

Distr.
GENERAL

A/50/904
28 March 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الخمسون
البند ١٢ من جدول الأعمال

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي

رسالة مؤرخة ٢٥ آذار/مارس ١٩٩٦ وموجهة إلى الأمين العام
من الممثل الدائم للبرازيل لدى الأمم المتحدة

يسرني أن أحيل طي هذا تقرير الحلقة الدراسية الأقاليمية المتعلقة بدور الإدارة العامة في تطوير
الهيكل الأساسية وحماية البيئة (انظر المرفق).

وقد عقدت شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية، التابعة لإدارة خدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية
بالأمانة العامة هذه الحلقة الدراسية في ريو دي جانيرو حيث تم تنظيمها بالاشتراك مع البرازيل من خلال
وزارة البيئة والموارد المائية، ومنطقة الأمازون القانونية ووزارة الإدارة العامة الاتحادية وإصلاح الدولة،
ومؤسسة خيتولو فارغاس بالتعاون مع المدرسة البرازيلية للإدارة العامة التابعة لمؤسسة خيتولو فارغاس.
وقدمت حكومة البرازيل الدعم لهذه الحلقة الدراسية باعتبارها إسهاماً في الأنشطة المتصلة بأعمال الدورة
المستأنفة للجمعية العامة فيما يتعلق بالإدارة العامة والتنمية.

وأرجو ممتناً التفضل بالعمل على تعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق الجمعية
العامة في إطار البند ١٢ من جدول الأعمال.

(التوقيع) سيلسو ل. ن. أموري

السفير

الممثل الدائم للبرازيل

لدى الأمم المتحدة

حكومة البرازيل
وزارة البيئة والموارد المائية
ومنطقة الأمازون القانونية

الأمم المتحدة
شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية

وزارة الإدارة الاتحادية/أمانة
إصلاح الدولة

الحلقة الدراسية الإقليمية المتعلقة بدور الإدارة العامة في تعزيز الهياكل الأساسية وحماية البيئة

تقرير الحلقة الدراسية المعقودة في ريو دي جانيرو، بالبرازيل
٦ - ٨ آذار/مارس ١٩٩٦

المرفق

تقرير الحلقة الدراسية الأقليمية المتعلقة
بدور الإدارة العامة في تطوير الهياكل الأساسية
وحماية البيئة

ريو دي جانيرو، البرازيل، ٦ - ٨ آذار/مارس ١٩٩٦

مقدمة

١ - أكد قرار الجمعية العامة ١٣٦/٤٩ (١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤) المسؤوليات الجديدة التي تقع على عاتق الحكومات والإدارات العامة فيما يتعلق بالتنمية المستدامة، بما في ذلك حماية البيئة. وللتحضير للدورة الخمسين المستأنفة للجمعية العامة، عقد الأمين العام، من خلال شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية التابعة للأمم المتحدة، حلقة دراسية أقليمية بشأن دور الإدارة العامة في تطوير الهياكل الأساسية وحماية البيئة، في ريو دي جانيرو بالبرازيل، في الفترة من ٦ إلى ٨ آذار/مارس ١٩٩٦، نظمت بالاشتراك مع البرازيل، من خلال وزارة البيئة والموارد المائية ومنطقة الأمازون القانونية، ووزارة الإدارة العامة الاتحادية وإصلاح الدولة، حيث عقدت في مؤسسة خيتولو فارغاس بالتعاون مع المدرسة البرازيلية للإدارة العامة التابعة لمؤسسة خيتولو فارغاس.

٢ - وقد تليت على المشاركين في الحلقة الدراسية سبع ورقات بحثية وقاموا بمناقشتها؛ وتتعلق هذه الورقات بما يلي:

(أ) أساليب الحكم وعلاقتها بتطوير الهياكل الأساسية وحماية البيئة؛

(ب) بناء توافق الآراء، والخدمة المدنية والمجتمع المدني: آليات التنسيق من أجل التنمية المستدامة؛

(ج) جعل الحكومات أكثر مراعاة لمسائل البيئة: إدماج الاعتبارات البيئية في عمليات وضع السياسات والعمليات الإدارية؛

(د) أوضاع التنظيم والتحديات الإدارية التي تواجه القائمين على الإدارة العامة فيما يتصل بتنفيذ استراتيجيات الإدارة البيئية؛

(هـ) التحديات التنظيمية والإدارية (في أفريقيا جنوب الصحراء)؛

(و) أنظمة مكافحة التلوث: تنفيذ النظرية الاقتصادية في الواقع العالمي؛

(ز) وضع نظم إدارية للتنفيذ والتقييم والتغذية المرتدة في حماية البيئة.

٣ - وقام المشاركون في الحلقة الدراسية أيضا بدراسة "نداء للعمل"، وهو موجز لتقرير لجنة أساليب الحكم العالمية المعنون "صاحيتنا العالمية"، وناقشوا التقرير مع الرئيس المشارك شريداث رامفال، ومانويل كوماتشو سوليس وسليفا دو آمارال بيكسوتو، عضوي لجنة أساليب الحكم العالمية. ونظرا لوجود علاقة بين الإدارة العامة الوطنية والمحلية والتنظيم الدولي، حثت الحلقة الدراسية على أن تقوم الجمعية العامة بدراسة تقرير اللجنة عن كشب والعمل على أساسه.

٤ - وركزت مناقشة الحلقة الدراسية على التحديات الأربعة التالية:

(أ) التحدي المتمثل في الطريقة التي تعمل بها أساليب الحكم على معالجة وتشجيع بناء توافق الآراء وآليات المشاركة المتصلة على وجه التحديد بتطوير الهياكل الأساسية وحماية البيئة؛

(ب) التحدي المتمثل في تعزيز التفكير الاستراتيجي والقدرة على التخطيط لدى القطاع العام في مجالي الهياكل الأساسية والبيئة؛

(ج) التحديات التنظيمية والإدارية المتصلة بتنفيذ الاستراتيجيات البيئية؛

(د) التحديات الحرجة المتمثلة في نظم التنفيذ والتقييم والتغذية المرتدة فيما يتعلق بحماية البيئة.

ولمواجهة هذه التحديات بنجاح، رأت الحلقة الدراسية ضرورة وضع نماذج جديدة للإدارة العامة، والتأكيد على تعزيز المشاركة بين الإدارة العامة والمجتمع المدني. وجرى التأكيد على ضرورة أن تركز عمليات تحسين الإدارة العامة على النظام بأكمله علاوة على مكوناته المحددة.

٥ - وقد كان من بين المشاركين كبار المسؤولين الحكوميين وممثلو منظمات غير حكومية وشركات تجارية ومؤسسات أكاديمية من ١٤ دولة مختلفة، ومن الأمانة العامة للأمم المتحدة.

٦ - وقد وافقت الحلقة الدراسية بالإجماع على أنه يتعين على الدول والمنظمات الدولية أن تبذل الكثير لتعزيز قدرة الإدارة العامة على الاضطلاع بالتنمية المستدامة، وأنه ما لم يكن بمقدور الإدارة العامة أن تصبح أكثر كفاءة وفعالية، فلن تتحقق أهداف حماية البيئة والتنمية المستدامة على نحو ما وردت في جدول أعمال القرن ٢١. والإدارة العامة المهيأة لما يستجد من الأحداث تستند إلى إطار تنظيمي وإداري يرى

الخدمة المدنية جزءاً من الجهود المشتركة للجهات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الفاعلة في سبيل تحقيق التنمية المستدامة. ويشمل هذا الإطار عناصر من قبيل ما يلي:

- وضع إجراءات قائمة على المشاركة لتخطيط السياسات، وبناء توافق الآراء، والتنفيذ والرصد؛
- وجود آليات لتخطيط وتنسيق السياسات لجميع القطاعات بغية إدماج الجوانب المتصلة بالبيئة في عملية تطوير الهياكل الأساسية، وغير ذلك من ميادين السياسات ذات الصلة منذ البداية،
- زيادة الشفافية والمساءلة من أجل تحقيق إدارة عامة أكثر فعالية وكفاءة.

٧ - وينبغي أن توجه إصلاحات الإدارة العامة على نحو يحقق بصورة أفضل مبادئ إعلان ريو دي جانيرو وجدول أعمال القرن ٢١ بشأن الاستدامة البيئية والكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية. وفي هذا السياق، فنظراً لأن هذه المهام تتجاوز حدود كل دولة، أوصت الحلقة الدراسية بزيادة التعاون التقني على الصعيدين الدولي والإقليمي، بما في ذلك أن تقدم شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية في الأمم المتحدة الدعم في مجال بناء وتعزيز القدرة الوطنية للإدارة العامة من أجل التنمية المستدامة.

٨ - ولا يُنتظر من الإدارة العامة أن تنجز الإصلاحات الضرورية لتحقيق التنمية المستدامة دون أن تتوافر برامج جديدة واسعة النطاق وجوهرية في مجال التثقيف والتدريب، بما في ذلك تبادل الخبرات العملية، والوصول إلى أفضل الممارسات الإدارية، من قبيل المشاركة في الابتكارات "بين بلدان الجنوب". وينبغي أن يعمل هذا التثقيف والتدريب على تشجيع تغيير تفكير الجهات الفاعلة ذات الصلة وتعزيز القدرة على الاضطلاع بقيادة استراتيجية وحفازة لتحقيق التنمية المستدامة. وهذا شرط أساسي بالنسبة لتوصيات الحلقة الدراسية.

٩ - وهناك شرطان آخران أساسيان أيضاً. فثمة حاجة إلى نظام قانوني مستقر، بما في ذلك تدوين مبادئ البيئة والتنمية سواء على الصعيد الدولي أو داخل الدول، إذا أريد لجميع القطاعات أن تعمل بطريقة شاملة ومتكاملة. وثمة حاجة إلى نظام اقتصادي مستقر يجري فيه تصميم نظم جديدة لإعادة تشكيل مستويات الديون الحكومية الباهظة في المرحلة الراهنة، سواء على الصعيد الدولي أو داخل الدول؛ وهناك حاجة إلى وضع إجراءات تماثل قوانين إعلان الإفلاس فيما يتعلق بالشركات التجارية، لإفساح المجال للبدء من جديد، متى لزم الأمر، في القطاع العام.

١٠ - وتقرير الحلقة الدراسية الأقاليمية هذا يشمل ثلاثة مواضيع أساسية: أولها، "مسائل السياسات وأساليب الحكم"؛ وثانيها، "التحديات التنظيمية والإدارية أمام أساليب الحكم المستدامة"، وثالثها، "نظم التنفيذ والتقييم والتغذية المرتدة".

أولا - السياسات وأساليب الحكم

١١ - كان الغرض من هذه الدورة هو دراسة الدور التي تقوم به الاعتبارات البيئية في تطوير الهياكل الأساسية وتحسين الإدارة العامة. فالتقبل العالمي الذي جاء متأخرا للحاجة لأن تكون التنمية مستدامة والمشاكل القائمة منذ أمد طويل، الناجمة عن المشاريع غير المستدامة تستدعي في الوقت الحاضر أن تخطط جميع عمليات تطوير الهياكل الأساسية وتنفذ بعناية فائقة، مع مراعاة النتائج البيئية المباشرة وغير المباشرة. وبغير هذه العناية، تذهب الموارد التي أنفقت على التنمية هدرا لأن التكاليف التي سيتم تكبدها على المدى الطويل ستفوق أي مكاسب تجنى على المدى القصير. بيد أن التنمية المستدامة تتطلب أكثر من تقييم تكنوقراطي أو شكلي للأثر البيئي؛ فينبغي أن توضع مصالح جميع من يمسه الأمر واعتبارات المساواة الاجتماعية موضع الاعتبار الكامل. ويجب أن تكون التنمية مستدامة اجتماعيا وتقنيا إذا أريد لها أن تعطي مكاسب دائمة.

١٢ - ووفقا لذلك، ينبغي وضع نظم إدارية جديدة لمواجهة هذا التحدي. فلا بد من وجود شفافية حتى يكون الأساس الذي تقوم عليه القرارات وعملية الوصول إلى هذه القرارات واضحة للجميع. ويجب أن تكون ثمة مساءلة، حتى يلزم صانعو القرارات بتبرير أعمالهم وتحمل المسؤولية عنها. ويجب أن تكون ثمة آليات للاستعراض والرصد مستقلة عن صانعي القرارات. وفوق ذلك كله، ينبغي أن يكون النهج بكامله قائما على مشاركة جميع من يمسه الأمر. وينبغي قدر الإمكان، إحراز تقدم على أساس توافق الآراء، وحتى عندما لا يتيسر تحقيق توافق في الآراء، فإن عملية الإصغاء إلى مختلف الآراء والبحث عن أرضية مشتركة من شأنهما أن يساعد على تحسين ما نتخذه من قرارات. ويجب أن تصبح العمليات الإدارية وعمليات صنع القرارات شاملة، مع وجود مشاركة حقيقية من جانب الجمهور، ومن جانب الفئات المهمة، ومن جانب جميع فروع الحكومة ومستوياتها، ومن جانب المجتمع الدولي. فبهذا المسلك وحده يمكن أن يوجد لدينا أمل في تجنب كوارث الماضي والحاضر، وأمل في تحقيق تقدم يكون مستداما. وطريقة الوصول إلى القرارات مهمة بقدر أهمية النتيجة النهائية، ذلك لأن احترام آراء الآخرين ومصالحهم يعد جانبا أساسيا في خلق مستقبل مستدام.

المسائل السياسية

١٣ - لا يمكن النظر في دور الإدارة العامة بمعزل عن المسائل السياسية أو بمعزل عن السياق الاجتماعي والاقتصادي الأوسع نطاقا. وتنشأ هنا نقطتان هامتان للغاية وهما:

(أ) لمختلف البلدان مفاهيم تختلف اختلافا كبيرا عما ينبغي أن يكون عليه دور الإدارة العامة. وكمثال بسيط على ذلك تحديد من يقوم بمشاريع الهياكل الأساسية، أياضاً بها القطاع العام أم الخاص؟ أو هل يتعين وضع أشكال جديدة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

(ب) بغير إرادة سياسية، لن تحقق الإدارة العامة بنفسها إلا النزر اليسير. فالإدارة الجيدة تستطيع أن تساعد في تسهيل الحكم، ذلك أنها تكفل تناول المسائل الهامة التي تبرز في المجتمع والاستفادة من المعارف والخبرات على أفضل وجه داخل الحكومة وخارجها. أما الإدارة غير المناسبة فيمكن أن توجد عراقيل أمام إقامة حكم جيد. بيد أن القائمين على الإدارة ليسوا مكلفين باتخاذ خيارات في مجال السياسات، ولن تتحقق التنمية المستدامة إلا بتوافر إرادة سياسية قوية.

١٤ - وتتطلب التنمية المستدامة أن تعتمد الحكومات نهجا جديدا، ولا تستطيع الحكومات وحدها تحقيق هذه التنمية. ويجب أن تكون السياسات المتعلقة بالهياكل الأساسية متصلة بطبيعتها بالسياسات البيئية، وأن توضع هذه السياسات جميعها على أساس قوامه الشفافية والمساءلة والمشاركة على نطاق واسع.

أوجه النقص الحالية

١٥ - ثمة ملامح عديدة تمنع الإدارة العامة اليوم من العمل بصورة تؤدي إلى التقدم نحو تحقيق التنمية المستدامة، إلى أقصى حد ممكن. وهذه الملامح تتضمن، على سبيل المثال، ما يلي:

(أ) يوجد تركيز على التكاليف والمنافع، ذات المدى القصير، وذلك على حساب النظر في الآثار الطويلة الأجل؛

(ب) أن الحكومة منظمة في وزارات قطاعية ووزارات تنفيذية، مع وجود آليات تعاونية سيئة التكوين على صعيد القضايا المشتركة بين القطاعات؛

(ج) يجري أيضا جمع وتحليل المعلومات بشكل غير متكامل، مع تشديد على تدفق المعلومات "في اتجاه رأسي" داخل كل قطاع من القطاعات، بدلا من تقاسم المعلومات؛

(د) وحتى في حالات وجود هيئات مشتركة بين القطاعات في وقت واحد، كما هو الحال على سبيل المثال، في الوزارات، يلاحظ أنه ما زال هناك ميل نحو الاعتماد على عرض وحل القضايا من منظور قطاعي؛

(هـ) تتجه الهياكل المركزية نحو البطء وعدم الاستجابة، مما لا يقدم حوافز تذكر للابتكار من جانب الموظفين من المستويين المتوسط والأدنى؛

(و) في الدول الجزرية الصغيرة، تظهر صعوبات خاصة بسبب نقص الخبرة، مما يؤدي إلى اضطراب عدد ضئيل من الأفراد إلى تناول مجموعة واسعة النطاق للغاية من القضايا؛

(ز) قد لا تتوفر الموارد المالية والتقنية اللازمة لعمل الإدارة على نحو فعال؛

(ح) يلاحظ في بعض البلدان أن الإدارة العامة تكاد تكون عاجزة عن إحراز أي تقدم نظرا لوجود نواحي ضعف عميقة الجذور على الصعد الهيكلية والمالية والأخلاقية والسياسية.

١٦ - والإدارة العامة تتجه عموما نحو التفاعل بشكل بالغ الضالة مع القطاعات الأخرى، وهي تفضل أن تفرض الحلول، لا أن تتوصل إليها من خلال توافق الآراء. إن توافق الآراء هذا قد يتعذر تحقيقه، ولكن يمكن الشروع فيه من خلال مختلف الهيئات الاستشارية والتداولية، وثمة فائدة ترجى من عملية التماس توافق الآراء ومن خلال التسويات وخطوات التعاون التي يمكن تحقيقها أثناء هذه العملية.

الهيكل الإداري

١٧ - ينبغي اختيار هيكل إداري من أجل زيادة التقدم نحو التنمية المستدامة. وهذه الهياكل يمكن أن تستند إلى نهج بالغ التكامل، أو أن تستفيد من الهيئات المخصصة التي قد توفر اهتماما واضحا بالخبرة البيئية. ووجود وزارة للبيئة، أو هيئة أخرى من هذا القبيل، من شأنه أن يحقق صوتا نافذا داخل الحكومة أو أن يوفر مركزا قويا للمهارة والخبرة. ونجاح هيئة من هذا القبيل يتطلب منحها سلطة حقيقية وإتاحة صلات قوية لها مع سائر فروع الحكومة الأخرى، على الصعيدين الوطني والمحلي. ومسؤوليات هذه الهيئة ينبغي لها أن تتضمن ما هو معروف من أن الاهتمام بالبيئة يتجاوز كثيرا مجرد حماية حفنة من الساحات الوطنية الخضراء. وفي حالة توسيع نطاق مسؤوليات هذه الهيئة، يلاحظ أن من الممكن لها أن تكفل تحسين تكامل السياسة العامة، ولكن قد تكون هناك مشاكل داخلية تتعلق بالأولويات والتعاون. وقد تكون هناك أيضا حاجة إلى الفصل بين الاختصاصات بحيث توكل مهمة تناول الشكاوى والاضطلاع بالتنفيذ إلى هيئة غير الهيئة التي انبثقت عنها هذه المشاكل.

١٨ - وقد يكون من المفيد أيضا أن تسند مسؤوليات بيئية إلى بعض الوزراء والمسؤولين في هيئات أخرى. وكافة فروع الحكومة يجب عليها أن تكون ملتزمة بالتنمية المستدامة وبمبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة الواسعة النطاق.

الالتزام بمعالجة القضايا

١٩ - ينبغي أن تراعى العوامل البيئية بصفة مستمرة من أجل ضمان الابتعاد عن السياسات غير المستدامة. ومن الواجب، على أقل تقدير، في حالة الاضطراب إلى اتباع سياسات ضارة بالبيئة، أن يكون هذا الوضع بناء على اختيار واع، مع تجنب الآثار البيئية أو تخفيف حدتها ما أمكن، لا بناء على التفاوض عن هذه الآثار البيئية. وثمة آليات مختلفة من شأنها أن تكفل مراعاة القضايا البيئية داخل الإدارة العامة

قبل اتخاذ قرار ما. والتشريعات التي تنظم مجالات بعينها يمكن لها أن تحدد المسؤوليات البيئية ذات الصلة، وأن تشترط قيام هيئات الإدارة بالإبلاغ عن كيفية مراعاتها للعواقب التي تصيب البيئة، أو أن تضع الإجراءات اللازمة لتقييم الآثار البيئية، لا بالنسبة لمشاريع بعينها فقط، بل أيضا بالنسبة للسياسات أو البرامج الأساسية. والتشاور وتمكين الآخرين من المشاركة في عملية صياغة السياسة العامة سمتان هامتان في مجال تحديد القضايا ومعالجتها معالجة سليمة.

المعلومات

٢٠ - ثمة أهمية حاسمة للمعلومات العلمية بشأن البيئة.

٢١ - وهذه المعلومات كثيرا ما لا تتوفر في الوقت الراهن، كما أن القدرة الهيكلية والتقنية على حيازتها غير قائمة أيضا. وهناك ثلاث نقاط هامة في هذا الشأن:

(أ) ما هي المعلومات الجديرة بالجمع؟ وهذه قضية أولية ذات أهمية بالغة، فالسياسات التي تستند إلى معلومات ناقصة أو مضللة لن يكتب لها النجاح؛

(ب) من سيتحمل مسؤولية جمع وتحليل البيانات البيئية الأساسية (ومن سيتكبد نفقات ذلك)؟ وهناك اتجاه في الوقت الراهن إلى جمع المعلومات بشكل مجزأ، فالهيئات المختلفة تقوم بجمع وتحليل البيانات لتحقيق مقاصد قاصرة عليها وحدها. وثمة حاجة إلى بذل جهد منسق لضمان تبادل المعلومات على نحو ميسور فيما بين كافة الدوائر المعنية. وهذا مجال يتطلب الاضطلاع بالتعاون بين الإدارة الحكومية والهيئات الخاصة والأكاديمية والمنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية. وهذه كلها بوسعها أن تسهم في الشبكات والتبادلات، على الصعد المحلية والوطنية والعالمية، كما أن بوسعها أن تضطلع بدور فيما يتصل بتمكين الهيئات على كافة المستويات من جمع وتحليل ما تحتاج إليه من معلومات؛

(ج) من ستتاح له إمكانية الوصول إلى معلومات؟ من الواجب أن تستخدم المعلومات التي تم جمعها من أجل دعم القرارات وكفالة تنمية الهياكل الأساسية بأسلوب مناسب. ومن الحري بها أن تكون أساسا لنظم التقييم والرصد. وتوافر المعلومات ضروري أيضا بالنسبة للمساءلة. والوصول العام للمعلومات أمر لازم إذا أريد للجهات الخارجية عن الإدارة الحكومية أن تشارك مشاركة سليمة في وضع السياسات وعمليات الرصد.

المشاركة واللامركزية

٢٢ - ينبغي أن ينظر إلى موضوع صياغة السياسة العامة نظرة جديدة. فهذه ليست مهمة قاصرة على هيئة واحدة بعينها، بل ينبغي لها أن تكون عملية تفاعلية تستند إلى مشاركة عدد كبير من الجهات الناشطة على الصعيد الاجتماعي، سواء داخل الحكومة أو خارجها. ولا يجوز النظر إلى هذه الجهات وكأنها جهات خارجية، فهي جهات شريكة يمكن أن تقدم مساهمة لها وزنها. وهناك أهمية خاصة للحكومات

المحلية والمجتمعات المحلية والفئات الاجتماعية، ومن الواجب العمل على تعزيز قدراتها على المساهمة الكاملة. وثمة احتمال لتعلم الكثير من خلال النظر في مواطن النجاح على الصعد المحلية. فهناك أمثلة كثيرة لإنجازات محلية ضخمة يمكن دراستها وتكرارها في أماكن أخرى. والجهات الخارجة عن الحكومة بوسعها أن تشارك من خلال هيئات استشارية أو من خلال أشكال للتنظيم الذاتي، عن طريق الالتزام بمعايير إدارية معترف بها دولياً على سبيل المثال. والمشاركة بشأن القضايا البيئية ستعكس مشاركة سياسية أوسع نطاقاً، وقد يتعين القيام على نحو نشط بالتماس الرأي من شتى قطاعات المجتمع.

تحقيق التغيير

٢٣ - ستكون هناك دعوة إلى تغيير الإدارة الحكومية وإصلاحها من جراء تزايد مستويات إدراك الجمهور للقضايا والمشاكل البيئية، وقد يتأثر ذلك بفعل المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية. ونجاح التغيير يتطلب مراعاة السياق المؤسسي لتنفيذ أساليب العمل الجديدة. وإذا أُريد تحقيق مكاسب دائمة، ينبغي أيضاً إشراك الجمهور، كما ينبغي الاضطلاع بتثقيف بيئي. ومن الواجب أن تتوفر صورة واضحة لنطاق التغيير وأهدافه، وأن تتحدد كافة الموارد البشرية والمادية التي ستنشأ حاجة إليها، مع توضيح سبل توفيرها. وثمة أهمية خاصة للتدريب أو التعاون، على الصعيدين الإقليمي والدولي، بالنسبة للدول الجزرية الصغيرة. ولجنة الأمم المتحدة المعنية بالتنمية المستدامة يجب عليها أن توصي بإدخال تغييرات في أجهزة الإدارة العامة المعنية بالتنمية المستدامة تتفق مع التغييرات التي أوصت بها الحلقة الدراسية.

ثانياً - التحديات التنظيمية والإدارية التي تواجه التنمية المستدامة

التوجيه المستدام

٢٤ - ما برح الغرض من هذه الدورة متمثلاً في استكشاف التحدي الذي يواجهه من يقومون بالإدارة العامة في مجال تحسين الهياكل الأساسية وحماية البيئة عن طريق التنمية المستدامة. والأشكال التقليدية للحكم والإدارة العامة لا ترمي إلى الوفاء بهذه الأهداف. والتوصيات الواردة في جدول أعمال القرن ٢١ تشكل نموذجاً جديداً، ولكن هذا النموذج غير معروف بالقدر الكافي حتى الآن؛ كما أن نتائج تأثير التنمية المستدامة على الأشكال التقليدية للإدارة والتنظيم ما زالت غير مفهومة تماماً. وفي الوقت الذي يلاحظ فيه أن جدول أعمال القرن ٢١ يتضمن بعضاً من العناصر التي يتطلبها هذا النموذج، فإن ثمة توصيات كثيرة بحاجة إلى مزيد من التطوير على الصعيد العملي. وبمجرد تواجده إرادة سياسية تضطلع بتوجيه دفة الأمور على نحو مستدام، فإن التغييرات في مجالي التنظيم والإدارة ستؤدي إلى حفز معدل التغيير، وإلى تحسين تنسيق الأنشطة فيما بين المؤسسات الحكومية. وهذه التعديلات ينبغي أن تُستكمل بتغييرات مماثلة في القطاع الخاص وبالاضطلاع بعملية إنمائية تتسم بمزيد من النشاط والانفتاح ويشارك فيها بالفعل المجتمع المدني.

الأشكال التقليدية للإدارة

٢٥ - الأشكال التقليدية للإدارة العامة تكتنفها القيود التالية:

(أ) أنها تقوم على أساس قطاعي، ولا تشجع التدفق الرأسي للمعلومات ولا طرح أفكار متكاملة تشمل قطاعات عديدة ولا الاصطلاح باستجابات كلية؛

(ب) أنها تؤدي إلى تجزئة الفئات المختلفة واختصاصاتها؛

(ج) أنها لا تتيح دائما اتخاذ قرارات بشأن حماية البيئة من جانب المستويات الحكومية المناسبة (البلديات، المقاطعات/الولايات، البلدان، المستوى الدولي) التي قد تستطيع، أو لا تستطيع، أن تتخذ قرارات نزيهة للصالح العام؛

(د) أنها تؤدي إلى قيام أشكال تنظيمية لا يمكنها أن تتكيف بسهولة وفق الظروف المتغيرة؛

(هـ) أنها قد أفضت إلى تكوين وكالات بيئية متخصصة لا تمتلك السلطات أو الموارد اللازمة لتنفيذ الأنظمة القائمة، كما أن هذه الوكالات بعيدة عن تزويد الوكالات الأخرى، عند الحاجة، بتوجيهات شاملة لقطاعات عديدة؛

(و) أنها لا تسمح للقائمين على الإدارة العامة بأن يتبعوا أشكالا مبتكرة من أشكال التمويل والميزنة وتوزيع الموارد العامة؛

(ز) أنها تتجه نحو تطبيقات وأساليب تتسم بطابع آلي/تقليدي عند القيام بأعمالها، بدلا من أن تتوخى منحى عمليا؛

(ح) أنها تفتقر إلى النظم اللازمة لمنع التصرفات المنحرفة أو تلافيها.

٢٦ - وثمة أمثلة لأوجه القصور هذه وردت من عدد من البلدان بمختلف مناطق العالم. ولم يعد من الجائز أن يناط موضوع تهيئة بيئة مواتية لحفز التنمية المستدامة بهياكل إدارية بحاجة إلى الإصلاح. كما أن الديون الخارجية المرهقة أثرت بدورها بشكل سلبي على القدرة على تطوير الهياكل الأساسية وحماية البيئة بالكثير من الدول.

المتطلبات التنظيمية للتنمية المستدامة

٢٧ - ثمة عدد من التغييرات من شأنه أن يتيح للمؤسسات أن تضطلع بأعمالها على نحو أكثر فعالية. وسبل التفكير الابتكارية بشأن المنظمات قد تعمل على استحداث مجموعة من المؤسسات والأساليب التي تستطيع الاستجابة لمختلف الاحتياجات والتكفل بها. والتنمية المستدامة تتطلب ما يلي:

(أ) أن تضطلع المنظمات بعمليات البحث والتطوير بناء على مجموعة من المبادئ المشتركة، بصرف النظر عن القطاع الذي تتولى مسؤوليته، ومن الواجب لهذه المبادئ أن تتعرض للتنسيق على يد وكالة مركزية منوطة بكفالة الاستدامة لجميع أنشطة الوكالات المتخصصة؛

(ب) ألا تُعهد لوكالة واحدة مسؤولية "إدارة" البيئة والبيئة المستدامة برمتها، وهذا يتضمن التسليم بما للمبادئ الإنمائية القائمة على أساس بيئي من آثار متعددة القطاعات (ينبغي لكل وزارة أن يكون لديها مكتبها البيئي الخاص بها)؛

(ج) بلوغ مستوى أعلى من مستويات التنسيق فيما بين كافة المستويات والقطاعات الحكومية داخل كل بلد؛

(د) إنشاء وكالة مركزية ووكالة متخصصة للقيام على نحو فعال بتنسيق عملية تنفيذ الأهداف المستدامة؛

(هـ) إسناد بعض المهام المحددة، من قبيل حماية وحفظ البيئة الطبيعية والموائل، والساحات الخضراء إلى وكالة متخصصة تخضع لولاية وزارة معنية بالبيئة، مع القيام في أكثر الأحيان بإناطة السياسات والتنظيمات المتعلقة بالتنمية المستدامة إلى وكالة مركزية؛

(و) القضايا البيئية العابرة للحدود تتضمن التعاون الحكومي على الصعد المحلية والإقليمية والعالمية؛

(ز) قيام الحكومة بتنسيق أنشطتها داخل الوزارات، وعلى صعيد المجتمع أيضا.

توفير الخدمات من جانب القطاعين الخاص والعام

٢٨ - يمكن للحكومات أن تكون أكثر كفاءة، وذلك إذا كانت '١' حفازة؛ '٢' منتمية للمجتمع؛ '٣' تنافسية؛ '٤' متجهة نحو إنجاز المهام؛ '٥' مهتمة بالاضطلاع بالمشاريع؛ '٦' ذات نهج ترقبي؛ '٧' لا مركزية؛ '٨' لها وجهة سوقية. وتتوقف كيفية تطبيق هذه المناهج بالتحديد على الواجب أو الغرض المطلوب بلوغه. وأشكال التنظيم الجديدة تشير إلى أن الحكومات بوسعها أن تحقق مزيدا من الكفاءة من خلال توفير التوجيه اللازم للمشاريع الخاصة كيما تقدم الخدمات التي كان يتولاها القطاع العام في الماضي. ولكي يكون

هذا الأمر أكثر فعالية، يتعين أن توضع المبادئ الضرورية لتحديد ماهية أنواع القرارات والخدمات التي ينبغي لها، أكثر من غيرها، أن تكون من نصيب الحكومة أو القطاع الخاص. وكل مستوى من المستويات الحكومية يجب عليه أن يتخذ قرارات موضوعية بوحى من مبادئ وأهداف التنمية المستدامة، لا أن يسعى إلى تحقيق مصالح ضيقة ومحدودة وغير مستدامة.

الاعتبارات التنظيمية

٢٩ - فيما يتصل بالتنظيم، يلاحظ أن ثمة حاجة كبيرة إلى توفير الشفافية بالنسبة لعمليات اتخاذ القرار. وينبغي لصانعي القرارات أن يكونوا مسؤولين عما يتخذونه من إجراءات، وعن توفير الخدمات التي يتولون أمرها. ومن الواجب أن توفر الخبرة التقنية بكل وزارة. والعوامل التي تحد من الاضطلاع بالتنظيم على نحو يتسم بمزيد من الفعالية والكفاءة تتضمن: '١' هياكل مكتبية سيئة؛ '٢' انخفاض المرتبات؛ '٣' شغل الوظائف طيلة الحياة؛ '٤' عدم الاضطلاع بتقييمات للأداء؛ '٥' عدم تحديد مهام مستهدفة؛ '٦' عدم ترقية المهارات على أساس مستمر بين الموظفين. ومجمل القول إن ثمة حاجة إلى خدمة مدنية أكثر كفاءة. ومن أجل القيام بهذا، يجب على الوكالات المانحة والأمم المتحدة أن تشجع على الاضطلاع بتنظيم عام يتسم بالابتكارية والاتجاه نحو تحقيق النتائج.

٣٠ - ويوجد، في نهاية المطاف، عدد من العوامل من شأنه أن يحدد أكثر أنواع التنظيم فعالية في بلد بعينه، وهذه العوامل تتضمن:

(أ) قدرة القطاع الخاص على توفير الخدمات اللازمة للمجتمع (وهذه القدرة محدودة أو معدومة بالكثير من البلدان الفقيرة)؛

(ب) مستوى مهارات الموظفين الحكوميين فيما يتصل بالعمل في المجالات التقنية للإدارة البيئية؛

(ج) التكنولوجيات المتوفرة للاضطلاع بمهام محددة من قبيل الرصد والاتصال وما إلى ذلك؛

(د) السياق الثقافي ونظم القيم المحلية (المجتمعات الهرمية إزاء المجتمعات غير الهرمية)؛

(هـ) تحقيق الالتزام السياسي بدعم اختصاصات المنظمة؛

(و) الوسائل المتوفرة للأخذ بسياسات مناسبة؛

(ز) الموارد التقييمية اللازمة لبيان ما إذا كانت القرارات المتخذة هي القرارات المناسبة؛

(ح) الموارد المالية تحدد في النهاية أنواع الإدارة على الصعد المحلية والإقليمية والوطنية.

الأساليب الحفزية/السوقية في الإدارة البيئية

٣١ - تتضمن المناهج الكلاسيكية للإدارة البيئية تنفيذ القواعد الموضوعية. وعملية الامتثال يمكن لها أن تدعم من خلال مجموع من الحوافز تخضع لتنسيق حكومة مركزية بهدف تحقيق تنمية مستدامة. والأنواع الرئيسية للوسائل الضريبية تشمل فرض رسوم بيئية ووضع حوافز ضريبية. والوسائل غير الضريبية، التي تتعلق بإحداث التغيير، تتضمن طرح رخص قابلة للتداول والاضطلاع بنظم لإعادة تمويل ما يدفعه المستعملون من رسوم مقابل الخدمات والأخذ بالإعانات المالية. ويوجد أيضا في نهاية المطاف عدد من الحوافز غير الاقتصادية التي ترمي إلى تعديل السلوك. وهذه تتضمن إبلاغ المعلومات ونشرها، إلى جانب التثقيف.

الشكل الذي يعبر عن المهمة

٣٢ - في مواجهة تقلص الميزانيات على نحو مطرد، يلاحظ أن القائمين على الإدارة العامة يواجهون اليوم هذا التحدي في وقت واحد:

(أ) تنظيم وتوجيه أنفسهم على نحو أكثر كفاءة وفعالية من أجل مجابهة التحديات المتصلة بتقليل عجز الميزانية؛

(ب) تركيز عملهم على الاضطلاع بتنمية مستدامة ذات طابع شامل، لا على الاضطلاع بنموذج إنمائي خاضع للنمو الاقتصادي.

٣٣ - ومن شأن الأشكال الجديدة للحكومة والإدارة العامة أن تتطلب استحداث هياكل تنظيمية والأخذ بنهج ابتكارية للإدارة تكفل وضوح العملية، والمساءلة، والكفاءة في توفير الخدمات، إلى جانب تزويد القطاع الخاص بتوجيه أكثر فعالية حتى يحقق أهدافا مستدامة. ولدى البحث عن يقوم باتخاذ هذه الأنواع من القرارات، ينبغي الاسترشاد في هذا الشأن بمدى قدرة أي هيئة إدارية واحدة، أو أي مستوى حكومي واحد، على اتخاذ أكثر القرارات موضوعية بشأن قضية بيئية بعينها.

ثالثا - نظم التنفيذ والتقييم والتغذية المرتدة

٣٤ - كانت الغاية من هذه الدورة استكشاف الطريقة التي تستطيع بها الحكومات والإدارة العامة أن ترسخ وتعزز كفاءة الحماية البيئية اللازمة للتنمية المستدامة. ويوجد نطاق من خيارات تنفيذ وتقييم فعالية النظم المعدة لحماية البيئة.

الاحتياجات الأساسية

٣٥ - إن مستلزمات جميع هذه النظم هي كما يلي:

(أ) وضع الوسائل لجمع الحد الأدنى من البيانات عن ظروف البيئة والصحة العامة؛

(ب) تحديد الظروف التي تدل على وجود اتجاهات إيجابية أو اتجاهات سلبية؛

(ج) جعل البيانات في متناول الجميع وتقديم التقارير عن هذه الاتجاهات؛

(د) توفير هذه البيانات للقطاعين العام والخاص وللمجتمع المدني عموماً.

٣٦ - ومن الشروط الأساسية لتنفيذ وسائل تحقيق هذه الملزمات الحصول على حكم ثابت للقانون تتجلى فيه حقيقة أن الجميع، بما فيهم الأضعف، متساوون أمام القانون وأنه ما من أحد، حتى الأقوى بينهم، هو فوق القانون. ولن تتحقق التنمية المستدامة دون وجود إطار قانوني راسخ لخدمة مدنية فعالة، وهيئة قضائية مستقلة، وإدارة سليمة للقواعد التي يتم اختيارها للحفاظ على الصحة العامة وحماية البيئة.

السلطات المحلية

٣٧ - مشاركة السلطات المحلية وتعاونها في مجال حماية البيئة عامل حاسم لتحقيق التنمية المستدامة. ويجب أن يتم تدريب السلطات المحلية وتوجيهها بشأن الخيارات المتاحة لها في مجال حماية البيئة.

٣٨ - وفضلاً عن الأدوار التي تؤديها الإدارات العامة المركزية في تنسيق الخدمات المفضية إلى الاستدامة، تستطيع السلطات المحلية أيضاً أن تعمل على تنسيق الإسكان والأشغال العامة والمدارس والجامعات والمصالح التجارية والمنظمات المدنية والثقافية والدينية لدى قيامها بالتخطيط لتنفيذ النظم الخاصة بالتنمية المستدامة. ويمكن تلبية احتياجات الهياكل الأساسية المحلية من خلال التخطيط، ويشمل ذلك المشاريع "الممولة" محلياً عن طريق المساهمات أو الجبايات على العمل والمواد. وينبغي أن تقدم الحكومة والإدارة العامة للسلطات المحلية التدريب وبناء القدرات لدى تنفيذ تدابير الحماية البيئية التي ترى السلطة المحلية أنها ذات أولوية.

المنهجيات

٣٩ - توجد أساليب متفاوتة يمكن بها للإدارة العامة أن تقوم بتنفيذ الحماية البيئية وتقييمها. ومن بين هذه الأساليب سَن وتنفيذ قوانين بيئية إطارية تضم تشريعات قطاعية في مجال تلوث المياه أو الهواء، وتلوث التربة أو تأكلها، ونوعية مياه الشرب أو المياه الجوفية، وحماية الحياة النباتية والحيوانية، وكفالة الصحة العامة. ولا بد أن يناقش الجمهور هذه القوانين على نطاق واسع قبل تنقيحها واعتمادها، ويلزم أن تتجلى فيها القيم الثقافية والاجتماعية للشعب الخاضع للسلطة التي تتبناها، وإلا فستفقر هذه القوانين إلى توافق الآراء ودعم الجمهور اللازمين لتنفيذها على نحو فعال.

٤٠ - وينبغي أن تكون نظم الحماية البيئية على جميع المستويات قائمة على مبدأي الشفافية والمساءلة. فالكشف العام عن الطلبات على التراخيص أو الأذونات أو العقود البيئية يسمح لجميع المصالح البيئية ذات العلاقة أن تشارك في القرارات التي تؤثر فيها. وهذا الكشف العام يشبط الصفقات المتحيزة أو التي يخالطها الفساد. وعندما يتوجب على الموظف المسؤول عن هذه القرارات أن يعلن قرارا ما شخصيا وعلى الجمهور، فإن هناك احتمالا أكبر بأن يتم بذل جهد علني وصادق لكفالة الحماية البيئية.

٤١ - ينبغي أن يكون التنفيذ فعالا، وأن ينجز بمستوى فعال من حيث التكلفة، وأن يتم تصحيحه حسب الاقتضاء باستعمال إجراءات التغذية المرتدة المنتظمة كإجراء توجيه النداءات الإدارية السريعة. وتضم إجراءات تحقيق ذلك، في جملة أمور، الإفادة مما يلي:

- (أ) خطط العمل البيئية الوطنية؛
- (ب) استراتيجيات الحفظ الوطنية؛
- (ج) تقييم الأثر البيئي على كافة مستويات الحكومة؛
- (د) الخطط المحلية في نطاق "جدول أعمال القرن ٢١"؛
- (هـ) رصد الظروف البيئية وجمع البيانات؛
- (و) نظم إدماج المعلومات البيئية في عملية اتخاذ القرارات وتوفير تغذية مرتدة للحكومة والإدارة العامة عن نتائج هذه القرارات؛
- (ز) نظم التراخيص لكفالة تحقق المعايير البيئية، ومنها حالات التفتيش، وتسجيل المخالفات، وإصدار الإنذارات، والاحتكام إلى الإجراءات الإدارية أو القضائية؛
- (ح) الجزاءات الجنائية حسب الاقتضاء؛
- (ط) نظم التأمين وإجراءات المسؤولية المدنية عن إصلاح الأضرار البيئية أو التعويض عن الخسائر؛
- (ي) الصكوك الضريبية كالرسوم البيئية، ورسوم المستعملين، والخصوم أو الإعفاءات أو التخفيضات الضريبية؛

(ك) نظم إعادة التدوير وتعويض الإيداع؛

(ل) الحوافز الإيجابية للمشاريع العامة والخاصة على السواء، مكافأة لها على رصدها الذاتي لالتزامها بالقوانين البيئية المطبقة؛

(م) الاستخدام الفعال للجان الاستشارية العامة وللاجتماعات العامة الرامية إلى تشجيع الحماية البيئية؛

(ن) شروط توضع للشركات عبر الوطنية كي تلتزم، كحد أدنى، بالمعايير البيئية المطلوبة في موقع مقارها.

٤٢ - ولدى تعيين مراجعي الحسابات الذاتيين في مجال البيئة، يجب اتخاذ الحيطة لكفالة التحديد الواضح لمعايير مراجعة الحسابات بما في ذلك نطاق مراجعة الحسابات، ومؤهلات مراجعي الحسابات.

٤٣ - وينبغي توفير الهياكل الأساسية لجميع أجزاء المجتمع كي تصبح مستدامة. وينبغي إشراك المناطق الفقيرة في تصميم وإقامة ما تحتاجه من الهياكل الأساسية، وينبغي أن يقوم المجتمع المحلي ككل بتسديد تكاليف خدمة هذه المناطق كي يتحقق مبدأ التضامن. وعند تصميم وتشديد مرافق معالجة مياه الصرف الصحي، وتنقية المياه، وغير ذلك من الهياكل الأساسية لتوفير خدمات الحماية البيئية لهذا المجتمع، ينبغي سداد تكاليف السندات أو غيرها من أساليب التمويل المستعملة لهذا الغرض طيلة فترة حياة الهياكل الأساسية عن طريق رسوم المستعملين أو الضرائب أو الوسائل الأخرى، حيث يسمح الاقتصاد بمثل هذا التمويل.

٤٤ - هناك أولوية عليا للغاية للثقيف البيئي وتدريب العاملين في الإدارة العامة والمجتمع المدني عموماً على هذه الأساليب والخيارات بالنسبة للحماية البيئية. وبغير خبرة السكان الأصليين، لا يمكن النهوض باستعمال هذه النظم على أساس مستدام.

الآليات الاقتصادية

٤٥ - إن العلاقة بين نوعية البيئة وبين التنمية الاقتصادية علاقة معقدة وتحتاج إلى اهتمام بحكم ما ينجم عنها من آثار على المستوى الكلي والمستوى الجزئي على السواء.

٤٦ - فعلى المستوى الكلي، يتزايد الإدراك بأن المؤشرات التقليدية كالناتج القومي الإجمالي والناجح المحلي الإجمالي هي مؤشرات ضعيفة الدلالة على رخاء أمة ما، وتبذل الجهود لوضع مؤشرات جديدة كمؤشر التنمية البشرية للقيام على نحو أفضل بقياس رخاء أمة ما. وكجزء من هذه الجهود الجديدة، توجد أيضاً اقتراحات بتعديل نظم الحسابات القومية بحيث تراعى فيها العوامل البيئية.

٤٧ - وعلى المستوى الجزئي، يجري تعديل الأشكال التقليدية للتحكم بتنظيم التلوث على أساس التكنولوجيا أو مراقبته، وبدأت كثير من البلدان تعتمد آليات اقتصادية تلزم فرادى الجهات الملوثة على الاستيعاب الداخلي لتكاليف بيئتها الخارجية، عن طريق نهجين معا هما الأساس السعري (ضريبة التلوث مثلا) والأساس الكمي (الترخيص للترويج في السوق مثلا). ولمثل هذين النهجين في المستقبل آثار هامة بالنسبة لمعالجة شواغل عالمية كانبعاثات غازات الدفيئة؛ لكن الحلقة الدراسية الأقاليمية ترى أنه يجب أن يتم تناول العوامل التالية.

الجوانب الإيجابية للبرامج القائمة على أساس اقتصادي

٤٨ - يمكن لآليات حماية البيئة القائمة على أساس اقتصادي أن توفر ما يلي:

- (أ) يمكن لمثل هذه البرامج أن تتسم بالكفاءة من الناحية الاقتصادية، فيتم بذلك تخفيض تكاليف مراقبة التلوث إلى الحد الأدنى؛
- (ب) إن هذه الكفاءة قد تتيح للحكومات فرصة لوضع أهداف أكثر طموحا للحماية البيئية؛
- (ج) تستطيع هذه البرامج أن توجه تركيز الاهتمام الحكومي وموارد الإدارة العامة نحو قرارات الخيار الجماعي (مثلا، تحديد الأهداف البيئية عموما)، وتقلل إلى الحد الأدنى من الجهود المبذولة في مجال قرارات مراقبة التلوث المتخذة يوما بيوم؛
- (د) تشجع هذه البرامج على الابتكار التكنولوجي، وتقدم حوافز للتخفيف من التلوث إلى الحد الأدنى أو لمنعه، وتؤدي إلى تطوير تكنولوجيا أنظف؛
- (هـ) تتمشى هذه البرامج مع "مبدأ الملوث يدفع"، ويمكن استخدام الأموال التي تجمع من هذه الآليات في سبيل الصالح العام.

دور العاملين في الإدارة العامة

٤٩ - هذه البرامج قد تتسم بالكفاءة، لكنها قد تتسبب في وضع أعباء إدارية كبيرة على كاهل العاملين في الإدارة العامة. وتعتمد هذه النظم على وجود معلومات بيئية جمعت بكفاءة وعلى وجود تشريعات وأنظمة بيئية، ولكن هذه الهياكل الأساسية البيئية لم تقم بعد في كثير من البلدان. وينبغي لهذه النظم أن تشمل على أحكام تتعلق بما يلي: تحديد الجهات التي تسبب التلوث وكميات الملوثات بالتحديد؛ والمؤشرات التي تحدد الأثر البيئي لهذا التلوث؛ والخبرة التقنية فيما يتعلق بالخيارات المتاحة لتدابير مراقبة التلوث أو منعه؛ والنظم الفعالة للإبلاغ البيئي؛ والمهام القانونية والتنظيمية الفعالة في ميدان الحماية البيئية. وتمثل قدرة العاملين في الإدارة العامة على تنفيذ البرامج القائمة على أساس اقتصادي حيث

لا توجد مثل هذه النظم، مسألة تنشأ عنها مشاكل. أما عدد الدول التي تستطيع أن تستفيد من البرامج القائمة على أساس اقتصادي فغير معروف حاليا ويحتاج إلى دراسة.

الخبرة المتحصلة

٥٠ - وجدت تطبيقات عديدة لمثل هذه الأساليب المستخدمة في العالم المتقدم النمو، لكنه لم يوجه انتباه كاف لإمكانية تطبيقها في البلدان النامية. ويحتمل أن يواجه العالم النامي كثيرا من المشاكل في التنفيذ التي ترتبط بالصعوبات في إيجاد الموارد. ومن شأن الاختبارات المماثلة للبرامج القائمة على أساس اقتصادي في مثل هذه الظروف أن توفر مجالا قيما للاختبار بالنسبة للإدارة العامة، قبل وضع المعاهدات الدولية التي تدعو إلى تطوير هذه البرامج على أساس عالمي.

التنفيذ المشترك

٥١ - تنص الاتفاقية المتعلقة بتغير المناخ، في المادة الرابعة، على التنفيذ المشترك للمشاريع للربط بطريقة تكاملية وذات فائدة متبادلة بين المشاريع التي تم الاضطلاع بها في مختلف المناطق، بما في ذلك بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. ويمكن النظر إلى هذه المشاريع في سياق يستند إلى الاقتصاد (أي على أنها مجال اختبار أولي للعمل بالآليات القائمة على أساس اقتصادي في البلدان النامية). وينبغي أن يوفر إنشاء برامج التنفيذ المشترك هذه تدريباً/تعلماً للعاملين في الإدارة العامة من الناحيتين النظرية والعملية لهذه النهج الاقتصادية، ومن ناحية الخصائص الإدارية لتنفيذها.

خصائص الإنصاف والعدالة الاجتماعية

٥٢ - تتسم جميع البرامج الاقتصادية بالإنصاف والكفاءة، والتعريف الصريح للمزايا التوزيعية - على أساس دولي ومحلي على السواء - هو اعتبار ذو أهمية أساسية في تنفيذها. ويجب أن تعالج الجهود المبذولة من أجل التنمية المستدامة معالجة صريحة الحاجة إلى إقرار العدالة الاجتماعية، كما يجب أن تدخل اهتمامات الإنصاف في تصميم الآليات القائمة على أساس اقتصادي جنباً إلى جنب مع العوامل المتعلقة بالإدارة العامة كتعقيد البرامج وشفافيتها وفعاليتها.

الدعم الدولي

٥٣ - يمثل العمل بالآليات القائمة على أساس اقتصادي بالنسبة للحماية البيئية تغييراً هاماً، وهذا شيء لا يستهان به في البلدان التي أصبحت مواردها الاقتصادية والبيئية الحالية تتعرض بالفعل لضغط شديد. والكفاءة الاقتصادية هي سمة هامة بالنسبة للبلدان التي تكون مواردها المخصصة للإنفاق البيئي محدودة. غير أن الصعوبات العديدة التي سبق أن نوقشت في مجال الإدارة العامة حقيقية ويجب معالجتها. ونظراً لأن الأساس العالمي لكثير من الاهتمامات البيئية أصبح الآن واضحاً، يتحتم أن تؤدي المساعي الدولية لمعالجة هذه الاهتمامات إلى توفير المعلومات والتدريب وسائر أشكال الدعم الإنمائي للعاملين في مجال الإدارة العامة الذين يتعين عليهم تنفيذها في نهاية المطاف.

خاتمة

٥٤ - من المكونات الأساسية للتنمية المستدامة دور الحكومة ودور الإدارة العامة في كفالة أن تتمتع الأجيال الحالية والمقبلة بحقها في بيئة متوازنة وصحية. وقد اختتمت الحلقة الدراسية أعمالها على أمل أن تجد الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه التوصيات المدروسة أمورا مفيدة، وأن يشهد للدورة الخمسين المستأنفة للجمعية العامة أنها أطلقت مجهودا متجددا على نطاق عالمي يهدف إلى تعزيز الإدارة العامة.

- - - - -