الأمم المتحدة

A/CONF.216/PC/7

الجمعية العامة

Distr.: General
22 December 2010
Arabic
Original: English

اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة

الدورة الثانية

٧-٨ آذار/مارس ٢٠١١

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

التقدم المحرز حتى تاريخه والثغرات المتبقية في تنفيذ نتائج مؤتمرات القمة الرئيسية في ميدان التنمية المستدامة، وتحليل المواضيع المطروحة في المؤتمر

هدف مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ومواضيعه

تقرير الأمين العام

موجز

يتناول هذا التقرير موضوعي مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة – الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر، والإطار المؤسسي للتنمية المستدامة – من حيث ارتباطهما بهدف تجديد الالتزام السياسي بالتنمية المستدامة، وباستعراض ما أُحرزَ من تقدم وصودف من ثغرات في التنفيذ، وبمواجهة التحديات الجديدة والمستجدة. ونقطة الانطلاق في هذه العملية هي الاعتراف بأن التنمية المستدامة ما برحت تشكل، إلى جانب كل من ركائزها الثلاث المعزَّزة والمتآزرة، الهدف العام الجامع للمجتمع الدولي منذ

* A/CONF.216/PC/6.

210111 210111 10-70655 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في ريو دي جانيرو عام ١٩٩٢. الأمر الذي يطرح في هذا السياق السؤال التالي: كيف يمكن للتركيز على الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر، وعلى الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة أن يساعد في التعجيل بالتقدم المحرز في خطة التنمية المستدامة. والرسائل الرئيسية التي يتعين توجيهها في هذا المجال هي التالية:

(أ) ما برحت البلدان من جميع المستويات الإنمائية تنفذ على الصعيد الوطني سياسات وبرامج مصممة خصيصا لها تنسجم مع الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر؛

(ب) يعكف عدد متزايد من البلدان على تجربة عملية إعادة تأطير أكثر شمولا لاستراتيجياتها وسياساتها الإنمائية الوطنية، تنسجم مع اقتصادها الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر، ومنها استراتيجيات ''النمو الأخضر المنخفض الكربون''؛

(ج) لم يبلغ بعد تأثيرها مجتمعةً حد إحداث تغييرات في أنماط الإنتاج والاستهلاك على نطاق مساو للتحديات المصادَفة؛

(د) يمكن للتركيز المبكر على الفرص التي تعود بمنافع مشتركة كبيرة على الجميع على المدى القصير أن تولد ثقة في الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر وتوفر الدعم له؛

(هـ) معرفة ما إذا كانت البلدان تحقق فوائد للحد من الفقر من جهودها المبذولة في إطار الاقتصاد الأخضر، هو أمر غالبا ما يعتمد على مدى تحمُّل وتعزيز الإنفاق الاجتماعي التقليدي على توفير الصحة والتعليم وعلى دعم إيرادات محددة للفقراء؛

(و) يتسم تحسين المؤسسات بأهمية حيوية بالنسبة إلى تحقيق نتائج اجتماعية مؤاتية ناجمة عن سياسات الاقتصاد الأخضر؛

(ز) إن الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر ينطوي على إدخال تغييرات هيكلية في مؤسسات إدارة الاقتصاد على مختلف المستويات بقدر ما ينطوي على إدخال تغييرات تكنولوجية؛

(ح) ما برح نطاق الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة آخذا بالاتساع منذ اليقظة التي أحدثها مؤتمر ريو، بيد أن انعدام التنسيق والاتساق لجم القدرة على توظيف كامل الطاقات؛ وقد حان الآن وقت معالجة هذا الأمر.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٤

ثانيا – كيف يمكن للاقتصاد الأخضر أن يساهم في تحقيق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر؟ ٤

ألف – السياق والمفهوم ٤

باء – مساهمة الاقتصاد الأخضر في النمو وغيره من الأهداف الاقتصادية ٧

جيم – الآثار المحتملة المترتبة على الاقتصاد الأخضر بالنسبة إلى القضاء على الفقر، وسبل كسب العيش وغير ذلك من النتائج الاجتماعية ١٥

دال – مساهمة الاقتصاد الأخضر في تحقيق الأهداف البيئية ومواجهة التحديات المقبلة ٢٥

ثالثا – الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة ٢٩

ألف – نُهُج تعزيز الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة ٢٩

باء – الإطار الأوسع نطاقا ٣٣

جيم – إدارة الركيزة البيئية ٣٤

دال – إدارة الركيزتين الاقتصادية والاجتماعية ٣٧

رابعا – الطريق إلى الأمام ٣٨

أولا – مقدمة

١ – يقدم هذا التقرير، الذي يشير إلى قرار الجمعية العامة ٢٣٦/٦٤، نظرة على هدف مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة – وهو تأمين الالتزام السياسي المتجدد بالتنمية المستدامة، واستعراض التقدم المحرز والثغرات المتبقية التي تعترض التنفيذ، وتقييم التحديات الجديدة والمستجدة – وعلى الموضوعين اللذين يتضمنهما هذا الهدف، أي الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر، والإطار المؤسسي للتنمية المستدامة.

٢ – وينبغي قراءة هذا التقرير بالاقتران مع التقرير التوليفي (A/CONF.216/PC/8) المستند إلى الردود التي يتضمنها الاستبيان الوارد من الدول الأعضاء والمجموعات الرئيسية ووكالات منظومة الأمم المتحدة، الذي يسهب في شرح هدف المؤتمر والتقدم المحرز والثغرات التي تعترض بلوغ هذا الهدف، والتحديات الجديدة والمستجدة، فضلا عن الموضوعين المذكورين.

٣ – واعتمد هذا التقرير منظورا قارب من خلاله هدف مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة من زاوية هذين الموضوعين. والسؤال المطروح في هذا السياق هو التالي: كيف يمكن للتركيز على هذين الموضوعين أن يساعد في التعجيل بإحراز تقدم في كل من الركائز الثلاث للتنمية المستدامة وباتجاه تحقيق تقارب بينها؟ وكيف يمكن لهذا التركيز أن يحقق الهدف المتمثل في إيجاد التزام سياسي متجدد بالتنمية المستدامة؟

ثانيا – كيف يمكن للاقتصاد الأخضر أن يساهم في تحقيق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر؟

ألف – السياق والمفهوم

٤ – تشدد التنمية المستدامة على اتّباع نهج شامل ومنصف وبعيد النظر في عملية صنع القرار على جميع المستويات. وهي لا تشدد على الأداء الاقتصادي القوي فقط، بل أيضا على الإنصاف داخل الأجيال وفيما بينها. كما أنها ترتكز على التكامل بين الأهداف والغايات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والنظر المتوازن في ما بينها، في عملية صنع القرار في القطاعين العام والخاص.

٥ – ويركز مفهوم الاقتصاد الأخضر في المقام الأول على التقاطع بين البيئة والاقتصاد، وذلك في إشارة إلى مؤتمر ريو ١٩٩٢: مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية. وقبل انعقاد المؤتمر، كان الخطاب السائد يدعو إلى المفاضلة بين الأهداف الاقتصادية والبيئية. وقد شكل انعقاد المؤتمر خطوة رئيسية نحو الاعتراف بأهمية أوجه التآزر في ما بينها. وأكد مؤتمر القمة

العالمي للتنمية المستدامة المعقود في جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، عام ٢٠٠٢ أهمية الركيزة الاجتماعية، مذكرا في الوقت نفسه بأن الصلة بين التقدم الاقتصادي والتقدم الاجتماعي غير تلقائية وإن كان الأول حاضنا للثاني في كثير من الأحيان، وبأن التنمية الاقتصادية هي في نهاية المطاف وسيلة لتحسين رفاه البشر. وقد أبرزَ مؤتمر ريو ومؤتمر القمة في جوهانسبرغ أهميةَ النظم الإيكولوجية الصحية وأهمية وجود بيئة صحية تتيح إدخال هذه التحسينات لمصلحة أجيال الحاضر والمستقبل.

٦ - ورغم ما أحرز من تقدم منذ انعقاد مؤتمر ريو، بات من الواضح أن وجود اقتصاد عالمي قائم على أنماط الاستهلاك والإنتاج الحالية يجعل العديد من الأنظمة الإيكولوجية والنظم الحيوية الداعمة للحياة عرضة لضغوط شديدة. وفي الوقت نفسه، لا يزال الفقر المدقع سائدا في أجزاء كثيرة من العالم رغم ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي على الصعيد العالمي بنسبة تناهز ٦٠ في المائة منذ عام ١٩٩٢.

٧ - وشهدت السنوات الـ ٢٠ الماضية تسارعا في عملية العولمة، بعدما بات الإنتاج والاستهلاك الموزعين في أنحاء العالم مرتبطين أوثق من أي وقت مضى، عن طريق التجارة الدولية والاستثمار وشبكات الإنتاج. وعادت العولمة بفوائد جمة على من يعيشون في عالمي البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو. فقد نجح مئات الملايين من الأشخاص في الإفلات من قبضة الفقر، ويعود الفضل في ذلك بدرجة كبيرة إلى إنتاج سلع وخدمات منخفضة التكلفة في الأسواق العالمية. ومع ذلك، لم يستفد الجميع على قدم المساواة من هذه العملية بل أن العديد استفادوا قليلا أو لم يستفيدوا منها على الإطلاق، بيد أن هذا الواقع لم يحل دون استمرارها بل أن أعدادا متزايدة من البلدان تدخل حاليا في مدارها.

٨ - ومع أن الرخاء المتزايد يتيح للبلدان معالجةَ بعض المشاكل البيئية، واصلت مشاكل أخرى تفاقمها بفعل انتشار العولمة والتوسع السكاني والأنشطة الاقتصادية. وما تغيُّر المناخ وفقدان التنوع البيولوجي والخلل في دورة النيتروجين إلا بعض من المشاكل العالمية التي تلوح في الأفق.

٩ - وأصبح التحدي الرئيسي الذي تواجهه البشرية اليوم هو كيفية التوفيق بين المضي في عمليتي التنمية والقضاء على الفقر من جهة، والتغيير في سلم الأولويات من جهة أخرى. إذ بات يجب على البلدان المتقدمة أن تحد من الآثار البيئية بأسرع وأبكر ما يمكن عاملة في الوقت نفسه على توفير الاستدامة لإنجازات التنمية البشرية. كما بات يجب على البلدان النامية مواصلة رفع المستويات المعيشية لسكانها والعمل كذلك على احتواء ما يترتب على ذلك من آثار، مع الاعتراف بأن القضاء على الفقر ما زال يشكل أولوية. وتشكل هذه المهمة تحديا مشتركا يهدف إلى تحقيق رخاء مشترك.

١٠ - وهذا هو السياق الذي أضفى على مفهوم الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر والإطار المؤسسي للتنمية المستدامة ما يتسم به من أهمية. ويمكن اعتبار هذا المفهوم منظارا يمكن من خلاله التركيز على فرص تحقيق الأهداف الاقتصادية والبيئية في الوقت عينه، وعلى اغتنامها. وثمة مفهوم آخر له وقع مماثل - هو النمو الأخضر - حظي بالاهتمام في آسيا والمحيط الهادئ أولا، وفي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مؤخرا.

١١ - ومن الشائع فهمه على نطاق واسع هو أن النمو الاقتصادي كان وما زال المساهم الأكثر فعالية في القضاء على الفقر. وفي الوقت نفسه، يقدَّر أنه، في القرن الحادي والعشرين سيتعين على النمو أن يكون مترافقا مع قدر أقل بكثير من استهلاك الطاقة المكثفة والموارد ومع قدر أقل من التلوث من السابق. وهذا هو ما ينطوي عليه مفهوم النمو الأخضر الذي تعرِّفه اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ بأنه نمو ''يركز على التقدم الاقتصادي المستدام بيئيا بغية تعزيز تنمية جامعة اجتماعيا منخفضة الكربون'' (انظر http://www.greengrowth.org). ولمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تعريف مماثل لكنه يشدد أيضا على الاستثمار الأخضر باعتباره ''قوة دافعة للنمو الاقتصادي''(١).

١٢ - فمسألة معرفة مدى انتشار وجدوى أوجه التآزر بين البيئة والاقتصاد وما تحققه من فوائد تعود بالنفع على الجميع، مسألة خاضعة للاختبار، تكرِّس الهيئاتُ الدولية ومؤسسات الفكر والحكومات جهدا ضخما للإجابة عنها. وما مبادرة الاقتصاد الأخضر التي أطلقها برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلا دليل على ذلك.

١٣ - ومع أن العمل على الترويج للاقتصاد الأخضر سلط حتى تاريخه الضوء بشكل خاص على الاستيعاب الداخلي للآثار البيئية الخارجية في الأسعار بهدف إرسال الإشارات الصحيحة إلى المنتجين والمستهلكين، فإن السياسة العامة الهادفة إلى اعتماد اقتصاد أخضر هي أوسع بكثير من مجرد ''تحديد صحيح للأسعار''. وما لم تقم بذلك، سيكون من العسير على الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر أن يكون على مستوى تحقيق المهمة المطلوبة منه أي إدخال تحول جذري في أنماط الإنتاج والاستهلاك تمهيدا لسلوك مسارٍ أكثر استدامة. وللحكومات دور حيوي في تمويل البحث والتطوير والاستثمارات الخضراء في البنى التحتية، وفي توفير بيئة سياساتية مؤاتية للاستثمارات الخضراء التي يوظفها القطاع الخاص ولتنمية قطاعات النمو الأخضر الدينامية. كما أنها تضطلع بدور حيوي في ضمان توفير سياسات الاقتصاد الأخضر إزاء الدعم للعمالة وتوليد الدخل للفقراء والفئات الضعيفة.

(١) OECD, "Investment for Green Growth", 2010، متاح على الموقع
.http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en_2649_34893_43783465_1_1_1_1,00.html

١٤ - وأشار العديد من الدول الأعضاء (الهند ودول أخرى) إلى أن الاقتصاد الأخضر ''لا يحل محل'' التنمية المستدامة أو يشكل بديلا منها، وخير فهمٍ له هو أنه وسيلة لتحقيق غاية التنمية المستدامة. كما جرى التشديد (الهند) على أنه ينبغي للاقتصاد الأخضر أن يحفظ ''للسلطات الوطنية قدرا كبيرا من المرونة ومساحة واسعة بما يتيح لها اتخاذ خياراتها بأنفسها وتحديد مساراتها نحو تحقيق التنمية المستدامة تبعا للظروف والأولويات الوطنية لكل منها''. ومع أن هذه الصيغ تساعد على توضيح العلاقة بين هذين المفهومين، فإنه لا يمكن إثبات فعالية سياسات الاقتصاد الأخضر واستراتيجياته وتدابيره وعوامل التعجيل نحو تحقيق التنمية المستدامة إلا من خلال التجربة العملية وحدها.

باء - مساهمة الاقتصاد الأخضر في النمو وغيره من الأهداف الاقتصادية

١٥ - واصل الاستهلاك الإجمالي من المواد الخام ارتفاعه خلال القرن الماضي؛ ولم تكن التحسينات المنتظمة التي أُدخلَت على كفاءة استخدام الموارد وتكنولوجيا مكافحة التلوث كبيرة بما يكفي للتعويض عن الأثر الناجم عن الزيادة التي شهدها حجم الاقتصاد العالمي[٢]. وبات الآن معترفا على نطاق واسع بضرورة إيجاد نظامٍ للإنتاج والاستهلاك يلقي بضغوطٍ أقل بكثير على مخزونات الموارد الطبيعية وعلى البيئية. فكان أن برز الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر كإطار للتحرك في هذا الاتجاه. ولكن رغم الوعد الذي يحمله معه، فإنه يفرض في الوقت عينه أيضا تحديات هائلة؛ ويتضمن هذا الجزء وصفا لكل منهما بالنسبة إلى النمو والاقتصاد.

١٦ - ويبرز هذا الفهم المتزايد للمخاطر التي يشكلها النموذج الاقتصادي الحالي في وقت يقف فيه كثير من البلدان النامية على عتبة توظيف استثمارات كبيرة في مجال البنية التحتية للطاقة والنقل والنفايات والمياه والصرف الصحي، ويُعتبر النمو الاقتصادي المستدام حيويا لاستكمال المرحلة الانتقالية الإنمائية. فهل يتيح الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر للبلدان النامية باستكمال تحولاتها الإنمائية والعمل في الوقت نفسه على إرساء الأساس للحفاظ على مستويات عالية من التنمية البشرية للأجيال القادمة؟

١٧ - وعلى المستوى العالمي، يكمن السؤال الرئيسي في معرفة كيف سيؤثر التحول نحو الاقتصاد الأخضر على معدلات النمو العالمي وأنماطه. فهل سيسجل الاقتصاد الأخضر تباطؤا في النمو، أو مجرد نمو من نوع مختلف، أو حتى إحراز تقدم أسرع نحو تحقيق أهداف التنمية

(٢) Fridolin Krausmann, and others, "Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century", *Ecological Economics*, vol. 68, No.10 (2009).

البشرية – سواء تُرجم أو لا إلى نمو للناتج المحلي الإجمالي بقياسه وفق المقاييس التقليدية[٣]؟ وفي حال أفرز التحول نحو الاقتصاد الأخضر ''رابحين'' و ''خاسرين''، فمن سيكونون وكيف يمكن للحكومات أن تدير هذا الانتقال؟

آفاق النمو الأخضر

١٨ – يقول دعاة الاقتصاد الأخضر إن استراتيجية الاقتصاد الأخضر ستُبرِز أكثر القطاعات دينامية، سواء من حيث النمو أو خلق فرص العمل. فقد شددت على سبيل المثال دراسات مختلفة على النمو المتسارع لبعض القطاعات الفرعية للطاقة المتجددة مثل الرياح والطاقة الشمسية، في البلدان النامية والمتقدمة النمو. ومن شأن تمكين هذه القطاعات ''الخضراء'' من النمو أن يحقق ''أرباحا مضاعفة'' ستعود بالفائدة على البيئة والتنمية معا. وتساهم أدوات الاقتصاد الأخضر، كالاستثمارات في المحافظة على رأس المال الطبيعي واستعادته، بشكل مباشر في النمو من خلال تحسين الإنتاجية (في الزراعة مثلا) وخلق فرص إضافية مولِّدة للدخل (من خلال تحسين خدمات النظام الإيكولوجي).

١٩ – ومن القطاعات الاقتصادية التي كثيرا ما يُعتَد بها كقطاعات ''قابلة للخضرنة''، قطاعات الصحة والتعليم والنشاط الثقافي وغيرها من الخدمات، والطاقة المتجددة والتكنولوجيا ذات الصلة، والاستثمار في الحفاظ على الموارد والطاقة، والاستثمار في الأصول الطبيعية. وما دام من الممكن تحقيق نمو مركَّز في هذه القطاعات بالتزامن مع انخفاض في الأنشطة الكثيفة الاستهلاك للطاقة والموارد، فمن شأن ذلك إحداث تغيير جوهري في طبيعة النمو. وبتزايد إنتاج وتجارة الخدمات ذات الأثر البيئي المنخفض، نتيجة لاتساع نطاق العولمة، توفر هذه الخدمات أيضا فرصا بديلة للبلدان النامية لإيجاد أسواق خارج نطاق التصنيع يمكنها أن تتخصص في مجالات معينة وترفع من مستوياتها وتحقق نموا اقتصاديا مرتفعا.

٢٠ – وعمليا، تكتنف الضبابية التأثيرات التي قد تنعكس على النمو على المدى الطويل جراء التغييرات الهيكلية المماثلة لتلك التي ينطوي عليها الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر. وقد بدأت بالفعل عمليات محاكاة طويلة الأجل لبعض أشكال حزمة الاقتصاد الأخضر لكنها لا تزال في مراحلها الأولى. وقد جرى تفنيد انعكاسات ذلك بقدر أكبر على مجالات محددة كالتخفيف من آثار تغير المناخ. وتفيد بعض النماذج بأن سياسات التخفيف من آثار تغير المناخ يمكن أن تؤدي إلى نمو طويل الأجل في الناتج المحلي

(٣) انظر Joseph Stiglitz and others, “Report by the Commission on the Measurement of Economic and Social Progress”، متاح على الموقع http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

الإجمالي العالمي مقارنة بالسياسات المتبعة حاليا، وذلك من خلال القيام مثلا بزيادة الاستثمار في توليد الطاقة النظيفة والابتكار التكنولوجي. في حين تفيد نماذج أخرى أن تثبيت انبعاث غازات الاحتباس الحراري سيؤدي إلى تسجيل معدلات أدنى نوعا ما من الناتج المحلي الإجمالي في منتصف هذا القرن في ما لو لم يجر تثبيته[٤]. وفي كلتا الحالتين، يتعين أيضا النظر في التكاليف المترتبة على التقاعس عن العمل. واستنادا إلى برنامج الأمم المتحدة للبيئة، من شأن إزالة الإعانات المالية المقدمة للوقود الأحفوري أن تقلل من انبعاث غازات الاحتباس الحراري على المستوى العالمي بنسبة تصل إلى ٦ في المائة وأن تضيف نسبة ٠,١ في المائة إلى الناتج المحلي الإجمالي العالمي[٥].

٢١ - وتبين التجربة أن بعض الصكوك المحددة التي تُدرَج عادة ضمن متطلبات التحول إلى الاقتصاد الأخضر يمكن أن تفضي إلى معدل النمو نفسه أو إلى معدل أعلى مقرون بنتائج بيئية محسنة. وتفيد تقييمات للإصلاح الضريبي البيئي أجريَ معظمها في البلدان المتقدمة النمو بأن عددا من السياقات البيئية أتاح إدخال تحسينات بيئية دون أن تترتب على ذلك أي تكاليف، بل وحتى مقابل تكاليف سلبية بالنسبة إلى العمالة أو النمو. وقد فرضت الهند مؤخرا ضريبة على الكربون بقيمة ٥٠ روبية (دولار واحد من دولارات الولايات المتحدة) للطن الواحد من ثاني أكسيد الكربون سواء كان صادرا من فحم مستخرج محليا أو مستورد. وتخصص الإيرادات المتأتية من هذه الضرائب لصندوق للطاقة النظيفة يوظف استثماراته في مشاريع الأعمال الحرة والبحوث في مجال تكنولوجيا الطاقة النظيفة[٦]. وبصورة أعم، يمكن لكيفية استخدام الإيرادات المتأتية من الضرائب البيئية أن تؤثر تأثيرا كبيرا على النمو والعمالة، بل وعلى العدالة أيضا.

الاقتصاد الأخضر والتغيير الهيكلي والنمو

٢٢ - من وجهة نظر كل من البلدان، يمكن أن تتولد مشاعر من القلق بشأن النمو جراء التحولات المتوقعة في الطلب العالمي بعيدا عن السلع الأساسية الكثيفة الاستهلاك للموارد والطاقة التي تتخصص فيها بعض الاقتصادات النامية وإزاء المنتجات والقطاعات الخضراء التي قد تفتقر فيها إلى القدرة التنافسية.

---

(٤) Nicholas Stern, The Global Deal, New York, Public Affairs, 2009, chap.3.

(٥) UNEP, "A brief for policymakers on the Green Economy and Millennium Development Goals", September, 2010.

(٦) India, Ministry of Environment and Forests, "India: taking on climate change. Post-Copenhagen domestic actions", New Delhi، بات متاحا في ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ على الموقع.

٢٣ - أما معرفة ما إذا كان كل من البلدان قادرا على جذب الاستثمارات في قطاعات ''خضراء'' مختارة فهو سؤال تجريبي، يرجح أن يختلف الجواب عليه باختلاف البلدان. ولكن ما من سبب مسبق يحمل على الاعتقاد بأن أداء البلدان التي ما برحت تواجه صعوبات في جذب استثمارات محلية أو أجنبية إلى القطاعات التقليدية، سيكون أفضل حالا في جذب استثمارات ''خضراء''. ولكنها قد تكون قادرة على ذلك إذا ما استخدمَت القطاعاتُ الخضراء بشكل مكثف أكثر العواملَ الإنتاجية التي تمتلك بلدانٌ معينة وفرةً منها، بيد أن البيئة الحاضنة للسياسات تكتسي أيضا أهمية حيوية بالنسبة إلى آفاق الاستثمار. إذ تزداد جاذبية أي من المواقع ازديادا أكبر حيثما تكافئ السياساتُ الداخلية الاستثمارَ الأخضر، كما هي مثلا حال التعرفات التفضيلية لتوليد الكهرباء المتجددة[٧].

سد ثغرات التكنولوجيا الخضراء

٢٤ - وثمة وجه قلق شائع آخر يعتبر أن من شأن الاقتصاد الأخضر، بسبب ترويجه لتكنولوجيات تتقنها حاليا البلدان المتقدمة بشكل رئيسي، أن يكون مجحفا في حق البلدان النامية التي تعتمد على التقنيات التقليدية. كما أن من شأن القدرات الأكبر التي تتمتع بها البلدان الغنية على تمويل ودعم البحث والتطوير أن تؤدي هي أيضا إلى فقدان للقدرة التنافسية للبلدان النامية في صناعات ''خضراء'' رئيسية، الأمر الذي يزيد من اتساع الفجوة التكنولوجية. وما قد يعزز هذه المخاوف هو نتائج نماذج المحاكاة التي تتوقع حصول المنتقلين في وقت مبكر إلى الصناعات المنخفضة الكربون كالطاقة المتجددة، على ميزات[٨].

٢٥ - وقد يتعين ربما التمييز في هذا المجال بين مجموعات البلدان، إذ إن بعض البلدان النامية يقدم أمثلة مضادة لهذا المنطق. فالبرازيل مثلا هي في طليعة البلدان في مجال البحث والإنتاج المتعلقين بالوقود الأحيائي، في حين أن الصين في طليعة البلدان في مجالات البحث والتطوير والنشر في ما يتعلق بتكنولوجيات الفحم النظيفة. وفي مجال الطاقة المتجددة، يظهر توزيع براءات الاختراع بين البلدان النامية والمتقدمة النمو تغييرا في المشهد أصبحت معه بعض البلدان النامية جهات مبتكرة هامة.

---

(٧) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, "A Global Green New Deal for climate, energy, and development", Technical Data, December, 2009.

(٨) يفيد وضع النماذج الاقتصادية من قبل مركز كامبريدج للبحوث المتعلقة بالتخفيف من آثار تغير المناخ عن وجود فرص كبيرة أمام المنتقلين في وقت مبكر الذين ينشئون قدرة تنافسية تكنولوجية في حقل التكنولوجيات النظيفة الناشئة.

٢٦ - ومع أن البلدان غير المنضوية في فريق الجهات المبتكرة للتكنولوجيا الخضراء لن تستفيد من العائدات المالية، فإنه لا يزال في وسعها الاستفادة بوصفها جهات مستخدِمة للتكنولوجيا إذ إن المنافسة القائمة بين الجهات المبتكرة للتكنولوجيا من جهة، وسرعة انتشارها من جهة أخرى، تخفض تكاليفها وتجعل اعتمادَها بأسعار معقولة ممكنا أكثر من أي وقت مضى. وعليه، فإن ضمان وجود منافسة قوية في أسواق التكنولوجيا الخضراء أمر بالغ الأهمية، كما يمكن لسياسات التنافس أن تسهم في تحقيق هذه الغاية.

٢٧ - وفي ما يتعلق بالملكية الفكرية، يمكن لحزمة الاقتصاد الأخضر على الصعيد العالمي أن تروج لتطوير أسرع للتكنولوجيا الخضراء من خلال عقد ترتيبات تعاونية تكرس تبادل التكنولوجيا. وقُدم عدد من المقترحات في مجال المناخ من شأنها أن ترسي أساسا لإحراز تقدم - بدءاً من مركز الابتكار ونموذج الشبكات المتفق عليهما في كانكون في إطار آلية التكنولوجيا المتعلقة بالمناخ ووصولا إلى أشكال حقوق الملكية الفكرية التي تروج لسهولة حصول الآخرين عليها واستخدامهم لها.

الاقتصاد الأخضر والاقتصادات المعتمدة على الموارد

٢٨ - يشكل ''التحديد الصحيح للأسعار'' أحد المكونات الرئيسية للاقتصاد الأخضر، إذ إنه يجعلها تعكس على نحو أفضل العوامل الخارجية البيئية في أسعار السوق، وبخاصة في ما يتعلق بالموارد الطبيعية. ويشمل ذلك إزالة الإعانات المالية الضارة بيئيا. وقد تنجم عن ذلك زيادة في أسعار السلع الأساسية كالنفط والغاز والمعادن، على المدى القصير على أقل تعديل. وقد تخشى البلدان المستوردة الصافية لهذه الموارد من أن يؤدي ارتفاع الأسعار إلى خنق النمو الاقتصادي، الأمر الذي يفسر جزئيا انشغالها في خفض اعتمادها على واردات الوقود الأحفوري.

٢٩ - وللاقتصادات المصدِّرة للموارد الطبيعية شواغلها، فهي صورة تعكس حال البلدان المستوردة الصافية منها - أي أن من شأن أي تحول كبير عن الوقود الأحفوري أن يؤذي آفاق نموها على المدى الطويل، ما لم تكن قادرة خلال هذه الفترة على النجاح في تنويع اقتصاداتها. بيد أن وكالة الطاقة الدولية ترى، وفقا لسيناريو تحليلي وضعته مؤخرا، أن البلدان الرئيسية المنتجة للنفط لن تشهد سوى انخفاض طفيف في إيراداتها المتوقعة خلال الفترة الممتدة حتى عام ٢٠٣٠ في سيناريو ٤٥٠ جزءا من المليون مقارنة بسيناريو بقاء الأمور على حالها[٩].

(٩) فاتح بايرول، الوكالة الدولية للطاقة، متحدثا عن توقعات الطاقة العالمية لعام ٢٠٠٩، انظر http://www.cphpost.dk/news/commentary/142-commentary/47537-450--147.html.

الاقتصاد الأخضر والسياسات التجارية

٣٠ - وتشكل ''الحمائية الخضراء'' قناة أخرى يمكن من خلالها أن يؤثر الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر على نمو فرادى البلدان - إذا ما أدت مثلا خضرنة ''متعددة السرعة'' للاقتصاد العالمي إلى فرض قيود على التجارة من خلال اتباع معايير مفروضة من جانب واحد أو تسوية الأسعار عند الحدود، يرجح أن تعاني البلدان النامية من معظم الآثار المترتبة على ذلك. ويمكن أن يؤدي انعدام القدرة على الامتثال لمعايير أكثر صرامة (لا سيما في الشركات الصغيرة والمتوسطة) إلى فقدان أسواقها. ومن شأن انخفاض القدرة الوطنية على التصدير أن يخفض النمو والعمالة ويخل بالموازين التجارية.

٣١ - وفي الممارسة العملية، تنتشر المخططات الطوعية والسوقية المنحى لاعتماد العلامات الإيكولوجية وخطط إصدار الشهادات على نحو أكثر شيوعا من المعايير والعلامات الحكومية، ومن أكثرها تطورا تلك المتعلقة بالأخشاب المدارية والقهوة. ويمكن أن تميز هذه المخططات ضد المنتجين غير القادرين على الوصول إلى أحدث التقنيات والدراية، وكذلك ضد صغار المنتجين الذين يمكن أن تشكل تكلفة المصادقة الثابتة حاجزا[١٠] بالنسبة إليهم. وما برحت الأنشطة الحكومية المتعلقة بهذه المخططات تركز أساسا على دعم صغار المنتجين في البلدان النامية تيسيرا لمشاركتهم[١١].

٣٢ - ويمكن للإعانات الخضراء، وإن كانت في وسعها أن تضطلع بدور هام في التأثير على القدرات الإنتاجية المحلية وتشجيع الاستثمار في قطاعات خضراء معينة، أن تخل بالتجارة أيضا. ولذا، فإن النظر إلى هذه الإعانات من منظور منظمة التجارة العالمية، ولا سيما في ضوء الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية، مفيد لتجنب انتشار التدابير المخلة بالتجارة التي تؤدي إلى تفاقم أوجه عدم المساواة على الصعيد العالمي، لا سيما بالنظر إلى أنه من الصعوبة بمكان إصلاح هذه الإعانات، كما هي الحال في الزراعة. بيد أن من شأنها أيضا أن تحد من الحيز المتاح للسياسة العامة الرامية إلى التشجيع المستهدِف للقطاعات المساهمة في الانتقال نحو اقتصاد أخضر.

---

(١٠) United Nations Conference on Trade and Development, "Report of the Ad Hoc Expert Meeting on the Green Economy: trade and sustainable development implications", Geneva, 7-8 October, para. 22.

(١١) The Netherlands Environmental Assessment Agency, "Role of Governments in multi-actor sustainable supply chain governance systems", 2010.

٣٣ - وإن أي تحليل لاتساق الإعانات الحكومية مع منظمة التجارة العالمية هو مهمة معقدة تتطلب إجراء تقييم مفصل لهذا التدبير ولتنفيذه ولآثاره في السوق. فالاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية لا يحظر جميع أشكال الإعانات، بل ينظم الإعانات المخلة بالتجارة بتحظيره تقديم الإعانات للصادرات وتقديم الإعانات للسلع المحلية على حساب السلع المستوردة؛ وبالإضافة إلى ذلك، يمكن بموجب هذا الاتفاق الطعن في شرعية تقديم إعانات ما إذا كان بالإمكان الإثبات أن هذه الأخيرة ألحقت ضررا بالصناعة المحلية لبلد آخر عضو في منظمة التجارة العالمية.

٣٤ - ويقدم قطاع الوقود الأحيائي مثالا على هذه المسألة. إذ تُعزى عموما المستويات المنخفضة للتجارة الدولية إلى أن معظم البلدان تدعم الإنتاج المحلي واستخدام الوقود الأحيائي[١٢]. وتبين البلدان المنتجة الرئيسية[١٣] المساعدة الحكومية المقدمة في جميع مراحل سلسلة إنتاج واستخدام الوقود الأحيائي. ويمثل خفض الضريبة على الوقود أكثر أشكال الدعم الحكومي شيوعا، بيد أنه يجرى أيضا تشجيع الاستثمار عبر تقديم قروض بمعدلات فائدة مخفضة، وضمانات قروض مدعومة من الحكومة، ودعم كبير للجهود المبذولة في ميدان البحث والتطوير.

كيفية إدارة المرحلة الانتقالية. دور السياسات العامة

٣٥ - تشكل التكاليف التي يمكن أن تترتب على الانتقال إلى اقتصاد أخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر مدعاة للقلق لكثير من البلدان. فقد تشمل التغييرات المزمع إدخالها على هيكل الاقتصادات الوطنية تعديلات في هيكل رأس المال واليد العاملة. ففي حالة حصول انتقال سريع إلى نظم طاقة منخفضة الكربون، قد تنتفي الحاجة إلى استخدام بعض الرساميل الموجودة المخصصة لإنتاج الطاقة أو قد تصبح رساميل فائضة، ما قد يعني تحمُّل تكاليف إضافية مقارنةً بسيناريو بقاء الأمور على حالها. وحتى لدى حصول الحالة المؤاتية التي يؤدي فيها الانتقال إلى الاقتصاد الأخضر إلى خلق فرص عمل صافية على الصعيد الوطني، كيف يمكن مقارنة الوظائف الجديدة من حيث المهارة والأجر بتلك التي فُقدت بنتيجة التغيير الهيكلي؟ وما الذي يمكن القيام به سريعا لإعادة تدريب العمال المشردين؟

---

(١٢) Toni Harmer, *Biofuels Subsidies and the Law of the World Trade Organization*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issues Paper No. 20, 2009.

(١٣) البرازيل والصين وكندا والهند والولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي.

٣٦ - وقد تتطلب هذه التعديلات إناطة دور طليعي بالسياسات العامة بما يجنب النمو الاقتصادي والعمالة والفقر آثارا سلبية. فللدول المختلفة قدرات مختلفة على كيفية مواجهة مثل هذه التعديلات والتكاليف التي تثير قلقا خاصا للبلدان المنخفضة الدخل التي تعاني أصلا من ارتفاع في الطلب على إقرار ميزانيات حكومية محدودة. فمن أين سيجرى تمويل الزيادة في الاستثمار ونفقات الحماية الاجتماعية؟ وأحد الخيارات المطروحة هو في استخدام الضرائب البيئية، التي تولد عائدات يمكن استخدامها لدعم هذه التعديلات، إذا ما كانت مصممة على نحو لا يثقل كاهل الفقراء.

٣٧ - ويمكن إتمام الانتقال جزئيا إلى اقتصاد أخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر من خلال تقديم حوافز سوقية قادرة على استيعاب التكاليف البيئية وتعزيز القطاعات المفيدة بيئيا، بيد أن هذا الأمر هو مسألة تتعلق بالسياسة العامة. فالحكومات تحدد القواعد الأساسية للأسواق التي تشجع الاستثمار السليم بيئيا - كتقديم حوافز ضريبية لشراء السيارات المقتصدة في استهلاك الوقود أو أنظمة الطاقة الشمسية. ويمكن أيضا إعادة توجيه النظام الحالي للإعانات الحكومية الصريحة أو الضمنية لتعزيز أهداف التنمية المستدامة.

٣٨ - وتحتاج البلدان النامية إلى نمو قوي، ويمكن توجيه هذا النمو بشكل متزايد نحو الاستثمار الموفر للكربون ونحو الكفاءة في استهلاك الطاقة. وفرص النمو في مجال الطاقة المتجددة متاحة في جميع البلدان النامية والمتقدمة النمو؛ وكثيرا ما اغتنامها رهن الترويج لها بشكل نشط من قبل الحكومات. وقدمت عدة منظمات مقترحات مماثلة لتوفير ''دفعة قوية'' مموَّلة دوليا لتوسيع نطاق استخدام الطاقة المتجددة في البلدان النامية، بالاستفادة من اقتصادات التعلم وتقديم موعد تحقيق التكافؤ في التكلفة مع أنواع الوقود الأحفوري(١٤). ويتسم تدخل الحكومات أيضا بأهمية بالغة للاستثمار الاجتماعي والبنية التحتية. فإذا ما كانت البنية التحتية تتسم بالكفاءة في استهلاك الطاقة، وإذا كان الاستثمار الاجتماعي موجها نحو التعليم والخدمات الصحية، سينشأ تضارب محدود بين النشاط الاقتصادي المتولد وحماية البيئة.

٣٩ - وتؤدي السياسات الحكومية دورا بالغ الأهمية في تحديد مسار النمو المقرر اتباعه. ويمكن للاستثمارات الحكومية في البنى التحتية أن تستفيد من أنماط استثمار القطاع الخاص المتبعة منذ سنوات عدة، مثل تطوير شبكات الطرق أو السكك الحديد التي تحدد أنماط النقل والمواقع الصناعية بطرقٍ يمكن أن تكون مفيدة أو ضارة بيئيا.

---

(١٤) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2009 (انظر الحاشية ٧ أعلاه)؛ Deutsche Bank's Climate Advisors' GET-FiT؛ Greenpeace؛ Renewable Energy Alliance.

٤٠ - وقد ترتأي الحكومات أيضا تحفيز الاستثمار في التكنولوجيا والقطاعات الخضراء في إطار سياسات صناعية وتكنولوجية صريحة، على أمل أن تشكل هذه السياسات قوة دفع رئيسية جديدة للنمو في المستقبل.

٤١ - وعلى الصعيد الدولي، سيتعين أيضا إدخال تغييرات مؤسسية لدعم التحول إلى الاقتصاد الأخضر. ومن الأهمية بمكان النظر في ما إذا كانت النظم المالية وأسواق رأس المال والقواعد التجارية ستعوق أو تشجع الاستثمارات السليمة بيئيا والنمو الأخضر.

جيم - الآثار المحتملة المترتبة على الاقتصاد الأخضر بالنسبة إلى القضاء على الفقر، وسبل كسب العيش وغير ذلك من النتائج الاجتماعية

٤٢ - على المدى الطويل، يعتقد أن من شأن اتباع مسار إنمائي يحد من الآثار البيئية السلبية أن يكون أكثر ملاءمة لتحقيق الرخاء والحد من الفقر. وبقدر ما أن الفقراء هم الأكثر تأثرا بالاتجاهات السائدة من قبيل تغير المناخ والتدهور البيئي والصدمات مثل ندرة الأغذية، فإن التحولات في الاقتصاد التي تقلل من هذه المخاطر ستعود بالنفع على الفقراء. وكي يتمكن الاقتصاد الأخضر من توفير هذه الفوائد، ينبغي أن يكون جزءا من تحرك عام نحو نظم إنتاج واستهلاك تنسجم والتنمية المستدامة، من خلال تحولات مراعية للاحتياجات الإنمائية لكلٍ من البلدان. ويستحق القضاء على الفقر وتحسين سبل العيش للفئات الضعيفة إيلاءهما الأولوية في اتخاذ تدابير تشجع الانتقال إلى اقتصاد أخضر.

٤٣ - ويمكن تحليل الآثار المترتبة على الاقتصاد الأخضر في القضاء على الفقر وسبل العيش على مستويات مختلفة. وعلى المستوى الأول، يمكن أن تكون للتحولات في متوسط معدلات النمو التي يسجلها كل من الاقتصادات تبعات بالنسبة إلى قدرات هذه الاقتصادات على الحد من الفقر وتحسين النتائج الاجتماعية. وعلى المستوى الثاني، يمكن أن تؤثر التغييرات في هياكل الاقتصادات الوطنية على فرص العمل واحتياجاته، فضلا عن القدرات الوطنية المختلفة على التصدي لأي آثار ضارة. وعلى المستوى الثالث، يمكن لسياسات محددة متعلقة بالاقتصاد الأخضر، من خلال خلق سبل عيش مستدامة ووظائف إضافية وغيرها من الآثار، أن تزيد قدرات البلدان على ترجمة النمو إلى حد للفقر وغير ذلك من النتائج الاجتماعية المفيدة.

الآثار الاجتماعية المحتمل أن تترتب على التحولات في معدلات النمو

٤٤ - يمكن أن ينطوي التحول إلى اقتصاد أخضر على متوسطِ نموٍ منخفض لبعض البلدان أو مجموعات من البلدان، مع ما يمكن أن يرافق ذلك من خطر متمثل في تفاقم نتائج الفقر. وتلافياً لهذا الأمر، سيتعين زيادة الحد من الفقر المرتبط بمعدل النمو. ويمكن لسياسات التوزيع

أيضا أن تساعد في التخفيف من الآثار السلبية الناجمة عن تباطؤ النمو على الفقراء. وفي الحالة المثالية، يمكن للاقتصادات، إذا كانت مرنة بما فيه الكفاية، التحول نحو قوات دفع جديدة للنمو تتمتع بقدرة على التأثير بقوة على الحد من آثار الفقر.

٤٥ - وبالإضافة إلى النمو، يبدو أن أوجه الاختلاف التي لوحظت في النجاحات التي حققها كل من البلدان في الحد من الفقر مرتبطة إلى حد كبير بالسياسات الاجتماعية والعوامل المؤسسية مثل توزيع الأصول الإنتاجية، والتي يمكن أن تكون لها آثار على المدى الطويل. فقد أثبت الاستثمار مثلا في التعليم الأساسي أنه يحقق مكاسب ناجمة عن التخفيف من حدة الفقر وعن النمو بعد انقضاء سنوات عدة على توظيف الاستثمارات الأولية.

٤٦ - وتسجل اختلافات هيكلية بين البلدان، حتى بين تلك التي لديها مستويات دخل متشابهة، تؤثر على مجمل سياسات إعادة التوزيع الوطنية، بما في ذلك شكل توزيع الدخل الوطني والقدرات المؤسسية والإدارية على جمع الضرائب وإجراء تحويلات إيرادات الأسهم المعززة.

٤٧ - كما تختلف البلدان أيضا لجهة الطريقة التي يتأثر فيها الفقراء بتغييرات الأسعار التي قد تنجم عن السياسات الرامية إلى ''التحديد الصحيح للأسعار''. وتتسم أسعار السلع الغذائية بأهمية خاصة للأمن الغذائي والفقر. وإذا كانت سياسات الاقتصاد الأخضر في المجال الزراعي ستؤدي حتى لفترة انتقالية إلى ارتفاع أسعار المواد الغذائية، فسيكون هذا الأمر مدعاة لقلق خاص للأسر المنخفضة الدخل والبلدان المشترية الصافية للأغذية.

٤٨ - وعلى مستوى الاقتصادات الوطنية، تُظهِر العلاقات الكمية بين النمو والحد من الفقر طائفة واسعة من أوجه الاختلاف. فمن الواضح أنه ما من استراتيجية بسيطة واحدة تناسب الجميع للحد من الفقر. لذا سيجرى تكييف استراتيجيات الاقتصاد الأخضر التي تعمل على أفضل وجه، لتتناسب والسياقات الوطنية وتحقق مرونة في الإنفاق ترتفع بارتفاع المدخول، تسهم في الحد من الفقر.

آثار الفقر المحتملة الناجمة عن التغييرات الهيكلية

٤٩ - دار نقاش كثير حول إمكان خلق فرص عمل خضراء في ما يتعلق بحزم التحفيز الأخضر الحكومية في أعقاب الأزمة المالية. ففي سياق معدلات البطالة المرتفعة ورأس المال غير المستخدم يمكن لعجز الإنفاق الحكومي على الاستثمارات الخضراء أن يؤدي إلى خلق فرص عمل صافية، مصحوبة باستحقاقات للحد من الفقر.

٥٠ - وما برح يرد على وجه الخصوص ذكر قدرات الاستثمار في مجال الطاقة المتجددة على خلق فرص العمل. واستنادا إلى منظمة العمل الدولية، تتسم جميع أشكال الطاقة

المتجددة بأوجه مرونة لخلق فرص عمل، أعلى بكثير من بدائل الوقود الأحفوري أو الطاقة النووية، لكل وحدة استثمار، ولقدرة كل وحدة جرى تركيبها، ولناتج كل وحدة. وهي تميل أيضا إلى تركيز قدر أقل من العمالة في مرحلة التصنيع وتركيب المعدات وتوفر عمالة أكثر استمرارا خلال التشغيل والصيانة[١٥].

٥١ - وعندما يجرى تشغيل رأس المال والعمالة بشكل كامل، تحل استثمارات إضافية في البنية التحتية أو التكنولوجيا أو المنتجات الخضراء محل استثمارية أخرى. وكي يؤدي تحول هيكلي أخضر إلى خلق فرص عمل صافية، يتعين تحويل الاستثمار في القطاعات الخضراء من القطاعات ذات العمالة الأقل كثافة. أما معرفة ما إذا كان سيكتب النجاح لهذا الأمر أو لا فهذا سؤال لا يمكن الرد عليه إلا بالاختبار. ويرجح أن تتفاوت النتائج المحرزة من اقتصاد إلى آخر تبعاً للهياكل الاقتصادية والحوافز المرتبطة بسياسات الاقتصاد الأخضر.

٥٢ - ويمكن ترجمة التغييرات الهيكلية في الاقتصادات الوطنية الناجمة عن التحول نحو اقتصاد أخضر، إلى تكييفات لتكوين اليد العاملة اللازمة ومزيج المهارة المطلوب تواجدها فيها. وفي ظل قابلية محدودة على المدى القصير على نقل المهارات بين القطاعات، يمكن أن يؤدي تحول في الطلب على اليد العاملة في قطاعات ''أكثر اخضرارا'' إلى إعادة تدريب السواد الأعظم من القوى العاملة. وفي ظل انعدام القدرات التدريبية الكافية، سيظل العمال المسرحون عاطلين عن العمل أو سينتهي بهم الأمر إلى العمل في وظائف تتطلب مهارات وضيعة. وحتى الفترات القصية التي تسودها البطالة وفقدان الدخل، يمكن أن تتحول إلى حلقات من مسلسل فقر دائم وإلى فرص ضائعة (كالحصول على التعليم مثلا) بالنسبة للعمال المنخفضي الأجور وأسرهم.

٥٣ - وتتفاوت تفاوتا شاسعا قدرات الحكومات الوطنية على التصدي للآثار السلبية الناجمة عن هذه التكييفات. ففي البلدان المتقدمة النمو، تعمل أجهزة الرعاية الاجتماعية التابعة للدولة على التعويض جزئيا على الخاسرين من عملية تكييف التجارة، عبر القيام مثلا بتقديم استحقاقات البطالة. في حين وضعت بعض البلدان مخططات فعالة للغاية لإعادة تدريب العمال العاطلين عن العمل. بيد أن مثل هذه الآليات متبع جزئيا أو غير موجود البتة في معظم البلدان النامية. ومن الضروري أن يواكب التحول إلى اقتصاد أخضر مكوِّن اجتماعي قوي، يأخذ في الاعتبار الآثار المترتبة على التكييفات في النتائج الاجتماعية الأوسع نطاقا، كالحصول على التعليم والصحة والخدمات الأساسية.

(١٥) ILO, "Global challenges for sustainable development: strategies for green jobs", Background Note, Group of Eight, Labour and Employment Ministers Conference, Niigata, Japan, 11-13 May 2008.

مساهمة مسارات سياسات الاقتصاد الأخضر في القضاء على الفقر وفي سبل العيش

٥٤ - تؤثر سياسات محددة متعلقة بالاقتصاد الأخضر على سبل العيش وتوزيع الدخل كما تُحدِث نتائج اجتماعية أخرى عبر قنوات مختلفة وبطرق مختلفة. وقد جُمعت أدناه هذه السياسات ضمن سبعة ''مسارات'': حِزم التحفيز الأخضر؛ الكفاءة البيئية؛ خضرنة الأسواق والمشتريات العامة؛ الاستثمار في بنية تحتية مستدامة؛ إعادة تكوين رأس المال الطبيعي وتعزيزُه؛ التحديد الصحيح للأسعار؛ والإصلاح الضريبي البيئي.

المسار ١
حِزم التحفيز الأخضر

٥٥ - أدرجت بلدان عدة نفقات ضخمة ''خضراء'' كبيرة في حزمها التحفيزية في أعقاب الأزمة المالية العالمية. وإلى جانب المكاسب البيئية، اعتُقد أن خضرنة حزم التحفيز ستحقق مكاسب لجهة الوظائف المتصلة باستثمار المبالغ عينها في حزمة ''تقليدية''.

٥٦ - وكانت جمهورية كوريا والصين والولايات المتحدة من بين البلدان التي لديها حزم تحفيز خضراء كبيرة. ومع ذلك، لم تشكل حزم التحفيز الكبيرة خيارا بالنسبة إلى العديد من البلدان النامية لأن هذه الأخيرة لا تملك الحيز السياساتي الذي يتيح لها تطبيق سياساتٍ معاكسة للدورات الاقتصادية نظرا لما تلقاه من تشجيع من قبل المؤسسات المالية الدولية والأسواق المالية على وضع مذاهب الاقتصاد الكلي على رأس سياساتها[١٦]. كما أن من شأن زيادة الدين العام بالنسبة إلى بعض البلدان النامية أن يزيد أوضاعها سوءا في أسواق رأس المال، رهناً بآثار الاقتصاد الكلي الناجمة عن التحفيز وعن قدرته على خلق قدرة إضافية على تسديد الديون.

٥٧ - وأخيرا، ماذا يحدث عندما يتوقف ضخ أموال التحفيز الأخضر؟ هل سينجم عن ذلك أثر دائم من حيث تطوير قطاعات خضراء دينامية جديدة؟ وتشير الأدلة المستقاة من الولايات المتحدة إلى أن التحفيز المتعلق بالطاقة المتجددة ولَّد العديد من الأعمال التجارية المحلية في مجال تركيب الألواح الشمسية في جميع أنحاء البلاد[١٧]. ولكن هل هي قادرة على البقاء في بيئة تطبَّق فيها سياسات أقل دعماً؟

(١٦) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠٠٩: تعزيز التنمية وإنقاذ الكوكب، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.II.C.1.

(١٧) http://businessjournalism.org/2010/10/10/dig-into-green-stimulus-monies-to-find-the-local-impact/.

المسار ٢
الكفاءة البيئية

٥٨ - اعتمد العديد من الصناعات الكفاءة البيئية - الاستخدام الرشيد للموارد الطبيعية في الإنتاج - وهي سمة مشتركة بين معظم تعريفات الاقتصاد الأخضر. فالكفاءة البيئية مفهوم سائد على مستوى الشركات يستند إليه منطق الأعمال - فالتحسينات تُدخَل على نظم الإنتاج طالما أنها تحسِّن الأساس الذي ترتكز عليه الشركات. وعن طريق استيعاب الآثار الخارجية، يمكن للضرائب الحكومية أو غير ذلك من السياسات أن تعزز الحوافز المقدمة للشركات لتحقيق الكفاءة البيئية. بيد أن الكفاءة البيئية لا تتصدى مباشرة للجوانب الاجتماعية. ويمكن تحقيق منافع اجتماعية غير مباشرة جراء تحسين كفاءة استخدام الموارد عندما تصبح مثلا الموارد المائية المحررة نتيجة استخدام أكثر كفاءة لهذه الموارد من قبل الشركات، متاحة لاستخدامات أخرى، أو عندما تخفِّض الإدارةُ الأفضل للنفايات أو إعادة استخدام المدخِلات كمية التلوث.

المسار ٣
خضرنة الأسواق والمشتريات العامة

٥٩ - تشكل خضرنة الأسواق تشكل أحد العناصر البارز لسياسات الاستهلاك والإنتاج المستدامين. وما برحت المشتريات العامة المعتمَدة من الحكومات على نحو متزايد كأداة لتوجيه السوق نحو تقديم المزيد من المنتجات والخدمات المراعية للبيئة والمجتمع. وما برح العديد من المناطق النامية والمتقدمة النمو تستخدم المشتريات العامة في سعيها المباشر إلى بلوغ أهدافها الاجتماعية(١٨).

٦٠ - ومن حيث التخفيف من حدة الفقر وسبل العيش، تحمل المشتريات العامة المستدامة معها احتمالات تحقيق فوائد وتشكيل مخاطر للمنتجين في البلدان النامية. إذ يمكن أن يكون القلق إزاء التأثيرات البيئية والاجتماعية المترتبة على الإنتاج بالنسبة إلى المشتريات العامة مفيدا إذا ما تمكنت المنتجات والخدمات التي تنتجها الشرائح الفقيرة والضعيفة من السكان من الوصول إلى أسواق ما كان يقدَّر لها أن تصل إليها أو تنافس فيها خلاف ذلك. وتنضوي منتجات الزراعة المستدامة ضمن هذه الفئة. ومن الحالات الأخرى التي يمكن أن تعود على السكان الفقراء بفوائد جلية هو عندما تساهم شروط المشتريات في اتّباع إدارة أكثر استدامة للموارد الطبيعية التي يعتمدون عليها (كالأخشاب المعتمدة من قبل مجلس رعاية الغابات).

(١٨) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Sustainable Development Innovation Brief* No. 5 (August, 2008).

٦١ - ومن ناحية أخرى، يمكن للشروط المتزايدة أن تضر بالمنتجين في البلدان النامية إذا ما تُرجمت إلى حواجز إضافية أمام التجارة، بالنسبة مثلا إلى البلدان التي يشمل هيكلُها الصناعي صناعات ''قذرة''، أو التي تكون فيها قدرات الشركات الصغيرة والمتوسطة على استيفاء المعايير الجديدة محدودة. وقد شكل منح شهادات جماعية باستيفاء هذه الشروط لمجموعات من صغار المنتجين - كالمزارعين - إحدى الوسائل لتذليل هذا العائق.

المسار ٤
الاستثمار في بنية تحتية خضراء

٦٢ - تتيح تكنولوجيا الطاقة المتجددة إمكانية استحداث نظم لامركزية على نطاق ضيق تسمح بتوفير القدرة للسكان الفقراء على الوصول إلى الطاقة الحديثة. ويشكل هذا الأمر مكونا حيويا من مكونات تحقيق التنمية المرتبطة بما يلي: الفوائد الصحية (كانخفاض تلوث الهواء في الأماكن المغلقة)؛ زيادة فرص العمل وتوليد الدخل من خلال الحصول على الكهرباء؛ وتحسين فرص التعليم والنتائج المترتبة على ذلك.

٦٣ - وجرى الإقرار بكفاءة استخدام الطاقة في المباني كعنصر رئيسي من حزمة ''الاقتصاد الأخضر''. ويمكن للاستثمارات في المباني وأعمال التشييد المستدامة أن تحقق فوائد متعددة، منها خلق فرص العمل وخفض فواتير التدفئة والتبريد والطهي المترلية، ما يزيد تاليا الحصة المتاحة لاستخدامات أخرى من مدخول الأسرة المعيشية. والتكنولوجيا المكيَّفة محليا موجودة، وهي كثيرا ما تستخدم التقنيات والمواد التقليدية، بيد أن بروز حواجز مختلفة يبطئ من اعتماد حتى التدابير التي ''لا تحمل على الندم''[١٩]. ويمكن لتقديم التمويل بصورة مبتكرة أن يساعد على تحمل التكاليف الأولية الباهظة وعلى الصمود في انتظار تحصيل قد يطول أجله، كتقديم قروض منخفضة الفائدة تسدد بدفعات شهرية صغيرة تضاف إلى فاتورة الكهرباء.

٦٤ - كما أن منظور التنمية المستدامة يتطلع إلى ما بعد إدخال تحسينات على عملية التشييد لينظر في التوسع العمراني ككل. وسيكون التوسع العمراني سمة أساسية للعقود المقبلة، لا سيما في آسيا وأفريقيا، في ظل استمرار الهجرة الواسعة النطاق للفقراء من الريف. وبغية مواجهة هذا التحدي، من الأهمية بمكان التصدي لمسألة أعمال التشييد الجديدة. إذ يجب على أي مدينة قابلة للاستمرار أن تبدأ بضمان عدم جعل تشييد أحياء فقيرة جديدة مسارا وحيدا نحو تنميتها في المستقبل. ففي سياقات كثيرة، يعني هذا الأمر التصدي لثغرات من قبيل القدرة المؤسسية المحدودة على الخروج بتخطيط متكامل؛ عدم كفاية إنفاذ قوانين التخطيط والتنظيم العمراني؛ انعدام أو سوء عمل أسواق حيازة الأراضي؛ وعدم توفر تمويل الإسكان لمجموعات كبيرة من السكان.

(١٩) التقرير النهائي لفرقة عمل مراكش المعنية بالمباني والتشييد المستدامين.

٦٥ - ويشكل النقل المستدام عاملا مساهما هاما في التخفيف من الآثار البيئية. فعلاوة على التجول إلى تنقل منخفض الكربون، يكتسي النقل الجامع أهمية حيوية للتخفيف من حدة الفقر وتوفير سبل العيش. وبالنظر إلى أن الفقراء يملكون عربات نقل أقل من بقية السكان، وهذا يعني في المقام الأول، استحداث شبكات للنقل العام جيدة التمويل ومتسمة بالكفاءة. فالتنقل دون عربات والسير وركوب الدراجات أمور تكتسي أهمية خاصة بالنسبة إلى الفقراء والضعفاء. وعليه، فإن للحكومات دورا حيويا تضطلع به كجهة مهيِّئة لمعظم البنية التحتية الخاصة بالنقل. وكي يتسنى لوسائل النقل العام أن تنافس على الوصول إلى جيوب الزبائن، يتعين أن تؤخذ في الاعتبار العوامل الخارجية السلبية الناجمة عن استخدام المركبات الخاصة. وكما هي الحال في القطاعات الأخرى، فإن الانتقال إلى وسائل نقل جامعة ومستدامة يتطلب تغييرا في ذهنية السياسيين ومخططي المدن ومهندسي قطاع النقل والمواطنين.

المسار ٥
إعادة تكوين رأس المال الطبيعي وتعزيزُه

٦٦ - اعتُرف منذ فترة طويلة بأهمية الأصول الطبيعية وبما تقدمه من خدمات إلى المجتمعات المحلية الفقيرة. وكان تقييم النظم الإيكولوجية في الألفية مفيدا جدا في توفير إطار وأمثلة مفصلة من أجل فهم كيفية مساهمة خدمات النظام الإيكولوجي بشكل مباشر في جملة أمور، بينها تأمين سبل العيش[٢٠]. وتعزز الدراسة المتعلقة بالاقتصاد والنظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي التي أجراها برنامج الأمم المتحدة للبيئة الرأي القائل بأن الخدمات التي يوفرها النظام الإيكولوجي تكتسي أهمية حيوية لا فقط بالنسبة إلى المقيمين في المجتمعات المحلية، بل أيضا بالنسبة إلى الاقتصادات الوطنية الأوسع نطاقا[٢١]. وعليه سيكون للبرامج والمشاريع الهادفة إلى استعادة وتعزيز رأس المال الطبيعي انعكاسات مباشرة على سبل العيش والفقر.

٦٧ - وبالإضافة إلى تقديم منافع اقتصادية مباشرة للمقيمين في المجتمعات المحلية (كمنتجات الغابات غير الخشبية وإنتاجية الأراضي)، فإن استلزام الأصول الطبيعية عمالة كثيفة، والإدارةَ المستدامة للأراضي والحفاظَ على الغابات وتجديدها، في مقدورها أيضا تحقيق فوائد من حيث الدخل للفقراء. وقد كانت هذه حال البرامج الوطنية الطموحة في الهند لاستعادة الأصول الطبيعية المنفذة بموجب القانون الوطني لضمان العمالة في المناطق الريفية. ومع ذلك، يبين تقييم أُجريَ لهذا القانون أن التحديات التي تواجه التنفيذ لا تختلف عن تلك التي

(٢٠) تقييم النظم الإيكولوجية في الألفية، ٢٠٠٥.

(٢١) الدراسة المتعلقة بالاقتصاد والنظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي: تبسيط فهم اقتصاد الطبيعة: توليفة للنهج والاستنتاجات والتوصيات الواردة في الدراسة، ٢٠١٠.

تواجهها مشاريع أخرى للتنمية المحلية، بينها المشاركة المحلية المحدودة، والتعقيد الإداري، والحوافز غير المتسقة المقدمة لأصحاب المصلحة، وهي أسباب في مقدورها جميعا أن تحد من بناء الأصول على المدى الطويل[٢٢]. وعليه، فإن نتائج هذه البرامج ستعتمد إلى حد كبير على تفاصيل تصميمها وتنفيذها وعلى المؤسسات التي ستعنى بها.

٦٨ - وبالإضافة إلى البرامج المحددة لاستعادة الأصول الطبيعية، فإن تحسين ظروف الأصول الطبيعية على المدى الطويل سيتطلب وضع قواعد مكيَّفة محليا لإدارة المشاعات. وباتت أهمية المؤسسات الوطنية والمحلية والسياقات اللازمة لممارسة هذه الإدارة تحظى اليوم باعتراف واضح، مدعومةً بالدليل الذي وفره المصير المعاكس الذي لقيته مصائد محار مماثلة في الجزر المجاورة بالمحيط الهادئ.

٦٩ - وستشكل الزراعة قطاعا رئيسيا للتخفيف من حدة الفقر والانتقال إلى مجتمعات مستدامة. ومن الضروري بذل جهود كبيرة لوضع نظم إنتاج زراعية وحرجية مستدامة توفر مداخيل لائقة وسبل عيش كريمة، وتخفض في الوقت نفسه من الانبعاثات وتستهلك كميات أقل من المياه وتحافظ على خصوبة التربة والتنوع البيولوجي.

٧٠ - وما برحت الزراعة المستدامة تثبت في العديد من السياقات أنها أكثر تطلُّبا لليد العاملة الكثيفة من الزراعة التقليدية. كما أنها غالبا ما تستلزم رأس مال أقل واعتمادا أدنى على الديون والقروض؛ ونتيجة لذلك، فهي قادرة على توليد مداخيل تصرفية أكثر للمزارعين. كما أن للزراعة المستدامة القدرة على زيادة قدرات صغار المزارعين على تحمل الصدمات كالجفاف[٢٣].

٧١ - ومابرحت الإعانات الزراعية، باعتبارها شكلا خاصا من أشكال تشويه الأسعار، تمثل منذ فترة طويلة مسألة خلافية في المحافل الدولية، بسبب الإجحاف الذي يمكن أن يلحق بالإنتاج الزراعي المحلي في البلدان النامية في منافسة الزراعة المدعومة في البلدان المتقدمة النمو. وبالنظر إلى الأهمية التي تتسم بها الزراعة كجهة موفرة لفرص العمل وباعتبارها الأساس الذي تقوم عليه الاقتصادات الريفية في العديد من الاقتصادات النامية، فإن إحراز تقدم على هذه الجبهة يمكن أن يوفر فرصة كبيرة للتخفيف من حدة الفقر في المناطق الريفية.

---

(٢٢) Centre for Science and Environment, "The National Rural Employment Guarantee Act: opportunities and challenges", New Delhi.

(٢٣) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Sustainable Development Innovation Brief* No. 9 (May, 2009).

المسار ٦

التحديد الصحيح للأسعار

٧٢ - يمكن أن يؤدي أخذ العوامل الخارجية التي يواجهها حاليا النظام الاقتصادي، في الاعتبار بشكل أفضل إلى نتائج مراعية أكثر للبيئة [٢٤]. وطالما أن السكان الفقراء غالبا ما يعتمدون على الخدمات التي تقدمها الأصول الطبيعية غير المدرجة في الحسابات القومية أو في تحليل التكاليف والمنافع، فإن تحسين الإبلاغ وتحسين قواعد التقييم في ما يتعلق بالمشاريع يمكن أن تعود عليهم بنفع مباشر. ومن الأمثلة على ذلك غابات المنغروف التي كثيرا ما تتجاوز فوائدها من حيث مكافحة الأضرار الناجمة عن الفيضانات، وكأحواض لتفريخ الأسماك، وغير ذلك من الخدمات، قيمة العوائد التي تولدها إزالتها بغية الاضطلاع بأنشطة اقتصادية أخرى[٢٥].

٧٣ - والعمل جارٍ حاليا في جميع أنحاء العالم بشكل متزايد على وضع أنظمة للدفع لقاء استعمال خدمات النظام الإيكولوجي، مرتبطة بصون أو تحسين الأصول الطبيعية. ولهذه الأنظمة القدرة على التأثير بشكل مباشر على الفقر وسبل العيش إذ إنها تشكل تحويلا للدخل من الفئات الأغنى (كدافعي الضرائب أو سكان المدن) إلى الفئات المنخفضة الدخل. وتبيِّن الأدبيات أن انعكاسات هذه المخططات على التخفيف من حدة الفقر وتحسين سبل العيش تعتمد بشكل حيوي على المسائل المتعلقة بتصميمها، فضلا عن الظروف المحلية. لذا من الأهمية بمكان الاعتراف بأحقية المجتمعات المحلية الفقيرة في الإشراف على الأصول الطبيعية القيِّمة وبما يرتبط بها من مطالبات. وبات اختبار مقدرات نظام الدفع لقاء استعمال خدمات النظام الإيكولوجي ضمن برامج الحد من الفقر في المناطق الريفية يحظى باهتمام عدد من البلدان.

٧٤ - أثارت السياسات المعدَّة من أجل ''التحديد الصحيح للأسعار'' أو فتح أسواق لخدمات النظام الإيكولوجي أوجه قلق من إمكان أن تؤدي إلى حرمان المجتمعات المحلية الفقيرة التي تعتمد في سبل عيشها على قاعدة الموارد الطبيعية. ويمكن العثور على أمثلة في مجالات الزراعة والغابات والتعدين من مختلف أنحاء العالم تفيد عن عدم تقديم تعويضات كافية للسكان المحليين لقاء فقدان أرض أو خسارة منافع بيئية أو إصلاحا لأضرار بيئية ناجمة عن المشاريع[٢٦].

---

(٢٤) انظر عمل شعبة الإحصاءات التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية حول نظام المحاسبة البيئية والاقتصادية.

(٢٥) توفر الغابات مثالا آخر عن قطاع لم تراعَ فيه غالبا المنافع التي كانت تعود على بعض أصحاب المصلحة لدى اتخاذ القرار.

(٢٦) في حالة عمليات شراء أراضٍ من قبل مستثمرين أجانب، انظر World Bank, "Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and Equitable Benefits?", 2010.

٧٥ - ومع أن هذه النتائج تبين بالفعل صوابية تحسين احتساب التكاليف والفوائد البيئية التي ينطوي عليها صنع القرار، فمن الضروري إبداء الرغبة والتمتع بالقدرة اللازمتين لتطبيق هذه المحاسبة بالنيابة عن جميع المواطنين، بما في ذلك المعايير الدنيا للشفافية والنظم القانونية التي تُسمِع صوت الفئات الأكثر ضعفا.

المسار ٧

الإصلاح الضريبي البيئي

٧٦ - تفاوتت الآثار المترتبة على الإصلاحات الضريبية البيئية نتيجة لوضع طائفة منوعة من التصاميم. فقد أُجريت مراجعة في عام ٢٠٠٥ على أساس ٦١ دراسة شملت بلدانا عدة، أبرزت وجود نمط من الآثار التي تفيد بأن الإصلاحات الضريبية البيئية لا تلجم نمو الناتج المحلي الإجمالي بشكل كبير، وبأن لها تأثيرات إيجابية وإن طفيفة على العمالة، كما لها تأثيرات مفيدة جدا في الحد من التلوث[٢٧]. وإلى جانب الآثار على العمالة، للضرائب البيئية آثار توزيعية أخرى تحتاج إلى تقييم تشمل الوقع المباشر للضريبة، فضلا عن الآثار غير المباشرة على السلع والخدمات من خلال الصِلات بين المدخِلات والنواتج والتخفيف من آثارها المحتملة من خلال إعادة تدوير الإيرادات[٢٨]. وخلافا لصكوك أخرى متعلقة بالسياسة العامة البيئية، توفر الضرائب البيئية للحكومات الوسائل المالية التي تتيح لها التعويض على الفقراء إذا ما كانت الضريبة نفسها تنازلية. كما يتعين النظر في البعد التوزيعي للآثار الصحية والبيئية المترتبة على الضرائب البيئية. فإذا كان الفقراء، أفراد أو مجتمعات، هم الأكثر تضررا من التلوث الذي تقلل الضريبة منه، ينبغي أن يكون هذا التأثير تصاعديا.

٧٧ - وخلاصة القول، يمكن للجنة التحضيرية أن تنظر في التوصيات التالية بشأن البعدين الاجتماعي والمتعلق بالفقر للاقتصاد الأخضر:

(أ) دعم البحوث المستقلة بشأن الآثار الاجتماعية المحتملة المترتبة على حِزم الاقتصاد الأخضر بالنسبة إلى مجموعات مختلفة من البلدان؛

(ب) مواصلة إعطاء أولوية عالية للسياسات التي تهدف بشكل مباشر إلى الحد من الفقر، كالاستثمار في التعليم والحصول على الخدمات الأساسية مثل المياه والصرف الصحي والطاقة؛

---

(٢٧) Roberto Patuelli, Peter Nijkamp, and Eric Pels, "Environmental tax reform and the double dividend: a meta-analytical performance assessment, *Ecological Economics* vol. 55, No. 4 (December 2005).

(٢٨) N. Johnstone and J. Alavalapati, "The distributional effects of environmental tax reform, International Institute for Environment and Development Environmental Economics Programme, Discussion Paper DP 98-01.

(ج) تحديد أولويات سياسات الاقتصاد الأخضر التي لديها الإمكانية لتقديم مكاسب اجتماعية؛

(د) توجيه الدعم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة إلى الهدف، بما في ذلك من خلال حِزَم تشمل نقل وتطبيق التكنولوجيا النظيفة وتنمية مهارات جديدة وتمويل ودعم خضرنة سلاسل التوريد؛

(هـ) تشجيع الاستثمار في تعزيز الأصول الطبيعية التي تعتمد عليها المجتمعات المحلية الفقيرة في توفير سبل عيشها؛

(و) استحداث شبكات أمان اجتماعي تقدم الدعم إلى الإيرادات وتحد من آثار البطالة على النتائج المزمع تحقيقها على المدى البعيد، كالحصول على التعليم؛

(ز) ضمان تصميم المؤسسات الوطنية بحيث تراعي وتمثل تمثيلا عادلا مصالح المجتمعات الفقيرة والمحرومة، لا سيما في سياق إدارة الموارد الطبيعية.

دال - مساهمة الاقتصاد الأخضر في تحقيق الأهداف البيئية ومواجهة التحديات المقبلة

٧٨ - تهدف تدابير الاقتصاد الأخضر، بطبيعة تصميمها، إلى التوفيق بين الأهداف البيئية والاقتصادية. ويسعى هذه الفرع إلى معرفة مدى نجاح هذه التدابير في بلوغ أهدافها البيئية وما هي المضاعفات التي قد تنشأ في إطار السعي إلى تحقيقها. ويعدد برنامج الأمم المتحدة للبيئة عددا من ''قصص النجاح'' التي سجلها الاقتصاد الأخضر، بينها الطاقة المتجددة في الصين والطاقة الشمسية في تونس والزراعة العضوية في أوغندا والتنظيم المدني المستدام في البرازيل وإدارة الغابات في نيبال وخدمات النظام الإيكولوجي في إكوادور. وهي تتراوح بين السياسات والبرامج الوطنية والابتكارات المحلية والمشاريع التجريبية[٢٩]. ولدى العديد من البلدان النامية والمتقدمة النمو والتي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية استراتيجيات إنمائية منخفضة الكربون[٣٠]. ولم تضع سوى قلة منها استراتيجيات ''للاقتصاد الأخضر''، بيد أن جمهورية كوريا كانت لديها استراتيجية وطنية للنمو الأخضر. ويفرض نحو ٤٩ بلدا في جميع أنحاء العالم تعرفات تفضيلية لتوليد الطاقة المتجددة اعتبارا من عام ٢٠١٠، نحو ٤٠ في المائة منها هي من البلدان النامية[٣١].

(٢٩) UNEP, *Green Economy: Developing Country Success Stories*, 2010.

(٣٠) Project Catalyst brief, "Low-carbon growth plans", December 2009.

(٣١) Renewable Energy Research Network for the 21st Century (REN 21), *Renewables 2010: Global Status Report*, Paris, REN 21 secretariat, 2010.

المبالغة في تقدير التكاليف والتقليل من تقدير فوائد

٧٩ - تبين تجربة السياسات البيئية على الصعيدين المحلي والدولي أنه كثيرا ما يبالَغ مسبقا في تقدير التكاليف الاقتصادية. بيد أنه يتبين، بعد احتساب كل التكاليف، أنها كانت أقل - وفي بعض الحالات أقل بكثير. وهذه كانت مثلا حال بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة للأوزون. فقد تبين بنتيجة دراسة أجريت للتشريعات البيئية الخاصة بالاتحاد الأوروبي أن تقديرات التكاليف الموضوعة سابقا كثيرا ما تكون ضعفي التكاليف المحتسبة لاحقا[٣٢]. وثمة عوامل عدة تفسر هذه النتيجة، بيد أن عدم التمكن من توقع ردة فعل أوساط الأعمال بدقة إزاء الأنظمة الجديدة، بما في ذلك من خلال الابتكار التقني، أمر يتسم بالأهمية.

٨٠ - ويمكن للسياسات أيضا أن تحقق مكاسب مشتركة، أي عندما يحقق صك واحد أهدافا متعددة. وهي لا تراعى بصورة منهجية في العديد من تحليلات التكاليف والأرباح. فعلى سبيل المثال، يمكن لتدابير الحد من تلوث الهواء على الصعيد المحلي أن تقلل أيضا من انبعاث غازات الاحتباس الحراري، أو العكس بالعكس. كما يمكن لاعتماد ممارسات زراعية مستدامة أن تحقق منافع اقتصادية للمزارعين الفقراء كما يمكنها في الوقت نفسه أن تحقق أيضا فوائد تخزين الكربون لصالح العالم بأسره. ويمكن للحد من إزالة الغابات ومن تدهورها تحقيق مكاسب مشتركة كبيرة بينها الحفاظ على خدمات النظم الإيكولوجية، وحفظ المياه والحفاظ على التنوع البيولوجي، وتحقيق مكاسب للمجتمعات والشعوب الأصلية إذا أدى ذلك إلى توضيح حيازة الأراضي وتوفير فرص العمل[٣٣].

٨١ - ومن ناحية أخرى، يواجه النظرُ في مدى الفعالية البيئية لسياسات وتدابير الاقتصاد الأخضر معضلات ومفارقات وعواقب غير مقصودة، ويطرح مزيدا من القضايا.

٨٢ - وتهدف سياسات الاقتصاد الأخضر إلى التوفيق بين الأهداف البيئية والأداء الاقتصادي القوي. وبما أن إدخال التحسينات البيئية تترتب عليه تكاليف، فثمة خطر واحد يكمن في إضعاف تلك السياسات بهدف تخفيف التكاليف. فهذا كان مصير العديد من التدابير البيئية، حيث كانت معدلات الضرائب أدنى من أن تشكل رادعا ملحوظا للملوثين أو حيث مُنحت الصناعات الكثيفة التلويث إعفاءات ضريبية سخية. ويروي استعراض التحليلات بشأن الضرائب البيئية المذكور أعلاه قصة أكثر تشجيعا، بيد أن حصة الضرائب البيئية من إجمالي الإيرادات الضريبية في بلدان الاتحاد الأوروبي الـ ١٦ ما برحت آخذة بالانخفاض منذ عام ١٩٩٥.

---

(٣٢) F. Oosterhuis, editor, “Ex-post estimates of costs to business of EU environmental legislation”, final report, April, 2006.

(٣٣) Department for International Development/Ecofys, “Co-benefits of private investment in climate change mitigation and adaptation in developing countries”, final report, 3 November, 2010.

التأثيرات الارتدادية

٨٣ - من المفارقات التقليدية لتدابير الاقتصاد الأخضر هو التأثير الارتدادي، كما هي الحال عندما تؤدي تدابير الحفاظ على الطاقة إلى انخفاض أسعار الطاقة أو بكل بساطة توفر أموال المستهلكين، مما يؤدي إلى استجابات سلوكية تلغي جزئيا الوفورات المحققة في استهلاك الطاقة. وتشير الدراسات التي تركز على التأثير الارتدادي المباشر لتدابير كفاءة استهلاك الطاقة على الطلب على الطاقة للأسر المعيشية والنقل بالقطاع الخاص إلى أن هذا التأثير ليس طفيفا ولا ضخما - يبلغ عادة أقل من ٣٠ في المائة من الانخفاض الأولي في استخدام الطاقة[٣٤]. وحتى عند إضافة الآثار غير المباشرة عبر زيادة الدخل الحقيقي[٣٥]، تظهر مدى فعالية سياسات كفاءة استخدام الطاقة في الحد من استهلاك الطاقة. ومع ذلك، قد يتعين على صانعي القرارات أن رفع سقف أهدافهم بغية تحقيق أيٍ من أهداف توفير الطاقة.

الاعتماد المتبادل بين الاستهلاك والإنتاج

٨٤ - أدت العولمة إلى تغيير هيكلي سريع في الاقتصاد العالمي. وبات التصنيع يتركز أقل وأقل في البلدان المتقدمة النمو، في ضوء التزايد السريع لنسبة التصنيع الذي يتم في الاقتصادات النامية. والأمر نفسه ينسحب على التعدين وتجهيز المعادن وعلى الصناعات الثقيلة الأخرى. وما برحت التدفقات التجارية الآخذة بالتوسع السريع تربط الاستهلاك في جزء من العالم بالإنتاج في جزء آخر منه.

٨٥ - ويعزى جزئيا تمكُّن عدد قليل من البلدان المتقدمة النمو من ''فصل'' اقتصاداتها عن بعض مصادر التلوث والنفايات، إلى نقل هذه الأنشطة إلى مواقع جديدة. ويمكن لهذا الأمر أن يخلق مشاكل تلوث محلية للبلدان التي تستضيف هذه الصناعات حديثا. ويمكن أن تخلق مشكلة عالمية إذا ما ارتفعت، خلال هذه العملية، مستويات الملوثات العالمية مثل انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بسبب اعتماد أساليب إنتاج أقل كفاءة في المواقع الجديدة. كما قد يحدث هذا الأمر أو قد لا يحدث: يمكن للاستثمارات الجديدة في البلدان النامية أن تستخدم أحدث التكنولوجيا النظيفة التي عادة ما تكون أكثر كلفة.

---

(٣٤) Steve Sorrell, John Dimitropoulos, Matt Sommerville, "Empirical estimates of the direct rebound effect: A review", *Energy Policy*, vol. 37, No. 4 (2009).

(٣٥) Terry Barker, Pual Ekins, Tim Foxon, "The macro-economic rebound effect and the UK economy", *Energy Policy*, vol. 35, No. 10 (October 2007).

٨٦ - إن أوجه الترابط العالمي بين الاستهلاك والإنتاج عبر الحدود الوطنية يعزز الشعور بالمسؤولية المشتركة من أجل معالجة المشاكل العالمية. فعلى سبيل المثال، تحافَظ حاليا على مستويات المعيشة للمستهلكين في البلدان المرتفعة الدخل، في جزء منها، عمليات إنتاج لم تعد موجودة في بلدانهم، ولكنها رغم ذلك لا تزال تولد انبعاثات غازات الاحتباس الحراري.

المشاكل التي تعترض الجمع بين التدابير

٨٧ - يمكن أن يمثل الجمع بين التدابير (أو عدمه) مشكلةً عند تقييم الفعالية البيئية لتدابير الاقتصاد الأخضر، أي أن السياسات المعتمدة يمكن أن توفر حوافز لإدخال تحسينات تدريجية على الأداء البيئي للشركات أو الأسر المعيشية، في حين أن المطلوب هو إدخال تحسينات جذرية أكثر. وباختصار، إن تدابير السياسة العامة المعتمدة مجتمعة لا تشكل ما يرقى إلى جهد مشترك يتمتع بقوة كافية. وقد بات هذا الأمر واضحا، على سبيل المثال، مع التبرعات المعلنة التي تعهدت بها الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في سياق اتفاق كوبنهاغن. فالخفض الإجمالي للانبعاثات بحلول عام ٢٠٢٠ هو أقل مما يعتبر ضروريا لتوفير مجرد فرصة عادلة للإبقاء على ارتفاع المتوسط العالمي لدرجات الحرارة العالمية دون درجتين مئويتين[٣٦]. ويشير أيضا عمل النمذجة الذي يقوم به التقرير بشأن الاقتصاد الأخضر في إطار برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى مشكلة الجمع بين التدابير، لأن التدابير المشمولة بالنمذجة لا تؤدي دائما إلى نتائج متسقة مع معالجة مشاكل بيئية محددة.

العواقب غير المقصودة

٨٨ - تقدم حالة الوقود الأحيائي صورةً عن احتمال المفاضلة بين أهداف السياسة العامة. وفي هذه الحالة، كان للنمو السريع المدعوم من السياسات في الطلب على الإيثانول المستخرج من الذرة تأثير مباشر على سعر الذرة، مما زاد من انعدام الأمن الغذائي في عدد من البلدان النامية. وثمة أوجه قلق أيضا بشأن التأثير الذي يمكن أن يترتب على أهداف الوقود الأحيائي، في أوروبا مثلا، بالنسبة إلى الطلب على زيت النخيل كمصدر لوقود الديزل الأحيائي، مع ما قد يستتبع ذلك من ضغوط على الغابات المدارية. ونتيجة لذلك، اقترح الاتحاد الأوروبي في منتصف عام ٢٠١٠ مجموعة من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالوقود الأحيائي المستدام، قوبل بدوره بمعارضة على أساس الحمائية الخضراء. وما زال تعريف الوقود الأحيائي المستدام يشكل مسألة شائكة.

(٣٦) World Resources Institute, Comparability of Annex 1 emission reduction pledges, Working Paper, February 2010.

توسيع النطاق

٨٩ - وباختصار، سيكون الانتقال من المشاريع التجريبية الضيقة النطاق إلى السياسات والبرامج ذات الفوائد الواسعة النطاق على الصعيدين الوطني والدولي واحدا من أكبر التحديات المقبلة لمبادرات الاقتصاد الأخضر. فبوضع خطط لاعتماد تدابير الاقتصاد الأخضر على نطاق أوسع، سيتعين توخي الحرص لتجنب محاذر التسبب بعواقب سلبية غير مقصودة. لذا ينبغي، كلما أمكن، بذل جهود لوضع سياسات للاقتصاد الأخضر تحقق منافع مشتركة كبيرة، اقتصادية كانت أو اجتماعية أو بيئية.

ثالثا - الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة

٩٠ - تضمن تقرير الأمين العام إلى الدورة التحضيرية الأولى (A/CNF.216/PC/2) لمحة عامة عن التطورات والقضايا المتصلة بالإطار المؤسسي للتنمية المستدامة. وفي ما يتعلق بلجنة التنمية المستدامة، استعرض التقرير الخطوات المتخذة منذ انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة الهادفة إلى تعزيز عمل اللجنة، كبرنامج العمل المتعدد السنوات. كما أحاط علما بالابتكارات المختلفة في عمل اللجنة، مثل تعزيز دور المؤسسات الإقليمية، ودور الشراكات، وإشراك المجموعات الرئيسية في دورات اللجنة، والتركيز المكثف على تنفيذ قرارات اللجنة. وتطرق التقرير أيضا إلى قضية الدور التكاملي للجنة، والدور المحوري للجمعية العامة، ومساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي. ومنذ صدور ذاك التقرير، ما برحت الدول الأعضاء، والكيانات التابعة للأمم المتحدة، والمجموعات الرئيسية تقدم ردودا على استبيان متصل بهدف مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ومواضيعه. ويرد موجز لها في تقرير توليفي، في استكمالٍ لمناقشة القضايا المؤسسية الواردة في هذا التقرير.

ألف - نُهُج تعزيز الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة

٩١ - يشمل الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة طائفة من الهيئات والمنظمات والشبكات والترتيبات الرسمية وشبه الرسمية المنخرطة في أنشطة صنع السياسات أو تنفيذها. ويجب النظر في الإطار المؤسسي على كل من الصعد المحلي والوطني والإقليمي والدولي. وعلى الصعيد العالمي، شهد الإطار المؤسسي نموا هائلا في عدد المؤسسات والاتفاقات إذ بات عدد الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف يفوق حاليا الـ ٥٠٠. فتوسع بذلك إلى حد كبير نطاق إدارة التنمية المستدامة. ومع ذلك، فإن التدهور المستمر الذي تشهده قاعدة الموارد الطبيعية، والأخطار التي تحيق بالنظم الإيكولوجية، وتغير المناخ العالمي واستمرار الفقر يحمل على التساؤل عما إذا كان مفهوم الإطار المؤسسي يضاهي نطاقَه. فالمشهد المؤسسي الدولي يتسم بالتشرذم، مع اعتماد ترتيبٍ من أنظمة ومؤسسات مبعثرة وما يرتبط بذلك من انعدام للاتساق والتنسيق.

٩٢ - وقد يكون إعطاء نظرة شاملة على الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة ناقصا من دون احتساب النمو في الترتيبات غير الرسمية، وشبكات الاتفاقات الطوعية، وترتيبات المجتمع المدني، التي أنشأتها الجهات الفاعلة من غير الدول في كثير من الحالات[٣٧]. وللمنظمات البيئية تقليد عريق في العديد من البلدان، وعلى الصعيد الدولي ما برح الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة يشكل منذ فترة طويلة جهة فاعلة هامة. كما برز الاتفاق العالمي للأمم المتحدة كصلة وصل رسمية تتيح لمنظومة الأمم المتحدة التعامل مع القطاع الخاص على أساس الالتزام بثمانية مبادئ أساسية. وأظهرت الجهات الفاعلة غير الحكومية، بمشاركة بدرجات متفاوتة من قبل الحكومات والمؤسسات الدولية، درجة عالية من القدرة على الابتكار في مجال وضع المعايير والقوانين. وتسعى طائفة من المبادرات الطوعية إلى توسيع نطاق اعتماد المبادئ الرئيسية، كمبادئ التعادل بشأن التمويل، ومبادرة الإبلاغ العالمية التي تهدف إلى رفع سقف الإبلاغ عن الاستدامة بالنسبة إلى الشركات، وعملية المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس (آيزو)، التي تصدت مؤخرا للمسؤولية الاجتماعية المترتبة على الشركات. والقاسم المشترك بين هذه الترتيبات هو سعيها إلى دفع عجلة التنمية المستدامة ولكن خارج السياق الحكومي إلى حد كبير.

٩٣ - ومن المسلّم به عموما على نطاق واسع ضرورة تعزيز الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة على جميع الصعد. فالهدف منه بشكل خاص هو تحقيق التكامل في صنع السياسات وفي تنفيذ الركائز الثلاث التي تقوم عليها التنمية المستدامة. ويشمل تعزيز الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة، قائم على أساس التطورات المستجدة منذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ومؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة.

ضمان الاتساق وتكامل السياسات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية

٩٤ - تستند التنمية المستدامة إلى التكامل في صنع السياسات وتنفيذها. وعلى الصعيد الوطني، تمثلت إحدى الاستجابات لمواجهة تحدي التكامل في إنشاء مؤسسات جديدة، كالمجالس الوطنية، حققت نتائج مخيبة للآمال في كثير من الحالات. ويمكن القول إن إدماج الأهداف الاقتصادية والبيئية والاجتماعية ضمن إطار ولايات المؤسسات القائمة يشكل بديلا أكثر فعالية. كما يمكن أن يشكل إعداد الميزانية لفترة أطول ووضع الصكوك التنظيمية السليمة أدوات هامة للتكامل.

---

(٣٧) انظر Introduction, Neil Adger and Andrew Jordan, editors, *Governing Sustainability*, 2009; Megali Delmas and Oran Young, editors, *Governance for the Environment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; World Food Programme, *Global Redesign: Strengthening International Cooperation in a more Interdependent World*, Geneva, 2010.

٩٥ - ويمكن للتكامل أن يتضمن في أحد مستوياته، إدراج أبعاد التنمية المستدامة في صياغة الأطر القانونية وتعريف حقوق الملكية وتنظيم الحكومة. فقانون الإدارة البيئية الوطنية بجنوب أفريقيا لعام ١٩٩٨، وهو تشريع إطاري، يعتبر التنمية المستدامة واحدا من المبادئ التي تنطبق على جميع الإجراءات المتخذة في جميع أجهزة الدولة التي قد تترتب عليها آثار كبيرة على البيئة، مشكِّلةً بذلك دليلا لصياغة السياسات وتنفيذها.

٩٦ - وعلى مستوى آخر، يشير التكامل إلى عملية التنفيذ اليومي، أي في كيفية تطبيق السياسات والقرارات الإدارية والصكوك والإجراءات. وتسهل عدة عوامل التنفيذ المتكامل ومنها: امتلاك الحكومة والمجتمع المدني للقدرات اللازمة؛ تحديد أهداف متجانسة؛ وجود أطر قانونية ومؤسسية داعمة؛ وسهولة الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لصنع القرارات. وعلى الصعيد الوطني، يكتسي التكامل الأفقي على مستوى المؤسسات القطاعية وبين مختلف المستويات الحكومية أهمية كبيرة.

تحسين التحليل والتقييم والمشورة العلمية

٩٧ - من الضروري أن تكون لدى صانعي القرارات والمواطنين القدرة على الوصول إلى مصادر سليمة للمعلومات والتقييم والمشورة بشأن المخاطر المحدقة بالنظم الطبيعية ورفاه الإنسان. وتجرى طائفة متنوعة من التقييمات على المستوى الدولي طوال العقود القليلة الماضية، إلا أن تأثيرها على صنع السياسات يتفاوت تفاوتا كبيرا. ويمكن لحالات الربط الفعال بين العلم والسياسات أن يقدم دروسا مفيدة لإجراء التقييمات في المستقبل، بما فيها التقييم المزمع إجراؤه بشأن التنوع البيولوجي.

تعزيز التنفيذ والرصد والمساءلة

٩٨ - من الضروري تعزيز المؤسسات والعمليات التي ينطوي عليها الوفاء بالالتزامات المعيارية المتعهد بها على الصعيد العالمي. وثمة فصل واضح حاليا بين الهيئات التي تتخذ القرارات المعيارية والهيئات المسؤولة عن التنفيذ، يشعر بسببه الأخير بضعف انخراطه في اتخاذ تلك القرارات ما لم تُدرج القدرة على اتخاذ القرارت في ولايات تضعها مجالس إدارتها.

الحد من تداخل الأنشطة أو ازدواجيتها

٩٩ - تتضمن منظومة الأمم المتحدة عددا من آليات التنسيق في مجال البيئة مثل مجلس الرؤساء التنفيذيين وفريق إدارة البيئة. وقد استُحدثت آليات مواضيعية مشتركة بين الوكالات، بينها شبكة الأمم المتحدة المعنية بالطاقة، وشبكة الأمم المتحدة للمحيطات ولجنة الأمم المتحدة المعنية بالموارد المائية، بهدف تعزيز التعاون وتبادل المعلومات بين الكيانات

التابعة للأمم المتحدة. كما تسهم لجنة الأمم المتحدة المعنية بالموارد المائية في الرصد والإبلاغ بشأن الأهداف المتفق عليها دوليا في مجالي المياه والصرف الصحي. وتضطلع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بدور يتعلق بالأنشطة الإنمائية المنفذة على الأرض، بتفعيلها القرارات المعيارية عبر القيام مثلا بإصدار مذكرات توجيهية لأفرقة الأمم المتحدة القطرية، بينها مذكرة أُصدرت مؤخرا بشأن إدراج الاستدامة البيئية في التحليل القطري وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

تعزيز المشاركة

١٠٠ - تساعد المشاركة الفعالة في تحقيق التكامل بين الركائز الثلاث في صياغة السياسات وتنفيذها. إذ إن صياغة السياسات وتنفيذها هما أكثر من مجرد رصد حكيم للموارد وإدارة جيدة؛ فللعملية أهميتها. وإن تجاهُل التهميش الاجتماعي والضعف والتوزيع غير المتكافئ للموارد ينال من الثقة اللازمة التي يتطلبها القيام بعمل جماعي. وعليه، فإن إسماع صوت الفقراء والفئات المهمشة في عملية صنع القرار هو من أولى الأولويات. كما يمكن لتوفير قدرة أفضل للفقراء على الوصول إلى معلومات - عن البيئة واستخدام العائدات المخصصة للتنمية الاقتصادية المحلية، مثلا - يمكن أن يشكل وسيلة قيمة لزيادة القدرات[٣٨]. ويمكن بذل مزيد من الجهود من أجل في سبيل البناء على التقدم المحرز في تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال الحصول على المعلومات وإشراك أصحاب المصلحة في عملية صنع القرار.

تعزيز القدرات الوطنية والمحلية على تحقيق التنمية المستدامة

١٠١ - إن نجاح التنمية المستدامة أو فشلها يعتمد في نهاية المطاف على التنفيذ على الصعيدين الوطني والمحلي. ويمكن لهذا التنفيذ أن يستفيد من تعزيز جهود بناء القدرات، لا سيما في البلدان الأقل نموا، على تحليل الأطر التنظيمية والتحفيزية واستحداثها وتطبيقها بغية التحول نحو أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدامة.

١٠٢ - وعلى الصعيد الوطني، أُحرزَ تقدم كبير في تعزيز الآليات المؤسسية التي تُعنى بصوغ السياسات وتنفيذها وتنسيقها ومراجعتها. واستحدث العديد من البلدان استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة وما يتصل بها من صكوك، إلا أن هذه الاستراتيجيات نادرا ما تشكل أهم الوثائق المرجعية التي تعود إليها وزارات الاقتصاد والجهات المانحة. والتحدي الرئيسي في هذا

(٣٨) يشكل العمل الذي قامت به مجموعات المجتمع المدني وحكومات ما لا يقل عن ولاية واحدة في الهند لإجراء ''تدقيق اجتماعي'' مبادرة قيِّمة. انظر أيضا عمل مبادرة تحقيق القدرة على الحصول على المعلومات التي قام بها معهد الموارد العالمية بشأن القدرة على الحصول على المعلومات البيئية.

المجال هو في ضمان أن يكون لهذه الاستراتيجيات تأثير على وضع السياسات وتنفيذها. ويمكن استخدام آليات مختلفة لرصد التقدم المحرز في مجال استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة وتنفيذها، بما يشمل عمليات المراجعة الداخلية والتدقيق الخارجي وعمليات المراجعة البرلمانية والميزانوية، والرصد المستند إلى مؤشرات. وقد شرعت فرنسا في إجراء استعراض أقران لاستراتيجيتها للتنمية المستدامة، كما أجرت النرويج وهولندا مراجعات مماثلة.

١٠٣ - وبُذلت أيضا على الصعيد الوطني جهود للتغلب على النهُج المجزأة والقطاعية الضيقة من خلال عمليات تحقق التكامل بين القطاعات المختلفة وعلى المستويات الحكومية المختلفة (المحلية والوطنية)، ولإفساح المجال أمام مشاركة أكبر من جانب أصحاب المصلحة. وفي هذا الصدد، تعكف بلدان عدة على إعداد خطط الإدارة المتكاملة للموارد المائية، التي تهدف إلى ضمان التنمية المستدامة للموارد المائية وتتصدى للمطالب المتضاربة[٣٩]. وعلى الصعيد الإقليمي، يوفر التوجيه الإطار للمياه في الاتحاد الأوروبي المبادئ والنُهُج والشروط المشتركة اللازمة لإدارة المياه، ويطلب من أعضاء الاتحاد الأوروبي وضع خطط لإدارة أحواض الأنهار من أجل حماية الموارد المائية وإعادة تكوينها. وتهدف أيضا الإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية صراحةً إلى اتّباع نهج مشترك بين القطاعات وتحقيق التكامل بين مختلف مستويات الحكومة. ففي نيوزيلندا، تنص التشريعات الوطنية على إعداد إطار وطني للتخطيط الساحلي يجب على التخطيط المقبل المتصل بالمنطقة الساحلية التقيد به.

١٠٤ - الحكومات المحلية هي في مواجهة فعلية مع التحديات الناشئة، كضرورة تحديد الأولويات وتعزيز القدرة على تقديم الخدمات الأساسية في مواجهة التوسع العمراني السريع وغير المنظم غالبا في البلدان النامية. وأن من شأن تحسين التكامل والتنسيق وتقاسم الموارد بين مستويات الحكم في كثير من البلدان النامية أن يحسن إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية كالمياه والصرف الصحي والصحة والإسكان. كما أثبت إشراكُ المجتمع المدني بأنه وسيلة قيِّمة للتنفيذ على المستوى المحلي، لا سيما، على سبيل المثال لا الحصر، حيثما تكون قدرات السلطات المحلية ومواردها محدودة.

باء - الإطار الأوسع نطاقا

١٠٥ - الجمعية العامة هي بمثابة الهيئة العليا التي تخرج عنها نتائج تشريعية تتعلق بالتنمية المستدامة. وهي توفر أيضا منتدى للنظر بصورة متكاملة في القضايا المتصلة بالمحيطات، عبر العملية المنتظمة للإبلاغ والتقييم العالميين بشأن حالة البيئة البحرية مثلا، بما في ذلك الجوانب

(٣٩) UN-Water, *"Status report on integrated water resources management and water efficiency plans"*, (2008).

الاجتماعية والاقتصادية، على النحو الموصى به في خطة جوهانسبرغ للتنفيذ. وأنيطت بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي مجمل ولاية تحقيق التكامل بين الركائز الثلاث للتنمية المستدامة. وما برح المجلس، من خلال استعراضه الوزاري السنوي والروابط مع المؤسسات المالية الدولية، يعزز دورها التكاملي (انظر A/61/583).

١٠٦ - أُنشئت لجنة التنمية المستدامة لتكون الهيئة الرفيعة المستوى لاستعراض ومتابعة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١. ورغم الاعتراف على نطاق واسع بالدور المركزي للجنة، فقد أُعرب عن القلق إزاء عدم تنفيذ قراراتها المتعلقة بالسياسات وإزاء ما اعتُبر ضعفا في دفع جدول أعمال التنمية المستدامة قدما. ومع ذلك، فقد كانت اللجنة مؤسسة رائدة داخل منظومة الأمم المتحدة في ما يتعلق بإشراك المجموعات الرئيسية المنخرطة فعليا وموضوعيا في برنامج عملها.

١٠٧ - وبغية تحسين متابعة وتنفيذ جدول أعمال القرن ٢١، وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ وقرارات لجنة التنمية المستدامة، يمكن النظر في إنشاء آلية استعراض نظراء طوعي، تبني على استعراض النظراء للاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة وتستفيد من الخبرة التي تكتنزها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومع الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران التي وضعتها الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا.

جيم - إدارة الركيزة البيئية

١٠٨ - كثيرا ما وُصفت المؤسسات التي تُعنى بالبيئة بأنها الأضعف بين الركائز الثلاث. ومع أن اعتماد عدد كبير من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف أدى إلى توسيع نطاق عملها، فالأكيد أيضا أنها باتت تحمِّل مواردها المالية والبشرية المحدودة فوق طاقتها، ما أسفر عن عدم كفاية في التنسيق. وإزاء هذا الواقع، ركزت الجهود أيضا على تحقيق تنسيق أكبر بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف من خلال تقديم دعم إداري مشترك والتصنيف المواضيعي ضمن مجموعات. ويقدم حاليا برنامج الأمم المتحدة للبيئة الدعم الإداري للاتفاقيات التالية: اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض، واتفاقية التنوع البيولوجي، واتفاقية حفظ أنواع الحيوانات البرية المهاجرة، واتفاقية بازل، واتفاقية روتردام واتفاقية استكهولم (بالاشتراك مع منظمة الأغذية والزراعة)، فضلا عن بروتوكول مونتريال. وقد حُدد التصنيف التجميعي للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المتصلة ببعضها من حيث المواضيع كحلٍ منطلقٍ من القاعدة يهدف إلى تعزيز الاتساق. وفي هذا الصدد، اتُخذت خطوة نحو زيادة التآزر تمثلت في الانعقاد الاستثنائي المتزامن لمؤتمرات الأطراف في اتفاقيات ستوكهولم وروتردام وبازل، التي عقدت من ٢٢ إلى ٢٤ شباط/فبراير ٢٠١٠، والتي

اعتمدت قرارا بشأن الخدمات المشتركة والأنشطة المشتركة وتزامن دورات الميزانية والمهام الإدارية المشتركة وترتيبات الاستعراض. كما اتجهت الاتفاقات المتصلة بالتنوع البيولوجي أي اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض واتفاقية حفظ أنواع الحيوانات البرية المهاجرة نحو تحقيق مزيد من التعاون. وبشكل عام، يبدو أن التعاون المواضيعي، مدفوعا بحاجة مشتركة إلى درس مسألة معينة، هو أكثر أهمية من عوامل كالموقع المشترك للأمانات. لذا من المهم تحديد الأساس المنطقي للتعاون بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وللغرض منها، ووضع أهداف ومعايير واضحة لتقييم النتائج. وفي الوقت عينه، يجب أيضا على مبادرات التنسيق أن تكون متوازنة من حيث ضرورة احترام الاستقلال والولايات القانونية للاتفاقات.

١٠٩ - كما أن تعزيز قنوات تقديم الخدمات لتنفيذ تمويل التنمية المستدامة يتسم بأهمية حيوية بالنسبة إلى التنفيذ. وفي هذا الصدد، ما برحت مسألة الإدارة، ولا سيما التأثير النسبي على صنع القرار في البلدان المانحة والمستفيدة، تشكل مادة دسمة للنقاش. فمرفق البيئة العالمية هو حاليا بمثابة كيان تشغيل للآلية المالية لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، ولاتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية ستوكهولم، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر. ويمول المرفق في إطار مجال تركيزها المنصب على المياه الدولية، أنشطة لمساعدة بلدان على القيام جماعيا بإدارة أحواض المياه السطحية وأحواض المياه الجوفية والنظم الساحلية والبحرية، العابرة للحدود في ما بينها. كما ينجح المرفق في توفير تمويل مشترك مع جهات أخرى، بيد أن التساؤلات ما زالت تُطرح حول ما إذا كانت الأموال المتاحة كافية لتغطية الاحتياجات المتزايدة للبلدان.

١١٠ - ونجم عن الاستجابة الدولية لتغير المناخ إنشاء عدد من الصناديق، بعضها تحت رعاية الاتفاقية الإطارية وبروتوكول كيوتو وبعضها الآخر موجود في البنك الدولي. وفي هذا الصدد، يشكل صندوق التكيف المكلَّف بتمويل مشاريع وبرامج محددة للتكيف في بلدان نامية أطراف في بروتوكول كيوتو، خروجا على الممارسة السائدة التي تقضي بإعطاء البلدان النامية الأغلبية في مجلس إدارة صندوق التكيف. ومن الميزات الجديدة الأخرى لعمليات الصندوق هي إمكانية الوصول المباشر التي تتيح للبلد المستفيد الحصول على الموارد المالية دون المرور عبر مؤسسة وسيطة متعددة الأطراف، كما هي الحال بالنسبة إلى التمويل المخصص في إطار المرفق. كما أنشأ البنك الدولي من جانبه في عام ٢٠٠٨ في صناديق الاستثمار في مجال المناخ، التي تتمثَّل فيها البلدان المانحة والمستفيدة تمثيلا متوازنا، دون أن تكون مرتبطة رسميا بالاتفاقية الإطارية. وسيخضع صندوق المناخ الأخضر الذي أُنشئ في الآونة الأخيرة خلال الدورة السادسة عشرة للدول الأطراف في الاتفاقية الإطارية، لإدارة مجلس مكون من ٢٤ عضوا تتمثَّل فيه البلدان النامية والمتقدمة النمو تمثيلا متوازنا.

١١١ - ويعكف عدد من المبادرات على استكشاف الخيارات المتاحة من أجل تعزيز الإدارة الدولية لشؤون البيئة مع تركيز على برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وحددت العملية التشاورية التي أطلقها مجلس الإدارة البرنامج عددا من الردود الواردة من جميع أنحاء المنظومة على أوجه القصور التي تعتري النظام الحالي للإدارة الدولية لشؤون البيئة ونظرت أيضا في عدد من الخيارات المؤسسية الرامية إلى تعزيز الركيزة البيئية في سياق التنمية المستدامة(٤٠).

الخيارات المؤسسية

تعزيز برنامج الأمم المتحدة للبيئة - عضوية عالمية في مجلس إدارة البرنامج (من ٥٨ عضوا حاليا). لا تغيير في الولاية وآثار مالية دنيا. يستنتج بعض المحللين أن المشاركة الواسعة والفعالة في مجلس الإدارة والمنتدى البيئي الوزاري العالمي للبلدان المراقبة هي بمثابة عضوية عالمية فعلية.

إنشاء منظمة جامعة تعنى بالتنمية المستدامة - مؤسسة جديدة تمارس مهام تنفيذية، تؤسَّس ربما من الكيانات الحكومية الدولية والأمانات القائمة. ومن شأن ذلك تعزيز إدماج التنمية المستدامة في عمل المؤسسات التي تغطي الركائز الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. تُنشأ بموجب قرار صادر عن الجمعية العامة أو صك قانوني.

إنشاء وكالة متخصصة مثل المنظمة العالمية للبيئة - وكالة متخصصة على غرار وكالات الأمم المتحدة كمنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة، التي تشكل كيانات معيارية وتنفيذية مشتركة. تكون السلطةَ العالمية المعنية بالبيئة، وتوفر التوجيه السياساتي لكيانات الأمم المتحدة الأخرى العاملة في مجال البيئة وللاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

إصلاح المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة التنمية المستدامة - في ما يتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، تشمل الإمكانات المحتملة تعزيز الدور التنسيقي للمجلس في ما يتعلق بالتنمية المستدامة، عبر القيام مثلا باستحداث ''جزء التنمية المستدامة'' للتعاطي بشكل أوثق مع تقارير مختلف اللجان الفنية والكيانات كبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وتنطوي الإمكانية الأخرى على دمج المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة التنمية المستدامة ضمن مجلس معني بالتنمية المستدامة. كما ذُكرت إمكانية رفع مستوى اللجنة إلى مجلس للتنمية المستدامة، وهو أمر بالإمكان تحقيقه بقرار صادر عن الجمعية العامة.

تعزيز الإصلاحات المؤسسية وتبسيط الهياكل القائمة - ترتيبٌ جامعٌ لتحقيق الاستدامة البيئية، يرأسه مجلس إدارة رفيع المستوى - ويحدد صك أو مجموعة من الصكوك هيكل العلاقة مع المؤسسات القائمة.

(٤٠) قرار مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة SS-XI/1؛ أنظر أيضا الوثيقة الختامية نيروبي-هلسنكي، الاجتماع الثاني للمجموعة الاستشارية للوزراء أو الممثلين الرفيعي المستوى المعنية بالإدارة الدولية لشؤون البيئة، هلسنكي، ٢١-٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

دال – إدارة الركيزتين الاقتصادية والاجتماعية

١١٢ – يشكل النظام التجاري المفتوح المتعدد الأطراف عاملا داعما للنمو الاقتصادي المستدام والقضاء على الفقر. ومن الضروري في إطار منظمة التجارة العالمية مواصلة العمل على إيجاد فهم أفضل للصلات بين التجارة والبيئة، وبين التجارة والتنمية الاجتماعية.

١١٣ – كما تشكل المؤسسات المالية الدولية ومصارف التنمية المتعددة الأطراف جهات فاعلة مؤسسية رئيسية في مجال التنمية المستدامة. وما برحت الإصلاحات الأخيرة، التي زادت تمثيل البلدان النامية، تعزز شرعية مجلسي إدارة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. فقد قطع البنك الدولي ومصارف التنمية المتعددة الأطراف أشواطا طويلة في دمج التنمية المستدامة في برامجها ومشاريعها، عبر القيام مثلا بدعم الطاقة المتجددة والزراعة في أعقاب الأزمة الغذائية. ومع ذلك، فمن الضروري بذل مزيد من الجهد لمواصلة هذا الإدماج ولجَسر الهوة بين تلك المؤسسات وباقي منظومة الأمم المتحدة.

١١٤ – وينبغي تعزيز الركيزة الاجتماعية للتنمية المستدامة، الأساسية للقضاء على الفقر، بما في ذلك من خلال إيلاء مزيد من الاهتمام للقضايا الاجتماعية في عمل منظومة الأمم المتحدة بشأن التنمية المستدامة. وقد أُبدي قدر كبير من الابتكار، ينطوي بعضه على إنشاء مؤسسات جديدة، كبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، استجابة لمكافحة آفة الفيروس/الإيدز، وفي الآونة الأخيرة، إنشاء هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، في حين أقيمت شراكات في مجالات أخرى بينها مثلا التحالف العالمي للقاحات والتحصين، الذي يجمع بين منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة الصحة العالمية والبنك الدولي ومؤسسة بيل وميليندا غيتس. وفي إطار هذا التحالف، يمكن الوفاء بالتزامات توفير السوق، التي تدعم إنشاء أسواق للقاحات، والتزمت الجهات المانحة تقديم ١,٥ مليار دولار بما يسمح بالحصول على لقاحات ضد الالتهاب الرئوي بأسعار معقولة ومعالجة مرض يودي بـ ١,٦ ملايين شخص سنويا.

١١٥ – ويمكن النظر في الخيارات التالية خلال الأعمال التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة:

(أ) على الصعيد الدولي، تعزيز تنسيق شؤون التنمية المستدامة ورصدها وتنفيذها، بما في ذلك تعزيز الصلات والتعاون بين المستويين السياساتي والتنفيذية؛

(ب) تعزيز الآليات المؤسسية على المستوى الوطني، بما في ذلك وضع استراتيجيات وطنية لتطوير الإحصاء، وتوطيد عرى علاقات أوثق مع وزارات الاقتصاد بهدف صوغ سياسات متكاملة وتنسيقها وتنفيذها ومراجعتها؛

(ج) استحداث آليات تمويل مبتكرة وتعزيز آليات تنفيذ كجزء من الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة. وثمة رأي قوي الحجة يدعو إلى استجابة آليات التمويل للاتفاقات المتعددة الأطراف والعمليات السياساتية ذات الصلة.

رابعا – الطريق إلى الأمام

١١٦ – استعدادا لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة المزمع عقده في ريو عام ٢٠١٢، والنظر إلى الموضوعين المتعلقين بهدف المؤتمر، خرج التحليل الوارد أعلاه بالرسائل التالية.

١١٧ – أولا، إن الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر هو نهج لصنع القرار الاقتصادي يتعين بناؤه انطلاقا من القاعدة، على نحو يستجيب للأولويات والتحديات الوطنية والمحلية.

١١٨ – ثانيا، واستكمالا للنقطة الأولى، إن الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر هو أوسع من مجرد تحقيق نموٍ منخفض الكربون. إذ لا يزال البعد الاجتماعي والقضاء على الفقر يتسمان بأهمية بالغة بالنسبة إلى معظم البلدان النامية.

١١٩ – ثالثا، إن البلدان النامية والمتقدمة النمو هي أصلا في طور اختبار استراتيجيات النمو الأخضر، بما فيها استراتيجيات تحقيق النمو المنخفض الكربون، وإن كانت جهودها مجتمعةً لا ترقى إلى مستوى الطموح الموازي لضخامة التحديات العالمية. ويعتبر عدد متزايد من الحكومات أن هذه الاستراتيجيات أساسية لتوفير الدينامية لاقتصاداتها على المدى الطويل.

١٢٠ – رابعا، إن البلدان، مع ذلك، تشعر بالقلق من أن يتسبب تحمل تكاليف الانتقال على المدى القصير بفقدان القدرة التنافسية، وتدهور شروط التبادل التجاري، وحصول تفكك اقتصادية وبطالة. ويمكن لاتخاذ تدابير محلية هادفة، كإعادة تدريب العمال، مصحوبة بدعم دولي كالمعونة من أجل التجارة، أن يساعد في تقليل تكاليف الانتقال إلى الحد الأدنى.

١٢١ – خامسا، وبصورة أعم، سيكون تعزيز التعاون الدولي حيويا في مواجهة تحديات تحقيق التنمية المستدامة الحالية والمستجدة في عالم مترابط أكثر من أي وقت مضى.

١٢٢ – سادسا، ينبغي للمؤسسات الدولية، بما فيها منظومة الأمم المتحدة، دعم البلدان التي تختار تعزيز الجهود الوطنية للانتقال إلى الاقتصاد أخضر، ومساعدتها على مواءمة هذه الجهود مع القضاء على الفقر وأولوياتها الوطنية الأخرى. وسيشمل ذلك تبادل المعارف بشأن وضع تصميم سياساتي ومؤسسي فعال وبناء القدرات المؤسسية، وتبادل التكنولوجيا وتوفير التمويل الابتكاري للانتقال إلى الاقتصاد الأخضر.

١٢٣ - سابعا، أُحرزَ تقدم كاف في دمج التنمية المستدامة في صنع السياسات وتنفيذها على جميع المستويات. لذا ينبغي للدول الأعضاء الاضطلاع بدور نشط في توفير التوجيه السياسي لمنظومة الأمم المتحدة بغية التغلب على الشرذمة المؤسسية وعلى انعدام التكامل بين الركائز الثلاث للتنمية المستدامة.