

E
Distr.
GENERAL

E/CN.17/IFF/1999/12
18 February 1999
ARABIC
ORIGINAL : ENGLISH

المجلس الاقتصادي
والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة
المنتدى الحكومي الدولي المعنى بالغابات
٣- ١٤ آيار / مايو ١٩٩٩

العنصر البرنامجي د ٥ من الفئة الثانية

تقدير قيمة السلع والخدمات الحرجية

المسائل التي تحتاج إلى مزيد من التوضيح:

تقرير الأمين العام

المحتويات (تابع)

الصفحة	الفقرات	
٤	٥-١	أولا - الولاية والنطاق
٤	١	ألف - الولاية
٤	٥-٢	باء - النطاق
٥	٩-٦	ثانيا - مقدمة
		ثالثا - الإشارة بالمداولات السابقة للفريق الحكومي الدولي المعنى بالغابات والمنتدى الحكومي الدولي المعنى بالغابات في دورته الثانية
٧	١٤-١٠	رابعا - نظرة شاملة والمسائل المتصلة بتقييم الغابات
٩	٣٧-١٥	ألف - المحاسبة وتنوع القيم الحرجية
٩	١٩-١٥	باء - نهج تقدير القيم الحرجية
١٢	٢٤-٢٠	

المحتويات (قابع)

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>
١٤	جيم - دراسات الحالات الإفرادية لقيمة السلع والخدمات الحرجية ٢٦-٢٥
١٧	دال - "إدماج العناصر الخارجية": استحصال قيم الغابات ٣٠-٢٧
١٨	هاء - القيم المالية: تقييم أراضي الأشجار الخشبية والغابات ٣٣-٣١
١٩	واو - الموضوعات الأخرى التي تؤثر في التقييم ٣٧-٣٤
٢٠	خامسا - استنتاجات أولية واقتراحات عمل ٥٢-٣٨
٢١	ألف - حساب القيم الحرجة ٤٤-٤٣
٢٢	باء - طرق التقييم ٤٦-٤٥
٢٢	جيم - "إدماج العناصر الخارجية": استحصال قيم الغابات ٤٨-٤٧
٢٣	دال - دور أسواق السلع والخدمات غير الخشبية ٥٠-٤٩
٢٣	هاء - التقييم و "بيئة صنع السياسة العامة" ٥٢-٥١

موجز

تقدم الغابات طائفة واسعة من السلع والخدمات، كما أن لها وظائف أخرى من قبيل القيم الثقافية والروحية والاجتماعية - الاقتصادية. و "التقييم" هو التحديد الكمي الاقتصادي لهذه القيم الحرجية. وأساليب التقييم متطرفة تطوراً جيداً نسبياً، والكتابات في هذا الموضوع تتضمن دراسات حالات إفرادية عديدة، وهي تبين أن التحديد الكمي لبعض السلع والخدمات وتقييدها أيسر منه بالنسبة إلى غيرها، وأنه ليس من المعقول أن يفترض أنه يمكن صوغ قيم ذات انتظام عام على جميع أنواع الغابات أو على جميع الظروف.

وليس ثمة توافق في الآراء بشأن مدى إسهام تحسين تقييم الغابات في كفالة الإدارة المستدامة للغابات. وتكشف مختلف الآراء في التقييم عن إمكانات وعن تحقيقات. والتقييم أداة أساسية حاسمة تلزم لاقناع صانعي القرارات بقيم أنشطة التنمية المستدامة. وفي حين أنه يمكن لتقديرات التقييم أن تسهم إسهاماً محسوساً في المفاوضات وصنع القرارات، فإن التقييم لا يعتبر هو نفسه في كثير من الأحيان شرطاً لازماً ولا كافياً لتنفيذ السياسات التي تؤدي إلى تحسين إدارة الغابات. ذلك أنه حتى في حال عدم وجود تقديرات للقيمة، فإن الإدراك البسيط لاتساع نطاق القيم الحرجية وأهميتها أمر ممكن في مجال صنع القرارات. ولكن يبقى بعد هذا أن ما توفره النهج الأنفع والأشمل في مجال تقييم الغابات من معلومات محددة تحديداً كمياً أفضل يمكن أن يشكل أداة جبارة لتحسين السياسات.

و "إدماج العناصر الخارجية"، أي إدماجها حيث يواجه مستغلو الموارد الطبيعية كامل تكاليف أنشطتهم، بما فيها تكاليف إصلاح الموارد البيئية التي أصابها الضرر وتعويض المتضررين، يمثل الرابطة بين التقييم وبين السياسة الحرجية (الأدوات الاقتصادية والتنظيم على سبيل المثال) الرامية إلى ضمان القيم الحرجية. والتقييم أحد مدخلات عملية تطوير إجراءات في مجال السياسة العامة تهدف إلى القضاء، مثلاً، على الأسباب الكامنة وراء فقدان الغابات وتدورها أو إلى تحسين إدارة الغابات. ومن الضروري تحسين بيئة صنع السياسات العامة قبل أن يمكن لإدماج القيم الحرجية أن يكون فعالاً.

وستبدأ التحسينات في التقييم بتوفير معلومات أشمل وأدق عن كمية السلع والخدمات التي تقدمها الغابات، وكيف يؤثر كل من فقدانها أو حمايتها على الآخرين (بأنماط غير مباشرة أو تتخذ شكل "سلسلة من الأحداث"). وإذا التزم جانب الحيوطة على الوجه المناسب، فإنه يمكن استمداد تقديرات المنافع من المنهجيات واستخلاص النتائج من الدراسات البحثية.

أولاً - الولاية والنطاق

ألف - الولاية

١ - تم تعريف العنصر البرنامجي د ٥ من الفئة الثانية من برنامج المنتدى الحكومي الدولي المعنى بالغابات، في دورته الأولى، على الوجه التالي: "النظر في المسائل الأخرى المتبعة عن العناصر البرنامجية لعملية 'الفريق الحكومي الدولي المعنى بالغابات' والتي تحتاج إلى مزيد من التوضيح ... وفي جملة أمور ... تقدير قيمة السلع والخدمات الحرجية" (أنظر E/CN.17/IFF/1997/4، الفقرة ٧، الفئة الثانية (د)). وسوف يسترشد فيما يضطلع به من أعمال في إطار هذا العنصر البرنامجي بالنتائج التي تخلص إليها الدورة الثانية للمنتدى الحكومي الدولي المعنى بالغابات كما ستكون محل مناقشة مستفيضة في الدورة الثالثة لهذا المنتدى.

باء - النطاق

٢ - يشمل موضوع التقييم إيجاد واستخدام معلومات عن الأهمية المطلقة والنسبية لما تقدمه الغابات من سلع وخدمات عديدة على الصُّعد المحلية والوطنية والإقليمية والدولية. والقيم المتعددة للسلع والخدمات الحرجية ذات أهمية حاسمة بالنسبة إلى عمليات صنع القرارات التي تؤثر في الغابات. ويشكل تقييم موارد الغابات ومنافعها الأخرى إسهاماً في توثيق كامل تكاليف ومنافع الاستثمارات في المشاريع الحرجية.

٣ - ويشير هذا التقرير إلى ما له صلة بالموضوع من نتائج ومقترنات عمل صادرة عن الفريق الحكومي الدولي المعنى بالغابات وعن المداولات السابقة في المنتدى الحكومي الدولي المعنى بالغابات، ويتصدى للحاجة إلى التقييم ولنَهُج تناوله من حيث علاقته بالموضوعات الأخرى المطروحة حالياً على المنتدى الحكومي الدولي المعنى بالغابات.

٤ - والموضوعات التي يتناولها هذا التقرير تتصل إتصالاً وثيقاً بمواضيع آخرين معروضين للنظر في الدورة الثالثة للمنتدى: الموارد المالية (أنظر E/CN.17/IFF/1999/4)، والأدوات الاقتصادية والسياسات الضريبية والنظام العقاري (أنظر E/CN.17/IFF/1999/13).

٥ - وقد أعدت أمانة المنتدى هذا التقرير، المبني على مدخلات وردت من البنك الدولي، وذلك بالتعاون مع المنظمات الأعضاء في فرق العمل غير الرسمية الرفيعة المستوى المشتركة بين الوكالات والمعنية بالغابات، وباستفادة من مساهمة عينية قدمتها حكومة الولايات المتحدة الأمريكية.

ثانيا - مقدمة

٦ - ينبغي لأي تقييم حرجي أن يبدأ باللحظة القائلة أن هناك اختلافات في الآراء بشأن أهمية تقييم المنافع المتأتية من السلع والخدمات اللاإقتصادية في الحراجة. وهذه الاختلافات تكشف عن الإمكانيات فضلاً عن التقييدات التي يمكن أن تعزى إلى التقييم الحرجي. وثمة وجهة نظر تقول أن التقييم الحرجي ذو أهمية فائقة بالنسبة إلى الإدارة المستدامة للغابات. ومن أمثلة ذلك ما يلي:

(أ) التقييم جزء من التطبيق الناجح للأدوات الإقتصادية وتنظيم إخفاقات السوق;

(ب) التقييم واحد من المدخلات بالنسبة إلى اتخاذ القرارات في مجال السياسة العامة، وتخصيص الاعتمادات على صعيد الإقتصاد الكلي، والترتيبات التعويضية لأغراض الإدارة المستدامة للغابات؛

(ج) التقييم يمكن أن يدل على التكاليف والمنافع الحقيقية لاستخدامات البديلة للغابات وإدارة الغابات وممارسات حفظها.

٧ - وهناك وجهة نظر أخرى تقول إن التقييم يتيح معلومات مفيدة لصانعي القرارات ولكن التقييم النقطي ليس جوهرياً بالنسبة إلى تعزيز الإدارة المستدامة للغابات. ومثال ذلك ما يلي:

(أ) المنفعة الصافية للتقييم هي المكسب العائد من تحسين مستوى صنع القرارات بعد إجراء تسوية تأخذ في الحسبان تكاليف جمع وتحليل البيانات الموثوق منها لتقديرات التقييم، وهي تكاليف كبيرة في كثير من الأحيان؛

(ب) التقييم بحد ذاته لا يكفي لتنظيم استخدام الموارد الحرجية نظراً إلى أنه ينبغي أن يتبع بإجراءات في مجال السياسة العامة من قبيل التنظيم أو الإستثمارات الحرجية؛

(ج) المغالاة في الاعتماد على التقييم قد تُخفي أهمية تدابير أخرى أهم في مجال السياسة العامة من قبيل توفير نظام إداري فعال، أو إقامة نظام عقاري، أو إلغاء دعم الأسعار أو الإعاثات.

٨ - وفي الحالات التي تكون فيها المنازعات على استخدام الموارد الحرجية (أو إدارتها أو حمايتها) جلية والتشبث بالمواقف شديد، فإن تقدير تكاليف ومنافع الخيارات وتوزيعها بين أصحاب المصالح ذوي الصلة يمكن أن يشكل جزءاً من حل المشكلة.

٩ - والتحدي الذي يمثله تقييم السلع والخدمات الحرجية شبيه بالتعقيد الذي ينطوي عليه تعريف الإدارة المستدامة للغابات وتحقيق تلك الإستدامة. واللاحظات التالية مقدمة على سبيل التصدي للمسائل ذات الأهمية الحاسمة والمسائل التي تبشر بالأمل في مجال تقييم الغابات:

(أ) إن السلع والخدمات الحرجية الالاسوقية- بالإضافة إلى القيم الثقافية والروحية والأخلاقية للغابات - هي اعتبار أساسية في الإدارة المستدامة للغابات. وينبغي ألا يُطعن في أهمية إسهامات الغابات هذه من حيث المبدأ، حتى إن تعذر تحديدها بالقيمة النقدية؛

(ب) يتحدد استخدام الموارد في أغلب الحالات بتوزيع تكاليف ومنافع استخدام الغابات كإجمالي كلي على جميع أصحاب المصالح، لا بحاصل جمع أي من الإثنين. ونتيجة لذلك، قد لا يكون لدى المستغلين المحليين حافز لكي يأخذوا في الحسبان جميع تكاليف العمليات. وإدراج جميع التكاليف والمنافع بالنسبة إلى جميع المستغلين ("إدماج العناصر الخارجية") يشكل هدف سياسة ترمي إلى تعزيز الإدارة المستدامة للغابات (أنظر الإطار ١)؛

(ج) وهناك تنوع في الأفضليات فيما بين صانعي القرار. ولا يوجد، حتى على الصعيد المحلي، أي إدراك موحد للقيمة فيما بين الأفراد. وثمن الخشب كما تحدده الأسواق التنافسية المفتوحة مقبول كمقاييس لقيمة الأخشاب، ولكن لن يكون ثمة اتفاق في الرأي على القيمة المناسبة التي ينبغي إسنادها إلى الكثير من السلع غير الخشبية وإلى معظم الخدمات؛ ومنها، مثلا، قيمة التنوع الأحيائي أو الترفيه أو الثقافة أو المعيشة؛

(د) وتتوقف الأهمية النسبية للمجموعة الواسعة التنوع من السلع والخدمات الحرجية على الأوضاع الوطنية البيئية والإجتماعية والثقافية والإقتصادية، وينبغي أن تؤخذ تلك الأوضاع في الاعتبار. وحتى في حال عدم إجراء تقييم صريح لهذه السلع والخدمات، فإن تقييمها قائمه على قدم وساق؛

(ه) والتقييم الاقتصادي للسلع والخدمات القائمة على الغابات يمكن أن يسهم في مفاوضات أصحاب المصالح وقراراتهم بشأن استغلال الغابات والحقوق والمسؤوليات الحرجية. مثال ذلك أن أصحاب المصالح قد يوافقون، في حال مستجممات المياه، على تحويلات مالية من "الرابحين" إلى "الخاسرين"، فيخلقون بذلك حواجز لجميع المعنيين.

الإطار ١ - إدماج العناصر الخارجية

للغابات قيم تتجاوز المصلحة المباشرة والحوافز الإقتصادية للمستغلين. وقد يرجع هذا إلى: (أ) كون أن القيم خارجية وتنشأ، مثلاً، كآثار "لاحقة" أو تتخذ شكل ما يسمى "عناصر خارجية كلية"؛ (ب) أو عدم توفر الملكية الخالصة، ووجود "إمكانيات الإستغلال المفتوحة" مثلاً؛ (ج) أو وجود تشوهات في أسعار المنتجات الحرجية المسوقة.

وقد يكون لدى الخشابين والمزارعين حافز على إزالة أشجار الغابات للحصول على الخشب والأرض للإستغلال الشخصي، ولكن أنشطتهم تشمل على تكاليف بالنسبة إلى الآخرين تبجم عن فقدان القيم البيئية. ولو أمكن للخشابين والمزارعين استحصل شيء من هذه القيمة الخارجية أو أمكن تحميлем كلفة الآثار اللاحقة، لتتوفر لديهم حافز أكبر على عدم إزالة أشجار الغابات. وهذا يمثل "إدماج العناصر الخارجية" الذي تصبح القيمة الخارجية فيه جزءاً من الدافع الإقتصادي لمستغلي الموارد.

وما لم تتوفر الحوافز المناسبة لتشمل القيم الخارجية التي تتولد على الصعيد المحلي والوطنية والدولية على السواء، فإن أصحاب المصالح المحليين قد لا يكونون حلفاء يمكن الإعتماد عليهم لأنغراص الحفظ أو الإدارة لقاء منافع مشتتة غير ملموسة. ويمكن توليد الحوافز بطرق من أمثلتها: (أ) تعويض الخشابين والمزارعين المحليين عن العائد الإقتصادي الذي يفتونهم نتيجة للتقييدات الطوعية على حصص الأحراج؛ (ب) أو فرض واستيفاء رسوم عن حصص الأحراج وتحويل الأراضي؛ (ج) أو فرض وإعمال تنظيم لحماية الغابات (مشفوعاً أو غير مشفوع بتعويض).

ثالثاً - الإسترشاد بالمداولات السابقة للفريق الحكومي الدولي

المعني بالغابات والمنتدى الحكومي الدولي المعنى

بالغابات في دورته الثانية

١٠ - كان تقييم الغابات من بين المسائل الكثيرة التي بحثها الفريق الحكومي الدولي المعنى بالغابات، وكان من بين مقترنات العمل التي قدمها الفريق أنه:

(أ) شجع البلدان على الإنتفاع، بالتعاون مع المنظمات الدولية، من المنهجيات المتاحة لتحسين تقديرات قيمة جميع السلع والخدمات الحرجية. ولوحظ أن التقييم الاقتصادي لا يمكن أن يكون بديلاً عن القرارات السياسية، التي تشمل كفالة التوازن بين مجموعة كبيرة التنوع من موضوعات الإهتمام البيئية، والإجتماعية - الاقتصادية، الأخلاقية، الثقافية، والدينية؛

(ب) طلب إلى المنظمات والمؤسسات الدولية أن تعد وثائق شاملة عن الطرق المتاحة لتقدير الغابات والخبرة المتطلبة لتقدير السلع والخدمات الحرجية، ولاسيما منها التي لا يتاجر بها في الأسواق؛

(ج) دعا البلدان والمنظمات والمؤسسات الدولية ذات الصلة إلى تعزيز البحث الرامي إلى زيادة تطوير منهجيات تقييم الغابات، ولاسيما ما يتعلق منها بإزالة الغابات وظهورها وتحتها، وبالمعايير والمؤشرات، مراعية في ذلك الظروف الخاصة لكل بلد من البلدان.

١١ - أما المنتدى الحكومي الدولي المعنى بالغابات فقد لاحظ في دورته الثانية أن تقييم الغابات هو أداة من الأدوات الكثيرة لصنع القرارات في مجال الإدارة المستدامة للغابات. وطلب المنتدى إلى أمانته، على سبيل التحضير للمناقشة الموضوعية في دورته الثالثة، أن تحلل وتعد مقترنات محددة عن تطوير منهجية لتقدير قيمة الغابات وتقييمها اقتصادياً. وقد ارتؤى أن هذا يمكن أن يشمل: (أ) إجراء تحليل وتقديم مقترنات بشأن تعزيز وإيجاد فرص سوقية للمنتجات والخدمات الحرجية غير الخشبية، والأمثلة العملية على ذلك، (ب) وإجراء دراسات لحالات إفرادية عن قيمة السلع والخدمات غير الخشبية.

١٢ - وهناك دراسات مسحية تتناول طرق التقييم ودراسات الحالات الإفرادية. غير أن إيجاد واستعمال الطرق لإسناد قيم اقتصادية إلى سلع وخدمات حرجية غير مسوقة لا يعتبر في كثير من الحالات قيداً هاماً على الإدارة المستدامة للغابات.

١٣ - وتصدر من قبل في كثير من الأحيان أحكام بشأن قيمة الغابات دون الإسناد إلى أدوات رسمية لتقدير الغابات من قبيل ما يستعمل في تحديد الأنظمة المتعلقة بحصد الأحراج أو في تعين المناطق محمية. هذا إلى أن من الممكن إدراك وجود قيم حرجية دون معرفة مقدارها بالضبط.

١٤ - ويركز هذا التقرير على التصدي للحاجة إلى تقديرات تقييمية وتطبيقاتها، وكيف تتحول هذه التقديرات إلى حواجز للإدارة المستدامة للغابات. أما أمر تعزيز وإيجاد الفرص السوقية فإنه يعالج في تقرير الأمين العام المعون "المسائل التي تحتاج إلى مزيد من التوضيح: الأدوات الاقتصادية، والسياسات الضريبية، والنظام العقاري" (E/CN.17/IFF/1999/13)، ولن تبحث في هذا التقرير إلا باقتضاب.

رابعا - نظرة شاملة والمسائل المتصلة بتقييم الغابات

ألف - المحاسبة وتنوع القيم الحرجية

١٥ - إن مصادر القيمة الإقتصادية لمختلف السلع والخدمات التي تقدمها الغابات متعدبة ويصعب تعدادها. وهي تشمل:

(أ) قيمة إنتاج السلع، كالأخشاب والمنتجات الحرجية غير الخشبية على سبيل المثال. ويدخل في السعر السوقى للخشب العائد الإقتصادى الذى يتراكم للقطاعات الأخرى نتيجة لقيمة المضافة في إنتاج وتحضير السلع ذات الأساس الحرجي، وذلك مثل العمالة غير المباشرة والمناصل الأمامية:

(ب) ما يعود على القطاعات الأخرى (خارج الموقع) من منافع مباشرة، ولكنها خارجية، نتيجة لخدمات الغابات، وذلك مثل الزيادة التي تحصل في إنتاجية القطاعات الأخرى نتيجة لحماية البيئة، كما هو الأمر مثلا في مستجمعات المياه:

(ج) القيم غير السوقية لقطاع الغابات (في الموقع)، مثل القيم الترفيهية؛

(د) القيم السوقية المحتملة ولكن غير المحققة في كثير من الأحيان، وذلك كالقيم التي تنجم عن إيجاد الأسواق للسياحة، أو المواد الصيدلانية، أو المنتجات الحرجية غير الخشبية؛

(هـ) ما يعود على المجتمع من قيمة مستدامة من وجود الغابات وخدماتها (وتقدر في كثير من الحالات بالإستعداد لدفع تكاليف أمور من أمثلتها حماية النظم الإيكولوجية والتنوع الأحيائى للغابات)، وهي يمكن أن تقلب على وجه الإحتمال إلى تحويلات اقتصادية؛

(و) ما يرتبط بالغابات من القيم الإيكولوجية والروحية والثقافية وذات الصلة بالسكان الأصليين.

١٦ - ولا تُعتبر كل هذه القيم وليدة قطاع الغابات، كما أنها لا تستحصل كلها، في الحالات الممدوحة، في إطار قطاع الغابات. غير أنها عناصر مكونة لقيمة اقتصادية إجمالية تعزى إلى كامل نطاق السلع والخدمات. وإجراء تقدير منهجي للسلع والخدمات الحرجية بالمعنى المادي، ثم إذا أمكن ذلك فبالمعنى الإقتصادي، يتبع الإستدلال على هذه المنافع الحرجية وتحديدتها كميا. ويمكن لنظام الحسابات القومية وغيرها من أنواع حسابات الموارد رصد مثل هذه المعلومات القطاعية والتبلغ

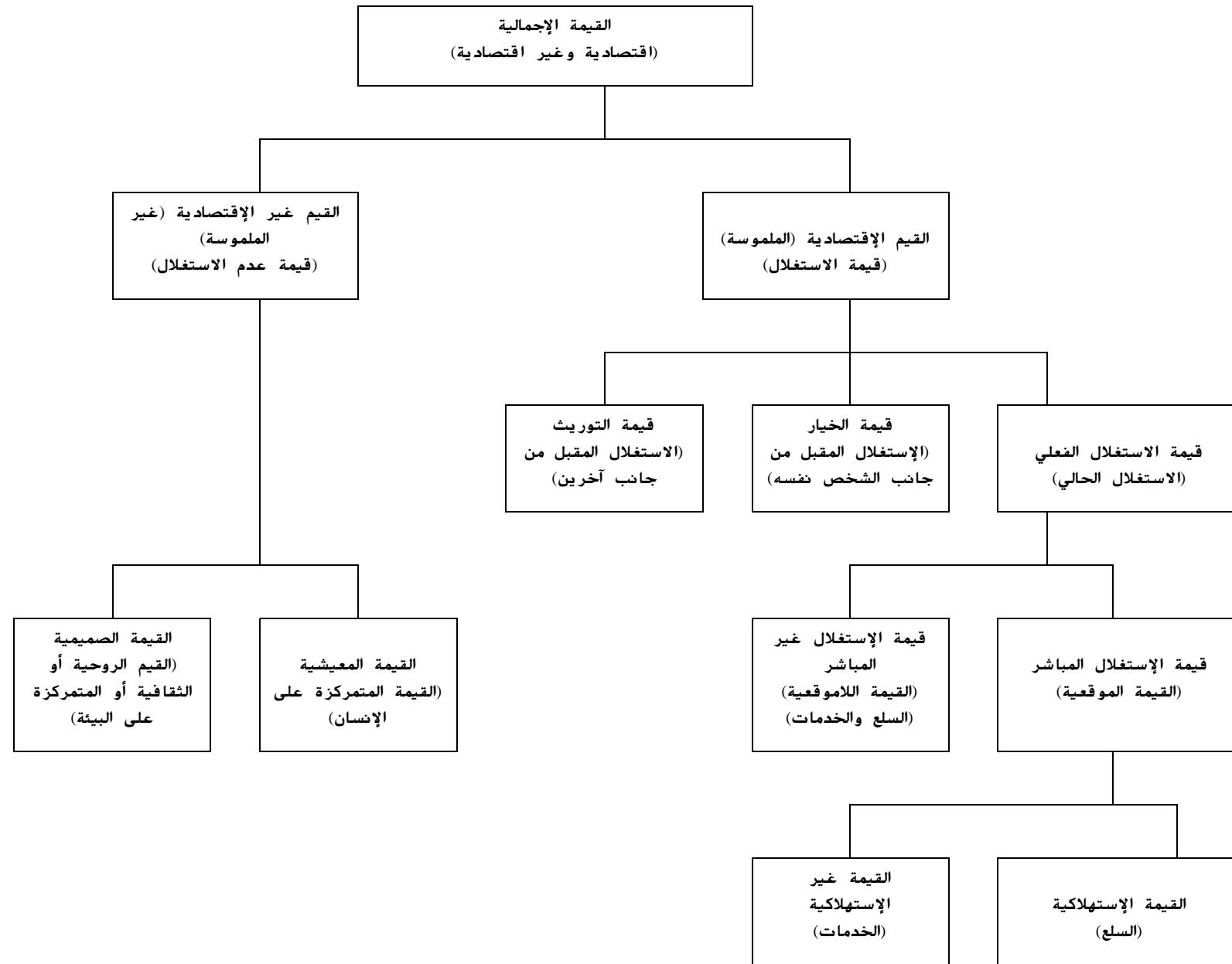
عنها. وينبغي إيلاء الاعتبار اللازم إلى ما إذا كان الأمر ينطوي على توليد قيم إضافية، أم أن تقدير القيم الحرجية لا يعود كوه إعادة تصنيف لقيم موجودة عبر قطاعات مختلفة.

١٧ - ويرد وصف جيد لتنوع القيم الحرجية في الكتابات التي تتناول الموضوع. والقيم الحرجية موجودة، وهي يمكن أن تزيد أو تنقص مع معرفة ودون معرفة قيمتها الإقتصادية. ولا يمكن أو يلزم تحديد جميع المنافع الحرجية كمياً بالمعنى الإقتصادي، وذلك بالرغم من أن أي إجراء لحماية أو استئناف المنافع غير السوقية يشتمل على تقييم ضمني. ويعرض الشكل الوارد هنا نظرة شاملة لأنماط القيم مع التمييز بين المنافع الحرجية الإقتصادية (وهي في أغلبها ملموسة) وغير الإقتصادية (وهي غير ملموسة): علماً بأن المنافع الحرجية الإقتصادية تشمل أيضاً قيم الاستغلال الفعلي والمحتمل. وتشمل المنافع الحرجية غير الإقتصادية، مثلاً، القيم المعيشية (أي الرفاه المرتبط بحفظ موارد الغابات، والقيمة العامة للتنوع الأحيائي) وغيرها من القيم (الثقافية، والروحية).

١٨ - والأنماط المختلفة من القيم الحرجية والطرق التي يمكن تطبيقها لتقدير هذه القيم موصوفة وصفاً جيداً في الكتابات المتعلقة بهذا الموضوع، كما أن هناك تطورات أخرى في هذا المجال جارية في الكثير من البلدان. والشائع أن تكون الدراسة قد أجريت في مكان ما واختارت منفعة واحدة أو بعض منافع من المنافع الحرجية المتاحة. ولكن نجد للأسف أن الدراسات التقييمية للمنتجات الحرجية غير الخشبية قلماً تتضمن الخدمات أيضاً والعكس بالعكس. وإذا وجدت محاولة لتقدير القيمة الإقتصادية الإجمالية، فإنها تستند إلى تقديرات المنافع المستقاة من دراسات أخرى.

١٩ - ونواصص الدراسات التقييمية هي في كثير من الحالات نتيجة لقلة ما هو متوفّر من البيانات الكمية أكثر مما هي نتيجة لوجود حدود على توفر طرق التقييم أو الخبرة. وفي حال توفر البيانات عن مختلف السلع والخدمات الحرجية، يكون التقييم الإقتصادي أمراً حالياً من التعقيد في الكثير من الأحيان.

نظرة شاملة على القيم الحرجية



باء - نهج تقييم القيمة الحرجية

٢٠ - إن مدى توفر طرق التقييم لا يقيد بوجه عام أمر تقييم السلع والخدمات الحرجية. وتتضمن هذه الطرق: (أ) تقييم التدفقات المادية، للأخشاب مثلا، بالأسعار وتكليف الإقتلاء السوقية المباشرة أو المعدلة بحسب أسعار الظل؛ (ب) والطرق المستندة إلى دراسات استقصائية ترمي إلى استخلاص تقديرات لمدى الإستعداد للدفع؛ (ج) والقيم السوقية المستخلصة بصورة غير مباشرة من البدائل أو من القيم الضمنية، كالتفاوت في قيم الممتلكات؛ (د) ونهج تقييم الكلفة المبنية على تكلفة الفرصة الضائعة. ويتوقف اختيار منهجية التقييم على نوع القيمة الحرجية، وعلى الطلب على التقديرات المحسنة للقيمة واستخدام تلك التقديرات، وعلى مدى التفصيل أو الدقة المطلوب.

٢١ - وهناك سمات مشتركة بين معظم دراسات التقييم ذات الدقة العالية: فهي وليدة مشاريع بحثية وهي كثيرة الكلفة في العادة. غير أن السياسة الحرجية وإدارة الغابات قلما تحتاجان إلى التقييم الكامل للطاق الذي يُضطلع به في المشاريع البحثية. بل إن المطلوب بدلا من ذلك هو طرق لإجراء تقييم للقيمة سريع وقليل الكلفة. ومن النهج التي تدعوا إلى الأمل في هذا الخصوص نهج "تحويل المنافع" الذي يقوم على تكيف تقديرات القيمة المستمدّة من الدراسات التي تتناول سلعاً وخدمات حرجية متماثلة، مع مشكلة بعينها من مشاكل اتخاذ القرارات. وتكمّن قوّة هذا النهج في أن المعلومات الموجودة تناح بكلفة منخفضة، وعلى هذا فهي تمثل تطبيقاً فعالاً لقاعدة المعارف التي تقوم عليها دراسات تقييم الغابات. غير أن جانب النقص في هذا النهج هو أن تقديرات القيمة تطبق على حالات قد لا تمثل السياق الراهن على وجه الدقة ولا يمكن تطبيقها بوصفها قيمة متوسطة بالنسبة إلى كل غابة (أنظر الإطار ٢).

٢٢ - والتحليل الاقتصادي لقيمة السلع والخدمات الحرجية يجب أن يتضمن أيضاً تقديراً لتكليف إنتاجها. مثل ذلك أن قيمة مجاميع أشجار الخشب لا تقدر بحسب القيمة السوقية للخشب، بل تُطرح منها تكاليف الإقتلاء والنقل فضلاً عن المنافع المتخلّى عنها لحساب يجري قبل مرحلة النضوج الاقتصادي.

الإطار ٢ - إعداد تقديرات لتحويلات المنافع

تم، بالإستناد إلى دراسات منشورة، تقدير نطاق صافي متوسط القيمة الإقتصادية المحتملة المستمدة من هكتار واحد من الأراضي الحرجية. وهذا النوع من تحويل المنافع الكلية يتبع تحديداً أولاً لمقدار القيمة الإقتصادية المحتملة. مثال ذلك أن دراسة لكونستانتزا في عام ١٩٩٨ قدرت متوسط القيمة السنوية لغابة في المنطقة المدارية بحوالي ٢٠٠٧ دولارات للهكتار الواحد و٣٠٢ من الدولارات للهكتار الواحد بالنسبة إلى غابة في المنطقة المعتدلة، بما في ذلك إنتاج الخشب. وفي دراسة في عام ١٩٩٥، حدد لامبيتي ودكسون، باتباع نهج مماثل، متوسط القيمة السنوية بحوالي ٢٥٠ دولاراً للهكتار لغابات المنطقتين المدارية والمعتدلة على السواء ولكن مع إدخال حصة أكبر من القيم المستقة من دراسات عن المنتجات الحرجية غير الخشبية في غابات المنطقة المدارية وعن الخدمات الترفيهية في غابات المنطقة المعتدلة.

وتطبيق مثل هذه التقديرات باعتبارها متوسطات بالنسبة إلى جميع الغابات قد يؤدي إلى تضخيم قيمة الكثير من الغابات. ولا يعرف أن ثمة دراسة تقييمية تتيح تقديرها اقتصادياً كاملاً دون استعمال تحويل المنافع. وفي الدراسات التي تتضمن تحويل المنافع، تستند تقديرات القيمة الإقتصادية الإجمالية للهكتار الواحد إلى افتراض أن جميع القيم تراكمية. ومعنى هذا أنه يفترض أن القيمة الترفيهية التي تقايس في موقع ما وقيمة التنوع الأحيائي التي تقايس في موقع آخر يمكن أن تجمعا لتوليد قيمة كلية لغابة توجد فيها كلتا القيمتين. وهناك وجه نقص آخر هو عدم تبيان الخصائص المحددة لكل غابة من الغابات.

٢٢ - وتكلفة الفرصة الضائعة لعرض سلع وخدمات حرجية لا سوقية، وذلك، مثلاً، عن طريق مناطق حرجية محمية، يشكل دلالة على الإستثمارات الالزامية لتعويض ما يتم التخلí عنه من العائدات المالية الناجمة عن إنتاج السلع، ولدى تقدير نطاق القيم المختلفة التي تكتسب من حماية مشروع حرجي، فإن هناك ما يدعى إلى معرفة ما هي تكلفة الفرصة الضائعة للقيام، مثلاً، بإنشاء حديقة طبيعية بالقياس إلى سيناريو قطع الأشجار دون تنظيم. ونهج الفرصة الإقتصادية الضائعة، لا نهج القيمة المقدرة للسلع والخدمات، يشكل معياراً مرجعياً لقياس التحويلات الإقتصادية بالنسبة إلى إيراد يتم التخلí عنه (أنظر الإطار ٣).

٢٤ - وتكلفة العرض (تكلفة الفرصة الضائعة) للحماية أو الإدارة المستدامة تهيئ معياراً مرجعياً لتحديد التعويض المحتمل ولكن غير الإلزامي ولتحديد تكاليف السياسات الناجحة. وقديرات قيمة السلع والخدمات الحرجية تشكل الطلب المشتق، ولكنها، من حيث هي مقاييس لتعويض افتراضي، تشمل عائدات (أرباحاً) اقتصادية إضافية تتجاوز ما هو متطلب للاستثمار في قطاع الغابات.

جيم - دراسات الحالات الإفرادية لقيمة السلع والخدمات الحرجية

٢٥ - إن أمثلة تطبيق طرق التقييم وفييرة ولكنها تمثل أيضاً تنوعاً مختلفاً سياقات التقييم ومنهجيته ونوعيته ونوع السلع والخدمات التي يتم تقييمها. ومن السمات العامة في هذا الخصوص، هي أن التنوع يجعل الدراسات المختلفة للحالات الإفرادية غير قابلة للمقارنة إلا فيما ندر كما يجعل من الصعب استخلاص دروس عامة لأغراض السياسة الحرجية العامة. مثال ذلك أن هناك دراسة لغابات من غابات المنطقة المدارية تقع بالقرب من قريتين مختلفتين من قرى الهند الأمريكيين في جنوب فنزويلا، وهي تورد قيمتين اقتصاديتين قدرهما ١٩٠٢ من دولارات الولايات المتحدة و٤٦٩٦ من دولارات الولايات المتحدة في السنة للأسرة المعيشية الواحدة. ومع أن هذه الدراسة تعلمنا أن الغابات مهمة بالنسبة إلى مجتمعات السكان الأصليين، فإن مثل تلك الأرقام التقييمية لا تهم مباشرة أي قرار يعيشه من قرارات السياسة العامة في مجال الحرجة، وذلك لأن عملية التقييم غير مرتبطة بأي خيار معين من خيارات السياسة العامة.

الإطار ٣ - جانب التكلفة من القيم الحرجية

للتقييم جانب منفعة وجانب تكلفة في آن معا. ومع أن الإهتمام يوجه في كثير من الأحيان إلى جانب المنفعة، فإن ثمة شيئاً من الفائدة في معرفة التكاليف. والتكاليف المباشرة لحماية منطقة حرجية أو لإدارتها المستدامة هي تكلفة الفرصة الضائعة للمنافع الاقتصادية التي يتم التخلص منها، من إنتاج الخشب مثلاً، والتي "تُستثمر" لزيادة المنافع الالسوقيّة أو للحصول عليها. والإستثمار الحرجي يكون قابلاً للتبرير اقتصادياً إذا كانت تكاليف الفرصة الضائعة للهكتار الواحد بالمقارنة مع قطع أشجار الغابات أو إزالتها دون تنظيم تعادل، مثلاً، حوالي:

- (أ) ألآلاف من دولارات الولايات المتحدة في السنة في منطقة حرجية فريدة؛
- (ب) والمئات من دولارات الولايات المتحدة في السنة لغابة مَدَارة تتمتع بشئ من التنوع البيئي وبخدمات الحماية البيئية؛
- (ج) العشرات من دولارات الولايات المتحدة أو أقل للمناطق الحرجية الأقل أهمية.

وأحد الأمثلة في هذا الخصوص مشروع "نوئيل كيمبف" للعمل في مجال المناخ في بوليفيا، حيث جرى تحويل ٩,٥ مليون من دولارات الولايات المتحدة عن القيمة المقدرة لانبعاث الكربون الذي تم تجنبه بتوسيع الحديقة. وقد أنفق المبلغ بالتساوي تقريباً على ما يلي: (أ) تعويض حائز الأراضي عن حقوقهم في حصص الأحراج، (ب) والإستغلال التجاري للتنقيب الأحيائي، وتطوير السياحة الإيكولوجية، والإستخدامات المؤدية إلى حماية البيئة، (ج) وإنشاء صندوق وقف، (د) وحماية الحديقة وتقديم المساعدة التقنية. ومع أن الإستثمار كان مخصصاً لخدمة بيئية واحدة، فإنه كان كافياً لتفطير تكاليف الفرصة الضائعة لحماية الحديقة وتوفير سلع وخدمات أخرى.

٢٦ - وترتدي الإطار أمثلة مستقاة من البنك الدولي لكل من التقييم المبني على المنفعة والتقييم المبني على الكلفة.

الإطار ٤ - أمثلة للتقدير مستقاة من البنك الدولي

في مدغشقر جرى استخدام دراسة إستقصائية (تقييم طوارئ) لتقدير القيمة التي تكون المجتمعات المحلية مستعدة لقبولها على سبيل التعويض (محددة بوحدات من الأرز أو المحصول الغذائي الأساسي) للتخلي عن إمكانية استغلال الغابات في منطقة معينة من حديقة منتاديا الوطنية. وجرى استخدام الإستجابات لتقدير قيمة متوسطة للأسرة المعيشية الواحدة تبلغ حوالي ١٠٨ من دولارات الولايات المتحدة. وفي دراسة أخرى، قدرت القيمة التي يكون السياح الدوليون مستعدين لدفعها للدخول بمبلغ ٦٥ من دولارات الولايات المتحدة للسائح الواحد.

وفي كرواتيا، قدرت الدراسات الإستقصائية استعداد السياح لدفع تكاليف إصلاح ما أصابه الدمار من المناظر الطبيعية المكسوة بالأحراج في المناطق الساحلية. وقد أجريت إحدى الدراسات في كرواتيا، وأجريت دراسة أخرى بين السياح الأجانب في موقع مماثل في إيطاليا. وبينت كلتا الدراستين استعداداً لدفع ٣ من دولارات الولايات المتحدة للزائر الواحد في اليوم الواحد عن المناظر الطبيعية المكسوة بالأحراج.

وفي هايتي، أجري تحليل إقتصادي لحديقة "بيك ماكاي" الوطنية (تبلغ مساحتها حوالي ٥٠٠ هكتار) استخدمت فيه عدة تقنيات للتقدير في بيئة تندر فيها البيانات. وكان الغرض من المشروع حماية البقايا ذات الأهمية الحاسمة من غابات هايتي، والمحافظة على التطوير المحتمل للسياحة، وحماية الإنتاج الزراعي اللاحق، وتنظيم تدفقات المياه. وبلغ تقدير التغير في الإنتاجية بالنسبة إلى الزراعة اللاحقة من مليونين إلى ٧ ملايين من دولارات الولايات المتحدة (يدل اتساع التفاوت على ضعف البيانات المستند إليها). واستخدمت تكاليف الإستبدال المتصلة بالري وغيرها من البني التحتية في تقدير قيمة تكاليف الضرر المتجنب نتيجة لحماية تدفقات المياه. وبالنسبة إلى حالة عدم وجود مشروع، قدرت القيمة بمبلغ ٢,٥ إلى ٥ من ملايين دولارات الولايات المتحدة. وتم أيضاً التصدي لتكلفة الفرصة الضائعة للمشروع نتيجة لعدم تحويل الغابة إلى الزراعة. فقدررت القيمة الجارية للإنتاج الزراعي المتخلّى عنه بمبلغ ١٧٥ ٠٠٠ من دولارات الولايات المتحدة، ويعزى انخفاض القيمة إلى سوء الأوضاع بالنسبة إلى الزراعة. وقد أدى عدم توفر جرد لأشجار الخشب إلى الحيلولة دون وضع تقدير لقيمة حصد الأحراج، ولكن يفترض أن انخفاض القيمة يرجع إلى ارتفاع تكاليف الإقتلاع والنقل.

دال - "إدماج العناصر الخارجية": استحصال قيم الغابات

٢٧ - إن أحد أسباب الإداره غير المستدامه للغابات ونضوبها هو عدم توفر الحواجز على استحصال جميع القيم الحرجية، حتى في حال وجود قيم كبيرة في الميزان. وقد أبرزت بحوث التقييم السابقة أن المنافع المتأتية من طائفة واسعة التنوع من الخدمات، تشمل عزل الكربون والتنوع الأحيائي والحفظ والترفيه وحماية مستجمعات المياه، لا تعود في العادة على مالك الغابة أو مدیرها. وبالرغم من أن التقارير تذكر قيما خارقة الضخامة لأمور من بينها عزل الكربون وسلع وخدمات أخرى، فإن هذه الأمور لا تمثل ما ينبغي لمالكي الموارد الحرجية أن ينتظروا الحصول عليه كعائد اقتصادي "مدمج". والسؤال هو: من يدفع تلك القيم وماذا يكسبون بدفعها؟

٢٨ - وفي الإمكان تقييم السلع والخدمات الحرجية المعرضة لخطر النضوب، ولكن يلزم اتخاذ إجراءات أخرى إذا أريد للنتائج المستخلصة من دراسة تقييمية أن تُحول فعلاً إلى حواجز اقتصادية أو أنظمة لتكييف سلوك أصحاب المصالح المعنيين. وهناك عدة طرق لـ "إدماج" القيم الحرجية وربما حمايتها:

(أ) توليد وتنوير الفرص السوقية لمجموعة من المنتجات والخدمات أكثر تنويعاً من ذي قبل؛

(ب) تحسين كفاءة إدارة الغابات واستثمارات القطاع الخاص واستحصال عائدات اقتصادية أكبر من إدارة الغابات؛

(ج) إدخال تحويلات (إعاثات) لأغراض الإداره المستدامه للغابات وأو عوامل مثبطة (كالضرائب مثل) لتجنب التغيير غير المحبذ في استغلال الأراضي؛

(د) فرض تقييدات على استغلال الأراضي وإدارة الغابات عن طريق التنظيم، كاعتماد مدونة ممارسات؛

(ه) إقرار وإعمال حقوق الملكية وتنظيم الاستغلال القائم على إمكانيات الاستغلال المفتوحة؛

(و) زيادة منافع اللامركزية إلى حدتها الأقصى (وخفض مخاطرها إلى حدتها الأدنى) مع اعتماد إجراءات للتخطيط وصنع القرارات تستند إلى المجتمعات المحلية وتتمثل حاجات السكان المحليين عن طريقها في القرارات المتصلة بالإدارة؛

(ز) الإقلال من الإخفاقات الحكومية المؤدية إلى طلب الريوع (بما في ذلك الرشاوي)، وإلغاء ما يخرج عن حدود الإعتدال من الإعاثات وأنظمة التحكم في الأسعار.

٢٩ - والنتيجة التوزيعية لأية سياسة تسعى سعياً حثيثاً إلى كفالة توافر قيم السلع والخدمات الحرجية يجب أن تبحث جنباً إلى جنب مع تقدير القيم وتحديد الطرق الكفيلة بإدماج القيم الحرجية. والقدرة على استحصال قيمة السلع والخدمات غير الخشبية المستمدّة من الغابات وتوزيعها بشكل فعال ومنصف تتوقف على الأوضاع المادية والإقتصادية والسياسية.

٣٠ - والإختيار بين ما إذا كان يراد استخدام الحوافز المبنية على الإعاثات، أو العوامل المتبطة المبنية على الرسوم، أو أي تدابير تنظيمية أخرى هو اختيار سياسي، وذلك، بالدرجة الأولى، لأن توزيع التكاليف والمنافع ينبغي أن يكون اعتباراً مركزاً. ولا توجد توصية تقنية عامة يمكن إصدارها بشأن نوع الأدوات التي يتبعن تطبيقها لأسباب تتعلق بالكافنة، ولكن ينبغي لصانعي القرارات أن يستطلعوا الآثار التوزيعية لمختلف النهج. وأي تدبير من تدابير السياسة العامة يراد به تحقيق الإدارة المستدامة للغابات ليس آلة ذات وتر واحد بل هو يشتمل على عدة خيارات ذات آثار توزيعية مختلفة.

هاء - القيم المالية: تقييم أراضي الأشجار الخشبية والغابات

٣١ - إن جزءاً هاماً من القيمة الإقتصادية الإجمالية يتتألف من التكاليف والمنافع المالية، أي من تلك القيم التي تتولد كتدفقات حقيقة إلى قطاع الغابات ومنه. وهي سهلة التقييم، ولهذا نجد في كثير من الأحيان أنها لا تذكر لدى عرض منهجيات التقييم، ولكن القيم المالية تشكل أيضاً جزءاً من المجموع.

٣٢ - وهناك أسباب تؤدي إلى الإدارة غير المستدامة للغابات فيما سوى الإفتقار إلى معلومات دقيقة عن التقييم. ويمكن تعلم بعض الدروس من الأسباب التي تجعل حتى سلعة مسوقة كالخشب لا تدار بكفاءة في كثير من الأحيان. ومن ذلك على سبيل المثال:

(أ) عدم التمييز بين القيمة القصيرة الأجل للاستغلال وبين النضوب في الأجل الطويل لأحد الأصول المتعددة (وذلك نتيجة لمستويات أو طرق إنتاج غير مستدامة):

(ب) إمكانيات الإستغلال المفتوحة أو حقوق المستغلين/ حقوق الملكية غير الواضحة التي تؤدي إلى الإقلال من حواجز التشجيع على إحياء الغابات وإدارتها بكفاءة. وفي مثل هذه الظروف، لا تكون الريوع الإقتصادية المتأتية من الإستثمارات في المستقبل آمنة:

(ج) التسعيـر الناقـص لـموارد الغـابـات، الأمر الذي يـنـجـم عنـه طـلـب الـريـوـع وـتـكـوـين الـأـربـاح الـزـائـدـة.

٣٣ - والتـسـعـير النـاقـص والـإـفـراـط فيـاستـغـالـ أـرـاضـي أـشـجارـ الـخـشـبـ وـالـغـابـاتـ يـمـكـنـ أنـ يـؤـديـاـ إـلـىـ مـمارـسـاتـ حـرجـيـةـ غـيرـ مـسـتـدـامـةـ. وـمـعـ أـنـ تـقـيـيمـ السـلـعـ وـالـخـدـمـاتـ الـلـاسـوـقـيـةـ يـنـبـغـيـ أنـ يـحـظـيـ بـاـهـتـامـ صـرـيـحـ، فـإـنـ مـاـ لـهـ أـهـمـيـةـ حـاسـمـةـ إـدـرـاكـ أـنـ تـحـسـينـ إـدـارـةـ وـتـقـيـيمـ الـمـوـارـدـ الـحـرجـيـةـ الـمـسـوـقـةـ يـسـهـمـ أـيـضـاـ فـيـ إـلـادـرـةـ الـمـسـتـدـامـةـ لـلـغـابـاتـ.

وـاـوـ المـوـضـوعـاتـ الـأـخـرـىـ التـيـ تـؤـثـرـ فـيـ التـقـيـيمـ

٣٤ - إـذـاـ لـمـ يـصـحـ التـقـيـيمـ بـالـلـتـزـامـ بـتـنـفـيـذـ التـنـظـيمـ الـمـتـصـلـ بـهـ وـالـقـدـرـةـ عـلـىـ ذـلـكـ التـنـفـيـذـ، فـإـنـ الـأـثـرـ الـمـزـعـعـ لـتـقـدـيرـاتـ التـقـيـيمـ (أـيـ تـحـدـيدـ العـنـاصـرـ الـخـارـجـيـةـ الـمـحـتمـلـةـ الـمـرـادـ إـدـماـجـهاـ) لـنـ يـخـرـجـ إـلـىـ الـوـجـوـدـ. وـالـتـقـيـيمـ لـيـسـ أـدـاـةـ مـنـ أـدـوـاتـ السـيـاسـةـ الـعـامـةـ لـوـحـدـهـ، وـإـنـماـ تـكـمـنـ أـهـمـيـةـ فـيـ أـثـرـهـ عـلـىـ صـنـعـ السـيـاسـةـ الـعـامـةـ، وـفـيـ مـدـىـ إـيـجادـ وـسـائـلـ وـحـوـافـزـ ذـاـتـ صـلـةـ بـهـ فـيـ مـجـالـ السـيـاسـةـ الـعـامـةـ لـأـخـذـ السـلـعـ وـالـخـدـمـاتـ الـحـرجـيـةـ فـيـ الـإـعـتـبارـ.

٣٥ - وـتـقـيـيمـ الـغـابـاتـ يـمـكـنـ أـنـ يـسـاعـدـ عـلـىـ مـعـرـفـةـ "ـالـخـاسـرـيـنـ"ـ وـ "ـالـرـابـحـيـنـ"ـ مـنـ بـيـنـ أـصـحـابـ الـمـصـالـحـ. وـيـمـكـنـ اـعـتـبـارـ الـعـجزـ عـنـ اـسـتـحـصـالـ قـيـمـةـ السـلـعـ وـالـخـدـمـاتـ الـحـرجـيـةـ (أـوـ الـأـثـارـ الـإـقـتـصـادـيـةـ لـنـضـوبـهـاـ)ـ سـبـباـ لـاـ يـخـلـوـ مـنـ وـجـاهـةـ لـاتـبـاعـ مـارـسـاتـ حـرجـيـةـ غـيرـ مـسـتـدـامــ. وـهـوـ وـاحـدـ مـنـ الـأـسـبـابـ الـتـيـ تـجـعـلـ التـنـظـيمـ أـمـرـاـ لـازـمـاـ. وـيـتـوقفـ مـدـىـ فـعـالـيـةـ التـقـيـيمـ عـلـىـ سـيـاقـ السـيـاسـةـ الـعـامـةـ وـالـأـسـبـابـ الـمـؤـدـيـةـ إـلـىـ سـوـءـ إـدـارـةـ الـغـابـاتـ وـاـسـتـغـالـلـاـ. وـتـشـمـلـ الـأـمـثلـةـ:

(أ) الإـخـفـاقـ السـوـقـيـ النـاجـمـ عـنـ دـمـ إـدـراكـ الـكـافـيـ لـمـدـىـ الـمـنـافـعـ الـحـرجـيـةـ (ـالـقـيـمـ الـلـاسـوـقـيـةـ)ـ وـانـعدـامـ الـعـمـلـيـاتـ السـوـقـيـةـ؛

(ب) عدم وجود حقوق ملكية ثابتة أو متفق عليها، الأمر الذي يمنع الاستحصال الحق لقيم المورد من جانب مستغل المورد أو مالكه؛

(ج) ضـعـفـ الـقـدـرـةـ الـمـؤـسـسـيـةـ، مماـ يـؤـدـيـ إـلـىـ العـجزـ عـنـ تـنـفـيـذـ وـإـعـمالـ سـيـاسـةـ يـمـكـنـ أـنـ تـحـسـنـ اـسـتـغـالـ وـأـوـ حـمـاـيـةـ مـوـارـدـ الـغـابـاتـ؛

(د) الإـخـفـاقـاتـ الـحـكـومـيـةـ الـمـؤـدـيـةـ إـلـىـ طـلـبـ الـرـيـوـعـ، وـضـعـفـ الـمـؤـسـسـاتـ أوـ الـفـسـادـ، مماـ يـمـكـنـ أـنـ يـؤـدـيـ إـلـىـ تـقـويـضـ اـسـتـغـالـ مـوـارـدـ الـغـابـاتـ وـإـدـارـتهاـ عـلـىـ نـحـوـ مـسـتـدـامـ.

٣٦ - وينبغي أن تعتبر المعلومات المحسنة عن القيم الحرجية جزءاً لا يتجزأ من الأنظمة المتصلة بالسياسة العامة والرامية إلى تصحيح الإشارات التي تبثها الأسعار والنظر أيضاً في السبب الذي يحول دون انعكاس القيم الحرجية على النحو المناسب في استغلال الغابات وإدارتها. وللتقييم فيما يتعلق بالسياسة العامة الحرجية دور في انتقاء الخيارات البديلة في مجال تلك السياسة العامة والمقارنة بين تلك الخيارات وكذلك في بث الروح في طريقة التنفيذ المنتقدة. وللتقييم أيضاً دور في رصد واستعراض الأداء في مجال السياسة العامة أو عدمها. وقد يكون مما له أهمية حاسمة قبل كل شيء تحديد آثار الإختيارات البديلة في مجال السياسة العامة بالمقارنة مع أي بديل (مبدأ "مع وجود" و"دون وجود"). وقد تكون الخطوة الثانية وضع تقدير اقتصادي لمدى تلك الآثار إما من خلال دراسة تقييمية كاملة، أو تحويل المنافع، أو التماس مشورة الخبراء من أجل تحديد ما يُسند من قيم.

٣٧ - وتوفير المعلومات عن القيمة الإقتصادية الإجمالية للغابات هو إحدى الطرق الممكنة لمعرفة وتصميم سياسات عامة تتصدى لفقدان الغابات وتدورها. والسؤال هو إلى أي حد يمكن أن يكون التحديد الكمي التقديري للقيم الحرجية بدليلاً عن الحكم المستنير لصانعي القرارات بشأن تحقيق التوازن بين أهداف وقيم متعددة في إدارة الغابات والسياسة العامة المتعلقة بها. والتقييم لوحده لا يكفل استغلال أو حماية السلع والخدمات اللامركزية على نحو أفضل. كما أن عدم وجود تقييم صريح ونطقي لا يدل على عدم أهمية السلع والخدمات الحرجية اللامركزية.

خامساً - استنتاجات أولية واقتراحات عمل

٣٨ - حتى لو افترض أن قيمة الإدارة المستدامة للغابات بالنسبة إلى المجتمع المحلي والوطني والدولي يمكن أن تحدد تحديداً كمياً نقدياً بالكامل، وأن الموارد المالية التي تتفق مع تكلفة الفرصة الضائعة لتوفير هذه القيم تمت إتاحتها، فإن هناك ثلاثة متطلبات أخرى على الأقل لكافلة الإدارة المستدامة للغابات:

- (أ) مؤسسات مستقرة وفعالة للإشراف على السياسة العامة المتعلقة بالغابات وإدارة الغابات؛
- (ب) تخصيص موارد مالية لتعويض الذين يمارسون استغلالاً حرجياً لا يتمتع بأفضلية، أو إيجاد عوامل مثبتة عن طريق أنظمة يفرض تطبيقها؛
- (ج) إزالة تشوهات السياسة العامة، وذلك، مثلاً، بإقرار حقوق محددة لمستغلي موارد الغابات توخيًا لتعزيز حواجز حماية المنافع الأطول أجلًا.

٣٩ - إن نطاق المشاركة ونوعها، والمؤسسات التي تتکفل بصنع القرارات وتخصيص الموارد، وتوزيع الثروة والدخل، تشكل كلها عوامل قوية لتحديد القيم التي يعبر عنها الأفراد والجماعات والأمم. والإجراءات المفتوحة القائمة على المشاركة والتتمثل تنتج في العادة خير المعلومات عن مجموعة المنافع، وتفاوت الأفضليات، والتوازن المثالي بين مزيج القيم البديلة، وأكثر القرارات بقاء فيما يتعلق بالتوسيع فيما بين الخيارات بالنسبة إلى انتابات الغابات. والخيارات تتغير أيضاً على مر الزمن كما تتغير الأفضليات والبيئة المادية ويتغير المشاركون في عملية اتخاذ القرارات.

٤٠ - ولا ينتظر أن يكون التقييم المفصل للسلع والخدمات اللامالية أمراً شائعاً بالنسبة إلى صنع السياسات العامة أو إدارة الغابات وذلك بسبب ما يتطلبه من تكاليف، ولأن هذا المستوى من التفصيل لا يكون لازماً على الدوام. وينتشر تطبيق التقديرات الاقتصادية السريعة وسوف يبقى منتشرًا انتشاراً واسع النطاق. كما أن الدراسات الأكاديمية عن الموضوع سوف تستمر في توفير وقود للتفكير من أجل تطوير سياسة وإدارة إبداعيتين في مجال الغابات.

٤١ - والإفتقار إلى إدماج العناصر الخارجية، أو الإخفاقات في بيئة صنع السياسات العامة، أو انعدام التوزيع الفعال والعادل للتکاليف والمنافع، لا الإفتقار إلى التقييم بحد ذاته، هي من بين الأسباب التي أدت إلى الإفراط في استغلال الغابات ونقص حمايتها.

٤٢ - وتقييم الغابات لا يعد بديلاً عن القرارات المتعلقة بالسياسة العامة، التي تشمل تحقيق التوازن بين موضوعات اهتمام واسعة التنوع من بيئية، واجتماعية - اقتصادية، وأخلاقية، وثقافية وأمثالها. والتقييم سيولد آملاً غير واقعية ما لم يقترن بإدراك لإخفاقات السياسة العامة التي تسبب نضوب موارد الغابات.

الف - حساب القيم الحرجية

٤٣ - يعتبر حساب أنواع وكمية السلع والخدمات التي تقدمها الغابات، ووضع بيان موثوق به عن قيمتها النسبية للمجتمع، شرطاً أساسياً لبحث كامل تكاليف تدهور الغابات وزوال الأحراج، ومنافع الإدارة المستدامة للغابات. والتقييم من غير تحديد كمي للمتغيرات المادية التي يقوم عليها، مثل التغيرات فيما يُقتني بالفخار أو في أشجار الخشب، وعدد الزوار، وعدد أنواع الأحياء وتنوعها، وفقدان التربة نتيجة للتحرات، قد يأتي برقم اقتصادي ولكنه رقم مبني على افتراضات غير مؤكدة.

٤٤ - وقد يود المنتدى:

(أ) أن يحث الحكومات على تحسين جمع البيانات الكمية لتعداد كل أنواع الانتابات والخدمات الحرجية وإعداد حسابات مادية بخصوصها، بما في ذلك وضع قوائم جرد لأشجار الخشب

وغيرها من السلع والخدمات، وبيان آثار التغيرات في استغلال الغابات على البيئة. والإفتقار إلى هذا النوع من المعلومات هو الذي يشكل في العادة أكبر قيد على كل من صنع السياسة العامة على نحو مستنير وتقييم الغابات:

(ب) أن يشجع الحكومات على تحديد الاحتياجات والتطبيقات المحلية والوطنية ومصادر البيانات الكمية عن الغابات.

باء - طرق التقييم

٤٥ - هناك كتابات مساعدة عن طرق التقييم وأمثلة للدراسات التقييمية. ولا يعد الأساس المنهجي قياداً بالنسبة إلى تقييم الغابات، بالرغم من إمكان التشجيع على تحقيق المزيد من التطوير المنهجي. ومن المشاكل الرئيسية التكاليف التي يتطلبها إجراء دراسة تقييمية كاملة بمستوى كافٍ من الجودة، وعلى هذا فإن اللجوء إلى طرق مختصرة منخفضة التكاليف من قبيل تحويلات المنافع، أي استخدام القيم المستقاة من دراسات موجودة أخرى، أمر جدير بالمتابعة ولكن ليس دون تمحيص. وهناك جانب آخر هو تقدير تكاليف توفير القيم الحرجية، الذي يمثل منفعة مالية متخلٍ عنها نتيجة لإجراء تغييرات في إدارة الغابات.

٤٦ - وقد يود المنتدى أن يعرب عن إدراكه للتقدم الهام المحرز في استحداث طرق للتقييم، وعن إدراكه أن هذا مجال بحثي فعال في كثير من البلدان لا يحتاج إلى إجراءات إضافية من جانب المنتدى الحكومي الدولي المعنى بالغابات؛ إلا أن المنتدى قد يود أيضاً أن يشير على البلدان والمنظمات الدولية بالتركيز على استحداث نهج لإتباع طرق للتقييم منخفضة التكاليف.

جيم - إدماج العناصر الخارجية: استحصال قيم الغابات

٤٧ - تكمن الصلة بين التقييم وبين أدوات السياسة الحرجية وغيرها من وسائل التنظيم في إمكانية إدماج آثار الإجراءات المتخذة وذلك عن طريق الحوافز الاقتصادية أو المتطلبات القانونية. ويمكن للإدماج أن يتخذ شكل تحويل اقتصادي ولكنه لا يقتصر على هذا الشكل. وإذا تحققت التحويلات الاقتصادية، فإنها يجب أن تكون متساوية لتكاليف إدماج العناصر الخارجية، كما يجب أن تستثمر في الإدارة المستدامة للغابات. ويمكن لتقديرات التقييم أن تكشف عما تساويه الغابة على الصعيد الوطني والدولي، ولكن هذا قد لا يكون ما يتحمله تساويه بالنسبة إلى مالكها. وإذا استخدم التقييم كمعيار مرجعي لتحويل اقتصادي، فإن مالك الغابة يُعوض بما يتجاوز التكاليف المتراكمة.

٤٨ - وقد يود المنتدى:

(أ) أن يحث الحكومات على الاعتراف بالتكاليف والمنافع الوطنية للغابات، وبخاصة إذا كانت الغابات ملكاً للدولة، وذلك لكفالة إدماج العناصر الخارجية عن طريق تنظيم الغابات وإدارتها؛

(ب) أن يستحدث نهجاً لمعرفة تكاليف الإدارة المستدامه للغابات (سعر عرض) يمكن الاستعana به للإستخدام الفعال من حيث التكاليف للأموال الإستثمارية النادرة المخصصة للقيم الحرجية.

دال - دور أسواق السلع والخدمات غير الخشبية

٤٩ - إن تحويل السلع والخدمات اللاسوقية إلى قيم سوقية عن طريق تطوير وتعزيز التسويق أمر يبشر بشيء من الأمل. غير أن الحالة كما هي عليها الآن تقضي موازنة توسيع أسواق السلع والخدمات الحرجية بإنتاج سلع وخدمات أخرى من الغابات واستهلاكها والإتجار بها. وقد يتيح التقييم بعض تقديرات الطلب في هذا الخصوص. وهناك مسألة أخرى هي تقدير تكاليف الإنتاج ومعرفة ما يحد من خيار الإتجار المستدام من عقبات مؤسسية وإيكولوجية من قبيل حقوق الملكية، والتوزيع والكثافة المكانية، وتبعية الغابات الثانوية بالنسبة إلى الإنتاج الاقتصادي، وتحديد مستوى مستدام للإنتاج.

٥٠ - وقد يود المنتدى:

(أ) أن يستغل إمكانية إيجاد قنوات تجارية دولية للمنتجات الحرجية الثانوية التي تستند إلى مستوى معتمد من الإنتاج المستدام، وأن يشجع على إيجاد منتجات وإمكانيات تسويقية جديدة، مع كفالة اعتراف المنظمات التجارية الدولية بأي متطلبات خاصة لمثل تلك التجارة؛

(ب) أن ينسق التطوير المحتمل للتجارة بحقوق الإنبعاثات الكربونية مع اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، بما يكفل أن التعداد المحتمل للإنبعاثات الكربونية لا يخل بإنتاجات السلع والخدمات الحرجية الأخرى، ولا سيما الاحتياجات المحلية منها، وبما يكفل أن أي عائد يتأتي من أي اتجار محتمل بالإئتمانات الكربونية سوف يستعمل على وجه الحصر للإستثمارات الحرجية أو لمنفعة السكان المحليين.

هاء - التقييم و "بيئة صنع السياسة العامة"

٥١ - لن يتطلب الأمر في معظم الحالات إيجاد مؤسسات وآليات جديدة أو استحداث تقنيات تحليلية جديدة لضمان الإستقرار في إنتاج سلع وخدمات لا سوقية من الغابات. ويمكن اتخاذ خطوة عملية هي تنظيم ما في "بيئة صنع السياسة العامة" من أسباب تؤدي إلى عدم كفاية عرض السلع والخدمات اللاسوقية، وذلك مثل إخفاقات السياسة العامة أو الإفتقار إلى الحقوق العقارية.

٥٢ - وقد يود المنتدى أن يشجع البلدان على النظر في أمر تحقيق الاندماج بين الأدوات الإقتصادية والسياسات الضريبية والحقوق العقارية وإجراء تحسينات أخرى في بيئة صنع السياسة العامة يمكن أن تؤدي إلى إدماج غير مباشر للعناصر الخارجية عن طريق زيادة كفاءة إدارة موارد الغابات، وإزالة إخفاقات السياسة العامة، ومد الموارد العقارية والحرجية بحقوق حيارة مشروعة.

- - - - -