

موجز سياسات اء رصد وتقييم الجهود الوطنية للتخفيف والتكيف مع آثار تغير المناخ في مصر



إعداد:
أميرة موسى
أميرة مصطفى أحمد
ندى البكري
سهيلة عصام جاهين
تحت إشراف:
د. رنا هندي

١. المعلومات الأساسية

جاءت مصر في مرتبة مرتفعة من حيث القابلية للتأثر بتغير المناخ وفقاً لمصفوفة مبادرة التكيف العالمي لجامعة نوتر دام (مؤشر مبادرة التكيف العالمي لجامعة نوتر دام ND-GAIN، ٢٠٢٠)، وفي الوقت نفسه حصلت على درجة إجمالية متوسطة فيما يتعلق بجهود التخفيف من آثار تغير المناخ وفقاً لمؤشر أداء تغير المناخ (مؤشر أداء تغير المناخ Index C.C.P.، ٢٠٢١)، بينما كان أداءها منخفضاً نسبياً فيما يخص تدابير التكيف عند مقارنتها بالبلدان الأفريقية الأخرى مثل كينيا (بورتنر Partner، وآخرون، ٢٠٢٢). تهدف ورقة السياسة هذه إلى دراسة الجهود الحالية التي تبذلها مصر لرصد وتقييم جهودها في مجال التخفيف والتكيف مع تغير المناخ واستعراض ما قامت به دول مماثلة في هذا الصدد. وستقدم الورقة بعد ذلك بدائل سياسات لضمان إطار عملي للرصد والتقييم يأخذ في الاعتبار السياق المصري والوضع الحالي لبيئة السياسات العامة. وسيتيح إطار الرصد والتقييم لمصر استغلال مواردها وإصدار التقارير إلى المجتمع الدولي ومساعدة صانعي السياسات في اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن الاستثمارات المستقبلية ومجالات التحسين في مختلف القطاعات. كما تناقش الورقة أهمية اعتماد إطار للرصد والتقييم وتقديم تحليلاً متعمقاً للجهود المحلية ذات الصلة والأطر الدولية والدوافع والتحديات أمام اعتماد إطار الرصد والتقييم في مصر. ولإجراء هذا البحث قام فريق البحث بمراجعة الأدبيات والاستعراض المكتبي وتحليل أصحاب المصلحة وإجراء مقابلات شبه منظمة مع مسؤولين حكوميين بوزارة البيئة ووزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية والمجلس الوطني للتغيرات المناخية.

بذلت مصر جهوداً مختلفة بهدف التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه، وعلى سبيل المثال قدمت مصر مساهمتها المحددة وطنياً وتقرير الإبلاغ الوطني الثالث إلى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في عام ٢٠١٦، وشكلت المجلس الوطني للتغيرات المناخية في عام ٢٠١٥، ووضعت الاستراتيجية الوطنية للتغيرات المناخية في مصر في عام ٢٠٢٢. إلا أن الافتقار إلى مؤشرات محلية يطرح صعوبات مختلفة أمام تحديد اتجاه وطني دقيق وتحديد أولويات الإجراءات اللازمة وفقاً للاحتياجات المحلية أو الإطار المحلي.

كما أنها تفتقر إلى تكامل مساهمات أصحاب المصلحة الرئيسيين من الجهات غير الحكومية وهو ما يحد من تحقيق الأهداف المستهدفة. لذا يتبين أن أوجه القصور المذكورة في الآلية الحالية لتقييم الجهود القائمة تتطلب وضع إطار تقييم وطني لقياس جهود التخفيف والتكيف ومن ثم إدارتها. تهدف هذه الورقة إلى معالجة مشكلة ضعف الأطر في مصر فيما يتعلق برصد وتقييم التقدم في جهود الوحدات والمشروعات والبرامج والسياسات للتكيف مع آثار تغير المناخ والتخفيف من حدتها، وهو ما قد يؤدي إلى الإخلال بالتقييم الوطني للوضع الحالي والتحسين اللازم.

وفقاً للمعلومات الواردة بشأن المشكلة، تقترح هذه الورقة بدائل السياسات التالية:

ا. بدائل السياسات

بديل السياسات الأول: الأوساط الأكاديمية يجب أن تساهم في توفير البيانات وعرض الرؤى لدعم عملية اتخاذ القرار القائمة على البيانات

يعد توافر البيانات المناخية وإمكانية الوصول إليها وجودتها جوانب أساسية لرصد وتقييم جهود التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معها، إذ يعتبر تحديد مجموعات البيانات المطلوبة من كل وزارة أمراً ضرورياً لتحقيق الهدف ٣ المتعلق بـ «تحسين حوكمة وإدارة العمل في مجال تغير المناخ» من الاستراتيجية الوطنية لتغير المناخ في مصر (الاستراتيجية الوطنية لتغير المناخ في مصر NCCS، ٢٠٢٢).

وبالنظر لقابلية مصر للتأثر بتغير المناخ ومواردها المحدودة يتبين ضرورة بذل جهد متكامل بين المؤسسات الأكاديمية مثل الجامعات والمنظمات البحثية لجمع وتحليل البيانات بهدف رصد وتقييم جهود مصر في مجال تغير المناخ والتكيف معه، على أن تقدم المؤسسات الأكاديمية إمكانية توفير البيانات واستغلالها، فضلاً عن توفير التدريب لمستخدمي ومنتجي البيانات في الحكومة. ونظراً لأن الجهاز المركزي للتعنئة العامة والإحصاء هو الجهة الرسمية لجمع وتحليل ونشر البيانات الإحصائية الوطنية، لذا سيكون الجهة الحكومية التي ستشرف على تكامل الأوساط الأكاديمية فيما يتعلق بجمع وتحليل البيانات المناخية. ويتم بعدها تقديم البيانات والرؤى والتقارير إلى الإدارة المركزية للتغيرات المناخية في جهاز شؤون البيئة، على أن يتم الاتفاق بين الجهاز المركزي للتعنئة العامة والإحصاء والإدارة المركزية للتغيرات المناخية على البيانات المطلوب جمعها، ويقوم بعدها الجهاز المركزي للتعنئة العامة والإحصاء بتحديد منهجية جمع البيانات ومصادر البيانات المحتملة بالتشاور مع الأكاديميين.

ولكي يتم تحقيق ذلك يجب النظر في عدة جوانب مثل تأمين التمويل الكافي للمؤسسات الأكاديمية وتبادل البيانات واتفاقيات الخصوصية والبنية التحتية للتكنولوجيا والاتصالات وكذلك اتفاقيات التعاون بين الأوساط الأكاديمية والحكومة (تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم World Development Report، ٢٠٢١).

بدليل السياسات الثاني: بناء قدرات الوحدات الوزارية المسؤولة عن الإبلاغ عن تغير المناخ

وفيما يتعلق بإلقاء الضوء على الجهود المصرية لضمان توافر القدرة على مواجهة ظاهرة بارزة مثل تغير المناخ فقد تم الإعلان رسميًا عدة مرات وخاصة أثناء مشاركة مصر في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بتغير المناخ في جلاسكو (COP27) احتواء الاستراتيجية الوطنية المصرية لتغير المناخ ٢٠٥٠ على الاستراتيجيات المتعلقة ببناء القدرات، وهو ما تم التأكيد عليه أيضا في اجتماعاتنا مع ممثلي وزارة البيئة التي ركزت أيضًا على تأكيد إنشاء وحدات وزارية مكرسة لهدف التنمية المستدامة وتغير المناخ.

وعلى الرغم من هذا التأكيد ومع أهمية وجود هذه المواد في الاستراتيجية إلا أن عملية إنشاء هذه الوحدات لم تكتمل، والوضع بوزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية يعد مثالاً على ذلك، وقد تم ذكر ذلك أيضًا في اجتماعنا مع ممثل الوزارة. وبالتالي يتبين أهمية عرض سياق بناء القدرات في مثل هذه العملية ليس فقط لتقليل العواقب المحتملة لتغير المناخ إلى الحد الأدنى ولكن أيضًا لوضع مسار استراتيجي طويل المدى قد يكون من شأنه المساهمة في تحديد الأنشطة والمهام اللازمة للتكيف مع تغير المناخ أو التخفيف من حدته. ويتم وصف حوكمة المناخ في مجال بناء القدرات في مصر بأنها عملية تعتمد فقط على بناء وتعزيز القدرات الحالية والكوادر المحتملة التي يمكن أن تكون أفرادًا أو مجموعات أو منظمات أو تعاونات تهدف إلى تحقيق هدف أو إحداث فرقًا ما (ماري آن روزانس وآخرون Mary Ann Rozance et al., ٢٠١٥).

وبناءً عليه نرى أن عملية بناء القدرات أكثر تعقيدًا بكثير مما ذُكر بأعلى، حيث يجب أن يضمن بناء القدرات اكتساب الوحدات والأفراد المسؤولين للمعرفة والمنطق والمهارات الفنية اللازمة (بويد وآخرون Boyd et al., ٢٠١٤). فقد صور مورجان Morgan (٢٠٠٦) بناء القدرات كعملية متعددة الأبعاد تجمع بين الكفاءات والإمكانيات والقدرات، فالمقصود بالقدرة هو قدرة النظام على تحقيق نتيجة أو خلق تأثير باستخدام الطاقات والمقدرات (الكفاءات) والمهارات التقنية والشخصية (الإمكانيات) (مورجان Morgan، ٢٠٠٦).

لذلك تتضح ضرورة بناء قدرات الوحدات الوزارية كأمر حتمي لإحداث التأثير وتحقيق النتيجة المرجوة. وبالإضافة إلى ذلك ورد في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ أنه ينبغي أن يشمل تدريب الكوادر العلمية والموظفين الفنيين والإداريين كطريقة لتنفيذ برامج التكيف المستدام مع تغير المناخ (ماتايا وآخرون Mataya et al., ٢٠٢٠). وبالتالي من الضروري تحديد الخطوات اللازمة لتنفيذ هذه العملية أي بناء قدرات الوحدات الوزارية المخصصة لإعداد التقارير بشأن تغير المناخ.

ونرى أن عملية بناء القدرات قد تحتاج إلى البدء بإجراء تقييمات للقدرات، وهو نهج اقترحه ستيفان ويلمز Stephane Willems (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي OECD، ٢٠٠٣). وسيتيح هذا النهج تقييم القدرات القائمة وتحديد الفجوة في القدرات التي قد تكون موجودة بين القدرات الفعلية والقدرات اللازمة لتنفيذ السياسات. لذلك، سيساهم تقييم القدرات في تقديم صورة واضحة عما هو متوفر وما هو مطلوب لتنفيذ سياسة إنشاء الوحدات الوزارية. وعلاوة على ذلك سيساعد هذا التقييم على تحديد إذا ما كانت الكوادر الموجودة قادرة على أداء الوظائف وتحقيق الأهداف المحددة (فوكودا - بار وآخرون Fukuda-Parr et al., ٢٠٠٢). وعلى الجانب الآخر من المهم اتخاذ القرار بشأن توفر عدد كافٍ من المرشحين، حيث يجب أن تراعي عملية بناء القدرات وجود الموظفين المتحمسين من ذوي الكفاءات لتنفيذ مسار العمل والسياسات، وخاصة أن عدم توافر عدد كافٍ من الموظفين قد يؤثر على أداء هذه الوحدات. وكذلك ينبغي أن تشمل عملية بناء القدرات أيضًا إنشاء نظام مناسب للحوافز لضمان تحقيق النواتج المتوقعة من الوحدات الوزارية، وليس ذلك فحسب، بل لضمان كفاءة الوحدات يجب أن يتم تحديد مجموعة من القواعد والإجراءات والأحكام المالية لهذه الوحدات للحفاظ على استقرار عملها وأدائها (ويلمز Willems، ٢٠٠٣).

بديل السياسات الثالث: العمل على اعتماد إطار مكتمل للرصد والتقييم داخل الوزارات

إن إنشاء إطار وطني للرصد والتقييم يوفر للحكومة معلومات مميزة عن سير البرامج والمشاريع والسياسات. ويمكن أن يوفر إطار الرصد والتقييم معلومات عن أداء جهة وزارية يعينها أو إحدى هيئاتها أو نتائج على مستوى الدولة (ماكاي Mackay، ٢٠٠٧). ويهدف إطار الرصد والتقييم إلى إتاحة التخطيط الوطني القائم على الأدلة، وميزنة الأداء وصنع السياسات وصنع القرار والمساءلة والإدارة. ويتألف الإطار من عدة أجزاء تشمل تحديد مؤشرات الأداء - لتحديد البيانات التي يتعين تقييمها وإدراج آراء المستفيدين وأصحاب المصلحة بشأن القرارات الإدارية من خلال «التقييم السريع»، والمنهجيات المختلفة للتقييم والتي تشمل التقييم السريع وتقييم الأثر والاستعراض الشامل (ماكاي Mackay، ٢٠٠٧).

ويمكن تطبيق كل منهجية من منهجيات التقييم بشكل مستقل، مما يدعم أساس هذا البديل الذي يدعو إلى إنشاء نظام شامل للرصد والتقييم داخل الوزارات وفقا لنهج تصاعدي من القاعدة إلى القمة، حيث يمكن أولاً تطبيق الطريقة الأبسط والأكثر تفوقاً وهي التقييم السريع، ثم يمكن أن يتبع ذلك تقييم الأثر وأخيراً الاستعراض الشامل للإنفاق.

وفي التقييم السريع يتم تقييم المراجعة الرسمية لأنشطة الجهة - من خلال النتائج والمقابلات والبيانات الأولية والثانوية التي تم جمعها - فيما يتعلق بكفاءتها وفعاليتها من خلال الاستشارات الخارجية، مع النظر إلى الموارد المتاحة في صورة التمويل والمهارات والموظفين والخبرات، وتمثل مزايا التقييم السريع في سرعته وتكلفته المنخفضة، إلا أنه يتضمن تقنيات أضعف لتحليل البيانات ويفتقر إلى الأدلة التجريبية الكافية (ماكاي Mackay، ٢٠٠٧، ماكنال وفوستر-فيشمان McNall, & Foster-Fishman، ٢٠٠٧، جيرتler وآخرون Gertler, et al، ٢٠١٦).

ومن المقرر أن تجري الوزارات بعد ذلك تقييم الأثر. يعد تقييم الأثر طريقة أكثر تطوراً لتقييم نتائج الكيان من خلال الأساليب الإحصائية وتوفير نتائج موثوقة ومقنعة بقدر أكبر، إلا أنه يتطلب بيانات عالية المستوى وترتفع تكلفته. ومع ذلك يمكن تخفيض التكلفة عند اكتشاف أوجه التحسن الهامشي في الأداء (ماكاي Mackay، كي. آر. ك.، ٢٠٠٧).

يكتمل إطار الرصد والتقييم بإجراء الاستعراض الشامل للإنفاق. وتهدف عمليات الاستعراض الشامل للإنفاق إلى تتبع الجوانب المالية لمراجعة أوجه القصور وزدواجية المشاريع/البرامج/السياسات (ماكاي Mackay، ٢٠٠٧). فعلى سبيل المثال وضعت وزارة المالية بدولة تشيلي بشكل فردي إطاراً للرصد والتقييم في عام ١٩٩٤، حيث تم أولاً رصد وتقييم مؤشرات الأداء البالغ عددها ١٥٠ مؤشراً في ٢٠١٠-١٢ تقييماً سريعاً سنوياً، وتبعته ٣-٤ تقييمات سنوية دقيقة. وقد تم تبني هذا الإطار من قبل بقية الوزارات للإشراف على الأداء واستكشاف الحاجة إلى التحسن (إرارازافال وجوزمان وريوس rarrazaval, Guzman, & Ríos، ٢٠١٤).

٣. الاستنتاجات والتوصيات

تهدف ورقة السياسات هذه إلى تسليط الضوء على أهمية وجود إطار للرصد والتقييم يمكنه من تقديم بيان عن الجهود الوطنية المصرية المتعلقة بتغيير المناخ وكذلك على دوره في تقييم هذه الجهود بالإضافة إلى وضع أو تعديل الرؤية الاستراتيجية الوطنية لمصر تجاه تغيير المناخ.

وبناءً على ذلك قدمت الورقة ثلاثة بدائل مقترحة للسياسات، وبعد إجراء التحليل والتقييم لتلك البدائل استناداً إلى أربعة معايير مختلفة خلص التحليل إلى أن بديل السياسات الثاني «بناء قدرات الوحدات الوزارية المسؤولة عن الإبلاغ عن تغيير المناخ» هو الخيار الأفضل. ولن يتيح لنا هذا البديل تناول القضية التي تطرحها الورقة والمساعدة في إنشاء وتمكين أطر وزارية مخصصة للإبلاغ عن تغيير المناخ فحسب، بل سيتيح أيضاً تقييم الوضع الراهن على المستوى الوطني وفقاً للجهود المبذولة في مجالي التكيف والتخفيف من آثار تغيير المناخ. ولتنفيذ هذا البديل بقدر كبير من الفعالية نوصي أيضاً بأن تكون عملية بناء قدرات الوحدات الوزارية تحت قيادة وإشراف المجلس الوطني للتغيرات المناخية، بدءاً من تقييم القدرات وانتهاءً بتوفير الخبرة التقنية اللازمة للوحدات

«جميع المراجع الأكاديمية المشار إليها في هذا الموجز يمكن الرجوع إليها في ورقة السياسات»
ملتقى السياسات العامة - كلية الشؤون الدولية والسياسات العامة بالجامعة الأمريكية بالقاهرة

<https://gapp.aucegypt.edu/public-policy-hub>

Follow us on:  PublicPolicyHUB  PolicyHub  Public Policy Hub  The Public Policy HUB - AUC GAPP