

Distr.: General  
20 January 2022  
Arabic  
Original: English

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي



## لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الحادية والعشرون

4-8 نيسان/أبريل 2022

البند 4 من جدول الأعمال المؤقت\*

بناء مؤسسات قوية لمكافحة تغير المناخ وآثاره،

ومن أجل الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية

وحمايتها واستعادتها

## التحديات والفرص المؤسسية المتصلة بتغير المناخ وحماية الموارد الطبيعية

### مذكرة من الأمانة العامة

يشرف الأمانة العامة أن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدتها عضوتا

اللجنة ليندا بيلمز وسوناي بارك، بالتعاون مع جيرالدين فريزر - موليكيتي ولويس مولمان وأميناتا توريه ولان

شوي ونجاة زروق.



الرجاء إعادة استعمال الورق

\* E/C.16/2022/1

100222 310122 22-00686 (A)



## التحديات والفرص المؤسسية المتصلة بتغير المناخ وحماية الموارد الطبيعية

### موجز

تتوخى هذه الورقة إتاحة أساس لمناقشات لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة بشأن بناء مؤسسات قوية لمكافحة تغير المناخ وآثاره، ومن أجل الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية وحمايتها واستعادتها. وتستعرض اللجنة في الورقة التحديات والفرص المؤسسية المتصلة بتحقيق الهدف 13 المتعلق بالعمل المناخي والهدف 14 المتعلق بالحياة تحت الماء والهدف 15 المتعلق بالحياة في البر من أهداف التنمية المستدامة.

وتحدد مؤلفتا الورقة التحديات المؤسسية الرئيسية لتحقيق هذه الأهداف، بما في ذلك عدم وجود معايير مقبولة عالمياً لقياس التنوع البيولوجي، وعدم تكافؤ الفرص أمام البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، وتجزؤ الترتيبات المؤسسية للتعامل مع تغير المناخ، وآثار جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وتقرحان حلولاً ممكنة للمضي قدماً، بما في ذلك استخدام آليات السوق لإيجاد حوافز، من قبيل الضرائب والإعانات؛ ووضع مقاييس لقياس رأس المال الطبيعي؛ وإجراء تغيير أساسي في السلوك البشري، تدعمه إجراءات حكومية. وتختتم المؤلفتان الورقة بمجموعة من التوصيات، يمكن للأعضاء التعمق فيها في عام 2022.

## أولا - مقدمة

1 - قررت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، لأول مرة، دراسة التحديات والفرص المؤسسية المتصلة بالعمل المناخي وحماية الموارد الطبيعية، سواء في البر أو تحت الماء. وقد اجتمع فريق عامل غير رسمي لهذا الغرض خلال الفترة ما بين الدورات. وبحث الفريق العامل على وجه الخصوص السبل التي يمكن بها إشراك المؤسسات والشراكات في تحقيق الهدف 13 (مكافحة تغير المناخ)، والهدف 14 (حفظ المحيطات والبحار والموارد البحرية)، والهدف 15 (حماية النظم الإيكولوجية البرية ووقف فقدان التنوع البيولوجي) من أهداف التنمية المستدامة، فضلا عن الغايات والمقاييس ذات الصلة لاستعراض التقدم المحرز نحو تحقيق تلك الأهداف.

2 - وإذ يسلم الفريق العامل بأهمية التحليل التقني في هذا المجال، فقد تشاور مع عدد من الخبراء العلميين، بمن فيهم ممثلون عن شعبة الإحصاءات التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية متخصصون في نظام المحاسبة البيئية-الاقتصادية وعن مركز علوم الأرض والتغير البيئي التابع لمؤسسة الولايات المتحدة للمسح الجيولوجي، وكذلك مسؤولون مشاركون في الدورة السادسة والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المعقودة في غلاسكو، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، في الفترة من 31 تشرين الأول/أكتوبر إلى 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2021.

3 - وحظي الفريق العامل أيضا بدعم الأمانة العامة، التي كلفت بإعداد ورقة معلومات أساسية عن بناء مؤسسات قوية للتصدي لتغير المناخ، ومن أجل الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية<sup>(1)</sup>. وتبين أن الورقة ذات أهمية كبيرة لعمل الفريق العامل. وشملت المسائل الرئيسية التي حددت في الورقة الحواجز المؤسسية التي تحول دون تحقيق الأهداف والغايات المتصلة بالبيئة؛ وقدرة البلدان على استخدام المقاييس المرتبطة بتلك الأهداف بفعالية؛ والقضايا الشاملة المتمثلة في الإنصاف الاجتماعي والقدرة والشفافية فيما يتعلق بمدى تخصيص الموارد لتحقيق الأهداف البيئية؛ وطرق نشر واستخدام بعض مجموعات أدوات الأمم المتحدة، من قبيل أداة النزاهة الاصطناعي للبيئة والاستدامة لمحاسبة النظم الإيكولوجية التي وضعها مركز الباسك لتغير المناخ من أجل دعم تنفيذ نظام المحاسبة البيئية - الاقتصادية.

## ثانيا - التحديات والفرص المؤسسية الرئيسية المتصلة بتحقيق أهداف التنمية

### المستدامة 13 و 14 و 15

#### التحديات

4 - شهدت وتيرة التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة 13 و 14 و 15 ركودا أو تدنيا في جميع مناطق العالم. ويعزى هذا الأداء الضعيف إلى حد كبير إلى عوامل مؤسسية، منها قلة "احتضان" الأهداف؛ وتجزؤ المسؤولية عن تحقيق الأهداف، في ظل تقسيم المسؤولية بين مختلف الوزارات والوكالات في معظم البلدان؛ ونقص التمويل اللازم للانتقال البيئي في الاقتصادات الناشئة؛ وانعدام الشفافية في الإنفاق على

(1) Afreen Siddiqi, "Building strong institutions for addressing climate change and for the sustainable management of natural resources", ورقة معلومات أساسية أعدت للجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، كانون الأول/ديسمبر 2021. وهي متاحة على الرابط التالي: [https://publicadministration.un.org/Portals/1/CEPA21\\_background%20paper%20on%20institutions%20climate%20action.pdf](https://publicadministration.un.org/Portals/1/CEPA21_background%20paper%20on%20institutions%20climate%20action.pdf)

الأنشطة البيئية؛ والافتقار إلى القدرة على تطبيق المواد التقنية وفهماها؛ والتأخر بين حدود النظم الإيكولوجية والولايات القضائية الإدارية. وتشمل التحديات الإضافية التي تعوق تحقيق الأهداف البيئية عدم كفاية الشراكات بين مختلف مستويات الحكومة والإدارات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية وغيرها من الجهات الفاعلة؛ والمشاكل المتعلقة تحديداً بقياس هذه الأهداف، بما في ذلك صعوبة قياس ظروف النظم الإيكولوجية وعدم كفاية المقاييس.

5 - وعلى الرغم من أن معظم البلدان اتفقت على كيفية قياس انبعاثات غازات الدفيئة، فإن الافتقار إلى معايير مقبولة عالمياً لقياس التنوع البيولوجي يشكل تحدياً كبيراً. ومن المشاكل في هذا المجال محدودية القدرات التقنية في القطاعين العام والخاص على السواء. وتبذل جهود حالياً لبناء القدرات، ولكن يلزم الاضطلاع بها على نطاق أوسع بكثير. ولن تتحمل شركات المحاسبة الخاصة طوعاً تكاليف اكتساب هذه الخبرات ما لم يحدث تحول كبير في المعايير المحاسبية العالمية. وعادة ما تضع المعايير هيئات خاصة، مثل مجلس معايير المحاسبة المالية غير الربحي في الولايات المتحدة الأمريكية، التي يحكمها توافق الآراء وغالباً ما تتكيف ببطء. وعلاوة على ذلك، سيكون التنسيق الدولي للمعايير ضرورياً، وإلا فإن وضع معايير بيئية صارمة قد يؤدي ببساطة إلى نقل الأنشطة الملوثة بشدة إلى بلدان أو مناطق ذات معايير مترخية.

6 - وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدم تكافؤ الفرص أمام البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية يشكل تحدياً كبيراً. وعلى الرغم من وجود رغبة عامة في حماية التنوع البيولوجي وفهم لمشكلة تغير المناخ، فمن الصعب للغاية على بعض القيادات أن تجعل هذه القضية مقنعة للسكان المحليين الذين يواجهون أزمات فورية، مثل الفيضانات والجفاف ونقص الغذاء، على الرغم من أن هذه الأزمات ترتبط في كثير من الأحيان بتغير المناخ. وعلاوة على ذلك، فإن معضلة مطالبة البلدان النامية بتحمل عبء ثقيل بسبب آثار تغير المناخ التي تسببها البلدان المتقدمة النمو قد تجلت بشكل جيد في الدورة السادسة والعشرين لمؤتمر الأطراف، ولا تزال تلقي بثقلها بشدة على المفاوضات.

7 - ويشكل تجزؤ الترتيبات المؤسسية للتعامل مع تغير المناخ داخل البلدان وفيما بينها تحدياً رئيسياً ينبغي التصدي له على وجه السرعة. وترتبط أهداف التنمية المستدامة 13 و 14 و 15 بـ 27 غاية مختلفة و 33 مؤشراً متقفاً عليه عالمياً وآلاف الإجراءات ذات الصلة. وهذه الأهداف، بحكم تعريفها، تشمل كامل نطاق النشاط الاقتصادي. ويتطلب ذلك بدوره التنسيق بين أجزاء متعددة من الحكومة لتنفيذ سياسات متسقة تتسجم مع الأهداف الإنمائية وقياس التقدم المحرز على حد سواء. وفي معظم البلدان، لا يوجد دور قيادي واضح مسند إلى وزارة أو إدارة حكومية محددة. والصورة أكثر تعقيداً في النظم الاتحادية، حيث تكون الحكومات دون الوطنية جهات فاعلة رئيسية في العديد من مجالات صنع السياسات والتنظيم ذات الصلة بالأهداف. وبالتالي، فإن النزاعات السياسية كثيرة، ويصعب تحقيق التغيير، حتى عندما تتوفر إرادة سياسية قوية. كما أن التجزؤ يجعل من الصعب جداً تحديد الحجم الإجمالي لموارد القطاع العام المخصصة لتنفيذ الأهداف، إذ يمكن أن تتوارى مجالات مختلفة كثيرة في الميزانيات الوطنية والمحلية. غير أن تتبع مجموع المخصصات من الموارد مؤشر رئيسي على مستوى جدية السياسات والالتزام بتحقيق الأهداف.

8 - ومن المهم أيضاً ملاحظة أن جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) كان لها تأثير كبير على المؤسسات الوطنية وقدرتها على توجيه الأهداف الإنمائية ورصدها بوصفها برنامج عمل. وتسببت الجائحة في تعطيل كبير لعمل الحكومات، بما في ذلك في مجالات صنع السياسات، وتوفير الخدمات الأساسية، وإنفاذ القانون، ونظام العدالة. وكشفت أيضاً عن وجود قيود كبيرة على قدرات الحكومات في "الأبعاد الشاملة

للعمل الحكومي“، مثل التأهب للأزمات، والتفاعل بين العلوم والسياسات، والاتصال، واستخدام الحكومة الرقمية، مما أثر بشكل كبير على قدرة بعض الحكومات على إدارة الأزمة. وأبرزت الجائحة وفشل السياسات في التصدي لها مجالات هامة يجب فيها تعزيز التعاون الوطني والدولي من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية.

## الفرص

9 - نظرا للنطاق الواسع للأهداف، فإن السياسات التنظيمية المناسبة وحدها ليست كافية. فبالإضافة إلى هذه السياسات، ينبغي أن تكون هناك “إشارات” فعالة للسوق من خلال مزيج من الضرائب والإعانات لضمان تحفيز الجهات الفاعلة في القطاع الخاص (الشركات وفردى المستهلكين على حد سواء) لتعزيز الأهداف. غير أن المحاسبة البيئية شرط أساسي لإيجاد حوافز سوقية، لأنها تساعد على جعل التكاليف والفوائد واضحة وشفافة. وقد أتاحت بعض الأمثلة الناجحة تحفيز التغيير الإيجابي أو كفالة مشاركة ودعم مجتمعيين قويين. واتسمت الجهود المبذولة، مثل تلك التي بذلت لاستعادة أشجار المانغروف في السنغال أو حماية موائل الطيور في جمهورية كوريا، بشراكات قوية ومشاركة محلية، ومكنت المجتمعات المحلية حقا من المساعدة في إيجاد حلول، يمكن العثور على أمثلة إضافية لها في ورقة المعلومات الأساسية (انظر الفقرة 3 أعلاه). ويتطلب هذا النجاح عادة أسسا مؤسسية قوية منذ البداية، وهدفا مشتركا داخل المجتمع المحلي.

10 - ويمكن أن تستفيد المجموعة الحالية من المؤشرات المتفق عليها عالميا من تحديثها وتعديلها بغية قياس التقدم المحرز. وعلى وجه الخصوص، هناك حاجة إلى مقاييس لقياس “رأس المال الطبيعي” - المكونات الحية وغير الحية للنظم الإيكولوجية التي تسهم في توليد السلع والخدمات التي تعود بالنفع على البشر. وهناك عدد من الأدوات الجديدة، وكثير منها بادرت به الأمم المتحدة، لقياس الخدمات التي تقدمها النظم الإيكولوجية، وتتبع التغييرات في أصول النظم الإيكولوجية، وربط تلك المعلومات بالنشاط الاقتصادي وغيره من الأنشطة البشرية. ومن الأهمية بمكان التحرك نحو تبني قياس رأس المال الطبيعي، الذي يمكن أن يكون أعلى في البلدان النامية مما قد يوحي به ناتجها المحلي الإجمالي وحده. وقد حقق نظام المحاسبة البيئية - الاقتصادية تقدما ملحوظا في هذا المجال، وهو مهيا لجعل النتائج التي توصل إليها في متناول الحكومات دون الوطنية بصورة أيسر، ولا سيما باستخدام أداة الذكاء الاصطناعي الجديدة للبيئة والاستدامة للمحاسبة السريعة لرأس المال الطبيعي. غير أن هذه الجهود تحتاج إلى اعتمادها وتكييفها محليا. ويشكل الافتقار إلى الخبرات المطلوبة لجمع البيانات اللازمة والإبلاغ عنها عائقا كبيرا أمام اعتمادها.

11 - ولا يزال العديد من البلدان في مراحل مبكرة جدا من هذه العملية، مع اتباع نهج مختلفة للاعتراف بقيمة التنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية وإظهارها وتسجيلها. وحتى في الحالات التي توجد فيها هذه النهج، فإن التقييم الناتج عنها لا يفضي في كثير من الأحيان إلى اعتماد الإصلاحات السياساتية اللازمة للتخفيف من الدوافع المؤدية إلى فقدان التنوع البيولوجي وتشجيع التنمية المستدامة. وحتى يتغير هذا الوضع، يجب تغيير المعايير المحاسبية للقطاع الخاص لتشمل المكاسب والخسائر الناجمة عن الآثار البيئية على أسعار الأصول والميزانيات العمومية للشركات. وهذا بدوره سيؤثر على تسعير السلع والخدمات الملوثة في السوق، وسيحول في نهاية المطاف تخصيص رأس المال العام والخاص على النطاق اللازم للتصدي لتهديدات تغير المناخ.

12 - وسيطلب تحقيق الأهداف تغييرا جوهريا في السلوك البشري إزاء البيئة. ويلزم إحداث تحول مجتمعي نحو الممارسات التي تحسّن صحة الإنسان ورفاهه، وتحمي الموئل الطبيعي. ورغم وجود علامات واضحة على إحراز تقدم في هذا الصدد، فلم يُعترف بعد في بعض أنحاء العالم بالدور الأساسي للبيئة الطبيعية في التمكين للاقتصادات وإدامتها. ويشكل تبادل المعارف، داخل البلدان وفيما بينها، والتعليم عنصرين حاسمين لإيجاد مشاركة مجتمعية قوية في مجال حماية البيئة. غير أن هناك مسألة ذات صلة ينبغي النظر فيها تتعلق بمدى إمكانية تأثير سياسة الحكومة في نهاية المطاف على الاختيارات والمعايير الاجتماعية بحيث تصبح أنماط السلوك معززة ذاتيا بمرور الوقت حتى في غياب أنظمة أو عقوبات خارجية. وقد يساعد تحسين فهم كيفية نشوء المعايير الاجتماعية والحفاظ عليها، بما في ذلك من خلال تقييم أثر وسائل التواصل الاجتماعي، في تعزيز الممارسات التي تحمي البيئة الطبيعية.

### ثالثا - توصيات سياساتية

13 - يوصي الفريق العامل بدعم الإجراءات التالية، ويقترح أن تدرس اللجنة المسائل ذات الصلة بمزيد من التعمق خلال السنة القادمة:

(أ) إعطاء الأولوية لإنشاء وتعزيز آليات اتساق السياسات دعما لأهداف التنمية المستدامة 13 و 14 و 15؛

(ب) تحقيق الشفافية في الجهود المبذولة من أجل العمل المناخي وإدارة الموارد الطبيعية بإدراج أهداف التنمية المستدامة 13 و 14 و 15 في الاستعراضات الوطنية الطوعية المقدمة في المنتدى السياسي السنوي الرفيع المستوى؛

(ج) تعزيز مساءلة المؤسسات العامة عن حماية البيئة عن طريق إدراج تقييم حالة الموارد الطبيعية الخاضعة لولايتها في إطار تقييمات الأداء المنتظمة؛

(د) بناء قدرات القطاع العام في مجال المحاسبة الاقتصادية البيئية؛

(هـ) تعزيز قنوات توليد المعارف وتبادلها داخل البلدان وفي ما بينها؛

(و) استخدام حافظة تضم أنواع مختلفة من التدابير، مثل الضرائب والتنظيم وتبادل المعارف، في سبيل الانتقال بسرعة أكبر إلى التنمية المستدامة؛

(ز) تعميم نهج التخطيط الإقليمي والتنمية المكانية في السياسات والاستراتيجيات المناخية الوطنية؛

(ح) الاستثمار في قدرة الحكومات دون الوطنية على الوصول إلى أسواق التمويل المناخي؛

(ط) تمكين وتدريب وبناء قدرات العاملين في القطاع العام والمسؤولين المنتخبين على المستوى دون الوطني للتصدي لآثار تغير المناخ، بما في ذلك، في جملة أمور، بالاستفادة من الأساليب والأدوات القائمة المكتيفة مع السياق المحدد لكل بلد.