

Distr.: General
12 November 2020

Arabic
Original: English



جمعية الأمم المتحدة للبيئة التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة



جمعية الأمم المتحدة للبيئة التابعة
لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة
الدورة الخامسة

نيروبي (عبر الإنترنت)، 22-26 شباط/فبراير 2021*

البند 5 من جدول الأعمال المؤقت**

المسائل المتعلقة بالسياسات والإدارة البيئية الدولية

التقدم المحرز في تنفيذ القرار 5/4 بشأن الهياكل الأساسية المستدامة

تقرير من المديرية التنفيذية

مقدمة

1- طلبت جمعية الأمم المتحدة للبيئة التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في قرارها 5/4 بشأن الهياكل الأساسية المستدامة إلى المديرية التنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة أن تكفل دعم برنامج الأمم المتحدة للبيئة لتطوير الهياكل الأساسية المستدامة كوسيلة لتنفيذ أهداف وغايات خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وينبغي أن يشمل هذا الدعم تعزيز المبادئ التوجيهية وأفضل الممارسات القائمة؛ ودعم الحوارات بين أصحاب المصلحة المتعددين؛ وإنشاء الشراكات وتعزيزها؛ وتطوير قدرات واضعي السياسات الحكوميين وغيرهم من أصحاب المصلحة على استخدام البيانات والمعارف والأدوات والنهج وغيرها من الآليات لإدماج الهياكل الأساسية المستدامة في استراتيجيات التنمية والأعمال التجارية؛ وتعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص لتيسير الاستثمار الخاص في الهياكل الأساسية المستدامة.

2- وفي القرار، طلبت جمعية البيئة أيضاً إلى المديرية التنفيذية أن تعد تجميعاً لأفضل الممارسات، استناداً إلى أعمال اللجان الإقليمية للأمم المتحدة وغيرها من هيئات الأمم المتحدة، واستناداً إلى المبادرات القائمة وتحديد الثغرات المعرفية، من أجل مساعدة الدول الأعضاء في تشجيع وتعزيز استدامة هياكلها الأساسية، وأن تقدم ذلك التقرير إلى جمعية البيئة في دورتها الخامسة.

3- ويصف هذا التقرير الجهود التي يبذلها برنامج الأمم المتحدة للبيئة لتنفيذ القرار. وهي تشمل (أ) التوعية بأهمية الهياكل الأساسية للتنمية المستدامة وترسيخها بوصفها مسألة متميزة في جدول أعمال السياسات العالمية؛

* وفقاً للمقررين اللذين اتخذا في اجتماع مكتب جمعية الأمم المتحدة للبيئة المعقود في 8 تشرين الأول/أكتوبر 2020 والاجتماع المشترك لمكتبي جمعية الأمم المتحدة للبيئة ولجنة الممثلين الدائمين المعقود في 1 كانون الأول/ديسمبر 2020، من المتوقع أن تُرفع الدورة الخامسة للجمعية في 23 شباط/فبراير 2021 وتُستأنف في اجتماع حضوري في شباط/فبراير 2022.

(ب) تعزيز التوجيهات والمعارف والأدوات المعيارية والتقنية القائمة ذات الصلة بالنُهُج المتكاملة للهيكل الأساسية المستدامة، ووضع توجيهات ومعارف وأدوات جديدة؛ (ج) تعبئة الدعم الدولي لتعزيز القدرات التقنية والمؤسسية للبلدان على اعتماد نُهج متكاملة لتخطيط وتنمية الهياكل الأساسية المستدامة تدعم أهدافها الإنمائية الوطنية.

أولاً- التقدم المحرز في تنفيذ القرار 5/4

- 4- تقع الهياكل الأساسية المستدامة في صلب أهداف التنمية المستدامة، حيث تمس جميع الأهداف السبعة عشر وتؤثر على 92 في المائة من الغايات البالغ عددها 169 غاية. وقد تعاضمت أهمية نظم الهياكل الأساسية المستدامة والمرنة بسبب أزمة مرض فيروس كورونا، وهي تشكل أهمية مركزية لخطط الانتعاش الأخضر.
- 5- وتسهم الجهود المبذولة لتنفيذ القرار في البرنامج الفرعي 6 لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن كفاءة استخدام الموارد، الإنجاز المتوقع (أ)، المؤشر '1'. واستخدم ما يقرب من 335 000 دولار من موارد صندوق البيئة في الأنشطة الوارد وصفها في هذا التقرير. وقد جرى تعبئة زهاء 3,1 مليون دولار من الموارد الإضافية الخارجة عن الميزانية لدعم تنفيذ القرار، بما يشمل الأنشطة المذكورة أعلاه، وكذلك الأعمال الجارية ذات الصلة حتى نهاية عام 2021.

ألف- التقييم وتحليل الثغرات

- 6- بدأ تنفيذ برنامج الأمم المتحدة للبيئة للقرار بتقييم النُهُج والمعارف والأدوات القائمة لتعزيز استدامة الهياكل الأساسية. وقد نُشرت نتائج عملية التقييم في نيسان/أبريل 2019 في تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة المعنون "النهج المتكاملة للهيكل الأساسية المستدامة".
- 7- ووجد برنامج الأمم المتحدة للبيئة في التقرير أنه على الرغم من وجود توجيهات وأدوات لإدماج الاستدامة في تطوير الهياكل الأساسية، فإن هناك ثغرات كبيرة تسهم في تطوير هياكل أساسية غير مستدامة. أولاً، تتناول معظم التوجيهات والأدوات الاستدامة على مستوى المشروع، مع قدرة محدودة على التأثير الإيجابي لأن القرارات الهامة قد اتخذت بالفعل بشأن ما يجب بناؤه ومكان بنائه. ثانياً، غالباً ما يُنظر إلى الاستدامة نظرة ضيقة، مع التركيز الشديد على المناخ وعدم إيلاء اهتمام كافٍ لجوانب أخرى، مثل التنوع البيولوجي أو الشمولية. ثالثاً، فيما يتعلق بتمويل الهياكل الأساسية المستدامة، هناك ميل إلى التركيز على كمية الاستثمارات في الهياكل الأساسية اللازمة (مثلاً "سد فجوة الاستثمار في الهياكل الأساسية") بدلاً من التركيز على نوعية تلك الاستثمارات (مثلاً الاستدامة والمواءمة مع احتياجات الخدمات).

- 8- ويُقترح في التقرير أن تعالج هذه الثغرات عن طريق "نُهُج متكاملة" تكفل ما يلي: (أ) تنظر إلى الاستدامة على أنها في بداية المرحلة الأولى من دورة الهياكل الأساسية قدر الإمكان، عندما تظل هناك خيارات أكثر مجدية سياسياً وتقنياً واقتصادياً لتعزيز استدامة الهياكل الأساسية؛ (ب) تنظر في أوجه الترابط بين مختلف نظم الهياكل الأساسية في مختلف القطاعات والمواقع، والآثار الكلية من حيث الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية على امتداد دورة الهياكل الأساسية بأكملها؛ (ج) تنشئ مؤسسات وسياسات وعمليات تمكن من تنفيذ هذه التدابير وتوفير حوافز لتنفيذها.

باء- شراكة الهياكل الأساسية المستدامة

- 9- يعمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة على معالجة هذه الثغرات من خلال شراكة الهياكل الأساسية المستدامة، وهي شبكة تضم أكثر من 30 مؤسسة، بما في ذلك المنظمات الدولية، والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، والمنظمات غير الحكومية، ومراكز الفكر، والأكاديميون، والرابطات المهنية والحكومة. وتعمل الشراكة على (أ) إنكاء الوعي بأهمية الهياكل الأساسية للتنمية المستدامة؛ (ب) تعزيز التوجيهات والمعارف والأدوات الحالية وتطوير توجيهات ومعارف وأدوات جديدة ذات صلة بالنُهُج المتكاملة للهيكل الأساسية المستدامة؛ (ج) تعبئة الدعم الدولي لتعزيز القدرات التقنية والمؤسسية للبلدان على اعتماد نُهج متكاملة للهيكل الأساسية المستدامة.

جيم- إطار توجيهات الممارسات الجيدة من أجل هياكل أساسية مستدامة

10- بدعم مالي من مرفق البيئة العالمية، يقود برنامج الأمم المتحدة للبيئة فريقاً عاملاً من الخبراء من أعضاء شراكة الهياكل الأساسية المستدامة لمعالجة الثغرات المحددة في تقرير "النُهُج المتكاملة للهياكل الأساسية المستدامة"، عن طريق وضع إطار توجيهات موحد ومبسط وقابل للتطبيق دولياً للممارسات الجيدة من أجل هياكل أساسية مستدامة لصانعي القرارات رفيعي المستوى في الحكومات. ويتألف الإطار من 10 مبادئ تدعم نُهجاً قائمة على الاحتياجات ومتكاملة على مستوى النظم لتخطيط وتطوير الهياكل الأساسية المستدامة، وسيُطلق هذا الإطار في الدورة الخامسة لجمعية البيئة.

11- وجرى إطلاع الخبراء الدوليين والدول الأعضاء على مشروع لإطار التوجيهات لاستعراضه في أيار/مايو 2020. وشملت عملية استعراض النظراء والتشاور مع أصحاب المصلحة، التي تدعمها حكومة سويسرا مالياً، سبعة اجتماعات استشارية إقليمية عبر الإنترنت شارك فيها 72 بلداً، فضلاً عن ممثلين من طائفة واسعة من المنظمات المتعددة الأطراف. وكانت أهداف المشاورات هي تقديم المعلومات وجمع الآراء بشأن مشروع التوجيهات، وإتاحة الفرصة للبلدان لتبادل خبراتها في تنفيذ القرار 5/4 والهياكل الأساسية المستدامة بشكل عام، ومناقشة أنشطة التنفيذ المستمر للقرار وإمكانية متابعتها في الدورة الخامسة لجمعية البيئة. واستُكملت المشاورات باستبيان نتج عنه 62 رداً من 39 بلداً، وإجراء استعراض النظراء لمشروع التوجيهات من جانب 32 خبيراً دولياً.

12- ويُسكتمل إطار توجيهات الممارسات الجيدة من أجل هياكل أساسية مستدامة بمُخرَجين إضافيين. الأول هو مجموعة من دراسات الحالات الفردية التي تستند إلى تجارب الدول الأعضاء في تنفيذ الهياكل الأساسية المستدامة. وبدعم مالي من حكومة سويسرا والشراكة من أجل اقتصاد أخضر، سيتضمن المنشور الذي وُضع بالتعاون مع شركاء من شراكة الهياكل الأساسية المستدامة، دراسات حالة فردية من 10 بلدان مختلفة (أفغانستان، وإكوادور، وإيران (جمهورية - الإسلامية)، وزمبابوي، وسانت لوسيا، وسنغافورة، وشيلي، وملاوي، ومنغوليا، والنمسا)، وذلك لكل مبدأ من المبادئ العشرة الواردة في الإطار. أما المُخرَج الثاني فهو محور معرفي يستند إلى متصفح أداة الهياكل الأساسية المستدامة على الإنترنت الذي أنشأته الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، التي دخل معها برنامج الأمم المتحدة للبيئة في شراكة لتوسيع نطاق برنامج المتصفح.

دال- توليد المعارف وتبادلها

13- تعاون برنامج الأمم المتحدة للبيئة مع الشركاء لاستضافة الأحداث ونشر المنتجات المعرفية المتعلقة بمختلف جوانب الهياكل الأساسية المستدامة، بما في ذلك الشمولية الاجتماعية، والمناخ، والتنوع البيولوجي، والهياكل الأساسية لكفاءة الموارد، والمشتريات العامة المستدامة، ودور القطاع الخاص، ودمج الهياكل الأساسية الخضراء والزرقاء والرمادية، ودور الهياكل الأساسية المستدامة في الانتعاش الأخضر بعد مرض فيروس كورونا. وعلى مستوى المدن، وضع البرنامج مبادئ توجيهية متكاملة لتصميم الأحياء المستدامة، تحول النتائج التي توصل إليها تقرير "وزن المدن"، الصادر عن الفريق الدولي المعني بالموارد إلى توجيهات لتسخير إمكانات المناخ والحد من الموارد.

هاء- بناء القدرات والدعم القُطري

14- ظل برنامج الأمم المتحدة للبيئة منذ أيلول/سبتمبر 2019، وبدعم مالي من مرفق البيئة العالمية، يعمل مع المركز العالمي لرصد حفظ الطبيعة لتقييم الأثر البيئي والاجتماعي والاقتصادي لتطوير الهياكل الأساسية على نطاق عالمي. وسيكتمل التقييم بحلول آب/أغسطس 2021. وفي الوقت نفسه، يجري تكييف منهجية التقييم لكي تطبق على الصعيد القُطري، وسيجري تجربتها في منغوليا في النصف الأول من عام 2021 لتقييم استدامة قطاع النقل في ذلك البلد.

15- وفي غانا، يعمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة مع المركز العالمي المعني بالتكيف، وجامعة أكسفورد، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وحكومة غانا في إطار مشروع للجنة العالمية المعنية بالتكيف لإجراء تقييم متكامل للبيئات التمكينية المبنية والطبيعية. وسيُسترشد بالتقييم في وضع خطة وطنية لزيادة قدرة الهياكل الأساسية على الصمود واستدامتها في قطاعات المياه والنقل والطاقة. وستسهم هذه الخطة في تنقيح مساهمات غانا المحددة وطنياً بموجب اتفاق باريس، وكذلك في وضع خطة عمل وطنية لغانا للتكيف مع المناخ.

16- وقد أعد برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بالتعاون مع الشركاء الإقليميين وبدعم مالي من حكومة الصين، ثلاث حلقات عمل إقليمية لبناء القدرات على مدى أسبوع لصانعي السياسات بشأن الهياكل الأساسية المستدامة. وقد عُقدت إحدى حلقات العمل الثلاث لصناع السياسات من بلدان آسيا الوسطى، في حين أُجّلت حلقتا العمل المتبقيتان (الجنوب شرق آسيا وأفريقيا على التوالي)، اللتان كان من المقرر عقدهما في شباط/فبراير وتشرين الأول/أكتوبر 2020، حتى عام 2021 بسبب القيود المتعلقة بمرض فيروس كورونا. ويعكف برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بالتعاون مع جامعة ديوك، على قيادة تطوير مجتمع للدارسين في مجال الهياكل الأساسية المستدامة، يضم حتى الآن 20 منظمة أخرى، من أجل إضفاء الطابع المؤسسي على جهود تنمية القدرات وتنسيقها على نحو أفضل.

ثانياً - الدروس المستفادة

17- حددت المشاورات الواسعة النطاق بشأن إطار توجيهات الممارسات الجيدة لهياكل أساسية مستدامة، الوارد وصفها في الفقرة 10 أعلاه، مجموعة من الدروس بشأن الهياكل الأساسية المستدامة، بما في ذلك ما يلي:

(أ) فشلت عملية تطوير الهياكل الأساسية "وفق أساليب العمل المعتاد" في توفير هياكل أساسية مستدامة على النطاق المطلوب لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وغالباً ما تؤخذ الاستدامة في الاعتبار في مرحلة متأخرة جداً، بشكل سطحي، وعلى أساس كل مشروع على حدة. وكبديل لذلك، يمكن أن تساهم النهج الأكثر تكاملاً التي تراعي جميع جوانب الاستدامة، في أبكر وقت ممكن من دورة الهياكل الأساسية، وبطريقة تراعي الروابط بين مختلف نظم الهياكل الأساسية، بما في ذلك البيئة الطبيعية، في تحقيق نتائج أكثر استدامة وفعالية. وعندما يُنظر إلى الهياكل الأساسية على أنها "نظام للنظم"، يمكن الموازنة بين عمليات المبادلة والتآزر من مختلف المشاريع والقطاعات لتحقيق توزيع أكثر كفاءة للاستثمارات في الهياكل الأساسية من أجل تقديم الخدمات وتحقيق الأهداف الوطنية للتنمية المستدامة. ويمكن تحديد المخاطر المحتملة ومعالجتها في وقت مبكر من عملية التخطيط، مما يؤدي إلى مشاريع أكثر استدامة تكون أكثر اتساقاً مع احتياجات وتوقعات المستخدمين.

(ب) هناك نقص في التنسيق بين الجهات الفاعلة الرئيسية على الصعيدين الدولي والوطني. وعلى الصعيد الدولي، يتعلق هذا الأمر بالشركاء الإنمائيين العاملين في مجال الهياكل الأساسية المستدامة - مثل كيانات الأمم المتحدة، ومجموعة العشرين، والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. وعلى الصعيد الوطني، يتعلق ذلك بالتعاون بين الوزارات والإدارة المتعددة المستويات. وعلى كلا الصعيدين، يعد الإنشاء المشترك مع الجهات الفاعلة في القطاع الخاص أمراً بالغ الأهمية أيضاً. ويتعين على الجهات الفاعلة الدولية والحكومات الوطنية والمحلية أن تبني بيئات مؤسسية وسياساتية وتنظيمية تمكن من التخطيط المنسق والمتكامل وتنفيذ الهياكل الأساسية المستدامة.

(ج) يتعين أن تستجيب الاستثمارات في الهياكل الأساسية لأزمات متعددة، بما في ذلك تغير المناخ (من حيث التخفيف والتكيف على حد سواء)، والإفراط في استخدام الموارد، وفقدان التنوع البيولوجي، والتلوث. وتؤدي الحلول القائمة على الطبيعة والاستثمارات في الهياكل الأساسية الطبيعية دوراً حاسماً في الربط بين هذه البرامج.

(د) لا يشكل الافتقار إلى التوجيهات والأدوات في معظم الحالات العائق الرئيسي في الوقت الراهن أمام الهياكل الأساسية المستدامة؛ بل يتمثل العائق في نقص القدرة على البحث في ثروة المعلومات والأدوات

المتاحة، وفهم أوان وأسباب وكيفية استخدامها، ومن ثم إنشاء المؤسسات والسياسات والأطر الحاكمة (أي البيئة الملائمة) اللازمة لتطبيقها بفعالية .

(هـ) ثمة حاجة ماسة إلى استكمال العمل على الصعيد العالمي في مجال التوعية والمعايير بزيادة الدعم المباشر للحكومات الوطنية ودون الوطنية في شكل تبادل المعارف وبناء القدرات والمساعدة التقنية، مع التركيز على استخدام الأدوات الموجودة بأقصى إمكاناتها. ويشمل ذلك إنشاء "مركز جامع" للمنتجات والأدوات المعرفية المخصصة للهيكل الأساسية المستدامة، بما في ذلك دراسات حالة تبين للمستخدمين متى وأين ولماذا وكيف تم تطبيقها، وإبراز النجاحات والدروس المستفادة، فضلاً عن بناء القدرات المنسقة المحددة الأهداف لمساعدة الحكومات على التكيف وتطبيق المعارف والأدوات ذات الصلة في سياقات محلية متنوعة.

(و) هناك نقص في التمويل اللازم للهيكل الأساسية المستدامة، ونظراً للقيود المتزايدة على الميزانيات العامة، فإن هناك حاجة إلى حوافز للمستثمرين من القطاع الخاص للاستثمار في مشاريع مستدامة. وتشمل الحواجز الحالية التي تعترض زيادة الاستثمار العام والخاص التصور بأن الهيكل الأساسية المستدامة أكثر تكلفة من خيارات "العمل المعتاد"، الأقل استدامةً، والافتقار إلى آليات تمويل للهيكل الأساسية المستدامة. ويشير ذلك إلى الحاجة إلى وضع بيان جدوى للهيكل الأساسية المستدامة، بما في ذلك الحلول المستمدة من الطبيعة التي تراعي الفوائد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الطويلة الأجل التي يمكن أن تعوض التكاليف الأولية، وبيان جدوى لآليات التمويل الابتكاري التي تدمج هذه التكاليف والفوائد وتُخصص المخاطر تبعاً لذلك.

(ز) لا يوجد إطار قياس قائم لرصد استدامة الهيكل الأساسية بطريقة شاملة على المستوى الكلي (على الصعيد الوطني مثلاً). أما المؤشر الحالي لقياس التقدم المحرز نحو تحقيق الهدف 9-1 من أهداف التنمية المستدامة فلا يتضمن، إلا بشكل مباشر، الجوانب الاقتصادية للهيكل الأساسية.

(ح) أدت جائحة كوفيد-19 والأزمة الاقتصادية الناجمة عنها إلى تفاقم الحاجة الملحة إلى التصدي لتحديات الهيكل الأساسية، حيث تم التخطيط لاستثمارات كبيرة عديدة في الهيكل الأساسية كجزء من التدابير التحفيزية. وتبين الدروس المستفادة من عمليات التعافي السابقة الحاجة إلى ضمان استدامة هذه الاستثمارات، لأنها ستشكل مستقبل الاقتصادات والمجتمعات وتؤثر على تحقيق أهداف التنمية المستدامة وأهداف اتفاق باريس.

التوصيات والإجراءات المقترحة اتخاذها - ثالثاً -

18- قد ترغب جمعية البيئة في أن تدرك أهمية الهيكل الأساسية المستدامة في "إعادة البناء بشكل أفضل"، والانتعاش الأخضر بعد مرض فيروس كورونا، وأن تنظر في كيفية دعم الاستثمارات في الهيكل الأساسية الاجتماعية والاقتصادية والإيكولوجية للانتعاش الاقتصادي، وخلق فرص العمل الخضراء، وبناء القدرة على الصمود أمام الأزمات المستقبلية، فضلاً عن المجتمعات الشاملة والصحية.

19- وقد ترغب الجمعية في النظر في اعتماد مبادئ توجيهية مستدامة للهيكل الأساسية يمكن أن تساعد الدول الأعضاء، إلى جانب ما يرتبط بذلك من حوافز سياسية وتنظيمية لتعزيز الامتثال، على تنفيذ القرار 5/4 بشأن الهيكل الأساسية المستدامة، بما في ذلك عن طريق وضع وتعزيز نُهج استراتيجية على مستوى النظم الوطنية والإقليمية لتخطيط الهيكل الأساسية وتشجيع الحلول المستمدة من الطبيعة بوصفها عناصر رئيسية في هذه النُهج.