

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/ENR/1997/5/Add.1
23 November 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION
FOR WESTERN ASIA
3 6 JUL 1999
LIBRARY + DOCUMENT SECTION

دراسة عن إدماج البُعد البيئي في الخطط الإنمائية

الجزء الثاني

إدماج الأبعاد البيئية في التخطيط الإنمائي
في البلدان الأعضاء في الإسكوا



الأمم المتحدة
نيويورك، ١٩٩٩

جرى التحقق من المراجع كلما أمكن.

والمقصود بالدولار الدولار الأمريكي، إلا في حال الإفادة بغير ذلك.

99-0194

شكر

نتوجه الأمانة التنفيذية للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بجزيل الشكر لمساهمة
عصام الحناوي، أستاذ البحوث في المركز القومي للبحوث في القاهرة، في مصر، الذي عمل بصفة خبير
استشاري للإسكوا لدى إعداد هذا التقرير.

تمهيد

ان التنمية الاقتصادية المستدامة بيئياً لا يمكن ان تتحقق من دون تغييرات جوهرية في الأسلوب الذي تتبعه الدول في تخطيط وإدارة مبادراتها الاقتصادية. ولا شك في ان استهداف تحقيق هذه التغييرات يمثل تحدياً بالنسبة إلى جميع بلدان منطقة الإسكوا، لأن المسؤولية عن الشؤون البيئية والاقتصادية مجزأة بين وضمن الوزارات والأجهزة الحكومية المحلية. وقد أدت هذه التجزئة إلى اعتماد نهج مختلفة في مختلف القطاعات الاقتصادية والأنظمة السياسية.

بالنسبة إلى بلدان منطقة الإسكوا، يكمن التحدي فيما يلي: لم يعد في وسع البلدان انتظار قيام الدليل على التدهور البيئي حتى تُعَبَّى الموارد الضرورية لاصلاح الضرر. فهذا الأسلوب مكلف وغير ناجع في أن معاً. ومن الواضح ان نهج معالجة المسائل البيئية لا يكفي. فهو لا يشكل سوى إدارة للأزمة غايتها مجابهة مشكلات محددة؛ كما أنه لا يعود إلى الأسباب الأساسية، التي قد يكون منشأها السياسات الزراعية و/أو الصناعية، أو الاستراتيجيات المتضاربة لتنمية الموارد، أو مواقف المجتمع. وفي الأجل القصير، يظهر العديد من النشاطات الرامية إلى التخفيف من الضرر البيئي بمظهر النجاح. ولكن على الأمد الطويل، يتضح ان هذا النجاح عابر لأن سبب المشكلة يطيل أمد الأزمة. أما المخرج الوحيد، والسبيل الأكثر فعالية للتنمية المستدامة، فيكمن في إدراج الاهتمامات البيئية ضمن التخطيط الإنمائي. فاعتماد المبدأ القائل ان الوقاية أفضل من العلاج هو بالتأكيد أقل كلفة وأكثر فعالية من معالجة المشكلات بعد حدوثها.

المحتويات

الصفحة

ج	شكر
هـ	تمهيد
١	مقدمة
٤	أولاً- تطور المفاهيم والتعريفات
٤	ألف- النمو الاقتصادي
٤	باء- التنمية
٦	جيم- التنمية المستدامة
٧	دال- التنمية الاقتصادية المستدامة
٨	هاء- تحليل الاستدامة
٩	واو- الإصلاح الاقتصادي والبيئة
١١	زاي- العولمة والبيئة
١٣	ثانياً- التخطيط الإنمائي والبيئة
١٥	ألف- الشروط الأساسية للتخطيط البيئي السليم
١٦	باء- أساليب إدماج الاعتبارات البيئية ضمن التخطيط الإنمائي
٢٠	ثالثاً- الوضع في منطقة الإسكوا
٢١	ألف- أنماط التنمية وتأثيرها البيئي
٢٧	باء- نحو أنماط بديلة للتنمية
٣٠	رابعاً- دراسات حالات
٣٠	ألف- مصر
٣٣	باء- المملكة العربية السعودية
٣٦	جيم- اليمن
٣٩	خامساً- التوصيات
٤١	المراجع

مقدمة

١- ان الجدل حول البيئة والتنمية ليس بجديد، رغم انه كثيراً ما ينظر اليه بوصفه جديداً. فقد زعم أرسطو، في القرن الرابع قبل المسيح، أن الفقر واقع لا محالة، اذا لم توضع أي حدود لمعدل التكاثر البشري. وبكلام آخر، فإن عدد البشر ومستوى استهلاكهم لا يمكن لهما النمو معاً على الأمد الطويل. كما ان كتابا آخرين في الحقبة الإغريقية-الرومانية، وكذلك في العصر الصيني القديم، دأبو على ابداء أسفهم لنتائج الإفراط المستمر في استهلاك الموارد، ورعاية المواشي، واجتثاث الغابات، والتآكل، والتصحر. وقبل زهاء قرنين، أشار توماس مالتوس إلى التناقض بين النمو السكاني والانتاج الغذائي. ولئن سلم بأن بعض التطور التكنولوجي سيظهر في المستقبل، فقد كان يرى ان نتائج هذا التطور ستكون محدودة، ولن يطول بها الأمر حتى يأتي رد عليهم من قبل السكان المتزايد عددهم. وافترض ان البشرية ستواصل نموها إلى حين اصطدامها بنقص في الغذاء أو أمور أخرى.

٢- وقبل ان تصبح النتائج البيئية للتنمية الاقتصادية مثار قلق كبير على المستوى الوطني في العديد من البلدان خلال الستينات، كانت الأولوية القصوى تُناط بأثار التكنولوجيا والنمو الاقتصادي. ونتيجة ذلك هي أنه لو وقع خلاف بين الإكثار من المشاريع الإنمائية على حساب التدهور البيئي، لجاء الحل لصالح المشاريع الإنمائية في جميع الحالات تقريباً. وبالفعل، فإن التدهور البيئي كان يعتبر في ذلك الحين ثمناً للتطور. وليس من الغريب حتى الآن الوقوع على مثل هذه الفلسفة المعتمدة بدوافع الجشع أو الجهل.

٣- لقد تأثرت المناقشات التي دارت حول المشكلات البيئية في أواخر الستينات ومطلع السبعينات تأثراً كبيراً بتجارب البلدان الصناعية. فالتركيز كان يجري أساساً على البيئة المادية؛ وكان هنالك تحليل أو فهم ضعيف جداً للأسباب الاجتماعية-الاقتصادية الكامنة وراء التدهور البيئي في البلدان الأقل تقدماً. وتلقت مسألتان اهتماماً متزايداً في الغرب: الاستخدام المتزايد باستمرار للمواد الخام والطاقة في البلدان المتقدمة، و"الانفجار السكاني" في العالم الثالث. وقدمت عدة سيناريوهات، كان من أبرزها: "حدود النمو" (The Limits of Growth) (Meadows and others, 1972) و "مخطط البقاء" (Blueprint for Survival)، وقد صدر عن دار The Ecologist في العام ذاته (The Ecologist, 1972). وكان السيناريو الأول قائماً على عملية نمذجة حاسوبية تحاكي التفاعلات بين السكان، والانتاج الصناعي، ونتاج الخدمات، وتوفير الغذاء، والتلوث، ونفاذ الموارد، وقد توصل إلى انه، إذا تبع السكان والانتاج الصناعي، على المستوى العالمي، سيناريوهات "الأعمال تسير سيراً عادياً"، فستحصل، خلال قرن من الزمن، أزمات تتخذ شكل نفاذ شبه كلي للموارد المادية وبلوغ مستويات تلوث و/أو مجاعة كارثية. ولا يحوي هذا السيناريو أي إرشادات لتوزيع استهلاك الفرد بصورة أعدل بين بلدان العالم. أما "المخطط" فيتبع نهجاً أقل اهتماماً بالكم وأكثر تعلقاً بصوغ القواعد. وانطلاقاً من استعراضه لحدود موارد المعادن والطاقة، والتلوث، وعدم إمكان الاستمرار في الممارسات الزراعية الحالية، وكذلك لاحتياجات البلدان النامية، يخلص إلى ان الانتقال إلى مستويات استهلاك أدنى في بلدان الشمال هو أمر ضروري. غير ان هذه الاستنتاجات لم تثبت بالأرقام.

٤- لكن رفع الصوت بالمطالبة بـ "عدم النمو" في الغرب لم تسهم في الفهم المتبادل لمشكلات البيئة والموارد بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية. بل ان هذه الأخيرة لم تستطع أن تفهم كيف ان مواطنيها الذين يعانون من حالة إفقار يمكن لهم منافسة المستهلكين الأغنى منهم بكثير في البلدان الصناعية من حيث استفاد الموارد الشاملة المحدودة. ومن هذا المنطلق، اعتبر عدد من البلدان النامية ان مفهوم ادارة الموارد الشاملة كان ينطوي على محاولة لتجريد هذه البلدان من السيطرة الوطنية على الموارد. وبالإضافة إلى ذلك، وبما

ان البلدان الصناعية كانت تستخدم حصة الأسد من الموارد وتتسبب في القسم الأكبر من التلوث الصناعي الحاصل، فإن بلدان العالم الثالث لم ترَ أي سبب يدفعها للبحث عن حل وتسديد ثمنه.

٥- وهكذا أصبح جلياً في عام ١٩٧٠، خلال التحضيرات لمؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية، الذي عقد في ستوكهولم في حزيران/يونيو ١٩٧٢، ان عدداً كبيراً من البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، يرى ان البيئة والتنمية لا تتسجمان، مع أن الفريقين توصلا إلى هذا الاستنتاج لأسباب مختلفة جداً. واستناداً إلى ذلك، دعت الأمانة التنفيذية للمؤتمر، في حزيران/يونيو من عام ١٩٧١، إلى حلقة دراسية حول البيئة والتنمية. وأوضحت هذه الندوة عدة مشكلات مفاهيمية، وخلصت إلى انه من الممكن معالجة مشكلات البيئة والتنمية، وان الثنائية المزيفة لـ "البيئة ضد التنمية" لا يجب الأخذ بها بعد الآن، فكيف بتشجيعها.

٦- وتلقى المفهوم القائل بأن أهداف البيئة والتنمية منسجمة فيما بينها ومتضافرة مزيداً من الدعم في الندوة حول استخدام الموارد واستراتيجيات البيئة والتنمية، التي دعا إليها برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) في مكسيكو في عام ١٩٧٤. واتفق المشاركون في الندوة حول ست نقاط رئيسية:

(أ) ان العوامل الاقتصادية والاجتماعية كثيراً ما تكون هي السبب الأول للتدهور البيئي؛

(ب) ان الاستجابة للاحتياجات الأساسية لسكان العالم كانت هدفاً رئيسياً للمجتمع الدولي. واحتياجات الطبقة الأفقر ضمن البشرية هي شديدة الإلحاح، لكن تلبيتها ينبغي ان تجري من دون الاصطدام بالحدود الخارجية لقدرة الأرض على الاحتمال؛

(ج) لقد ألفت مختلف الدول، ومن ضمنها مجموعات، أعباء مختلفة تماماً على الغلاف الحيوي لكوكبنا. كما ان الأغنياء حالوا دون الحصول على العديد من الموارد الطبيعية الرخيصة. غير ان هذا لا يعني ان الاغنياء وحدهم عملوا على هدر الموارد الطبيعية: فكثيراً ما لم يجد الفقراء بداً من تدميرها؛

(د) يتعين على البلدان النامية تطوير نهج إنمائي خاص بها يخولها الاعتماد على النفس، عوضاً عن تعقب خطى البلدان الصناعية؛

(هـ) ان البحث عن أنماط بديلة للتنمية وأساليب العيش، في البلدان المتقدمة والنامية على السواء، كان هو الوسيلة الأساسية لتحقيق الأهداف البيئية والإنمائية؛

(و) يجب على هذا الجيل النظر إلى الأمام وليس التسارع إلى وضع اليد على الموارد المحدودة لكوكبنا أو تلويث أنظمة دعم الحياة بطريقة تعرض للخطر رفاه الأجيال المقبلة، بل وجودها ذاته.

٧- وفي منتصف السبعينات، أعدت، على المستوى العالمي، عدة سيناريوهات تتبع منهج "حدود النمو"، إنما مع تركيز الاهتمام، أساساً، على آفاق التنمية في البلدان الفقيرة. وكان ضمنها: التقرير الثاني لنادي روما "البشرية على منعطف" (Mankind at the Turning Point) (Mesarovic and Pestel, 1974)؛ و "إعادة تشكيل النظام الاقتصادي الدولي" (Reshaping the International Economic Order) (Tinbergen and others, 1976)؛ و "دليل لنموذج عالم أمريكا اللاتينية" (Handbook of the Latin American World Model) (اليونسكو، ١٩٧٧)؛ و "مستقبل الاقتصاد العالمي: دراسة للأمم المتحدة"، (The Future of the World Economy: A Study for the United Nations)،

(Leontief, 1977). وجميع هذه المؤلفات أكثر تقاؤلاً، بالنسبة إلى القيود الواقعة على الموارد والبيئة، من "حدود النمو". لكن، وبفعل الفرضيات والمتغيرات العديدة التي تتضمنها كافة هذه النماذج، كانت هذه المنشورات بيانية فحسب. وكانت النتيجة ان عدداً كبيراً من التوقعات المحددة التي انطوت عليها ثبتت عدم صحتها، وهو يشمل التوقعات المتفائلة (بالنسبة إلى توافر قوة الاندماج بحلول التسعينات)، والتوقعات المتشائمة (بالنسبة إلى استنفاد النفط أو بعض الموارد المعدنية في غضون عقدين من الزمن، أو حتى انتشار المجاعة الدائمة في آسيا).

٨- ويشكل القلق الذي يثيره التلوث والتدهور البيئي نقطة محورية في هذا النقاش منذ مطلع السبعينات، غير ان أدواره، فضلاً عن مراكز الاهتمام، المحددة، تتغير. ففي مطلع السبعينات، كان الاهتمام مركزاً على تلوث المياه والهواء على الصعيدين المحلي والإقليمي، إضافة إلى تآكل الأرض، لما ينطوي عليه من تأثير على إنتاج الأغذية. وفي أواخر السبعينات ومطلع الثمانينات، عندما أصبح من الواضح ان الموارد غير المتجددة لن تتضب بالسريعة المتوقعة لها، بل عندما بدا الوضع العام للأغذية في تحسن، انتقل التركيز إلى مجموعة جديدة من المشاغل البيئية الكبيرة مع توقعات كارثية مختلفة بعض الشيء عن تلك المتعلقة بتلوث المياه والهواء المحليين. وكان من هذه المشاغل مسائل التسخن العالمي، ونفاد الأوزون، واتلاف الغابات الإستوائية، وفقدان التنوع البيولوجي، والتصحر، والكوارث النووية، والنفائات الخطرة. أما الجديد الذي أتت به هذه المشكلات فعلاً فكان متنوعاً. فالتسخن العالمي هو قيد دراسة منذ عقود. كما ان قدرة إتلاف الكلوروفلورو كربون للأوزون كانت مثار الشبهات منذ عام ١٩٧٤. إلا ان أيّاً من هذه المسائل لم يستأثر فعلاً بالعناوين الرئيسية حتى منتصف الثمانينات، وفي حال الأوزون جاء التركيز نتيجة لاكتشاف "الثقب" في القطب الجنوبي في عام ١٩٨٥. واحتل اجتثاث الغابات الاستوائية حيزاً هاماً في العناوين الرئيسية عندما توافرت تقارير مفزعة حول المعدلات التي كانت تجري فيها هذه العمليات، وبالأخص إثر التقويم الشامل الأول الذي أجرته منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) في عام ١٩٨٠. واستحوذت مسألة التصحر على اهتمام الرأي العام في أعقاب مواسم الجفاف في منطقة الساحل الصحراوية (جنوب الصحراء الكبرى) في منتصف السبعينات. كما ان الكارثة النووية التي كادت ان تقع في عام ١٩٧٩، والكارثة النووية الفعلية التي وقعت في عام ١٩٨٦، عززت المخاوف بشأن الطاقة النووية. وثمة جانب لافت لهذه المشاغل البيئية التي طبعت حقبة الثمانينات والتسعينات، وهو ان معظم هذه المشاغل ينطوي على بعد عالمي أو إقليمي، وهذا يبرهن ان المشكلات البيئية تتخطى الحدود الوطنية: ذلك ان "التلوث الناتج من الفقر" في الجنوب يؤثر على الشمال كما يؤثر "التلوث الناتج من الغنى" في الشمال على الجنوب.

أولاً- تطور المفاهيم والتعريفات

ألف- النمو الاقتصادي

٩- ان النمو الاقتصادي هو نمو الانتاج الحقيقي للاقتصادات مع الزمن. والقدرة المادية للاقتصاد على انتاج مزيد من السلع والخدمات تعتمد على زيادة الكم والنوع في (أ) السلع الانتاجية (مراكمة رأس المال)؛ (ب) القوة العاملة؛ (ج) الموارد الطبيعية. ويجب استخدام عوامل الانتاج هذه بفعالية، وذلك لبلوغ الحد الأقصى من مساهمتها في توسيع المردود من خلال تحسين الانتاجية. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين اعتماد وتطوير تقنيات مبتكرة ومنتجات جديدة لضمان التطور التكنولوجي.

١٠- وتكمن أهمية النمو الاقتصادي في مساهمته في الازدهار العام للمجتمع. فالنمو مستحب لأنه يتيح للمجتمع استهلاك مزيد من السلع والخدمات الخاصة، كما يسهم في توفير كمية أكبر من السلع والخدمات الاجتماعية (بما يشمل الصحة والتعليم)، فيرفع بذلك مستويات المعيشة الحقيقية.

١١- لقد جرت الإشارة في المقدمة، أعلاه، إلى "الحدود" ونماذج النمو الأخرى كما كانت سابقاً، غير أن السؤال بشأن أي الضغوط سيضعها النمو الاقتصادي على البيئة الطبيعية خلال الأعوام المقبلة لا يزال موضع نقاش في عدد من المنتديات. وقد أشار البنك الدولي (١٩٩٢) إلى انه من المتوقع، في إطار الاتجاهات الانتاجية الحالية وبناءً على توقعات الزيادة السكانية، أن يرتفع ناتج البلدان النامية ما بين ٤ و ٥ في المائة سنوياً بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٣٠، وسيبلغ في نهاية هذه المرحلة حوالي خمسة أضعاف ما هو عليه اليوم. وسيرتفع ناتج البلدان الصناعية ببطء أكبر، لكنه سيبلغ ثلاثة أضعاف مستواه الحالي خلال الفترة الزمنية نفسها. ومن المتوقع أن يصل الناتج العالمي، بحلول العام ٢٠٣٠، إلى ٣ أضعاف ما هو عليه اليوم، أي ما يعادل ٦٩ تريليون دولار أميركي (بأسعار ١٩٩٠). وإذا ما ارتفعت نسبة التلوث والتآكل البيئيين بموازاة هذا الارتفاع في الناتج، فإن النتيجة سوف تكون تلوثاً وضرراً مروعين للبيئة. وقد تسفر هذه الأسباب البيئية عن مرض أو وفاة عشرات ملايين الأشخاص سنوياً. كما سيبلغ معدل النقص في الميلاء مستويات لا تحتمل، فيما تتحسر الغابات الاستوائية والموائل الطبيعية الأخرى لتتحول إلى جزء بسيط من حجمها الحالي. ولحسن الحظ ان مثل هذا السيناريو لن يحدث، وخصوصاً في ظل اعتماد سياسات متينة وتدابير مؤسسية قوية.

باء- التنمية

١٢- ان عبارة "التنمية" مثقلة بالقيم، ولا يوجد هناك أي إجماع بشأن معناها. فالتنمية تعرف عادة بطريقة معيارية. ويرى بيرس وآخرون (١٩٩٠) في التنمية قوة موجهة نحو عدة أهداف اجتماعية محددة. وهذه القوة الموجهة تشتمل على قائمة من الصفات التي يرمي المجتمع إلى تحقيقها أو بلوغ حدودها القصوى. ومن العناصر المحتملة زيادة الدخل الحقيقي للفرد، والتحسينات في مجال الصحة والوضع الغذائي، وتحقيق توزيع "أكثر انصافاً" للدخل، وزيادة الحريات الأساسية. وهكذا، فإن ما يقصد بالتنمية هو مجموعة أهداف ذات أبعاد مختلفة جداً. وهذا التعريف يثير أسئلة عديدة. فهل ان حصول التنمية يستدعي ان تتغير كل الصفات في الاتجاه المرغوب؟ وهل يمكن أن تتحقق التنمية في حال إعادة توزيع الدخل فقط؟ وهل يمكن التعويض عن تراجع إحدى الصفات بتقوية صفة أخرى؟ كما ان اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية تعرف التنمية بمعناها الشامل، معتبرة ضمناً انه يجب تلبية شروط عديدة قبل تحقق التنمية. وان لمثل هذا التعريف

الشامل انعكاسات منهجية عميقة، مثلاً: لأن تقييم التحسن في الرفاه يستدعي تقدير ودمج جوانب شديدة الاختلاف من نوعية المعيشة.

١٣- وتعرّف التنمية، عادة، انطلاقاً من مبدأ النمو الاقتصادي: وبقدر ما تشهد البلدان على تجربة زيادة النمو، تتوسع طاقتها الانتاجية، مما يسفر عن "نمو" هذه البلدان. وطالما كان عدد السكان في ارتفاع، فمن الصعب تصور التنمية من دون نمو اقتصادي.

١٤- والنتاج القومي الاجمالي هو مؤشر التنمية الأبسط والأشيع. غير ان في هذا المؤشر، باعتباره مقياساً للتنمية، ثغرات عديدة، أولها، ان الناتج القومي الاجمالي يقيس النشاط "الانتاجي" بأسلوب ضيق جداً، مستثياً، على سبيل المثال، النشاطات الانتاجية للأسر لأن هناك عدداً كبيراً من هذه النشاطات يضطلع به النساء والأطفال. والناتج القومي الاجمالي هو أداة لقياس نشاط القطاع "الرسمي". أما القطاع "غير الرسمي"، الذي توجد فيه أسواق ولكن لا يبلغ عنها احصائياً بصورة كاملة، والذي ينتج فيه الأفراد بغرض استهلاكهم الخاص، ليس ممثلاً في أرقام الناتج القومي الاجمالي. وإضافة إلى ذلك، فإن الناتج القومي الاجمالي هو أداة غير دقيقة تقاس بها التنمية الاقتصادية من دون إيلاء اهتمام كبير إلى الملامح الديمغرافية. وعلى سبيل المثال، فإن أرقام النمو الاقتصادي للفرد لا تكشف عدد المعالين ضمن الأسر، وعدد الوالدين غير المتزوجين، والأشخاص المسنين غير المعيلين. كما ان أرقام الناتج القومي الاجمالي لا تميّز بين مجموعات الأشخاص، وبالأخص الطبقات الاجتماعية، ضمن بلد معين. ففي بعض البلدان الفقيرة تتشاطر الثروة بصورة أكثر إنصافاً بكثير من تشاطرها في بلدان أخرى ذات ناتج قومي إجمالي مماثل. وأخيراً، فإن احصائيات الناتج القومي الاجمالي تسجل الاستخدام الانتاجي للموارد، من دون مراعاة ما إذا كانت هذه الموارد قابلة للتجديد. ويضاف الى ذلك، أنه في حال ربط النشاط الانتاجي بتكاليف النمو الاقتصادي، مثلاً: من خلال مكافحة التلوث، فإن ذلك يدخل أيضاً في خانة الناتج القومي الاجمالي. أما عملية إزالة الغابات، التي تسبب خسائر في الموارد، فيجري التعامل معها، مثلاً، باعتبارها مساهماً صافياً في نمو رؤوس الأموال.

١٥- ويمثل استخدام مؤشرات اجتماعية واقتصادية أخرى تقدماً على القياس البسيط للناتج القومي الاجمالي. وعلى سبيل المثال فإن تقرير البنك الدولي السنوي عن التنمية في العالم يستخدم عدداً من هذه المؤشرات: متوسط معدلات التضخم السنوية، نسب معرفة القراءة والكتابة بين البالغين، معدل العمر المتوقع عند الولادة وغيرها. وقد أشار البنك الدولي (١٩٩٢) إلى ان التنمية إنما تكمن في تحسين مستوى عيش الناس. وإذا كان النمو الاقتصادي يشكل وسيلة أساسية لإفساح المجال أمام التنمية، فهو يشكل بحد ذاته عامل تقدم ناقصاً جداً. ومنذ عام ١٩٩٠، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ينشر تقريراً سنوياً حول التنمية البشرية. ويرتكز مؤشر منقح للتنمية البشرية استخدم في التقارير على ثلاثة مؤشرات: العمر، والتحصيل العلمي، ومستوى المعيشة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧).

١٦- ويرمي العديد من خطط التنمية إلى زيادة الانتاج الوطني بسرعة أكبر من الزيادة السكانية، كما أنه يوصي بوسائل لإدارة الانتاج والاستثمار غايتها تحقيق هذا الهدف. كما ان من المهم بالنسبة إلى معظم صانعي القرار إزالة الفقر، لأن هذا الهدف لا يتمثل فقط في رفع متوسط المداخل الحقيقية وإنما كذلك في رفع الفئات الأكثر فقراً من السكان الى ما فوق بعض المعايير الدنيا للتغذية، والصحة، والتعليم، والراحة. فالنمو الاقتصادي لا يشكل وحده تنمية، حتى وان صاحبه إزالة الفقر المدقع؛ ومن الملاحظ ان خطط وبرامج التنمية تسعى أكثر فأكثر إلى تعزيز العوامل التي منها (أ) الوضعان الصحي والغذائي؛ (ب) التحصيل العلمي؛ (ج) مدى سهولة الحصول على الموارد؛ (د) التوزيع العادل للدخل؛ (هـ) وجود فرص

عمل جيدة؛ (و) الحريات الأساسية. وبكلام آخر، فإن الحديث عن إدارة التنمية يعني التعريف عن المزيج الملائم لهذه العوامل في زمن ومكان محددين (وكثيراً ما يمتد ذلك على خمسة أو عشرة أعوام في تاريخ بلد معين) وصوغ سياسات واستراتيجيات تكون فعالة في تحقيق هذه الأهداف.

١٧- وتقوم عملية التنمية إلى تغييرات هيكلية عميقة. وفي العادة، تنتقل العمالة من قطاع الزراعة إلى قطاع الصناعة، وتتغير المداخل بصورة أشد وضوحاً. وبصورة عامة، فإن سكان المدن يزدادون بأسرع بكثير من المعدل الوطني؛ ويمثل قسم كبير من هذا النمو حركة انتقال الأشخاص من الأرياف بحثاً عن فرص أفضل أو، وهذا أغلب، بهدف العثور على عمل ولو بأجر متدن. وحتى ضمن الحيز الريفي، تنتقل المجموعات السكانية في اتجاه أراضٍ لم تسكن من قبل. وليس من النادر العثور على محاصيل في مناطق أحراش سابقة، إما غداة عمليات قطع الأشجار أو مباشرة بعد تهيئة التربة من قبل المزارعين. وفي الوقت ذاته، يجري تخصيص مناطق ساحلية كانت في السابق "شاغرة" لأغراض تربية المائيات أو السياحة أو لاستخدامات مكثفة أخرى، كما يضطلع بزراعة أو برعي المناطق القاحلة الحساسة بأساليب تزيد من مخاطر التصحر. وتتغير أنماط استخدام الأراضي بموازاة هذه التحركات السكانية وتغير نمط النشاط الاقتصادي. وحتى ضمن الزراعة، تُستغل بعض الأراضي زراعياً استغلالاً أشد كثافة بكثير، مع الاستعانة بالري، ويمكن أن يجري تحويل بعض الأراضي الأخرى من محاصيل كفاية إلى محاصيل نقدية مختلفة بعض الشيء.

١٨- وبكلام آخر، فإن عملية التنمية (وهي عملية دينامية) تضع ضغوطاً متزايدة على البيئة. وحتى عندما تكون التجربة الأولية للتنمية ناجحة، تظهر مخاوف من ألا تكون هذه العملية مستدامة. وقد أدى ذلك إلى التساؤل عن مدى استدامة اتجاهات التنمية الاقتصادية وأعطى طابعاً ملحاً لبذل الجهود بغية إضافة بُعد الاستدامة إلى مفهوم التنمية الاقتصادية.

جيم - التنمية المستدامة

١٩- لقد شهدت السبعينات بروز إعادة نظر كبرى في التفكير الإنمائي تمثل تحدياً جوهرياً لتوافق الآراء التقليدي حول التنمية الاقتصادية. وعلاوة على الدعوة إلى وضع "استراتيجية للاحتياجات الأساسية"، تركز إعادة النظر هذه على تحسين تلبية الاحتياجات الأساسية للفقراء. ومن النُهُج التي لقيت بعض الرواج نهج "التنمية البيئية". وقد اطلقت هذه العبارة على مفهوم التخطيط الذي روجه أصلاً برنامج الأمم المتحدة للبيئة، في عام ١٩٧٥، وجرى التعريف عنه باعتباره التنمية على الصعيدين الإقليمي والمحلي بالتماشى مع القدرات الكامنة للمنطقة المعنية، مع إيلاء الاهتمام للاستخدام المناسب والرشد للموارد الطبيعية، ولتطبيقات الأساليب التكنولوجية.

٢٠- واستخدمت عبارة "التنمية المستدامة" في فترة صدور إعلان الندوة المذكورة أعلاه حول استخدام الموارد، واستراتيجيات البيئة والتنمية التي عقدت في مكسيكو في عام ١٩٧٤. ومنذ ذلك الحين أصبحت هذه العبارة هي العلامة الخاصة للمنظمات الدولية المعنية بتحقيق التنمية البيئية المفيدة. كما استخدمت للحفز على التداول في العلاقة بين التغيير الاقتصادي وقاعدة الموارد الطبيعية التي يقوم عليها هذا التغيير. وفي صميم مفهوم التنمية المستدامة، مطلب غايته ألا تحصل الممارسات الحالية على حساب المعايير المعيشية المقبلة. وبكلام آخر، فإن الأنظمة الاقتصادية الحالية ينبغي أن تحفظ أو تحسن قاعدة الموارد والبيئة، بحيث تتمكن الأجيال المقبلة من العيش بمستويات مشابهة أو أفضل. وقدم ريبينو (١٩٨٦) تعريفاً مماثلاً للتنمية المستدامة فاعتبرها استراتيجية تنمية تتدبر كل الأصول، والموارد الطبيعية، والموارد البشرية، وكذلك الأصول المالية والمادية، بهدف زيادة الثراء والرفاهية على الأمد الطويل. كما أن التنمية المستدامة،

بوصفها هدفاً، ترفض السياسات والممارسات التي تدعم مستويات المعيشة الحالية عبر استنفاد القاعدة الانتاجية، وضمنها الموارد الطبيعية، والتي تترك الأجيال المقبلة عرضة للأفاق الداكنة والمخاطر الكبرى.

٢١- وثمة احتمال آخر في الأجل الطويل بالنسبة إلى مسألة الاستدامة، وهو ما بات يعرف بـ "الانصاف بين الأجيال". وحالياً، بدأت المجتمعات وحكوماتها تقر بأن الموارد المستخدمة اليوم إنما هي مستعارة من أطفالها وأطفال أطفالها. بل إن الموارد المستعارة من الخارج لتمويل تنمية اليوم قد تمثل عبئاً ثقيلاً على بلد معين حتى بعد مرور عقد من الزمن؛ وفي موازاة ذلك، فإن الموارد "المستعارة" من البيئة قد تترك للأجيال المقبلة إرثاً لا يحتمل من التكاليف والعجز. ويبحث مخططو التنمية عن سياسات كفيلة بترك أكبر عدد ممكن من الأصول والفرص (الموارد القابلة للاستعمال) للأجيال المقبلة. وفي حين أن صانعي القرار يعترفون بأن الطاقة وبعض الموارد الطبيعية؛ سستنفد في معرض تحويلها لجعلها أفيد للإنسانية بطريقة مباشرة (لزيادة الفائدة، من وجهة النظر الانسانية)، فهم يرون أن هناك حاجة إلى ضمان أن تكون النتيجة الصافية لهذه التحولات ايجابية.

٢٢- وعموماً، ينبع القلق من أن قلة من البلدان، هذا إن وجدت، تأخذ في الحسبان على نحو كافٍ الاعتبارات البيئية لدى انتهاجها سياسة أو تخطيطاً إنمائياً. وليس هناك إلا قلة تخصص مواردها الحية، أو تنظم استخداماتها، بحيث تضمن ملاءمتها واستدامتها البيئية. وتفتقر بلدان كثيرة إما إلى الموارد المالية أو التقنية، أو إلى الإرادة السياسية، أو إلى الدعم التشريعي أو المؤسسي، أو العام المناسب لتنفيذ كامل الاجراءات المطلوبة في مجال حماية البيئة وصونها. وكانت نتيجة هذه الثغرات، على مستوى تخطيط وتصميم المشاريع، مضاعفات بيئية غير مرغوب فيها، أسفر عنها ضعف الاهتمام الذي خصص للانعكاسات البيئية وغياب المعرفة والمعلومات الضرورية للتنبؤ بها، فضلاً عن أسباب أخرى كان منها جهل الاجراءات الوقائية الفعالة التكلفة أو المخففة للأضرار، وعدم النظر في ايجاد تصاميم أو مواقع بديلة للمشاريع.

دال - التنمية الاقتصادية المستدامة

٢٣- يتزايد في هذه الأيام استخدام عبارة أخرى هي "التنمية الاقتصادية المستدامة"، وذلك للتركيز على الجانب "الاقتصادي". وبخلاف توافق الآراء التقليدي على التنمية الاقتصادية، فإن المعايير الآتية تحدد التنمية الاقتصادية المستدامة (بيربييه، ١٩٨٧):

(أ) لا يمكن تمييزها من التنمية الاجمالية للمجتمع، كما لا يمكن تحليلها بفعالية بصورة مستقلة، لأن الاستدامة تتوقف على التفاعل بين التغيرات الاقتصادية والتحوللات الاجتماعية والثقافية والبيئية؛

(ب) يرتبط بـبُعدها الكميّ بزيادات في الوسائل المادية المتوفرة أمام العائشين، أو المحكوم عليهم بأن يعيشوا، في فقر مطلق، بحيث يؤمن لهم من الرخاء والأمن الماديين والاجتماعيين ما يحميهم من ازدياد الفقر؛

(ج) ان بـبُعدها النوعي متعدد الجوانب، ويرتبط بضمان القدرة البيئية والاجتماعية والثقافية المحتملة على الأمد البعيد لدعم النشاط الاقتصادي والتغيير الهيكلي؛

(د) ليست سهلة القياس؛ فالبُعدان الكميّ والنوعي متضافران لا ينفصلان، وبالتالي لا يمكن ضبطهما كلياً بواسطة أي مفهوم للربح الاقتصادي المباشر والقابل للقياس.

ومن هنا فإن التنمية الاقتصادية المستدامة تتعلق مباشرة برفع المستوى المادي لمعيشة الفقراء على الصعيد الشعبي، الذي يمكن قياسه كمياً انطلاقاً من زيادة الغذاء، والدخل الحقيقي، والخدمات التعليمية، والرعاية الصحية، والوقاية وتوفير المياه، ومخزون الطعام والمال للحالات الطارئة؛ وهي لا تتعلق إلا بشكل غير مباشر بالنمو الاقتصادي على المستوى الوطني الشامل. وبصفة عامة، فإن الهدف الرئيسي هو الحد من الفقر المطلق للفقراء من خلال توفير مستويات معيشة مقبولة ودائمة تخفف من نفاد الموارد، ومن التدهور البيئي، والتعطل الثقافي، والاضطراب الاجتماعي.

هاء - تحليل الاستدامة

٢٤- ان تطبيق مفهوم الاستدامة سيؤدي إلى مشكلات ونتائج تحليلية مختلفة تبعاً للظروف الخاصة بالموقع. فالأنظمة الاجتماعية الاقتصادية تختلف فيما بينها كثيراً. وعلى الصعيد الوطني، فإن البلدان النامية غالباً ما تظهر مزيجاً من العوامل الداخلية التالية: نسب مرتفعة للنمو السكاني؛ مستويات متدنية لمتوسط الدخل للفرد؛ مستويات متدنية لتوفير الاحتياجات الأساسية؛ توزيع غير متكافئ للدخل وملكية العوامل الانتاجية؛ الاعتماد القوي على الزراعة وعلى قطاعات أخرى قائمة على الموارد الطبيعية؛ تقنيات انتاج بالية؛ قطاع كفاقي واسع؛ قطاع واسع غير سوقي؛ تعريف ركيك، في أحيان كثيرة، لحقوق ملكية الأراضي والموارد الأخرى؛ أسواق سلع وخدمات ومال مختلة اقتصادياً؛ تدخل حكومي قوي في بعض الأسواق إنما مراقبة ضعيفة في أسواق أخرى. ومن بين العوامل الخارجة عن البلد نجد: أنماط الاستهلاك والانتاج المتبعة في البلدان المتقدمة؛ وسياسات الديون والتجارة والمساعدة المتبعة في العالم المتقدم؛ ومؤسسات متعددة الجوانب.

٢٥- ويركز تحليل الاستدامة على كيفية تفاعل الأنظمة البيئية والاقتصادية. غير ان المعرفة العلمية بمثل هذه الروابط ليست واسعة بعد. ومع ذلك، فإن الجوانب التالية، التي تميل إلى التضافر، تستحق اهتماماً خاصاً (فان بيلت وآخرون، ١٩٩٠):

(أ) ينجم عن الفوارق بين النظم البيئية، ان التفاعل بين الايكولوجيا والاقتصاد يكون مرهوناً بالموقع. ذلك ان نشاطاً اقتصادياً محدداً قد يكون مستداماً في منطقة معينة ذات أنظمة بيئية سليمة وغير مستدام في أنظمة بيئية أخرى؛

(ب) ان النسب المرتفعة للنمو السكاني، مصحوبة بفرض قيود على تنمية الأراضي وبتدني الانتاجية في البلدان النامية، تسهم، في أحيان كثيرة، في ارتفاع نسبة التدهور البيئي وفي نشوء الحاجة الى ايجاد حلول سريعة. وينطبق هذا الأمر بالأخص على المناطق ذات الأنظمة البيئية الهشة؛

(ج) ان للفوارق بين مستويات الدخل وتوزعه، مع ما ينجم عنها من أنماط الاستهلاك والانتاج، تأثيراً هاماً على طبيعة المشكلات البيئية في البلدان الغنية والفقيرة؛

(د) ان السياسات الحكومية المنتهجة في البلدان النامية كثيراً ما توفر للقطاعات الاقتصادية حوافز لبدء أو مواصلة النشاطات ذات النتائج البيئية المؤذية ولاستخدام الموارد غير المستدامة (وورفورد، ١٩٨٧؛ جاغناثان، ١٩٨٩). وعلى وجه الخصوص، لا تظهر، في الأسعار التي تحددها الحكومة، التكاليف والفوائد البيئية البعيدة الأمد. وتشمل الأمثلة على ذلك السياسات الزراعية (تسعير الموارد والمواد الزراعية)، والسياسات الصناعية، وسياسات الهياكل الأساسية (فتح مناطق هشة وتوفير خدمات بكافة

متدنية). وفي الوقت ذاته، فإن السياسات البيئية غالباً ما تكون في مرحلتها الأولية، وقواعد الانفاذ تكون عادة ضعيفة. كما أن الخبرات الادارية والتقنية لم تطور تماماً. وفي النتيجة، فإن الآثار البيئية السلبية الخارجية كثيراً ما لا تؤخذ في الحسبان ولا تؤثر على قرارات الاستثمار؛

(هـ) في البلدان النامية، يكون تدفق المعلومات عموماً، والمعلومات حول البيئة خصوصاً، ناقصاً جداً في كثير من الأحيان، وهذا ما يؤدي عادة إلى أنماط استثمار هي دون الأمثل من وجهة نظر وطنية. كما أن الآثار الخارجية السلبية والايجابية، البيئية منها بالأخص، لا تلاقي عموماً اعترافاً من قبل المستثمرين. كما أن الحكومة كثيراً ما لا تعوض عن ذلك بتوفير المعلومات أو الاستثمار نفسه (كوك وموسلي، ١٩٨٩)؛

(و) ان للمشكلات البيئية نتائج اقتصادية مختلفة في البلدان المتقدمة والنامية. فالأولى تواجه عادة مشكلة بيئية نوعية تتمثل في الشح النسبي للموارد الطبيعية. ومن المعروف ان المشكلات البيئية تزيد عادة تكاليف الانتاج (المنتجون) وتكاليف الحسوم الضريبية (الحكومة)، وفي نهاية المطاف تتسبب بزيادة الضرائب وأسعار المنتجات والخدمات (المستهلكون). كما يمكن مواجهة المشكلات البيئية النوعية من خلال تغيير أنماط الانتاج والاستهلاك (تجنباً للمشكلات المستقبلية) أو من خلال زيادة النفقات الدفاعية. وفي عدد كبير من مناطق البلدان النامية، تحولت المشكلات البيئية إلى مشكلة كمية (الشح المطلق في الموارد الطبيعية). وببساطة، فإن الخدمات البيئية لا تعود متوفرة، وبالتالي، وبفعل الاعتماد القوي على الموارد الطبيعية، فإن امكانيات توليد الدخل تتلاشى. بالإضافة إلى ذلك، وبسبب التوزيع غير المتكافئ للدخل والسلع الانتاجية، فإن الفقراء، الذين غالباً ما يعتمدون أكثر من غيرهم، وبطرق مباشرة أكثر من غيرها، على الموارد الطبيعية، هم الأكثر تضرراً من التدهور البيئي. ويواجه السكان انحساراً مطلقاً في انتاج السلع والخدمات، وتتنخفض مستويات الرفاهية إلى ما دون الحد الأدنى المطلق (جيمس وآخرون، ١٩٨٧؛ باربييه، ١٩٨٩). وهذا ما يزيد من تأثير الحلقات المفرغة للفقر والتدهور البيئي؛

(ز) وعلى مستويات الدخل المرتفع، ثمة موارد أخرى متوفرة لمكافحة أو تقادي التدهور البيئي. فالحماية يمكن أن تمول بالحد من الاستهلاك، وقد لا يلزم تأمينها على حساب الاستثمارات. ويضاف إلى ذلك ان الحد من الانتاج في قطاعات اقتصادية مضرّة بالبيئة قد يعوّض عنه غالباً عبر الزيادة في قطاعات أخرى. وعند مستويات الدخل المنخفضة جداً، يستحيل الحد من الاستهلاك، وبالتالي تتضرر الاستثمارات في اجراءات الحماية البيئية (دورفمان، ١٩٨٨). ومن ناحية ثانية، فإن الخيارات البديلة والمتينة بيئياً تكون غير متوفرة في أحيان كثيرة.

واو - الإصلاح الاقتصادي والبيئة

٢٦- ظهر مفهوم الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي خلال الثمانينات، عندما أرغمت البلدان النامية على "تكيف" بنائها الاقتصادية لمواجهة الاتجاهات السلبية الطويلة الأجل في معدلات التبادل التجاري وأزمات الدين الخارجي. وفي مطلع الثمانينات، بدأت برامج التكيف الهيكلي تطبق في بلدان عديدة لمعالجة مشكلات ميازين المدفوعات. وظهر شبه قوي بين معظم الاتفاقات، ويعود ذلك أساساً لكونها تحت ادارة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ومؤسسات بریتون وودز. وقد انتهت سياسات بریتون وودز (ولا تزال) الى مجموعة من الأفكار التي اطلق عليها لاحقاً عبارة "توافق واشنطن". وتحاول هذه الأفكار ضمان "الإصلاح" الاقتصادي مع تحقيق مكاسب تتمثل في تسريع النمو الانتاجي ورفع المداخل الحقيقية من خلال "تثبيت" الاقتصاد الكلي أولاً ثم "تكيف" السوق ليكون في وسعها الأداء بصورة أكثر فعالية. وفي حين ان

التثبيت (الحد من العجز الخارجي) يدخل في مجال صندوق النقد الدولي، فإن "التكيف" هو من اختصاص البنك الدولي.

٢٧- وتتخذ برامج التكيف الهيكلي عادة شكل تقليل للطلب، وتخفيض لقيمة العملة، وسحب للإعانات المالية على الوقود والسلع الغذائية الأساسية، وخفض حاد في الانفاق الحكومي. وعلى مر الثمانينات، أصبح واضحاً أن التعافي الاقتصادي والتغيير الهيكلي يتباطأ. وكانت المشكلة الأساسية مع برامج التكيف الهيكلي هي قلة الاهتمام بانعكاساتها على الفقراء. وفي عام ١٩٨٩، صرح صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) بأن سياسات التكيف التي تقود إلى زيادة سوء التغذية، وتراجع الخدمات الصحية، وتدني نسب الالتحاق بالمدارس، إنما هي سياسات غير إنسانية وغير ناجعة في نهاية المطاف (اليونيسيف، ١٩٨٩). ودعت اليونيسيف إلى تكيف بديل - تكيف ذي وجه إنساني - يحمي الفقراء. وبحلول نهاية الثمانينات، أصبحت مسألة برامج التكيف الهيكلي مهمة بالنسبة إلى جميع الوكالات، وخضعت لمراجعة من قبل البنك الدولي. ومنذ عام ١٩٩٠، جدد البنك الدولي تركيزه على مسألة الحد من الفقر وتنمية الموارد البشرية من خلال إجراء تحسينات في مجالي الصحة والتعليم، فضلاً عن التخطيط السكاني (خلافًا، على سبيل المثال، لإيجاد وظائف كثيفة الاستخدام لليد العاملة، وإصلاح الأراضي، والبرامج الأخرى المستهدفة للتنمية الريفية). إلا أن هذه الجهود ظلت خلال فترة طويلة، غير قليلة الفائدة بالنسبة إلى الدولارات التي أنفقت عليها، (تايلور وبيير، ١٩٩٦).

٢٨- وعلى الرغم من أن دراسة التفاعلات بين برامج التكيف الهيكلي والبيئة لا تزال تخطو خطواتها الأولى (ريد، ١٩٩٣؛ تايلور وبيير، ١٩٩٦)، فإنه يمكن رصد بعض الاتجاهات وإجراء بعض التعميمات. أولاً، أن التأثيرات البيئية تعتمد على "أسلوب" وتوزيع النمو. وقد انشغلت بعض البلدان بالمشكلات الحضرية على حساب التنمية الريفية، مما أدى إلى مزيد من التدهور في البيئة الريفية المتدهورة أصلاً. ثانياً، أن الأعباء الطاغية، على مستوى الاقتصاد الكلي، تترك بصماتها على التأثيرات البيئية. فإذا كانت العملات الأجنبية قليلة والموارد الطبيعية متوفرة لدعم الصادرات، فمن المرجح أن ينقاد الاقتصاد في اتجاه الاستغلال البيئي "المفرط". ثالثاً، يمكن أن تتطوي برامج التكيف الهيكلي على تأثيرات بيئية يصعب التكهّن بها على مستوى النظام ككل. وعلى سبيل المثال، فإن تكثيف النشاطات الزراعية من أجل المحاصيل النقدية أدى إلى اختلالات في السياسات الزراعية، مما أسفر عن تأثيرات بيئية سلبية عديدة (تدهور الأراضي، التلوث المفرط من جراء الأسمدة الكيميائية)، فضلاً عن زيادة الاعتماد على الحبوب والأغذية المستوردة. وهناك مثال آخر هو انتقال أسعار الطاقة في روسيا باتجاه مستويات السوق العالمية، مما جعل الطاقة قطاعاً اقتصادياً جذاباً، وأدى إلى تضخم الاستغلال الواسع النطاق للنفط والغاز الطبيعي حتى شمل مناطق هشة إيكولوجياً مثل مقاطعة ساخالين ومناطق التوندرا شرقي سيبيريا. وقد يتأتى من ذلك انبعاث يُعرف بالنظام الاقتصادي السوفياتي "الملتهم للطبيعة"، الذي قدر من خلاله أن كل روبل ينتجه الإنسان يستنفد ما قيمته ٢٢ روبل تقريباً من الموارد الطبيعية. ويمكن لعائدات إنتاج الطاقة أن تتحول إلى الاستهلاك الخاص وإلى الثروات التي تُصنع في الخارج، بخلاف مراكمة رؤوس الأموال على الأمد الطويل.

٢٩- وفي موازاة الجهود التي تبذل من أجل الخصخصة واعتماد اقتصاد السوق، تطرح تساؤلات حول من ينبغي أن يتحمل أعباء الحماية البيئية. فالاستثمار في الحماية البيئية لا يبدو منطقياً دائماً على منطوق اقتصادي فوري ومباشر، باعتبار أنه كثيراً ما يدرّ فوائد غير قابلة للتقييم الكمي وفقاً للحسابات المالية الضيقة أو القصيرة الأجل. لكن هذا لا يعني، بالطبع، أنه ليس هناك مكاسب هامة، وحتى في بعض الأحيان ضخمة، في المجال الاجتماعي أو الثقافي؛ فالمكاسب صعبة القياس وترتبط باستثمارات محددة. وقد أصبحت

هذه هي الحالة أكثر فأكثر مع انتقال الحماية البيئية من معالجة مصادر التلوث المؤذية إلى إدارة مسائل متشعبة حول نوعية البيئة، وتلك ممارسة لا تملك معظم البلدان الصناعية المتقدمة تجربة واسعة فيها.

٣٠- وقد يكون من الصعب استبانة العوائد بدقة وتحديد كمياً، وذلك لعدد من الأسباب. فالأرباح قد تكون متشعبة جداً، مثل تحسن الصحة واستطالة العمر لدى أشخاص كثيرين نتيجة لتنفس هواء أنقى. كما أنها قد تكون غير مباشرة، مثلما هي الحال بالنسبة إلى الأنهار والبحيرات التي جرى إصلاحها لكي تستخدم لأغراض ترفيهية، أو للصيد، أو لتوفير المياه البلدية؛ أو قد تكون غير قابلة للقياس كمياً، كما هي الحال بالنسبة إلى حفظ الأنواع الحية. وفي عدد كبير من الحالات التي يمكن فيها القياس كمياً، تظهر مشكلة اقتصادية من جرّاء صعوبة إيجاد إطار مؤسسي قادر على جمع البيانات الدقيقة القائمة على الأشخاص العديدين الذين يستفيدون من نشاط معين.

زاي - العولمة والبيئة

٣١- يُقصد بالعولمة التنظيم المتكامل للنشاط الاقتصادي عبر الحدود، الذي تضطلع بزيادته جهات فاعلة اقتصادية عبر وطنية، منها شركات عبر وطنية تابعة لبلدان متقدمة ونامية على السواء، ومستثمرين مؤسسيين، ويحصل بفضل التوسع السريع للتجارة الدولية، وتدفق رؤوس الأموال وعمليات النقل التكنولوجي، وتسهيله الفتوحات التي تحققت في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية وتكنولوجيا المعلومات. والعولمة هي عملية دائمة التواصل والتطور (لجنة التخطيط الإنمائي، ١٩٩٧).

٣٢- وفي التسعينات، جرى الربط بين العولمة وانتقال إدارة الموارد الشاملة من السلطات السياسية الوطنية إلى الجهات الفاعلة في السوق على الصعيد العالمي. ذلك أن تركيبة وتوزيع رؤوس الأموال والانتاج على المستوى العالمي يخضعان أكثر فأكثر للقرارات والنشاطات الخاصة للجهات الفاعلة في السوق، التي لا تخضع للمساءلة السياسية ولا لمراقبة الحكومات الوطنية.

٣٣- وليس هناك إلا قلة من الاقتصاديين أو المحللين السياسيين تنكر أن المستثمر الخاص هو اليوم شخصية ريادية على الساحة العالمية. لكن ثمة خلافاً عميقاً حول ماهية النتائج الاجتماعية والبيئية التي سوف تتأتى من هذا الوضع. فالمتمحمسون للاستثمار الخاص يشيرون إلى أن التدفقات المتزايدة قلبت "التحويلات السلبية الصافية" التي ترقى إلى الثمانينات، عندما كانت البلدان النامية تدفع من الأموال، على شكل أسعار فائدة على القروض وعائدات من الاستثمار الأجنبي، أكثر مما كانت تتلقاه على شكل تمويل خاص وعام جديد. وفي عام ١٩٨٨، بلغت هذه "التحويلات السلبية الصافية" ١٥ مليار دولار؛ وبحلول عام ١٩٩٦، بلغ صافي التدفق في الاتجاه المعاكس - من الشمال إلى الجنوب - ٢٠٠ مليار دولار. وفي بعض أنحاء العالم النامي، وبالأخص آسيا، ساعدت هذه الأموال في حصول ازدهار اقتصادي قياسي كثيراً ما يشار إليه لتفسير انخفاض معدلات الفقر الوطنية. غير أن منتقدي الاستثمار الخاص الواسع النطاق يرون أن التدفقات المالية الكلية تزيد من حدة الهوة الهائلة بين الأغنياء والفقراء، التي أصابت عدداً كبيراً من المجتمعات النامية. وفي عدد من البلدان فئات واسعة من السكان لا يصل إليها ازدهار السوق، بل أن هذا الازدهار قد يكون في بعض الحالات مصدر ضرر لها.

٣٤- وقد حظيت الآثار البيئية لحركات رؤوس الأموال الخاصة المتزايدة باهتمام أقل مما حظيت به الآثار الاجتماعية، غير أنه يرجح أن تكون، هي الأخرى، ذات تأثير كبير، ومتناقضة بعض الشيء. وبصفة أعم، فإن العولمة الاقتصادية تعمل على تصدير النزعة الاستهلاكية الغربية. ونظراً لأنماط الاستهلاك غير

المستدامة في البلدان المتقدمة، فإن انتشار ثقافة الاستهلاك هو نذير شؤم. وفي البلدان التي تظهر فيها ضرورة للإصلاح الاقتصادي، فإن الأعباء الاقتصادية الكلية كثيراً ما تأخذ الأولوية على المشاغل البيئية، بالأخص على الأمد القصير. وعلى سبيل المثال، وفي حالة ندرة العملات الأجنبية وتوفر الموارد الطبيعية القابلة للتصدير، يحتمل أن يوجّه الاقتصاد نحو الاستغلال المفرط للموارد الطبيعية. ويجري اجتذاب رؤوس الأموال الدولية إلى الموقع الأربح، ولا يستبعد أن يكون هذا الموقع مكاناً تطبق فيه القوانين البيئية بطريقة ضعيفة أو لا تطبق. كما أن تركيز الاستثمار الأجنبي المباشر في المدن يميل إلى تعميق الفوارق الحضرية/الريفية، فيساهم في تسريع النمو الحضري وفي احتمال تدهور البيئتين الحضرية والريفية (الجنة التخطيط الإنمائي، ١٩٩٧).

٣٥- غير أن الاستثمار الدولي يأتي البلدان المتلقية أيضاً بتكنولوجيات إنتاجية أكثر تطوراً وكفاءة ونظافة، كما يحتمل للنمو الاقتصادي وارتفاع مستويات المعيشة أن يسفرا عن نشوء طلب على الحماية البيئية. كذلك توجد مجموعة متنامية من استراتيجيات الاستثمار التي قصد لها أن تكون "خضراء"، والتي ابُكرت خلال الأعوام الماضية وهي برامج ترمي تحديداً إلى استخدام التمويل الخاص لاسترداد رأس المال الطبيعي للبلدان النامية.

ثانياً - التخطيط الإنمائي والبيئة

٣٦- لقد بات من المعترف به على نطاق واسع في الوقت الحاضر أن أسلوب التخطيط التقليدي، الذي يستند إلى الاعتبارات الاقتصادية، يجب أن يفسح المجال أمام أسلوب تخطيط جديد يولي البيئة الاهتمام الذي تستحقه، وتكون فيه الخطط مصوغة والقرارات متخذة على قاعدة معايير طبيعية واجتماعية أوسع مما هي عليه اليوم. وبكلام آخر، فإن الاعتبارات البيئية يجب أن تكون غير منفصلة عن صنع القرار، وغير مضافة كملحق للخطوة.

٣٧- ومنذ مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية، الذي عُقد في عام ١٩٧٢، والاتجاه نحو اعتماد تخطيط إنمائي بديل وسليم بيئياً يتزايد زخمه، وقد شددت اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية على أنه، بغرض تحقيق التنمية المستدامة، ثمة حاجة إلى إدماج الاعتبارات الاقتصادية والايكولوجية في عملية صنع القرار. ومن بين الأهداف الستة المشار إليها في الفقرة ١٤ من الاستراتيجية الإنمائية الدولية لعقد الأمم المتحدة الإنمائي الرابع (للفترة من ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩١ إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر من العام ٢٠٠٠): القيام بـ "عملية إنمائية تستجيب للاحتياجات الاجتماعية، وتتوخى الحد من الفقر المدقع بشكل ملموس، وتشجع تنمية الموارد البشرية والمهارات واستخدامها، وتكون سليمة من الوجهة البيئية وقابلة للإدامة".

٣٨- أما إعلان ريو، المعتمد من قبل مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، الذي عُقد في عام ١٩٩٢، فيشير بوضوح، في المبدأ رقم ٤، إلى أنه "من أجل تحقيق تنمية مستدامة، يجب أن تكون حماية البيئة جزءاً لا يتجزأ من عملية التنمية ولا يمكن النظر فيها بمعزل عنها". وخصص جدول أعمال القرن ٢١، المعتمد من قبل المؤتمر، فصلاً كاملاً -الفصل الثامن- لمسألة إدماج البيئة والتنمية في صنع القرار. وجاء في جدول أعمال القرن ٢١ أن نظم صنع القرار السائدة تتجه في بلدان كثيرة إلى الفصل بين العوامل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على مستويات السياسة والتخطيط والإدارة. وهذا يؤثر على الإجراءات التي تتخذها فئات المجتمع بأسرها، بما فيها الحكومات ودوائر الصناعة والأفراد، بل يخلف أثراً ملموساً بالنسبة لكفاءة التنمية واستدامتها. وربما يستلزم الأمر تكييفاً، أو حتى إعادة تشكيل جذرية، لعملية اتخاذ القرار في ضوء الظروف المحددة لكل بلد، إذا ما أريد أن تكون البيئة والتنمية محوراً لعملية صنع القرار الاقتصادي والسياسي للوصول بحق إلى تكامل تام بين هذه العوامل.

٣٩- وتستدعي دينامية المجتمع أساليب تخطيط لمواكبة التغير الحاصل في القيم الاجتماعية والتوسع المتزايد لنطاق التنمية الاقتصادية والتقنية. وقد اقترح الاضطلاع بالتخطيط المتكامل باعتباره تدبيراً تنظيمياً للتعاطي بفعالية مع بدائل وخيارات تشكيلية متزايدة التعقيد من التغير والتنمية الاجتماعيين والاقتصاديين والبيئيين. وأدرك أن السياسات المصممة لحل مسألة معينة تؤثر ليس فقط على السياق الذي تنتمي إليه، وإنما أيضاً على مجموعة من النشاطات المتعلقة بمسائل أخرى. وبالتالي، فإن التخطيط المتكامل يجب أن يُنظر إليه باعتباره نشاطاً موجهاً إلى أهداف متعددة، يقوم على فهم العلاقات المتداخلة بين مختلف الأنظمة الفرعية.

٤٠- ومن المشكلات المنهجية الجوهرية بالنسبة لصانعي القرار عدم وجود بيان واضح حول عمليات المبادلة بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. ذلك أن صانعي القرار في المجالين الاقتصادي والبيئي يعملون تبعاً لمعايير مختلفة. فمخطوط الاقتصاد يعنون أساساً بـ "الكفاءة"، وبدرجة أدنى، بـ "الإنصاف"، بينما يهتم مخطوط البيئة اهتماماً أكبر بـ "التنوع" و "الاستقرار". ومن هنا الحاجة إلى إيجاد قاسم مشترك بين مختلف الميادين. ولا شك في أن الجهود التي بُذلت لإدماج التخطيط الاقتصادي والبيئي

سيجبر صانعي القرار على الإفصاح عن معاييرهم وخياراتهم في مجال السياسات. وفي جوهره، يرمي نهج التخطيط المتكامل إلى تحقيق الأهداف التالية (هوفشмит وهايمان، ١٩٨٢):

(أ) تحقيق التوازن المتعدد التخصصات بغرض إقامة توازن بين المعايير والمصالح والأهداف المتضاربة؛

(ب) زيادة كفاءة النظام المادي والاجتماعي-الاقتصادي والبيئي العام بغرض تحقيق مستوى أمثل لنوعية الحياة؛

(ج) تطوير المشاركة العامة بغرض توسيع قاعدة عملية صنع القرار وجعلها مقبولة أكثر على الصعيد الاجتماعي.

٤١- وهكذا، فإن أسلوب التخطيط البيئي التوجه يُعرّف كأسلوب يأخذ في الحسبان خلال مرحلة التخطيط، وبشكل متواصل ودقيق، المساهمات والوسائل المرتبطة بالمشاغل والقيم والعمليات والظروف والعلاقات البيئية. والهدف هو اجراء تصميم يقوم على معرفة أوسع، وخيار بين مجموعة من النشاطات البديلة، بحيث تجتنب أو تقلل النتائج البيئية السلبية. ويستلزم هذا النهج التساؤل تكررًا عن أثر أي اجراء من الاجراءات على البيئة المادية والاجتماعية، والاجابة عن هذا التساؤل خلال عملية التخطيط. وهذا يستتبع امتلاك وتنظيم واستخدام المعرفة بصورة متواصلة - وبالأخص معرفة النتائج البيئية المحتملة للأعمال البديلة. وقد باتت منهجيات تحقيق هذه المهمة تُعرف بتقييم الأثر البيئي. وبكلام آخر، فإن التخطيط السليم بيئياً إنما هو نظام تخطيط متواصل ينطوي، على كافة المستويات الحكومية، على مفهوم لصنع القرار يشجع التقدم الاقتصادي والاجتماعي للأفراد، ضمن الحدود المتسامح بها في محيطهم، بهدف تحقيق الاستخدام الفعال للموارد مع الحد الأدنى من التدهور البيئي. والهدف الرئيسي، هو تأمين الانسجام بين أهداف التخطيط والأهداف البيئية.

٤٢- ومنذ مطلع السبعينات، استخدمت بلدان عديدة تقنيات تقييم التأثير البيئي لتقييم الانعكاسات الايكولوجية لمشاريع التنمية الكبرى، غير ان أساليب تقييم الأثر البيئي حُسنت منذ ذلك الحين كما أُضيفت اليها أدوات أخرى (انظر أدناه). وجرى اعتماد تقييم الأثر البيئي في عدد كبير من الأنظمة الوطنية المعنية بالبيئة. ومن الخطوات البارزة في اتجاه إدماج الاعتبارات البيئية ضمن التخطيط الإنمائي إعلان البنك الدولي وبعض المصارف الإنمائية الإقليمية الأخرى، فضلاً عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمات أخرى، في عام ١٩٨٠، الالتزام بضمان إدراج هدف الحماية البيئية ضمن صياغة وانشاء برامج التنمية الاقتصادية.

٤٣- وتظهر التجربة العملية وجود عدد من القيود التي تعيق الإدراج الفعلي للاعتبارات البيئية ضمن التخطيط الإنمائي، خصوصاً في البلدان النامية، ومن أهم هذه القيود: (أ) المعلومات غير الملائمة؛ (ب) انعدام الارادة السياسية بفعل المصالح المتضاربة و/أو المترسخة؛ (ج) عدم وجود نُهج ايجابية لتخطي المشكلات؛ (د) عدم وجود الموارد، وبالأخص الموظفين المدربين؛ (هـ) عدم اعتماد احتمالات طويلة الأجل (أي التركيز على الأهداف القصيرة الأجل)؛ (و) عدم الاستجابة لطبيعة البيئة غير الخاضعة لقطاع محدد؛ (ز) التدابير المؤسسية الضعيفة التي تولد عادة أعمالاً تنسيقية مجتزأة، مما يعني ان النشاطات وعمليات الادارة البيئية لا تزال تجري، بصورة أساسية، في سياق مخصص. وبالإضافة إلى ذلك، فإن برامج الادارة البيئية تحقق تشكيلة متنوعة من النواتج المتوخاة التي قد تسفر عن خلافات تستدعي اجراء خيارات. مثلاً: التنازع بين الأهداف القصيرة والطويلة الأمد، والاحتياجات والامكانيات، ومن ذلك الخلافات بين الأجيال؛

والتنازع بين مختلف مستويات المصالح - العالمية، والإقليمية، والوطنية والمحلية - ومصالح الأفراد والمجموعات؛ والتنازع بين مختلف الأهداف (الاستعمالات البديلة للأراضي)؛ والتنازع بين مكونات البيئة الطبيعية والمصنعة؛ والتنازع بين من يتشاطرون الفوائد ومن يسددون التكاليف.

أف - الشروط الأساسية للتخطيط البيئي السليم

٤٤ - تختلف ممارسات التخطيط كثيراً بين البلدان تماماً كاختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية والاشتراكية والاقتصادية والاجتماعية. ومن هنا ضرورة تقييم الظروف السائدة ضمن بلد نام معين بهدف إيجاد قاعدة للشروع في تخطيط جديدة. وفيما يلي الشروط الأساسية للتخطيط الفعال والسليم بيئياً:

١ - توافر المعلومات

٤٥ - في البلدان المتقدمة، يكون هناك، عادة، معلومات غزيرة عن الخصائص البشرية والبيولوجية والمادية لموقع أو منطقة ما. ويمكن إعداد وتقييم الخطط الإنمائية بسهولة بناءً على هذه المعلومات. ومن شأن هذه التحاليل أن تعطي صانعي القرار خلفية دقيقة حول النتائج بالنسبة لمجمل نظام التعديلات الذي قد يجري اعتماده. ويجري الامداد بالمعلومات حول المكاسب والخسائر التي يمكن توقعها من خلال استخدام معين للبيئة، ولاسيما بالنسبة لتشعبات هذه التغييرات مع مرور الزمن.

٤٦ - وبخلاف ذلك، فليس هنالك إلا قلة من البلدان النامية تستطيع الحصول بسهولة على المعلومات المطلوبة للتخطيط الإنمائي. وهكذا، وعندما يركز المخططون على إحداث التغيير في جانب معين من البيئة من دون أن تتوفر لهم المعلومات حول إدماج هذا الجانب بجوانب النظام الأخرى، وضمنها القيم الثقافية، فإن النتائج كثيراً ما تقصر عن بلوغ الحل الأمثل بل فشلاً واضحاً. ولا شك في أن توفير بيانات التأثير البيئي يساعد على تحسين المشكلة، إلا أنه يثير مشاكل أخرى. ذلك أن حدود وطبيعة بيانات الآثار تحدد، في كثير من الأحيان، انطلاقاً من المفاعيل الآتية الضيقة التي تحدثها تعديلات هذا المكون أو هذه المجموعة من المكونات في البيئة، التي تشكل فعلياً محط تركيز النشاط الإنمائي، وهي لا توفر حتى الآن معلومات أوسع نطاقاً تفسح المجال أمام المخططين لتقييم النتائج والمسائل الطويلة الأمد التي تؤثر على نوعية الحياة.

٤٧ - ويستدعي التخطيط السليم بيئياً أن ينظر المخططون فيما وراء الأهداف الفورية، وأن يحصلوا على المعلومات حول ديناميات الأنظمة الاجتماعية والثقافية والمادية والبيولوجية ضمن منطقة جغرافية مختارة بغرض تقييم النتائج الكاملة للنشاطات المقترحة. ومن الخطوات الأساسية حينئذ جمع وتحليل وتقديم المعلومات حول العلاقات المتبادلة بين المتغيرات ذات الصلة التي يلزم للمخططين وصانعي القرار التعامل معها، بغية إعطاء هؤلاء صورة لديناميات النظام الذي يفكرون في تغييره، وتمكينهم من وضع فكرة أولية عن أنواع التغييرات الأكثر قابلية للتنفيذ، خصوصاً في الأنظمة المعقدة والحساسة الأكثر هشاشة أمام التغيير.

٢ - مشاركة الجمهور

٤٨ - لا يوجد هنا تعريف عام بـ "مشاركة الجمهور". غير أنه، ومن وجهة نظر عملية، ترتبط هذه المشاركة، أساساً بإشراك الجمهور في نشاطات التخطيط والإدارة ونشاطات صنع القرار الأخرى التي يمكن اعتبارها جزءاً من العملية السياسية، وإعلامه عن هذه الأنشطة واستشارته فيها. فمشاركة الجمهور تتوخى إيلاء الاعتبار الواجب لقيم ومشاعر وأفضليات الجمهور لدى اتخاذ القرارات.

٤٩- ومن المؤسف ألا يكون هناك عدد كبير من الوكالات الحكومية مستعد للعمل مع الشعب بروح من التعاون والاستجابة وقادر على ذلك. فالمخططون والاداريون ينظرون عادة إلى الشعب باعتباره هو "المشكلة"، ويرون في أنفسهم أصحاب "الحل". ولدى معظم الوكالات الحكومية إرث من العلاقات الأبوية أو التكنوقراطية، بل السلطوية، مع الجمهور.

٥٠- ولا غنى عن مشاركة الجمهور في التخطيط وصنع القرار والادارة لتحقيق أهداف الإدماج الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. فهذه المشاركة تصون من اتخاذ القرارات ذات الخلفية الضعيفة، وهي وسيلة مفيدة لزيادة وعي الجمهور بالحماية البيئية وحفظ الموارد الطبيعية وكذلك لزيادة وعي صانعي القرار بمشاغل الجمهور. كما أنها تتجه الى بناء الثقة لدى الجمهور والى تحسين فهمه لأهداف الادارة، كما توفر بيانات اضافية للمخططين وصانعي القرار.

٣- الرصد

٥١- وتطلق عملية التنمية تغييرات تفوق في مداها مجموع المشروعات الخاصة. وقد يقود تراكم التغييرات مع مرور الزمن إلى نتائج لم تكن متوقعة. ولذلك، فمن المهم رصد العوامل ذات الصلة خلال تطبيق الخطة. فمن شأن ذلك ان يوفر آلية تصحيحية للتغذية الاسترجاعية تفسح المجال أمام المعاينة، والحكم ثم، في نهاية المطاف، تعديل الخطط لبلوغ قسط أكبر من الانسجام مع أهداف التنمية، أو إذا ما اقتضت الضرورة، تعديل الأهداف نفسها.

باء- أساليب إدماج الاعتبارات البيئية ضمن التخطيط الإنمائي

٥٢- على الرغم من ان التحليل الاقتصادي للمشاريع والسياسات يمكن ان يساعد البلدان على القيام باستثمارات تراعي ندرة الموارد التي تسهم أكثر من غيرها في تحقيق أهدافها الشاملة، فإن العوامل الخارجية (مثل التدهور البيئي) كثيراً ما تُهمل. ويجري الآن في عدة بلدان تحويل هذه العوامل الخارجية، ضمن أوسع نطاق ممكن، إلى عوامل داخلية. وضمن هذا السياق، يمكن، لو أجريت في مرحلة مبكرة من دورة المشروع، أن تُجنى عائدات قيمة عبر تحديد البدائل البيئية غير السليمة والتركيز على البدائل التي هي أسلم عموماً، وتصميم هذه الأخيرة بحيث تحقق أهداف التنمية المستدامة. وثمة أساليب عديدة متوفرة اليوم لإدماج المشاغل البيئية ضمن التخطيط الإنمائي وصنع القرار. وفيما يلي وصف لأبرز هذه الأساليب:

١- تقييم الأثر البيئي

٥٣- لتقييم التأثير البيئي تعريفات عديدة في الأدبيات، إلا ان التعريف الذي يوفره برنامج الأمم المتحدة للبيئة يتسم بالشمولية، وهو: ان تقييم الأثر البيئي هو فحص وتحليل وتقييم النشاطات المخططة انطلاقاً من هدف تأمين تنمية سليمة ومستدامة بيئياً.

٥٤- وصانعو القرار بحاجة إلى معلومات موجزة عن تحديد النوعية البيئية والتكهن بها وتقديرها؛ ومن هنا ضرورة وضع كمية كبيرة من المعلومات على شكل يسهل استيعابها. ويشمل تحديد الآثار وصف النظام القائم، ووعي المشكلات والفرص. وما يقصد بالتكهنات هو تحليل المتغيرات المتوقعة داخل النظام؛ وهي تحوي تقديرات حول أحوال النظام المستقبلية مع المشروع المقترح وبدونه. والتقدير يتخطى التحديد والتكهن لأن القيم الانسانية تستخدم لتحديد مراتب الأحوال البديلة.

٥٥- وعملية تقييم الأثر البيئي مستحبة لأنها توفر خلفية علمية وتفسح المجال أمام استباق وتجنب النتائج المعاكسة غير المتوخاة. وإذا ما أريد لهذا النهج أن يبلغ الحد الأدنى من الفائدة، فعليه أن يتجاوز مجرد وصف الآثار المادية والكيميائية والبيولوجية للبدائل وأن يسعى إلى تخصيص قيم اجتماعية للنتائج. كما يلزم تحديد عوامل قياس لجعل مختلف المقاييس البيئية قابلة للقياس، وعوامل للوزن لمقارنة أهميتها النسبية. وهناك مجموعة واسعة من منهجيات تقييم الأثر البيئي (انظر، على سبيل المثال، واثرن، ١٩٨٨؛ والبنك الدولي، ١٩٩١).

٥٦- غير أن في عملية تقييم الأثر البيئي عدداً من النواقص. أولاً، ينبغي أن تكون المساواة هدفاً أساسياً مدمجاً طوال عملية التخطيط. غير أن بيان الأثر البيئي الناتج عن تقييم الأثر البيئي كثيراً ما يُنظر إليه على أنه فكرة تخطر لاحقاً وتضاف في نهاية عملية التخطيط. ثانياً، إن التقييمات لا تقضي إلى إطلاق حكم؛ فهي توفر المعلومات فقط. ثالثاً، هناك مشكلة رئيسية ينطوي عليها تقييم الأثر البيئي، وهي استهلاكه للموارد النادرة المتمثلة في الوقت والمال والخبرات العلمية والقدرات الإدارية. ويمكن لمن يباشر المشروع أو للجهات المانحة الدولية أن يتحملوا تكاليف تقييم التأثير البيئي. لكن إذا قام أصحاب المصالح المترسخة بـ "شراء" الدراسات، فإن التحاليل التي يُتوصل إليها قد لا تكون ذات موضوعية أو مصداقية كاملة. ومع ذلك، فإن تكاليف عدم تقييم الآثار البيئية قد تكون أفدح. رابعاً، من الممارسات العادية، في التقييم البيئي، الاعتماد على تجميعات بيانات غير منظمة وغير مندرجة في إطار تحليلي. والمعلومات الإضافية، في حد ذاتها، لا تعمل دائماً على تحسين صنع القرار، ويمكن أن تتسبب في الالتباس والتأخير. وباختصار، فإن تقييم الأثر البيئي، كما يمارس حالياً، هو منهجية غير مكتملة؛ وهو بحاجة إلى أن يدرج ضمن نهج أوسع للتخطيط وصنع القرار يشمل مزيجاً ملائماً من التقنيات الأخرى.

٥٧- وفيما مضى كان تقييم الأثر البيئي يُحضّر، عادة، باعتباره تحويلاً ختامياً يجري بعد أن يكون تصميم المشروع قد تقدم كثيراً، لكن من المعترف به عموماً، في الوقت الحاضر، أن الدراسات البيئية يجب أن تباشر في مطلع المرحلة المفاهيمية لإعداد المشاريع، قبل أن ينتهي التداول في مسائل تحديد الموقع والتصميم واختيار التكنولوجيا. وبكلام أكثر تحديداً، لا بد من شمل تقييم الأثر البيئي كجزء لا يتجزأ من دراسة جدوى كل مشروع. كما يلزم تغيير الاعتقاد الرائج بأن تقييم الأثر البيئي هو عامل عرقلة؛ والواقع أن التقييم يمكن وينبغي أن يساعد في تصميم أي مشروع أو برنامج جيد، كما يفترض فيه أن يعزز، النسبة الإجمالية لكلفة المشروع إلى فائدته، لا أن يتسبب في العدول عنها. غير أن عملية تقييم الأثر البيئي يجب أن توسع لنتجاوز المشاريع المنفردة. وقد ذهب تقرير برونتلاند الصادر في عام ١٩٨٧ (تقرير اللجنة الدولية العالمية المعنية بالبيئة والتنمية: مستقبلنا المشترك) إلى أن تقييم الأثر البيئي يجب أن يطبق ليس فقط على المنتجات والمشاريع، وإنما أيضاً على السياسات والبرامج، وبالأخص سياسات الاقتصاد الكلي، والسياسات المالية والقطاعية التي يمكن أن يكون لها أثر مهم على البيئة.

٢- تحليل موسع لنسبة التكاليف إلى المنافع

٥٨- يعالج التحليل التقليدي لنسبة التكاليف إلى المنافع هدفاً واحداً هو الكفاءة الاقتصادية. وهو يطبق في أكثر الأحيان لدى بناء الهياكل الأساسية المادية: الطرقات، والموانئ، والسدود، ومرافق الري، وعلى نطاق أوسع، إنشاء مدينة جديدة، أو مركب صناعي، أو مشروع تنمية زراعي. ولا يجري شمل النتائج البيئية إلا إذا كان يمكن اظهارها بوضوح، من حيث القيمة النقدية، من خلال الآثار المباشرة على الكفاءة الاقتصادية.

٥٩- وبالطبع، ينطوي العديد من آثار النشاطات الإنمائية في مجالي البيئة والموارد الطبيعية على سلع وخدمات يجري تقييمها في الأسواق ويمكن ادخالها مباشرة ضمن التحليل التقليدي لنسبة التكاليف الى المنافع. إلا ان الآثار الأخرى تبقى خارج نظام السوق كلياً. وعلى مر العقد الماضي، جرى تطوير عدد من النهج لتقييم هذا النوع من السلع والخدمات. وبصورة عامة، لاقى اختصاصيو الاقتصاد والبيئة بعض النجاح في وضع تقديرات مفيدة، ولو غير دقيقة، لقيمة آثار الترفيه في الهواء الطلق، وتلوث الهواء والمياه، والصحة، والأمن.

٦٠- وأدى ذلك إلى توسيع التحليل التقليدي لنسبة التكاليف الى المنافع بحيث أصبح يشمل الآثار البيئية (ديكسون وآخرون، ١٩٨٨). أي أنه بخلاف تقدير المشاريع التقليدي الذي لا يأخذ في الاعتبار إلا المنافع والتكاليف المباشرة للمشروع، يشمل النهج الموسع فوائد التحسين الخارجية والبيئية (زائداً فوائد الحماية البيئية)، وكذلك تكاليف الأضرار البيئية و/أو الخارجية واجراءات المراقبة البيئية، (ديكسون وهوفشميت، ١٩٨٦). غير ان عدداً من المشكلات ووجه في توسيع تحليل نسبة التكاليف الى المنافع بحيث يشمل الآثار البيئية للمشاريع. أولاً، ان التقدير المادي للآثار البيئية غالباً ما يكون صعباً. ثانياً، بما ان معظم الموارد البيئية هي "سلع" غير مسوّقة ومملوكة ملكية مشتركة، فإن التقييم الاقتصادي لخدماتها ليس واضح المعالم. ثالثاً، لا يوجد توافق على أساليب التقييم النقدي للسلع البيئية "غير الملموسة"، مثل الحاجة الى حفظ الأنواع غير المعروفة لقيمتها الذاتية.

٣- احتساب الموارد

٦١- بخلاف تحليل نسبة التكاليف الى المنافع، ينطوي احتساب الموارد على تكيف حسابات الدخل القومي بحيث تسجل التكاليف المباشرة التي يتسبب بها التدهور البيئي وكذلك "انخفاض قيمة" رأس المال الطبيعي بغية احتساب الخسائر في امكانية الانتاج في المستقبل (ريبييتو، ١٩٨٦). ومع ان الحسابات الوطنية تسجل الدخل الناتج من مخزونات موارد الحصاد، فإن خسارة الدخل المستقبلي الناجمة عن تراجع مخزونات الموارد وتدهور النوعية البيئية أمر مستبعد. وباحتساب "انخفاض القيمة" في مخزون رأس المال الطبيعي، يصبح صافي مساهمات تدهور الموارد إلى الدخل القومي أدنى بكثير، ويعكس بصورة أدق الأثر الذي يصيب الرفاهية الاقتصادية. وعلى سبيل المثال، قُدِّرَت تكلفة استهلاك مخزون الغابات في أندونيسيا، من جراء إزالة الغابات واستخراج الخشب، بـ ٤ في المائة من اجمالي الناتج القومي الاجمالي (ريبييتو، ١٩٨٦).

٦٢- ونظراً إلى ان احتساب الموارد يستخدم نظام الحسابات القومية النافذ الآن، فهو يروق لصانعي السياسات الاقتصادية. ومع ذلك، فثمة عدد من القيود التي تعرقل تطبيقه، ومنها، مثلاً، قياس مخزون رأس المال الاقتصادي ونسبته الاستهلاكية في البلدان النامية هي مهمة معقدة في حد ذاتها. ويتبين من صعوبات تحديد السلع البيئية كمّاً ونقداً، أن توسيع حساب تناقص القيمة ليشمل مخزون رأس المال الطبيعي هو أكثر صعوبة. غير ان عدم احتساب استنفاد وتدهور الموارد الطبيعية، مع احتساب تناقص قيم السلع الانتاجية، قد يكون مضللاً. وقد استعرضت الأمم المتحدة مؤخراً نظام الحسابات القومية المعمول به لديها وأوصت بأن تبدأ البلدان الأعضاء إعداد حسابات تابعة تكمل الحسابات المعيارية للدخل القومي التي استخدمت، طوال عدة عقود، كمؤشرات أساسية للاتجاهات الاقتصادية وكقاعدة للتخطيط الاقتصادي. فمن شأن هذه الحسابات التابعة ان تتيح لصانعي القرار اجراء تقييم أدق لتأثير السياسات القومية الإنمائية (الأمم المتحدة، ١٩٩٣).

٤- الأدوات الاقتصادية

٦٣- توفر الأدوات الاقتصادية الوسائل اللازمة لإدخال تكاليف التدهور البيئي واستنفاد الموارد ضمن الميزانيات بحيث يتحمل منتج وناقذو ومستهلكو مختلف السلع التكاليف الاجتماعية الكاملة لنشاطاتهم. وتصنف الأدوات الاقتصادية الرئيسية ضمن سبع فئات (برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ١٩٩٧): (أ) حقوق الملكية؛ (ب) إنشاء الأسواق؛ (ج) الأدوات الضريبية؛ (د) أنظمة القيود الحسابية؛ (هـ) الأدوات المالية؛ (و) أنظمة المسؤولية؛ (ز) أنظمة السندات وإعادة تسديد الودائع. ونظراً إلى عدم تجانس البلدان النامية من حيث الجوانب البيئية والثقافية والسياسية، وكذلك الأحوال الاجتماعية والاقتصادية، لا بد من إيلاء الاعتبار لظروفها الخاصة لدى تصميم الأدوات الاقتصادية. وإذا ما بُدئ العمل بالأدوات الاقتصادية في مرحلة مبكرة من عملية التخطيط، فمن الممكن أن تكون أكثر فعالية مما لو بُدئ بها في مرحلة متأخرة. وليس هناك إلا قلة من المحفزات الاقتصادية، هذا إن وجدت، حلت فعلاً محل الأنظمة، لأن معظمها اعتمد لهدف رئيسي هو زيادة الإيرادات الحكومية وليس تغيير السلوك لصالح النشاطات الأكثر مراعاة للبيئة.

٥- الترتيبات المؤسسية

٦٤- إن المؤسسات والبنى الحكومية التي توجد في عدد كبير من البلدان وتتوزع وظائفها الخاصة بصنع القرار على مجموع الوكالات القطاعية، لا تسهل التخطيط المتكامل. فالوكالات الوطنية لحماية البيئة تعاني عادة من نقص الموظفين، وانخفاض الميزانية، والبُعد عن مركز صنع القرار. وينبغي إجراء زيادة كمية في الموارد المخصصة لهذه الوكالات، وتوثيق صلتها كثيراً بسلطات التخطيط الاقتصادي، وصنع القرار وإعداد الميزانية، وذلك لضمان مراعاة مشاغل الاستدامة في كامل جوانب تخطيط وإدارة التنمية الاقتصادية.

٦٥- وإن السياسات الواضحة التي تستند إلى القوانين، وتسهل إدراج المشاغل البيئية ضمن التخطيط الإنمائي وصنع القرار، وتدعم الحماية والإدارة البيئيتين، إنما هي سياسات جوهرية. ولا يهم كثيراً الشكل الذي تصاغ به. إلا أن الحاجة إلى سياسات رسمية، لا مخصصة للأغراض الطارئة، تعني أن هناك حاجة إلى تدخل قيادة رفيعة المستوى، وجهاز لصنع القرار، وآلية لصياغة السياسة العامة.

٦٦- وتكون المسؤوليات والسلطات المرتبطة بالبيئة على أعلى درجة من الفعالية عندما تستند إلى القانون. وينبغي إنشاء سلطة قانونية واضحة لتطبيق السياسة الوطنية البيئية. وقد يكون من الضروري إصدار تشريعات فرعية لإنشاء السلطة اللازمة لتحديد النوعية البيئية ومعايير الأداء؛ أو إنفاذ الامتثال للقواعد التنظيمية؛ أو لطلب الأذن، أو التراخيص أو التقييمات البيئية لبعض النشاطات. ومن الممكن إصدار هذه المعايير والإجراءات نفسها باعتبارها أنظمة أو مراسيم أو أحكاماً إدارية.

٦٧- وقد اعتمدت معايير النوعية البيئية في الولايات المتحدة الأمريكية وبلدان صناعية أخرى من دون اعتماد التكييفات التي لا بد منها للاستجابة للظروف البيئية والاقتصادية المختلفة. وهذا "المخرج السهل" لا يعترف بأن المعايير المحددة في الخارج تكاد تكون غير ملائمة وغير اقتصادية إذا استخدمت حالياً في البلدان النامية، وربما استدعت أيضاً مهارات تقنية وإدارية قد لا تكون متوفرة (الحناوي، ١٩٩٧).

ثالثاً - الوضع في منطقة الإسكوا

٦٨- تتسم منطقة الإسكوا بتفاوت واسع في الظروف الجغرافية الطبيعية والموارد والظروف الاجتماعية-الاقتصادية. وباستثناء النفط الخام والغاز الطبيعي، فإن الموارد الطبيعية تُميل إلى أن تكون محدودة. واستناداً إلى البنك الدولي (١٩٩٧)، تضم منطقة الإسكوا ثلاثة بلدان مرتفعة الدخل (الإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت)، وثلاثة بلدان من الشريحة العليا لفئة الدخل المتوسط (البحرين، عُمان، المملكة العربية السعودية)، وخمسة بلدان من الشريحة المتدنية لفئة الدخل المتوسط (الأردن، الجمهورية العربية السورية العراق، لبنان، مصر)، وبلداً واحداً منخفض الدخل (اليمن)^(١). ويصنف اليمن باعتباره من أقل البلدان نمواً (لجنة التخطيط الإنمائي، ١٩٩٧). ولدى أربعة من بلدان منطقة الإسكوا (الإمارات العربية المتحدة، البحرين، قطر، الكويت) مؤشر مرتفع للتنمية البشرية، أكثر من ٨٠٠.٠ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧). ولدى ستة بلدان (الأردن، الجمهورية العربية السورية، عُمان، لبنان، مصر، المملكة العربية السعودية) مؤشر معتدل للتنمية البشرية، ولدى بلد واحد (اليمن) مؤشر متدنٍ للتنمية البشرية. ولبلدان الدخل المنخفض عادة أدنى درجة من التنمية البشرية، ولكن يجدر بالملاحظة أن المعدلات الوطنية كثيراً ما تحجب التفاوت الواسع بين وضمن المواقع، مثلاً: بين المناطق الريفية والحضرية وضمن هذه المناطق نفسها.

٦٩- وقد تحسن الأداء الاقتصادي الشامل لمنطقة الإسكوا بصورة لافتة في عام ١٩٩٦. وسجل الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة، باستثناء العراق، معدل نمو بلغ ٤.٨ في المائة بالقيمة الحقيقية، مقارنةً بـ ٢.٢ في المائة في عام ١٩٩٥ (الإسكوا، ١٩٩٧). وتشمل العوامل الرئيسية التي ساهمت في تسريع وتيرة النمو الاقتصادي والتنمية في المنطقة في عام ١٩٩٦ الارتفاع اللافت في العائدات النفطية لمعظم البلدان الأعضاء، واعتماد وتسريع الإصلاحات الاقتصادية في عدد كبير من بلدان المنطقة. غير أن بلدان الإسكوا لم تتجح إلى الآن في اجتذاب تدفق الاستثمارات الخارجية والمباشرة مقارنة بالبلدان النامية في المناطق الأخرى. والواقع، أن جميع مناطق العالم شهدت نمواً إيجابياً لتدفق الاستثمارات الخارجية والمباشرة في عام ١٩٩٥، مقارنةً بعام ١٩٩٤، باستثناء منطقة الإسكوا وإفريقيا.

٧٠- وينطوي النمو الاقتصادي في منطقة الإسكوا حتى الآن على عمليات مبادلة هامة. وجرى تحقيق النمو من خلال استراتيجيات انمائية مركزية تتميز باستثمارات عامة واسعة النطاق موجهة إلى: (أ) الصناعات الثقيلة (الإسمنت، الحديد والفولاذ، البتروكيماويات)؛ (ب) تكثيف الزراعة واستصلاح الأراضي؛ (ج) المشاريع الكبرى للهياكل الأساسية. وترافقت هذه الاستثمارات مع إعانات على نطاق واسع للخدمات العامة، والمنتجات الغذائية الأساسية، والطاقة، والكيماويات الزراعية، والمياه. وقد أدى ذلك إلى عدم التشجيع على حفظ الطبيعة وزيادة القصور في توزيع الموارد الطبيعية. فضلاً عن الإهمال العام للبيئة، تراكمت جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية مع سوء استخدام الموارد الطبيعية وتدهورها وازدياد تدهور نوعية المياه الهواء.

٧١- وتواجه بلدان منطقة الإسكوا مشاكل حرجية في تدهور البيئة تتفاقم مع الاتجاهات الحالية (برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ١٩٩٧). وتشمل تكاليف سوء النوعية البيئية وسوء إدارة الموارد الطبيعية: اضعاف الصحة العامة، خسائر في الانتاجية الزراعية وصيد الأسماك، تدهور المواقع التاريخية والملكية الثقافية، تدهور الأنظمة البيئية، فقدان التنوع البيولوجي وتقليل الرخاء. ومن الصعب توفير تقييم كمّي لهذه التكاليف، غير أن التقديرات تشير إلى أن هذه التكاليف تقارب ما بين ١٠ و ١٤ مليار دولار سنوياً، أي ما يناهز ٣ إلى ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي (الحناوي، ١٩٩٧).

(١) نظراً إلى نقص البيانات، لم تشمل المعلومات المتعلقة بعضو الإسكوا فلسطين (الضفة الغربية وقطاع غزة).

ألف - أنماط التنمية وتأثيرها البيئي

١ - التنمية الزراعية

٧٢- يواجه الانتاج الزراعي، في منطقة الإسكوا عموماً، قيوداً ناجمة عن محدودية الأراضي الصالحة للزراعة، ونقص موارد المياه، والظروف المناخية غير الملائمة. وعلى الرغم من ان بالامكان زيادة الانتاجية في بعض البلدان، تطرح هذه القيود، مضافاً إليها سرعة النمو السكاني، وعدم كفاية الاستثمار (بالأخص في البلدان المنخفضة الدخل)، وتدهور الموارد، تحديات كبرى في وجه التنمية الزراعية والريفية المستدامة في المنطقة ككل.

٧٣- وإن السياسات والتدخلات الحكومية، فضلاً عن الاعانات (بالأخص للكيماويات الزراعية والمياه)، والتشريعات القائمة، والتكنولوجيات المستخدمة للري والزراعة، وعدم - أو بطء - التنمية في المناطق الريفية، هي كلها عوامل تعيق التقدم في اتجاه التنمية المستدامة.

٧٤- وعلى الرغم من الاتفاقات التكنولوجية التي تُعرف بـ "الثورة الخضراء"، التي اعتمدت في الستينات، أدت إلى زيادات لافتة في مردود بعض المحاصيل في عدد من بلدان منطقة الإسكوا، لم تأتِ هذه الاتفاقات من دون مشاكل. ذلك ان بعض الاتفاقات المستوردة فشل في اعطاء النتائج المرتقبة، إما لأنه لم يكن يتناسب أو لم يستطع التكيف مع الظروف المحلية، أو بسبب ضعف التطبيق والادارة.

٧٥- وكانت علة اعتماد اتفاقات أنواع البذور العالية الانتاجية هي زيادة مردود المحاصيل الغذائية الرئيسية. لكن توجهاً متنامياً بدأ بالظهور في عدد كبير من بلدان المنطقة نحو تشجيع زراعة البذور العالية الانتاجية وتحسين أنواع محاصيل "التصدير" و"الاستهلاك في المدن"، على حساب توسيع انتاج المحاصيل الغذائية الأساسية. وكانت الحجة في ذلك ان المحاصيل التجارية سوف تدر دخلاً أكبر للمزارعين، وفي حال المحاصيل التصديرية، سوف تأتي بالعملات الصعبة إلى البلاد. كما قيل ان قسماً من هذه العملات الصعبة يمكن ان يُستخدم لاستيراد الحبوب وغيرها من المحاصيل الغذائية الأساسية بأسعار منخفضة. وأدت هذه السياسة التي تشجع اعتماد الاتفاقات التكنولوجية لتصدير المحاصيل إلى اختلال في توازن الأنظمة الزراعية. وفي حين ان كبار المنتجين كانوا هم المستفيدين من هذه السياسة، فإن المزارعين الصغار والفقراء تأثروا بها سلبياً. واضطر عدد كبير منهم إلى التخلي عن الزراعة والهجرة إلى المناطق الحضرية أو إلى التفنيش عن عمل في الخارج (الحنوي، ١٩٩١).

٧٦- كما ان السياسات الوطنية الزراعية، في كافة بلدان الإسكوا تقريباً، كثيراً ما أهملت اجراءات حفظ الموارد (انظر الإطار). وقد أدى عدم وجود استراتيجيات وطنية متكاملة لحفظ الطبيعة، وسياسات تتعلق بالتربة واستخدام المياه، إلى تدهور التربة وخسارة المياه العذبة وتراجع نوعية المياه. وكانت النتيجة أن العديد من المنافع المرتقبة من قبل المخططين لم تر النور؛ أو انها لم تتحقق من جراء الآثار الجانبية المعاكسة التي لم يحسب لها حساب.

الإطار - نماذج عن تدهور الموارد الطبيعية

ان منطقة الأراضي الصالحة للزراعة والمنتجة للمحاصيل الدائمة في منطقة الإسكوا تقارب ٤ في المائة من اجمالي مساحة الأراضي في المنطقة. والمشكلات الأكثر تفشياً فيما يتعلق بتغير التربة تنتج عن الإفراط في الري. ذلك ان التشبع بالماء والتملح يسيئان إلى حوالي ٥٠ في المائة من الأراضي المروية (على سبيل المثال، في الجمهورية العربية السورية ومصر)، وتصل هذه النسبة في بعض المواقع في بعض البلدان إلى ١٠٠ في المائة. ويتفاقم التملح عندما تستخدم نوعية سيئة للمياه، وتعتمد ممارسات ادارية غير سليمة للمياه.

وان ما يقارب ٤٠ في المائة من الأراضي المروية و ٧٠ في المائة من أراضي الري في منطقة الإسكوا تتأثر بظاهرة التصحر، بنسب متفاوتة.

وتنتشر خسارة الأراضي الزراعية لصالح نشاطات أخرى في عدد من بلدان المنطقة. ففي مصر، مثلاً خُسرَت مساحة ٣٠٠ ألف هكتار من الأراضي الزراعية الجيدة لصالح مشاريع غير زراعية في الفترة ١٩٦٠-١٩٩٠. ومنذ عام ١٩٩٠، كان متوسط خسارة الأراضي الزراعية ١٣ ألف هكتار سنوياً، حسب التقديرات. وفي الأردن، توسعت منطقة عمّان من ٢٠ كلم^٢ في عام ١٩٤٨ إلى حوالي ٥٣٠ كلم^٢ حالياً؛ وقد حصل هذا التوسع على حساب المنطقة الزراعية المجاورة.

وعلى الرغم من نقص المياه في منطقة الإسكوا، فإن التسيّل والممارسات الضعيفة للري تسفر عن خسائر تصل إلى ٧٠ في المائة من المياه المجرورة للري. كما ان الاستغلال المفرط للمياه الجوفية (وبعض الخزانات الكبرى غير متجددة) في الري يتحول أكثر فأكثر إلى مصدر قلق رئيسي في بعض البلدان.

المصدر: E. El-Hinnawi, Environmental Protection for Agriculture and Food Production in the Near East: Regional (COAG/NE/89/3) (Rome, FAO, 1989); Sustainable Agriculture and Rural Development in the Near East, Regional Doc. No. 4, FAO/Netherlands Conference on Agriculture and the Environment (Rome, FAO, 1991); and Self-Monitoring in Egyptian Industries (EEAA/OSP) (Cairo, Egyptian Environment Affairs Agency, 1997).

٧٧- ويمكن توسيع الانتاج الزراعي في منطقة الإسكوا من دون ممارسة ضغوط تدميرية على الموارد الطبيعية. غير ان ذلك لن يكون ممكناً ما لم يجر تطوير أنظمة تكنولوجيات زراعية مكيفة مع قدرات الأرض، وأنظمة تحفيز يستجيب لها المزارعون وتتجلى فيها القيمة الحقيقية لعوامل الانتاج والمنتجات الزراعية والتكاليف الحقيقية لاستخدام الموارد، وما لم يكبح الإفراط في استغلال الأنظمة البيئية الهامشية والحساسية. وينبغي أن تتحول السياسات الزراعية تدريجياً من هدف بلوغ الحد الأقصى للانتاج على الأمد القصير إلى منظور يأخذ أيضاً في الاعتبار إمكان الاستمرار في الانتاج على الأمد الطويل. كما ينبغي أن تستهدف التنمية الزراعية المستدامة تلبية الاحتياجات التي يتبين أنها موجودة لدى الجميع وخصوصاً فقراء الأرياف. وكذلك تحسين نوعية الحياة في المناطق الريفية.

٢- التنمية الريفية

٧٨- ان ثمة علاقة تبادلية بين التنمية الزراعية والريفية والنمو الاقتصادي الوطني، إلا ان هذا الواقع غير مدرك تماماً، وعلى الدوام، في عدد كبير من بلدان منطقة الإسكوا. فالحكومات تميل إلى أن تكون منشغلة باسترضاء المصالح المهيمنة في المدن الى حد يمنعه من تخصيص الموارد المناسبة للتنمية القطاع الريفي. وكان هناك بطء في الجهود التي تُبذل لتحسين ظروف صغار المزارعين وتطبيق خطط زيادة العمالة غير الزراعية في المناطق الريفية، وذلك بغرض رفع المداخل الريفية.

٧٩- والبلدان ذات المداخل المتوسطة الدنيا والمداخل المنخفضة في منطقة الإسكوا هي، بالدرجة الأولى، ريفية. ويشمل سكان الأرياف عمالاً لا يمتلكون أراض، ومزارعين صغاراً، ومزارعين مستأجرين، ورعاة، ومجموعات بدو، وصيادي أسماك صغاراً. وفيما عدا مداخلهم المتدنية جداً، فإن معظم سكان الأرياف يعيشون ضمن ظروف بيئية سيئة. وهذه الظروف هي نتيجة لعقود من الإهمال والسياسات الإنمائية الريفية غير الملائمة - أو بالأحرى لانعدام السياسات الإنمائية.

٨٠- ويرى العديد من الفلاحين أن النزوح إلى المدن أو إلى الخارج هي الطريق الوحيد لتحسين مداخلهم ومستوى معيشتهم. وقد بلغت معظم المراكز الحضرية في منطقة الإسكوا غاية طاقتها الاستيعابية، وهي توفر فرصاً محدودة جداً للعمل، ويتبين عدم قدرتها على استيعاب أكثر من قسم بسيط من الناس الوافدين إلى سوق العمل في المدن في كل عام. ويتزدى الوضع من جراء تدهور الأحوال المعيشية في المناطق الريفية. وهذا لم يسهم فقط في زيادة النزوح من المناطق الريفية؛ بل إنه أسهم كذلك في ظهور حال من الركود في المناطق الحضرية وشبه الحضرية.

٨١- وإن تنقل العمالة داخل المنطقة من أرياف بعض البلدان إلى البلدان الرئيسية المصدرة للنفط لا يزال يعتبر بمثابة حل جزئي للفقر في الأرياف ومصدر للعمالة الصعبة. ولكن الهجرة وتحويل الأموال، بالرغم من أنهما أديا إلى تحسين نوعية الحياة بالنسبة إلى عدد كبير من الأفراد، ليسا كافيين لتغيير صورة الفقر الريفي جذرياً. فقد كان لهما تأثير سلبي عميق على التنمية الزراعية والريفية. فالعمالة الزراعية نقصت في بعض المناطق، وأدى ذلك إلى زيادات هامة في الأجور الزراعية وتسبب في مشكلات عديدة للمزارع التجارية والصغيرة على حد سواء، فضلاً عن أن هجرة العمالة خلفت ما أطلق عليه عبارة "تأنيث" القوة العاملة الزراعية. وبهذه الطريقة ازدادت وطأة العبء الذي تحمله النساء أصلاً في المناطق الريفية، وبالتالي، نشأت مشاكل صحية واجتماعية اضافية لهن ولأطفالهن.

٨٢- وبما أن الطلب على العمالة غير المتخصصة تراجع في البلدان المصدرة للنفط في منتصف الثمانينات، فإن عودة المهاجرين تحولت بالفعل إلى قضية رئيسية بالنسبة إلى العديد من البلدان التي يهاجر منها عمال؛ فالعائدون يميلون إلى الاستقرار في المدن ويتنافسون على فرص العمل، في حين أن انحسار تحويل الأموال، وهو مصدر مهم للعمالة الأجنبية والاستثمار، يتجه إلى الحد من إيجاد فرص عمل.

٨٣- ويجب أن تكون خطط التنمية الريفية السليمة بيئياً مبنية على إقامة التكامل بين خطط التنمية الزراعية والريفية الوثيقة الارتباط بخطط التنمية في قطاعات أخرى. فهذا لن يؤدي فقط إلى الغاء أو تخفيض النزاعات على استخدام مختلف الموارد الطبيعية، بل إنه سيؤدي كذلك إلى إدارة أكثر فعالية تشجع النمو الاقتصادي الوطني.

٣- التنمية الحضرية

٨٤- من السمات الشائعة في التوزيع السكاني في منطقة الإسكوا: ارتفاع نسبة التحضر في معظم البلدان. فالبلدان المرتفعة المداخل تشهد نسبة تحضر تتجاوز الـ ٨٠ في المائة، وسيبلغ التحضر في هذه البلدان ما لا يقل عن ٩٠ في المائة بحلول عام ٢٠٢٠. كما سترتفع نسبة التحضر في البلدان المتوسطة الدخل: من ٥٠ في المائة حالياً إلى حوالي ٦٥ في المائة في عام ٢٠٢٠. أما البلدان المنخفضة الدخل، فسوف تشهد نسبة تحضر أعلى بكثير: من ٤٠ في المائة إلى حوالي ٦٠ في المائة بحلول عام ٢٠٢٠. وقد ولدت حركة التحضر السريعة وغير المنظمة العديد من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية (الحنوي، ١٩٩٣).

٨٥- وباتساع المدن، تنفّس الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية. فقد قُدِّر أن ثلث سكان المدن في منطقة الإسكوا يعيش في أحياء الأكواخ في المدن. وتتفاوت النسبة المئوية للأشخاص الذين يعيشون في مثل هذه المناطق تفاوتاً كبيراً من مدينة إلى أخرى ومن بلد إلى آخر، إلا أن معظم هؤلاء يتشاطرون نفس البيئة المضطربة الكثيفة: من المساكن المكتظة التي لا تستوفي معايير السكن وتفتقر إلى المياه النظيفة والظروف الملائمة للعناية بالصحة العامة، إلى نقص الطرقات المعبّدة، وخدمات جمع النفايات، والخدمات الأساسية في مجالات الطب والتعليم والاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل. كما أن التساوي في اليأس في المستوطنات العشوائية حول بعض هذه المناطق إلى مجتمعات شبه مغلقة وإلى جزر فقر ضمن التجمعات الحضرية. وفي بعض البلدان، تحولت هذه الجزر إلى تربة خصبة للجرام والاتجار بالمخدرات وممارسة النشاطات الأخرى غير الشرعية.

٨٦- وأن التفاوت داخل المناطق الحضرية لا ينعكس فقط في المداخل، وإنما أيضاً في التنمية البشرية. ذلك أن نسب وفيات الأطفال، وانتشار الأمراض المعدية، وسوء التغذية، تزداد في المستوطنات العشوائية والمهمشة عنها في أجزاء المدن الأغنى. وعلى الرغم من أن الإحصائيات تشير إلى أن امدادات المياه النظيفة والخدمات الصحية هي أكثر في المدن منها في الأرياف، فإن هذه التغطية هي، في معظم الحالات، أتم في أحياء المدن الغنية، في حين أن الأحياء الفقيرة، تتلقى هذه الخدمات منقوصة أو لا تتلقاها.

٨٧- وقد استفحل هذا التفاوت داخل المناطق الحضرية على مدى العقدين الماضيين، وهو يعكس السياسات غير الملائمة للتنمية الحضرية في معظم بلدان منطقة الإسكوا (وبالأخص في البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل). ويكاد لم يبذل أي جهد لتسديد التكاليف الاجتماعية والبيئية التي ترافق التغيير الحضري. فالإحصائيات الرسمية تشير عادة إلى عدد المساكن، والمصانع أو المكاتب المبنية، وطول الطرقات المعبّدة أو مياه الموصّلات الرئيسية، ومجاري التصريف التي تقام في الأحياء الغنية من المناطق الحضرية. ولكنها تتجاهل تماماً المناطق الفقيرة، وذلك لغياب كل النشاطات عنها، أو لأنها تشهد جهوداً ضعيفة جداً. كما أن انعدام، أو عدم تطبيق، الخطط الإنمائية الحضرية والسليمة بيئياً حول عدداً من مدن الإسكوا إلى تجمعات ذات مستويات مرتفعة من التلوث الهوائي والضجيج (القاهرة مثلاً) وازدحام السيارات ومشكلات إيقافها المزمّنة، وتضاؤل المناطق الخضراء، وأرصفت الشوارع المحتاجة إلى الإصلاح، والطرقات التي كثيراً ما تطفح بمياه المجاريير والأقذار.

٤- التنمية الصناعية

٨٨- تجتاز البلدان الأعضاء في الإسكوا اليوم مرحلة انتقالية هامة سيكون نتيجتها تأثير عميق على نموها الصناعي في الأمدن القصير والمتوسط. وتشمل بعض الملامح الرئيسية لهذه المرحلة: اعتماد الإصلاحات الاقتصادية؛ ومستويات جديدة لأسعار النفط؛ والتحديات التي تفرضها الاتفاقات التجارية الدولية الجديدة (جولة أوروغواي)، والتطورات السريعة في تطبيقات الابتكارات التكنولوجية في مجال الصناعة.

٨٩- وتتمثل النشاطات الصناعية في منطقة الإسكوا في الصناعات الاستخراجية والتحويلية. وتبلغ حصة الصناعات الاستخراجية حوالي ١٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين أن حصة الصناعات التحويلية تصل إلى حوالي ١١ في المائة. وهذه النسبة المئوية الأخيرة متدنية قياساً بها في سائر البلدان النامية الصناعية الجديدة (البلدان الآسيوية الأخرى مثلاً). وأهم الصناعات التحويلية في منطقة الإسكوا هي صناعة النسيج أساساً (٢١ في المائة من القيمة المضافة الصناعية)، والصناعات الغذائية (٢١ في المائة)،

والمعادن الأساسية (١٥ في المائة)، والكيمياويات (١٤ في المائة)، والأدوات والتجهيزات الخفيفة (١٢ في المائة)، وصناعات تحويلية أخرى (١٧ في المائة).

٩٠- ويعكس نمط الصناعة في منطقة الإسكوا السياسات المعتمدة من جانب معظم البلدان التي تركز على انتاج السلع للاستهلاك المحلي (أو ما يُعرف بسياسة إيدال الواردات). وتعتمد هذه السياسة على الطلب المحلي حسبما يحدده عدد السكان ومتوسط الدخل الفردي. أما النموذج التقليدي للنشاط الصناعي -الذي يستخدم فيه المصنعون الفرديون المواد الأولية لتوليد المنتجات التي تباع مع تصريف النفايات- فهو لا يزال يمارس في معظم بلدان المنطقة.

٩١- وتتبع من القطاع الصناعي أنواع مختلفة من النفايات. وتختلف تركيبة وكميات هذه النفايات من صناعة إلى أخرى، وتعتمد على عوامل كثيرة: (أ) نوع الصناعة؛ (ب) حجم الصناعة؛ (ج) التكنولوجيا المستخدمة للإنتاج؛ (د) الوقود المستخدم؛ (هـ) صيانة التجهيزات؛ (و) تدابير مكافحة التلوث وفعاليتها.

٩٢- وتلوث الهواء ظاهرة مشتركة في المناطق الصناعية. فعلى سبيل المثال، في مصر، وجدت في الهواء مستويات مرتفعة من الجسيمات ومن أكاسيد الكبريت في المناطق الصناعية في حلوان وشبرا الخيمة (منطقة القاهرة) وفي الاسكندرية. وفي البحرين، سجلت مستويات مرتفعة من الهيدروكربونات دون ميثان (من معامل التكرير، وصهاريج التخزين، وانتاج الغاز الطبيعي). وفي قطر، سجلت مستويات مرتفعة من ملوثات الهواء الشائنة والأمويا في منطقة أم سعيد الصناعية. كما سجلت مستويات مرتفعة من هذه الملوثات في منطقة الشهباء في الكويت. وبدأ تلوث الهواء العابر للحدود يتحول إلى مشكلة في بعض المناطق، مثلاً في الخليج (جامعة الدول العربية، ١٩٩٦). ويخالف ذلك، في منطقتي جيبيل وينبع الصناعيتين، الجديتين في المملكة العربية السعودية، ان مستويات انبعاث ثاني أكسيد الكبريت وكبريت الهيدروجين، وثاني أكسيد النيتروجين، والأوزون، وأوكسيد الكربون لا تزال دون المستويات التي تنص عليها معايير نوعية الهواء، وذلك بفضل الاجراءات المعتمدة لحماية البيئة وأنظمة الرصد الجيدة القائمة.

٩٣- وينتج استخدام المياه في العمليات الصناعية مليارات الأمتار المكعبة من النفايات السائلة يومياً. وتتفاوت هذه النفايات السائلة من حيث الكم والتركيب من صناعة إلى أخرى. ويؤدي تصريف النفايات السائلة غير المعالجة في تجمعات مائية سطحية إلى ظهور آثار حرارية وكيمياوية وبيولوجية متعددة في المياه المتلقية. وتتوقف ضخامة هذه الآثار على كمية وتركيب مياه النفايات المفرغة وعلى خصائص تجمعات المياه المتلقية (وضمنها التركيبية، ودرجة الخسخصة والحياة المائية الموجودة). وفي مصر، يفرغ حوالي ٣٠٠ مليون متر مكعب من النفايات الصناعية غير المعالجة في مياه النيل في كل عام. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أنظمة الصرف الزراعية تتلقى كميات كبيرة من النفايات الصناعية ومياه المجاري. وفي الأردن، تفرغ معظم النفايات الصناعية في حوض سيل الزرقاء، بالقرب من عمان، مما يتسبب في تلوث كبير في بحيرة سد طلال، التي تشكل مصدر الري الرئيسي لوادي الأردن. كما وردت تقارير حول مشاكل مشابهة لتلوث المياه من الجمهورية العربية السورية والعراق.

٩٤- ويواجه المحيط البحري (وبالأخص المناطق الساحلية) تهديداً متزايداً من جراء التلوث الصناعي. ففي مصر، تتلقى البحيرات شبه المالحة الواقعة شمالي دلتا النيل، في كل عام، ما يزيد عن ١٦ مليار متر مكعب من الصرف الزراعي ومياه المجاري والنفايات الصناعية. ومياه هذه البحيرات متصلة مباشرة بالبحر المتوسط. وفي مناطق أخرى، كالاسكندرية مثلاً، تفرغ المصانع نفاياتها مباشرة في البحر. وهذا ينطبق أيضاً على الصناعات في الجمهورية العربية السورية. ويعاني الخليج أيضاً من تلوث كبير ناجم عن

النفايات الصناعية، وخصوصاً تلك الناتجة من صناعة النفط. ويمكن ملاحظة هذا التلوث على طول شواطئ قطر، والكويت، والبحرين، والامارات العربية المتحدة، وعُمان، والمملكة العربية السعودية. ويقدر ان يكون حوالى ١٥٩ ألف طن من النفط تصب سنوياً في البيئة البحرية في منطقة الخليج. كما ان التلوث النفطي هو أكبر مشكلة بيئية في البحر الأحمر وخليج عدن.

٩٥- وتنتج الصناعة نفايات صلبة تتفاوت من حيث الكمية والتركيبية تبعاً لنوع وحجم الصناعة المحددة. ذلك ان الصناعات الاستخراجية (ولا سيما التعدين منها) تولد كميات كبيرة من النفايات الصلبة مقارنة مع الصناعات التحويلية. وتستخدم غالبية الصناعات تقنية الإلقاء في الأراضي لتصريف نفاياتها الصلبة، ففي حين تحرق سائر الصناعات بعض النفايات (مثل النفايات النفطية). ويتوقف الأثر البيئي للنفايات الصلبة، إلى درجة كبيرة، على الأسلوب المعتمد لإدارتها. وقد أدرك عدد من الصناعات الامكانات المحتملة لبعض النفايات الصلبة واعتمد برامج إعادة التدوير وغيرها من الاستراتيجيات للإفادة من هذه النفايات.

٩٦- لقد ظهرت التأثيرات البيئية للصناعة المشار اليها أعلاه وغيرها، في منطقة الإسكوا، نتيجة أعوام طويلة من الإهمال. فليس هناك إلا قلة من الخطط الصناعية الإنمائية تولى الاهتمام اللازم للمسائل البيئية. وقد انشغلت الصناعات بمواضيع الحصص الانتاجية والمكاسب القصيرة الأجل، ولم تستثمر إلا نادراً في اجراءات الحماية البيئية. كما انه نادراً ما جرى الامتثال للأنظمة البيئية، ولم تطبق هذه الأنظمة قط بالطريقة الملائمة (وخير مثال على ذلك القانون رقم ٤٨ (١٩٨٢) الذي ينظم تصريف النفايات السائلة في النيل وفي مجار مائية أخرى في مصر). غير ان الصناعة لا تشكل العامل الوحيد الذي يتحمل المسؤولية. وأبرز العوائق أمام التطبيق الفعال للأنظمة البيئية تشمل: الطابع النظري، وغير الدقيق أحياناً، لصياغة القوانين ونظمها التنفيذية؛ عدم الانسجام بين الأنظمة والظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المحلية؛ النقص العام لتحاليل التكاليف والمنافع فيما يتعلق بتطبيق الأنظمة؛ عدم ملائمة البنى المؤسسية للإنفاذ، وضمن ذلك نقص القوى العاملة المدربة والأموال المناسبة، والتداخل المتكرر، والانقسام، والتناقض في مسؤوليات الإنفاذ بين وزارات أو وكالات عديدة (الحنوي، ١٩٩٧).

٩٧- ومؤخراً ظهرت في منطقة الإسكوا توجهات عديدة تزيد من القلق بشأن التنمية الصناعية في المستقبل وأثرها على الموارد الطبيعية والبيئة:

(أ) أجرى عدد كبير من البلدان الأعضاء في الإسكوا إصلاحات هيكلية على مستوى الاقتصاد الكلي، تشجع انتاج السلع التصديرية بحيث تصبح هذه المنتجات في موقع أفضل للاستفادة من تحرير التجارة الدولية، الذي اتفق عليه خلال جولة أوروغواي الأخيرة. ويستلزم مثل هذا التوجه خفض التكاليف للمحافظة على القدرة التنافسية. وهذا ما يعني في كثير من الأحيان استخدام البيئة كعامل انتاجي مجاني أو منخفض الكلفة نسبياً. ومن هنا، فإن عمليات التفاعل بين البيئة والتنمية يمكن أن تؤثر أشد التأثير على منطقة الإسكوا نظراً إلى ان بلدان المنطقة تجهد لاكتساب القدرة التنافسية ضمن بيئة اقتصادية شاملة لا تتفك المنافسة تزداد فيها؛

(ب) وقد يتزايد نقل الصناعات الشديدة التلويث من البلدان المتقدمة إلى بعض بلدان منطقة الإسكوا، وذلك لاستغلال بعض الموارد الطبيعية الرخيصة (مثل الغاز الطبيعي و/أو الغازات ذات الصلة بآبار النفط في بعض دول الخليج)، والعمالة الرخيصة، و/أو التراخي النسبي للمعايير والقواعد التنظيمية البيئية؛

(ج) طورت بعض بلدان منطقة الإسكوا "مناطق حرة" يمكن فيها للشركات المملوكة للأجانب (أو المشاريع المشتركة) تحويل الكيماويات والمواد الخام، وجمع وتصنيع السلع للتصدير. وبما أن إجراءات الحماية البيئية ليست ملزمة في هذه المناطق، (أو بما أنها جعلت أقل تشددا بقرار سياسي)، فإن هذه الصناعات التحويلية قد تخلف آثارا خطيرة على صحة العمال، وعلى السكان المقيمين في الجوار، وعلى البيئة؛

(د) وتشهد الخصخصة في منطقة الإسكوا نموا متزايدا باعتبارها عنصرا هاما في إشاعة الاستقرار الاقتصادي وسياسات الإصلاح الهيكلي المطبقة من جانب بلدان عديدة. وإلى جانب تأثيرها الاجتماعي، ثمة مشاغل متنامية بدأت بالظهور بشأن تأثيراتها البيئية. فالشركات المخصصة ستكون منشغلة بتوسيع وتحديث عملياتها لتحقيق المكاسب على الأمد القصير ولكي لا تغرق في سوق تنافسية، ولن تولي اهتماما يذكر لمعالجة مشكلاتها البيئية المتفاقمة (وخصوصا حيث لا يجري الامتثال للأنظمة البيئية).

باء- نحو أنماط بديلة للتنمية

٩٨- يرقى الاهتمام بالعلاقات بين التنمية والبيئة في منطقة الإسكوا إلى مطلع الثمانينات، عندما نظمت الإسكوا (الإكوفا في حينه) وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة الندوة الإقليمية حول الأنماط البديلة للتنمية وأساليب الحياة في غربي آسيا، التي عقدت في بيروت في عام ١٩٨٠. وقد أوصت الندوة بإيلاء الاهتمام اللازم من جانب حكومات المنطقة إلى مسائل الاعتماد على الذات، والاستجابة للاحتياجات الأساسية، واستخدام التكنولوجيات الملائمة، ودمج العوامل البيئية ضمن التخطيط الإنمائي (الإكوفا/برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ١٩٨٠).

٩٩- وفي فترة أقرب عهدا، حددت الإسكوا، خلال التحضيرات لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، الذي انعقد في ريو دي جانيرو، البرازيل، في عام ١٩٩٢، عدة عوامل تقف عائقا أمام تطور التنمية المستدامة في المنطقة. وذكرت من بين هذه العوامل:

(أ) عدم إيلاء اعتبار كاف للبيئة في السياسات الاقتصادية الوطنية والخطط الإنمائية؛

(ب) ضعف الآليات التنظيمية القائمة والأنظمة الإدارية التي تعالج المسائل البيئية؛

(ج) غياب المشاركة الفعالة للجمهور في التخطيط، وصنع القرار وتطبيق البرامج الإنمائية، وإجراءات الحماية البيئية وحفظ الطبيعة.

١٠٠- وقد أشار البيان العربي عن البيئة والتنمية وأفاق المستقبل، الصادر عن المؤتمر العربي الوزاري عن البيئة والتنمية، الذي انعقد في القاهرة في عام ١٩٩١، إلى التزام الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة ببذل أي جهد ممكن في سياق تحقيق ما يلي من بين أمور أخرى:

(أ) التقليل من التأثيرات البيئية الضارة بالتنمية الاقتصادية إلى الحد الأدنى، من خلال دمج الاعتبارات البيئية في عمليات التخطيط والسياسات الاقتصادية والقطاعية؛

(ب) وضع سياسات لاستخدام المواد والتخطيط الإنمائي تقوم على المبدأ الوقائي؛

١٠١- وفي برنامج عملها الذي قدم إلى مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في عام ١٩٩٢، أصدرت الإسكوا عدة توصيات بشأن تحقيق التنمية المستدامة والسليمة بيئياً. وجاءت التوصيات كالتالي:

(أ) ان يكون مفهوم الاستمرار هو الهدف من السياسة القومية للتنمية؛

(ب) ان تتضمن السياسات الاقتصادية القومية وقرارات الاستثمار آثارها على البيئة والمصادر الطبيعية؛

(ج) ان يشكل التقييم البيئي وتحاليل التكاليف والفوائد البيئية والطرق الأخرى المشابهة جزءاً من عملية صنع القرار لمشروعات التنمية ونقل التقنية ووسائل التنظيم؛

(د) دعم أجهزة البيئة القومية وزيادة مشاركتها في عملية صنع القرار؛

(هـ) لما كان الناس هم وسيلة التنمية المستدامة وهدفها فإنه يجب ان تولي الاستراتيجيات القومية للتنمية أهمية قصوى للوعي البيئي والمشاركة الشعبية.

١٠٢- وعلى الرغم من الاعلانات والتصريحات المنطوية على النوايا الحسنة، لا تزال الطريق طويلة قبل بلوغ الدمج الفعلي للاعتبارات البيئية ضمن التخطيط الإنمائي في البلدان الأعضاء في الإسكوا.

١٠٣- وقد أوكلت إلى غالبية البلدان الأعضاء في الإسكوا مهمة تصميم السياسات من أجل حماية البيئة إما لوزارة واحدة المعنية بالبيئة أو للجنة أو مجلس وطني. ومن الناحية النظرية، يتعين على هذه الأجهزة المعنية بالبيئة تنسيق الادارة البيئية وإنفاذ القوانين ووضع المعايير والأنظمة من خلال التشريعات. ولكن من الناحية العملية كان نجاح الأجهزة الوطنية المعنية بالبيئة متفاوتاً كثيراً. ذلك ان الصراعات بين الأقسام كثيراً ما أضعفت القدرة العملية وحدث من دور التنسيق ضمن الأجهزة المعنية بالبيئة في عدد كبير من البلدان. وتشمل المشكلات الأخرى:

(أ) عدم كفاية البيانات البيئية والاقتصادية والاجتماعية، وضمن ذلك الاختناقات التي تحصل في جمع ومعالجة البيانات، وعدم المعرفة بالتوجهات والخلفيات السابقة، مما يحد من نوعية التحليل؛

(ب) قصور الخبرات التقنية والاقتصادية والادارية، مما يحد من نوعية وكمية التخطيط والتطبيق؛

(ج) قصور مراقبة وإنفاذ القوانين والأنظمة؛

(د) شح الموارد المالية، مما يحد من إرادة حماية البيئة؛

(هـ) المشاركة المحدودة في التخطيط البيئي من جانب الجمهور أو العديد من الوكالات الحكومية التي تتأثر بالموضوع، مما يحد من فعالية التنفيذ؛

(و) صعوبة مراقبة التأثير البيئي على نشاطات القطاع الخاص، مما يحد من فعالية البرامج العامة المعنية بالتحسين البيئي.

١٠٤- وقد بذلت البلدان الأعضاء في الإسكوا جهوداً كبيرة على المستوى الوطني لصياغة خطط عمل وطنية تعنى بالبيئة، واستراتيجيات وطنية لحفظها، وخطط عمل لمكافحة التصحر. غير أن معظم هذه الخطط صيغت كخطط "مستقلة" غير مندمجة مع خطة التنمية الوطنية العامة التي تعالج مختلف قطاعات الاقتصاد: الزراعة، والصناعة، والنقل، والسياحة. مثلاً: في سياق خطة الأردن الإنمائية الخمسية للفترة ١٩٨٦-١٩٩٠، ظهرت البيئة على شكل قطاع مستقل وغير مندمج مع الخطط الإنمائية في قطاعات أخرى من الاقتصاد (وغير مشمول بإحالات مرجعية إلى تلك الخطط). وفي عُمان، لم تأت استراتيجيات الخطة الإنمائية الخمسية الرابعة (١٩٩١-١٩٩٥) على أي ذكر للبيئة: غير أنه، في سياق قطاع الهياكل الأساسية، تشمل الخطة جزءاً حول "البيئة والموارد المائية". ومرة أخرى، يتضح من ذلك أن البيئة تعالج كقطاع، وليس مسألة تلامس تتقاطع أفقياً مع جميع القطاعات الاقتصادية، ويجب إدراجها ضمن الخطط الإنمائية لهذه القطاعات. وثمة مثال آخر هو خطة العمل لمكافحة التصحر في عُمان، التي لا ترتبط بوضوح بخطة التنمية الوطنية الزراعية.

١٠٥- ولكن، إدراكاً لطابع التعدد القطاعي للكثير من المشاغل البيئية، فإن عدداً متزايداً من البلدان الأعضاء في الإسكوا بدأ بتطوير سياسات وقوانين ومؤسسات تعالج القطاعات المتعددة، كما أن البعض من هذه البلدان يسعى إلى ردم الهوة بين القطاعين العام والخاص والمنظمات غير الحكومية. وضمن الحكومات، تأخذ الآلية عادة شكل لجان مشتركة بين الواردات أو بين الإدارات، في حين أن السياسات كثيراً ما تبيّن في استراتيجيات بيئية وطنية، ويجري تطويرها بالتشاور بين الإدارات القطاعية. وحتى في هذه الحال، تطبق السياسات عادة من خلال الآلية القطاعية التقليدية. وليس هناك إلا قليل من الحكومات (في عُمان على سبيل المثال) حددت إجراءات متعددة القطاعات على مستوى رفيع، بإشراف مباشر من رئيس الحكومة أو وزير كبير، مع تكليف جميع الوزراء بمسؤولية المحاسبة عن الأثر البيئي الذي تخلفه سياسات إداراتهم (الإسكوا، ١٩٩٦).

رابعاً- دراسات حالات

ألف- مصر

١- الوضع البيئي

١٠٦- بلغ عدد سكان مصر ٦١ ٥ مليوناً في عام ١٩٩٦، وذلك استناداً إلى الإحصاء السكاني الأخير، ومن المتوقع ان يبلغ ٦٧ مليوناً في عام ٢٠٠٠ و ٨٠ مليوناً في عام ٢٠١٧ (وزارة التخطيط، مصر، ١٩٩٧). كما بلغ متوسط النسبة السنوية للنمو السكاني ٢ ٥ في المائة في الفترة ١٩٨٠-١٩٩٠، وما لبثت ان انخفضت إلى ٢ ٢ في المائة منذ عام ١٩٩٠؛ وينتظر أن تبلغ حوالى ١ ٣ في المائة في عام ٢٠١٧. ويعيش حوالى ٩٨ في المائة من سكان مصر في وادي النيل الضيق، وفي الدلتا والأراضي المجاورة، التي تشكل جميعها ٤ في المائة فقط من مجمل أراضي مصر. ويقابل ذلك، أن النسبة المتبقية من السكان، أي ٢ في المائة، تعيش في المحافظات الصحراوية (الحدودية)، التي تحتل ٩٦ في المائة من المساحة الاجمالية. وتبلغ الكثافة السكانية في مصر، حوالى ٥٥ شخصاً لكل كلم^٢ في مجموع مساحة البلاد، لكنها تقارب ١٤٠٠ شخص لكل كلم^٢ من الأراضي المأهولة. وفي محافظة القاهرة، تبلغ الكثافة السكانية نسبة مذهلة هي ٣١٠٠٠ شخص لكل كلم^٢ (معهد التخطيط القومي، ١٩٩٥).

١٠٧- ويقدر ان اقتصاد مصر نما بنسبة ٤ ٩ في المائة في عام ١٩٩٦، بعد نسبة ٤ ٦ في المائة في علم ١٩٩٥ (الإسكوا، ١٩٩٧). وقد بدأ التكيف الهيكلي والإصلاح الاقتصادي، اللذان بوشر بهما منذ عام ١٩٩١، بإحراز بعض النتائج المرتقبة. فنسبة التضخم، التي كانت ١٥ ٧ في المائة في عام ١٩٩٥، تراجعت، حسب التقديرات، إلى ٧ ٢ في المائة، وانخفض العجز في الميزانية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي إلى ١ ٢ في المائة. وكان السبب الرئيسي للتحسن هو انقاص الانفاق الحكومي، وفرض ضريبة عامة على المبيعات، وخفض الإعانات. ولا تزال أسعار المنتجات المصنعة غير مضبوطة حالياً، باستثناء المستحضرات الصيدلانية، والسجائر، والسكر المقنن ومنتجات الزيت المعدة للأكل، كما جرى رفع الدعم عن جميع المواد الزراعية تقريباً منذ عام ١٩٩٤. وارتفعت أسعار المنتجات النفطية في مصر من ٣ ٦ في المائة من الأسعار الدولية في عام ١٩٨٩ إلى ٩٠ في المائة في عام ١٩٩٥.

١٠٨- وبتفاعل المصريين، أفراداً وجماعات، مع بيئتهم، تسببوا بتغييرات بيئية واسعة النطاق؛ وبعض هذه التغييرات كان ايجابياً، إلا ان البعض الآخر كان سلبياً. وقد تضخم العديد من التغييرات السلبية لأنه، حتى فترة قريبة، لم يجر الربط بين السعي لمواصلة رفع مستوى النمو الاقتصادي من جهة، والتقدير الكافي لتأثيراته البيئية السلبية المحتملة، من جهة أخرى. فكان للنشاطات الإنمائية في مجالات الزراعة والصناعة والنقل والسياحة وانتاج الطاقة واستخدامها، وفي قطاعات أخرى، تأثير على الهواء والمياه والتربة والبيئة البحرية والحياة البرية.

١٠٩- ويشكل تلوث الهواء مشكلة بيئية خطيرة في معظم المدن، وخصوصاً في المناطق الصناعية. ذلك ان مستويات الملوثات العادية الموجودة في الهواء، مثل ثاني أكسيد الكبريت، والجزيئات العالقة، وأوكسيد الكربون، تتجاوز القيم الارشادية التي حددتها منظمة الصحة العالمية. وفي المناطق الصناعية في القاهرة، يصل مستوى الجزيئات العالقة الى ما بين ٥ و ١٠ أضعاف ما تنص عليه المعايير الدولية؛ فيما ثاني أكسيد الكبريت يتجاوز هذا المستوى بما يتراوح بين مرتين و ٢٠ مرة، وتبلغ مستويات أوكسيدات النيتروجين حوالى ضعفى المستوى المسموح به (الهيئة المصرية لشؤون البيئة، ١٩٩٧). وبالإضافة إلى مخاطره

الصحية، فإن تلوث الهواء قد تسبب في تدهور سطح العديد من المواد، وضمن ذلك المباني والصروح التاريخية.

١١٠- ويستخرج ٦٠٢ مليار متر مكعب من المياه سنوياً من المصادر الطبيعية. ومن هذه الكمية، يأتي ٥٥ مليار متر مكعب من النيل، بينما تستخرج كمية المياه المتبقية من الموارد الجوفية. وفي كل سنة أيضاً، تعيد مصر تدوير ٣٧ مليارات متر مكعب إضافية من مياه الصرف و ٦٠٠ مليون متر مكعب من المياه المنزلية المستعملة بعد معالجتها لأغراض الري. وعلى الرغم من تفاقم شح المياه العذبة، فإن النيل يزداد تلوثاً من جراء تفريغ المياه المنزلية المستعملة غير المعالجة أو المعالجة جزئياً، فضلاً عن النفايات الصناعية ومياه الصرف. ويتلقى النيل، إضافة إلى فرعيه روزيتا ودمياط، حوالي ٦٠٠٠ مليون متر مكعب من مياه الصرف سنوياً، و ١٧٠٠ مليون متر مكعب من المياه المستعملة البلدية، و ٣١٢ مليون متر مكعب من المياه المستعملة الصناعية (الهيئة المصرية لشؤون البيئة، ١٩٩٧). وأدى تدهور نوعية المياه إلى انقراض عدة أنواع سمكية في النيل. أما قنوات الصرف، والمفترض أن تجمع فقط الصرف من المناطق الزراعية، فقد باتت تتلقى كميات متزايدة من المياه المنزلية المستعملة غير المعالجة أو المعالجة جزئياً، ومن النفايات الصناعية. وي طرح تلوث مياه الصرف هذا مشكلات خطيرة أمام الاستزادة من إعادة تدوير مياه الصرف للري. وبالإضافة إلى ذلك فإن معظم نظام الصرف في دلتا النيل يفرغ مياهه في بحيرات أجاج (مستنقعات) شمالي الدلتا. وقد أصبح معظم هذه البحيرات شديد التلوث، وهذا ما أثر على الحياة والطيور البحرية وحد من إنتاج الأسماك في بعض البحيرات.

١١١- وتزداد المياه الساحلية في مصر تلوثاً. فالتلوث الناجم عن النقل البحري، وخصوصاً عن الناقلات النفطية، لا ينفك يزداد في البحر الأحمر، وفي خليج السويس، وشرقي المتوسط. غير أن القسم الأكبر من تلوث المياه الساحلية يأتي من مصادر برية. وفي كل سنة، تتلقى المنطقة الساحلية المتوسطة حوالي ١٥٠٠٠ مليون متر مكعب من مياه الصرف، و ٧٦٥ مليون متر مكعب من مياه المجاري، و ٥٤٥ مليون متر مكعب من المياه المستعملة الصناعية. وبدأت تظهر مؤشرات حول تدهور نوعية المياه الساحلية والشواطئ من بورسعيد إلى الإسكندرية. كما أن التلوث البري المصدر يزداد في منطقة البحر الأحمر وخليج السويس، وذلك بفعل التفريغ المتزايد للمياه البلدية والصناعية المستعملة.

١١٢- كما أن حوالي ٧٠٧ ملايين فدان^(١) (٣ في المائة من مجموع مساحة الأراضي في مصر) تجري زراعتها. وعلى الرغم من أن ٢٧ مليون فدان استصلحت في الفترة ما بين ١٩٥٣ و ١٩٩٧، فإن حوالي ٧٥٠٠٠٠ فدان من الأراضي المنتجة الجيدة خُسرَت بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٩٠ لاستخدامات غير زراعية (مثل المباني، والطرق، والمصانع). ومنذ عام ١٩٩٠، يقدر متوسط خسارة الأراضي الزراعية بـ ٣٠٠٠٠ فدان سنوياً. وتصيب الأراضي الزراعية في مصر أنواع مختلفة من التدهور. وتقدر خسارة القدرات الانتاجية للتربة من جراء التشبع بالمياه والتملح، والعراقل المادية، والمشكلات المرتبطة بالخصوبة والادارة، بحوالي ٥٢ في المائة. ومن مجموع الأراضي المروية، يتأثر حوالي ٧٠ في المائة بدرجة منخفضة من التصحر، و ٢٨ في المائة بتصحر معتدل، وحوالي ٢ في المائة بتصحر حاد وحاد جداً.

١١٣- ويعيش حوالي ٤٣ في المائة من سكان مصر في مناطق حضرية أصبحت شديدة الاكتظاظ. كما أدت حركة التحضر غير المنظمة في البلد إلى تكاثر الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية، في موازاة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ويستطيع ٩٧ في المائة من سكان المدن و ٦١ في المائة من سكان الأرياف الحصول على مياه الشفة عبر شبكات الأنابيب، غير أن ثمة تفاوتاً في استخدام المياه للفرد

الواحد بين المناطق الحضرية والريفية، وضمن المناطق الحضرية ذاتها. ذلك ان نوعية مياه الشفة تتغير أيضاً من محافظة إلى أخرى، ومن منطقة إلى أخرى ضمن المحافظة ذاتها. وثمة ٥٠ في المائة من سكان المدن موصولون على نحو ملائم بخدمات الصرف الصحي، غير ان ثمة عجزاً ملحوظاً في مصانع المعالجة في معظم المحافظات. و ٥ في المائة فقط من سكان الأرياف موصولون بشبكات الصرف الصحي. ويقارب حجم النفايات الصلبة البلدية ٢٤ ٠٠٠ طن يومياً في المناطق الحضرية، و ١١ ٠٠٠ طن في المناطق الريفية. كما ان نسب جمع النفايات الصلبة في المناطق الحضرية تتراوح عموماً ما بين ٤٠ و ٧٠ في المائة؛ وتوجد النسب العليا في الأجزاء ذات الدخل المرتفع من المدن. وتعاني المناطق الحضرية في مصر أيضاً من أفة التلوث بالضوضاء. ذلك ان مستويات الضوضاء في معظم المدن تتجاوز مستويات الضوضاء المقبولة دولياً بدرجات كبيرة.

٢- التخطيط الإنمائي والبيئة

١١٤- لقد تفاقمت المشكلات البيئية في مصر على مر الزمن، بسبب عدم اعتماد سياسات مناسبة وفعالة لمواجهتها. فاستباق المشكلات واتخاذ الاجراءات الوقائية في الوقت المناسب غائبان تماماً. وقد ركزت خطط التنمية الوطنية على النمو الاقتصادي بصورة أساسية، مهمة بشكل كلي تقريباً التأثير البيئي للتنمية في مختلف القطاعات. وعلى سبيل المثال، فإن خطة التنمية الوطنية للسنة ١٩٨٢/١٩٨٣ إلى السنة ١٩٨٦/١٩٨٧ لا تأتي إطلاقاً على ذكر البيئة. ويوجد فقط في الحيز المخصص للزراعة والري بعض العموميات الغامضة بشأن الحاجة إلى معالجة تدهور الأراضي، وحماية الأراضي الزراعية، وترشيد استخدام المياه للري، والتنمية الريفية. وتأتي خطة التنمية الوطنية للسنة ١٩٩٢/١٩٩٣ إلى السنة ١٩٩٦/١٩٩٧ على ذكر البيئة باختصار باعتبارها قطاعاً مستقلاً. وهي تعدد بعض النشاطات التي ينبغي القيام بها، والتي تكرر، في معظمها، ما سبق ذكره في خطة العمل البيئية الصادرة عن هيئة الشؤون البيئية في عام ١٩٩٢. حتى ان الاستراتيجية الوطنية من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الصادرة مؤخراً: ١٩٩٧/١٩٩٨ إلى ٢٠١٦/٢٠١٧ (وزارة التخطيط، مصر، ١٩٩٧) تتناول البيئة بوصفها قطاعاً مستقلاً، وانما من ضمن العموميات فقط. كما ان الحيز المخصص ضمن الاستراتيجية لتنمية الزراعة والصناعة والنقل ولقطاعات أخرى تأتي بالكاد على ذكر أي من المسائل البيئية ذات الصلة. وهكذا جرى شمل البيئة بهذه الخطط والاستراتيجيات كملحق لا أكثر، وليس كجزء لا يتجزأ من الخطط الإنمائية لكل قطاع من قطاعات الاقتصاد.

١١٥- ويزداد الوضع حدة من جراء غياب التنسيق الفعال بين مختلف الوكالات. فالبيئة حقل يجمع بين نشاطات جميع الوزارات والمؤسسات. وبغرض تنسيق نشاطات هذه الأجهزة في مجال مكافحة التلوث وحفظ الموارد الطبيعية، جرى انشاء عدد من اللجان الوزارية، ولكن تبين أنها غير كفؤة. وفي عام ١٩٨٢، حلت هيئة البيئة محل هذه اللجان؛ ومؤخراً انشئت الهيئة المصرية لشؤون البيئة وفقاً لنصوص القانون العام رقم ٤ (١٩٩٤). وأهم وظائف هذه الهيئة هي: صياغة السياسات البيئية؛ تحضير الخطط الضرورية من أجل الحماية البيئية ومشاريع الإدارة البيئية ومتابعة تطبيقها؛ وتشجيع العلاقات بين مصر والدول الأخرى، وكذلك مع المنظمات الإقليمية والدولية، في حقل البيئة. وتقوم الهيئة المصرية لشؤون البيئة، خصوصاً، بتهيئة التشريعات البيئية، وصياغة القواعد والمعايير البيئية، والإشراف على نشاطات المراقبة البيئية. فالدور الأساسي للهيئة المصرية لشؤون البيئة هو دور محفز وتنسيقي، ومعظم نشاطات الحماية البيئية تنفذ عن طريق الوزارات والمحافظات المعنية. أما بالنسبة إلى دور المساعلة لتحديد من قام بماذا ومن لم يقم، فإن دور الهيئة المصرية لشؤون البيئة معدوم تقريباً، أو انه وفي أحسن الأحوال، مبهم وضعيف.

١١٦- وقد صدرت في مصر قوانين وأنظمة عديدة (قوانين، مراسيم رئاسية، مراسيم وزارية، وتعليمات صادرة عن المحافظين) لتنظيم بعض المسائل البيئية (على سبيل المثال: مكافحة تلوث الهواء، مكافحة تلوث المياه، إدارة شؤون النفايات الصلبة، مكافحة الضجيج، مكافحة الازدحام، والتخطيط الحضري، مكافحة التلوث البحري، حماية الأنواع المعرضة للانقراض، تنظيم استخدام الأراضي الزراعية لأغراض البناء). والقانون العام رقم ٤ (١٩٩٤)، مع أنظمتها التنفيذية الصادرة بموجب مرسوم رئيس الوزراء رقم ٣٣٨ (١٩٩٥)، هي آخر ما صدر في سلسلة الأنظمة البيئية. وضمن أبرز أحكام هذا القانون، إنشاء صندوق لحماية البيئة، وفرض تقييم التأثير البيئي كشرط لمنح الرخص لمشاريع جديدة أو لتوسيع المشاريع القائمة. وبغرض حماية المياه السطحية من التلوث، لا يزال القانون رقم ٤٨ (١٩٨٢) وأنظمتها التنفيذية في حيز التنفيذ. غير أن ثمة مشكلات عديدة تعيق التطبيق الفعال لكل هذه الأنظمة، ومن بينها: القصور في صياغة بعض القواعد التنظيمية، وعدم التقيد العام لجميع القطاعات والجمهور بهذه القواعد التنظيمية، وعدم كفاية إجراءات الإنفاذ، والازدواجية والتناقض بين أجهزة الإنفاذ. وعلى سبيل المثال، فإن الإنفاذ المتعلق بمكافحة الضجيج، وقواعد المرور، وانبعاث الدخان من محركات السيارات، يقع على عاتق الأجهزة المعنية في وزارة الداخلية. أما إنفاذ حماية المياه السطحية (بما يشمل النيل وبحيرات شمالي الدلتا)، فيقع على عاتق وزارة الأشغال العامة والموارد المائية. كما أن إنفاذ الأنظمة الخاصة بجمع وإدارة النفايات الصلبة البلدية يقع على عاتق المحافظات. ولا توجد هناك أي آلية فعالة للتنسيق بين مختلف الأجهزة لضمان حسن الإنفاذ وتجنب الازدواجية والخلافات. وتقييم التأثير البيئي هو خطوة قانونية إضافية مرغوبة، وقد تساعد على دمج المشاغل البيئية ضمن المشروعات الإنمائية، إلا أن تطبيقها لا يزال مجزأ. وبالنسبة إلى بعض المشروعات الكبرى، فإن القرارات السياسية لا تزال هي المسيطرة.

باء- المملكة العربية السعودية

١- الوضع البيئي

١١٧- بلغ عدد سكان المملكة العربية السعودية حوالي ١٩ مليوناً في عام ١٩٩٥، ومن المتوقع أن يبلغ ٤٢ مليوناً في عام ٢٠٢٥. وتبلغ النسبة السنوية الحالية للنمو السكاني حوالي ٣ في المائة (معهد الموارد العالمي، ١٩٩٦؛ البنك الدولي، ١٩٩٧). كما أن حوالي ٨٠ في المائة من السكان كانوا يعيشون في المناطق الحضرية في عام ١٩٩٥، ومن المتوقع أن تبلغ هذه النسبة ٨٨ في المائة بحلول العام ٢٠٢٥.

١١٨- ويمثل اقتصاد المملكة العربية السعودية أكثر من ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لمنطقة الإسكوا. وكان يُقدَّر أن الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للمملكة قد سجل نسبة ٥ في المائة من النمو في عام ١٩٩٦. وبالقائمة الإسمية، نما هذا الناتج بنسبة ٨٦ في المائة في عام ١٩٩٦. ومع بلوغ الانتاج النفطي، في المتوسط، ٨ ملايين برميل يومياً، فُدر أن العائدات النفطية لهذا البلد بلغت ٥١ مليار دولار في عام ١٩٩٦، أي بارتفاع نسبته ١٩٣ في المائة عن عام ١٩٩٥ (الإسكوا، ١٩٩٧). ومما لا شك فيه أن نمو القطاع النفطي، الذي يشكل ما يزيد عن ثلث الناتج المحلي الإجمالي السعودي وحوالي ٩٠ في المائة من صادرات المملكة، هو العامل الرئيسي في تعزيز الاقتصاد والحد من الاختلالات في الموازين في داخل البلد وخارجه. واستناداً إلى البنك الدولي (١٩٩٧)، وكما ذكر أعلاه، تُصنَّف المملكة العربية السعودية في فئة بلدان الشريحة العليا من فئة الدخل المتوسط، مع ناتج قومي إجمالي للفرد كان يساوي ٧٠٤٠ دولاراً في عام ١٩٩٥.

١١٩- وتبلغ المساحة الاجمالية لأراضي المملكة العربية السعودية ٢١٥ مليون هكتار، منها ٣٧ ملايين هكتار قابلة للزراعة (أي حوالي ١٧ في المائة). وتشكل المراعي الدائمة ٥٦ في المائة من اجمالي مساحة الأراضي، فيما تشكل الغابات والأراضي الغنية بالأشجار حوالي ٨ في المائة، وتصنف النسبة المتبقية، أي ٤٢ في المائة، باعتبارها "أراضي أخرى". وتدهور الأراضي الزراعية من جراء التشبع بالمياه والملح هو أمر شائع في بعض المناطق. كما أن المراعي تتأثر بالتصحر بنسب متفاوتة، وذلك من جراء الرعي المفرط والظروف البيئية الطبيعية القاسية.

١٢٠- وينجم عن انخفاض معدلات الأمطار وارتفاع نسبة التبخرات مياه سطحية محدودة، وليس في المملكة العربية السعودية أنهار أو بحيرات دائمة. غير انه يمكن ان تنشأ مجار سطحية خلال العواصف الممطرة. وتقدر كمية هذه المجاري بما يتراوح بين ٢ و ٢٤ مليون متر مكعب سنوياً (الإبراهيم، ١٩٩١). وقد أسفر عدم وجود إمدادات كافية وموثوقة من المياه السطحية عن اشتداد الاعتماد على المياه الجوفية التي يمكن الحصول عليها من مستجمعات المياه العميقة والقريبة من السطح. وتحتوي المستجمعات القريبة من السطح على مياه متجددة مشحونة بتسريبات من تساقط الأمطار والمجاري السطحية المتدفقة في الأودية. وبخلاف ذلك، فإن المستجمعات العميقة تحتوي على مياه أحفورية (غير متجددة)، ويقدر ان فيها مخزوناً يناهز ٥٠٠ مليار متر مكعب. وقد ارتفع الطلب السنوي على المياه في المملكة العربية السعودية بصورة مذهلة: من ٢٤ مليار متر مكعب في عام ١٩٨٠ إلى حوالي ١٦ مليار متر مكعب في عام ١٩٩٥، ومن المتوقع ان يبلغ هذا الرقم ٢٤ مليار متر مكعب بحلول عام ٢٠٢٥ (الإبراهيم، ١٩٩١؛ الإسكوا، ١٩٩٦). ويستخرج ما بين ٧٥ و ٨٠ في المائة من المياه انطلاقاً من الموارد الجوفية، و ٧ في المائة من مصانع إزالة الملوحة، ونسبة الـ ١٣ في المائة المتبقية من المجاري السطحية والمياه المستعملة المستصلحة. كما ان حوالي ٨٨ في المائة من المياه المستخرجة تستعمل للزراعة، و ٩ في المائة لأغراض منزلية، ونسبة الـ ٣ في المائة لأغراض صناعية. وقد أدى الإفراط في استغلال المياه الجوفية في المملكة العربية السعودية إلى نتائج بيئية عديدة: التناقص الشديد للمستجمعات المائية الأرضية؛ وانخفاض مستويات المياه الجوفية (انخفاض مستوى المياه الجوفية حول الرياض بحوالي ١٠ أمتار خلال العقود الثلاثة الماضية)؛ وتراص مستجمعات المياه الأرضية؛ وتدهور نوعية المياه بفعل تسرب المياه المالحة (وبالأخص في المستجمعات المائية القريبة من المناطق الساحلية)؛ وانخساف الأرض. وفي بعض المواقع، كوادي فاطمة ومنطقتي القطيف والحسا، جفت الينابيع الطبيعية.

١٢١- وتعاني المياه الساحلية للمملكة العربية السعودية، وخصوصاً على طول الخليج، من التلوث المتزايد الناتج عن مصادر صناعية وبلدية. ويشكل التلوث النفطي الناجم عن العمليات البعيدة عن الشاطئ ونقل النفط في الخليج مصدر قلق شديد. غير انه يجدر بالملاحظة ان هذه المشكلة يغلب عليها أن تكون مشكلة إقليمية تعاني منها جميع البلدان الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي (الإمارات العربية المتحدة، البحرين، عُمان، قطر، المملكة العربية السعودية).

٢- التخطيط الإنمائي والبيئة

١٢٢- اعتمدت المملكة العربية السعودية، في خططها الإنمائية والبيئية، المبدأ القائل بأن الوقاية أفضل من العلاج. وتحتوي خطة التنمية الوطنية الخامسة (١٩٩٥-١٩٩٠) على الهدفين البعدي الأمد التاليين: (أ) رفع مستوى المعيشة لدى جميع المواطنين ضمن بيئة محرة من التلوث؛ (ب) تحقيق التنمية المستدامة على قاعدة تحسين ادارة الموارد الطبيعية وعدم تجاوز الطاقة الاستيعابية لمختلف الأنظمة الايكولوجية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن احتواء وتقليل الأضرار البيئية الحالية يكتسب أولوية قصوى. وتشدد الخطة

الخامسة على التنمية السليمة بيئياً للقطاع الصناعي، بواسطة استخدام أفضل وأنظف التكنولوجيات المتاحة؛ وتحقيق الأمن الغذائي من دون التسبب في استنفاد الموارد أو تدهور البيئة.

١٢٣- ولم تُعرض خطط التنمية السعودية عن مسألة المشكلات البيئية الناشئة. فالمشكلات التي كانت تظهر خلال تطبيق خطة إنمائية معينة كانت تعالج بشكل سريع من خلال الخطة التالية. وخير مثال على ذلك التنمية الزراعية. ذلك ان القطاع الزراعي في المملكة العربية السعودية حقق نسباً مرتفعة جداً من النمو خلال الأعوام الخمسة عشر الأخيرة، وذلك لعدة أسباب منها: الدعم الحكومي القوي؛ انشاء هياكل أساسية متينة؛ الاستثمار المتزايد في مشاريع الصناعة الغذائية؛ الإعانات الحكومية الكبيرة للمزارعين. ونتيجة لهذه الاجراءات، ازدادت مساحة الأراضي المزروعة من حوالى ١٥٠.٠٠٠ هكتار في عام ١٩٧٥ إلى حوالى ٣٧٢ مليون هكتار حالياً. كما ارتفع انتاج القمح من ١٤٢.٠٠٠ طن في عام ١٩٨٠ إلى حوالى ٤ ملايين طن في عام ١٩٩٢. ولم يؤد ذلك إلى الاكتفاء الذاتي فقط وإنما أيضاً إلى تحقيق فوائض للتصدير. كما ازداد انتاج الخضار والفواكه ومنتجات تربية المواشي. غير ان هذا التطور ترافق مع استهلاك اضافي لموارد المياه الجوفية المحدودة، مما أدى إلى تسريع وتيرة استنفاد مستجمعات المياه الجوفية (معهد الموارد العالمي، ١٩٩٠؛ الإبراهيم، ١٩٩١). وتماشياً مع هذا الوضع، خفضت الحكومة في عام ١٩٩٤، دعمها للقمح إلى ٨٥٠ مليون دولار، بعدما كان يبلغ ١٨٧ مليار دولار في عام ١٩٩٣. وبغرض الحد من استخدام المياه وخفض دعم انتاج القمح، واصلت الحكومة، في الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥، سياستها المتمثلة في فرض رقابة شديدة على رخص زراعة القمح، وهي تخطط لإننتاج كميات تسمح فقط بالاكتفاء الذاتي. ومقابل الاستهلاك المحلي، الذي يبلغ حوالى ١٨ مليون طن، انخفض انتاج القمح من ٣٦٦ ملايين طن في عام ١٩٩٣ إلى حوالى ٢٥٠ مليون طن في عام ١٩٩٥. ويشدد أحد الأهداف العامة لخطة التنمية السعودية السادسة (١٩٩٥-٢٠٠٠) على تنويع القاعدة الانتاجية في الزراعة، وذلك من خلال تشجيع الاستثمار في مشروعات زراعية واسعة النطاق تعتمد على الموارد المائية المتجددة وعلى استخدام كمية محدودة من المياه. كما ان استراتيجيات قطاع المياه، ضمن الخطة، تشدد على حفظ المياه، وضمن ذلك زيادة فعالية الري، وخفض الطلب في القطاع الزراعي، ومراقبة وحماية موارد المياه الجوفية، وتأمين زيادة المياه عن طريق إزالة الملوحة.

١٢٤- وفي عام ١٩٨٠، أنشئت مصلحة الأرصاد وحماية البيئة لتكون هي الوكالة البيئية المركزية المسؤولة عن إعداد المعايير البيئية، ومراقبة الظروف البيئية، وبتقييم التأثيرات البيئية بالتعاون مع وكالات أخرى مختصة. كما أنشئت اللجنة الوطنية للحفاظ على الحياة البرية والتنمية في عام ١٩٨٦، وأعقبها، في عام ١٩٩٠، انشاء اللجنة الوزارية للبيئة، وقد أوكلت اليها مهمات واسعة، كسلطة التخطيط والتنسيق، وكذلك المسؤولية عن تحضير الموقف البيئي الاستراتيجي للمملكة العربية السعودية.

١٢٥- كما ان اجراء تقييم التأثير البيئي، باعتباره مستلزماً قانونياً للمشاريع الإنمائية الجديدة، ينفذ بفعالية من قبل مصلحة الأرصاد وحماية البيئة، وذلك بالتنسيق مع وكالات معينة أخرى. وازضافة إلى ذلك، فإن الوعي المتزايد، لدى صانعي القرار، لأهمية دمج الاعتبارات البيئية ضمن التخطيط الإنمائي دفع إلى انشاء صناعات عصرية تستخدم تكنولوجيات الانتاج النظيفة وتشتمل على اجراءات مختلفة لحماية البيئة. ومدينة جبيل وينبع الصناعيتان، وهما تحت ادارة اللجنة الملكية لجبيل وينبع، هما مثال على ذلك. وقد بذلت هذه اللجنة غاية جهدها لتأمين تنمية المدينتين وفقاً للممارسات السليمة بيئياً. وعلى سبيل المثال، فإن رصد البيئة في جبيل أظهر ان انبعاثات الهواء هي دون الحدود المقبولة منذ عام ١٩٨٣، وان تفرغ المياه المستعملة في الخليج لم يتسبب في أي أضرار بيئية تُذكر (أوبراين وآخرون، ١٩٩٢).

جيم - اليمن

١- الوضع البيئي

١٢٦- كان عدد سكان اليمن يقدر، في أواسط عام ١٩٩٥، بـ ١٥ مليوناً، ومن المتوقع أن يصل هذا العدد إلى ٣٤ مليوناً في عام ٢٠٢٥. ويبلغ معدل النمو السنوي للسكان حالياً ٣٣ في المائة. كما يقدر عدد سكان المدن في الوقت الحاضر بحوالي ٣٤ في المائة من مجموع السكان، وينتظر أن يرتفع هذا الرقم، بوتيرة سريعة، إلى ٥٨ في المائة في عام ٢٠٢٥ (معهد الموارد العالمي، ١٩٩٦؛ الإسكوا، ١٩٩٦؛ البنك الدولي، ١٩٩٧).

١٢٧- واليمن هو من أقل البلدان نمواً، إذ بلغ فيه المعدل المتوسط للنواتج القومي الإجمالي للفرد ٢٦٠ دولاراً في عام ١٩٩٥ (لجنة التخطيط الإنمائي، ١٩٩٧). وقد بدأ بتطبيق الإصلاحات الاقتصادية والهيكلية في عام ١٩٩٥، بإشراف البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وبعدما سجل اقتصاده نمواً للنواتج المحلي الإجمالي بحوالي ٨٥ في المائة في عام ١٩٩٥، نما هذا الاقتصاد بنسبة قدرت بـ ٣ في المائة في عام ١٩٩٦ (الإسكوا، ١٩٩٧). ونظراً إلى معدل النمو السكاني المرتفع نسبياً في اليمن، فإن الناتج المحلي الإجمالي للفرد تراجع بنسبة تقدر بـ ٠٫٧ في المائة في عام ١٩٩٦. وعلى الرغم من أن الاقتصاد اليمني استفاد من الأسعار والعائدات النفطية المرتفعة، فلقد عانى البلد من فيضانات العام ١٩٩٦، التي كان لها تأثير سلبي حاد على القطاع الزراعي الهام في الاقتصاد اليمني.

١٢٨- وتبلغ المساحة الإجمالية للأراضي في اليمن حوالي ٥٣ مليون هكتار، منها ١٥ مليون هكتار من الأراضي الزراعية (٢٤ في المائة من هذه الأراضي الزراعية مروية)؛ و١٦ مليون هكتار من المراعي الدائمة؛ ومليوناً هكتاراً من الغابات والأراضي الكثيفة الأشجار؛ و٣٣ مليون هكتار مصنفة كأراض أخرى (معهد الموارد العالمي، ١٩٩٦). وقد أدى التغيير في ممارسات الزراعة والرعي في اليمن إلى تدهور التربة والأراضي وإلى إزالة الغابات. وعلى الرغم من أن تآكل التربة يحدث طبيعياً، فإن نسبة التآكل هي في ازدياد نتيجة لإزالة النبات والاستخدام غير المستدام للأراضي، والممارسات الزراعية، وبالأخص تطوير الخطط الواسعة النطاق وتدهور المدرجات من جراء الصيانة غير الملائمة. كما أن إزالة الغابات بزيادة استهلاك خشب الوقود، والإفراط في الرعي، وتدهور الأراضي للزراعة، انقصت المساحة الإجمالية للغابات والمناطق الكثيفة الأشجار من ٢٥ مليون هكتار في عام ١٩٧٠ إلى ١٥ مليون هكتار في عام ١٩٩٣ (اليمن ١٩٩٦).

١٢٩- والموارد المائية محدودة جداً في اليمن. ففي عام ١٩٩٥، كانت تقدر بحوالي ١٦ مليون متر مكعب (٢ مليون متر مكعب من المياه السطحية؛ و ١٣ مليون متر مكعب من المياه الجوفية؛ والباقي من مصانع إزالة الملوحة وإعادة استعمال المياه المستعملة). وفي عام ١٩٩٠ بلغ مجموع الطلب على المياه، ٢٨٩٩ مليون متر مكعب، ويتوقع أن يبلغ ٤٧٧٧ مليون متر مكعب في عام ٢٠٢٥ (الإسكوا، ١٩٩٦). ومع النمو السكاني السريع، ينتظر أن ينخفض توافر المياه للفرد إلى حوالي ١٥٠ متر مكعباً في عام ٢٠٢٥. ويجدر بالاشارة أن زهاء ٩٣ في المائة من المياه المستخرجة في اليمن تستخدم للرعي. ويشيع الاستغلال المفرط لموارد المياه الجوفية في عدة مناطق، وقد أدى إلى استنفاد الموارد. كما بدأت نوعية المياه بالتدهور في عدد كبير من مستجمعات المياه غير العميقة، كما أن المياه المالحة القادمة من البحر تختلط بصورة متزايدة بالمستودعات الساحلية. وفضلاً عن ذلك، فإن المياه الجوفية في المناطق الحضرية لا تتفك تزداد تلوثاً من جراء المياه المستعملة البلدية والصناعية.

١٣٠- ويتسم البحر، على طول ساحل البر الرئيسي، وكذلك الجزر العديدة الواقعة في البحر الأحمر، بأنها مناطق شديدة الإزدحام، ويكثر فيها تدفق النفط من السفن ومن المحطات الطرفية النفطية. كما ان الموائل البحرية التي تضم، مثلاً، المنغروف والأعشاب البحرية، تواجه تهديداً متزايداً بفعل التنمية الساحلية. ويحتمل ان يكون للتنمية المعترمة لجزيرة سقطرة تأثير بيئي كبير على الموارد البحرية للجزيرة، التي تحوي أنواعاً مستوطنة كثيرة من مرجان وسمك وسلاحف، وبعضها موجود على قائمة كتاب البيانات الأحمر للأنواع المعرضة للانقراض، الصادر عن الاتحاد العالمي لحفظ الطبيعة. كما ان الموائل الأرضية، الغنية بأنواع عديدة من النبات، معرضة هي الأخرى للانقراض المتسارع.

١٣١- وتوفير المياه والوقاية الصحية وخدمات الصرف وجمع النفايات غير كاف في المناطق الحضرية. وفي معظم المدن، تصرف مياه المجاري، مباشرة، الى البحر أو الى مناطق المياه الجوفية. وتسبب الأمراض المنقولة بالمياه نسبة عالية من الوفيات لدى الأطفال في اليمن. كما ان الصناعات الموجودة داخل المراكز الحضرية وبالقرب منها تبت ملوثات هواء من دون ان تخضع لأي مراقبة، ففي حين ان المياه الصناعية المستعملة تفرغ في البيئة من دون معالجة.

٢- التخطيط الإنمائي والبيئة

١٣٢- تتفاقم المشاكل البيئية في اليمن بعدم إدراج الاعتبارات البيئية ضمن التخطيط الإنمائي. ولا تزال الثغرات التي تعتور أطر السياسة التنظيمية والاقتصادية من العوامل الأساسية التي تساهم في ازدياد تدهور الأراضي. وعلى سبيل المثال، لا توجد أي تشريعات فعالة لحفظ الأراضي. كما ان سياسات التسعير تؤدي إلى الاستغلال المفرط للأراضي، ودعم المحاصيل الغذائية يشجع زراعة الأراضي الحدية، فيسبب تفاقم إزالة الغابات وتآكل التربة.

١٣٣- كما ان عدم وجود سياسة وطنية للمياه، والافتقار إلى أنظمة فعالة في هذا المجال، ساهما في هدر موارد المياه المحدودة. وقد شجع تطبيق معدل رسوم ثابت، أثناء وخارج فترات ذروة الاستهلاك، على الاستخدام المفرط للمياه، مع ما يخلفه من تأثيرات بيئية سلبية (استنفاد موارد المياه الجوفية، وتلوث المياه الجوفية، وتشبع الأراضي المروية بالمياه). أما مادة القات المخدرة، التي يحتاج انتاجها إلى كميات كبيرة من المياه، فهي تحتل زهاء ٢٥ في المائة من المساحة المروية. وعلى الرغم من ان السياسة الرسمية تقضي بحصر زراعة القات في المناطق ذات القدرات المتدنية وبفرض ضريبة مبيع عليها، فإن هذه الاجراءات لم تنفذ بالطريقة المناسبة.

١٣٤- وقد صرحت الحكومة اليمنية مؤخراً بأن الترابط بين النمو الاجتماعي-الاقتصادي والادارة السليمة بيئياً هو بند رئيسي ضمن خطة التنمية في البلد، وان استراتيجيتها الانمائية الموجهة نحو النمو، والرامية إلى زيادة انتاج الأغذية والتصنيع، تقوم على الاستخدام المتواصل للموارد الطبيعية في اليمن. وتتعكس هذه المشاغل في خطة التنمية الخمسية (١٩٩٦-٢٠٠٠) التي تشكل ضمنها خطة العمل الوطنية للبيئة أساساً يستند إليه الفصل المتعلق بالبيئة. وتقوم استراتيجية خطة العمل هذه على تشجيع الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية من خلال مجموعة من الاجراءات الاشتراكية والمؤسسية والاقتصادية والمالية، وتحسين قاعدة المعلومات، ومشاركة المجتمعات المحلية.

١٣٥- وفي عام ١٩٩٠، أنشأت حكومة اليمن مجلساً وزارياً لحماية البيئة وأناطت به ولاية تطوير واقتراح سياسات لحماية البيئة، وصياغة تشريعات وأنظمة وطنية بيئية، وإعداد معايير وطنية للبيئة، وتنسيق ومراقبة الجهود الوطنية والدولية في مجال حماية البيئة، وتشجيع التربية البيئية ووعي الجمهور لقضايا البيئة. وأعضاء مجلس حماية البيئة يمثلون جميع الوزارات المشاركة في الادارة البيئية والوزارات التي يمكن أن تتسبب نشاطاتها في تلويث البيئة. ويقدم هذا المجلس تقاريره إلى رئيس الحكومة مباشرة. وعلى الرغم من ان جهوداً كبيرة بُذلت من جانب مجلس حماية البيئة للاضطلاع بولايته، فإن التأويلات المتناقضة لهذه المهام، وضعف التنسيق بين مختلف الأقسام، من العوامل التي أعاقَت التطور المرتقب في إدراج الاعتبارات البيئية ضمن مشروعات التنمية وفي معالجة المسائل البيئية الحالية. ولكن ينبغي التشديد على ان تجربة اليمن في هذا المجال لا تزال في مراحلها الأولى (لم تُقرّ خطة العمل الوطنية للبيئة إلا في عام ١٩٩٦)، ومن السابق لأوانه الحكم على ما بُذل حتى الآن من نشاطات وما أُحرز من تقدم.

خامسا - التوصيات

١٣٦- يشكل تعزيز النمو، والحد من الفقر، وحماية البيئة، أهدافا متضافرة على الأمد الطويل. وبدلا من معالجة المسائل البيئية على انفصال، ينبغي لصانعي القرار التفكير في حفظ البيئة الى جانب مسائل أخرى ذات أهمية أساسية لصياغة السياسة الإنمائية. وفي محاولتهم هذه، يجب ان يستغلوا جوانب التكامل إلى أقصى حد، متوخين مساعدة الفقراء، والتشجيع على تحسين ادارة الموارد، والمساهمة في التنمية المستدامة.

١٣٧- وينبغي التوسع في النظر إلى الادارة البيئية كوسيلة لبلوغ الأهداف الأشمل للنمو الاقتصادي المستدام والحد من الفقر. وهكذا، فإن السلوك المرتبط بالبيئة والسياسات المتصلة به، ينبغي ان تكون جزءا من السياسات الاجتماعية والقطاعية وسياسات الاقتصاد الكلي. وعلاوة على ذلك، فإن التخطيط على جميع المستويات يجب ان يكون مراعيًا للنتائج القطاعية للنشاطات. كما ينبغي للحكومات استخدام الأدوات المتوفرة لديها من أجل السعي الدؤوب الى السير في سياسات ومشاريع تعالج النمو الاقتصادي والحد من الفقر بصورة غير مؤذية للبيئة.

١٣٨- وأهم تحد تواجهه المؤسسات الحكومية هو تحدي التغلب على التقسيمات القطاعية التقليدية لدى تطبيق السياسات البيئية، لأن هذه السياسات كثيرا ما لا تأبه للحدود العادية للمسؤولية البيروقراطية. وفي مواجهة معظم المشكلات البيئية، يتعين الجمع بين جهات كثيرة مختلفة. وتحتاج الوكالات الى ان تتعاون فيما بينها، كما تلزم آلية فعالة لحل الخلافات. وفي منطقة الإسكوا مشكلة شائعة تكمن في عدم وجود آليات فعالة لإدراج الاهتمامات البيئية ضمن التوجه العام للنشاطات. ومن الأمثلة على ذلك أن الاستثمارات التي تجري في توفير المياه لا تتناسب مع الاستثمارات التي تجري في معالجة وتنقية المياه المستعملة، وان سياسة حفظ البيئة منفصلة عن السياسة الزراعية.

١٣٩- والتنمية المستدامة ليست وصفا سياسية جاهزة. فهي سلسلة مرهقة من الإصلاحات الملموسة والمكلفة والصارمة التي تقف في مواجهة السياسات الاقتصادية غير الملائمة وتبحث على استحداث برامج جديدة للتكيف الهيكلي. وقد قدم عدد كبير من التوصيات حول سبل ووسائل تحقيق التنمية المستدامة (من قبل اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية وجدول أعمال القرن ٢١، وغيرها)، وليس في النية تكرار هذه التوصيات هنا. غير ان النقطة الهامة التي يجب التنويه بها، هي ان التنمية المستدامة لا يمكن ان تتحقق بين ليلة وضحاها. فيجب تحديد فترة انتقالية، يتفاوت طولها من بلد إلى آخر، لابتداء وتثبيت عدد من النشاطات لبلوغ التنمية المستدامة. وهذه الفترة الإنتقالية ضرورية أيضا لدمج الاعتبارات البيئية تدريجيا ضمن التخطيط الإنمائي. وأهم الاجراءات اللازم اتخاذها في تلك الفترة هي التالية:

(١) تعزيز تطبيق الادارة البيئية في جميع قطاعات الاقتصاد من خلال: (أ) إذكاء وعي صانعي القرار، والمديرين المسؤولين، والجمهور، حول أهمية حفظ الموارد وحماية البيئة؛ (ب) الانفاذ الفعال للأنظمة البيئية الواضحة التحديد والواقعية؛

(٢) اجراء تقييمات فعالة للأثر البيئي (وانفاذها) كشرط قانوني، وتوسيع مفهوم تقييم الأثر البيئي بحيث يشمل السياسات والبرامج على المستويين الوطني والمحلي؛

(٣) توجيه جهود تقييم المشروعات الى: (أ) إعداد مجموعات من المشاريع المعززة للتنمية المستدامة؛ (ب) تخطي النهج التجريبي للمشاريع؛ (ج) إقامة نظام رقابة من أجل التصحيح في منتصف فترة التنفيذ؛ (د) إنشاء نظام تقييم روتيني بعد استكمال المشروع تجنباً للاستمرار في البرامج الناقصة؛

(٤) إنشاء قاعدة بيانات مادية جيدة للاستناد إليها في تخطيط واتخاذ وتنفيذ القرارات الاستثمارية المنطوية على استخدام الموارد الطبيعية؛

(٥) شمل المشاغل البيئية بالتنمية الأهلية، وتطوير نهج تشاركي لاستخدام وإدارة الموارد الطبيعية من قبل المجتمعات المحلية؛

(٦) استخدام الأدوات الاقتصادية بطريقة شاملة وفعالة (وبالأخص، المحفزات والمثبطات)، توخياً لحفظ الموارد وتحسين النوعية البيئية؛

(٧) ضمان جعل خطط العمل الوطنية المعنية بالبيئة، والاستراتيجيات الوطنية لحفظ البيئة، واستراتيجيات المياه الوطنية، وسياسات الأرض الوطنية، مترابطة فيما بينها، ومع الخطط الوطنية الإنمائية العامة في مختلف قطاعات الاقتصاد. وعلى سبيل المثال، يتعذر صوغ وتطبيق خطة إنمائية زراعية بمعزل عن الخطط الوطنية للمياه والطاقة والبيئة والنقل؛

(٨) إنشاء نظم حسابات للموارد الطبيعية والبيئية، تُظهر التفاعلات بين الاقتصاد والبيئة على المستويين الوطني والمحلي معاً، وتشمل احتساب الموارد الطبيعية بعملية الحكم كخطوة هامة لتحسين قدرة الحكومات على حفظ الموارد، وحماية البيئة، والتوجه نحو التنمية المستدامة؛

(٩) الربط بين احتساب الموارد الطبيعية وتحسين قدرات الحكومة على النظر بعيداً لتقييم التكاليف والمنافع على الأمد الطويل بالنسبة الى كل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، ولصوغ سياسات لحماية الموارد الطبيعية ونوعية البيئة، وربط هذه التقديرات مباشرة بصنع القرار؛

(١٠) شمل الأهداف البيئية بالسياسات الضريبية، والسياسات المؤثرة على الاستثمار، ومحفزات التجارة الخارجية. ومن الأهمية بمكان ان تصبح الأهداف البيئية جزءاً من السياسات الحكومية وسياسات القطاع الخاص التي تؤثر على تسعير السلع والخدمات. كما يجب أن يشمل النشاط الاقتصادي احتساب التكاليف البيئية للإنتاج، وينبغي أن تكون الأهداف البيئية جزءاً لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية.

١٤٠- ومن المفيد، في هذه المرحلة، الشروع في بعض دراسات الحالات لإثبات جدوى إدراج الاعتبارات البيئية ضمن خطة تنمية موقع معين، أو قطاع اقتصادي معين، توخياً لتحديد الفرص والعوائق الموجودة. ومن المؤكد ان نتائج هذه الدراسات (التي ستقوم بها بعض بلدان منطقة الإسكوا) سوف تساعد على توفير التوجه الملائم للتوسع في إدراج الاعتبارات البيئية ضمن الخطط الإنمائية على المستوى الوطني.

المراجع

- Al-Ibrahim, A.A. (1991). Excessive use of groundwater resources in Saudi Arabia: impacts and policy options. *Ambio*, 20, 34-37.
- Barbier, E.B. (1987). The concept of sustainable economic development. *Environmental Conservation*, 14, 101-110.
- . (1989). *Economics, Natural Resource Scarcity and Development*. Earthscan Publications Ltd., London.
- لجنة التخطيط الإنمائي (١٩٩٧): تقرير لجنة التخطيط الإنمائي عن دورتها الحادية والثلاثين. المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الوثائق الرسمية، ١٩٩٧، الملحق رقم ١٥ (E/1997/35). الأمم المتحدة، نيويورك.
- Cook, P. and P. Mosley (1989). On the valuation of external effects in project appraisal. *Project Appraisal*, 4, 143-150.
- Dixon, J.A. and M.M. Hufschmidt (1986). *Economic Valuation Techniques for the Environment*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Dixon, J.A.; R.A. Carpenter and L.A. Fallon (1988). *Economic Analysis of the Environmental Impacts of Development Projects*. Earthscan Publications Ltd., London.
- Dorfman, R. (1988). Benefit-cost analysis of environmental protection programmes in less developed countries. *International Journal of Development Planning*, 3, 111-128.
- The Ecologist (1972). *Blueprint for Survival*. The Ecologist, 2, 1-43.
- الإكوا/برنامج الأمم المتحدة المعني بالبيئة (١٩٨٠): التقرير الختامي عن الندوة الإقليمية حول الأنماط البديلة للتنمية وأساليب الحياة في غربي آسيا (E/ECWA/ENV/WG.16/9). الإكوا، بيروت.
- EEAA (1997). *The Environment in Egypt-1996. Report to the President of the Republic*. Prepared by E. El-Hinnawi. Egyptian Environmental Affairs Agency, Cairo.
- El-Hinnawi, E. (1989). *Environmental protection for agriculture and food production in the Near East*. (COAG/NE/89/3). FAO, Rome.
- . (1991). *Sustainable agriculture and rural development in the Near East*. Regional Doc. No.4. FAO/Netherlands Conference on Agriculture and Environment. FAO, Rome.
- . (1993). *Population, environment and development in the Arab world*. Arab Population Conference, Amman, (E/ESCWA/POP/1993/SAPC/5).
- . (1997). *Self-monitoring in Egyptian industries*. EEAA/OSP, Egyptian Environmental Affairs Agency, Cairo.
- الإسكوا (١٩٩٦): مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا، ١٩٩٥. (E.96.II.L.18).
- الإسكوا (١٩٩٧): مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا، ١٩٩٦-١٩٩٧. (E.97.II.L.5).
- Hufschmidt, M.M. and E. Hyman (1982). *Economic Approaches to Natural Resource and Environmental Quality Analysis*. Tycooly International, Dublin.

معهد التخطيط القومي (١٩٩٥): تقرير التنمية البشرية في مصر، معهد التخطيط القومي، مدينة نصر، القاهرة.

- Jagannathan, N.V. (1989). Poverty, Public Policies and the Environment. Environment Working Paper No. 24 (World Bank, Environment Department), Washington, D.C..
- James, D.E., H.M.A. Jansen and J.B. Opschoor (1987). Economic Approaches to Environmental Problems. Elsevier Publishing Co., Amsterdam.
- League of Arab States (1996). The State of Industrial Pollution in the Arab Region. Prepared by E. El-Hinnawi. League of Arab States/UNEP, LAS, Cairo.
- Leontief, W. and others (1977). The Future of the World Economy. A Study for the United Nations. Oxford University Press, New York.
- Meadows, D.H., D.L. Meadows and J. Randers (1972). The Limits to Growth. Universe Books, New York.
- . (1992). Beyond the Limits. Earthscan Publications Ltd. London.
- Mesarovich, M. and E. Pestel (1974). Mankind at the Turning Point. E.P. Patton, New York.
- Ministry of Planning (1997). National Strategy for Economic and Development 1997/8-2016/17. Ministry of Planning, Cairo.
- O'Brein, P.L.; D.E. Jones and S.A. Abotteen (1992). Environmental impact assessment of Jubail industrial city, 1978-1988. In: A.K. Biswas and S.D.C. Agarawal (Editors). Environmental Impact Assessment for Developing Countries. Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Pearce, D.W.; E.B. Barbier, and A. Markandya (1990). Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World. Edward Elgar, Aldershot.
- van Pelt, M.J.F.; A. Kuyvenhoven and P. Nijkamp (1990). Project appraisal and sustainability: methodological challenges. Project Appraisal, 5, 139-158.
- Reed, D. (1993). Structural Adjustment and the Environment. Earthscan Publications Ltd., London.
- Repetto, R. (1986). World Enough and Time. Yale University Press, New Haven, Conn.
- Taylor, L. and U. Pieper (1996). Reconciling economic reform and sustainable human development. UNDP-Office of Development Studies. Discussion Paper Series No. 2, UNDP, New York.
- Tinbergen, J. and others (1976). Reshaping the International Economic Order. I.P. Dutton, New York.
- United Nations (1993). Integrated Environmental and Economic Accounting. A Handbook. (ST/ESA/STAT/Ser.F/61), United Nations, New York.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١٩٩٧): تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٧، منشورات جامعة أوكسفورد، نيويورك وأوكسفورد.
- UNEP (1997). Global Environmental Outlook. Oxford University Press, Oxford.
- UNESCO (1977). Handbook of the Latin American World Model. UNESCO, Paris.

اليونيسيف (١٩٨٩): وضع الأطفال في العالم، لعام ١٩٨٩. منشورات جامعة أوكسفورد، أوكسفورد.

Wathern, P. (1988). Environmental Impact Assessment. Routledge, London.

Warford, J.J. (1987). Natural resources and economic policy in developing countries. Annals of Regional Science, 11, 3-17.

World Bank (1991). Environmental Assessment Sourcebook. World Bank Technical Paper No. 139. World Bank, Washington, D.C.

البنك الدولي (١٩٩٢)، تقرير عن التنمية في العالم: التنمية والبيئة، منشورات جامعة أوكسفورد، أوكسفورد.

Yemen (1996). National Environmental Action Plan. Environment Protection Council, Sana'a.

———. (1997). World Development Report 1997: The State in a Changing World.. Oxford University Press. Oxford World Commission on Environment and Development (1987). Our Common Future. Oxford University Press, Oxford.

World Resources Institute (1990). World Resources 1990-1991. Oxford University Press, Oxford.

———. (1996). World Resources 1996-1997. Oxford University Press, Oxford.

Yemen (1996). National Environmental Action Plan. Environment Protection Council, Sana's.