مساهمة خفض الانبعاثات الكربونية في النظام الاقتصادي وإلى قدرتها على تحقيق التنمية الاقتصادية والقضاء على الفقر بصفة نهائية. ومن المعلوم أن تحليلات مجموعات السياسات المناخية تركز في العادة على تصميم الجانب المتعلق بالمناخ في السياسات - من حيث أدوات التسعير، ودور اللوائح والقواعد التنظيمية، ومساندة الابتكارات والتكنولوجيا الخضراء. لكن في الأصل، فإن جانباً كبيراً من هذا التحدي يكمن في الاقتصاد السياسي.

تنتشر المكاسب التي تتحقق على صعيد السياسات المناخية في عموم الاقتصاد، ويتأتى الكثير من المنافع الناشئة عن تثبيت مستوى تغير المناخ في المستقبل. وفي المقابل، فإن تكاليف السياسات عادة ما تكون واضحة ومباشرة وتتركز في بضع صناعات ربما تمتلك القدرة على إعاقة الإصلاحات. ويمكن للحكومات التعامل مع هذا الوضع من خلال تصميم السياسات على نحو يتفادى تركيز الخسائر، أو تقديم تعويضات صريحة لبعض الفئات الأكثر تضرراً، لمساعدتها على تسهيل مرحلة الإنتقال.

الهدف من المرحلة الإنتقالية هو تحقيق التنمية المستدامة وليس فقط خفض الانبعاثات الغازية. وكما نتجج الإصلاحات المتصلة بالتغيرات المناخية، ينبغي أن تتناسق مع الأهداف الاجتماعية التي يعتمدها البلد المعني، ويجب أن تحظى بتأييد سياسي واسع. وعادة ما تكون لدى الحكومات سياسات ذات أهداف متعددة، وهي لا تريد أن يأتي تطبيق سياسات التخفيف من آثار التغيرات المناخية على حساب الفقراء والمعرضين للمعاناة. وحتى لو كان الفقراء هم الأكثر تضرراً وتأثراً بالتغيرات المناخية بحيث تكون سياسات التخفيف مفيدة لهم على المدى

وثمة عدد من الخيارات يمكنها المساعدة في تسهيل المرحلة الإنتقالية وتفاذي تركيز الخسائر (سواء على نطاق واسع أو ضمن مجموعة ذات مصالغ محددة).

■ البدء بإصلاح الأدوات أو اللوائح الضريبية (مثل معايير الأداء) التي لا تسري إلا على رؤوس الأموال والاستثمارات الجديدة. وهذا النهج بالرغم من أنه أقل كفاءة من المنظور الاقتصادي مقارنة مع التطبيق الفوري لتسعير الكربون، إلا ان من مزاياه أنه يضع الاقتصاد على المسار الصحيح دون إلحاق الضرر بأصحاب رؤوس الأموال الحاليين (ومن ثم، تقليل مقاومتهم للإصلاحات). كما أنه يخلق دوائر مناصرة للتغيير، إذ يقلل من احتمال قيام أصحاب الأعمال بالضغط من أجل إلغاء ضريبة الكربون أو العمل ضد التطبيق اللاحق لضريبة الكربون إذا كانوا قد استثمروا بالفعل في رؤوس أموال جديدة أكثر نظافة. ويؤدي هذا النهج أيضا إلى تخفيضات واسعة في الانبعاثات - وربما الأهم في الأماكن التي تعاني من أسعار جد متفاوتة - و إعداد الاقتصاد لتطبيق سعر للكربون أو إلغاء دعم الوقود الأحفوري، كما يحول النظام الاقتصادي تدريجيا إلى نظام أكثر كفاءة يظل قادرا على المنافسة مع أسعار طاقة مناسبة.

■ اعتماد نظم تعويضات تساند الأفراد الأكثر تأثرا. وتضطلع نظم الحماية الاجتماعية القوية بدور نظم التعويضات الشاملة نظرا لأنها تحمي الأسر والأفراد ضد التقلبات الاقتصادية. ويمكن أيضا تنفيذ أدوات محددة، كما هو الحال عندما ساندت اليابان الصناعات التقليدية (كصناعات النسيج وبناء السفن) في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي، حيث اعتمدت على السياسات المالية والضريبية، وشرعت ابتداء من عام 1978 في تخطيط خفض الطاقة الإنتاجية، وقدمت مساعدات إلى الشركات المتعثرة مما خفف من الآثار السلبية على العمالة. كما قدم البرنامج الأمريكي للمساعدة على التكيف التجاري (U.S. Trade Adjustment Assistance) خدمات إعادة توظيف للعمال الذين فقدوا وظائفهم، ومساعدات مالية للشركات الصناعية وشركات الخدمات المتضررة من الواردات المنافسة. وقد أظهرت الخبرة المستقاة من تحرير التجارة أن تقديم المساعدة، كدعم الأجور لتشجيع التوظيف في القطاعات الأخذة في التوسع والتأمين ضد البطالة للعمالة المستغنى عنها يمكن أن يساعد بفاعلية في تخفيف معظم الخسائر، وبتكلفة بسيطة بشكل عام.

■ مساعدة الأفراد الذين قد يكونوا الأكثر تضررا ليصبحوا جزءا مستفيدا في المرحلة الإنتقالية. فعلى سبيل المثال، قامت بعض شركات صناعة السيارات بتهيئة نفسها بالفعل للاضطلاع بدور

الريادة في صناعة السيارات الخضراء والكهربائية أو الهجينة، ومن ثم أصبحت تحضى بحضور أكثر للإستفادة مما قد تسفر عنه نتائج الجهود المبذولة للتخفيف من حدة التغيرات المناخية. ويمكن لشركات النفط والغاز إعادة هيكلة أنفسها إذا قامت بتطوير تكنولوجيا جديدة لاحتجاز الكربون وتخزينه. وتمثل مساندة جهود البحث العلمي والتطوير والابتكار إحدى الوسائل لدعم هذا التحول إذا استهدفت الفئات التي يرجح تضررها، وتحويلهم إلى رابحين محتملين. علاوة على ذلك، فعند إنشاء مشاريع تجريبية للتكنولوجيا الخضراء، يمكن القيام بها في الأماكن التي يرجح تضررها جراء السياسات المناخية، وذلك لضمان استفادة جميع المناطق من هذه الإصلاحات.

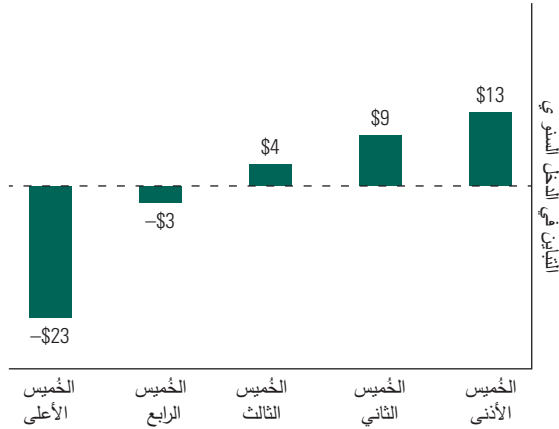
ويتطلب النجاح أيضا التصدي لجماعات المصالح المكتسبة دون الوقوع تحت تأثيرها. وقد ترتكب الحكومات أخطاء عندما تسعى لتسهيل المرحلة الإنتقالية - بأن تخطئ عند محاولتها انتقاء الفائزين بدعم القطاعات المترجعة بأكثر مما هو لازم، أو بالوقوع تحت تأثير أصحاب المصالح الخاصة. ويفسر ذلك لماذا اتخذت الحكومات في أحوال كثيرة خطوات للمساعدة في الحد من احتمال إخفاقها المكلف والوقوع تحت تأثيرهم. فعلى سبيل المثال، استخدمت العديد من حكومات بلدان شرق آسيا قدرة قطاع التجارة على المنافسة كعلامة مؤشرة لسياساتها الصناعية: تحركت الحكومة بسرعة لقطع الدعم المقدم للصناعات التي لم تستطع المنافسة في الأسواق الدولية. وقد يكون مثل هذا الاختبار الواضح أكثر صعوبة بالنسبة للتكنولوجيا منخفضة الكربون التي تعتمد بطبيعتها على أن تكون سياسة الحكومة جذابة (سواء فيما يتعلق بسعر الكربون أو الإجراءات التنظيمية ذات الصلة)، ولكن يمكن للتدابير التالية بشكل عام أن تساعد على:

- أن تكون هناك معايير واضحة وشفافة تحدد توقيت إلغاء الدعم الحكومي،
- أن يكون هناك تصميم مؤسستي يوازن بين المرونة (المطلوبة لتكييف السياسات عند توفر معلومات جديدة) والوضوح وإمكانية التنبؤ بها (حتى يتسنى القيام باستثمارات طويلة الأمد)، و
- الشفافية والمساءلة العامة - بحيث يكون المستفيدون من السياسات هم الجمهور وليس الشركات التي يتم دعمها.

## ضمان استفادة الفقراء من الإصلاحات

تشير الشواهد إلى أن الإصلاحات المتعلقة بتسعير الكربون ودعم الوقود الأحفوري يمكن أن تصب لصالح الفقراء - ويرجع السبب في ذلك إلى أنها تحقيق إيرادات يمكن إعادة تدويرها للحفاظ على أو تحسين الظروف المعيشية للفقراء.

## الشكل 1 استخدام موارد دعم أسعار الوقود الأحفوري من أجل التحويلات النقدية الشاملة سيعود بالنفع على الفقراء



المصدر: استنادا إلى ف. أرزي ديل غرانادو، د. كودي، أر. غيلينغهام، 2012. "المنافع غير المتكافئة لدعم الوقود: استعراض للشواهد من البلدان النامية". التنمية في العالم 40 (11): 2234-2248.

ملاحظة: يظهر الشكل تأثير خفض ميزانية دعم الوقود الأحفوري بمقدار 100 دولار، وتوزيع الوفورات بين السكان.

العام، كالتعليم أو الرعاية الصحية أو مرافق البنية التحتية. وحسبما أفادت بعض التقارير، فإن فرض ضريبة على ريع الموارد الطبيعية، بما في ذلك الانبعاثات الكربونية، يمكن أن يمول جانبا كبيرا من الفجوة الحالية في البنية التحتية.

وكذلك ينبغي توخي الحذر في تصميم سياسات التخفيف المستندة إلى استخدامات الأراضي التي يمكن أن تعود بالنفع على الفقراء. إذ يستلزم تصميم هذه السياسات بطريقة لا تفرص من خلالها الحكومات قيودا على فرص إمتلاك الفقراء للأراضي، وأن تراعي الحقوق العرفية وتعززها. ومن بين الأمثلة الجيدة على ذلك البرنامج القانوني للأراضي الذي أجري في البرازيل والذي يعترف رسميا بأراضي الشعوب الأصلية ومنح صكوك رسمية لملكية الأراضي لنحو 300 ألف من أصحاب الحيازات الصغيرة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للدفع مقابل خدمات النظم الإيكولوجية أن يزيد مباشرة من مستويات الدخل لدى مستخدمي الأراضي من الفقراء. وتهدف هذه البرامج في البرازيل وإكوادور وغواتيمالا إلى مساندة المجتمعات المحلية الفقيرة بالرغم من أن الأدلة المتوفرة على تأثيرها حتى الآن محدودة. ويحدونا الأمل أن يصل عدد المنتفعين بحلول عام 2030 إلى ما بين 25 إلى 50 مليوناً من الأسر منخفضة الدخل وذلك إذا تم بشكل كامل تطوير مدفوعات للكربون وتأمين شروط مشاركة لصالح الفقراء.

قد لا يكون دعم أسعار الوقود الأحفوري وأسعار الطاقة المنخفضة بشكل مصطنع وسيلة كفنة لمساعدة الفقراء، إلا أن إلغائها دون عناية يمكن أن يلحق ضرر أكثر بالفقراء. وتستنفد هذه التدابير موارد الخزانة العامة، وتضر بالبيئة، وتبطئ نشر التكنولوجيات الأكثر مراعاة للبيئة، وتعود بالنفع بصورة رئيسية على الأثرياء والأفضل حالا. وحتى لو أدى إلغاء دعم الوقود الأحفوري واعتماد تسعير للكربون إلى تحسين الإنصاف والعدالة، فإن هذه التدابير ستؤدي أيضا إلى زيادة أسعار الطاقة والسلع الأخرى (كالأغذية)، وهو ما يمكن أن يقلص من القدرة الشرائية للأسر الفقيرة. علاوة على ذلك، يمكن لارتفاع أسعار الطاقة الحديثة أن يبقي الفقراء أسارى لاستخدام الوقود الصلب في الطهي، مع ما لذلك من تأثير على الصحة والتوازن بين الجنسين ومعدلات التحاق الأطفال بالتعليم (تقضي النساء والأطفال وقتا أكثر من غيرهم في جمع الوقود التقليدي ويتعرضون بدرجة أكبر لمخاطر التلوث الداخلي). بالإضافة إلى ذلك، شكل التحول الصناعي قوة فاعلة في تقليص معدلات الفقر في بلدان كثيرة، ويمكن لارتفاع أسعار الطاقة من الناحية النظرية أن يؤدي إلى إبطائه.

ولذلك، من الأهمية بمكان استخدام الوفورات أو الحصيلة الجديدة الناتجة عن السياسات المناخية في تعويض الفقراء، وزيادة جهود الحد من الفقر، وتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي. ومن بين طرق القيام بذلك إعادة تدوير الإيرادات من خلال التخفيضات الضريبية وزيادة التحويلات إلى السكان - كما فعلت كولومبيا البريطانية لضمان أن تكون الإصلاحات التي تقوم بها متدرجة. وعلى نحو مماثل، طبقت إيران برنامجا للتحويلات النقدية شبه الشاملة (حوالي 45 دولارا شهريا بنسبة الفرد) في إطار إصلاحات الدعم لديها. وتظهر البيانات المستقاة من البلدان النامية أن خفضا قدره 100 دولار من دعم الوقود الأحفوري وإعادة توزيع الأموال بالتساوي بين السكان سيسفر في المتوسط عن تحويل بقيمة 13 دولارا للخميس الأفقر من السكان، وسيقص 23 دولارا من الخميس الأغنى (الشكل 1).

وثمة طريقة أخرى لضمان انتفاع الفقراء تتمثل في التدابير العينية وتمويل سلع النفع العام ومرافق البنية التحتية. وأدت إصلاحات دعم الوقود الأحفوري التي طبقتها غانا عام 2005 إلى زيادة أسعار وقود النقل حوالي 50 في المائة، لكنها اشتملت أيضا على توسع في الرعاية الصحية الأولية ومد شبكات الكهرباء في المناطق الفقيرة والريفية، وتوزيع واسع النطاق لمصابيح الإنارة الموفرة للطاقة، وإدخال تحسينات على شبكة النقل العام، وإلغاء الرسوم المدرسية في المدارس الابتدائية والثانوية الحكومية. وبالمثل، يمكن استخدام الموارد الجديدة المتاحة من دعم الوقود الأحفوري أو تسعير الكربون في تمويل خدمات سلع النفع

لا تتعدى 17 في المائة من الحالات التي لم تصاحبها تحويلات. وفي ألمانيا، أبانت دراسة أجريت أن الشركات كانت على علم بارتفاع الضرائب على الطاقة، لكنها لم تكن على علم بالإقتطاعات المرتبطة بها على مستوى الأجور. لكن بمجرد علمها بذلك، تراجع احتمال رفضها لضريبة الطاقة.

ويبدو أن إعادة توزيع الإيرادات وتدويرها قد أدت كذلك إلى زيادة كبيرة في احتمالات نجاح الإصلاحات، وخاصة عند ابلاغ العامة بالشكل الصحيح عن المنافع المترتبة عليها. وقد أظهر استعراض للإصلاحات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن جميع الإصلاحات التي صاحبها مثل هذه التحويلات نقدية وعينية كانت ناجحة، مقابل نسبة