E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.7
21 January 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة التنمية المستدامة

الدورة الخامسة

٧-٢٥ نيسان/أبريل ١٩٩٧

التقدم الإجمالي الذي تحقق منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنميـــة

تقرير الأمين العام

إضافـــة

إدماج البيئة والتنمية في صنع القرار*

(الفصل ٨ من جدول أعمال القرن ٢١)

المحتويـــات

	الفقرات	الصفحة
مقدمـــة	١	٣
أولا - اختيار الأهداف الرئيسية	٢	٣
ثانيا - الإبلاغ عما تحقق من نجاح وتحليله	٣-١٣	٣
ألف - الاستراتيجيات الوطنية	٤-٧	٤
باء - جداول أعمال محلية للقرن ٢١	٨-٩	٥
جيم - المجالس الوطنية	١٠-١٣	٦

* أعـَدت هذا التقرير إدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة بوصفها الجهة التي عهد إليها بإدارة المهام المنصوص عليها في الفصل ٨ من جدول أعمال القرن ٢١، وفقا للترتيبات التي وافقت عليها اللجنة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتنمية المستدامة. وهو محصلة تشاور وتبادل للمعلومات بين وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية والوطنية، والوكالات الحكومية المهتمة، ومجموعة من المؤسسات الأخرى، والأفراد، وممثلي الفئات الرئيسية.

المحتويـات (تابع)

		الفقرات	الصفحة
ثالثا	- التغيرات الواعدة	١٤-٣٥	٧
	ألف- المبادرات الإقليمية لوضع جداول أعمال للقرن ٢١	١٤	٧
	باء - استخدام أدوات صنع القرار والسياسات من أجل التنمية المستدامة	١٥-٢٨	٧
	١ - تقييم الآثار البيئية	١٦-١٨	٨
	٢ - مؤشرات التنمية المستدامة	١٩-٢٠	٨
	٣ - نظم إدارة البيئة	٢١	٩
	٤ - منع التلوث ومراقبته على نحو متكامل	٢٢-٢٣	٩
	٥ - سجلات إطلاق الملوثات ونقلها	٢٤	١٠
	٦ - أدوات أخرى تتعلق بالسياسات	٢٥-٢٨	١٠
	جيم- المحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة	٢٩-٣٥	١١
رابعا	- التوقعات التي لم تتحقق	٣٦-٣٩	١٢
	ألف- استراتيجيات التنمية المستدامة	٣٦-٣٧	١٢
	باء - المحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة على الصعيد الوطني	٣٨-٣٩	١٣
خامسا	- الأولويات المستجدة	٤٠-٤٢	١٤
	ألف- الاستراتيجيات الوطنية	٤٠-٤١	١٤
	باء - التقييم البيئي الاستراتيجي	٤٢	١٥

الأطـــر

١ -	هنغاريـــا	٤
٢ -	مبادرات وضع جداول أعمال محلية للقرن ٢١	٥
٣ -	المجالس الوطنية للتنمية المستدامة	٦
٤ -	الكاميرون	٧
٥ -	منطقتا بحر البلطيق والبحر المتوسط	٨
٦ -	كولومبيا والفلبين	١١

مقدمـــــة

١ - يستعرض هذا التقرير ما تم إحرازه من تقدم في تنفيذ الأهداف المنصوص عليها في الفصل ٨ من جدول أعمال القرن ٢١ (إدماج البيئة والتنمية في صنع القرار)[١]، مع مراعاة ما اتخذته لجنة التنمية المستدامة من مقررات بهذا الشأن في عامي ١٩٩٥ و١٩٩٦ في دورتيها الثالثة والرابعة.

أولا - اختيار الأهداف الرئيسية

٢ - يتمثل الهدف الإجمالي للفصل ٨ من جدول أعمال القرن ٢١ في إدماج الاهتمامات الاجتماعية - الاقتصادية والبيئية في عملية صنع القرار مع كفالة نطاق واسع من المشاركة الجماهيرية. ويتناول هذا التحليل ثلاثة من الأهداف الرئيسية الأربعة لذلك الفصل. أما الهدف الآخر المتصل بالأدوات الاقتصادية فيجري تناوله في الفصلين ٤ و٣٣. والهدف الأول هو وضع استراتيجيات مشاركة متكاملة في مجال التنمية المستدامة على الصعيد الوطني. وفي هذا المجال، كان التقدم متفاوتا منذ مؤتمر ريو، ويحتاج الأمر إلى مزيد من الخطوات لتحقيق الإمكانات الكاملة لتلك الاستراتيجيات. والهدف الثاني هو تنمية واستخدام آليات وأدوات معينة لصنع القرار تفيد في إدماج البيئة والتنمية في عملية صنع القرار، بما في ذلك تقييم الآثار البيئية ومؤشراتها. والهدف الثالث هو إنشاء نظم للمحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة وتطبيقها، وقد أحرز بعض التقدم في هذا المجال على الصعيد الدولي ولكن ما زال يلزم عمل الكثير على الصعيد الوطني.

ثانيا - الإبلاغ عما تحقق من نجاح وتحليله

٣ - لقد اعتمدت استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامـــة أو استراتيجيات وطنيـــة لحفظ الطبيعة أو خطط عمل بيئية في بلدان تتراوح من الصين وسوازيلند إلى كندا. وفي بعض البلدان، تحقق ذلك بمساعدة من البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية، وبعض الجهات المانحة الثنائية. ويوجد في أكثر من ٤٠ بلدا أفريقيا نوع أو آخر من آليات التنسيق لوضع هذه الخطط. وقد أدمجت أيضا عوامل بيئية في استراتيجيات الاقتصاد الكلي. فأدخلت غامبيا وكوستاريكا أساليب "المحاسبة الخضراء" في عمليات صنع القرار، بينما دعمت جمهورية تنزانيا المتحدة والصين وملاوي ما بذلته أجهزة التخطيط لديها من جهود في سبيل إدماج مبادئ التنمية المستدامة في جهودها التخطيطية الإجمالية، بما في ذلك وضع جداول أعمال وطنية للقرن ٢١.

ألف - الاستراتيجيات الوطنية

٤ - قرب اختتام مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في عام ١٩٩٢، كانت هناك بالفعل نماذج متنوعة للتخطيط ووضع السياسات. واشتملت هذه على خطط تقليدية للتنمية الوطنية، واستراتيجيات وطنية للحفظ، وخطط وطنية للعمل البيئي (انظر الإطار ١)، وخطط وطنية للإدارة البيئية، وخطط خضراء، واستراتيجيات للحفظ على صعيدي الأقاليم والولايات. فقد أدخل جدول أعمال القرن ٢١ (الفقرة ٨-٧) مفهوم الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بهدف أن "تعزز هذه الاستراتيجية مختلف السياسات والخطط المنفذة في البلد المعني في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وأن توفق بينها". والفكرة هي اعتماد نهج موحد تجاه المسائل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وإدماجها في عملية صنع القرار بحيث تشترك في عملية صياغة الاستراتيجيات الوزارات الحكومية وصانعو القرار الذين يمثلون وزارات المالية والتخطيط والبيئة والصحة والوزارات الرئيسية الأخرى، فضلا عن قطاعات المجتمع المدني (ممثلو الفئات الرئيسية) باعتبارهم أصحاب مصلحة في ما تسفر عنه السياسات الموضوعة من نتائج.

الإطار ١ - هنغاريا

في هنغاريا، أعد أول مشروع برنامج عمل بيئي وطني في شباط/فبراير ١٩٩٦، وأعقبه نقاش واسع النطاق من جانب المنظمات غير الحكومية. وعرض المشروع النهائي على البرلمان فوافق عليه في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦. وتضمن هذا البرنامج جميع التوصيات الأساسية الواردة في جدول أعمال القرن ٢١. فقد شدد البرنامج على التنمية المستدامة، وإصلاح السياسات، وبناء القدرات، والاستثمارات البيئية في المجالات ذات الأولوية والمشاركة الجماهيرية. وفي عام ١٩٩٦ أيضا، وضعت خطة عمل وطنية في مجال الصحة البيئية كمكمل لبرنامج العمل البيئي الوطني.

٥ - ولا يضع جدول أعمال القرن ٢١ هيكلا محددا للاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة، ومن ثم فقد أدرج العديد من عمليات التخطيط وصنع القرار القائمة في مجال البيئة والتنمية تحت هذا العنوان، مع تناول العوامل البيئية بشكل خاص في إطار الخطط الإنمائية القائمة أو الخطط البيئية القائمة (في بعض الحالات حدث توسع فيها لتشمل الاعتبارات الأوسع التي تتصل بالتنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية). وبالرغم من عدم وجود نموذج واحد للاستراتيجيات والخطط الوطنية فهي تشترك في ملامح عامة، كتحديد المشاكل البيئية والإنمائية التي ينبغي إيلاؤها الأولوية، وتحديد الأولويات في اتخاذ الإجراءات، وعملية المتابعة لكفالة فعالية التنفيذ.

٦ - ووضعت بعض البلدان سياسات قطاعية أو مواضيعية تعكس اهتمامات أوسع تتصل بالتنمية المستدامة. واتخذ بعضها شكل خطط رئيسية قطاعية تقليدية، تعد في كثير من الأحيان كجزء من خطط إنمائية خمسية لتنسيق مشاركة الجهات المانحة في قطاع معين. ومن الأمثلة الأخرى على الاستراتيجيات القطاعية/المواضيعية: خطط العمل الوطنية لمكافحة التصحر، وخطط العمل الوطنية في مجال الغابات المدارية، وسياسات إدارة المناطق الساحلية. وفي كثير من هذه الحالات، تكون السياسة القطاعية أداة للوفاء بمتطلبات الالتزامات الدولية.

٧ - وحققت الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة أكبر قدر من النجاح حين كانت تكفل المشاركة غير الحكومية والجماهيرية في عملية صياغة السياسات وتنفيذها، وبحيث لا تقتصر المشاركة على التشاور مع مجموعة صغيرة ومختارة من المسؤولين. ويمكن تأمين المشاركة الجماهيرية في كثير من الأحيان بإشراك مختلف الفئات الرئيسية في عملية صنع القرار، ولا سيما في إطار المجالس الوطنية للتنمية المستدامة أو ما يناظرها. وتعتبر زيادة الوعي الجماهيري أمرا ذا أهمية، ويمكن للمنظمات غير الحكومية أن تؤدي دورا هاما في هذا الخصوص.

باء - جداول أعمال محلية للقرن ٢١

٨ - أهم مجال حققت فيه الاستراتيجيات والخطط نجاحا هو على صعيد المدن والبلديات، حيث كثرت المبادرات المحلية لوضع جداول أعمال للقرن ٢١ (أنظر الإطار ٢). وهذه المبادرات هي تعبير شعبي عن اهتمامات الجماهير ومشاركتها، وليست ممارسات تخطيط من القمة إلى القاعدة. وفي بعض الحالات، ترددت السلطات المحلية في أن تربط جهودها بخطط العمل الوطنية خشية أن يفرض عليها بالتالي جدول الأعمال من أعلى، بدلا من أن ينبع من الاحتياجات المحلية. وقد لقيت مجموعة متنوعة من هذه المبادرات النجاح خلال السنوات الأربع الأخيرة. وفي الدورة الثالثة للجنة التنمية المستدامة، عرضت سلطات محلية ١٤ دراسة إفرادية عن مبادرات محلية لوضع جداول أعمال للقرن ٢١ من مختلف أرجاء العالم. وأبرزت عملية استقصاء مكثفة للمبادرات المحلية لوضع جداول أعمال للقرن ٢١، أجراها المجلس الدولي للمبادرات البيئية المحلية بالتعاون مع إدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، أن ما يزيد على ٥٠٠ ١ حكومة محلية من ٤٩ بلدا تعمل على وضع خطط عمل محلية لجدول أعمال القرن ٢١ من خلال عمليات تخطيط رسمية في شراكة مع القطاعين الطوعي والخاص في مجتمعاتها المحلية. وتنطوي المبادرات المحلية لوضع جداول أعمال للقرن ٢١ على عمليات تشاور تشمل مجتمعات محلية بكاملها، وصياغة استراتيجيات محلية وتنفيذها، ووضع مؤشرات محلية للاستدامة، ونظم محلية جديدة للإدارة البيئية، ومشاريع ملموسة تشارك فيها الجماهير، وما إلى ذلك. وفي عام ١٩٩٦، أعد المجلس الدولي للمبادرات البيئية المحلية، ومركز بحوث التنمية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة "دليل التخطيط لجداول الأعمال المحلية للقرن ٢١" وبدأ العمل به، ويستعمله حاليا عدد من البلديات في التخطيط على الصعيد المحلي.

الإطار ٢ - مبادرات وضع جداول أعمال محلية للقرن ٢١

إن مدينة كاخاماركا في بيرو هي واحدة من مدينتين وضعتا صيغتين محليتين لجدول أعمال القرن ٢١ عن طريق لجنة مشتركة بين المؤسسات لبناء توافق في الآراء.

وبلدية نونغكاي في تايلند هي إحدى البلديات السبع التي تشارك في مشروع وضع المبادئ التوجيهية لإدارة البيئة الحضرية. وفي عام ١٩٩٤ بدأت بلدية نونغكاي مشروع الشراكة المحلية لتخطيط استخدام المجتمعات المحلية للأراضي، الذي يتضمن بدء عملية وضع خطط محلية لاستخدام الأراضي.

٩ - وفضلا عن ذلك، أنشأ مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، كجزء من أعماله التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني)، وبالتعاون مع شركاء آخرين، قاعدة بيانات واسعة لـ "أفضل الممارسات" فيما يتصل بالتنمية المستدامة على الصعيد المحلي وهي الآن متوفرة على شبكة "إنترنت". وثبت أن الاستراتيجيات والخطط الموضوعة على الصعيد المحلي أنجح من كثير من تلك الموضوعة على الصعيد الوطني من حيث أن تأثيرها مباشر.

جيم - المجالس الوطنيـــة

١٠ - أنشأ عدد كبير من البلدان (١٥٠ بلدا) لجانا أو آليات تنسيق على الصعيد الوطني بهدف وضع نهج متكامل للتنمية المستدامة، وإشراك طائفة واسعة من قطاعات المجتمع المدني في عملية وضع جداول الأعمال وبناء الاستراتيجيات. وكان ذلك صحيحا بصفة خاصة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة إنتقال، التي توجد لديها تقاليد للتخطيط الوطني. ورغم أن بعض هذه المؤسسات كان موجودا قبل عام ١٩٩٢، فإن أكثر من ٩٠ في المائة منها قد أنشئ استجابة لمؤتمر ريو. وفي حالات أخرى، أعيد تشكيل هيئات كانت موجودة منذ مدة أطول، بما في ذلك النوع التقليدي من وزارات البيئة، بصورة تتفق مع جدول أعمال القرن ٢١.

١١ - وكثرة مـــن المجالس هي هيئات حكومية أو هيئات ترتبط بالحكـــومات إرتباطا وثيقا (انظر الإطار ٣). وتتمثل المهمة الأساسية لكل هذه الهيئات تقريبا في تنسيق التدابير المتصلة بالبيئة والتنمية، على مختلف المستويات (الوطنية والمحلية) في معظم الحالات. ونصف المجالـــس تقريبـــا تتـــولى صياغة سياسة أو استراتيجيـــة وطنيـــة للتنمية المستدامة؛ وبعضها يتولى بوضوح مسؤولية تنفيذ وإنفاذ الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة.

١٢ - وفي كل البلدان تقريبا، تشارك وزارة واحدة على الأقل في مجلس للتنمية المستدامة، أو تكون بها إدارة تتولى مسؤولية تنسيق التنمية المستدامة على الصعيد الحكومي (انظر الإطار ٤). والمجالس المنشأة حديثا تتضمن كلهـــا تقريبـــا مشاركـــة الجمهـــور العام، أو الأكـــاديميين، أو القطـــاع الخاص، أو المؤسسات غير الحكومية الأخرى.

الإطار ٣ - المجالس الوطنية للتنمية المستدامة

التكوين المعتاد

(أ) الـــوزارات والوكـــالات الحكومية فقط (قطاعية، متعددة القطاعات)
(ب) أصحاب المصالح شبه الحكوميين/المتعددون
(ج) الفئـــات الرئيسيـــة، وبخاصـــة المنظمات غير الحكومية

المهام المعتادة

(أ) صنع القرار
(ب) صياغة السياسات
(ج) تنفيذ السياسات وإنفاذها
(د) تحليل السياسات وتقييمها
(هـ) العمل كمركز تنسيق على مختلف المستويات
(و) المهام الاستشارية
(ز) جمع المعلومات والبيانات ونشرها
(ح) تقديم التقارير إلى لجنة التنمية المستدامة و/أو الحكومات
(ط) تعبئة الموارد والأموال
(ي) العمل كمحفل للمناقشة والتشاور

١٣ - وتقوم منظمات دولية مختلفة، منها على سبيل المثال برنامج الأمم المتحدة للبيئة، والبنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، وكذلك منظمة الدول الأمريكية، ومختلف مصارف التنمية، والمنظمات غير الحكومية، بمساعدة البلدان في تقييم حالة البيئة، وفي بناء القدرات داخل البلدان من أجل وضع استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة، وفي تشجيع التفاعل الشبكي فيما بين البلدان في نفس المنطقة. والأطراف الفاعلة في أنشطة الدعم هذه تشمل المجالس الوطنية ومستشاري التنمية المستدامة الذين يعينهم البرنامج الإنمائي حاليا في أكثر من ٤٠ بلدا في كافة أنحاء العالم.

الإطار ٤ - الكاميـــرون

عقب مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، أنشئت وزارة البيئة والغابات، حيث تمثلت مهمتها الأولى في صياغة السياسة والاستراتيجيات البيئية الملائمة. وعلى مستوى مكتب رئيس الوزراء، أنشئت لجنة وطنية للتنمية المستدامة للجمع بين ممثلي الوزارات والمنظمات غير الحكومية ودوائر قطاع الأعمال. وهناك وحدة تنسيق داخل وزارة البيئة والغابات تتولى مسؤولية تنسيق تنفيذ الخطة الوطنية لإدارة البيئة. وعلى الصعيد المحلي، تضطلع لجنة إقليمية تقنية في كل مقاطعة، بالتعاون مع وحدة التنسيق، بمسؤولية التنسيق الإجمالي للأنشطة القطاعية. وتعمل اللجان الإقليمية التقنية بمستوى عال من المشاركة، حيث تضم ممثلين لمختلف الوزارات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الشعبية.

ثالثا - التغيرات الواعـــدة

ألف - المبادرات الإقليمية لوضع جداول أعمال للقرن ٢١

١٤ - شهد العامان الماضيان زيادة في عدد المبادرات الإقليمية لصياغة استراتيجيات إقليمية للتنمية المستدامة، ووضع خطط عمل، وإنشاء آليات للتعاون الإقليمي في تنفيذ هذه المبادرات (انظر الإطار ٥). وكثيرا ما كان الشروع في هذه المبادرات نتيجة لاجتماعات قمة أو اجتماعات وزارية. وتهدف هذه المبادرات إلى ترجمة القضايا العالمية إلى قضايا إقليمية، وتوفير محفل للتعاون الإقليمي، وتشجيع التفاعل الشبكي فيما بين مختلف الدوائر الوطنية والمحلية. وثمة ملمح آخر يتمثل في إشراك أطراف فاعلة غير حكومية، مثل السلطات المحلية والمنظمات غير الحكومية.

باء - استخدام أدوات صنع القرار والسياسات من أجل التنمية المستدامة

١٥ - يتصل أحد مجالات التغير الواعد بزيادة استخدام الحكومات، والقطاع الخاص، والفئات الرئيسية الأخرى، لأدوات صنع القرار الإدماجية. وهي أدوات اقتصادية وأدوات تتعلق بالسياسات وتساعد في عملية إدماج البيئة والتنمية في صنع القرار. وفي حين لا تشكل هذه الأدوات في حد ذاتها استراتيجية ما، فإنها تساعد صناع القرار على إنجاز وقياس التقدم المحرز نحو غايات وأهداف التنمية المستدامة. ومن بين

أدوات صنع القرار التي تم بصفة خاصة تطويرها واستخدامها على نطاق واسع ما يلي:

١ - تقييم الآثار البيئية

١٦ - بدأ تقييم الآثار البيئية كوسيلة لضمان التقييم السليم للآثار البيئية للمشاريع والبرامج أثناء تخطيط المشاريع وتنفيذها. وهو يُعد ويُستخدم بصورة متزايدة كأداة متواصلة لصنع القرار من أجل إدماج الجوانب البيولوجية - الفيزيائية والاجتماعية - الاقتصادية في الخطط والسياسات الإنمائية. وهو يُستخدم من قبل طائفة عريضة من المنظمات الدولية، والمؤسسات المالية، والمكاتب الحكومية، والمنظمات غير الحكومية. وقد أصبح الآن دون شك من الأدوات المستخدمة على أوسع نطاق لصنع القرار في مجال التنمية المستدامة.

الإطار ٥ - منطقتا بحر البلطيق والبحر المتوسط

جدول أعمال القرن ٢١ لمنطقة بحر البلطيق

يجرى وضع جدول أعمال إقليمي لمنطقة بحر البلطيق للقرن ٢١، بحيث يكتمل بحلول ربيع عام ١٩٩٨. وسوف يتأسس على برنامج العمل البيئي السابق الذي كانت لجنة هلسنكي تتولى تنسيقه. وستضطلع بتنفيذ الخطة قطاعات مختلفة في الدول الأعضاء على أساس تقسيم متفق عليه للعمل.

لجنة البحر المتوسط للتنمية المستدامة

أنشئت اللجنة عام ١٩٩٦ من أجل: (أ) تحديد وتقييم وتقدير المشاكل الاقتصادية والإيكولوجية والاجتماعية الرئيسية المبينة في جدول أعمال القرن ٢١ بالنسبة للمنطقة، وطرح المقترحات على الأطراف المتعاقدة؛ (ب) تعزيز التعاون الإقليمي وترشيد القدرة على إتخاذ القرارات الحكومية الدولية في حوض البحر المتوسط من أجل إدماج قضايا البيئة والتنمية.

١٧ - ومنذ استحداث تقييم الآثار البيئية على الصعيد الوطني للمرة الأولى منذ أكثر من ٢٥ عاما، أصبح أكثر من ٧٠ في المائة من البلدان تعتمد قوانين وقواعد تنظيمية تشترط إجراء تقييمات للآثار البيئية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد وضعت في بلدان عديدة إجراءات إلزامية أو غير رسمية لتقييم الآثار البيئية بالنسبة للأنشطة الحكومية. غير أنه كما ورد في الفصل ٦ من جدول أعمال القرن ٢١، يلزم إنجاز ما هو أكثر من ذلك لإدماج الجوانب الصحية في التقييم الإجمالي للآثار البيئية.

١٨ - وخلال السنوات الخمس الماضية، أصبح التقييم البيئي الاستراتيجي، وهو أسلوب جديد لتقييم الآثار البيئية، يحظى بالاهتمام في بعض البلدان المتقدمة النمو. وبالمقارنة بتقييم الآثار البيئية، الذي يرتكز أساسا على المشاريع، فإن التقييم البيئي الاستراتيجي يهدف إلى تحديد الآثار التراكمية للسياسات والبرامج والخطط الحكومية التي تترك آثارا على البيئة والاقتصاد والتنمية الاجتماعية[٢].

٢ - مؤشرات التنمية المستدامة

١٩ - إن نمو استخدام المؤشرات يعكس الاعتراف بأن المؤشرات أداة أساسية لصنع القرار، ولفهم الاتجاهات ورصدها، ولتقييم فعالية السياسات والتدابير. وقد أسهم العديد من الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية إسهاما كبيرا في وضع مؤشرات للتنمية المستدامة. وبدأت لجنة التنمية المستدامة، من جانبها، عملية عالمية للاستفادة من هذه المبادرات واستغلال ما تنطوي عليه من خبرة فنية

ومعرفة جماعية للوصول إلى توافق للآراء فيما يتعلق بسلامة المؤشرات من الناحية الفنية، وقابليتها للمقارنة، وقبولها من الناحية السياسية.

٢٠ - وقد أقرت لجنة التنمية المستدامة برنامج عمل، ودعت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى القيام، بدعم من المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية الأخرى، ومن خلال التنسيق عن طريق إدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة في الأمانة العامة للأمم المتحدة، إلى تنفيذ برنامج العمل. ونتيجة لهذا البرنامج وللتعاون الواسع داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، تم تحديد مجموعة أساسية من المؤشرات، وأعقب ذلك إعداد كشوف منهجيات لكل مؤشر من المؤشرات. ونُشر كتاب "مؤشرات التنمية المستدامة: الإطار والمنهجيات"[٣] في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، ليكون علامة هامة على الطريق إلى إنشاء برامج وطنية للمؤشرات.

٣ - نظم إدارة البيئة

٢١ - إن السلسلة ١٤٠٠٠ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي التي ترد تفاصيلها في إطار الفصل ٣٤، ومخطط إدارة البيئة ومراجعة الحسابات البيئية الذي وضعه الاتحاد الأوروبي، وعددا من معايير النظم الوطنية لإدارة البيئة، قد أسهمت في زيادة تبني قطاع الأعمال لنظم إدارة البيئة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. وبالإضافة إلى ذلك، تعمل حكومات كثيرة من أجل وضع تشريعات أو نظم وطنية لإدارة البيئة تعكس على نحو وثيق السلسلة ١٤٠٠٠ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي ومعايير مخطط إدارة البيئة ومراجعة الحسابات البيئية، من أجل تيسير الامتثال للقواعد التنظيمية. وكذلك للشروط الدولية الموحدة لإصدار الشهادات.

٤ - منع التلوث ومراقبته على نحو متكامل

٢٢ - إن منع التلوث ومراقبته على نحو متكامل يكفل الإدارة البيئية المتكاملة في جميع الوسائط البيئية في ذات الوقت. فمن خلال تقييم مجموع الغازات المنبعثة من منشأة ما، يتم تجنب نقل التلوث من وسط (يخضع لسيطرة محكمة) إلى وسط آخر (لا يخضع للسيطرة أو السيطرة عليه أقل). ويتم استخدام أسلوب منع التلوث ومراقبته على نحو متكامل، ضمن جملة أمور، مع التصاريح المتكاملة ومراقبة مجمل دورة حياة المنتجات.

٢٣ - وفي حين لم تستحدث هذا الأسلوب بشكل كامل سوى بضعة بلدان، فإن معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي نفذت عناصر من نظام متكامل لمنع التلوث في سياساتها وتشريعاتها الوطنية. ويمكن أن يتحقق النجاح في استحداث أساليب هذا النظام على الصعيد الوطني بوضع قواعد تنظيمية وإدخال تغييرات مؤسسية تتخلى عن النهج الذي يتركز على وسط واحد محدد.

٥ - سجلات إطلاق الملوثات ونقلها

٢٤ - يجري تصميم سجلات إطلاق الملوثات ونقلها، أو هي مستخدمة بالفعل، في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وكذلك في بعض البلدان غير الأعضاء في تلك المنظمة، مثل جنوب أفريقيا ومصر. وهذه السجلات هي قوائم لعمليات إطلاق أو نقل الملوثات التي يمكن أن تكون ضارة في البيئة من مختلف المصادر، وهي تتضمن معلومات عن النفايات المنقولة إلى المواقع المخصصة لمعالجتها والتخلص منها. ويمكن أن تكون السجلات أداة هامة في السياسة البيئية لحكومة ما، حيث توفر معلومات يتعذر الحصول عليها من مصادر أخرى، وتشجع قطاع الأعمال على خفض مستويات التلوث، وتولد تأييدا جماهيريا واسعا للسياسات البيئية التي تنتهجها الحكومة.

٦ - أدوات أخرى تتعلق بالسياسات

٢٥ - إن الأدوات الاقتصادية التي ورد ذكرها في إطار الفصلين ٤ و٣٣ أصبحت تُطبق بشكل متزايد كأدوات إدماجية تتعلق بالسياسات من قبل صناع القرار الوطنيين في مختلف البلدان. فالجهود المبذولة لتهيئة أوضاع سليمة لتمكين قطاع الأعمال والأفراد من إدماج البيئة في عمليات صنع قراراتهم قد بدأت تدفع الحكومات بعيدا عن النـُهـُج التقليدية للقيادة والسيطرة، وفي اتجاه تبني الأدوات الاقتصادية وغيرها من الاستراتيجيات التي تجمع بين الأدوات التي تستند إلى السوق والتنظيم المباشر في "شراكات" مع القطاع الخاص.

٢٦ - وتشمل هذه الأدوات الضرائب والرسوم البيئية (وهو ما تبنته بلدان عديدة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)، والإعانات البيئية، والصناديق الخضراء أو صناديق الطبيعة. وقد صار هناك تفهم متزايد لفائدة التصاريح التي يمكن تبادلها، المطبقة على سبيل المثال في إدارة موارد المياه في شيلي، وفي مراقبة الغازات المنبعثة في الهواء في الولايات المتحدة الأمريكية، كما أن سندات الأداء البيئي أصبحت تحظى بالاهتمام في جميع المناطق في البلدان المصنعة والبلدان النامية على حد سواء.

٢٧ - أما الاتفاقات الطوعية، الوارد ذكرها في إطار الفصل ٤، فقد جرى التفاوض بشأنها بين الصناعة والحكومة في العديد من البلدان المتقدمة النمو لتكون مكملة للقواعد التنظيمية البيئية وليس عوضا عنها. وتشمل هذه الاتفاقات التزامات أداء وجداول زمنية من جانب الصناعة لإنجاز أهداف حماية البيئة ومنع التلوث.

٢٨ - والتنفيذ المشترك ينطوي على إمكانية تعزيز فعالية تكلفة التدابير المتخذة لمكافحة التلوث عبر الحدود، وهذه التدابير لا تنتقص من الالتزام بالامتثال للمعايير في البلد "المانح" ولكنها توفر للبلد المتلقي استثمارات سليمة بيئيا تشتد الحاجة إليها في البنية الأساسية ونقل التكنولوجيا السليمة بيئيا (انظر تقرير الأمين العام عن الفصل ٣٤ من جدول أعمال القرن ٢١) (E/CN.17/1997/2/Add.24). وفي إطار اتفاقية الأمم

المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ[٤]، يجري الاضطلاع بمشروع رائد عن الأنشطة المنفذة تنفيذا مشتركا (انظر تقرير الأمين العام عن الفصل ٩ من جدول أعمال القرن ٢١) (E/CN.17/1997/2/Add.8).

جيم - المحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة

٢٩ - مع عدم التوصل إلى توافق دولي في الآراء بشأن كيفية إدماج الأصول البيئية وتكاليف ومنافع استخدامها في نظام الحسابات القومية المعتمد دوليا، وضعت الشعبة الاحصائية في الأمم المتحدة نظاما للمحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة، كنظام تابع لنظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣[٥].

٣٠ - وقد بُذلت جهود كبيرة على الصعيد الدولي لتعزيز تكامل المحاسبة الاقتصادية والبيئية، ولوضع منهجيات في هذا المجال. وتتركز الجهود الحالية في ثلاثة مجالات رئيسية هي: (أ) وضع نظم تابعة لنظام الحسابات القومية؛ (ب) وضع حسابات قومية للموارد أو البيئة تحديدا؛ (ج) وضع حسابات بيئية على المستوى الجزئي.

الإطار ٦ - كولومبيا والفلبين

كولومبيا: في عام ١٩٩٢، أنشئت اللجنة المشتركة بين المؤسسات للحسابات البيئية لتضطلع بمسؤولية تحديد المنهجية وإثبات صحتها وإدماجها في نظام المحاسبة القومية. وبمساعدة من الشعبة الاحصائية في الأمم المتحدة، تم الشروع في برنامج رائد لوضع نظام للمحاسبة الاقتصادية والبيئية المتكاملة لكولومبيا، حيث تقوم بتنفيذه منذ عام ١٩٩٥ الإدارة القومية للشؤون الإدارية للاحصائيات ضمن استراتيجيتها لتوحيد نظام الحسابات القومية.

الفلبين: في عام ١٩٩٤، بدأ المجلس القومي للتنسيق الاحصائي، وهو الوكالة المكلفة بتجميع الحسابات القومية، مشروعا رائدا عن نظام الأمم المتحدة للمحاسبة الاقتصادية والبيئية المتكاملة. وحتى الآن، لم يتم سوى تجميع حسابات أرصدة ثلاثة موارد (مصائد الأسماك والغابات والمعادن)، غير أن الاستنتاجات الأولية تشير إلى أن من الممكن تحويل كثير من البيانات الإدارية المجهزة وغير المجهزة إلى بيانات مفيدة للمحاسبة البيئية.

٣١ - وقد تركزت المناقشات التي دارت على صعيد الاقتصاد الكلي على الطريقة التي يمكن بها تعديل نظام الحسابات القومية بحيث يتضمن القيم البيئية. ويشمل ذلك حساب "الناتج المحلي الإجمالي الأخضر". ويمثل اعتماد توافق آراء دولي بشأن إطار ومرجع لتجميع "الحسابات القومية الخضراء" أولوية مستجدة عامة، من أجل تيسير تنفيذ المفهوم من الناحية العملية والشروع في نشره بصورة منتظمة. ولم يحاول إنجاز ذلك سوى قلة من البلدان، وكانت تجارب هذه البلدان متفاوتة حقا، حيث كانت تعكس أهدافا مختلفة مثلما كانت تعكس أساليب منهجية مختلفة.

٣٢ - وقد نشطت الشعبة الاحصائية في الأمم المتحدة نشاطا شديدا في وضع الحسابات التابعة، واقترحت نظاما للمحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة، نُشر عام ١٩٩٣[٦]. ويقوم حاليا العديد من البلدان المصنعة والبلدان النامية بتجريب تنفيذ الحسابات التابعة من خلال التطبيق العام لإطار المحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة على سياق وطني محدد (انظر الإطار ٦). إلا أن الدليل الذي أصدرته الشعبة الاحصائية لم يختبر بعد على نحو تام. وثمة مبادرات أخرى تشمل قيام المكتب الاحصائي للاتحادات الأوروبية بإعداد

دليل بناء على طلب واضعي السياسات في أوروبا؛ كما تقوم اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ باعداد مشاريع أولية.

٣٣ - وأخذا في الاعتبار مستوى المنهجيات وطبيعتها المعقدة، فإن صياغة مجموعة عملية واضحة من المبادئ التوجيهية أو دليل لتطبيق المحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة تعد أمرا أساسيا، يدعو إليه عدد متزايد من البلدان. ويجرى إعداد دليل تنفيذي، ومن المتوقع أن تقوم الشعبة الاحصائية، بالتعاون مع مجموعة نيروبي، بنشره في عام ١٩٩٧. وتشمل مجموعة نيروبي برنامج الأمم المتحدة للبيئة، والبنك الدولي، والمكتب الاحصائي للاتحادات الأوروبية، ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، ومؤسسة الاقتصاديات الجديدة، والمؤسسة العالمية للحياة البرية، وخبراء فرادى. ولتعزيز ذلك لا يزال يتعين بذل جهود كبيرة لمساعدة البلدان في وضع حسابات بيئية ترتبط بنظم الحسابات القومية.

٣٤ - ولما كانت البيانات البيئية المتصلة بفرادى القطاعات الاقتصادية يمكن أن تولد أفكارا قيمة لدى مديري الموارد في القطاعات المعنية، فإن الاهتمام يتزايد بوضع حسابات قومية للموارد واستخدامها كأداة من أدوات السياسات. وهو يستفيد من جوانب في الحسابات التابعة، ويتمثل الهدف الأساسي في إدماج البارامترات التي تعكس استنفاد رؤوس الأموال الطبيعية في القرارات الاقتصادية.

٣٥ - وعلى صعيد الاقتصاد الجزئي، تحقق هيئات وضع معايير المحاسبة الدولية والقومية على حد سواء تقدما في التطلع إلى المسؤولية المحتملة وشروط الافصاح لتقدير الآثار البيئية في التقارير السنوية لقطاع الأعمال. وأصبح عدد متزايد من الشركات تشير الآن إلى الممارسات البيئية في بياناتها المالية السنوية، وتنفذ مبادرات يمكن أن تدفع قطاع الأعمال إلى الاقتراب من تحقيق أهداف زيادة نظاقة الانتاج والكفاءة الإيكولوجية.

رابعا - التوقعات التي لم تتحقق

ألف - استراتيجيات التنمية المستدامة

٣٦ - يوصي جدول أعمال القرن ٢١ (الفقرة ٨-٧) بأن الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة ينبغي "أن تعزز الخطط المنفذة في البلد المعني في القطاعات ... المختلفة وأن توفق بينها"، وأن الخبرة المكتسبة من خلال أساليب التخطيط القائمة واستراتيجيات الحفظ وخطط العمل البيئية الوطنية ينبغي "الإفادة الكاملة منها مع إدماجها ضمن استراتيجية للتنمية المستدامة موجهة قطريا، توضع من خلال "أوسع مشاركة ممكنة". وفي حين أن الإدماج والمشاركة وتوحيد الخطط القائمة تمثل مواضيع رئيسية في استراتيجيات التنمية المستدامة، لا يزال من الصعب تحقيق هذا النهج على صعيد الممارسة. ففي كثير من الحالات، تواصل الوزارات الحكومية وصانعو القرارات العمل في مجالات منفصلة ومتميزة تسودها خطوط الإبلاغ وطرق التشاور التقليدية، دون مشاركة جماهيرية. وهناك عقبات أخرى أمام الاستخدام الأوفى لاستراتيجيات التنمية المستدامة، تشمل الأوضاع التالية:

(أ) تنوء الحكومات، وبخاصة حكومات البلدان النامية، بالأعباء الناجمة عن طلبات وضع أنواع مختلفة من الاستراتيجيات والخطط والبرامج لتلبية متطلبات المصارف الدولية ووكالات الإقراض والمنظمات الدولية، ولا توجد لديها الموارد الكافية لتلبية كل هذه الطلبات. ولا توضح المنظمات والمصارف الدولية دائما أي الخطط والاستراتيجيات ينبغي أن تحظى بالأولوية، ولا يوجد توافق في الآراء بشأن الأولويات التي تُعطى لاستراتيجيات التنمية المستدامة؛

(ب) لا يستوي لدى كل الوكالات، حتى داخل منظومة الأمم المتحدة، الفهم لفكرة التنمية المستدامة أو الالتزام بها. فبعضها اعتمد برامج للتنمية المستدامة بيئيا، وبعض آخر دعا إلى التنمية البشرية المستدامة، بينما تتحدث وكالات أخرى عن خطط الحفظ أو أنواع أخرى من الخطط البيئية. ومن المؤكد أن هذه كلها أمور متكافئة، ولكنها تحدث بلبلة بالنسبة للمقصود فعلا بعبارة "التنمية المستدامة"، في المحصلة النهائية؛

(ج) صدرت عن المؤتمرات الدولية المختلفة دعاوى متضاربة بالنسبة للأولويات، ولذا ليس من الواضح دائما لدى البلدان أي القضايا يجب أن تُعطى الأسبقية في البرامج وخطط العمل الوطنية؛

(د) كثيرا ما يتم التوصل إلى الاتفاقات الدولية بأسرع مما يتيح للبلدان الاستجابة بفعالية للمتطلبات المتفق عليها؛

(هـ) كثيرا ما تفتقر الحكومات، وبخاصة حكومات البلدان النامية، إلى ما يلزم من موارد مالية وموظفين لوضع مختلف المؤتمرات والاتفاقيات والاتفاقات والخطط الدولية التي صدقت أو وقعت عليها موضع التنفيذ.

٣٧ - وبوجه عام، أسفر النهج المتجه من القمة إلى القاعدة الناجم عن مقتضيات خارجية أو عن الحاجة إلى استيفاء الشروط اللازمة لتجديد القروض، عن وضع خطط مبهرة للعمل البيئي، ولكن غالبا ما يكون ذلك على حساب المشاركة الجماهيرية والملكية الوطنية. ولا يمكن كفالة التنفيذ والمتابعة إلا من خلال التزام ومشاركة المنظمات غير الحكومية والفئات الرئيسية والمسؤولين على المستويين العام والوزاري. وتقوم المنظمات غير الحكومية بصفة خاصة بزيادة الوعي الجماهيري بالقضايا، والمساعدة في تعبئة تأييد الجمهور لمواصلة التدابير الحكومية. وتعتبر الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة مفيدة للعملية التي تنطوي عليها أكثر من إفادتها للنواتج التي تسعى إلى تحقيقها.

باء - المحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة على الصعيد الوطني

٣٨ - كان التقدم بطيئا نسبيا في وضع نظام للمحاسبة البيئية والاقتصادية على الصعيد الوطني، وإن كان يتضح من الجهود الجارية في عدد من البلدان أن ذلك النظام قد يحظى باهتمام متزايد في المستقبل القريب. ويستهدف نظام المحاسبة البيئية والاقتصادية إدماج القضايا البيئية في الحسابات القومية

التقليدية. وقد ظلت الحسابات القومية التقليدية توفر لسنوات عديدة مؤشرات لتقييم الأداء الاقتصادي والاتجاهات الاقتصادية، ولكن إدماج المعلومات البيئية في هذه العملية جديد نسبيا ولايزال موضع خلاف نوعا ما. ومن القضايا التي يدور حولها الخلاف، قضية ما إذا كان من الأفضل اتباع أسلوب المحاسبة الاقتصادية النقدية من خلال التقييم الاقتصادي للتكاليف أو الفوائد البيئية، أم أسلوب المحاسبة البيئية المادية.

٣٩ - وقد أحرز تقدم في تنفيذ حسابات قومية للموارد داخل بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بما في ذلك حسابات المياه في أسبانيا التي تشمل معا معلومات عن نوعية المياه وكميتها ومعلومات عن النفقات التي تصرف على مكافحة تلوث المياه وتعبئة الموارد. وتوجد حاليا حسابات للمياه في فرنسا، وحسابات للغابات في اليابان، وحسابات للطاقة في النرويج، وحسابات للنفط الخام والموارد الطبيعية في كندا واندونيسيا والصين. ورغم أن العمل جار في هذا المجال، فإن التقدم ما زال محدودا بسبب عدم معرفة البلدان بإمكانياتها من حيث الموارد أو نواحي الضعف، والمشاكل المرتبطة بتحديد الصلات المباشرة بين أنشطة اقتصادية محددة وموارد بيئية معينة.

خامسا - الأولويات المستجدة

ألف - الاستراتيجيات الوطنية

٤٠ - هناك حاجة إلى زيادة توضيح تعريف استراتيجيات التنمية المستدامة الوطنية وأغراضها وطرائقها وإدخال بعض الاتساق، على صعيد الممارسة، على المتطلبات المختلفة التي ينبغي أن تستوفيها البلدان فيما يتعلق بخطط العمل البيئي، وخطط التنمية الوطنية، والورقات الاستراتيجية القطرية. كما أن هناك حاجة إلى إيضاح كيف يمكن إدماج نتائج المؤتمرات الدولية المختلفة وما يصدر عنها من نداءات للعمل في التخطيط الوطني والعمل الشامل من أجل التنمية المستدامة. وينبغي النظر إلى الاستراتيجيات، وبخاصة استراتيجيات التنمية المستدامة، على أنها عمليات دورية مستمرة تشمل العمل والتعلم من التجربة باتباع نهج تشاركي، وتغذي السياسات والبرامج بما يؤدي إلى تحسينها. وينبغي التركيز على جانبي المشاركة والتعلم في تلك العملية بقدر أكبر من التركيز على الوثيقة الناتجة عنها.

٤١ - وهناك جهود يمولها المانحون تستهدف بناء القدرات اللازمة لدعم عملية إعداد استراتيجيات التنمية المستدامة، منها مثلا برنامج بناء القدرات من أجل القرن ٢١ الذي يموله برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرامج أخرى يدعمها صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وغيرهما. ويحتاج كثير من البلدان النامية إلى دعم مستمر لبناء القدرات لتلبية متطلبات الأنواع العديدة من الخطط والاستراتيجيات المطلوبة منها، بما في ذلك الخطط والاستراتيجيات المتصلة بمختلف الاتفاقيات والاتفاقات الدولية.

باء - التقييم البيئي الاستراتيجي

٤٢ - ينبغي مواصلة توسيع وتطبيق التجربة العملية المحدودة في مجال التقييم البيئي الاستراتيجي، حيث أن هذا التقييم يمكن أن يستخدم كأداة مفيدة للسياسات في العديد من البلدان. ويساعد التقييم البيئي الاستراتيجي بوجه خاص في إدخال مبادئ ومسؤوليات الاستدامة في عملية صنع القرارات الاقتصادية، وذلك بتوجيه الانتباه إلى الفوائد والتكاليف البيئية القائمة. كما أنه يوفر آلية للمشاركة الجماهيرية في المناقشات المتصلة بالاستدامة على المستوى الاستراتيجي.

الحواشـــي

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، المجلد الأول، القرارات والمقررات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويب)، القرار الأول، المرفق الثاني.

(٢) Environmental Planning Group/The International Institute for Environment and Development (IIED), A Directory of Impact Assessment Guidelines (London, June 1995).

(٣) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.96.II.A.16.

(٤) A/AC.237/18 (Part II)/Add.1 و Corr.1، المرفق الأول.

(٥) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.94.XVII.4.

(٦) انظر: المحاسبة البيئية والاقتصادية المتكاملة: دليل المحاسبة القومية، دراسات في الأساليب، العدد ٦١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.XVII.12).

- - - - -