الأمم المتحدة

E/CN.18/AC.2/2003/2

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
27 October 2003
Arabic
Original: English

منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات
فريق الخبراء المخصص المعني بتمويل ونقل التكنولوجيات السليمة بيئيا
جنيف، ١٥-١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣
البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*
مهام فريق الخبراء

تمويل الإدارة المستدامة للغابات: التحديات الراهنة في البيئة المالية المتغيرة

مذكرة من الأمانة العامة

موجز

تقدم هذه المذكرة معلومات أساسية لمساعدة فريق الخبراء المخصص المعني بتمويل ونقل التكنولوجيات السليمة بيئيا في الاضطلاع بمهامه.

والتمويل مسألة تشيع في إطار السياسة الإنمائية الدولية. فالتمويل المناسب للإدارة المستدامة للغابات يرتبط ارتباطا مباشرا بالتخفيف من وطأة الفقر وتعزيز الأمن الغذائي والحصول على مياه الشرب السليمة وعلى الطاقة بتكاليف محتملة، وتغيير أنماط الاستهلاك والإنتاج غير المستدامة، وحماية وإدارة قاعدة الموارد الطبيعية اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

* E/CN.18/AC.2/2003/1.

191103 191103 03-58250 (A)

وهناك حاليا إخفاقات عدة للسوق وللسياسات تنتقص من ربحية الإدارة المستدامة للغابات. وهناك أيضا حوافز غير سوية وأرباح أعلى في القطاعات الاقتصادية الأخرى تسهم في إزالة الغابات وتدهور أحوالها. وبالنظر إلى تدني المساعدة الإنمائية الرسمية، الذي أثر بشكل خطير على قطاع الإنتاج الأساسي في البلدان النامية، يصعب وضع استراتيجيات مالية واقعية تستند إلى دور متزايد لتدفقات المساعدات الإنمائية الخارجية. ومن ناحية أخرى، أخذت الاستثمارات الخاصة تتزايد، ولكن مناخ الاستثمار في قطاع الغابات ليس الآن قطاعا تنافسيا. وعلاوة على ذلك فإن معظم الاستثمار الأجنبي المباشر يتجه إلى عدد محدود جدا من البلدان. هذا وتظل المساعدة الإنمائية الرسمية تشكل العمود الفقري للتمويل بالنسبة لمعظم البلدان النامية.

وهذه التحديات تبرز أهمية الإدارة المستدامة للغابات من أجل زيادة الدخل ولاجتذاب الاستثمارات الخاصة، والحد في نهاية المطاف من الاعتماد على التمويل الخارجي. وتعد زيادات الدخول وآليات الدفع لقاء المنافع غير التجارة وسياسات الغابات الطويلة الأجل المتسمة بالشفافية والترابط، بما فيها الحوافز، عناصر لاستراتيجية مالية شاملة. ويتسم دور القطاع العام بأهمية حاسمة لإقامة الأطر القانونية والسياساتية والمؤسسية لحقوق ملكية مستقرة وقابلة للنقل. وكثير من الشروط المسبقة يتطلب جهودا مشتركة بين القطاعات ودمجا للإدارة المستدامة للغابات في استراتيجيات التنمية والاستثمار. وهناك أيضا حاجة ملحة إلى أن يبين قطاع الحراجة إسهامه في تحسين النوعية والرفاهية البيئيتين، والتخفيف من وطأة الفقر وفي التنمية الريفية، من بين أمور أخرى تربطه بالمجتمع. فبدون ذلك، قد يكون من الصعب الدفاع، مثلا، عن زيادة نصيب هذا القطاع من المساعدات الإنمائية الخارجية، بالنظر إلى الأولويات الراهنة للبلدان المانحة.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا – مقدمة	١-٩	٤
ثانيا – لمحة عامة عن العمليات الدولية	١٠-١٣	٧
ثالثا – هيكل التمويل واتجاهاته	١٤-٢٧	٨
ألف – الاحتياجات المالية للإدارة المستدامة للغابات	١٤-١٦	٨
باء – هيكل التمويل واتجاهاته	١٧-٢٧	٩
رابعا – عناصر استراتيجية تمويل الإدارة المستدامة للغابات	٢٨-٥٥	١٤
ألف – بيئة مواتية	٢٨-٣٢	١٤
باء – العناصر اللازمة لتهيئة مناخ استثماري مؤات	٣٣-٤٢	١٥
جيم – التمويل الذاتي للإدارة المستدامة للغابات	٤٣-٥١	١٧
دال – التوصيات التي قدمتها الاجتماعات الدولية السابقة	٥٢-٥٥	٢٠
خامسا – النتائج	٥٦-٦٠	٢١
سادسا – نقاط مطروحة للمناقشة	٦١	٢٢

أولا – مقدمة

١ – اتفق منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات، في دورته الثالثة، على إنشاء فريق خبراء مخصص يعنى بتمويل ونقل التكنولوجيات السليمة بيئيا، وعلى عقد اجتماع لذلك الفريق. وتتمثل مهام فريق الخبراء، المقرر أن يجتمع في جنيف من ١٥ إلى ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، فيما يتعلق بالتمويل، فيما يلي:

(أ) النظر في المبادرات السابقة المتعلقة بالتمويل، بما في ذلك توصيات حلقات عمل كرويدون وأوسلو وبريتوريا، ومقترحات العمل ذات الصلة المقدمة من الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات/المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات، وأوراق ووثائق الخلفيات والاستراتيجيات لأعضاء الشراكة التعاونية في مجال الغابات؛

(ب) تقييم دور وحالة مساعدات التنمية الحكومية الموجهة نحو الإدارة المستدامة للغابات، والنظر في طرائق لتحسين توافرها وفعاليتها، والقيام، في هذا الصدد، بتحديد الوسائل الممكنة لتحسين الجهود التي تبذلها البلدان المتقدمة للوفاء بالتزاماتها بشأن مساعدات التنمية الحكومية؛

(ج) استعراض فعالية التمويل الدولي الحالي للإدارة المستدامة للغابات، بما في ذلك الأساليب والآليات، وتحليل الفرص، والثغرات القائمة على المستوى القطري والقيود، وأولويات البلدان المانحة والمتلقية، والنظر في إسهام الشراكة التعاونية في تمويل الإدارة المستدامة للغابات، واقتراح التدابير لتحسين فعالية ذلك التمويل من أجل تعزيز البيئة التمكينية على الصعيدين الوطني والدولي ولاجتذاب مزيد من التمويل من جميع المصادر؛

(د) استكشاف إمكانات النهوج الجديدة والتجديدية لاجتذاب مزيد من التمويل للإدارة المستدامة للغابات، ومناقشة تلك النهوج وتقديم اقتراحات لاستخدامها على نطاق أوسع من أجل مواجهة الحاجة إلى موارد مالية لتمويل الإدارة المستدامة للغابات، بما في ذلك عن طريق برامج وطنية للغابات أو من خلال عمليات مناظرة؛

(هـ) تقييم الخبرات القطرية في مجال حشد الموارد المالية لدعم الإدارة المستدامة للغابات، وفي هذا الصدد، تحديد الثغرات والإمكانات والقيود القائمة فيما يتعلق بمصادر التمويل الحالية والآليات المالية لتنفيذ الإدارة المستدامة للغابات، واقتراح نهوج لتعزيز الموارد المالية الوطنية والدولية وزيادة فعالية استخدام وحشد هذه الموارد؛

(و) تقييم وبحث دور القطاع الخاص في تمويل الإدارة المستدامة للغابات، والتوصية، في هذا الصدد، بتدابير لتحسين البيئة التمكينية للاستثمار الخاص في الإدارة

المستدامة للغابات على كل من الصعيدين الوطني والدولي، وتشجيع تدفق المزيد من الموارد الخاصة إلى قطاع الغابات، وخاصة في البلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية.

٢ - وتعد مهام فريق الخبراء بالغة الأهمية بسبب الإمكانات الهامة للإدارة المستدامة للغابات في الإسهام في أهداف البرنامج الإنمائي الدولي. فالقضايا من قبيل التخفيف من وطأة الفقر وتعزيز الأمن الغذائي، والحصول على مياه الشرب الآمنة وعلى الطاقة بتكاليف محتملة، وتغيير أنماط الاستهلاك والإنتاج غير المستدامة وحماية وإدارة قاعدة الموارد الطبيعية اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تؤكد، بوجه خاص، الآثار المشتركة بين القطاعات، المترتبة على الإدارة المستدامة للغابات.

٣ - وقد أعدت هذه المذكرة لتيسير المناقشة في الاجتماع، عن طريق عرض الإطار المالي العالمي الناشئ بوجه عام، وحالة تمويل الإدارة المستدامة للغابات بوجه خاص. فالهدف من المذكرة هو رسم صورة لبنية تمويل الإدارة المستدامة للغابات ومناقشة الاتجاهات السائدة في مجال التمويل الإنمائي العالمي من أجل التوصل إلى المؤشرات الملائمة التي ينبغي أن تؤخذ في الحسبان لدى العمل على إيجاد بيئة تمكينية للإدارة المستدامة للغابات وإيجاد طرائق لمواجهة المتطلبات المالية للانتقال إلى الإدارة المستدامة للغابات. وهناك تأكيد على العوامل التي تحد من ربحية الإدارة المستدامة للغابات وتتطلب حوافز وتدخلات من القطاع العام.

٤ - وتبين المذكرة أيضا بعض الشروط المسبقة الحاسمة الأهمية لخلق بيئة تمكينية لزيادة التمويل، وتحدد الإخفاقات الهامة للسوق وللسياسات وتبين نتائج الاجتماعات الدولية السابقة بشأن هذه المسائل. وتولي المذكرة اهتماما للواقع المالي المختلف في البلدان النامية بينما تسلم بضرورة إعداد استراتيجيات تستفيد على الوجه الأكمل من جميع الأدوات المالية المتاحة في أي بلد معين.

٥ - وفي معرض التشديد من جديد على دعم منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات، دعت الخطة التنفيذية لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة إلى القيام بمساعدة من أعضاء الشراكة التعاونية في مجال الغابات، باتخاذ إجراءات فورية على الصعيدين الوطني والدولي لتعزيز وتيسير وسائل الاستغلال المستدام للأخشاب، وتيسير توفير الموارد المالية، ونقل وتطوير التكنولوجيات السليمة بيئيا، بما يتصدى لممارسات الاستغلال غير المستدام للأخشاب. كما دعت إلى إقامة وتوطيد الشراكات والتعاون الدولي ليتسنى توفير المزيد من الموارد المالية ونقل التكنولوجيات السليمة بيئيا على كافة المستويات بغية الأخذ بالإدارة الحرجية المستدامة. وتحقيقا لهذا الهدف، اعترف مؤتمر القمة العالمي بأهمية أن تسرع البلدان

وأعضاء الشراكة التعاونية في مجال الغابات بتنفيذ مقترحات العمل الصادرة عن الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات/المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات.

٦ - وفي المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، الذي عقد في مونتيري، المكسيك، في آذار/مارس ٢٠٠٢، تحقق فتح جديد فيما يتعلق بنُهج تمويل التنمية. فقد تم الاعتراف في إطار توافق آراء مونتيري بأن كل بلد هو المسؤول الأول عن تنميته الاقتصادية والاجتماعية، وبأن دور السياسات والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية دور عظيم، وبأن الجهود الإنمائية الوطنية بحاجة إلى مساندة توفرها بيئة اقتصادية دولية مواتية، وبأن السلام والأمن ضروريان للتنمية المستدامة (انظر A/58/216). وينبغي لأي استراتيجية مالية قطاعية أن تستند إلى توافق آراء مونتيري.

٧ - وبالفعل تتجاوز في كثير من الأحيان الموارد المالية الكبيرة اللازمة للإدارة المستدامة للغابات طاقة الكثير من البلدان النامية. وقد جرى العرف أن تعتمد البلدان النامية بشدة على القروض الدولية والمساعدة الإنمائية. وبالنظر إلى واقع الهيكل المالي الجديد، أخذت البلدان النامية تعمل بشكل متزايد في إطار قروض محدودة، كما تزايد دور الاستثمارات الأجنبية المباشرة. ويستلزم هذا حزما في اتخاذ القرارات الاستراتيجية والتدابير المتعلقة بالسياسات على الصعيد المحلي، إذا كان للإدارة المستدامة للغابات أن تنجح في التنافس على الموارد المتاحة في البيئة المالية الجديدة.

٨ - ولكن حتى في ظل هذه البيئة المالية الجديدة، ما زالت التساؤلات الأساسية كما هي لم تتغير. كيف يمكن توجيه التدفقات المالية المتاحة لمجال الحراجة إلى ممارسات الحراجة المستدامة، وكيف يمكن التشجيع على تقديم استثمارات إضافية لمجال الإدارة المستدامة للغابات؟ وبالنظر إلى أن الإدارة المستدامة للغابات نشاط يسعى إلى الربح، فما زال التساؤل قائما بشأن كيفية كفالة الربحية والتمويل الذاتي لهذا النشاط.

٩ - وتواجه الإدارة المستدامة للغابات نفس المعوقات المتعلقة بالتمويل الداخلي والخارجي التي يواجهها أي قطاع آخر في العالم النامي. فالفقر وانخفاض مستوى المدخرات وسوء أسعار تصدير السلع الأساسية كلها من العوائق المشتركة التي تحول دون تحقيق زيادات سريعة في معدلات الاستثمار المحلي. وبالتالي، فإن لرأس المال الخارجي أهمية بالغة، سواء جاء في شكل تدفقات رسمية، أو قروض، أو استثمارات مباشرة أجنبية، أو تحويلات من المغتربين.

ثانيا – لمحة عامة عن العمليات الدولية

١٠ – اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، الذي عقد في ريو دي جانيرو في عام ١٩٩٢، جدول أعمال القرن ٢١[١] ومبادئ الغابات[٢]، اللذين طالبا بتقديم تمويل ”جديد وإضافي“ إلى البلدان النامية مقابل الجهود التي تبذلها والأنشطة التي تضطلع بها فيما يتصل بالتنمية المستدامة. وعلى سبيل متابعة هذا المؤتمر، تم الشروع في عملية حكومية دولية تتعلق بالسياسات وتقوم على التشارك، من خلال الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات، ١٩٩٥-١٩٩٧، والمنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات، ١٩٩٧-٢٠٠٠. وبناء على توصية المنتدى الحكومي الدولي، قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ٢٠٠٠ بإنشاء منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات.

١١ – وقد أكد الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات بشدة على التمويل. وأشار التقرير الختامي للفريق إلى أن الموارد المالية الحالية لا تكفي لمكافحة إزالة الغابات، وتعزيز الإدارة المستدامة للغابات. وقد خلص الفريق إلى أنه على الرغم من أن التمويل الداخلي ينبغي أن يشكل المصدر الرئيسي في هذا المجال، فإن للتمويل الخارجي، ولا سيما المساعدة الإنمائية الرسمية، أهمية بالغة بالنسبة للبلدان النامية. كما أثار الفريق مسألة التمويل الخاص الذي أخذ يتنامى، رغم التفاوت في توزيعه، ودعا إلى التقييم السليم لموارد الغابات وإلى تنمية الأسواق الخاصة بالسلع والخدمات الحرجية.

عملية المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات

١٢ – قام المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات، في دورته الأخيرة في عام ٢٠٠٠، بدعوة البلدان إلى تلبية الاحتياجات المالية الخاصة للبلدان النامية بالذات، واعترف بضرورة تحسين البيانات المتعلقة بالتدفقات المالية. وقد تمخضت عملية المنتدى الحكومي الدولي عن مفهوم كيان تشجيع الاستثمار. فقد اقتُرح هذا المفهوم من أجل حشد الاستثمارات الخاصة في مجال الإدارة المستدامة للغابات، عن طريق تحديد فرص الاستثمار والمستثمرين المحتملين، وتوفير المعلومات، وتقديم الدعم للمشاريع، والمساعدة في التخفيف من المخاطر. كما سلط المنتدى الضوء على أهمية توخي الكفاءة في استخدام التمويل المتاح.

منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات

١٣ – قام منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات في أولى جلساته في عام ٢٠٠١، بوضع برنامج عمله المتعدد السنوات، واعتمد خطة عمل لتنفيذ مقترحات العمل الصادرة عن الفريق الحكومي الدولي بالغابات/المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات. ويقضي برنامج العمل بتناول مسألة التمويل في كل دورة من دورات منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات

وإنشاء هيئة فرعية مخصصة لإسداء المشورة للمنتدى بشأن المسائل المالية ونقل التكنولوجيات السليمة بيئيا إلى مجال الإدارة المستدامة للغابات.

ثالثا – هيكل التمويل واتجاهاته

ألف – الاحتياجات المالية للإدارة المستدامة للغابات

١٤ – إن الإدارة المستدامة للغابات، حسب تعريفها، نشاط ذاتي التمويل. بيد أنه من الممكن تبرير الحاجة إلى تمويل خارجي إضافي بسبب ضرورة تغطية التكاليف الإضافية التي يتكبدها العاملون في مجال الحراجة عند الأخذ بالممارسات المستدامة، وإعطاء قيمة للمزايا غير التجارية، ومواجهة الحوافز الهيكلية التي تشجع على الممارسات غير المستدامة، التي سبَّبت لأجزاء كثيرة من العالم أضرارا بالغة. ولإصلاح تلك الأضرار والمداومة على الإدارة المستدامة للغابات يلزم توفير مدخلات فنية ومالية كبيرة.

١٥ – ولا يوجد تصور موحد للاحتياجات المالية لتطبيق الإدارة المستدامة للغابات في جميع أنحاء العالم. فتقديرات الاحتياجات المالية نفسها نادرة و/أو من المرجح أن يكون قد عفى عليها الزمن. ومن التقديرات التي يُستشهد بها في كثير من الأحيان تقدير تم التوصل إليه في أثناء مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية. وقد أشار ذلك التقدير إلى أنه سيلزم ٣١,٢٥ بليون دولار سنويا للأخذ بالإدارة المستدامة للغابات في جميع أنحاء العالم. وكان من المفترض في ذلك الوقت أن تساهم المساعدة الإنمائية الرسمية بنسبة ١٨ في المائة، أي ٥,٦٧ بلايين دولار. وبعد مرور سنوات قليلة، تم تنقيح الرقم الإجمالي ليصل إلى ٣٣ بليون دولار سنويا[٣]، وتمثل المعدات الرأسمالية والهياكل الأساسية ٣٧ في المائة من ذلك المبلغ، بينما تمثل خدمات حماية الغابات ١٨,٥ في المائة، والتنمية المؤسسية وبناء القدرات ١٧ في المائة[٤].

١٦ – وقد انتُقدت هذه الأرقام بسبب إهمالها للبند المتعلق بإزالة الغابات وتدهورها. ومن ثم، فإن المبلغ الإجمالي للتمويل المطلوب ينبغي في الواقع أن يصل، بعد إضافة مبالغ الاستثمارات المسحوبة التي تصاحب ذلك البند، إلى ٦٩,٣ بليون دولار سنويا. بيد أن حتى هذا المبلغ لم يسلم من الانتقاد. وعلى أي الأحوال، فإن هذه الحسابات لا تشير إلا إلى الفترة التي تصل إلى عام ٢٠٠٠، وبالتالي، فمن المحتمل أن تكون فائدتها محدودة بالنسبة لواضعي السياسات اليوم.

باء – هيكل التمويل واتجاهاتـه

هيكـل تمويل الحراجـة

١٧ – لا توجد بيانات تفصيلية دقيقة عن تمويل الإدارة المستدامة للغابات. فالأرقام المتوافرة لا تشير إلا إلى قطاع الغابات بصفة عامة. بيد أنه من الممكن تحليل هذه الأرقام لبيان هيكل التدفقات المالية واتجاهاتها. وقد بُـذلت محاولات لرسم صورة للتدفقات المالية استنادا إلى مصادر ثانوية. ويشير أحد أمثلة[٥] تلك المحاولات إلى عام ١٩٩٣، عندما بلغت المساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة إلى قطاع الحراجة، وفقا لتقدير وضعته منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة[٦]، ١,٥٤ بليون دولار، وهو ما يمثل ٧,٥ في المائة من إجمالي التمويل الموجه لمجال الحراجة. وقد تراوحت الأرقام التقريبية للمساهمات الخاصة المحلية والأجنبية ما بين ٨ و ١٠ بلايين دولار، وهي في معظمها استثمارات موجهة إلى المزارع وصناعات التجهيز[٧]. وتشير هذه الأرقام إلى أن نحو ١٠ بلايين دولار من الاستثمارات المحلية العامة قد وُجهت إلى قطاع الحراجة.

١٨ – ويجري توثيق تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية أكثر من غيرها من مصادر التمويل القائمة في قطاع الحراجة. وتشير التقديرات إلى أن التدفقات الرسمية قد ازدادت في أواخر الثمانينات ومطلع التسعينات من ١,٠٧٣ بليون دولار إلى نحو ٢,٢ بليون دولار (بدولارات الولايات المتحدة عام ١٩٩٦) في عامَي ١٩٩٠ و ١٩٩٢. ومنذ ذلك الحين وحتى عام ١٩٩٧، وهي الفترة التي تغطيها البيانات، أخذت هذه التدفقات تميل إلى الانخفاض. وفي عام ١٩٩٦، بلغت المساعدات الإنمائية الخارجية لمجال الحراجة ١,٣ بليون دولار[٨].

تمويل الإدارة المستدامة للغابات في سياق تمويل التنمية

١٩ – تتسم البيانات الجديدة المتعلقة بتمويل الإدارة المستدامة للغابات في أحسن الأحوال بالتشتت وعدم الاكتمال. بيد أن أي استراتيجية لتمويل هذا النوع من الإدارة يلزمها حتى تكون مجدية أن تولِي الاعتبار الواجب للبيئة المالية التي ستطبق في ظلها. وعلى الرغم من أن هذه الإدارة قد تواجهها تحديات خاصة بها، فإن الاحتياجات المتعلقة بتمويل الحراجة قد لا تختلف عن الاتجاه العام السائد في مجال تمويل التنمية.

٢٠ – وقد طرأت في العقد الأخير تغيرات على التدفقات المالية الموجهة للبلدان النامية. وشكل عام ١٩٩٨ نقطة تحول بالنسبة للتدفقات الرأسمالية، وأذن ببدء عهد جديد في تمويل التنمية. أما التطوران الرئيسيان اللذان شكلا مسار التمويل الخارجي فهما تناقص إجمالي الديون وتزايد التدفقات الخاصة، لا سيما الاستثمارات المباشرة الأجنبية. ومن ناحية أخرى،

أخذت تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية تتناقص بصفة عامة، كما أن الأوساط المانحة التي تساهم فيها ما برحت تغير مجالات تركيزها. فعلى سبيل المثل، انخفضت بما يزيد على النصف التدفقات الرسمية الموجهة إلى قطاعات الزراعة والحراجة وصيد الأسماك في أفريقيا في الفترة ما بين عامَي ١٩٩٠ و ٢٠٠٠. وفي الوقت نفسه، ازدادت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى التعليم بنسبة ٤٠٠ في المائة، مما يعكس تغير الاستراتيجيات والأولويات القائمة في مجال تمويل التنمية[٩].

٢١ - ويُظهر تدني نسبة الدين إلى رأس المال أن مجموع الدين الخارجي قد انخفض بينما ارتفع مجموع رأس المال السهمي الذي يملكه الأجانب أو يتحكّمون فيه (انظر الجدولين ١ و ٣). وتدنت نسبة الدين إلى رأس المال للبلدان النامية كمجموعة من ٣١٦ في المائة في عام ١٩٩٧ إلى ١٩٦ في المائة في عام ٢٠٠١[١٠]؛ غير أن ذلك يخفي تفاوتات هامة بين بلد وآخر. فمنطقة جنوب آسيا توجد بها أعلى نسبة من الدين إلى رأس المال إذ أن مجموع الدين فيها يفوق رأس المال بستة أضعاف. وكانت هذه النسبة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأوروبا ووسط آسيا حوالي ٣٠٠ في المائة، في حين أنها قاربت الـ ٤٠٠ في المائة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام ٢٠٠١. وكانت أدنى نسبة من الدين إلى رأس المال الخارجي في شرق آسيا والمحيط الهادئ، إذ بلغت ١٣٤ في المائة، ويعود ذلك في الدرجة الأولى إلى الصين التي كانت نسبة الدين الخارجي إلى رأس المال فيها تقل عن ٥٠ في المائة.

٢٢ - وينطوي ذلك على انحراف كبير في توزيع الاستثمار الأجنبي المباشر (انظر الجدول ٢). فعلى الصعيد العالمي، تلقت البلدان الخمس الأولى ٤٥ في المائة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي في عام ٢٠٠١[١١]، في حين كانت حصة البلدان النامية مجتمعة ٢٨ في المائة. وبالأرقام المطلقة، كان النمط الآخذ في الارتفاع للاستثمار الأجنبي المباشر، في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء، قويا إلى درجة كبيرة. غير أن إمعان النظر في إحصاءات الأونكتاد لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر يظهر أن الزيادة في حصة البلدان النامية لم تكن مطردة. فقد كان المتوسط السنوي ٣٣ في المائة خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥، وارتفع ليبلغ ٤٠ في المائة في عامي ١٩٩٦ و ١٩٩٧، ثم انحسر إلى ١٦ في المائة في عام ٢٠٠٠. ولكن تطورا إيجابيا قد استجد في عام ٢٠٠١ حيث زادت حصة البلدان النامية إلى ٢٨ في المائة في الوقت الذي انحسرت فيه التدفقات العالمية للاستثمار الأجنبي المباشر إلى نصف ما كانت عليه في السنة السابقة.

٢٣ - وبين البلدان النامية، هناك الرابح والخاسر. فقد اجتذب المتلقون الثلاثة الأوائل ٥٣ في المائة من صافي الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد في عام ٢٠٠١[١٠]. وفي حين أحرز

بعض البلدان نجاحا فعليا في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، انحسرت حصة أقل البلدان نموا من الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية، إذ تدنت مما متوسطه السنوي ٢,٣ في المائة في الفترة ١٩٨٦-١٩٩٠ إلى ١,٨ في المائة في الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٠[١٢]. وكان هناك تفاوت أيضا بين أقل البلدان نموا إذ كان نصيب كل بلد من ١٦ بلدا من تدفقات رأس المال بالنسبة إلى إجمالي رأس مالها الثابت بعناصره المختلفة أكبر من نصيب أي بلد نامٍ عادي في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠. وعلى الرغم من ذلك، ظلت حصة أقل البلدان نموا من مجموع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر على الصعيد العالمي أقل من ١ في المائة[١٣].

اختلاف هياكل التمويل بين البلدان النامية

٢٤ - تخفي القيم الإجمالية للإحصاءات المالية تفاوتا هاما بين بلد وآخر ولا تُظهر الاختلافات البالغة الأهمية في مدى الاعتماد على مصادر تمويل مختلفة. فبالأرقام المطلقة والنسبية على حد سواء، تجتذب أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي قدرا لا بأس به من الاستثمارات المباشرة الأجنبية، إذ تلقت ٤٠ في المائة من صافي تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي الواردة إلى البلدان النامية في عام ٢٠٠١، في حين أسهمت بنسبة ٣١ في المائة في مجموع الناتج المحلي الإجمالي للعالم النامي. وهي تتحمّل أيضا ثلث مجموع الدين الخارجي للبلدان النامية. ومن جهة أخرى، حصلت بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على ٣ في المائة من صافي الاستثمار المباشر الأجنبي الوارد، في حين أسهمت بنسبة ٨ في المائة في مجموع الناتج المحلي الإجمالي للعالم النامي.

٢٥ - وبالرغم من تعاظم دور رأس المال الخاص في تمويل التنمية، لا يزال الاعتماد شديدا على التدفقات الرسمية، خاصة في جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ففي حين أن حصة رأس المال الخاص في البلدان النامية كمجموعة تجاوزت المساعدة الإنمائية الرسمية بثلاثة أضعاف، بلغت نسبة تدفقات رأس المال الخاص إلى المساعدة الإنمائية في جنوب آسيا حوالي ٥٠ في المائة. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، بلغت حصة التدفقات المالية الخارجية من المساعدة الإنمائية الرسمية نسبة مذهلة وهي ٩٠ في المائة.

الجدول ١

مؤشرات مختارة للتمويل الخارجي في البلدان النامية في عام ٢٠٠١

(بلايين دولارات الولايات المتحدة)

	صافي الاستثمار المباشر الأجنبي الوارد	صافي تدفقات الدين	صافي تدفقات رأس المال الخاص	صافي تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية
شرق آسيا والمحيط الهادئ	٤٨,٩	-١٢,٠	٣٦,٤	٥,٧
أوروبا ووسط آسيا	٣٠,١	٣,٣	٣٠,٩	١٠,٢
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٦٩,٣	١١,٤	٦٢,٨	٢٣,٤
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٥,٥	١,٧	٨,٣	٢,٠
جنوب آسيا	٤,١	-٠,٣	٢,٩	٦,٠
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	١٣,٨	-١,٠	١١,٦	١٠,٢
جميع البلدان النامية	**١٧١,٧**	**٣,٢**	**١٥٢,٨**	**٥٧,٥**

المصـــدر: البنك الدولي، تمويل التنمية العالمية – السعي إلى تحقيق الاستقرار في تمويل التنمية، ٢٠٠٣.

الجدول ٢

النسب المئوية لحصة مختلف المناطق من بنود مختارة في العالم النامي في عام ٢٠٠١

	صافي المساعدة الإنمائية الرسمية	صافي الاستثمار المباشر الأجنبي الوارد	مجموع الدين الخارجي	الناتج المحلي الإجمالي
شرق آسيا والمحيط الهادئ	١٣	٢٨	٢٢	٢٨
أوروبا ووسط آسيا	١٨	١٨	٢١	١٧
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	١٠	٤٠	٣٣	٣١
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٨	٣	٩	٨
جنوب آسيا	١١	٢	٧	١٠
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	٢٤	٨	٩	٦
جميع البلدان النامية	**١٠٠**	**١٠٠**	**١٠٠**	**١٠٠**

المصـــدر: البنك الدولي، تمويل التنمية العالمية – السعي إلى تحقيق الاستقرار في تمويل التنمية، ٢٠٠٣.

الجدول ٣

نسب الدين الخارجي إلى رأس المال والالتزامات الخارجية (مجموع قيمة الدين الخارجي والتزامات الاستثمار المباشر الأجنبي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠١)

	نسبة الدين إلى رأس المال (نسبة مئوية)		الالتزامات الخارجية (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠١)
	١٩٩٧	٢٠٠١	
شرق آسيا والمحيط الهادئ	٢١٨	١٣٤	٦٥,٠
أوروبا ووسط آسيا	٥٠٥	٢٩٣	٦٦,٨
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٢٨٤	١٦٢	٦٧,٧
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٣٩٤	٣٧١	٤٢,٥
جنوب آسيا	٩٦٨	٦١٣	٣٠,٥
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	٥١٥	٣٠٣	٩٠,٦
جميع البلدان النامية	٣١٦	١٩٦	٦١,٧

المصدر: البنك الدولي، تمويل التنمية العالمية – السعي إلى تحقيق الاستقرار في تمويل التنمية، ٢٠٠٣.

٢٦ – على ما يبدو، كلما ارتفع مستوى الدخل الوطني، زادت حصة تدفقات رأس المال الخاص وكميتها المطلقة وانخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية. ففي عام ٢٠٠١، حصلت أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى على ٢٤ في المائة من صافي المساعدة الإنمائية الرسمية، وهو مبلغ يفوق أربعة أضعاف حصتها من مجموع الناتج المحلي الإجمالي للبلدان النامية.

٢٧ – وقد طرأت تغييرات هامة على تمويل التنمية، على النحو الذي تعكسه حالة البلدان الأقل نموا، مع أن معظم هذه التغييرات ليس ملحوظا. ففي أقل البلدان نموا كمجموعة، كان مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية أكبر بدرجة كبيرة من تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي، إذ فاق مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية بثلاثة أضعاف تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي في عام ٢٠٠٠[١٢]. ومع أن المساعدة الإنمائية الرسمية ظلت أكبر عنصر في التمويل الخارجي لأقل البلدان نموا، فقد انحسرت حصة هذه المساعدة بالأرقام المطلقة والنسبية على حد سواء خلال النصف الثاني من التسعينات. فقد تقلص مجموع صافي المساعدة الإنمائية الرسمية، الثنائية والمتعددة الأطراف، من ١٦,٨ بليون في عام ١٩٩٠ إلى ١٢,٥ بليون دولار في عام ٢٠٠٠[١١]. ومن الأمور المثيرة للاهتمام أن الاستثمار المباشر الأجنبي كان آخذا في الازدياد في ٢٨ بلدا تقلصت فيها المساعدة الإنمائية الرسمية. وكان هذا الاتجاه عكسيا في أربعة بلدان فقط، حيث ازدادت المساعدة الإنمائية الرسمية وانخفض الاستثمار المباشر الأجنبي. غير أن

الاستثمار المباشر الأجنبي فاق المساعدة الإنمائية الرسمية في سبعة بلدان فقط في عام ٢٠٠٠، الأمر الذي يدل على وجود فروق جوهرية في بنية تدفقات التمويل الخارجي فيما بين أقل البلدان نموا، وبالتبعية فيما بين البلدان النامية بوجه عام.

رابعا – عناصر استراتيجية تمويل الإدارة المستدامة للغابات

ألف – بيئة مواتية

٢٨ – يواجه تمويل الإدارة المستدامة للغابات ثلاثة تحديات رئيسية: (أ) كيفية زيادة التمويل لتلبية احتياجات الانتقال إلى الإدارة المستدامة للغابات؛ (ب) كيفية توجيه التمويل المتوافر من الممارسات غير المستدامة إلى ممارسات مستدامة؛ (ج) كيفية جعل الإدارة المستدامة للغابات مربحة وتقليل الحاجة إلى التمويل الخارجي الإضافي.

٢٩ – لعل من المثير للاهتمام أن نتساءل عن السبب في عدم تخصيص آليات السوق لموارد مالية كافية للإدارة المستدامة للغابات. فمن حيث الأساس، ونظرا لإخفاق السياسات والأسواق في مناسبات عدة، يبدو أن الممارسات غير المستدامة أكثر ربحية من الإدارة المستدامة للغابات وأن إزالة الغابات أكثر إغراء من الاستخدام المستدام للموارد، فضلا عن إمكانية عدم توافر حوافز لتجديد الأحراج أو عدم كفاية هذه الحوافز.

٣٠ – وعلاوة على ذلك، لا توجد حوافز استثمارية كافية لجعل الإدارة المستدامة للغابات قادرة على المنافسة مع قطاعات أخرى واستخدامات أخرى للأراضي. ونظرا لتبعات الاستثمار في الغابات ولشيوع إمكانية الوصول إليها ولاقتصار الاستفادة من عدة منافع لها على الصالح العام فإنها لا تولّد إيرادات للمستثمر ولا توفِّر بالتالي حوافز للاستثمارات. ولا يؤدي عدم فعالية أو كفاية تحصيل عوائد الغابات العامة إلى توليد قدر كاف من الإيرادات وليست هناك إعادة للاستثمار بقدر كافٍ في هذا القطاع. وأخيرا، ومع أن هذه القائمة ليست كاملة، فإن إخفاق هذا القطاع في تحسين صورته وإبراز صلاته المتعددة القطاعات قد أسهم جزئيا في خفض تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية وفي رسم صورة عن الإدارة المستدامة للغابات تظهرها على أنها عملية ذات ربح منخفض واستثمار محفوف بالمخاطر.

٣١ – وفي السياق الحالي لتمويل التنمية، ما هي مجالات الاهتمام ذات الأولوية، في مواجهة التحديات المذكورة أعلاه؟ إن بنية التمويل تتجه نحو رأس المال الخاص ولهذا فإن الانطباع المأخوذ عن الإدارة المستدامة للغابات له أهمية قصوى عند التنافس على الاستثمار الخاص. ومن شأن انحسار المساعدة الإنمائية الرسمية أن يوصي بأن التدفقات الرسمية المتبقية

يتم استخدامها بكفاءة. ويعزز هذان التطوران الضرورة الملحة لاتخاذ تدابير تؤدي إلى زيادة ربحية الإدارة المستدامة للغابات.

٣٢ - و في مجال تمويل الإدارة المستدامة للغابات، يمكن النظر في عدة آليات تجارية مباشرة وأخرى تقوم على منح الامتيازات وفي آليات مرتبطة بالسوق وآليات هيكلية. ولكي تتسم استراتيجية الاستثمار في الإدارة المستدامة للغابات بالشمول فلا بد لها من تناول جميع جوانب قطاع الغابات، بما في ذلك صناعات الإنتاج والحفظ والتشجير والمنتجات. وفي حين أن الإنتاج - سواء كان إنتاج المواد الأولية أو صناعة التجهيز، من الممكن أن يجتذب الاستثمارات الخاصة، فهناك أدوات من قبيل مرفق البيئة العالمية لها أهمية بالغة في تمويل المنافع العالمية للغابات.

باء - العناصر اللازمة لتهيئة مناخ استثماري مؤات

٣٣ - إن مساهمات الاستثمار المباشر الأجنبي في تكوين إجمالي رأس المال وميزان المدفوعات ليست العوامل الوحيدة وراء تفضيل الاستثمار الأجنبي المباشر كمصدر للتمويل. إذ أن هذا الاستثمار يعتبر عامة مصدرا لرأس المال أكثر ثباتا من القروض، التي بدورها تقترن بخطر يتمثل في ارتفاع مدفوعات تسديد الديون. وإضافة إلى ذلك، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر يعزز التنافس والعناصر التكنولوجية الخارجية غير المباشرة التي تساهم هي أيضا في تجدد الكفاءة.

٣٤ - وثمة بلدان عديدة استخلصت دروسا من الأزمات المالية التي شهدتها التسعينات، والتي كشفت بوضوح شديد عن ضعف البلدان المعتمدة على الديون أمام التقلبات. وكتدابير وقائية، تسعى هذه البلدان جاهدة لتكوين احتياطيات وخلق بيئة مؤاتية لظهور أدوات مالية أكثر استقرارا، تبتعد بها عن الديون وتقودها نحو تأمين المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر.

٣٥ - أما من حيث التمويل، فإن الغابات، إضافة إلى التحديات التقليدية، تتسم بمواصفات تزيد من تعقد مسألة التمويل. فمن السمات الخاصة المعروفة عن الغابات طول الفترة التي يستغرقها تنويع الزراعات والتي تؤدي إلى تعريض الاستثمار إلى خطر إضافي، فضلا عن التفاوت في توزيع التكاليف والإيرادات من فترة لأخرى.

٣٦ - وللغابات فوائد غير تجارية عديدة لا يوجد لها أي سوق يذكر، وبالتالي، لا تعود بأي مكسب على المستثمر المباشر، لا سيما الخدمات البيئية التي توفرها على الصعيد العالمي. غير أن الطريقة المتعددة الأطراف في نقل التكنولوجيا التي تستحدث عبر وضع اتفاقيات مثل

اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، توفر، على النحو المشار إليه في إحدى مذكرات الأمانة العامة المتعلقة بنقل التكنولوجيا السليمة بيئيا، فرصا جديدة من أجل جني المكاسب، من قبيل عزل الكربون.

٣٧ - وتقتضي التحديات المتنوعة التي تواجه الإدارة المستدامة للغابات بذل جهود متضافرة ومنسقة لوضع استراتيجيات للاستثمار تقر بوجود تبعات متداخلة. ومن شأن ذلك أن يقتضي وضع إطار استثمار مفصل تدرج ضمنه الاستراتيجيات الاستثمارية للإدارة للغابات المستدامة، بما فيها البرامج الوطنية المتعلقة بالغابات، فضلا عن مواصلة دمج قاع الغابات في الخطط والسياسات الإنمائية الشاملة. ويلزم استحداث أطر قانونية وأطر للسياسات من أجل بلورة سياسة حرجية واضحة تكفل وضع ترتيبات لحيازة الأراضي بطريقة مضمونة وقابلة للنقل مع توفير القدرات الكافية لتنفيذها، يشارك فيها عدد كبير من أصحاب المصالح المتعددين ويجري في إطارها التشاور بين القطاعين العام والخاص. وينبغي بذل الجهود لخلق بيئة مواتية تمكن من تعزيز استثمارات القطاع الخاص المحلي، بما فيه المجتمعات المحلية، في أنشطة الإدارة المستدامة للغابات.

٣٨ - ونظرا للمناخ المالي السائد، يعتبر من الضروري استحداث آليات للعمل على توفير الاستثمارات الخاصة المباشرة، والتخفيف من حدة المخاطر، وإقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص. وللحكومات أدوار هامة تلعبها في تيسير الاستثمارات المحلية وتوجيه المساعدة الإنمائية الرسمية بحيث تساند الاستثمارات الخاصة، مما يرسل إلى المستثمرين إشارات مشجعة.

٣٩ - وبالنظر إلى الطبيعة الطويلة الأجل للاستثمارات في الإدارة المستدامة للغابات يمكن أن يكون هذا القطاع ضعيفا بشكل خاص أمام المخاطر السياسية المعروفة التي يمكن أن يواجهها المستثمر لدى الاضطلاع بأعمال تجارية في بلد ما، من قبيل مستوى الاستقرار السياسي واستقرار المؤسسات والنظام القانوني. ومن ثم، يزيد طلب المستثمر على تقييم المخاطر السياسية بشكل دقيق وشامل للمنطقة ككل قبل الدخول إلى الأسواق الناشئة[١٤].

٤٠ - وكثيرا ما تشكل حقوق الملكية الخطوة الأولى باتجاه استخدام الموارد بطريقة مستدامة. ويتسبب غموض هذه الحقوق في مضاعفة الأرباح على المدى القصير بشكل لا يمكن المداومة عليه، وازدياد المخاطر وانعدام اليقين بالنسبة للمستثمرين. وفي ظل عدم ضمان الملكية لا تتوافر الحوافر اللازمة لاستخدام الموارد بطريقة مستدامة والاستثمار فيها. كما أن غياب الحق في الملكية المضمونة يحول دون النفاذ إلى الأسواق الرأسمالية لتمويل هذه الاستثمارات.

٤١ - وإضافة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر، تمثل التدفقات الناشئة فيما يتعلق بأسهم المحافظ المالية إلى البلدان النامية أحد التطورات الهامة التي استجدت. ففي عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٢ جنى تجار السلع الزراعية وصناعات التعدين النسبة العليا من عوائد أسواق الأوراق المالية الجديدة. غير أن ارتفاع معدلات العوائد في البلدان النامية يصحبه ارتفاع في حدة المخاطر. فانعدام الأمن وضعف النظام القانوني يعرقلان نمو أسواق الأوراق المالية الجديدة ويزيدان من مستوى التحول إلى البورصات الرئيسية، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تخفيض السيولة في الأسواق المحلية، وبالتالي إلى تقليص قدرات الشركات المحلية.

٤٢ - ولا يقتصر العمل بجد لإيجاد التمويل اللازم للإدارة المستدامة للغابات على التنافس للحصول على رؤوس أموال خاصة. فتناقص المساعدة الإنمائية الرسمية، مع أنه ليس اتجاها جديدا بحد ذاته يزيد من ضرورة اتخاذ التدابير الآيلة إلى زيادة الكفاءة في استخدام التدفقات الحالية. كما أن من الأهمية بمكان وجود علاقة تفاعلية كفؤة بين القطاعين العام والخاص وتوافر أنظمة متماسكة وكفؤة لاستيعاب التمويل التساهلي وإقامة علاقة تفاعلية عملية بين الإدارات المسؤولة عن السياسات العامة. وبدون الاستخفاف بأهمية طائفة أخرى واسعة من المسائل، قد يكون للمسألتين التاليتين أهمية فائقة في المناخ المالي السائد: (أ) زيادة نسبة التمويل المخصص من المساعدة الإنمائية الرسمية للإدارة المستدامة للغابات، أو على الأقل إبقائه على حاله، الأمر الذي يقتضي إجراء مزيد من التحليل لأولويات الجهات المانحة؛ و(ب) التشديد على أهمية مساهمة الغابات في حماية البيئة والتنمية الريفية وتخفيف حدة الفقر، والروابط العديدة القائمة بين قطاع الغابات وغيره من قطاعات التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

جيم - التمويل الذاتي للإدارة المستدامة للغابات

خلق أسواق للخدمات البيئية

٤٣ - إنه من الصحيح أن استخدام الأرض بطريقة أخرى قد يغل مزيدا من الأرباح ويوفر قدرا أكبر من الحوافز مقارنة بالإدارة الحرجية المستدامة، وأنه، من حيث الفعالية، يمكن أحيانا أن يعود بمزيد من الفوائد على المجتمع. ويعود ذلك جزئيا إلى عدم وجود الآليات التي تعوض مالكي الغابات عما يقدمونه من خدمات بيئية واجتماعية غير تجارية، وهذا ما يشجع بدوره على اللجوء إلى ممارسات غير مستدامة ويعيق التمويل المخصص للإدارة الحرجية المستدامة ويساهم في إزالة الغابات. كما أنه لا توجد سوق للعديد من المكاسب التي تعود بها الغابات وحقوق الملكية الحصرية معدومة. ويؤدي وجود أدوات تعالج حالات إخفاق السوق وتمنح مالكي الغابات الحوافز التي تشجعهم على حماية المائية وتوفير عمليات

الاستجمام وعزل الكربون، إلى جانب مكاسب عديدة أخرى غير تجارية، إلى المساهمة في الإدارة الحرجية المستدامة والاضطلاع بأنشطة في مجال الغابات أكثر فائدة من الوجهة الاجتماعية.

٤٤ - وعلى الرغم من ضآلة سوق المنتجات والخدمات غير الخشبية، فإنها تشهد تناميا وستصبح فائقة الأهمية في مجال التسريع من عجلة تطويلا الآليات الموجودة ومواصلة النظر في وضع آليات جديدة يمكنها أن تربط بكفاءة بين مشتري هذه المنتجات والخدمات وبائعها. وفي هذا السياق، يتسم دور القطاع العام بأهمية قصوى وذلك في مجال استحداث الأطر القانونية وأطر السياسية العامة والأطر المؤسسية من أجل إرساء حقوق للملكية تتسم بالثبات ويمكن نقلها.

٤٥ - وتستدعي العناصر الخارجية تحقيق أمرين من أجل تحصيل الإيرادات بكفاءة وهما: تثمين الخدمات ووضع آليات للدفع وإعطاء حوافز من أجل ضمان توفيرها. ومع أنه يجري منذ وقت طويل الاضطلاع بأبحاث علمية تتعلق بالعناصر الخارجية وأنه قد تم استحداث الطرائق التي تعالج هذه العناصر، فقد أفادت عدة حكومات أنها تواجه مشاكل لدى وضعها موضع التنفيذ والإفادة منها في عملية صنع القرارات.

٤٦ - وقد طرأ تطور حيوي على الآليات التي تركز على السوق وتستخدم لإنتاج الخدمات البيئية وحمايتها. إذ أفيد بوجود نحو ٣٠٠ حالة من طرائق فعلية و/أو مقترحة للدفع لقاء الخدمات البيئية. وفي هذا الصدد، وإضافة إلى الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات والمنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات ومنتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات، يسلط بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي الضوء على أهمية ''دفع تكاليف الخدمات البيئية التي تقدمها الغابات'' ويشددان على دور الغابات في عزل الكربون. كما أن مرفق البيئة العالمية يوفر التمويل للخدمات البيئية عن طريق البرنامج التنفيذي المتعلق بالإدارة المتكاملة للنظم الإيكولوجية.

٤٧ - ومن وجهة نظر مالية، تفتح آليات المرونة التي يتضمنها بروتوكول كيوتو المجال أمام مبادرات واعدة. فالمادة ٦ منه تنص على التنفيذ المشترك لمشاريع خفض الانبعاثات بينما تنص المادة ١٢ على إحداث مقايضة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية بغرض موازنة معدلات الكربون المنبعث من مختلف المشاريع، وذلك في إطار آلية التنمية النظيفة.

تحسين عملية الريع

٤٨ - إن عدم تحصيل الريع الكافي من الغابات العامة وعدم كفاية الأموال التي يعاد استثمارها، إضافة إلى العناصر الخارجية، يتركان أثرا سلبيا في القاعدة المالية للإدارة المستدامة

للغابات. وعدم تحصيل الريع الكافي ليس مسألة ثانوية، إذ تشير تقديرات وضعها البنك الدولي مؤخرا إلى أن الضرائب والرسوم غير المحصلة مقابل استخدام المشروع للغابات تصل عالميا إلى ٥ بلايين دولار. ويتجاوز هذا المبلغ ثلاثة أضعاف المبلغ المخصص للغابات من المساعدة الإنمائية الرسمية.

٤٩ - وحسب المناقشات التي دارت في الدورة الثالثة لمنتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات، فإن عدم تحصيل الريع الكافي يتسبب في انخفاض الإيرادات الحكومية ويشكل إعانة مقنعة ويقلص الفعالية[١٥]. ويشير تقلص الريع المحصل، من بين ما يشير إليه، إلى أخطاء في حساب موارد الغابات وتقييم الغابات بطريقة ناقصة وضعيفة. ومن المسائل التي تقتضي التدقيق أوضاع المؤسسات وثغرات السوق، من قبيل انعدام التنافس ونقص المعلومات وتعقد إجراءات تحصيل الريع. وكثيرا ما يرتبط عدم تحصيل الريع الكافي بأنشطة غير مشروعة تعزز تدهور الغابات.

٥٠ - وقد رئي أن تطوير نظام ملائم لحساب الموارد وتقييمها أداة مفيدة للتصدي للطريقة غير الفعالة في تحصيل الريع. كما أن نظم ترشيد تحصيل الريع باستخدام أفضل الممارسات ونشر المعلومات الموثوقة حول الأسعار الدولية وسيلة فعالة لدعم عملية تحصيل الريع.

٥١ - وينبغي أن يلاحظ أيضا أن ضمان التمويل الكافي للإدارة المستدامة للغابات لا يقتصر على إيجاد الحوافز. فينبغي أيضا إزالة الإعانات التي لها آثار سلبية بقدر ما هو ضروري وضع حوافز جديدة. وقد دعا منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات في دورته الثانية البلدان والأعضاء في الشراكة التعاونية في مجال الغابات إلى استعراض الإعانات والإبلاغ عنها، لا سيما تلك الإعانات التي تشجع على إزالة الأحراج وتدهور الغابات. وذكر الأمين العام في تقريره عن الجوانب الاقتصادية للغابات[١٥] أن الإعانات الصريحة والضمنية ذات الآثار السلبية المقدمة للغابات المدارية والمعتدلة تبلغ ١٤ بليون دولار في السنة. وتشكل الأسعار المتدنية للخشب في أرضه بسبب التحصيل غير الفعال للريع والتقييد على التجارة مثالا نموذجيا على الإعانات الخفية. ويمكن للإعانات الصريحة، مثل الدعم المالي لإعادة التحريج، أن تضر بالأهداف المقصودة من ورائها، وأن تشجع على إزالة الأحراج إذا كان تصميمها رديئا. كما يمكن أن يكون للسياسات المعاكسة في قطاعات أخرى آثار ضارة على الإدارة المستدامة للغابات، مثلا من خلال تقديم إعانات للزراعة وتخفيض جانب الربح النسبي من الغابات. وقد أصبحت الآثار المترتبة على الإعانات الزراعية التي تساهم في إزالة الأحراج واضحة للغاية.

دال – التوصيات التي قدمتها الاجتماعات الدولية السابقة

٥٢ – ناقشت عدة مبادرات متخذة دعما لمنتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات تمويل الإدارة المستدامة للغابات. وتعرض أدناه النهج المستخدمة والنتائج التي تم التوصل إليها في الاجتماعات السابقة[١٦].

بريتوريا

٥٣ – قدمت حلقة عمل بريتوريا (٤-٧ حزيران/يونيه ١٩٩٦،بريتوريا، بجنوب أفريقيا أول تقييم شامل للاحتياجات المالية لتنفيذ الإدارة المستدامة للغابات في البلدان النامية، وجردا لمصادر التمويل فضلا عن آليات مبتكرة لتمويل الإدارة المستدامة للغابات. وما زال لكثير من النتائج التي توصلت إليها حلقة العمل أهميتة في الوقت الراهن وللأسف، فإن المشاكل التي تعترض تمويل الإدارة المستدامة للغابات ما زالت هي الأخرى مستمرة. وأكدت حلقة العمل على الاتجاه الواضح في الهيكل التمويلي، الذي ظل سائدا منذ ذلك الوقت. ولوحظ بقلق انخفاض المساعدة الإنمائية الرسمية ودور التمويل الوارد من القطاع العام لدرء المخاطر المتصلة بتطوير الأسواق والتأثير على استثمارات القطاع الخاص. وفيما يتعلق بالآليات المالية المبتكرة، خلصت حلقة العمل إلى أن المسألة الرئيسية لجذب استثمارات القطاع الخاص لقطاع الغابات لا تتمثل في عدم وجود أدوات مالية جديدة بل في توجيه الاستثمارات القائمة نحو الإدارة المستدامة للغابات. ويبدو أن للشراكات العامة – الخاصة أهميتها بالنسبة للبيئة المالية ككل.

كرويدون

٥٤ – تضمنت حلقة عمل كرويدون (١١ – ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ في كرويدون بلندن بالمملكة المتحدة) وجهات النظر نظرية أخرى تتعلق بقطاع الأعمال، وأبرزت حلقة العمل كثيرا من العقبات الهيكلية بالنسبة للإدارة المستدامة للغابات. ولاحظت حلقة العمل أن جانب الربح المنخفض للغابات المستدامة مقارنة بإزالة الأحراج وغير ذلك من الممارسات غير المستدامة هو أحد العقبات الرئيسية التي تواجه الإدارة المستدامة للغابات. وكما هو الحال في بريتوريا، تم إبراز ضرورة تعزيز الشراكات العامة – الخاصة. وفي هذا الصدد، عالجت حلقة العمل جانب السلع الأساسية، وتضمين الجوانب الخارجية، وناقشت كثيرا من الأدوات القائمة على السوق.

أوسلو

٥٥ - أتاحت أحدث حلقات العمل، المعقودة في أوسلو في الفترة من ٢٢ إلى ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١، المجال للقطاع الخاص للإعراب عن قلقه. وأوضحت عدة مشاكل تواجه القطاع الخاص في مجال التمويل فضلا عن التغييرات الضرورية. وكان إيجاد بيئة تمكينية موضوعا رئيسيا عالجته حلقة العمل. وللشواغل التي أعرب عنها والتوصيات التي قدمت أهميتها بالنسبة للبيئة المالية الحالية والمرتقبة في المستقبل. ويتسم بعض هذه التوصيات اليوم بأهمية بالغة تفوق أهميته في ذلك الحين، فمثلا هناك حاجة إلى ربط الإدارة المستدامة للغابات بالأولويات الاجتماعية والإنسانية الحالية مثل القضاء على الفقر. وركزت التوصيات على زيادة جانب الربح في الإدارة المستدامة للغابات مقارنة بالممارسات غير المستدامة، وعلى إدارة المخاطر، والحد من تكاليف المعاملات، وتشجيع الشراكات بين القطاع العام والخاص، وزيادة مشاركة القطاع الخاص في مناقشة السياسات العامة.

خامسا - النتائج

٥٦ - تشير الاتجاهات في تمويل التنمية إلى أن الإدارة المستدامة للغابات تواجه بيئة مالية متغيرة تختلف عن البيئة المعروضة في سياق مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية. وليس هناك ما يشير إلى أن التدفقات الرسمية ستصل إلى المستويات المطلوبة على المديين القصير أو المتوسط. ويعد قطاع الإنتاج الرئيسي أحد أكثر القطاعات المتضررة بسبب انخفاض المساعدة الإنمائية الرسمية: التي وصلت إلى حوالي النصف مقارنة بالمستوى السابق. وتمت الإشارة إلى أنه ينبغي زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية زيادة كبيرة، تصل إلى ١٠٠ في المائة في أفريقيا، للتمكين من تحقيق مستوى للنمو الاقتصادي يجعل الحد من الفقر عملية ذات مغزى. ويتعين عند وضع استراتيجية لتمويل الإدارة المستدامة للغابات، أن يجري النظر في الواقع الذي يشير إلى تناقص المساعدة الإنمائية الرسمية.

٥٧ - ومن ناحية أخرى، أخذ الاستثمار المباشر الأجنبي من ناحية أخرى في الازدياد بسرعة في البلدان النامية، ولكنه يركز على بلدان قليلة. وتتلقى هذه البلدان معظم التمويل من القطاع الخاص، بينما تعتمد إلى حد كبير البلدان ذات الدخل المنخفض على المساعدة الإنمائية الرسمية. وتظل للمساعدة الإنمائية الرسمية أهميتها، بوصفها العمود الفقري للتمويل الخارجي في البلدان ذات الدخل المنخفض، وذلك لتمويل التكيف الهيكلي والحد من الحواجز التشغيلية التي تحول دون تدفق التمويل الخاص. وعليه يجب، من أجل جذب المساعدة الإنمائية الرسمية إلى قطاع الغابات، أن يبرهن هذا القطاع على مساهمة الغابات في الحد من الفقر، وفي نوعية البيئة وازدهارها، وغير ذلك من المسائل

الإنمائية الاقتصادية والاجتماعية، التي لها الأولوية بالنسبة للسياسات المانحة اليوم وأن يبرز هذه المساهمة.

٥٨ - وبعيد ثبات الاقتصاد الكلي، والبيئة المؤسسية وبيئة السياسات أمرا ضروريا لجذب الاستثمارات. وقد أدت المحاولات المبذولة لتخفيف عبء الديون، وتحسين مناخ الاستثمار إلى نتائج ناجحة في بعض البلدان. غير أنه ما زالت هناك مسألة رئيسية تتمثل فيما إذا كان من الممكن تأمين تمويل كاف للإدارة المستدامة للغابات في البيئة المالية السائدة.

٥٩ - ويمكن رد العقبات الرئيسية التي تواجه تمويل الإدارة المستدامة للغابات إلى المشكلة الأساسية المتعلقة بإخفاق الأسواق والسياسات مما جعل الإدارة المستدامة للغابات عملية غير مربحة أو غير مربحة بما فيه الكفاية. كما أنه بسبب الأدوات المالية الضارة وغير ذلك من الحوافز، فإن الممارسات غير المستدامة تظل مربحة، مما أدى إلى إزالة الأحراج وتدهور البيئة وتقييد الموارد المالية النادرة. والممارسات الإدارية غير مفيدة في جميع الحالات، كما أن الحراجة لا توفر كثيرا من الحوافز أو الأرباح المغرية التي توفرها مجالات أخرى لاستخدام الأرض.

٦٠ - وقد أشير إلى أن تمويل الاستراتيجيات ينبغي أن يركز على تحسين جمع الإيرادات، والاستفادة من الاستثمارات الخاصة، ووضع سياسات مستقرة وبيئات مؤسسية، بما في ذلك تأمين حقوق الملكية وسياسات حراجية متسقة ترمي إلى تحقيق الإدارة المستدامة للغابات. وقد لا تكون الآليات المبتكرة فعالة إذا كانت حقوق الملكية غير مضمونة. وبدون إصلاحات اقتصادية، لن تؤدي الجهود المبذولة للتأثير على الاستثمارات الأجنبية إلى نتائج. وإذا كانت بيئة السياسات العامة غير آمنة ولا يمكن التنبؤ بها فإن الاستثمار المباشر الأجنبي سيظل بعيدا حتى إذا كانت الإعانات وغير ذلك من الحوافز متوافرة. ولا يسيطر قطاع الغابات على كثير من هذه الشروط المسبقة الضرورية. غير أنه نظرا لما لمعظم القطاعات من مصلحة مشتركة، ينبغي اتباع نهج شامل والاعتراف بما سيترتب على جميع القطاعات من آثار وقد تزايدت أهمية ربط الحراجة بالقطاعات الأخرى في استراتيجيات الاستثمارات والتنمية وإبراز مساهمة الغابات في الحد من الفقر، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، والبيئة.

سادسا - نقاط مطروحة للمناقشة

٦١ - ربما يود فريق الخبراء النظر في النقاط التالية وهو يجري مناقشاته:

(أ) المساعدة الإنمائية الرسمية:

طرق استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية المتاحة في قطاع الغابات بصورة أكثر فعالية من أجل تعزيز الإدارة المستدامة للغابات، وتشجيع البلدان المانحة على زيادة نصيبها من المساعدة الإنمائية الرسمية للإدارة المستدامة للغابات، وبناء القدرات الوطنية لكي لا تحتاج البلدان النامية إلى الاعتماد على المساعدة الإنمائية الرسمية للإدارة المستدامة للغابات على المدى الطويل؛

(ب) تمويل القطاع الخاص للإدارة المستدامة للغابات:

'١' فرص وحدود القطاعات الخاصة المحلية والأجنبية في أنشطة الإدارة المستدامة للغابات؛

'٢' طرق لثني القطاع الخاص عن الاستثمار غير المستدام في الغابات وتحويله إلى الإدارة المستدامة للغابات؛

'٣' الإجراءات التي يحتمل اتخاذها للحد من المخاطر، لا سيما المخاطر السياسية للاستثمار في الإدارة المستدامة للغابات في الاقتصادات الناشئة؛

'٤' التدابير المتخذة لتحسين تمكين البيئة من أجل زيادة الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية في الإدارة المستدامة للغابات؛

'٥' النهج المتبعة لحشد موارد المجتمع من أجل تمويل الإدارة المستدامة للغابات على المستويات المحلية؛

(ج) الآليات المالية:

'١' إمكانيات تعزيز حصة التمويل من الآليات والبرامج العالمية والإقليمية القائمة من أجل الإدارة المستدامة للغابات (مثلا مرفق البيئة العالمية، وآلية التنمية النظيفة وما شابه ذلك)؛

'٢' الآليات/النهج/الأدوات السياسية الجديدة المحتملة لتحسين مناخ الاستثمار من أجل الإدارة المستدامة للغابات؛

'٣' إيجاد أسواق ومؤسسات لدفع نفقات الخدمات البيئية، والمنتجات غير الخشبية المستمدة من الغابات؛

(د) الموارد العامة المحلية:

'١' طرق لحشد الموارد المالية المتزايدة من المصادر العامة المحلية من أجل الإدارة المستدامة للغابات؛

'٢' تحصيل ريع متزايد من موارد الغابات وضمان الاستثمارات الكافية اللازمة من أجل الإدارة المستدامة للغابات؛

'٣' النهج المتبعة لتحسين القدرات الوطنية من أجل التنمية المستدامة للغابات، بما في ذلك نقل التكنولوجيات الملائمة السليمة بيئيا المتصلة بالغابات، التي تنطوي على جوانب مثل القدرة المحلية على اختيار وتطبيق وزيادة تطوير التكنولوجيات المستوردة.

الحواشي

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣ - ١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اعتمدها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويب)، القرار ١، المرفق الثاني.

(٢) المرجع نفسه، المرفق الثالث (بيان رسمي غير ملزم قانونا بمبادئ من أجل توافق عالمي في الآراء بشأن إدارة جميع أنواع الغابات وحفظها وتنميتها المستدامة).

(٣) حلقة عمل بشأن الآليات والمصادر المالية لتمويل الحراجة المستدامة، بريتوريا، حزيران/يونيه ١٩٩٦.

(٤) C. Chandrasekharan, "Status of financing for sustainable forestry management programmes", in: Proceedings of the Workshop on Financial Mechanisms and Sources of Finance for Sustainable Forestry, Pretoria, June 1996.

(٥) P. Moura Costa, J. Salmi, M. Simula and C. Wilson, "Financial mechanisms for sustainable forestry", United Nations Development Programme (UNDP), Programme on Forests, working draft, 1999.

(٦) Forest Resources Assessment 1990 — Global Synthesis (FAO Forestry Paper 124), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 1995.

(٧) C. Chandrasekharan, "International cooperation and resource mobilization for sustainable forestry development", Proceedings of the XI World Forestry Congress, Antalya, Turkey, 1997, vol. 5, pp. 365-387, FAO.

(٨) A. Madhvani, An assessment of data on ODA financial flows in the forest sector, UNDP, Programme on Forests, 1999.

(٩) اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠٠٣، التقرير الاقتصادي عن أفريقيا ٢٠٠٣، أديس أبابا، إثيوبيا.

(١٠) World Bank, *Global Development Finance — Striving for Stability in Development Finance*, 2003.

(١١) UNCTAD, *World Investment Report*, 2002.

(١٢) UNCTAD, “FDI in least developed countries at a glance”, 2002.

(١٣) UNCTAD, “FDI in least developed countries at a glance”, 2001.

(١٤) Lehman Brothers Eurasia Group Stability Index.

(١٥) E/CN.18/2003/7

(١٦) M. Joshi, “Financing for sustainable forest management: A review of the policy opportunities and challenges”, prepared for the Programme on Forests, 2001.