

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/ENR/1997/5
3 September 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

DOCUMENT SECTION

دراسة عن إدماج البُعد البيئي في الخطط الإنمائية

الجزء الأول

الخلفية المفاهيمية والنظرية والتنفيذية



الأمم المتحدة
نيويورك، ١٩٩٩

جرى التحقق من المراجع كلما أمكن.

99-0197

تصدير

يرجع الاهتمام الحالي بإدماج البُعد البيئي، بفعالية أكبر، في عمليات التخطيط الوطني لبلدان الإسكوا إلى تدهور حالة البيئة في المنطقة. وبالإضافة إلى ذلك، يركز جدول أعمال القرن ٢١ على اعتماد التنمية المستدامة كاستراتيجية تسعى إلى الجمع بين الاهتمامات البيئية والاقتصادية والاجتماعية، ولا تكفي باتباع مسار النمو الاقتصادي. وتستلزم هذه الاستراتيجية معرفة وتقييماً شاملين للتكاليف البيئية للاستراتيجيات الانمائية.

وفي هذا السياق، كان أحد الأنشطة المدرجة في برنامج عمل الإسكوا والمنقذة من وحدة التنسيق البيئي هو نشر بحث بعنوان "دراسة عن إدماج البُعد البيئي في الخطط الانمائية". وقد عُيّن خبير استشاري لتوفير المدخلات الفنية المتصلة بهذا الموضوع الذي يشمل ثلاث دراسات حالات تتعلق بالمملكة العربية السعودية ومصر واليمن.

ويتضمن هذا البحث، الذي يشكل الجزء الأول من الدراسة، استعراضاً للجوانب المفاهيمية والنظرية والتفديرية لسياسات النمو والتنمية التي طُبِّقت في منطقة الإسكوا خلال العقود الأخيرة، وهو استعراض يتسم بأهمية حاسمة بالنسبة إلى إدماج البيئة في التخطيط الانمائي. وبناء على ذلك فإن الجزء الأول يُعتبر مقدمة لدراسات الحالات، التي ترد في وثيقة منفصلة في الجزء الثاني من الدراسة (E/ESCWA/ENR/1997/5/Add.1).

وقد توصل مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (قمة الأرض)، الذي عُقد في عام ١٩٩٢، إلى توافق واسع في الآراء على أن الموارد البيئية للأرض محدودة. فالأنشطة البشرية التي تتطوي على استنفاد الموارد الطبيعية، والتخلص من النفايات، وتغيير المناظر الطبيعية، يمكن أن تضعف قدرة الأرض على دعم الحياة. ولا بد من تقليل أثر النشاط الاقتصادي على البيئة إذا أُريد للمجتمع البشري أن يستمر أكثر نماءً وازدهاراً، وإذا أُريد الوفاء باحتياجات الأجيال القادمة. وينبغي زيادة فعالية استخدام الموارد الطبيعية، كما ينبغي فصل نمو الاقتصادات الصناعية عن النمو المادي. وفي آخر الأمر، يجب إدخال الاعتبارات البيئية ضمن وظائف الإنتاج في كافة الأنشطة. لكن من المؤسف أن القدرات الحالية على تتبع وحساب تكاليف وفوائد الأنشطة الاقتصادية، وخاصة الأنشطة الصناعية، ليست بالمستوى اللازم، نظراً لما تتطوي عليه نظريات النمو من صعوبات. ويضاف إلى ذلك أن الحسابات الاقتصادية القومية التقليدية لا توفر، ببساطة، المعلومات المطلوبة، كما أن أسعار الموارد الطبيعية ليست دائماً مؤشراً دقيقاً للتكاليف الطويلة الأجل التي قد يتحملها المجتمع نتيجة لاستخدام هذه الموارد.

وتسعى هذه الدراسة إلى توضيح متطلبات الاقتصاد المستدام. وهي تشتمل على تقييم شامل لمختلف نظريات النمو الاقتصادي فيما يتصل بالاقتصاد البيئي، وتسلط الضوء على غياب العنصر البيئي، باعتباره مساهماً ذا شأن في عمليات التخطيط الاقتصادي التي تقوم بها معظم بلدان الإسكوا. وتقدم محتويات ومرفقات هذه الدراسة أمثلة ملموسة عن الأهداف المنشودة.

والمقصود للجزئين الأول والثاني من الدراسة أن يكونا مساهمة من الإسكوا في المؤلفات المتعلقة بدور التخطيط البيئي في التنمية، ومن المأمول أن تشجع الدراسة صانعي القرار والمخططين الاقتصاديين على إدماج الاعتبارات البيئية في التخطيط الانمائي.

المحتويات

الصفحة

ج	تصدير
١	أولاً- مفهوم التنمية المستدامة والاقتصاد البيئي
٢	ألف- الاقتصاد البيئي التقليدي الحديث
٣	باء- الاقتصاد البيئي
٤	جيم- المعنى الاقتصادي للتنمية المستدامة
٤	دال- الاستدامة كاستراتيجية لحفظ الموارد الطبيعية
٥	هاء- تغيير نظام المحاسبة الوطني
٧	ثانياً- النمو الاقتصادي وتدهور البيئة في منطقة الإسكوا
٨	ألف- الإصلاحات الاقتصادية والتنمية المستدامة
٩	باء- تدابير السياسة العامة المتعلقة بإدماج البعد البيئي في عملية التنمية
١٤	ثالثاً- إدماج البيئة والتنمية على مستويات التخطيط
١٨	رابعاً- البيئة في سياق التخطيط الوطني في منطقة الإسكوا
٢٠	ألف- البعد البيئي في التنمية في منطقة الإسكوا
	باء- التخطيط من أجل التنمية المستدامة وفقاً لتوصيات جدول أعمال
٢٢	القرن ٢١
٢٤	جيم- نطاق الخطط والاستراتيجيات الوطنية
٢٩	دال- المساعدة الخارجية
٣٠	هاء- دمج جدول أعمال القرن ٢١

المرفقات

٣٣	المرفق الأول- الحسابات القومية والتكاليف والفوائد البيئية
٣٧	المرفق الثاني- مختلف طرق إدماج البعد البيئي في الخطط الوطنية
٣٢	الجدول- الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة في الاردن (١٩٩١)

أولاً- مفهوم التنمية المستدامة والاقتصاد البيئي

أدى النمو المتزايد للأنشطة الاقتصادية وارتفاع عدد سكان العالم الى تفاقم تدهور البيئة في جميع النظم الاجتماعية-الاقتصادية تقريباً. والمشاكل العالمية المتمثلة في نفاد طبقة الأوزون، وفقدان التنوع الاحيائي، ونضوب الموارد الطبيعية، والتصحر، أمثلة عما يمكن أن يؤدي اليه عدم الاستدامة البيئية.

ويحلل علم الاقتصاد التقليدي الحديث عملية تكوين الأسعار باعتبار الاقتصاد "نظاماً مغلقاً" تقوم فيه الشركات ببيع السلع والخدمات ثم تكافئ عوامل الانتاج (الأرض، واليد العاملة، ورأس المال)^(١). بيد أن الاقتصاد الحقيقي أصبح يُعتبر "نظاماً مفتوحاً" يحتاج، ليكون له مفاعل، الى استخراج موارد من البيئة وتصريف كميات كبيرة من النفايات في البيئة. وعلى سبيل المثال، يتطلب الوصول الى الرواسب المعدنية، أو ركازات المعادن، أو طبقات الفحم الحجري، في كثير من الأحيان، نقل كميات كبيرة من مواد التغطية. ولا بد من معالجة المعادن الخام أو تركيزها حتى تصبح سلعاً تجارية، وهذا يعني أنه سيتعين تصريف كميات كبيرة من النفايات المتخلفة عن العمليات. ويمكن أن تسبب عملية زراعة المحاصيل وحصادها انجراف التربة بفعل الرياح والماء، مما قد يحد من خصوبة الأرض. وكثيراً ما يتطلب بناء السدود والطرق والعمارات اجراء حفريات ونقل كميات كبيرة من التراب والأحجار. وكل هذه الأعمال جزء من النشاط الاقتصادي للبلد، ولكن معظمها لا يدخل إطلاقاً في الاقتصاد النقدي ضمن السلع^(٢).

ويُعتبر الناتج القومي الاجمالي، حسب ما جرت به العادة، مؤشراً لقياس أداء الاقتصاد والرفاهية القوميين: وهو لا يأخذ في الاعتبار إتلاف البيئة أو تدهورها، ولا يعطي أي قيمة للموارد الطبيعية، ويُعتبر النفقات المتعلقة بالتدابير العلاجية، مثل تدابير مكافحة التلوث والرعاية الصحية، مساهمات ايجابية في الناتج القومي الاجمالي لكونها تشمل الانفاق على السلع والخدمات الاقتصادية^(٣).

والهدف الأمثل للتنمية المستدامة هو التوفيق بين النمو الاقتصادي وحفظ البيئة. وهي تسعى الى "بلوغ الحد الأقصى من استهدافات كل من النظام البيولوجي (التنوع الجيني، المرونة، القدرة على الانتعاش، الانتاجية البيولوجية) وأهداف النظام الاقتصادي (تلبية الاحتياجات الأساسية، وتعزيز العدالة، وزيادة السلع والخدمات المفيدة) وأهداف النظام الاجتماعي (التنوع الثقافي، والاستدامة المؤسسية، والعدالة الاجتماعية، والمشاركة، الخ) وذلك في الوقت نفسه"^(٤).

(١) G. Munda, *Environmental Economics, Ecological Economics, and the Concept of Sustainable Development* (Department of Economics and Economic History, Universitat Autònoma de Barcelona, Spain) الذي يشير الى أن العلماء الاقتصاديين التقليديين مثل (مالتوس، ١٧٩٨)، و (ميل ١٨٥٧)، و (ماركس ١٨٦٧)، قالوا بوضوح أن النشاط الاقتصادي يخضع لقيود البيئة؛ غير أن علماء الاقتصاد التقليدي الحديث تجاهلوا تماماً هذا العنصر حتى السبعينات، عندما بدأ النقاش حول القيود الاجتماعية والبيئية التي تعيق النمو الاقتصادي.

(٢) World Resources Institute, *Resource Flows: The Material Basis of Industrial Economics* (Washington, D.C., 1997).

(٣) أشار مخترعو حسابات الناتج القومي الاجمالي، مثل سامويلسن (Samuelson) وأرو (Arrow)، الى أوجه قصور هذا المقياس واستخداماته.

(٤) E.B. Barbier, "The concept of sustainable economic development", *Environmental Conservation*

وعلى هذا الأساس، فإن السمات الرئيسية للتنمية المستدامة هي:

- (أ) مسألة "العدالة التوزيعية"، داخل الجيل نفسه وبين مختلف الأجيال على السواء؛
(ب) التكامل الاقتصادي البيئي فيما يخص استخدام الموارد وانبعاثات المواد الملوثة.

ألف - الاقتصاد البيئي التقليدي الحديث

يركز الاقتصاد البيئي، وفقا لعلم الاقتصاد التقليدي الحديث على مسألتين أساسيتين هما:

- (أ) مشكلة الآثار البيئية الخارجية؛
(ب) الإدارة السليمة للموارد الطبيعية (التوزيع الأمثل للموارد غير المتجددة بين الأجيال).

وينظر خبراء الاقتصاد التقليدي الحديث الى التقدم التكنولوجي والنمو الاقتصادي نظرة متفائلة. فهم يعترفون عموما بأنه حتى وان أمكن ان تحقق تقنيات الإنتاج المتوفرة لدى اقتصاد ما زيادات في النواتج تتناسب مع الزيادة في عوامل الإنتاج، فإن قلة الموارد المتوفرة ستعيق الإنتاج الاجمالي. غير أنه يمكن التغلب على هذه القيود بواسطة التقدم التكنولوجي: فإذا كان معدل التقدم التكنولوجي مرتفعا ارتفاعا كافيا للتعويض عن الانخفاض في نصيب الفرد من خدمات الموارد الطبيعية المتوفرة، فإن إنتاج العامل يمكن أن يرتفع الى ما لا نهاية. ويمكن التعبير عن هذه الفكرة على نحو أبلغ كما يلي:

"حتى في غياب أي تقدم تكنولوجي، لا تمثل الموارد الناضبة مشكلة أساسية إذا كان رأس المال المتجدد الذي يجمعه الانسان مستداما بالقدر الكافي بالنسبة للموارد الطبيعية"^(٥).

لكن هناك مأخذ تسجل على مفهوم الاستعاضة عن رأس المال الطبيعي برأس مال أكثر إنتاجية يجمعه الانسان، ومفادها أن قابلية الاستعاضة محدودة لأن رأس المال الطبيعي يمكن أن يقوم بوظائف متعددة (جميع الوظائف المتعلقة بدعم الحياة)، في حين ان رأس المال الذي يجمعه الانسان يفتقر الى مثل هذه السمة^(٦).

ويفترض ما يسمى مفهوم "الاستدامة الهشة" ان اقتصادا ما، يمكن اعتباره مستداما، إذا كان ما يستطيع توفيره أكبر من استهلاك رأس المال الطبيعي والاصطناعي معا^(٧). وفي هذه الحالة، تعني الاستدامة توريث الأجيال المقبلة رصيذا من رأس المال لا يقل عن الرصيد الذي يتمتع به الجيل الحاضر. ويلاحظ بعض الاقتصاديين أن مفهوم الاستدامة الهشة ليس إلا منتجا ثانويا لنظرية نمو تعتمد على موارد ناضبة^(٨) عندما:

(٥) P. Dasgupta and D. Heal, *Economic Theory and Exhaustible Resources* (Cambridge University Press, 1979).

(٦) D.W. Pearce and K.R. Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment* (New York, Harvester Wheatsheaf, 1990), p. 49.

(٧) D.W. Pearce and G.D. Atkinson, "Capital theory and the measurement of sustainable development: an indicator of *Weak sustainability*". *Ecological Economics*, 8: pp. 103-108.

(٨) Gutes M. Cabeza, "On the concept of weak sustainability", *Ecological Economics* 17 (73), pp. 147-156.

(أ) يكون تعريف العدالة بين الأجيال مقتصرًا على مستوى غير متناقص للاستهلاك الفردي؛

(ب) تقتصر العلاقة بين البيئة والاقتصاد على إدخال عامل إنتاج كلي يسمى رأس المال الطبيعي، في دالة الانتاج.

وستتناول هذه المسائل المفاهيمية بمزيد من التفصيل أدناه.

باء- الاقتصاد البيئي

الإطار النظري المستخدم في هذه الدراسة هو فرع علم الاقتصاد المسمى "الاقتصاد البيئي". ويمكن تعريفه ببساطة على أنه فرع من فروع علم الاقتصاد يتناول استنفاد الموارد من خلال العمليات الانمائية الديناميكية. وهو يتناول، على وجه التحديد، مسألة التوزيع الأمثل للموارد الطبيعية التي توفرها البيئة لعملية التنمية البشرية.

ودون الدخول في تحليل شامل للمفهوم، يمكن تعريف البيئة البشرية على أنها المحيط الذي يعيش فيه الإنسان ويحصل منه على الموارد اللازمة لبقائه وتنميته المادية والثقافية ويبني فيه مسكنه ويفرغ فيه النفايات الناجمة عن أنشطته اليومية. وتوفر دورة الحياة، المتسمة بالتعقد ودقة التوازن، الوسيلة التي تستمر بها جميع أشكال الحياة.

واستنادًا إلى هذا التعريف يقول الاقتصاد البيئي بأن عناصره المختلفة هي سلع اقتصادية، أي أنها سلع نادرة. وهذا يستنتج من مقدمة مفادها أن الطبيعة لا توفر كمية كافية من الموارد البيئية لتلبية احتياجات الإنسان. وعلى خلاف ما كان يعتقد عموماً، فإن هذه السلع والخدمات ليست مجانية إطلاقاً، حتى وإن كانت غير قابلة للنضوب بالفعل أو كان الطلب عليها شبه معدوم. ويترتب على افتراض مجانية هذه السلع، استبعاد لقيم بيئية عديدة من النظام الاقتصادي.

وعلى ضوء هذه الخلفية، يجدر بالإشارة أن الاقتصاد البيئي، باعتباره فرعاً خاصاً من فروع علم الاقتصاد، يوفر نهجاً جديداً للتحليل الانتقادي للنظرية الاقتصادية في جوانب مختلفة نذكر منها بإيجاز ما يلي:

(أ) الحاجة إلى نهج جديد لمعالجة الأنشطة الاجتماعية الاقتصادية، يركز على نموذج أوسع للسلسلة الاقتصادية لا ينتهي بالاستهلاك، بل يشمل إدارة النفايات وتصريفها كعملية إيكولوجية أساسية في علم الاقتصاد الحديث، فضلاً عن إدماج الموارد الطبيعية والسلع والخدمات إدماجاً كاملاً في السلسلة الاقتصادية؛

(ب) توفير منظور طويل الأجل يتعدى الإطار المحدود للكسب المباشر ويراعي في الوقت نفسه احتياجات الأجيال المقبلة، مع ما يترتب على ذلك من آثار بالنسبة لاستخدام الوظائف البيئية خلال فترة زمنية طويلة؛

(ج) بحث الواقع المادي للدورات الطبيعية للمادة والطاقة، في محاولة لاستحداث منظور اقتصادي يركز على قواعد طبيعية موضوعية بدلاً من الاعتماد بشكل حصري على قوانين السوق، الأمر الذي يشوه القضايا البيئية إلى حد كبير ويسقطها من الاعتبار في كثير من الحالات.

جيم - المعنى الاقتصادي للتنمية المستدامة

تعنى التنمية المستدامة أن نكون منصفين إلى المستقبل. فهي تهدف إلى أن يترك الجيل الحاضر للأجيال المقبلة رصيذا من الموارد مماثلا للرصيد الذي ورثه أو أفضل منه. فالسلوك السليم يعني أن نكون منصفين للمستقبل. وهي تعني الاقتصاد على استخدام حصيلة مستدامة للموارد المتجددة ومراعاة القدرة المحدودة للبيئة على استيعاب النفايات. كما تعني استخدام الموارد الناضبة (النفط والغاز والماء) استخداما رشيدا بحيث أنه، بينما تستنفد هذه الموارد، يعاد استثمار الأرباح الناتجة من استغلالها في التكنولوجيا وأشكال أخرى من التراكم الرأسمالي.

والتفسير الواسع للاستدامة باعتبارها إنصافا للأجيال القادمة يعني أنه لا ينبغي استنفاد "الرصيد الاجمالي" من جميع اشكال الثروة. ومفهوم الاستدامة هذا موجود في المنشورات المتعلقة بالتنمية المستدامة. وتبدى، في هذا الصدد، الملاحظات التالية:

يتوقف تحديد الكمية التي ينبغي استخدامها من كل شكل من أشكال رأس المال (الثروة البيئية، والثروة البشرية والرأسمالية) على تحديد قيمها الاقتصادية الحقيقية. وهذا يعني بالنسبة لعلماء الاقتصاد، تحديد الأسعار المناسبة لها. ولا ينطوي تسعير رأس المال المجمع على أية مشكلة لأنه يشتري ويبيع في السوق. ولكن تسعير البيئة أمر أكثر صعوبة. ولكن لا يوجد إلا عدد قليل من الأسواق للخدمات البيئية. إلا أنه يمكن، رغم كون الخدمات البيئية نادرا ما تشتري وتباع في الأسواق، تكوين فكرة عما ستكون هذه القيم لو كانت توجد سوق لتلك الخدمات. وهذا هو مفهوم "السعر الافتراضي" الذي يستخدمه علماء الاقتصاد، أي السعر الذي سيسود لو تم تداول الكميات المناسبة من السلع والخدمات البيئية^(٩). ومن ثم، فإن الملاحظة الأولى هي أن التنمية المستدامة تعني العمل على أن تعكس نظم المحاسبة الحالية، بقدر الإمكان، الأسعار الافتراضية لرأس المال البيئي. ومن الأمور الحتمية أن الاقتصاد لا يمكنه أن يعمل بدون مواد وطاقة، وأن هذه المواد والطاقة ستظهر من جديد في البيئة في شكل نفايات. ومع ذلك، فإن أي شيء يتم الحصول عليه مجانا سوف يستخدم بإفراط. ومن ثم، فإن أي نظام اقتصادي يعتبر النظم البيئية سلعا مجانية سوف يشجع استخدامها بشكل غير مستدام، مما سيؤدي إلى إساءة استخدامها.

دال - الاستدامة كاستراتيجية لحفظ الموارد الطبيعية

إن التفسير الواسع للتنمية المستدامة، كما يقول علماء الاقتصاد التقليدي الحديث، يتسق مع استخدام الثروة البيئية طالما استبدلت برأس مال جمعه الانسان وطالما جرت "المقايضة" مع علم تام بالأسعار المناسبة لهذين النوعين من رأس المال. غير أن الجدل حول التنمية المستدامة يتجه إلى إعطاء البيئة قدرا من الأهمية أكبر مما يوليها علماء الاقتصاد التقليدي الحديث. وفيما يلي الحجج التي يستند إليها اختصاصيو البيئة في دعوتهم إلى حفظ الأصول الطبيعية بحيث تترك للأجيال القادمة بيئة مماثلة^(١٠):

(٩) توجد أسعار افتراضية لجميع السلع الأساسية، سواء أكانت معروضة للبيع في السوق أم لا. والأسعار الافتراضية هي الأسعار التي يفترض أن تسود لو كانت موارد الاقتصاد موزعة على النحو الأمثل بسبب ما يعرف بـ "خفاق آليات السوق". ومن الأشكال البارزة لاختفاق آليات السوق ما ينجم عن أن أسعار السلع والخدمات لا تشمل الخدمات البيئية التي تستنفد في إنتاج تلك السلع. وبالتالي، فإن التدهور البيئي هو، بحكم التعريف، نظام يقوم على اختفاق آليات السوق.

(١٠) يرد بحث مسهب لهذه الحجج في: D.W. Pearce, E. Barbier and A. Markandya, *Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World* (1989)، وكذلك في المرجع المشار إليه. *Pearce and Turner, op. cit.*

(أ) لا توجد بدائل اصطناعية لكثير من الأصول البيئية. وبالتالي، فإن عدم قابلية الاستبدال ينبغي أن يؤدي إلى حذر شديد فيما يتعلق بالاستغلال المفرط لرأس المال البيئي؛

(ب) يتميز الكثير من رأس المال البيئي بأنه لو أُلْفَ لكان فقده دائماً، على خلاف رأس المال الاصطناعي الذي يكاد يمكن إتاحته وإعادة بنائه كلما شاء الأمر؛

(ج) وأخيراً، إن فهم الإنسان للطريقة التي تعمل بها البيئة الطبيعية محدود للغاية. وإزاء هذه "الريبة"، يبدو أن تخفيض رصيد رأس المال الطبيعي استراتيجياً محفوفة بالمخاطر جداً، خاصة وأن فقد هذا الرصيد لا رجعة فيه.

ولهذه الأسباب، هناك مبررات قوية لاعتماد نهج للتنمية المستدامة يركز بقدر أكبر على "حفظ رأس المال الطبيعي". غير أن حفظ رصيد الموارد الطبيعية يحتمل عدة تفسيرات. فقد تبذل جهود لحفظ الكمية المادية لرأس المال، أو "قيمه"، أو لحفظ مؤشر ثابت للندرة، مثل "السعر". وحيث أن رأس المال الطبيعي متغير العناصر، فإن مفهوم الكمية، يشتمل، على أية حال على أسعار في شكل أوزان، بحيث تكون هناك حاجة إما إلى مؤشر للقيمة أو إلى مؤشر للسعر. وقد أجري كثير من البحوث عن مؤشرات الندرة بالنسبة للموارد الطبيعية التي "تسوق"، لكن من الانصاف القول أن جعل مفهوم التنمية المستدامة قابلاً للتنفيذ يتطلب مجهوداً كبيراً من حيث تعريف وقياس "مؤشرات الاستدامة" بالنسبة للأصول البيئية غير التي لا تسوق.

هاء - تغيير نظام المحاسبة الوطني^(١١)

هناك إقرار واسع النطاق، حالياً، بأن استخدام الناتج القومي الإجمالي كقياس للرفاه يفتقر كثيراً إلى الدقة^(١٢). ومن المعروف جيداً، مثلاً، أنه ينبغي إجراء اقتطاعات لتغطية تكلفة الأضرار البيئية بغية صرف النفقات اللازمة لتقييم تلك الأضرار. وينبغي إجراء هذه التعديلات بغض النظر عن المبادئ التي تركز عليها فلسفة التنمية المستدامة، رغم أن نظرية التنمية المستدامة تبرر بالتأكيد الأسباب المحاسبية لإجراء هذه التعديلات.

وتتمثل إحدى النتائج المباشرة للتنمية المستدامة، باعتبارها رأس مال غير متناقص، في الحاجة إلى تقييم الأرصدة. وحتى الآن كان معظم التجارب التي أجريت تتعلق بتقييم التغيرات في الأرصدة (الأضرار الناجمة عن التلوث، أو التحسينات التي حققت من خلال الأنظمة البيئية). وينطوي تقييم الأرصدة على استخدام نفس النوع من التقنيات، لكنه في بعض الأحيان غير مألوف^(١٣).

ومن الآثار الأخرى للتنمية المستدامة: الحاجة إلى قياس الدخل "المستدام". ومن أجل حساب هذا الرقم الذي اقترحه هيكس^(١٤) أصلاً كتعريف للدخل، يجب طرح استهلاك رأس المال المادي والبيئي من الناتج القومي الإجمالي. وهذه الطريقة هي بمثابة استخدام قياس للدخل الصافي. ويمثل مفهوم الدخل

(١١) لمزيد من التفاصيل، انظر المرفق الأول لهذه الدراسة.

(١٢) انظر على سبيل المثال، Y. Ahmad, S. El-Serafy and I. Lutz, *Environmental Accounting for Sustainable Development* (Washington D.C., World Bank, 1989).

(١٣) للاطلاع على تقنيات التقييم هذه، انظر D.W. Pearce and A. Markandya, *Environmental Policy Benefits: Monetary Valuation*, (Paris, OECD, 1989).

(١٤) J.R. Hicks, *Value and Capital*, 2nd edition (Oxford, Oxford University Press, 1946)

المستدام فكرة رصيد ثابت من رأس المال المادي ورأس المال البيئي معا. والاعتماد على الدخل الصافي يحصل، بحق، على حساب الاقتصادات التي تولد دخلا جاريا مرتقعا بتصفية رأس مالها الطبيعي. وعليه، فإن قياس "الدخل المستدام"، مضافا اليه التعديل لمراعاة التدهور البيئي وتكاليف تخفيف تلوث البيئة، يؤدي الى المعادلة التالية:

الدخل المستدام = + الدخل المحسوب - [(ناقص) ألف]؛
حيث "ألف" هي معيار يشمل:

نفقات حماية البيئة للأسر المعيشية؛ القيمة النقدية للتلوث المتخلف؛ استهلاك رأس المال الاصطناعي؛ استهلاك رأس المال البيئي (الضرر الذي أصاب وظائف النظام الايكولوجي، رأس المال المتجدد ورأس المال الأيل للنضوب).

ثانياً- النمو الاقتصادي وتدهور البيئة في منطقة الإسكوا

تدهورت حالة البيئة في منطقة الإسكوا خلال العقود الأخيرة. ومن مؤشرات هذا التدهور انخفاض كمية المياه وتدهور نوعيتها في كثير من البلدان، وارتفاع مستوى تلوث الهواء في المدن المكتظة بالسكان، وخسارة مساحات كبيرة من الأراضي الزراعية بسبب النمو الحضري وفساد التربة، وتسارع تزايد معدل التصحر، وانخفاض التنوع الحيوي. وقد وصلت خطورة تدهور البيئة في بعض بلدان الإسكوا الى درجة أن نوعية الحياة فيها قد تشهد مزيداً من النمو المتسم بالفقر في المستقبل القريب.

وأدى اقتران اخفاقات السوق والسياسة بتدهور الأسعار الحقيقية للنفط، واستمرار الاحتلال والمنازعات والحروب والعقوبات خلال العقود الأخيرة، الى استفحال المشاكل البيئية المذكورة أعلاه.

وتحدث اخفاقات السوق عندما تحقق الأسواق التي تعمل بحرية، نواتج لا تتجلى في أسعارها، التكاليف أو الفوائد الاجتماعية الحقيقية للنتاج. وبتطبيق هذه الحقيقة على ايكولوجيا المنطقة، يجد المرء اشكالا عديدة من اخفاق السوق تؤدي الى تدهور البيئة والموارد الطبيعية، ومن ذلك مثلاً:

- (أ) عدم استقرار ملكية الموارد: الأراضي الزراعية والمراعي؛
- (ب) عدم مراعاة العوامل الخارجية السلبية التي منها، تلوث المياه والهواء؛
- (ج) عدم تسعير الموارد الطبيعية أو عدم وجود أسواق تعكس القيمة الحقيقية لتلك الموارد؛
- (د) التخطيط القصير المدى أو اتخاذ القرارات الخاصة بالسوق في حالة عدم يقين.

واخفاق السياسات هو عدم التدخل عندما يكون التدخل ضرورياً ومفيداً، أو التدخل عندما لا يكون للتدخل داع. ويمكن أن ينجم اخفاق السياسة عن اختيار مشاريع لا تضم الآثار البيئية الخارجية، أو عن سياسات قطاعية تتجاهل التكاليف الطويلة الأجل والآثار غير المباشرة المشتركة بين القطاعات، أو عن سياسات الاقتصاد الكلي التي لا تأخذ في الاعتبار نضوب الموارد الطبيعية. ومن الأمثلة على اخفاقات السياسات الحوافز التي تقدمها الحكومات لتعزيز النمو الحضري وتوسيع المدن على حساب الأراضي الزراعية، وقد كانت ولا تزال لمثل هذا آثار سلبية تتمثل في خسارة أراض زراعية وأراض في المناطق الساحلية.

غير أن المشاكل التي تعانيها منطقة الإسكوا ليست سوى جزء من حالة البيئة على نطاق العالم. فاخفاقات السوق واخفاقات الأسواق واسعة الانتشار. وفي هذه الظروف، تتضافر أنماط السلوك الاقتصادي والأنماط السكانية التي تكمن وراء هذه الاخفاقات في ممارسة ضغوط كبيرة على البيئة. وبينما تعاني بعض بلدان الإسكوا من اكتظاظ سكاني فيما يتعلق بموارد معينة، تعاني بلدان أخرى من تركيز السكان في مناطق حضرية أو ساحلية معينة. ومسألة الإفراط في الاستهلاك وأنماط الاستهلاك المبتر مسألة خطيرة في معظم المجتمعات الثرية في المنطقة.

ومن المهم، لذلك، أن يدرك أن تدهور البيئة يفرض أعباء ضخمة على الاقتصاد في الأجل الطويل. وتكاليف الاجراءات العلاجية تزداد مع ازدياد المدة التي تترك المشاكل البيئية فيها بدون حل. وتدهور المياه والأراضي في المنطقة مثال واضح لذلك.

ويستلزم تحسين إدارة البيئة في منطقة الإسكوا مؤسسات بيئية قوية تستطيع صياغة وتطبيق وإنفاذ السياسات البيئية. وكثير من بلدان المنطقة يفتقر الى مثل هذه المؤسسات. ومع أن عددا قليلا من البلدان يطبق سياسات بيئية جيدة، فهناك نقص خطير في موظفي الدعم والموارد ووسائل الإنفاذ القانونية اللازمة لتحويل السياسات الجيدة الى ممارسات جيدة. وزيادة على ذلك، فإن عدم تنسيق السياسات والإدارة يؤثر أيضا مشاكل كبيرة فيما يخص حفظ الموارد.

ألف - الإصلاحات الاقتصادية والتنمية المستدامة

قبل تحليل تدابير السياسة العامة المطلوب اتخاذها لحل المشاكل البيئية التي تواجه اقتصادات الإسكوا، من المهم بحث العلاقة بين سياسات الإصلاح الاقتصادي التي تتمثل في الخصخصة والتكليف الهيكلي، والتي يعتبرها البعض عنصرا أساسيا من عناصر استراتيجيات التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة.

ويذهب بعض علماء الاقتصاد الى أن التوافق بين التحرير الاقتصادي والتنمية المستدامة يتوقف على المسائل ذات الصلة التالية:

(أ) هل يزيد التحرير الاقتصادي قدرة النمو الاقتصادي على المدى الطويل؟

(ب) هل ان سياسات التحرير الاقتصادي أفضل بالنسبة للبيئة من السياسات الحكومية الأخرى التي ستكون الأولى بديلا لها؟

(ج) هل تكفي سياسات التحرير الاقتصادي لتشجيع التنمية المستدامة، أم هل هناك حاجة الى سياسات تكميلية؟

يرى بعض علماء الاقتصاد، ردا على هذه الأسئلة، أن سياسات التحرير الاقتصادي أحدثت خلا في توزيع الدخل وزادت عدد العائشين في الفقر. وعلاوة على ذلك، يقال أن تخفيض الانفاق العام أدى الى تقليص الأموال المخصصة للإدارة البيئية^(١٥). غير أن البنك الدولي يرى أن لاستراتيجيات التحرير الاقتصادي تأثيرا ايجابيا على البيئة^(١٦)، وذلك من خلال الأثر الذي يحدثه في الأسعار تخفيض الدعم لاستهلاك الطاقة والمياه.

ويمكن أن تؤدي تدابير تحرير السوق التي منها، مثلا، التخلي عن دعم المدخلات والمخرجات المستفدة للموارد، دورا هاما في تسهيل التنمية المستدامة. غير أنها لا تكفي في حد ذاتها لتحقيق تنمية سليمة بيئيا. بل أن الحاجة تدعو أيضا الى سياسات تنظيمية وإدارية تحسب التكاليف البيئية ضمن أسعار السوق وتدير عمليات الإنتاج داخل حدود قدرة البيئة على التجدد. وزيادة على ذلك فإن الحد من الفقر (الذي تساهم فيه عملية النمو الاقتصادي ولكنه يتطلب، عادة، مبادرة إضافية في مجال السياسات) هو عامل رئيسي في تخفيض الضغوط البيئية. وأخيرا، تستلزم التنمية المستدامة زيادة القدرة على الابتكار وحل المشاكل

(١٥) Bankcheck, *International Campaign Targets Structural Adjustment Policies* (Berkeley, International Rivers Network, 1992).

(١٦) I. Sebastian, and A. Alicbusan, *Sustainable Development: Issues in Adjustment Lending Policies* (Washington D.C., World Bank, 1989).

الاجتماعية. وهذا يقتضي، بدوره، تعزيز رأس المال البشري ذي الصلة، وتطوير القدرات الادارية، وانشاء هيكل مؤسسي فعال يستجيب لاحتياجات المجتمع.

ويجد بعض علماء الاقتصاد أن هناك مبدأين أساسيين للتنمية المستدامة: (أ) مبدأ فعالية أو كفاءة استخدام الموارد؛ و(ب) ميزان النطاق الايكولوجي (مقياس الاستخدام البشري للطبيعة يظل في حدود قدرة النظام الايكولوجي على التجدد)^(١٧). ويتدعم مبدأ الفعالية بتحرير الأسعار الذي يزيل التشوهات التي تعيق التوزيع الفعال للموارد، ويهيء جوا يساعد على الابتكار، ومع ذلك، فإن عمليات السوق لا تراعي التكاليف البيئية مراعاة تامة. وهناك حاجة الى تدخلات مثل فرض ضرائب على التلوث، أو إصدار أنظمة بيئية قابلة للتنفيذ، لكي تصبح أسعار المنتجات والخدمات المتاجر بها مراعية للتكاليف والقيود البيئية. وإضافة الى ذلك، فإن جزءا كبيرا من اقتصادات البلدان النامية، بما فيها بلدان الإسكوا غير المنتجة للنفط، يتمثل في أنشطة الكفاف التي لا تدخل في إطار الاقتصاد الرسمي. وبالتالي، فإن فعالية استخدام الموارد ينبغي أن ينظر إليها في إطار شامل.

والاقتصاد البيئي يدرك الطلب على الموارد المرتبط بنمو السكان المحليين، وتزايد الدخل المحلي أو الفردي، وتزايد الطلب في الأسواق الخارجية. ويمكن أن تؤدي الزيادات في الطلب الفعلي على المستويين الوطني والعالمي الى مشاكل بيئية كبيرة ان لم يوازن بزيادة في كفاءة الانتاج. ومن الأمثلة على ذلك التوسع الذي شهدته الصناعات الشديدة التلوث ولم يرافقه تحسن في إدارة النفايات، ولا زيادة في استخدام تكنولوجيات تقليل التلوث. ونظرا للترابط الوثيق بين النمو الاقتصادي والتغيير التكنولوجي، فمن المتوقع أن تقتزن عملية النمو الكثيفة الاستهلاك للموارد بتغيرات تكنولوجية تهدف الى تعزيز الكفاءة الانتاجية. غير أن اخفاقات السوق واخفاقات السياسات تشير ضمنا الى أنه ليس هناك ما يكفل أن تؤدي الزيادة في الكفاءة الى تعويض الخسارة المتمثلة في استهلاك الموارد البيئية.

وتؤثر سياسات تحرير السوق على توزيع الدخل على المستويين الكلي والجزئي. وقد تخلق هذه السياسات، بمساهمتها في زيادة الفعالية الاقتصادية، فرصا جديدة لأنشطة اقتصادية تزيد الفرص المتاحة للمحرومين. بيد أن سياسات التكيف الهيكلي يمكن أيضا أن تساهم في زيادة الفقر على المدى القصير أو المتوسط بالحد من بعض فرص العمل وتقييد الانفاق الاجتماعي.

ولنشر التكنولوجيا والابتكار أهمية أساسية في تحقيق التنمية المستدامة. فالقدرة على استخدام التكنولوجيات المنقولة بشكل فعال وعلى الابتكار أمر لا بد منه لانتاج تكنولوجيات تتناسب التنمية المستدامة. وستخلق سياسات تحرير السوق إطارا يشجع الابتكار ونشر التكنولوجيا، غير أنه ينبغي أن يكون للإدارة والموظفين القدرة الفنية على الاستجابة لآثار السوق هذه^(١٨). ويمكن أن تساهم شبكات المعلومات المتوفرة للإدارة والتعليم والتدريب، وكذلك جهود البحث والتطوير المحلية، في تحسين القدرة المحلية على الاستجابة. ويمكن لبرامج الاستقرار الاقتصادي التي تخفض الانفاق على التعليم والتدريب أن تعيق تطوير القدرات الادارية والبشرية اللازمة لاستحداث تكنولوجيات مستدامة بيئيا.

L. Zarsky, "Lessons of liberalization in Asia: from structural adjustment to sustainable development" (١٧)
in *Financing Environmentally Sound Development* (Manila, Asian Development Bank, 1994).

M. Bell, *Continuing Industrialization, Climate Change and International Technology Transfer* (١٨)
(Sussex, University of Sussex, 1990).

باء- تدابير السياسة العامة المتعلقة بإدماج البعد البيئي في عملية التنمية

ينبغي لمجابهة تحديات المشاكل البيئية التي تواجه بلدان الإسكوا، تعزيز التنمية المستدامة بشكل متكامل مع صياغة الخطط الانمائية من أجل التوصل الى نهج شامل للتخطيط الاقتصادي على الصعيدين الإقليمي والوطني. وتتفق العناصر الرئيسية لهذا النهج، الواردة فيما يلي، مع التوصيات الرئيسية لقمة الأرض ومع جدول أعمال القرن ٢١ الذي اعتمدته القمة.

١- سياسات التنمية الاقتصادية

تتطلب المشاكل البيئية في منطقة الإسكوا إعادة صياغة جوهرية لسياسات التنمية الاقتصادية والتخطيط على المستويين الوطني والإقليمي. ومن بين السمات البارزة لهذه الاستراتيجيات ما يلي:

- (أ) تشجيع مشاركة الجمهور في التنمية الاقتصادية المستدامة وتركيز الجهود على إدماج الاعتبارات البيئية في التنمية؛
- (ب) الاضطلاع بتنمية متوازنة لاقتصاد منطقة الإسكوا وتحقيق التوازن بين المناطق الحضرية والريفية؛
- (ج) استخدام الموارد الطبيعية والموارد الهيدروكربونية مع إيلاء المراعاة الواجبة للقيود البيئية والايكولوجية الطويلة الأجل. وبوجه عام، ينبغي أن تعكس استراتيجيات التنمية الاقتصادية الأهداف المنشودة فيما يتعلق بالبيئة الطبيعية والرفاه المادي على حد سواء، وبإدماج الأولويات البيئية مع الاعتبارات الاقتصادية؛
- (د) التأكيد بشدة على أهمية التنمية الزراعية في البلدان التي تتوفر لديها موارد طبيعية، باعتبار ذلك جانبا رئيسيا من جوانب التنمية الاقتصادية الشاملة؛
- (هـ) زيادة التركيز على الموارد الصناعية، بما في ذلك التكنولوجيات المحلية، وذلك من أجل تطوير الاقتصاد.

وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تراعي سياسات التنمية الاقتصادية مبدأ العدالة بين الأجيال في سعيها لتحقيق أنماط مستدامة من التنمية الاقتصادية. فالتطبيق الصارم لأسعار الخصم التقليدية في اختيار المشاريع الانمائية يميل الى التركيز على التكاليف والفوائد القصيرة الأجل على حساب الآثار الطويلة الأجل. ونتيجة لذلك، فقد تنشأ مشاكل بيئية ترتبط بالتغافل عن الأضرار البيئية الطويلة الأجل والفوائد البيئية الطويلة الأجل، وباستغلال الموارد المتجددة بما يتجاوز حدود الاستدامة. ومن ثم يلزم أن تولي تقنيات تقييم المشاريع عناية خاصة للمبادئ التالية من أجل الحفاظ على العدالة بين الأجيال والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة^(١٩):

(أ) ينبغي أن تظل خيارات المستقبل البعيد مفتوحة بحيث تصبح أهداف كحفظ التنوع البيولوجي واستخدام الموارد على أساس مستدام أغراضاً رئيسية في تقييم المشاريع؛

(ب) ينبغي إيلاء التكاليف والفوائد البيئية الطويلة الأجل مراعاة تامة في حسابات تقييم المشاريع، ولو تطلب ذلك تعديل تقييمها مع مضي الزمن، من أجل إظهار الأهمية المطلقة لإدراج الأهداف البيئية.

٢- سياسات الاقتصاد الكلي

يتسم الإطار العام للاقتصاد الكلي بأهمية أساسية بالنسبة لآفاق التنمية في بلدان الإسكوا. فالحروب، والمنازعات، والعقوبات الاقتصادية، والديون الخارجية، والتشوهات المرتبطة بالتضخم وانخفاض أسعار النفط والغاز، تعرقل بشدة سياسات التنمية على المستوى الاجتماعي والبيئي والاقتصادي. ويؤدي التوزيع غير المتكافئ لليرادات داخل البلدان، وتفاوت المداخل بين البلدان الأعضاء، إلى استمرار التوترات السياسية والفقر وتدهور البيئة الإقليمية. وبالتالي، فإن الإدارة السليمة للاقتصاد الكلي، في سياق إقليمي، ستوفر إطاراً مشجعاً للتنمية المستدامة.

٣- السياسات البيئية

يمكن تقسيم السياسات التي تعالج بصورة مباشرة المشاكل البيئية في منطقة الإسكوا إلى فئتين: اقتصادية وتقنية. وتشمل السياسات الاقتصادية المرغوب فيها ما يلي:

(أ) رسوم التلويث ورسوم خدمات المستعملين؛

(ب) الإعانات (مثل المنح والاعفاءات الضريبية لرفع المستوى إلى تكنولوجيات أكثر استدامة

بيئياً)؛

(ج) الالتزام بالمعاهدات والسياسات البيئية الدولية. وفي هذا السياق، يقترح التقيد بالقواعد التالية دعماً لسياسة التنمية المستدامة^(٢٠):

(١) استخدام الموارد الطبيعية بحيث لا يتجاوز معدل استخدامها معدل تجددتها،

(٢) العمل على ألا يتجاوز تدفق النفايات قدرة البيئة على استيعابها؛

(٣) زيادة الموارد المتجددة للتعويض عن استنفاد الموارد الناضبة؛

(٤) زيادة فعالية استخدام الموارد.

ومن الواضح أن للتكنولوجيا دوراً هاماً تؤديه في تطبيق جميع القواعد المقترحة أعلاه. وهناك إمكانية لاستبدال عوامل الإنتاج (رأس المال، اليد العاملة، الموارد الطبيعية، المرافق البيئية)، والحد من ندرتها، وزيادة الفعالية التكنولوجية، وتحسين الموارد وحفظها. ومع أن التنمية المستدامة تتطلب إعادة هيكلة الاستراتيجيات الانمائية، فلا بد من التنويه بأهمية الدور الذي تقوم به السياسات التكنولوجية في تشجيع التطورات التكنولوجية الملائمة.

وينبغي أن تشمل السياسات التكنولوجية حفظ المياه والطاقة في مجال الاستخدامات الزراعية والصناعية والمنزلية. وينبغي أن تؤدي سياسات مكافحة التلوث إلى تقليل التلوث عن طريق الحد من استخدام المواد الهيدروكربونية وسائر الأنشطة الاقتصادية المنتجة لمواد ملوثة، وزيادة الفعالية الدينامية الحرارية، وتشجيع تحسين تصميم المنشآت الصناعية من أجل تخفيض التلوث إلى الحد الأدنى؛ وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تشجيع الصناعات الأولية على استخدام تقنيات الإنتاج غير الضارة بالبيئة. ومن بين الإجراءات التي ينبغي اتخاذها ما يلي: تخفيض الدعم لإنتاج الأسمدة الكيماوية ومبيدات الحشرات، وزيادة استخدام الأسمدة العضوية، وتغيير أنماط استخدام الأراضي وأنماط الزراعة. وينبغي أن تشمل استراتيجيات تخفيض التلوث في المناطق الحضرية تقليل التلوث الناجم عن استخدام السيارات من خلال تحسين شبكات النقل، واستخدام البنزين الخالي من الرصاص، وتحسين صيانة السيارات، واعتماد تكنولوجيات جديدة للصرف الصحي والتخلص من النفايات.

٤- السياسات التشريعية

إن استخدام السياسات التشريعية، وخاصة الأنظمة البيئية، كوسيلة لتحقيق أهداف بيئية، هو ممارسة جديدة نسبياً نشأت تدريجياً وأخذت في التطور في منطقة الإسكوا. وتشمل التشريعات والأنظمة البيئية مجموعة واسعة من المسائل، من بينها تحديد حقوق الملكية، وتخطيط استخدام الأراضي، وتقييم الأثر البيئي، فضلاً عن استخدام الموارد الطبيعية ومكافحة التلوث. والغرض الرئيسي من القوانين البيئية هو إما وضع معايير لبعض الأنشطة (مثل إطلاق الانبعاثات الملوثة) أو تنظيم بعض أنشطة العوامل الاقتصادية. وينبغي أن تلائم هذه المعايير أولويات وظروف البلد الذي تطبق فيه. فالتقليد التلقائي للمعايير المعتمدة في البلدان الصناعية ليس مناسباً ولا قابلاً للتنفيذ^(٢١) وينبغي أن يكون تقييم الأثر البيئي أحد المتطلبات في الدراسات الاستطلاعية للمشاريع المهمة الجديدة. غير أن استخدام التشريعات (والأنظمة) كأداة لتحقيق نتائج بيئية ينبغي أن يكون جزءاً من نهج متكامل لصياغة استراتيجيات للتنمية المستدامة تكون فيها المبادرات الاقتصادية والتكنولوجية متمشية مع النهج التشريعية.

٥- تنفيذ السياسات

إن القدرة على تنفيذ سياسة التنمية المستدامة بصورة فعالة هي عنصر أساسي في أية استراتيجية تهدف إلى تحقيق تنمية مستدامة بيئياً. والخصائص الرئيسية التي يمكن من خلالها تنفيذ السياسات بفعالية هي ما يلي^(٢٢):

- (أ) التأكيد على النوعية في وضع السياسات واختيار المشاريع وتنفيذ السياسات؛
- (ب) التحلي بالواقعية والمرونة حتى يتسنى تكرار النجاحات السابقة والتخلي عن السياسات الفاشلة، مع تقادي التغييرات غير الضرورية التي قد تحدث انقطاعات في السياسة أو تنفيذها؛
- (ج) التحلي بالالتزام والقدرة على القيادة لدى أعلى هيئات صنع القرار؛

(٢١) Asian Development Bank, *Economic Policies for Sustainable Development* (Manila, 1990).

(٢٢) World Bank, "The lessons of East Asia", *The Overview of Country Experience* (Washington, D.C., 1993).

- (د) تنسيق السياسات من خلال وزارة مركزية تستطيع تحقيق تعاون فعال بين الوكالات؛
- (هـ) استحداث بيروقراطية ملتزمة ومدرّبة تدريباً جيداً وقادرة على إدارة السياسة بفعالية ودون تحيز؛
- (و) التأكيد على مشاركة واستيعاب المجتمع المحلي للسياسات ودعمه لها.
- وتتطلب الإدارة الكفؤة وجود مؤسسات بيئية قوية. ومع أن المؤسسات البيئية في بلدان الإسكوا قد تحسنت بصورة ملحوظة، فإن قدراتها جد متفاوتة وتتراوح بين ممارسات جيدة تقريبا وممارسات لا تفي إطلاقاً بالمعايير. ويؤدي تكوين الكوادر وبناء القدرات المؤسسية في مجال تقييم الأثر البيئي دوراً رئيسياً في تعزيز المؤسسات البيئية. وبما أن جانباً هاماً من المشاكل البيئية يحدث محلياً، فهناك حاجة إلى تعزيز القدرة الإدارية للسلطات المحلية على معالجة القضايا البيئية بشكل فعال. ولكن بالرغم من وجود تشريعات بيئية شاملة في كثير من بلدان الإسكوا، فإن هذه التشريعات نادراً ما تنفذ بسبب نقص الموارد الفنية والبشرية والمالية اللازمة لذلك، وعدم وجود سلطة قضائية وطنية لإنفاذ تشريعات الدولة وأنظمتها.

ثالثاً - إدماج البيئة والتنمية على مستويات التخطيط

من بين الأسباب التي تجعل الإسكوا تهتم بإدماج الاعتبارات البيئية في التخطيط الانمائي هو الآثار السلبية الناجمة عن الفصل بين العوامل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في مرحلة التخطيط. وعلاوة على ذلك، فإن دراسة الموارد الطبيعية على نحو واف، من وجهة نظر اقتصادية، توفر فرصاً حقيقية لتحسين حفظ الموارد، فضلاً عما يمكن أن تعود به من فوائد على الاقتصاد، بما في ذلك حفظ البيئة.

لقد كان إدخال الاعتبارات البيئية في التخطيط من أقوى توصيات مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (ستوكهولم، ١٩٧٢). ويؤكد المبدأ ١٤ في إعلان المؤتمر أن "التخطيط الرشيد يشكل أداة أساسية للتوفيق بين احتياجات التنمية والحاجة إلى حماية البيئة وتحسينها". وفي جدول أعمال القرن-٢١ حدد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (قمة الأرض)، الذي عقد في عام ١٩٩٢، المجالات الرئيسية لإدماج البيئة والتنمية في صنع القرارات. ويتضمن الفصل ٨ من جدول أعمال القرن ٢١ المعنون "إدماج البيئة والتنمية في صنع القرار" استعراضاً مفصلاً للمسائل المتعلقة بإدماج البيئة والتنمية على مستويات السياسة والتخطيط والإدارة، والإطار القانوني والتنظيمي ذي الصلة، والاستخدام الكفؤ للأدوات الاقتصادية وحوافز السوق، ويوصي بإنشاء نظم للمحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة.

وتظهر دراسة الملامح الراهنة للبيئة في المنطقة تدهوراً خطيراً للموارد الطبيعية، يتجلى في استمرار عمليات التصحر والملح والتآكل وغيرها من العمليات الضارة. وتساهم هذه العوامل في انخفاض الانتاجية، وزيادة الاعتماد على الواردات الغذائية، والفقر، والبطالة، والنزوح الريفي، وازدياد الاعتماد على اليد العاملة الأجنبية، مما يؤدي إلى تفاقم المشاكل الحالية للتنمية غير المستدامة في المنطقة.

وفي أجزاء المنطقة الحضرية والريفية على السواء، تزيد المشاكل المذكورة أعلاه من هشاشة النسيج الاجتماعي، فتقضي إلى التوتر الاجتماعي والظلم وزيادة التدهور البيئي. وإن استنفاد الموارد غير المتجددة للأراضي والمياه ذات النوعية الجيدة، وتدهور نوعية الموارد المتجددة مشكلتان تحدان من إمكانيات التنمية بالنسبة للأجيال المقبلة، كما تؤديان إلى ارتفاع تكاليف الانتاج بالنسبة للاقتصاد والمجتمع بسبب ما يكبدانه من نفقات لمعالجة أو تعويض التدهور وانخفاض الانتاجية الطبيعية لهذه الموارد. وهناك حاجة إلى مزيد من الاستثمارات لاستخراج المياه وحتى الطاقة، اللذين يعتبران من المقومات الأساسية للحياة والتنمية في المنطقة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن كلفة التعويض عن الأضرار التي يلحقها التدهور البيئي بالصحة ومستوى المعيشة ونوعية الحياة، عن طريق الخدمات الصحية والاجتماعية المرتفعة الكلفة، سوف يلقي عبئاً إضافياً على كاهل بلدان المنطقة التي تنوء بالفعل بعبء ديون خارجية ضخمة وتعاني من آثار الحرب والتوترات والاحتلال والعقوبات، وما يتصل بذلك من قضايا كالكسكان، وشح الموارد المائية، ونمو المدن على حساب الأراضي الزراعية.

ومن ثم فإن تطبيق النهج البيئي في تنفيذ عملية التنمية ينبغي أن يركز على مفهومي الاستخدام الرشيد للموارد الطبيعية والتنمية المستدامة المنصفة. ولقد أدت الاستراتيجيات الانمائية القائمة على التقليد، التي طبقتها بلدان الإسكوا خلال العقود الثلاثة الأخيرة، إلى زيادة التدهور البيئي وهدر الموارد الطبيعية. وعلاوة على ذلك، فإن أنشطة التنمية العلمية والتكنولوجية التي نفذت في الماضي تجاهلت حماية البيئة، حسبما يظهره انخفاض الأولوية الممنوحة للإدارة السليمة للموارد الطبيعية، ولزيادة فعالية استخدام المواد الأولية، وحتى حفظ هذه الموارد. كما أن هناك تجاهلاً تاماً لمسألة إعادة تدوير النفايات وإمكانية مساهمتها

في الاقتصاد. وسيضمن اعتماد النهج البيئي في التنمية الاستخدام المتكامل للأنشطة القطاعية لمختلف عناصر الاقتصاد الكلي في خطط التنمية الوطنية.

ومن طرق إدماج البعد البيئي في عملية التخطيط: تشجيع القطاعات المعنية (بما في ذلك المياه والطاقة والزراعة والتعمير والسكان) على التركيز على استخدام الموارد الطبيعية استنادا الى تحليل الكلفة والفائدة وتقييم الأثر البيئي اللذين هما الوسيلتان الرئيسيتان لتحقيق التنمية المستدامة وحفظ البيئة. وزيادة على ذلك، فإن تجزئة الوزارات القطاعية، بما فيها التنظيم والادارة ومؤسسات الائتمان والتخطيط، تضعف قدرة أي نهج شامل على تحقيق التكامل في التخطيط وتنفيذ المشاريع على بناء القدرات.

ويتجاوز التفاعل بين البيئة والتنمية الجوانب الضيقة للتأكل والتلوث والتصحر وتدهور الموارد الطبيعية، التي هي، في رأي الجمهور، محل اهتمامات تقتصر على حفظ البيئة. وتركز التنمية المستدامة على الفوائد المترابطة للتكنولوجيا والاستخدام الرشيد للموارد الطبيعية، بهدف دعم القاعدة الطبيعية للاقتصاد والابقاء على النمو الاقتصادي عند مستويات إقليمية وعالمية. وفي هذا السياق، فإن توصيات قمة الأرض وجدول أعمال القرن-٢١، الذي أصدرته القمة، لا تعتبر مجرد التزامات وطنية وإقليمية، بل تعد أيضا التزاما عالميا بالاتفاقيات البيئية الدولية. وبالتالي، فإن إدماج بعد بيئي في التخطيط الاقتصادي والتنمية يركز على الترابط القائم بين الواقع البيئي والاقتصادي الإقليمي وعولمة النظم البيئية، بما في ذلك التجارة والاستثمار والتمويل.

وهناك اختلاف في الآراء بين الاقتصاديين من دعاة حفظ البيئة وأنصار التنمية. وسنبحث في أجزاء أخرى من هذه الدراسة آراء الجانبين بقدر أكبر من التفصيل. وجدير بالذكر أن آراء دعاة التنمية كانت حتى عهد قريب تتلخص في أن استفاد الموارد الطبيعية، أو حتى تدميرها، ليس لهما تكاليف حالية أو آجلة (لأنهما لا يظهران في الحسابات المعيارية للنواتج القومي الاجمالي). ومن جهة أخرى، لم يعترف أنصار البيئة بحتمية التغير الذي يطرا على الطبيعة. ومن ثم، فإن المسألة الرئيسية التي ينبغي بحثها هي أن التنمية الاقتصادية تتطوي على تغيير بيئي يؤثر على التكاليف الحالية والآجلة التي سيتحملها الاقتصاد، أي التكاليف المتصلة بالسلع والخدمات المضيعة التي كان يمكن الحصول عليها باستخدام الموارد الطبيعية. وعليه، فإن الخاسرين والمستفيدين من الأجيال الحالية والمقبلة، على حد سواء، يمثلون مصالح متضاربة. وبالتالي، يمكن تعريف إدماج البعد البيئي في عملية التنمية بأنه الربط بين المعايير والاجراءات والآليات لإزالة هذا التضارب واقتراح حل منطقي للتعايش (التنمية المستدامة) للأجيال الحالية والمقبلة.

ومن المعروف جيدا، والمبين في المطبوعات الاقتصادية التقليدية، أن السوق يفشل في اداء وظيفته المتمثلة في توزيع الموارد الطبيعية. ولذلك، فإن تضارب المصالح والقرارات يستند الى أسباب سياسية، والجانب ذو النفوذ من المجتمع هو الذي يحدد المستفيدين. وعليه، فإن للدولة دورا ذا أهمية حاسمة في ايجاد توازن بين هذه المصالح المتضاربة من أجل ضمان مواصلة التنمية الاقتصادية والحفاظ على التوازن البيئي للأجيال القادمة. وهذا يتطلب التزاما بالأهداف والتوصيات العامة المحددة في جدول أعمال القرن-٢١، وذلك من خلال تعديل المشاريع القطاعية المجزأة حاليا واعتماد أشكال جديدة من الادارة والتنظيم، ومن أنماط وسياسات الانتاج والاستهلاك، لضمان التنمية المستدامة. وأفضل وسيلة لتحقيق النمو التراكمي للأصول البيئية والأصول الاصطناعية هي انتهاج سياسات تدخل الاعتبار البيئية في سياسات التنمية الاقتصادية. غير أن هذا النهج التطوري في مجال التنمية لم يبدأ الأخذ به بعد.

وترويج مفهوم التنمية المستدامة على المستوى الوطني، وضمنه الترويج لاستراتيجية انمائية مجدية، هو رهن بعدد كبير من القوى المتفاعلة التي تؤثر على العناصر السياسية والثقافية والبيئية والاجتماعية-الاقتصادية في وقت معين في بلد ما. وتتفاعل هذه القوى الأساسية وتقرر، عن وعي، نتائج السياسات التي تشجع الانتاج والاستهلاك، واختيار التكنولوجيا، والأنماط والتحركات الديمغرافية، والاستثمارات وأوجه الترابط الدولي (بما في ذلك الخصخصة والعولمة وسياسات التكيف الهيكلي على مستوى الاقتصاد الكلي)، وتدفع الدولة، في النهاية، الى اتخاذ اجراءات استجابة لمختلف طلبات القوى الاجتماعية.

ولا يمكن إدماج بعد بيئي في التخطيط الاقتصادي من خلال إصدار مرسوم أو مجموعة من اللوائح الحكومية، وإنما يمكن تحقيق ذلك من خلال إيجاد توافق للآراء بين الفئات الاجتماعية والسياسية ذات الآراء المتضاربة في مجتمع يجعلها تقرر وتعتمد استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة مختلفة عن الاستراتيجيات السابقة. والشروط الأساسية لهذا النهج هي إذكاء الوعي العام، وتحديد معايير جديدة لتشجيع مشاركة المسؤولين الحكوميين والقطاع الخاص؛ وبناء القدرات المؤسسية، بما في ذلك الأنظمة القانونية؛ وإعادة النظر في نظم القيم التي تركز على تعظيم الربح؛ والتحول الى هياكل اجتماعية-اقتصادية موجهة نحو الارتقاء بنوعية الحياة. وهكذا فإن التنمية المستدامة، كهدف طويل الأجل، ليست أمرا يصعب الشروع فيه. بيد أن تصور المجتمع ككل وأهداف السياسة العامة للدولة والقواعد الحديثة الأخرى التي تحكم المجتمعات في المنطقة يرجع منشؤها الى نظريات النمو التي ظهرت خلال العقود الأخيرة التي كان مفهوم التنمية المستدامة، أثناءها، يقابل بالتجاهل. وينبغي تغيير هذه التصورات القديمة في ضوء التغيرات السريعة التي تشهدها حاليا جميع بلدان الإسكوا، والتي تشمل جميع المستويات، متراوحة بين الهياكل التكنولوجية على المستوى الكلي والقيم الأسرية على المستوى الجزئي.

وفي نهاية المطاف، ستؤدي عولمة وسائط الإعلام الجماهيرية والمعلومات والتمويل والتعليم الى تغيير قيم وسلوك كل مجتمعات المنطقة. وبالإضافة الى ذلك، فإن مشاكل البطالة (لا سيما بين الشبان والمتعلمين) والنمو الحضري، واضمحلال أيديولوجيات الدولة، ورفض البيروقراطية الشديدة الوطأة، وتدخل الدولة في الحياة اليومية للأفراد، هي أمور ستحتاج كلها الى إعادة تقييم جدية لسياسات النمو الاجتماعي-الاقتصادي تشجيعا لاعتماد نهج يعتمد بقدر أكبر على المشاركة.

ويشكل توسيع قاعدة الموارد الطبيعية والبيئية وحفظهما ورعايتهما وحمايتهما مساهمة كبرى في تحسين الانتاجية وتنوعية الحياة. ويتطلب هذا التغيير، بطبيعة الحال، معرفة كافية بالحدود البيئية والعوامل التي تؤثر على تقنيات الاستغلال الملائم والإدارة الفعالة من أجل الحصول على أكبر قدر من الفوائد والمحافظة على استمرار البيئة والموارد الطبيعية الى أجل بعيد.

ويؤدي التركيز على استغلال الموارد الرئيسية للمنطقة (النفط والغاز) الى زيادة التفاوت بين بلدان الإسكوا وداخل كل منها. وهذا يعني أن استراتيجيات التنمية ينبغي أن تتحول من اعتمادها الكبير على النفط والتكنولوجيا المتعلقة به الى بحث إمكانية الاعتماد على موارد طبيعية أخرى (الماء والأرض). كما يعني هذا أنه ينبغي، عندما تطبق هذه الاستراتيجيات في أي بلد، إعطاء الأولوية لعوامل التكامل الإقليمي التي تؤثر على بيئة المنطقة ككل.

وان الجهود المبذولة حاليا في مجال العولمة تثير مجددا مسألة التكامل والتعاون الإقليميين. وينبغي أن يكون استغلال الموارد الطبيعية المحتمل وجودها في منطقة الإسكوا، من خلال إدارة بيئية ملائمة، هو أهم وسيلة لإحياء التعاون الإقليمي. وينطوي الاستخدام المشترك والمنسق والمستدام للمياه والأراضي

الزراعية، وللمناطق البحرية والساحلية، وللطاقة على المدى الطويل، على إمكانيات ضخمة فيما يخص الزراعة والأمن الغذائي ومكافحة التصحر وترشيد استخدام الموارد الطبيعية.

وأساليب التخطيط المستخدمة عموماً في منطقة الإسكوا لم تكن تلقي بالاً للاعتبارات المذكورة أعلاه، لأنها، على غرار الاستراتيجيات الانمائية ذاتها، كانت شديدة التأثير بأسلوب يعتمد على تقليد أنماط التنمية التي كانت تتبعها الجمهوريات السوفياتية السابقة في أوروبا الشرقية. وكانت تلك الأنماط تركز بقوة على استخدام الموارد الطبيعية بدون مراعاة للبيئة.

وينبغي أن تشارك المؤسسات والادارات المسؤولة عن البيئة والأنشطة البيئية في منطقة الإسكوا، بفعالية أكبر، في عملية تصميم ورسم وتقييم وتنفيذ الخطط والبرامج والمشاريع والسياسات الانمائية. وينبغي أن يكون من أهم أولويات الأنشطة البيئية المقبلة مشاركة أخصائيين بيئيين ومؤسسات بيئية في سياسات التخطيط والتنمية، وذلك وفقاً للاحتياجات الخاصة لكل بلد من بلدان الإسكوا. وسيستلزم تحقيق هذا الهدف اجراء تغييرات مؤسسية وقانونية.

وحتى يتسنى اتخاذ تدابير بيئية، لا بد لجميع دوائر صنع القرار من أن تأخذ البيئة في اعتبارها. ولن يمكن تحقيق ذلك إذا جرى تهميش المنظور البيئي واستبعد من مراكز صنع القرار الرئيسية التي تتخذ القرارات الانمائية الحاسمة ذات التأثير على المجتمع.

وهناك عقبة أخرى أمام التنسيق، وهي تتمثل في أن السياسة الاقتصادية هي من اختصاص اقتصاديين واداريين وزارات الاقتصاد والتخطيط والمالية والبنوك المركزية، في حين تقوم بالتخطيط والادارة البيئيين مكاتب قطاعية أو هيئات حكومية مستقلة مسؤولة عن البيئة والزراعة والتنمية الحضرية والصحة. ولا يمكن حل هذه المشكلة إلا من خلال إعادة تشكيل هياكل بناء القرارات والهياكل المؤسسية^(٢٣).

رابعاً - البيئة في سياق التخطيط الوطني في منطقة الإسكوا

منذ فترة ما بعد الحرب والبعد البيئي مدمج بعض الشيء، إنما باستمرار، في تخطيط الأنشطة القطاعية التقليدية لبلدان الإسكوا. وتشمل هذه الأنشطة الزراعية، واستخراج وتصدير النفط والغاز، فضلاً عن الإسكان والصحة. غير أنه ظهر في أعقاب المؤتمر المعني بالبيئة البشرية، الذي عقد في عام ١٩٧٢، اتجاه إلى إنشاء قطاعات متخصصة لمعالجة قضايا البيئة نظراً للأهمية المتزايدة لهذا الموضوع على المستويين الإقليمي والعالمي. وكان هذا النوع من الحل، في الظاهر، بيروقراطياً ومؤسسياً، وبالتالي يستبعد الإدماج الفعلي للبيئة في التخطيط الإنمائي وصنع القرارات. ولذا فقد كان تطبيق التنمية المستدامة بمعناها الواسع، الذي يجمع بين حماية البيئة والتنمية الاقتصادية، تطبيقاً سطحيًا ومحدوداً نوعاً ما في منطقة الإسكوا. ومن بين الحجج المؤيدة للرأي القائل بأن اتباع نهج قطاعي مجزأ في التنمية له تأثير سلبي على البيئة ما يلي^(٢٤):

(أ) بما أن البيئة هي بعد يمتد أفقياً بحيث يشمل القطاعات الأخرى، فلن يكون لـ "قطاع البيئة" تماسك داخلي وسينتج مجموعة من المشاكل غير المترابطة؛

(ب) إدراكاً للتركة البيئية السلبية التي خلفتها الخطط الإنمائية الموجهة نحو النمو والسائدة في منطقة الإسكوا، لن تقوم المؤسسات المكلفة بشؤون البيئة إلا بدور مراقبة في نطاق اختصاصها. وبالتالي، فإنها قد تعارض تنفيذ المشاريع لأسباب بيئية. وهذا الأمر، في حد ذاته، شيء سيفسره الوزراء المعنيون على أنه تدخل لا مبرر له يشكل عائقاً للتنمية والعمالة؛

(ج) ومما يزيد الخلاف حدة مسألة توزيع الموارد المالية والسلطات على الهيئات البيئية القطاعية، علماً بأنها تواجه بالفعل عقبات في جهودها الرامية إلى وقف التدهور البيئي. فسلطة اتخاذ القرارات الاقتصادية والمتعلقة بالتخطيط تعطى لوكالات ووزارات مخولة اتخاذ القرارات ويتصرف كل منها بصورة مستقلة فيما يخص البيئة؛

(د) وعليه، فإن المؤسسات البيئية في المنطقة تتجه إلى أن تصبح مهمشة، إلا في حالات خاصة جداً. وتمنح مسألة إدخال البعد البيئي في عمليات التخطيط درجة أولوية أدنى، وهذا، وحده، يطيل أمد الأزمات البيئية ويخلق توتراً بين جميع عوامل التنمية. ويجدر بالإشارة أنه، في عدد قليل من بلدان الإسكوا (مثل لبنان) التي أنشئت فيها وزارات للبيئة، يستند إلى نفس الحجج القائلة بتخصيص قطاع للبيئة، ولم يسجل أي تحسن في هذا الصدد. ولذا فإنه ينبغي اعتبار المسألة المؤسسية أداة، بحيث يكون كل بلد من بلدان الإسكوا حراً في اختيار حل خاص به لتنفيذ استراتيجيات وسياسات للتنمية المستدامة تشمل على بعد بيئي.

ويتضح من استعراض حالة البيئة في منطقة الإسكوا أن هناك حاجة إلى اتخاذ إجراءات منسقة. بيد أن إدماج البعد البيئي بشكل كامل في التخطيط والمشاريع هو أمر يتعذر تحقيقه. وبالتالي، فإنه ينبغي حل المشكلة الناجمة عن ذلك بمجموعة من السياسات والمخططات والاستراتيجيات البيئية التي تشمل الوزارات القطاعية والخطط التقليدية. وعلاوة على ذلك، يستلزم الوضع في منطقة الإسكوا اعتماد سلسلة من المعايير والتدابير البيئية للتصدي للمشاكل الخطيرة التي تواجه التنمية المستدامة في المنطقة.

(٢٤) للاطلاع على وجهة نظر مماثلة، انظر

وهذه الحجة تقضي الى تحليل العلاقة الحالية بين المؤسسات البيئية الموجودة في كل بلد ونظيراتها العاملة في مجال التخطيط التقليدي القطاعي. وهذا الوضع يعكس بوضوح عدم إدماج البعد البيئي، وفقا للتخطيط القطاعي، لا على المستوى الوطني ولا على المستوى الإقليمي. ولذلك، فإن النهج القطاعي في معالجة مسألة البيئة، من خلال وكالات أو وزارات مستقلة، لا يعني بالضرورة اتباع نهج جديد. ومعروف جيدا أن الوزارات المعنية مباشرة باستغلال الموارد الطبيعية والطاقة تدمج البعد البيئي في تخطيطها. غير انه، فيما يتعلق بقطاع الزراعة في منطقة الإسكوا (استخدام الأراضي، والموارد المائية، والانتاج الغذائي؛ والهجرة من الريف الى المدن، والطاقة)، ينبغي أن يبحث هذا القطاع أداء النظام البيئي وخصائصه ودرجة تغيره (مسائل الرعي المفرط، والتصحر، وزحف المدن والقرى على الأراضي الزراعية، ومسألة الاصلاح الزراعي، والفقر). وهذا هو القطاع الرئيسي الذي يكون فيه لأي سياسة أو مخطط تأثير على معاملة الموارد، وبالتالي على التكاليف البيئية للتغيير.

ويتوفر للمشاريع الإقليمية من فرص للتمويل واجتذاب الموارد أفضل مما هو متاح للمشاريع الوطنية. وعلى سبيل المثال، فإن أي شبكة للطاقة الكهربائية تربط عدة بلدان في منطقة الإسكوا يمكن أن توزع انتاجها المادي بسهولة عن طريق إدماجها في شبكات طاقة مترابطة، مما يؤدي الى تحسين العنصر البيئي على الصعيدين الوطني والإقليمي. وزيادة على ذلك، فإن المشاريع الإقليمية الخاصة بإدارة المياه والري تزيد القدرة التفاوضية للمنطقة بمجملها أكثر مما تستطيع فعله النهج الوطنية المجزأة. غير أن مسألة التخطيط البيئي من منظور مؤسسي إقليمي^(٢٥) ترتبط عموما بالوقاية من التآكل ومن مشكلة التلوث الصناعي. وبما أن هذه المشكلة أكثر تعقدا بكثير، فإنه يجدر بالإشارة ما يلي:

(أ) التعمد الذي تتسم به طرق الانتاج المستخدمة في الزراعة نتيجة للأنماط الاجتماعية والاقتصادية والثقافية؛

(ب) الأخذ بنماذج تكنولوجية تدعم الحاصلات التصديرية ولا تعترف بالآثار السلبية لدعم أسعار المياه والطاقة؛

(ج) المشاكل الاجتماعية المتعلقة بالفقر في الأرياف، وهي تؤدي في كثير من الحالات الى تدهور البيئة؛

(د) القدرة التنافسية في مجال استخدام القطاعات الصناعية للأراضي الزراعية، وكذلك فيما يرتبط بالتوسع الحضري؛

(هـ) الفرق الواضح بين الأداء الاقتصادي القصير الأجل وحفظ الموارد.

والقطاع الصناعي، الذي يرتبط بالطلب على الموارد من القطاعات الأولية وينتج أيضا فضلات صناعية، هو صلة هامة بين التخطيط والبيئة؛ وتجدر بلدان المنطقة صعوبة في برمجة تدابير فعالة لمكافحة التلوث الصناعي. وعلى غرار ذلك، فيما يتعلق بالنظام البيئي البحري، تترتب على استغلال الموارد البحرية الطبيعية المتجددة تكاليف بيئية مرتفعة لا تتسق مع تدابير مكافحة الفعالة.

(٢٥) بالنسبة لمجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة، تقتصر الأولويات الإقليمية في ميدان البيئة على المجالات الرئيسية الأربعة التالية: مكافحة التصحر، مكافحة التلوث الصناعي؛ الوعي البيئي؛ حفظ التنوع البيولوجي.

وللمسألة البيئية أيضا أهمية كبيرة في قطاعات الصحة والسكان والخدمات الأساسية، وهي مجالات تواجه فيها المنطقة تحديات متزايدة. ولعل التخطيط الحضري هو المجال الذي غالبا ما تدرج فيه سياسات قطاعية، وخاصة سياسات اجتماعية، لها علاقة بالبيئة. وان كبر حجم السكان الحضريين، بالمقارنة مع السكان الريفيين، في بعض بلدان الإسكوا، وسرعة تزايد معدلات التحضر في بلدان الإسكوا الأخرى، قد جعلنا من الضروري إعطاء الأولوية للشروع في تنفيذ كثير من الخطط والبرامج الاجتماعية الحضرية على حساب المناطق الريفية، وبالتالي على حساب الموارد الطبيعية والبيئة. كما أن العدد الهائل من المشاكل البيئية الناجمة عن عملية التوسع الحضري المتزايد، ولا سيما خطورة بعض هذه المشاكل في المدن الكبيرة (مثل القاهرة والاسكندرية وبغداد ودمشق وصنعاء) يستلزم إدماج البعد البيئي في التخطيط الحضري بدرجات مختلفة.

ألف - البعد البيئي للتنمية في منطقة الإسكوا

من المهم الإشارة أولا الى الاهتمام الشديد الذي يحظى به النمو منذ أوائل الخمسينات في بلدان الإسكوا، سواء كانت ذات اقتصاد سوقي أو ذات اقتصاد مخطط مركزيا^(٢٦). وقد أعاق هذا التركيز المباشر على النمو الاقتصادي الإدماج الفعلي للبعد البيئي في التخطيط الانمائي في المنطقة. وبالإضافة الى ذلك، كان لتقليد أسلوب التنمية الأجنبي-الغربي الآثار التالية على منطقة الإسكوا:

(أ) الاستخدام المكثف للموارد البيئية مع عدم الاكتراث اطلاقا لامكانية استنفادها؛

(ب) ظهور أنماط انتاج واستهلاك شجعتها وسائط الإعلام وأثرت فيها أساليب الاستهلاك الغربية، مما أدى الى اعتماد المنطقة أسلوب حياة قائما على الاستهلاك ولا يكثرث للموارد الطبيعية ولا حتى للاستثمار فيها.

وهكذا شكل الاهتمام المفرط بالنمو، واشتداد رغبة بلدان المنطقة في الاستهلاك، عامل ضغط دفع البلدان المنتجة للنفط الى زيادة انتاجها، الأمر الذي كان له آثار سلبية أدت الى استنفاد الموارد وانخفاض أسعار النفط. وعلاوة على ذلك، سعت بلدان المنطقة الى التسلح بسبب الاحتلال والحروب والنزاعات، فادخلت الى المنطقة التكنولوجيا السريعة التغير للأسلحة التقليدية والنووية والبيولوجية والكيميائية، بدلا من إثراء تراث المنطقة وتعزيز قدرة شعوبها على العيش في وئام مع الطبيعة والبيئة.

وعلى الرغم من أن فترة ما بعد الحرب قد شهدت اهتماما كبيرا بالتنمية في بلدان الإسكوا، فإن العملية ذاتها ينظر اليها عموما على أنها تعني النمو الاقتصادي. وهكذا تركز الانتباه على معدل النمو وانصبت الجهود على رفعه الى أقصى حد ممكن. ونتيجة لذلك، لم يول القدر الكافي من العناية لسائر جوانب التنمية المتنوعة والمتعددة، ولا لمضمون الانتاج والحاجة الى إخضاعه لنمط من الأولويات يتمشى مع أهداف اجتماعية محددة سلفا، ولا لتحديد المستفيدين من التنمية. وبالتزامن مع الاهتمام بمعدل النمو، كان هناك اهتمام مفرط بتفاوت الدخل بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية وبالبحث عن سياسات وموارد

(٢٦) الاهتمام بالنمو، لا الاهتمام بالتنمية ببعدها الكامل، هو أمر مفهوم بالنسبة للبلدان الصناعية المتقدمة. فهذه البلدان قد اكتسبت، أصلا، ما يتطلبه الأداء الاقتصادي المتميز من مواقف ومؤسسات وقدرات تكنولوجية وإنتاجية. وبالتالي، فإن تركيزها على النمو المعني الضيق للعبارة يمكن تحقيقه داخل إطارها المؤسسي الاجتماعي-الاقتصادي. ولا يمكن تطبيق نمو من هذا القبيل في منطقة الإسكوا نظرا لضعف المؤسسات المعنية بالبيئة والتنمية فيها.

لتضييق هذا التفاوت. وجعل هاجس هذا التفاوت بلدان المنطقة تجري عبثاً وراء سراب الدخل، بدلاً من تركيز اهتمامها على احتياجاتها الأساسية المتزايدة^(٢٧).

وهكذا يبدو أن أولويات التخطيط في منطقة الإسكوا غالباً ما تكون غير محددة تحديداً واضحاً بسبب قلة فهم الهياكل والعمليات التي ينطوي عليها التخطيط. ويقترن الجهل بسلوك وخصائص النظام البيئي للمنطقة بعدم فهم الهيكل الاجتماعي-الاقتصادي، مما يشجع واضعي السياسات على تقليد أساليب التنمية الأجنبية.

وزيادة على ذلك، فإن مختلف نظم التخطيط في المنطقة، التي تبرز ضعف مؤسسات التخطيط الرسمية في اتخاذ القرارات أو ممارسة النفوذ، قد حددت أهدافاً تشكل في الواقع مجرد استمرار للاتجاهات الموروثة من سياسات النمو السابقة. وبعبارة أخرى، فليس هناك نية معلنة واضحة لإزالة الجمود عن التنمية. وهذا يثير مشكلة حقيقية عندما يتعارض إدماج البعد البيئي مع الاتجاهات السائدة وتتعرض البيئة للخطر. والوضع مختلف تماماً بالتأكيد بالنسبة لعوامل التخطيط الأخرى في وزارات الاقتصاد والمالية والتخطيط الإنمائي. وعليه، فإن نظام تحديد الأولويات وتخصيص الموارد لا يحدد تحديداً واضحاً، أو تخصص للبيئة أصغر حصة من الموارد^(٢٨).

وبوجه عام، تواجه كل بلدان الإسكوا المشاكل المبينة أعلاه، ويحاول كل منها إيجاد حلول لها لدى بحثه مسألة إدماج بعد بيئي في تخطيطه الإنمائي.

وقد تربى معظم المخططين في منطقة الإسكوا على مفاهيم التنمية ذات الأسلوب الغربي، بما في ذلك التنمية الاقتصادية، وبصفة خاصة معدل النمو وتباين المداخل بالنسبة للسياق الحالي. وكانت آثار ذلك واضحة وخطيرة بالنسبة للبلدان الصناعية، بل كانت أخطر في منطقة الإسكوا بسبب انخفاض مستوى الأداء الاقتصادي والاستغلال المفرط للموارد فيها. وبالتالي، فإن هيكل اقتصاد المنطقة يقوم حالياً على التقليد من جانب المخططين الذين يحاولون رفع معدلات النمو إلى أقصى حد دون إيلاء المراعاة الكافية للاعتبارات الاجتماعية-البيئية^(٢٩).

ويؤكد ما ورد أعلاه أهمية العلاقة بين البيئة، في استغلالها الواسع للموارد الطبيعية، وبين التخطيط الإقليمي. والخيار الرئيسي المتاح لتحقيق تنمية إقليمية مستدامة هو إدماج بعد بيئي في التخطيط الإنمائي. ولذلك، فإن التنمية الإقليمية المستدامة، كنهج مختلف عن مجرد النمو، تعني تعزيز قدرة المنطقة على استخدام نموها وجعله جزءاً من هيكلها، أي بعبارة أخرى الاحتفاظ بجزء هام من الفائض الذي يولده النمو الاقتصادي في منطقة الإسكوا ذاتها وإعادة استثماره فيها. وفي صدد هذه المشكلة، يصبح إدماج البعد البيئي

(٢٧) يوسف عبدالله صايغ، "تقييم نقدي للتنمية الاقتصادية العربية، ١٩٤٥-١٩٧٧" (E/ECWA/POP/WG.12/BP)، ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٨. استنسخ في العدد ١٧ من النشرة السكانية للإسكوا. انظر أيضاً نفس المؤلف، محددات التنمية الاقتصادية العربية (لندن، كروم هيلم).

(٢٨) يمكن ضرب مثال في هذا الصدد هو حالة لبنان، حيث الاعتماد المخصص لـ "قطاع البيئة" هو أدنى اعتماد مقارنة بالاعتمادات المرصودة للقطاعات الـ ١٩ الأخرى (لا يمثل سوى ٢.٠ في المائة من مجموع الاعتمادات). انظر خطة عام ٢٠٠٠ للتعمير والتنمية في لبنان (١٩٩٥-٢٠٠٧).

(٢٩) تتوضح في مشكلة التنمية في القطاع الزراعي في المنطقة، مثلاً، أوجه قصور كبيرة تترتب عليها تبعات اجتماعية-اقتصادية وبيئية خطيرة.

وسيلة لتشجيع التخطيط القطاعي، على المستوى الوطني، على أن يؤدي، بالطريقة المثلى، وظيفته التي تستهدف تخصيص الموارد لحفظ بيئة المنطقة.

وفي هذا السياق، ينبغي أن تجري المنطقة تقييما شاملا لبيئتها، التي لا تتوفر عن مواردها معلومات دقيقة وكاملة، أو لا يجري تشاطر هذه المعلومات مع البلدان الأخرى في المنطقة بسبب القيود المتصلة بالسيادة. وبوجه عام، تضطلع الوزارات القطاعية، أو هيئات مركزية مستقلة أو متخصصة في معظم بلدان الإسكوا بتقييم الموارد الطبيعية. غير أن المعلومات التي تجمع عن الموارد الطبيعية تعالج بشكل يحد من قدرة المنطقة على إعادة استثمار جزء كبير من مواردها بصورة فعالة في أغراض التنمية. وبالتالي، فإن عدم التكامل الاقتصادي في المنطقة لا يحد فقط من قدرة المنطقة على التفاوض على أولويات الاستثمار، بل أن له أيضا تأثيرا سلبيا على تحقيق الأهداف الوطنية والإقليمية للتخطيط القطاعي، الذي تشكل فيه موارد المياه والطاقة والأراضي المجالات الرئيسية للتنمية البيئية الإقليمية المتكاملة.

ويمكن أن تؤدي المسألة البيئية دورا في وظيفتي التخصيص والتعويض على المستوى الإقليمي، من خلال تحديد حجم ونوع البرامج والمشاريع الرامية إلى حفظ الموارد الطبيعية (بما في ذلك الطاقة، واستخدام المياه، والتصحر، والتنوع البيولوجي، وحماية المناطق الساحلية، والتلوث الصناعي). وينبغي اعتبار المشاريع الكبيرة وسيلة لإدماج البرامج والمشاريع الوطنية المتعلقة بقضايا مماثلة والتوفيق بينها. والمزايا المستمدة من وفورات الحجم المرتبطة باعتماد تكنولوجيات مستوردة (لا سيما في مجالي الطاقة وتحلية المياه) توجد ميلا إلى القيام باستثمارات ضخمة أو مشاريع كبيرة تصمم وتدار إقليميا. بيد أن اعتبار هذه المشاريع "وطنية" يحد من الخيارات التفاوضية التي تتيح للمنطقة مزايا نسبية فيما يتعلق بالاتفاقيات البيئية الدولية (مثل اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية مكافحة التصحر). وعلاوة على ذلك، فإن التجزئة إلى مشاريع وطنية تؤثر تأثيرا سلبيا على خيار إقامة عدد قليل من المشاريع الضخمة على الصعيد الإقليمي، أو تلغيها بالمرّة. وغالبا ما تولي المشاريع الصغيرة الأهمية القصوى للاعتبارات البيئية المحلية، وبالتالي فهي تضعف المزايا التي تتحلّى بها منطقة الإسكوا في مجال التفاوض مع مناطق أخرى حول مسائل تتعلق باستخدام المياه على مستوى المنطقة؛ وحول الارتباط بشبكات الطاقة الكهربائية؛ والضرائب التي تقترح منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فرضها على المواد الهيدروكربونية؛ وفيما يتعلق بالمفاوضات الجارية حول اتفاقية تغير المناخ المذكورة أعلاه.

باء - التخطيط من أجل التنمية المستدامة وفقا لتوصيات جدول أعمال القرن ٢١

لقد سعى مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (قمة الأرض) المعقود في ريو دي جانيرو، البرازيل، في حزيران/يونيو ١٩٩٢، إلى إدماج الاهتمامات الاقتصادية والبيئية على المستوى الدولي. وكانت إحدى المسائل الرئيسية التي تطرق إليها المؤتمر هي وضع وتنفيذ استراتيجيات وإجراءات لتحقيق التنمية المستدامة. وتوصل المشاركون في المؤتمر إلى اتفاق حول بيان يشتمل على مبادئ تتعلق بالبيئة والتنمية (إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية)، وبرنامج عمل يتناول أنشطة اقتصادية واجتماعية وبيئية محددة في القرن الحادي والعشرين (جدول أعمال القرن ٢١). كما اتفقوا على اعتماد اتفاقيتين بيئيتين دوليتين (اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي). وتتطلب جميع هذه الاتفاقيات أشكالا مختلفة من التخطيط الاستراتيجي والابلاغ من جانب البلدان الموقعة. وقد اتفق في قمة الأرض على ما يلي:

"ينبغي للحكومات، أن تتعاون،...، لاعتماد استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة... وينبغي أن تقوم هذه الاستراتيجية على أساس السياسات والخطط المنفذة في البلد المعني في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المختلفة، مع التوفيق مع هذه الخطط والسياسات. وتدل الخبرة المتحصلة من خلال أساليب التخطيط القائمة، ومنها، مثلا، التقارير الوطنية المقدمة الى المؤتمر، على ضرورة الاستفادة الكاملة من استراتيجيات الحفظ وخطط العمل البيئية الوطنية، مع إدماجها ضمن استراتيجية للتنمية المستدامة الموجهة قطريا، على أن تكون أهدافها متمثلة في كفالة تنمية اقتصادية مسؤولة اجتماعيا مع العمل في الوقت ذاته على حفظ قاعدة الموارد والبيئة لصالح أجيال المستقبل. وينبغي أن توضع من خلال أوسع مشاركة ممكنة، وأن تستند الى تقييم متعمق للحالة الراهنة والمبادرات المطروحة^(٣٠).

وتؤكد استراتيجية التنمية المستدامة التي يدعو جدول أعمال القرن ٢١ الى اعتمادها على عناصر السياسة العامة التالية:

(أ) إدماج الاعتبارات البيئية في سياسات جميع وزارات الحكومات المركزية وفي جميع مستويات الحكم، لضمان تماسك السياسات والخطط وأدوات السياسة العامة القطاعية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية؛

(ب) انشاء نظم للتخطيط والرصد والادارة لدعم التكامل؛

(ج) إتاحة المعلومات للجميع؛

(د) تشجيع مشاركة الجمهور.

وحتى قبل انعقاد قمة الأرض، كان العديد من بلدان الإسكوا قد اعتمد خططا بيئية وطنية أو وثائق سياسية عامة يتجلى فيها نهج أطول أجلا في مجال اتخاذ القرارات المتعلقة بالبيئة. وتضع بعض هذه الخطط الوطنية إطارا عاما للأهداف البيئية ومبادئ السياسة العامة البيئية، بينما يتضمن البعض الآخر خطط عمل أكثر تحديدا تشمل أهدافا قابلة للقياس. غير أنه، حتى وقت إعداد هذه الدراسة، لم يوضع إلا عدد قليل من استراتيجيات التنمية المستدامة الحقيقية، بالمعنى الدقيق لهذه العبارة.

ويستعرض هذا الجزء من الدراسة التقدم الذي أحرزته بعض بلدان الإسكوا في وضع استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة، ويوضح ما يميز هذه الاستراتيجيات عن الخطط المشابهة الأخرى. كما يبين الطريقة التي يمكن بها أن تزداد الفعالية في عملية وضع خطط وطنية للتنمية المستدامة، لا سيما في سياق الخبرة المكتسبة من التخطيط الانمائي التقليدي.

ولا بد من الإشارة هنا الى أن الاستنتاجات المنتهى اليها في هذا الجزء تستند الى مصادر المعلومات الثانوية وعلى تقارير الدراسات البيئية ذات الصلة التي نشرها الممثلون القطريون لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي والوكالات المانحة (مثل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والوكالة الألمانية للتعاون التقني) أكثر مما تستند الى الكمية المحدودة من المعلومات الأولية الواردة من الحكومات.

(٣٠) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعنى بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيو ١٩٩٢، جدول أعمال القرن ٢١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.1.8)، المجال البرنامجي ٨-٧، ص ١٠١.

جيم - نطاق الخطط والاستراتيجيات الوطنية

الغرض من الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة هو الربط بين جميع الدراسات والخطط البيئية لجعل التخطيط الوطني شموليا وطويل الأجل وثلاثي الأبعاد (بعد اقتصادي واجتماعي واكولوجي). وأشيع أنواع الخطط أو الاستراتيجيات البيئية القطرية هي، في الممارسة، خطط العمل البيئية الوطنية، والاستراتيجيات الوطنية لحفظ الطبيعة، وخطط العمل لمكافحة التصحر، وكلها خطط تنفيذية Action Oriented وتنتمى عادة بدعم قوي من المانحين. ويقدم المرفق الثاني لهذه الدراسة ملخصا لأنواع الاستراتيجيات الوطنية، استنادا إلى منشورات مختلفة للاتحاد العالمي لحفظ الطبيعة والمعهد الدولي للبيئة والتنمية.

١ - خطط العمل البيئية الوطنية

يبدو أن عملية وضع وتنفيذ خطط عمل بيئية وطنية هي في مرحلة متقدمة نسبيا في عدد من بلدان الإسكوا (الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر)، ولكنها إما متوقفة أو في مراحلها الأولى في لبنان واليمن. وربما يعكس ذلك التزام بلدان الإسكوا بالتخطيط البيئي، لكنه قد يشير أيضا إلى اعتماد هذه الخطط على تبرعات المانحين.

٢ - الاستراتيجيات الوطنية لحفظ البيئة

ينبغي النظر إلى الاستراتيجيات الوطنية لحفظ البيئة في سياق الاستراتيجية العالمية لحفظ البيئة. وقد ظهرت آخر هذه الاستراتيجيات في عام ١٩٩١، وهي الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة في الأردن. وكانت الاستراتيجيات الوطنية السابقة تنقسم عادة بأنها "حمائية" وتهتم بالقضايا البيئية "الخضراء" أكثر مما تعنى بالقضايا "البنية". غير أن آخر استراتيجية عالمية لحفظ الطبيعة تشتمل على مفهوم التنمية المستدامة وتنضم إلى توافق الآراء، الذي تم التوصل إليه في قمة الأرض وعبر عنه في جدول أعمال القرن-٢١، على إدراج التنمية كعنصر أساسي لحماية البيئة، خاصة عندما تكون متصلة بقضايا التنمية الاجتماعية والفقر.

٣ - الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة

لم يكن أي من بلدان الإسكوا، وقت كتابة هذه الدراسة، قد وضع استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة بالمعنى الدقيق لهذه العبارة. ويعود ببطء معظم البلدان في وضع استراتيجيات وطنية إلى عدة عوامل منها ما يلي:

(أ) مجرد وجود صعوبة فنية في صوغ استراتيجية متماسكة للتنمية المستدامة الطويلة الأجل تركز على مفهوم ثلاثي الأبعاد (اقتصادي واجتماعي واكولوجي) يحتمل تعاريف متعددة على قدر تعدد المفسرين؛

(ب) تأييد حكومات العالم لجدول أعمال القرن ٢١، الأمر الذي يعني الأخذ بطريقة جديدة للتخطيط بعد تطبيق طرق تخطيط مخيبة للأمل خلال عدة عقود؛

(ج) مشاركة المنظمات غير الحكومية في مناقشة جداول الأعمال الوطنية للقرن-٢١، الأمر الذي من شأنه أن يعزز الشفافية في عملية التخطيط التي تقوم بها السلطات المركزية.

غير أنه ينبغي للبلدان الراغبة في وضع استراتيجيات للتنمية المستدامة أن تفي بالشروط السياسية الحاسمة التالية:

(أ) تقديم دعم سياسي رفيع المستوى يركز على فهم واضح لما تتطوي عليه العملية ولما يتوقع لها من نتائج؛

(ب) الاستقرار السياسي؛

(ج) وجود نظام سياسي يشجع المشاركة والفكر النقدي وحرية التعبير؛

(د) إيجاد جهاز إداري يجمع بين الحكم الذاتي والتنسيق بين القطاعات؛

(هـ) منح الهيئة القائمة بصياغة الاستراتيجية درجة مناسبة من النفوذ في إطار عملية تقرير السياسة.

وهذه الشروط المسبقة هي في غاية الأهمية لأنها مؤشرات تدل على مدى التزام الجهات المسؤولة عن التنمية وعن إعداد خطط وطنية تتضمن عناصر بيئية.

وفي إطار الأعمال التحضيرية لقمة الأرض، أعدت عدة بلدان من منطقة الإسكوا تقارير مختلفة لأغراض مختلفة وبرعاية جهات مختلفة. بيد أن هذه التقارير لم يكن لها أثر يذكر على إدارة البيئة لأنها كانت تركز، بصورة رئيسية، على تشخيص المشاكل أكثر مما تهتم بمعالجتها. وزيادة على ذلك، فإن كثيرا من الدراسات التي أجريت حتى الآن تفتقر إلى تحليل متعمق لقضايا وخيارات السياسة العامة الأساسية، إما لأن ذلك لم يكن جزءا من أهدافها أو لأن المسائل المتعلقة بالسياسة العامة والتخطيط اعتبرت مسائل حساسة.

غير أنه لا بد من التشديد على أن ما يميز الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة عن الخطط المماثلة الأخرى هو أنها عملية تخطيط تشاركية دورية تتوخى تحقيق أهداف اقتصادية وإكولوجية واجتماعية بصورة متوازنة ومتكاملة. فالاستراتيجيات الوطنية تسعى لتحقيق هذه الأهداف الثلاثة كلها، في حين تركز الاستراتيجيات الشاملة الأخرى على هدف أو اثنين.

وبما أن عملية إعداد الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة لم تبدأ إلا مؤخرا في منطقة الإسكوا، فإنه لا يوجد إلا عدد قليل من الاستراتيجيات المكتملة التي يمكن تقييمها، أو ربما لا توجد أي استراتيجية يمكن اعتبارها مكتملة لهذا الغرض. ولذلك فإن الجزء التالي سيحدد الموضوع بقدر أكبر من التساهل بحيث يشمل التحليل عدة دراسات بيئية قطرية، وذلك بغية تحليل حالة البيئة وتقديم توصيات تتعلق بالسياسة العامة والإصلاحات المؤسسية. ويتضمن هذا الجزء مقارنة وتقييما لمجموعة من الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة، التي وضعت حتى الآن، وذلك من خلال بحث ما يلي: عملية إعداد الاستراتيجيات ونطاقها ومضمونها والمشاركة فيها؛ وصلة الاستراتيجيات بالخطط الوطنية الأخرى؛ وطرائق التنفيذ؛ ونظم الرصد والإبلاغ؛ ودور المساعدة الخارجية.

(أ) إعداد الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة: نطاقها ومضمونها

تكون خطط العمل البيئية الوطنية، عادة، أشمل من الاستراتيجيات الوطنية لحفظ البيئة، ولو أن بعض الاستراتيجيات التي اعتمدت مؤخرا تتميز بتغطيتها الشاملة لجميع القطاعات. وتركز الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة في الأردن على ١٢ قطاعا رئيسيا، بما في ذلك الموثلان الرئيسيان (البر والبحر). ويشكل السكان قطاعا رئيسيا آخر. وتتضمن الاستراتيجية أهدافا وتوصيات محددة تحديدا دقيقا لتشجيع الزراعة المستدامة، وحماية التربة، وإدارة المياه؛ وحماية الأحياء البرية وموارد الموئل (التنوع البيولوجي)؛ وإدارة المناطق الساحلية؛ واستراتيجيات للطاقة حسب قطاعات؛ وتوصيات تتعلق بالسكان والطلب على الموارد؛ والمستوطنات البشرية؛ وحفظ التراث الوطني والمبادرات القانونية المتعلقة بالاستراتيجية (التشريعات).

وتشمل مشاريع خطط العمل البيئية الوطنية التي أعدتها المكاتب الوطنية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الجمهورية العربية السورية والعراق ولبنان واليمن مجموعة من المسائل البيئية، بما في ذلك السياسات البيئية، والتشريعات والترتيبات المؤسسية، وإدارة الأراضي، والزراعة، والمواشي والمراعي، والسكان، والصحة والمستوطنات البشرية، والطاقة، ومصادر الأسماك، وأشكال أخرى من التنوع البيولوجي المائي، وذلك من خلال أفرقة عمل مختلفة.

(ب) الصلة بالخطط الوطنية والقطاعية الأخرى

من الواضح أن الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة لم تدمج بعد، على الإطلاق، في التخطيط الإنمائي التقليدي. والاستثناءات من هذه القاعدة قليلة جدا. ففي المملكة العربية السعودية، تضمنت الخطتان الخمسيتان الأخيرتان، أي اعتبارا من عام ١٩٩٠، فصلا يتعلق بالبيئة، وذلك لأول مرة. وعلاوة على ذلك، تركز الاستراتيجية السعودية للبيئة، التي وضعت مؤخرا، على أبعاد وطنية وإقليمية وعالمية، وتأخذ في الاعتبار المركز الفريد للمملكة العربية السعودية كمنتج ومصدر رئيسي للطاقة. وتشمل هذه الاستراتيجية مجموعة من المسائل البيئية والتخطيطية والاقتصادية مثل^(٣١):

(أ) التخطيط الاقتصادي المتكامل ودمج البيئة في التحليل الاقتصادي، وتحليل الكلفة والفائدة، واستخدام تقييم الأثر البيئي في صناعات البنية التحتية والبناء؛

(ب) إدارة الأراضي، بما في ذلك التخطيط الحضري والمستوطنات البشرية، مع مراعاة الاعتبارات الصحية والبيئية لتأمين مدن وقرى ملائمة للعيش؛

(ج) ضمان صحة جميع المواطنين من خلال توفير بيئة نظيفة للمستوطنات البشرية وتوفير خدمات الصرف الصحي لجميع المدن؛

(د) حفظ الطاقة وإعادة تدوير النفايات؛

(هـ) ربط شبكات النقل الحضري بعضها ببعض بين المدن وداخلها لتحقيق الكفاءة وتحسين نوعية الهواء؛

(٣١) كلمة الأمير سلطان بن عبدالعزيز، رئيس اللجنة الوزارية للبيئة في المملكة العربية السعودية، صحيفة الحياة، ١٠ حزيران/يونيو ١٩٩٧.

(و) استخدام تكنولوجيا نظيفة قليلة أو عديمة النفايات في جميع المنشآت الصناعية لتفادي الآثار البيئية السلبية وتأمين حفظ الموارد الطبيعية والحد من النفايات الصناعية؛

(ز) اعتماد أساليب الزراعة المستدامة لضمان حفظ الموارد المائية وحماية المناطق الساحلية والمراعي؛

(ح) ضمان رفاهة المواطنين وحماية نوعية حياتهم.

وزيادة على ذلك، تشدد الاستراتيجية على المشاركة الفعالة لجميع المواطنين، وذلك لضمان اتخاذهم موقفا إيجابيا من البيئة وحمايتها.

ومن أبرز النتائج التي تمخضت عنها قمة الأرض، الموافقة الرسمية، ولو لم تحصل إلا على الورق، على إشراك المنظمات غير الحكومية في مناقشة السياسة العامة في عديد من البلدان. ففي الأردن مثلاً، اشتركت الحكومة والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة في صياغة الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة في الأردن (أب/أغسطس ١٩٩١)، وهذه أول مرة تشارك فيها منظمة غير حكومية على نحو وثيق في صياغة السياسة العامة. وقد صاغ الوثيقة علماء اجتماع في الأردن بدعم من أخصائيين خارجيين جندهم الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة (انظر الجدول على صفحة ٣٢).

وتواجه البلدان ذات القدرات البيئية المحلية المحدودة، كما يواجه جمهور المنظمات غير الحكومية، صعوبة الاختيار بين صوغ خطط بيئية وإيجاد شعور حقيقي بأن تلك الخطط هي لهم بالفعل. وقد لجأ عدد من البلدان إلى استخدام خبراء ومستشارين أجانب لإعداد خططه المختلفة. ومع أن ذلك قد يعجل بصوغ الخطط البيئية، فإن الفنيين الوطنيين قد يشعرون بأن الوثائق التي أعدها أولئك الخبراء ليست لهم، وستضيع عليهم فرصة لاكتساب خبرة من المشاركة في صوغ تلك الوثائق.

وإضافة إلى ذلك، فإن العلاقة بين المجالس الوطنية لحماية البيئة واللجان/الادارات الوطنية لتخطيط التنمية لم تحدد بعد بشكل واضح في معظم بلدان الإسكوا، فالمجالس الوطنية لحماية البيئة هي في الوقت الراهن هيئات استشارية وبحثية مكلفة بإذكاء الوعي البيئي في الادارات الحكومية وتنسيق الاجراءات التي تتخذها. وتعيق مشاكل التنسيق والدعم الاداري اعتماد جداول وطنية للقرن ٢١ في معظم بلدان الإسكوا. وعلى سبيل المثال، فإن أمانتي جدول أعمال القرن ٢١ في الأردن والبحرين لا توجدان في وزارة التخطيط أو مؤسسة مماثلة. وبالتالي، يتوقع أن توجد الأمانة الوطنية لجدول أعمال القرن ٢١ بالوزارات المسؤولة عن البيئة. وقد يؤدي ذلك إلى تهميش جدول أعمال القرن ٢١ في وكالة قطاعية تقتصر إلى السلطة اللازمة لجعل هذا الجدول استراتيجية للتنمية المستدامة تأخذ بها الحكومة كلها.

وتفتقر هذه المشاكل بالمواجهات السياسية التي هي أمر مألوف (ولكن غير ضروري) لإدخال نظم جديدة، والتي تتعلق بالاهتمامات التالية:

(أ) الخوف من ألا تولي، وزارة قطاعية ما، الأهمية المناسبة للسياسة البيئية الوطنية؛

(ب) الخوف من أن تنزع من وزارة البيئة صلاحية تسيير السياسة البيئية الوطنية، ومن ألا توجد إدارة حكومية بديلة ملائمة لهذا الغرض؛

(ج) الخوف من أن تحال الوزارة القطاعية الى أداء دور رصد بدون أن تكون لها سلطة حقيقية لاتخاذ القرارات، مع احتمال سحب المانحين لدعمهم؛

(د) الخوف من الخلط بين الأهداف، مما سيؤدي الى زيادة إضعاف الروابط القطاعية والالتزامات نحو التخطيط الوطني.

وقد شهد الأردن والجمهورية العربية السورية واليمن وبعض بلدان الإسكوا الأخرى دوامة من هذا القبيل.

(ج) طرائق تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة

لا تزال الاستجابة المؤسسية الأشيع هي تشكيل لجان للتنسيق البيئي من أنواع مختلفة في منطقة الإسكوا. والاتجاه الملاحظ في هذه اللجان هو أنه يشترك فيها ممثلون عن الوزارات ذات الصلة والدوائر الأكاديمية في عدد قليل من البلدان، وقلما تشترك فيها المنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة. وقد أنشأت غالبية بلدان الإسكوا هيئات من هذا القبيل، ترتبط مباشرة بمكتب رئيس الوزراء في كل بلد وتهدف الى الإشراف على الاهتمامات البيئية على نحو يشمل جميع القطاعات. غير أن هناك حاجة الى إقامة توازن بين هيئة ذات مصداقية ونفوذ لدى الحكومة والجمهور، وهيئة تنتهج نهجا مبتكرا ومستقلا في معالجة الموضوع. وكثيرا ما تواجه الادارات البيئية (القطاعية) المتخصصة وضعا غير مؤات من حيث النفوذ والقدرة على التفاوض. وإزاء الموقف الدفاعي القوي الذي تتخذه الوزارات القطاعية، يمكن القول بأنه، لو أوجدت إدارة بيئية جديدة، لأمكن أن تحقق أهدافها، من خلال التأثير على السياسات القطاعية واختيار المشاريع، بفعالية أكبر مما ستكون عليه الحال لو عملت على خطط وطنية لا تملك الوزارات القائمة سلطة حقيقية لاتخاذ قرارات بشأنها، ولا تشعر بالالتزام نحوها. غير أن أبرز موطن للضعف في مختلف أنواع التشريعات والخطط البيئية التي اعتمدت حتى الآن هو عدم تعليقها الأهمية المناسبة على العلاقة بين السياسة الاقتصادية وتأثيرها على البيئة، وعلى دور الأدوات الاقتصادية كأداة من أدوات السياسة البيئية.

وبوجه عام، فإن العدد القليل من الاستراتيجيات البيئية الوطنية التي اعتمدت في بلدان الإسكوا هي أحدث عهدا وأنقص نموا من أن تثبت أن تحليل عملية الرصد البيئي مرض. ومع أن بعض بلدان الإسكوا (الأردن، ومصر، وبعض بلدان مجلس التعاون الخليجي) لديها قوانين وأنظمة جيدة الى حد ما وتعتبر قابلة للتطبيق على الرصد البيئي، فإنها لا تملك القدرة الكافية على انفاذ تلك القوانين، ولا يملك إلا عدد قليل منها معايير بيئية ملائمة أو قدرة فعالة كافية في مجال الرصد. والى أن ينشأ نظام للرصد، سيكون وضع وتنفيذ برنامج فعال للانفاذ أمرا في غاية الصعوبة.

ولا بد، ليكون برنامج الرصد فعالا ومجديا من الناحية الاقتصادية، من أن يشتمل على العناصر التالية^(٣٢):

(أ) رسم حدود الموارد البيئية الهامة وبيان كمياتها (على سبيل المثال: رصد نوعية المياه وكفاءة استخدامها)؛

(٣٢) OECD, Overview paper on Non-OECD Member Countries' Experiences (OECD/GD(93)/156), presented at the OECD Workshop on National Plans for Sustainable Development (Paris, 1993), p.16.

(ب) اختيار معايير علمية للرصد لاستخدامها كمؤشرات ذات دلالة على مدى التأثير الضار (أو المفيد) فيما يتعلق باستخدام الموارد؛

(ج) تخطيط برنامج الرصد الأقل تكلفة الذي يكفي للقيام بالمهمة، بما في ذلك تحديد عدد/موقع محطات الرصد، وتواتر عمليات أخذ العينات/المعاينات، وتقنيات أخذ العينات وتخزينها ونقلها وتحليلها؛

(د) جمع وفحص بيانات الرصد، لا سيما للتأكد من موثوقيتها ونوعيتها؛

(هـ) إعداد تحليل اقتصادي (تحليل نسبة الفائدة الى التكلفة) لشرح الأسباب التي تبرر الرصد من وجهة نظر التنمية المستدامة؛

(و) استخدام بيانات الرصد المجمعة لانشاء شبكة وطنية أو إقليمية لتخزين البيانات واسترجاعها.

وبينما تفي ممارسات الرصد المتبعة في البلدان الصناعية، في غالب الأمر، بهذه المتطلبات، فإن عددا قليلا جدا من بلدان الإسكوا قد حقق الأهداف المذكورة أعلاه. وبدلا من ذلك، فإن الجهود التي قامت بها حتى الآن في مجال الرصد اقتصرت، بصورة رئيسية، على جمع البيانات (بما في ذلك البيانات الهامة وغير الهامة). وتشمل المشاكل المواجهة في هذا الصدد ما يلي:

(أ) مراقبة النوعية في جمع البيانات؛

(ب) عدم وجود التفسير الذي تدعو الحاجة اليه إذا كان مطلوبا للبيانات أن تساهم في تنمية البلد؛

(ج) عدم وجود تبرير اقتصادي.

وعليه، يبدو أن متخذي القرارات الاقتصادية أصبحوا يعتبرون الرصد البيئي تبديدا للأموال، ونادرا ما يكونون مستعدين لمواصلة تمويله.

دال - المساعدة الخارجية

الوكالات المانحة هي القوة الدافعة في تنفيذ عدة أنواع من الدراسات البيئية القطرية في المنطقة، حيث أدت المساعدة المقدمة من البنك الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وغيرهما من الوكالات المانحة الى وضع استراتيجيات أو خطط بيئية وطنية في الأردن (انظر الجدول ادناه)، ولبنان، ومصر، والجمهورية اليمنية. وقد ألغت بلدان أوروبية مؤخرا بعض الديون المستحقة لها على الأردن، كما قدمت قروضا خصصت لمشاريع التنمية المستدامة في البلد. ومع ذلك، فإن الاستراتيجيات البيئية الوطنية في بعض بلدان الإسكوا معرضة لأن تصبح مجرد حبر على ورق نظرا لعدم وجود التزام أو قدرة على تنفيذ الخطط. وعلى سبيل المثال، أعدت خطة العمل البيئية المصرية كمجهود مشترك بين عدة مانحين والحكومة المصرية. وقد أعدت الخطة في ثلاث مراحل: فالمرحلة الأولى أنيطت بخبراء أعدوا تقارير ذات طابع قطاعي/إعلامي تصف المشاكل البيئية الرئيسية. وهكذا أعدت تقارير عن المواضيع التالية: الأراضي؛ المياه؛ الهواء؛ التراث الطبيعي والثقافي؛ المناطق البحرية والساحلية؛ النفايات الصلبة والخطرة؛ المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام؛ التنمية المؤسسية والسكانية. وكانت الأفرقة العاملة تضم أعضاء من مختلف الوزارات

والمؤسسات. وخلال هذه المرحلة، أعيد تحديد نطاق اختصاص الأفرقة العاملة بمبادرة من البنك الدولي. وحول التركيز من نهج موجه نحو المشاريع الى نهج موجه بقدر أكبر نحو السياسة العامة والاستراتيجيات.

وفي المرحلة الثانية، استعرض نحو ١٦ خبيراً دولياً التقارير الفنية التي أعدتها الأفرقة العاملة المصرية. وصيغت تقارير ومقترحات جديدة، وجرى بعض ذلك بالتعاون مع الخبراء المصريين أثناء زيارات وحلقات عمل عقدت في مقر البنك الدولي في واشنطن، العاصمة.

وفي المرحلة النهائية، صاغ البنك الدولي خطة متكاملة تستند جزئياً الى تقارير الخبراء الدوليين. وأعطت الخطة الأولوية للقضايا الخمس التالية: (أ) تلوث الموارد الطبيعية (الأراضي والمياه) وتدهورها؛ (ب) تلوث الهواء؛ (ج) إدارة النفايات الصلبة؛ (د) حماية التراث المصري؛ و (هـ) دعم المؤسسات البيئية. وقد عكست التوصيات والأنشطة الواردة في الخطة النهج الإعلامي المنحى المتبع في تشخيص حالة البيئة. ولم توضع استراتيجيات محددة لمختلف القطاعات الانتاجية مثل الصناعة والطاقة والزراعة.

وقد وافقت الحكومة المصرية على الخطة المتكاملة وقدمتها الى مؤتمر للمانحين عقد في القاهرة في حزيران/يونيو ١٩٩٢.

وتتولى تنفيذ الخطة وحدة التعاون الدولي التابعة للهيئة المصرية لشؤون البيئة. وقد مول برنامج الأمم المتحدة الانمائي الوحدة طوال ثلاث سنوات. ويقوم البنك الدولي بتنفيذ خطة العمل نظراً لنقص التمويل من برنامج الأمم المتحدة الانمائي. وعندما صيغت الاستراتيجية، كان من المتوقع أن تتولى الحكومة المصرية تنفيذها بعد مرحلة التمويل الأولية.

هاء- دمج جدول أعمال القرن ٢١

يشكل جدول أعمال القرن ٢١ عاملاً رئيسياً في إدماج البعد البيئي في التخطيط الانمائي. غير أنه يتعارض مع فلسفات وممارسات التنمية الحديثة. وقد تراكمت الآن خبرة وافرة بشأن قيود التخطيط وإمكانياته كأداة للسياسة العامة. ومن المشاكل النمطية المرتبطة بالتخطيط عدم موثوقية البيانات، وافتقار الموظفين الى الخبرة، وقلة التعاون بين الوزارات، وضعف صلة التخطيط بعمليات الميزانية، وعدم الدقة في التنفيذ.

وعلى المستوى الفني، تبين أن تقنيات التكهّن لا يعول عليها وان المعاملات التركيبية المستندة الى نماذج المدخلات والمخرجات ليست فعالة أو ليست قابلة للتطبيق.

وعلى المستوى السياسي، تقيد الخطط حرية السياسيين، وسرعان ما تتجاوزها الأحداث. ومن الصعب التنبؤ في الخطط، بشكل مرض، بسلوك القطاع الخاص، إذ يمكن لما يسمى الصدمات الخارجية أن تعوق بشكل خطير سيناريو التخطيط. ويكتسب البيروقراطيون مزيداً من السلطة، وقد يحبط العديد منهم الخطط لخدمة أغراضهم الخاصة. كما أن الخطط تكون عادة مبالغاً في التفاؤل، ويكون هناك فرق كبير بين ما يحصل في الواقع وما كان متوقعاً^(٣٣).

(٣٣) R. Agarwala, *Planning in Developing Countries: Lessons of Experience*, World Bank Staff Working Paper, No. 576 (Washington, D.C., 1983).

غير أن هناك عدة طرق لإصلاح عملية التخطيط وجعلها أكثر جدوى وفعالية، من بينها ما يلي:

- (أ) مراجعة أسعار الموارد الطبيعية وإعطاء آليات السوق مجالا كافيا للعمل؛
- (ب) وضع برنامج سديد للاستثمار العام يرتكز على اختيار وتقييم جيدين للمشاريع ويمكن تعديله في ضوء الأحداث غير المتوقعة؛
- (ج) الأخذ بأسلوب استشاري أكثر مما هو "تكنوقراطي"؛ يقوم على استشارة جميع الإدارات الحكومية، بالإضافة إلى القطاع الخاص والأكاديميين؛
- (د) التوكيد على "أساليب التنفيذ" أكثر من التوكيد على المخططات، وجعل النظام مرنا بالقدر الكافي، والتوكيد على التعلم والاستجابة المرنة؛
- (هـ) ترجيح الانتقائية على الشمولية؛ والتركيز على أهم المجالات أو على تلك التي تتوفر عنها أفضل البيانات أو تتمتع بأعلى مستوى في مجال السياسة العامة.

الجدول - الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة في الأردن (١٩٩١)

الخصائص	التعليقات
الإطار الزمني	ليس هناك إطار زمني محدد
الوضع القانوني	أعدّها فريق خبراء تحت إشراف لجنة توجيهية برئاسة وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة والاتحاد العالمي لحفظ الطبيعة، وبتمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.
المبدأ/الأهداف	الهدف العملي للاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة هو ضمان ألا تتوء الأجيال المقبلة من الأردنيين تحت عبء الدين البيئي المترتب على أنشطة اليوم-ارث قوامه نضوب الموارد ونشوء المشاكل البيئية، مع انخفاض مستوى المعيشة. <u>المبدأ الارشادي</u> : التنمية المستدامة.
القطاعات/المواضيع المشمولة	الزراعة والأراضي؛ المياه السطحية والجوفية؛ الأحياء البرية والموئل؛ المناطق الساحلية والبحرية؛ الطاقة والموارد المعدنية؛ السكان؛ الاسكان والمستوطنات البشرية؛ الصحة البيئية؛ الغلاف الجوي ونوعية الهواء؛ الآثار والموارد الثقافية.
تكامل السياسة	تتعلق التوصيات بتحديث وتطوير القوانين والأنظمة البيئية لتحسين إدارة البيئة في الأردن. توصية باعتماد القانون البيئي الوطني (أقره مجلس الوزراء ووقع عليه عام ١٩٩٦ فأصبح قانوناً).
المشاركة	انشاء إطار مؤسسي مستقل لإدارة الشؤون البيئية. وفي هذا الإطار، أنشئت المؤسسة العامة لحماية البيئة في عام ١٩٩٦، وكلفت بما يلي: (أ) صياغة سياسة بيئية وطنية تتناول جميع قطاعات البيئة، و (ب) تحديد أساس شامل لإطار بيئي.
الأهداف الرئيسية	عدة أهداف محددة كمياً بالنسبة لتلوث المياه، وتصريف النفايات وإعادة تدويرها، وحفظ الطبيعة، والقضاء على الفقر. وهناك توصيات مفصلة بالنسبة لكل قطاع/موضوع.
الأدوات الرئيسية	التشريعات، تعزيز الهياكل المؤسسية، سياسات الاقتصاد الكلي: سياسات التكيف الهيكلي، تدابير مكافحة الفقر، مضاعفة رسوم المياه؛ إعطاء حوافز مالية والقيام بحملة إعلامية وتعزيز إجراءات التفتيش والنفاد.
آليات الرصد	التقارير المرحلية السنوية للوزارات القطاعية. انشاء هيئة بيئية مستقلة، والتنقيف البيئي، وتطبيق أسلوب تقييم الأثر البيئي.

المصدر: الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة في الأردن (١٩٩١).

ملاحظة: كان الأردن أول بلد في الشرق الأوسط يكمل صياغة استراتيجيته الوطنية لحماية البيئة، وقد بدأ العمل بها في عام ١٩٨٩.

المرفق الأول

الحسابات القومية والتكاليف والفوائد البيئية

أخذ النشاط الاقتصادي يصطدم بشكل خطير بالنظم الطبيعية على المستويين المحلي والعالمي، لدرجة أنه أصبح يتعين على مقرري السياسة العامة والاحصائيين الاقتصاديين اتخاذ تدابير لمواجهة ذلك. وفي البلدان الصناعية، تثير المشاكل البيئية تساؤلات حول ما إذا كان النمو الاقتصادي يساهم بالفعل في تحسين مستوى المعيشة ونوعية الحياة. وتشهد البلدان النامية مواجهات واضحة بين احتياجات الحاضر وضرورة حفظ الموارد الطبيعية التي قد يعتمد عليها النمو في المستقبل. وقد أصبحت مسألة ما إذا كان النهج الاقتصادي الحالي مرغوباً فيه، أو حتى قابلاً للاستمرار، مسألة أساسية، وركزت الانتباه من جديد على الطريقة التي يقاس بها النجاح الاقتصادي، خاصة في حسابات الدخل القومي.

وخلصت جميع التقييمات الجديدة لحسابات الدخل القومي هذه إلى أنها مشوبة بأوجه نقص خطيرة، لا سيما في معالجتها للقيمة الاقتصادية للبيئة الطبيعية. وكان الغرض منها توفير تقديرات عملية لمفاهيم محددة في نموذج كينزي للاقتصاد الكلي يتجاهل تماماً الموارد الطبيعية^(٣٤).

ولا تعتبر الموارد الطبيعية، في الإطار المحاسبي القياسي للدخل القومي، أصولاً مادية إنتاجية قابلة للنضوب والتدهور نتيجة للأنشطة الاقتصادية. ولا يعترف بأن الأسر المعيشية والمؤسسات تجني فوائد اقتصادية من خدمات البيئة الطبيعية، وبالتالي لا تراعى في الحسابات الأضرار الاقتصادية الناجمة عن تدهور البيئة. وبالمثل، فعلى الرغم من أن النفقات التي تتكبدها المؤسسات التجارية لدرء أو إصلاح الأضرار البيئية تعتبر نفقات بسيطة، تحدد النفقات المماثلة التي تتكبدها الأسر أو الوكالات الحكومية (كنفقات نهائية) على أنها تساهم في زيادة الدخل والانتاج. ومع أن نظام المحاسبة الاقتصادية الحالي متماسك داخلياً، فإنه يركز على مجموعة من الافتراضات التي لا تصلح لأن تكون أساساً للتقييم والتحليل وصياغة السياسات.

ورغم أنه أجريت تجارب عديدة لاستخدام افتراضات بديلة وحسابات موسعة، ورغم قيام عدة بلدان أوروبية بوضع حسابات شاملة للموارد الطبيعية، فإن نطاق الأنشطة اتسع خلال السنوات القليلة الماضية وتسارعت وتيرتها نتيجة لمشاركة منظمات دولية كبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي، والشعبة الإحصائية بالأمم المتحدة. وقد افصح واضعو السياسات عن وجود حاجة إلى تحسين الحسابات، وأكدت الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، واللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية، ومنذ عهد قريب جداً قمة الأرض^(٣٥)، على الحاجة إلى

(٣٤) حتى مفهوم "الاستهلاك" و "الانتاج"، وهما أساسيان، مفصولان تماماً عن الواقع الملموس. فعلى خلاف العلماء الاقتصاديين التقليديين الذين كانوا يعتقدون أن الموارد الطبيعية ("الأرض") تؤدي دوراً رئيسياً في ديناميات الدخل والنمو، أهمل كينز ندرة الموارد الطبيعية أهلاً تاماً، وذلك بسبب انشغاله بالكساد الاقتصادي المستمر وانخفاض أسعار السلع الأساسية إلى أدنى مستوى سجل لها في التاريخ. وهذا التجاهل يتماشى مع النظريات التقليدية-الجديدة التي كانت سائدة فيما مضى، واستمر في النماذج اللاحقة للتنمية الاقتصادية والنمو.

(٣٥) طلب مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (قمة الأرض) في جدول أعمال القرن ٢١ (الفقرة ٨-٤٢) إقامة نظم للمحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والنظر إليها كتكملة لممارسات المحاسبة القومية التقليدية بالنسبة للمستقبل المنظور، أكثر من كونها بديلاً عنها. انظر تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، جدول أعمال القرن ٢١، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيو ١٩٩٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8).

حسابات تعكس على نحو أفضل قيمة الموارد الطبيعية. ومنذ ذلك الحين، أعلنت ألمانيا وفرنسا والنرويج أنها تعترف إدراج التكاليف والفوائد البيئية في حساباتها القومية وأصدرت الحكومة الأمريكية، في قوانين، تعليمات تقضي بإنشاء حسابات للموارد على المستويين المحلي والدولي.

كما تنبهت حكومات البلدان النامية إلى أهمية استحداث نظم محاسبة أكثر ملاءمة. ففي الصين واندونيسيا وكوستاريكا والفلبين وشيلي وتايلند، وربما بلدان أخرى، بدئ بإنشاء حسابات للموارد. والتوكيد على قيمة الموارد الطبيعية ملائم بالنسبة لهذه البلدان ذات الاقتصادات المعتمدة على الموارد، التي لا ينفق فيها إلا القليل القليل على مكافحة التلوث، ويخفي فيها طلب المستهلكين على المرافق البيئية وراء الاحتياجات غير الملابة من السلع الرئيسية اللازمة للحياة.

وتمثل الاستراتيجية الأساسية لإطار الأمم المتحدة المقترح للمحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة حصيلة عدد من حلقات العمل التي مولها البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والشعبة الإحصائية بالأمم المتحدة، بغية إدماج الحسابات البيئية في نظام الأمم المتحدة للحسابات القومية من خلال مجموعة من الحسابات التابعة^(٣٦).

وبما أن نظام الحسابات القومية هو معيار المحاسبة الاقتصادية في جميع الاقتصادات السوقية على نطاق العالم كله تقريباً، اقترحت الشعبة الإحصائية بالأمم المتحدة نظام حسابات تابعة لتكميل نظام الحسابات القومية بدلاً من تنقيح المفاهيم والقياسات الأساسية للحسابات القومية ذاتها، مع أن الشعبة الإحصائية واللجنة الإحصائية للأمم المتحدة كانتا قد بحثتا إمكانية إدخال تعديلات على نظام الحسابات القومية، وهي عملية دورية لا تتم إلا مرة واحدة كل ٢٠ سنة تقريباً. وتتمثل ميزة الحسابات التابعة في أنها تسمح بالقيام بمجموعة متنوعة من القياسات مصممة بحيث تلبي احتياجات محددة دون تعديل الإطار الأساسي القائم.

وعلى سبيل المثال، يتيح الإطار الذي تقترحه الشعبة الإحصائية بالأمم المتحدة^(٣٧)، حساب "ناتج محلي إجمالي معدل بيئياً" وذلك بطرح كل النفقات البيئية التي تجريها الأسر المعيشية والحكومة لصالح حماية البيئة، من الناتج المحلي الإجمالي التقليدي، وهذا يعني، في الواقع، اعتبار هذه الحسابات تكاليف وسيطة وليس تكاليف نهائية. كما أنه يعطي قياساً لـ "الناتج المحلي الإجمالي المستدام" بواسطة عملية جديدة هي طرح تقدير الاستنفاد الكمي للموارد الطبيعية المتجددة وغير المتجددة (الموارد المتجددة "في الأملاك العامة" فقط) والتدهور النوعي للموارد الطبيعية بسبب تلوث الهواء والمياه والتربة.

وتستخلص تقديرات الاستنفاد الكمي من حسابات الموارد الكاملة بالنسبة للأرض ومعادن التربة السفلية والموارد غير المتجددة. ويمكن استخدام حسابات الموارد هذه وحسابات رأس المال التقليدية في إجراء قياسات بديلة لتكوين رأس المال الإجمالي والصافي.

ومع أن هذه الحسابات التابعة توفر بدون شك معلومات مفيدة، فإن أحد عيوب هذا النهج يكمن في قلة البلدان التي تنشئ فعلاً حسابات تابعة كتلك التي تشكل الآن جزءاً من نظام الحسابات القومية (مثل الميزانيات العمومية الوطنية)؛ كما أن الحسابات التي تنشأ لا تحظى بقدر كبير من الاهتمام بالمقارنة مع المؤشرات

(٣٦) لتغطية شاملة لهذا الموضوع، انظر

Peter Bartelmus, *Environment, Growth and Development: The concepts and strategies of sustainability* (London and New York, Routledge, 1994).

Environmental Accounting, Current Issues, Abstracts and Bibliography (United Nations publication, Sales No. E.92.II. A. 23). انظر (٣٧)

المعروفة كالناتج المحلي الاجمالي، والدخل القومي، والمجاميع التقليدية الأخرى. وتقتصر الهيئات الاحصائية في البلدان النامية، عموماً، على الحسابين الأساسيين المتمثلين في الدخل القومي والمدفوعات الدولية، وهي لا تتجهما إلا بصعوبة نظراً لنقص الموظفين المؤهلين وقلة الموارد المالية المتوفرة لديها. ومن المفيد، في هذا الصدد، ان البلدان الأوروبية ذات الموارد الاحصائية والمالية الوفيرة هي التي اضطلعت حتى الآن بأهم الأنشطة الملموسة في مجال حسابات الموارد التابعة، وان تلك الأنشطة كان لها تأثير محدود نسبياً على التحليل والسياسة العامة. ولعل انشاء إطار أضيق شمولاً سيكون نهجاً أكثر فعالية وأسهل اتباعاً، ولكن ينبغي إدماج هذا النهج في الحسابات الرئيسية من خلال إعادة تعريف الناتج القومي الاجمالي والصافي^(٣٨). ويبدو أنه من الممكن، في إطار المراجعة الراهنة لنظام الحسابات القومية، إدخال تحسينين هامين محددين في الإطار: (أ) اعتبار نفقات الحكومات والأسر المعيشية المتعلقة بحماية البيئة نفقات وسيطة؛ (ب) اعتبار الاستنفاد الكمي والتدهور النوعي للموارد الطبيعية، نتيجة للأنشطة الاقتصادية، استهلاكاً رأسمالياً يجب طرحه لدى تقدير الناتج الصافي. ويمكن، على الأقل، اعتماد ذلك كهدف ينبغي بلوغه في غضون فترة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات بدلاً من انتظار الجولة التالية من التعديلات، بعد حوالي نيف وعشرين سنة من الآن، لإدخال هذه الإصلاحات.

قضايا منهجية في حسابات الموارد الطبيعية

الغرض الرئيسي لحسابات الموارد هو ضمان الاعتراف بالموارد الطبيعية كأصول إنتاجية من الناحية الاقتصادية ومعاملتها بنفس الطريقة التي تعامل بها الأصول المادية الأخرى في الحسابات القومية. وثمة مسألة أوسع في معالجة الأصول هي توسيع مفهوم رأس المال ليشمل الموارد البشرية والطبيعية على السواء، وبالتالي إحياء مفهوم الدخل التقليدي الذي يشمل، مثلاً، ريع الأرض (الموارد الطبيعية) واليد العاملة (الموارد البشرية)، ورأس المال (رأس المال المتجدد). ومن أجل تحقيق هذا الهدف، ينبغي إضفاء الاتساق على التعاريف وطرق التقييم ومعالجة جميع أشكال رأس المال في نظام الحسابات القومية.

غير أن اقتراح الشعبة الاحصائية بالأمم المتحدة يدخل شكلين جديدين من أشكال رأس المال الطبيعي، يعاملان، كلاهما، معاملة مختلفة عن الأصول المادية الأخرى. فالموارد الطبيعية غير المتجددة والموارد الطبيعية المتجددة خارج "قطاع النمو المضبوط" تعامل كأصول جارية أو غير رأسمالية. ولا يسجل الاستنفاد الكمي، ولا التدهور النوعي حسب النشاط الاقتصادي، بطرح مبلغ الاستهلاك الرأسمالي من الناتج الاجمالي في تقدير الناتج الصافي، كما هو الحال مع تسجيل الحرمان من الأصول المادية المتجددة. بل أنهما يعاملان كتكاليف وسيطة جارية في تقدير "ناتج اجمالي مستدام".

ويأخذ اقتراح الشعبة الاحصائية بالأمم المتحدة، كذلك، بمفهوم "البيئة غير المنتجة"، التي تتشكل من الموارد المتجددة في الأملاك العامة ومن الموارد غير المتجددة قبل "نقلها" لاستخدامها في الاقتصاد "المنتج". لكن ما تدعو الحاجة إليه هو رسم حدود اقتصادية حول حسابات الموارد الطبيعية. ومن هذه الحدود واحد يعثر عليه بسهولة في نظرية رأس المال التي تتماشى تماماً مع معالجة الأصول الأخرى. وينبغي تعريف المورد الطبيعي على أنه يملك القدرة على كسب إيراد صاف إيجابي في الظروف السوقية والتكنولوجية الراهنة. أي أن الترسب المعدني الذي لا يمكن استغلاله بربح لا يكون مورداً اقتصادياً تماماً، كما أن المصنع الذي لا يستطيع الاشتغال بربح لا يكون من الأصول. فمن المناسب، بناءً على ذلك، تحديد الحسابات الاقتصادية بتعريف اقتصادي للموارد.

(٣٨) هذا هو النهج الموضح في:

R. Repetto and others, *Wasting Assets, Natural Resources in the National Income Accounts* (Washington, D.C., World Resources Institute, 1989).

وبمثل هذا التعريف، يستجيب رصيد الموارد الطبيعية لتغيرات السوق وللتغيرات التكنولوجية، شأنه في ذلك شأن الأصول الأخرى في الموازنة الوطنية (مثلاً: عندما ارتفعت أسعار الطاقة في السبعينات، فقد جزء كبير من المنشآت الصناعية الأمريكية قيمته).

وهناك سبب أوجه لاعتماد هذا التعريف الملزم. فمعظم البلدان، حتى تلك التي لديها قدرات احصائية ضعيفة، تجمع بيانات عن مواردها الطبيعية ذات القيمة الاقتصادية العليا، لأن ذلك في مصلحتها. وباستثناء البلدان التي لديها قدرات علمية واحصائية ممتازة، لا يجمع إلا عدد قليل من البلدان معلومات عن الموارد الطبيعية التي ليس لها أهمية اقتصادية، لأن هذه البلدان لا تستطيع تكريس خبراتها الداخلية لهذا الغرض. وبالتالي، سيكون من الأسر تنفيذ نظام يركز الاهتمام على الموارد الطبيعية ذات الأهمية الاقتصادية.

أما بالنسبة للموارد المتجددة، فهذا التعريف أسلم، من الناحية المنطقية، من التعريف القائم على الملكية والإدارة. وتميز الشعبة الاحصائية بالأمم المتحدة بين "النمو المضبوط" والموارد المتجددة التي تعامل كرأس مال مادي متجدد، والموارد المملوكة للدولة والمصنفة كجزء من "البيئة غير المنتجة". وهذه المعاملة غير مرضية لعدة أسباب. فهي تخلط بين الموارد الطبيعية التي تعد ملكاً للقطاع العام لأنها ملك للحكومة وتلك التي هي سلع عامة متاحة للجميع لأن الاستثناء منها مستحيل (مثل الغلاف الجوي). وليس هناك مبرر لمعاملة الغابات الاستوائية المملوكة للحكومة والمؤجرة لمقاولي الأخشاب الخصوصيين معاملة مختلفة عن الغابات الاستوائية المملوكة تماماً لشركاتها، أو الغابات التي ما زالت تخضع لحكم مجتمعات محلية بموجب قواعد دخول عرفية محلية.

وعليه، فمن الأفضل تعريف الموارد وفقاً لقيمتها الاقتصادية وليس على أساس من يملكها أو يديرها. وفي هذه الحالة، لا تدخل الأملاك العامة غير الحصرية، مثل الغلاف الجوي، في حسابات الموارد لأنها لا تستطيع إدراج دخل متجدد ولا يمكن أن تعتبر أصولاً اقتصادية (رغم أنه من الممكن تسجيل الأضرار الناجمة عن تلوث الهواء كتكاليف بيئية). وتدرج في الحسابات الاقتصادية سائر الموارد الطبيعية المتجددة وغير المتجددة إذا كانت قادرة على توليد ريع إيجابي (سواء كان يجري استغلالها أو إدارتها حالياً أم لا).

ومع أنه قد يبدو أن تسجيل استنفاد الموارد "فوق القدرة الاستيعابية" (above the line)، كتكلفة بيئية تخفض الناتج الكلي أو "تحت القدرة الاستيعابية" (below the line)، كمعاملة رأسمالية، هو أمر غير ذي بال، فإن له في الواقع أهمية كبيرة بالنسبة لتقييم الموارد. فمعاملة الأصول الطبيعية كأصول الأخرى يعني إدراج عائدات تلك الأصول في القيمة المضافة مع الأرباح، أي عائد رأس المال المستثمر. ومن العيوب الرئيسية في إطار المحاسبة الحالي أن عائد الأصول الطبيعية يدرج تحت الأرباح وينسب بدون مسوغ إلى عائدات رأس المال المستثمر. وعائد الموارد الطبيعية هو ريع الموارد الذي يعرف أيضاً على أنه القيمة المضافة المتبقية بعد دفع العوائد الطبيعية لليد العاملة ورأس المال، أو كأكبر مبلغ يكون المستخدم الواسع الاطلاع مستعداً لدفعه لقاء حق الانتفاع. والمعنى الضمني لمعاملة استنفاد الموارد وتدهورها كتكلفة بيئية جارية هو أن استخدام الموارد في الأنشطة الاقتصادية لا يساهم في القيمة المضافة. وتعريف الدخل القومي لا يشمل ريع الموارد، وهذه سمة غير مرغوب فيها إطلاقاً يتصف بها الإطار المقترح من جانب الشعبة الاحصائية بالأمم المتحدة، وحجة مقنعة أخرى تبرر معاملة استنفاد الموارد الطبيعية وتدهورها "تحت القدرة الاستيعابية" كخسارة رأسمالية تسجل في حساب الدخل، وليس كنفقة وسيطة.

المرفق الثاني

مختلف طرق إدماج البعد البيئي في الخطط الوطنية

لا تزال الحكومات والوكالات الدولية، حتى الساعة، توصي، في سياقات مختلفة، بعدة نهوج استراتيجية مختلفة لإدماج الاعتبارات والأهداف البيئية في الخطط الانمائية. وتغطي هذه النهوج نطاقا واسعا يتراوح بين تلك التي تركز، بصورة رئيسية، على الاعتبارات البيئية وإدماجها في العملية الانمائية، ومنها، مثلا، الاستراتيجيات الوطنية لحفظ الطبيعة، وتلك التي تعالج مسائل اجتماعية واقتصادية أيضا، ومنها، مثلا، خطط العمل البيئية الوطنية. وضمن النهوج المعقدة هنا، قدمت الاستراتيجيات الوطنية لحفظ البيئة وخطط العمل البيئية الوطنية معظم الدروس بالنسبة لجميع أشكال التخطيط الاستراتيجي. وفيما يتعلق بالنجاحات، يمكن القول أن النهجين كليهما يواجهان مشاكل وصعوبات، غير أن التجربة كانت مفيدة وأدت الدروس المستخلصة إلى تحقيق تحسينات مع مضي الزمن، مع حصول بعض التقارب في النهج. ويمكن تقسيم الاستراتيجيات الوطنية إلى فئتين: تلك التي تسعى إلى تحقيق تغطية وتلك التي تكون قطاعية أو موضوعية.

ألف - الاستراتيجيات الوطنية الشاملة

١- الخطط الانمائية الوطنية التقليدية: تعدها الحكومات الوطنية (غالبا ما تكون الجهة المسؤولة عن ذلك هي وزارة المالية و/أو التخطيط الانمائي المركزي)؛ وتكون عادة محددة المدة (خطط خمسية) وتركز على أهداف مالية، أو مشاريع رئيسية لتطوير البنى التحتية، أو أهداف تتعلق بالاقتصاد الكلي.

٢- الاستراتيجيات الوطنية لحفظ الطبيعة: صاغها الاتحاد العالمي لحفظ الطبيعة والصندوق العالمي للطبيعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (ابتداء من عام ١٩٨٠). واقترحتها الاستراتيجية العالمية لحفظ الطبيعة، في عام ١٩٨٠، كوسيلة لتوفير تحليل شامل لقضايا حفظ الطبيعة وإدارة الموارد، وذلك من أجل إدماج الاعتبارات البيئية في عملية التنمية. وهي تهدف إلى استبانة الاحتياجات البيئية الملحة للبلدان، وتشجيع مناقشة المسائل البيئية على المستوى الوطني وتوعية الجمهور، ومساعدة مقرري السياسة في تحديد الأولويات وتخصيص الموارد البشرية والمالية، وبناء القدرة المؤسسية اللازمة لمعالجة المسائل البيئية المعقدة. وهي تركز بشدة على الجانب العملي، إذ إن المعلومات تجمع، ثم تحليلها أفرقة شاملة لقطاعات عدة. وتسعى هذه الاستراتيجيات إلى إيجاد توافق سياسي في الآراء حول المسائل التي تحدد من خلال هذه التفاعل الجماعي. وكان مما أدت إليه وضع وثائق للسياسات العامة أقرت على مستوى رفيع واقتُرنت في بعض الأحيان بمجموعة من الدراسات الاجمالية لمشاريع معينة.

٣- خطط العمل البيئية الوطنية: روجها البنك الدولي (ابتداء من عام ١٩٨٧). وتضطلع بتنفيذها منظمات في البلد المضيف (تكون عادة وزارة تقوم بمهمة التنسيق) بمساعدة تقنية و/أو مالية من البنك الدولي ومنظمات دولية مختلفة ومنظمات غير حكومية وجهات مانحة أخرى. وهي مصممة خصيصا لتوفير إطار لإدماج الاعتبارات البيئية في ما لدى البلدان من برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، ويكون ذلك أحيانا استجابة لمتطلبات التكيف الهيكلي. كما أنها تتضمن توصيات تدعو فيها إلى اتخاذ إجراءات محددة، وتضع الخطوط الرئيسية للسياسات والتشريعات والترتيبات المؤسسية والاستراتيجيات الاستثمارية اللازمة. وتقضي عادة إلى مجموعة من المشاريع الاستثمارية المتعلقة بالبيئة التي يمول الكثير منها بمساعدة المانحين.

٤- الخطط الخضراء: تشمل عملية تطوير تتناول صوغ برامج وطنية شاملة غايتها تحسين البيئة وتحقيق الإدارة الجيدة للموارد، وتتطوي على استهدافات والتزامات حكومية، وقد وضعتها حتى الآن كندا وهولندا. وتشمل الأهداف الرئيسية ما يلي: تأمين الهواء والمياه والتربة الأنظف؛ وحماية النظم الإيكولوجية والأنواع البيولوجية؛ والمساهمة في الأمن البيئي العالمي. وتقف الخطة الوطنية لسياسات البيئة في هولندا موقفا جذريا في دعوتها الى اجراء تخفيضات واسعة النطاق في عديد من الانبعاثات والنفايات خلال جيل واحد، بالإضافة الى تنظيف المواقع الملوثة واستعادة قدرة البيئة على التحمل والحفاظ عليها. وتوفر الأهداف والجدول الزمنية وسيلة لقياس النجاح، وتعزز مجالا رأسيا آخر يتمثل في اتخاذ القرارات المسؤولة بيئيا.

٥- الخطط الوطنية لإدارة البيئة: تقوم عدة بلدان جزرية في جنوب المحيط الهادئ بوضع خطط من هذا القبيل، بتنسيق من البرنامج البيئي الإقليمي لجنوب المحيط الهادئ وبدعم من مصرف التنمية الآسيوي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية. وتوضع هذه الخطط من خلال مناقشات مائدة مستديرة ومشاورات مع كبار مقرري السياسة والمنظمات، وتؤدي الى تحديد إطار للسياسة العامة ومجموعة من البرامج والمشاريع لعرضها على المانحين طلبا لدعمهم.

٦- وقد دعا جدول أعمال القرن ٢١ الى وضع "استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة". وهذه التسمية هي تسمية عامة لعملية دورية تشاركية ترمي الى تحقيق أهداف اقتصادية وإيكولوجية واجتماعية بشكل متوازن ومتكامل، وتشمل تحديد السياسات وخطط العمل وتنفيذها ورصدها واستعراضها بصورة منتظمة. وقد تتخذ هذه الاستراتيجيات أشكالا متعددة، وهي تشمل أو تعتمد على الكثير من النهج المذكورة أعلاه كخطط العمل البيئية الوطنية والاستراتيجيات الوطنية لحفظ الطبيعة.

باء- الاستراتيجيات القطاعية والتخصصية

١- الخطط الرئيسية القطاعية التقليدية: كثيرا ما تعد باعتبارها أحد الجوانب القطاعية لخطط التنمية الخمسية، وكوسيلة لتنسيق مساهمة المانحين في قطاع معين. وقد أعد كثير من هذه الخطط في آسيا، بتمويل من مصرف التنمية الآسيوي، لقطاعات مختلفة كالزراعة والسياحة. وعلى الرغم من أن الخطط القطاعية لا تتبع، عادة نهجا تشاركيا، فإنها تشكل، في أحسن حالاتها، ثمرة جهود مكثفة في مجال البحوث وتطوير السياسات على مدى عدة سنوات، وتسعى الى معالجة القضايا المشتركة بين القطاعات. وهي تمثل مصدرا شاملا للمعلومات، غير أن بعضها لا يتناسب مع القدرة المؤسسية للقطاع على تنفيذها. وقد وضعت خطط مماثلة للمناطق السياحية في مصر والأردن.

٢- وضعت بتمويل من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة خطط العمل الوطنية الخاصة بالغابات الاستوائية: وبدأ ترويجها، منذ عام ١٩٨٦، في إطار برنامج العمل الخاص بالغابات الاستوائية، وهي مرتبطة باستراتيجية عالمية اشتركت في صياغتها منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي ومعهد الموارد العالمي. وعملية تنفيذ خطط العمل الوطنية الخاصة بالغابات الاستوائية تقوم بها البلدان المعنية، وتبدأ باستعراض متعدد القطاعات للقضايا المتصلة بالغابات يؤدي الى وضع السياسات العامة والاستراتيجيات. ويلى ذلك مرحلة تنفيذ تدابير السياسة العامة والبرامج والمشاريع. وتسعى هذه الخطط الى الخروج بقرارات وبرامج عمل ذات أهداف وطنية محددة فيما يتعلق بالسياسات والممارسات، والتشجير وإدارة الغابات وحفظها وتحديثها، والتكامل مع القطاعات الأخرى. وتنظم، في مختلف مراحل التخطيط والتنفيذ، اجتماعات مائدة مستديرة تشترك فيها هيئات حكومية، ومنظمات غير

حكومية، ووكالات مانحة ثنائية ومتعددة الأطراف، ومنظمات دولية أخرى. وتخضع خطط العمل الخاصة بالغابات الاستوائية لعملية تنسيق دولي.

٣- الخطط الوطنية لمكافحة التصحر: ترعاها اللجنة الدائمة المشتركة بين الدول لمكافحة الجفاف في الساحل (١٩٨٥-١٩٨٨). وتحلل هذه الخطط الحالة الاجتماعية الاقتصادية والبيئية، وتستعرض الأنشطة الجارية وكذلك السياسات والإجراءات اللازمة لمكافحة الجفاف؛ وهي تمثل الخطط الوطنية لمكافحة التصحر لعدد من البلدان.

٤- ويمكن أن تضاف إلى هذه القائمة "الخطط الوطنية" التي وضعت استجابة لاتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ، واتفاقية التنوع البيولوجي، وكذلك عمليات تقييم الفقر التي يضطلع بها البنك الدولي في بلدان مختلفة.

جيم - الوثائق المساهمة في عملية وضع الاستراتيجيات

١- تشمل هذه الوثائق مجموعة متنوعة من الدراسات البيئية القطرية والتقارير عن حالة البيئة، أعدها مانحو المعونة الثنائية وحكومات ومنظمات غير حكومية. وتختلف هذه الوثائق فيما بينها من بعض الجوانب إلا أنها تقدم، بوجه عام، معلومات عن الظروف والاتجاهات؛ وتحدد وتحلل الأسباب والروابط والقيود، وتبين القضايا والمشاكل الناشئة.

٢- التقارير الوطنية عن البيئة والتنمية المستدامة التي أعدت في إطار الأعمال التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (١٩٩١-١٩٩٢): هي وثائق وصفية/تحليلية أعدتها الحكومات أحيانا بمشاركة منظمات غير حكومية. وهي، في الواقع، تتنوع تنوعا هائلا. غير أن المبادئ التوجيهية لأمانة المؤتمر اقترحت أن يتناول كل تقرير ما يلي: اتجاهات التنمية وتأثيرها على البيئة؛ والاستجابة للمسائل المتعلقة بالبيئة والتنمية، كالمبادئ والأهداف، والسياسات، والمؤسسات التشريعية، والبرامج والمشاريع؛ والتعاون الدولي. كما أصدرت أمانة المؤتمر مبادئ توجيهية بشأن طريقة إعداد التقارير. واستشار عديد من البلدان منظمات غير حكومية محلية وإقليمية ودولية وجماعات نسائية وأوساط الصناعة. وتحدد التقارير الكيفية التي يمكن بها للأنشطة الاقتصادية الوطنية والأنشطة الأخرى أن تظل ضمن الحدود التي تفرضها الحاجة إلى حفظ الموارد الطبيعية. وتبحث بعض التقارير المسائل المتعلقة بالإنصاف والعدالة. والغرض من بعض التقارير الوطنية هو أن تستخدم كمرجع لإعداد الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة المقبلة. وحتى الآن، لم تعد إلا قلة من بلدان الإسكوا تقارير ذات مغزى في هذا المجال.