

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/19
28 March 1995
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة

الدورة الثالثة

١١-٢٨ نيسان/أبريل ١٩٩٥

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

مناقشة عامة بشأن التقدم المحرز في تنفيذ جدول أعمال
القرن ٢١، تركز على العناصر الشاملة لعدة قطاعات من
جدول أعمال القرن ٢١ والعناصر الهامة للقابلية للاستدامة

إدماج البيئة والتنمية في صنع القرار

تقرير الأمين العام

موجز

يشمل الفصل ٨ من جدول أعمال القرن ٢١ "إدماج البيئة والتنمية في صنع القرار" أربع قضايا مترابطة: (أ) إدماج البيئة والتنمية على مستويات السياسة والتخطيط والإدارة؛ (ب) وضع إطار قانوني وتنظيمي فعال؛ (ج) تحقيق الاستخدام الكفؤ للأدوات الاقتصادية وحوافز السوق وغيرها؛ (د) إنشاء نظم للمحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة.

والتقرير الحالي ينظر في الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة، وهي وسيلة لجمع كافة هذه القضايا بأسلوب شامل ومتكامل. وثمة مناقشة أيضا للقضايا المنهجية المتعلقة بالربط بين المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمؤسسية. والتوصيات ذات الصلة واردة في الفقرات ٢١ الى ٢٤.

مقدمة

١ - التقرير الحالي موجز لوثيقة معروضة على اللجنة بوصفها وثيقة معلومات أساسية. وهو يعكس القضايا الرئيسية الواردة في الفصل ٨ من جدول أعمال القرن ٢١^(١)، "إدماج البيئة والتنمية في عملية صنع القرار"، وينتهي بمقترحات مقدمة الى اللجنة كيما تنظر فيها.

٢ - وينبغي أن يراعى أن ثمة أنشطة عديدة من الأنشطة الواردة في الفصل ٨ من جدول أعمال القرن ٢١ تتصل بشكل مباشر بالأنشطة المقترحة أيضا في سياق الفصل ٤٠ "المعلومات اللازمة لعملية صنع القرار"، ولا سيما الفروع الخاصة بالبيانات والمعلومات وبالمؤشرات. ومناقشة الأنشطة لم تدرج في هذا التقرير. ومن الملاحظ أيضا أن تقرير الأمين العام المعنون "الموارد والآليات المالية المتعلقة بالتنمية المستدامة: نبذة عن القضايا والتطورات الراهنة" (E/CN.17/1995/8)، وهو تقرير متصل بالفصل ٢٣ من جدول أعمال القرن ٢١، يتضمن مناقشة تحليلية للأدوات الاقتصادية، ومن ثم فإن هذه المادة لن تتكرر في هذا التقرير.

أولا - نظرة مجملية وقضايا منهجية

٣ - ترمي الخطط والاستراتيجيات المتكاملة الى تهيئة صورة للمستقبل تحظى بتوافق الآراء، وتحديد قضايا ذات أولوية وأنشطة رئيسية على صعيد مشترك في إطار يوفر بناء توافق الآراء والاضطلاع بالتخطيط وتهيئة ما يلزم من دعم مؤسسي للتنمية المستدامة.

٤ - ومن المفهوم أن عملية الاستراتيجية، شأنها شأن عملية صنع القرار بشكل عام، تعد تكييفية ودورية، وهي تشمل خمس مراحل متقطعة وإن كانت مترابطة: تحديد المشاكل، ورسم السياسات، والتنفيذ، والرصد، والتقييم. وينبغي لاستراتيجيات التنمية المستدامة أن تكون قائمة على المشاركة ومفتوحة للاتصالات، سواء على نحو أفقي أم رأسي؛ وهي تكاملية ومشاركة بين القطاعات؛ كما أنها تعتبر أساسا للعمل.

ثانيا - استعراض التقدم المحرز وقضايا السياسة
الرئيسية والتجارب

ألف - إدماج البيئة والتنمية على مستويات السياسة والتخطيط والإدارة

١ - تحسين عمليات صنع القرار

٥ - قد تنعكس الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في مجال صنع القرار من خلال تطبيق تصور منهجي متكامل، وعن طريق وضع إطار من شأنه أن يجمع بين الخطط القطاعية في نهج أكثر شمولية، وبواسطة إدراج المعالم البيئية في التخطيط الاقتصادي القطاعي. كما أن إنشاء هياكل من قبيل مجالس التنمية المستدامة قد يساعد في عملية صنع القرار، حيث أن من المقصود بهذه المجالس أن توفر الآليات اللازمة لتحقيق التكامل.

٦ - وثمة دراسات عديدة قد أجريت مؤخرا بشأن صنع القرار في مجال التنمية المستدامة؛ وكل دراسة من هذه الدراسات تحدد خصائص مختلفة من الخصائص الذاتية لهذه العملية. ومواطن الاهتمام قد تتغير وعدد الخصائص قد يختلف، ولكن كافة الدراسات تجمع على ما يلي:

(أ) ينبغي أن يستند صنع القرار إلى الاحتياجات والأولويات والأهداف الوطنية. والقوى الخارجية، من قبيل المانحين المتعددي الأطراف والثنائيين، قد توفر، بل وتوفر بالفعل، الزخم اللازم للبدء في عملية صنع القرار في بعض الحالات، ولكن هؤلاء المانحين لا يجوز لهم أن يتخطوا حدود تيسير العملية، أي لا يجوز لهم أن يقوموا بإملائها. والعمليات ذات القيادة الخارجية تأتي بعبء جديد؛ فقد ينظر إليها، بصرف النظر عما قد تتسم به من جودة، باعتبارها مرتبطة بفرض الشروط، حيث يولى مزيد من الاهتمام لبرامج الاستثمار على حساب عملية صنع القرار نفسها؛

(ب) إن صنع القرار ينبغي له أن يكون عملية متعددة القطاعات ومتسمة بالتكامل ومستهدفة للتغلب على التجزئة المؤسسية والسياسية. وهذا يجب أن يتضمن، عند الاقتضاء، الاضطلاع بالبناء من منطلق الخطط والاستراتيجيات القائمة، داخل إطار محدد. وصنع القرار الشامل لعدة وزارات يستدعي دعما سياسيا قويا وتنمية مؤسسية دقيقة تكون متفقة مع احتياجات وظروف البلد؛

(ج) صنع القرار يجب أن يكون قائما على المشاركة. وعلى النقيض من التنفيذ القائم على المشاركة، الذي يرتبط عادة بمشروع بعينه، يلاحظ أن صنع القرار القائم على المشاركة يتضمن طلب آراء السكان فيما يتصل برسم السياسات ومراحل الإدارة. وينبغي أن يراعى أن المشاركة تتطلب وقتا؛ وهناك نقد متكرر لبعض العمليات التي تستند إلى المانحين، حيث يقال إن هذه العمليات تجنب إلى إعطاء مزيد من الأولوية للوفاء بالمواعيد النهائية، وذلك رغم أنها تطالب بمشاركة واسعة النطاق.

٧ - وثمة أعداد مطردة من البلدان تحاول تحسين ما لديها من هياكل لصنع القرار فيما يتصل باستحداث استراتيجيات وسياسات وخطط للتنمية المستدامة، كما هو مذكور في المناقشة المتعلقة باستراتيجيات التنمية المستدامة الوارد وصفها أدناه. وهذه الجهود ترجع الى حد كبير الى زيادة الوعي بالقضايا القائمة داخل البلدان والمبادرات المتخذة من قبل الحكومات. والمؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية تعمل أيضا مع الحكومات لمساعدتها في هذه العملية.

٨ - والاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة قد دأبت، بشكل تقليدي وخاصة في البلدان المتقدمة النمو، على البداية من منطلق إدارة الموارد الطبيعية وتحسين نوعية البيئة. وهناك بلدان نامية كثيرة قد بدأت بالإعراب عن شواغلها البيئية من خلال التخطيط الإنمائي ومعالجتها لمشاكل إنمائية قطاعية محددة، مثل التصحر. وعلى صعيد التخطيط الإنمائي، يلاحظ أن التحدي ما فتئ متمثلا في إدماج الشواغل البيئية في سياسات الوزارات القطاعية الأخرى وفي ممارسات القطاعات الرئيسية للاقتصاد. وعند تناول موضوع التصحر، كان من الضروري أن يتم توسيع نطاق مفهوم التنمية الى ما وراء حدود الشواغل الاقتصادية التي تعد أكثر اتساما بطابع مباشر، وأن يكون هناك تفهم للآثار الاقتصادية للاستدامة. ولقد اضطلع بالكثير خلال السنوات القليلة الماضية؛ ومع هذا، فقد كانت هناك عقبة رئيسية تتمثل في عدم كفاية التقدم المحرز في مجال استحداث منهجيات وتقنيات للتخطيط المتكامل ووضع السياسات.

٢ - الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة

٩ - ان ثمة عددا من الأنهج الوطنية للتخطيط الاستراتيجي، على الصعيدين القطاعي ومتعدد القطاعات، قد أدخلت من قبل جهات حكومية وغير حكومية على السواء. والخطط القطاعية تتميز بأنها تستهدف الخبرة القصوى داخل حكومة ما (ومن بين مجموعة متنوعة من الأطراف المؤثرة، عند توخي المثالية)؛ والأهداف قد تكون محددة بوضوح؛ والمؤسسات الحكومية يجري إنشاؤها بصفة عامة من أجل تنفيذ ورصد الخطط على صعيد قطاعي. وثمة مساوئ لهذه الخطط، مع هذا، حيث أن الخطط الشاملة لعدة قطاعات قد تتضمن، في مجموعها، أهدافا غير متسقة وغير متمشية مع بعضها. وعلاوة على ذلك فإن قضايا الاستدامة تميل الى التعرض للإبعاد عن دائرة الضوء، وتظل في حالات كثيرة جدا بمثابة بقية متخلفة في أعقاب وضع الخطط الاقتصادية.

١٠ - وبالإضافة الى ذلك، يلاحظ أن الميل نحو مساواة البيئة بالتنمية المستدامة يظل ميلا قويا في حالة عدم وجود نهج واسع النطاق ومتعدد القطاعات. والتنمية المستدامة لا تعني مجرد إقحام التنمية في مواضع مختلفة بعملية السياسة. فهي تتطلب تغييرا نموذجيا. ولهذا الغرض، يتضمن جدول أعمال القرن ٢١ مطالبة الحكومات باتباع استراتيجية وطنية استنادا الى مختلف السياسات والخطط القطاعية، الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، المعمول بها في البلد، مع تنسيق هذه السياسات وتلك الخطط. وهذه الاستراتيجيات ينبغي لها أن تكون بمثابة عمليات متعددة القطاعات وقائمة على المشاركة، وأن تستهدف بناء توافق في

الآراء، وأن تكفل وجود تنمية اقتصادية ذات مسؤولية اجتماعية مع حماية قاعدة الموارد والبيئة لصالح الأجيال المقبلة.

١١ - وكان ثمة قلق، في نفس الوقت، بشأن العدد الكبير من الاستراتيجيات ذات الصلة التي تجري مطالبة الحكومات بها. ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي قد أحاطت علما، في الاجتماع الرفيع المستوى الذي عقدته لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لها في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، بخطورة التزايد الكبير في حجم المتطلبات التخطيطية المتعلقة بالبلدان النامية، وهو تزايد راجع إلى المانحين. واللجنة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتنمية المستدامة قد أعربت أيضا عن قلقها لما قد يحدث من إغراق البلدان، عندما تنظر في وضع استراتيجياتها للتنمية المستدامة، بالمتطلبات المتصلة بالمقومات والمؤسسات والخاصة باستراتيجيات وبرامج للتنمية المستدامة والبيئة يكون قد سبق وضعها على يد كل من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والوكالات الثنائية. وقد وافقت هذه اللجنة المشتركة، في اجتماعها الخامس (٣-١ شباط/فبراير ١٩٩٥)، على مواصلة النظر في هذه القضية. ولقد طُلب إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضا أن يضطلع بمبادرة عقد اجتماع لفرقة عمل مفتوحة العضوية من أجل الاستمرار في مناقشة الاستراتيجيات الوطنية ومتطلبات الإبلاغ. وقضية تبسيط عملية الإبلاغ ستكون واردة في جدول أعمال الاجتماع المقبل للجنة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتنمية المستدامة.

١٢ - والتنسيق على الصعيد الوطني يمثل مشكلة من أكبر المشاكل حجما وتعقيدا أمام استراتيجيات التنمية المستدامة. وتكامل المبادرات الدولية والوطنية لا يمكن الاضطلاع به إلا في سياق أولويات وطنية واضحة. والافتقار إلى الاتساق فيما بين المبادرات إلى جانب الافتقار إلى السيطرة عليها قد يؤديان إلى عدد من العواقب الوخيمة، بما في ذلك الازدواجية وزيادة النفقات المالية وضياع الوقت والجهد ونقص التوجيه. وهذا سبب قوي آخر يستدعي قيام البلدان بوضع استراتيجياتها الإنمائية المستدامة الخاصة بها، التي يتم وضعها على صعيد داخلي، بوصفها أطرا للتنسيق ومخططات للآلية التنسيقية المناسبة.

باء - وضع إطار قانوني وتنظيمي فعال

١٣ - إن القوانين والأنظمة الملائمة للأحوال المتعلقة بكل بلد من البلدان تعد واحدة من أهم الوسائل المتعلقة بتحويل السياسات البيئية والإنمائية إلى إجراءات ملموسة، لا من خلال طرق الأمر والمراقبة فحسب، بل أيضا بوصفها إطارا معياريا للتخطيط الاقتصادي والأدوات السوقية. ومع هذا، فإن الكثير من عملية وضع القوانين بالعديد من البلدان يبدو مسألة قائمة على أساس مخصص وتدرجي، أو مسألة لم تحظ بعد بالآلية والسلطة المؤسسية الضرورية للتنفيذ وللتعديل في الوقت المناسب.

١٤ - وإدماج البيئة والتنمية في سياسات وممارسات كل بلد، على نحو فعال، يتطلب استحداث وتطوير قوانين وتنظيمات تتسم بالتكامل والفعالية وقابلية الإنفاذ وتستند إلى مبادئ سليمة على الصعيد الاجتماعية والايكولوجية والاقتصادية والعلمية. وثمة حاجة أيضا إلى وضع البرامج اللازمة لاستعراض وإنفاذ عملية الالتزام بالقوانين والأنظمة والمعايير التي تجري صياغتها.

١٥ - والنظم القانونية بالكثير من البلدان قد تطورت على نحو تدريجي خلال سنوات عديدة وفي إطار أحوال لم تعد ذات صلة في أيامنا هذه. والنصوص القانونية كثيرا ما تكون مغرقة في العمومية والنقص وانعدام التنسيق والبعد عن الاتساق مع الممارسات التخطيطية الحديثة. وثمة حاجة من الحاجات الرئيسية في كافة البلدان تتمثل في استحداث إطار للقوانين والأنظمة الوطنية والمبادئ التوجيهية السياسية والأطر المؤسسية ذات الصلة من أجل دعم عملية التنمية المستدامة في مشمولها.

جيم - تحقيق الاستخدام الكفؤ للأدوات الاقتصادية وحوافز السوق وغيرها
١٦ - قررت اللجنة، في دورتها الثانية، أن تتناول قضية استخدام الأدوات الاقتصادية في سياق أنماط الاستهلاك والإنتاج المتغيرة (الفصل ٤ من جدول أعمال القرن ٢١)، وطلبت إلى الأمين العام، في جملة أمور، أن يعد تقريرا تحليليا عن استخدام الوسائل الاقتصادية وغيرها من تدابير السياسات المتعلقة بتغيير أنماط الاستهلاك في البلدان المتقدمة النمو مع الإشارة بصفة خاصة إلى المسائل القطاعية المدرجة في جدول أعمال اللجنة في دورتها الثالثة، ليكون مساهمة في عمل الفريق العامل المفتوح العضوية المخصص للتمويل. وكما سبق القول في الفقرة ٢ أعلاه، يلاحظ أن هذه القضية قد جرت تغطيتها في تقرير آخر، ولن يتكرر الحديث عنها هنا.

دال - إنشاء نظم للمحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة
١٧ - إن المحاسبة الاقتصادية الوطنية التقليدية قاصرة على العميات السوقية، ومن ثم، فإنها تستبعد عددا من الأنشطة الإنسانية التي تتابع الجوانب غير السوقية من جوانب الإنتاج والاستهلاك. والمحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة تحاول تقييم الخدمات البيئية لإمدادات الموارد الطبيعية وامتصاص الفضلات وسائر التيسيرات التي لم يعد في وسعنا أن نعتبرها بمثابة منح مجانية من الطبيعة. وبالتالي، فإن النظم المتعلقة بالمحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة ترمي إلى إدماج الجوانب البيئية والاجتماعية والاقتصادية للتنمية المستدامة في إطار أوسع نطاقا من أطر المحاسبة الوطنية، وينبغي أن ينظر إليها بوصفها تكملة متممة للممارسات المحاسبية الوطنية التقليدية.

١٨ - ونظام المحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة كان قد وضع بوصفه نظاما فرعيا لنظام المحاسبات القومية لعام ١٩٩٣، التي تتضمن بالفعل بعض جوانب المحاسبة المتصلة بالموارد الطبيعية. وثمة عمل كبير يجري الاضطلاع به في مجال زيادة تطوير المنهجيات وفي جمع البيانات وكذلك في توفير الدعم اللازم لتعزيز نظم المحاسبة البيئية على صعيد البلدان.

١٩ - وهناك بلدان عديدة قد أحرزت تقدما ما في ميدان تنفيذ المحاسبة المتصلة بالموارد الطبيعية والبيئية على الصعيد الوطني. وبمجرد قيام عدد كاف من البلدان بإجراء دراسات تجريبية أو وضع برامج وطنية، فإنه سيجري استعراض وتقييم النتائج إلى جانب صقل المنهجية وفقا لذلك.

٢٠ - وثمة مشروع جامع يجري توخي الاضطلاع به كجهد مشترك بين شعبة الإحصاءات التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بهدف تحسين تنسيق البرامج الوطنية والمقارنة الدولية لمؤشرات الاقتصاد الكلي المعدلة.

ثالثا - الاستنتاجات ومقترحات العمل

٢١ - ينبغي للحكومات أن تواصل جهودها الرامية إلى تشكيل لجان وطنية للتنمية المستدامة ووضع استراتيجيات تشاركية متكاملة للتنمية المستدامة. وفي هذا السياق، يلاحظ أن المؤسسات الداخلة في منظومة الأمم المتحدة وسائر المؤسسات ذات الصلة يجب عليها أن تدعم هذه الجهود من خلال المضي في مزيد من الأعمال المنهجية، ولا سيما بالإشارة إلى النماذج المتعلقة بالاقتصاديات البيئية. وآثار الأدوات الاقتصادية، واستخدام المحاسبة الاقتصادية والبيئية المتكاملة.

٢٢ - ومن الواجب على مؤسسات وهيئات منظومة الأمم المتحدة أن تقوم، بالتعاون مع الحكومات وكذلك بالتعاون مع المنظمات الحكومية عند الاقتضاء، بإيلاء أولوية عالية للأعمال الرامية إلى دعم أنشطة التنسيق والتخطيط الوطنية على صعيد تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١، مع التشديد بصفة خاصة على الأطر الإنمائية للاستراتيجيات الوطنية التي يمكن لها أن تستوعب الخطط القطاعية.

٢٣ - ومن الحري بالمؤسسات في منظومة الأمم المتحدة وسائر المنظمات ذات الصلة أن تقوم بتنظيم حلقات تدريبية لاستكشاف ومناقشة وزيادة تطوير الأساليب المنهجية لتناول التخطيط المتكامل على صعيد التنمية المستدامة، مع الاستناد، على سبيل المثال، إلى العمل الذي يجري الاضطلاع به في ساحة الاقتصاديات البيئية والتقييم ومحاسبة الموارد الطبيعية والمحاسبة الاقتصادية والبيئية المتكاملة.

٢٤ - ومن الجدير بالشعبة الإحصائية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة أن تقوم، هي وسائر المؤسسات والهيئات ذات الصلة بمنظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى والمنظمات غير الحكومية، بالمضي في العمل في مجال المحاسبة الاقتصادية والبيئية المتكاملة، ولا سيما بشأن ما يلي: (أ) استمرار التطوير المنهجي لبناء توافق الآراء؛ (ب) تشجيع تنفيذ البرامج الوطنية عن طريق دعم وحفز الدوائر الإحصائية لدى البلدان؛ (ج) تعزيز التعاون التقني في هذا المجال. وبالإضافة إلى ذلك، يجب على المنظمات ذات الصلة: (أ) أن تنقح المنهجيات الدولية وخاصة "دليل المحاسبة الوطنية: المحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة"؛ (ب) أن تشرع في جمع وتوزيع البيانات حتى يمكن استخدامها في برنامج "مراقبة الأرض" وبرنامج "مراقبة التنمية" الذي يتوخى إعداده كبرنامج تكميلي.

الحواشي

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اعتمدها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8)، القرار ١، المرفق الثاني.

(٢) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.XVII.12.

— — — — —