E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IFF/1999/13
18 February 1999
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة التنمية المستدامة
المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات
الدورة الثالثة
جنيف، ٣ - ١٤ أيار/ مايو ١٩٩٩

العنصر البرنامجي د - '٦' من الفئة الثانية

المسائل التي تركت معلقة وغيرها من المسائل المنبثقة عن العناصر البرنامجية للعملية المفضية إلى الحكومي الدولي

المسائل التي تحتاج إلى مزيد من التوضيح: الأدوات الاقتصادية والسياسات الضريبية وترتيبات حيازة الأراضي

تقرير الأمين العام

موجز

الأدوات الاقتصادية أدوات قائمة على أساس السوق يمكنها عن طريق التلاعب بالحوافز الاقتصادية أن تعدل السلوك دعما لهدف سياسة معين. ولكي تصبح هذه الأدوات الاقتصادية الأكثر فعالية في تحقيق الإدارة المستدامة للغابات، ينبغي أن تصمم وفي الأذهان هدف سياسة محدد؛ وينبغي أيضا أن تدمج في سياق سياسة أوسع للاقتصاد الكلي متعدد القطاعات. أما السياسات الضريبية، وهي نوع آخر من الأدوات الاقتصادية فيمكن أن تعدل السلوك ولكن لها غرضا آخر هو تحصيل عائد ضريبي يمكن عندئذ إعادة استثماره في إدارة الغابات أو في برامج عامة أخرى ملائمة. وتحصيل عوائد الغابات من الغابات ذات الملكية العامة ولكن التي يديرها القطاع الخاص، هو أداة اقتصادية أخرى تدر العوائد وتعدل السلوك. بيد أنه لكي يستفاد من أي من الأداتين يجب أن تكون المؤسسات في وضع يسمح لها بتقدير وتحصيل هذه الضرائب و/أو الرسوم.

ويشتمل أي برنامج للغابات شامل وحسن التصميم، على مزيج من الأدوات التنظيمية والاقتصادية. ويمكن لهذين النوعين معا التلاعب بدوافع المصلحة الذاتية الممكن التنبؤ بها والقوية بغية تعزيز الإدارة المستدامة للغابات، ومن ثم إدامة مزايا الغابات عريضة القاعدة على الصعيد المحلي والوطني والدولي. وينبغي اعتبار تعيين وإنفاذ حقوق المستفيدين وحيازة الأراضي أساسا ضروريا للسياسات الرامية إلى كفالة الإدارة المستدامة للغابات، وسوف تؤثر ترتيبات حيازة الأراضي على فعالية أي أداة اقتصادية.

ويمكن أن يصبح تحصيل العوائد بكفاءة من الغابات المملوكة للقطاع العام مصدرا للموارد المالية من أجل الاستثمار في تحسين إدارة الغابات. كذلك يمكن أن تقدم نظم تحصيل العوائد الحسنة التصميم وكذلك البرامج الضريبية لاستغلال الموارد والأراضي مساهمات ضريبية هامة. والضرائب التي تطبق على القطاعات الأخرى ذات الصلة يمكن أيضا أن تكون مصدرا هاما للعوائد.

وبالنسبة لبعض منتجات وخدمات الغابات فيمكن أن يكون تطوير الأسواق وتنظيمها أحد الخيارات لتحصيل عائد اقتصادي. ويعتمد النجاح في استخدام هذه الأداة لتعزيز تحسين إدارة الغابات، على وجود مؤسسات إدارية داعمة وفعالة على نحو متبادل؛ وعلى الإرادة السياسية لتنفيذ السياسات الملائمة (بما فيها التنظيم)؛ وعلى البارامترات المادية، كمستوى الحصاد المستدام وتكلفة الإنتاج.

ويمكن للمنظمات الدولية والثنائية، عن طريق التمويل وتبادل الخبرات والمعلومات، أن تدعم زيادة وفعالية استخدام هذه الأدوات، وأن تتصدى لقضايا السياق الأوسع للاقتصاد الكلي والسياسات في القطاعات الأخرى.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا	- الولاية والنطاق	١-٦	٤
	ألف - الولاية	١	٤
	باء - النطاق	٢-٦	٤
ثانيا	- مقدمة	٧-١٠	٥
ثالثا	- التوجيه المستفاد من المناقشات السابقة	١١-١٢	٥
رابعا	- العرض المجمل للأدوات الاقتصادية والقضايا المتعلقة بها	١٣-٤٧	٦
	ألف - نظم عائدات الغابات	٢١-٢٥	٩
	باء - الضرائب على الغابات	٢٦-٢٨	١٠
	جيم - حيازة الأراضي	٢٩-٣٤	١١
	دال - تنمية الأسواق	٣٥-٤٢	١٢
	هاء - سياسات الاقتصاد الكلي	٤٣-٤٥	١٥
	واو - بيئة السياسات	٤٦-٤٧	١٦
خامسا	- استنتاجات ومقترحات أولية للعمل	٤٨-٦١	١٦

أولا - الولاية والنطاق

ألف - الولاية

١ - شدد المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات في دورته الأولى على ضرورة الاستناد إلى النتائج التي توصل إليها الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات. وقد حدد المنتدى العنصر البرنامجي د - '٦' من الفئة الثانية على النحو التالي: "النظر في المسائل الأخرى المنبثقة عن العناصر البرنامجية لعملية الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات والتي تحتاج إلى مزيد من التوضيح، وفي جملة أمور، ... استخدام وتطبيق مجموعة الأدوات الاقتصادية، بما في ذلك السياسات الضريبية وترتيبات حيازة الأراضي كوسيلة لتعزيز إدارة الغابات إدارة مستدامة ..." (انظر E/CN.17/IFF/1997/4، الفقرة ٧، الفئة الثانية (د)).

باء - النطاق

٢ - تتعلق الأدوات الاقتصادية بما فيها السياسات الضريبية بمجموعة متنوعة من أدوات السياسة القائمة عموما على السوق والتي توفر الحوافز أو المثبطات المالية للمنتجين والعملاء وغيرهم ممن تؤثر قراراتهم على ظروف الغابات واستغلالها. وفيما يتعلق بإدارة الغابات فإن قضايا حيازة الأراضي هي من بين الاعتبارات المؤسسية ذات الأهمية المركزية في القدرة على تصميم أدوات السياسة هذه واستغلالها بفعالية.

٣ - ويتصدى التقرير لأهمية وجود بيئة سياسة شاملة مناسبة باعتبارها ضرورية لتصميم الأدوات الاقتصادية واستخدامها الفعال في الإدارة المستدامة للغابات، وكذلك تأثير القطاعات الأخرى على الغابات وإدارتها.

٤ - وترتبط المواضيع التي يشملها هذا التقرير ارتباطا وثيقا بموضوعين آخرين ينظر فيهما: في الدورة الثالثة للمنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات وهما: (أ) الموارد المالية (انظر E/CN.17/IFF/1999/4)؛ (ب) تقييم السلع والخدمات المتعلقة بالغابات (انظر E/CN.17/IFF/1999/12).

٥ - وسوف يتوقف إحراز التقدم في تحقيق الإدارة المستدامة للغابات على فعالية التكامل والتنسيق في الإجراءات المحلية والوطنية والإقليمية والدولية المتعلقة بهذه المواضيع، علاوة على الأدوات الاقتصادية الرئيسية، كالحوافز الاقتصادية المباشرة (الإعانات والرسوم)، والسياسات الضريبية واستئسار إيجار الموارد وتنظيم حيازة الأراضي.

٦ - ويستند هذا التقرير الذي أعدته أمانة المنتدى إلى مدخلات تلقتها من البنك الدولي بالتعاون مع المنظمات الأعضاء في فرقة العمل غير الرسمية الرفيعة المستوى المشتركة بين الوكالات والمعنية بالغابات، وإلى مساهمة عينية من حكومة الولايات المتحدة الأمريكية.

ثانيا - مقدمة

٧ - يرد استخدام الحوافز الاقتصادية لتعديل السلوك بصورة ضمنية في الصكوك الاقتصادية والسياسات الضريبية وحيازة الأراضي. فالسياسات تتضمن حوافز اقتصادية مقصودة أو غير مقصودة إما بزيادة تكلفة السلوك غير المرغوب، وإما بزيادة العائد الاقتصادي للسلوك المرغوب. ويتيح إنشاء أسواق السلع والخدمات الحرجية أو حفزها أو تنظيمها توقع المزايا الاقتصادية للمنتجين (ملاك الغابات ومديريها)، وبالتالي يزيد توقع الحفاظ على اتساع نطاق أنواع الغابات والسلع والخدمات. ويمكن لسياسات الغابات، سواء أكانت مباشرة (ضرائب أو رسوم أو إعانات) أم غير مباشرة (ضمان الحيازة أو إنشاء الأسواق أو تنظيمها) أن تعزز قوة الحوافز الاقتصادية على التشجيع على الإدارة المستدامة للغابات أو دعمها.

٨ - وينبغي النظر إلى الأدوات الاقتصادية في الإطار الأوسع لأهداف سياسات الغابات التي تحدد الإدارة المستدامة للغابات على الصعد المحلية والوطنية والإقليمية والدولية ومن المفيد إقرار النهج الثلاثة للإدارة المستدامة للغابات، المختلفة كثيرا ولكن التي يدعم بعضها بعضا، وهي: (أ) الأدوات الاقتصادية التي تحث الدفعات المباشرة (الإعانات) أو الرسوم؛ (ب) اللوائح ومدونات أصول المهنة وشروط واتفاقات الامتيازات؛ (ج) الملكيات المختلفة (العامة أو الخاصة)، وإدارة الموارد.

٩ - وفي داخل البلدان ثمة فروق في الأفضليات والفرص المتاحة للاختيار بين هذه النهج. فالأدوات الاقتصادية أصبحت أكثر جاذبية بسبب فعاليتها في تكييف السلوك، وتوافقها مع الدور الموسع للأسواق والقطاع الخاص، وكفاءتها من حيث استغلال الموارد العامة، وقلة اعتمادها على التدخل الحكومي المباشر.

١٠ - وبالنسبة لأهداف سياسات الغابات فإن أهمية وكفاءة نهج السياسات هذه تعتمد على ما يلي: (أ) طبيعة المشاكل التي تصادف؛ (ب) السياق المؤسسي والاقتصادي والاجتماعي لاتخاذ القرارات؛ (ج) القدرة على ضمان توفير الحوافز الاقتصادية الثابتة لجميع القطاعات المعنية عن طريق تواؤم السياسات الحرجية مع سائر السياسات. وتتوقف ملاءمة الأدوات الاقتصادية على طبيعة هدف (أهداف) السياسة، وهيكل الأسواق، ومدى فعالية المؤسسات العامة في تصميم وتنفيذ تلك السياسات، وفعالية الإجراءات والجهود (كاللوائح مثلا) التي يجب أن تكون داعمة على نحو متبادل.

ثالثا - التوجيه المستفاد من المناقشات السابقة

١١ - توضح الاستنتاجات والمقترحات للعمل التي قدمها الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات أهمية الأدوات الاقتصادية وترتيبات حيازة الأراضي. فقد شدد الفريق على أهمية أو دور كل من:

(أ) تأمين ترتيبات حيازة الأراضي بوصفها مكونات لبرامج الغابات الوطنية. وإسهام أنماط الحيازة في استغلال الغابات والوصول إليها، وفي إزالة الغابات وتدهورها؛

(ب) تأمين الحيازة في ضمان حماية المعارف التقليدية المتعلقة بالغابات، والحيازة الطويلة الأجل كعامل في تشجيع الاستثمار في الإدارة المستدامة للغابات، وخاصة استثمار القطاع الخاص؛

(ج) الأدوات القائمة على السوق، كالضرائب مثلا، في توليد الموارد المالية اللازمة للاستثمار في الإدارة المستدامة للغابات؛

(د) مواصلة الدراسات بشأن أفضل كيفية لاستغلال الأسواق والأدوات الاقتصادية في تعزيز الإدارة المستدامة للغابات؛

(هـ) مواصلة الدراسات بشأن وسائل إقرار التكلفة الداخلية بالكامل للمنتجات الخشبية وبدائلها وآثار هذا على الإدارة المستدامة للغابات.

١٢ - وظلت المناقشات في الدورتين الأوليين للمنتدى تعكس ما يلي: (أ) أهمية المبادئ الاقتصادية في تصميم السياسات الفعالة؛ (ب) دور تأمين حيازة الأراضي الواضحة المعالم في إدارة الموارد؛ (ج) المزايا الممكنة من استخدام الأسواق في تعزيز الإدارة المستدامة للغابات. كما أن المنتدى، في دورته الثانية، قام بما يلي:

(أ) شدد على أن القرارات المتعلقة بحيازة الأراضي يجب أن تشمل النظر في طائفة عريضة من العوامل، من بينها دور السكان الأصليين والمجتمعات المحلية والمرأة في إدارة الموارد؛

(ب) اقترح إيلاء مزيد من الاهتمام لحيازة الأراضي وللحوافز الاقتصادية؛

(ج) طلب إجراء تحليلات شاملة للأدوات الاقتصادية البديلة وللسياسات الضريبية؛

(د) طلب مواصلة تحليل لوائح تنظيم قطع الأخشاب وتحديد ضرائبها، وإعطاء أمثلة ملموسة لآثار السياسات والإجراءات في القطاعات الأخرى.

رابعا - العرض المجمل للأدوات الاقتصادية والقضايا المتعلقة بها

١٣ - تشكل الأدوات الاقتصادية والسياسات الضريبية وترتيبات حيازة الأراضي، بالنسبة لبلدان كثيرة، لب أدوات وآليات السياسة المستخدمة لإنجاز إدارة وحفظ الغابات وتنميتها تنمية مستدامة. وتشمل أدوات السياسة وإجراءاتها التي يتناولها هذا التقرير ما يلي:

(أ) الآليات الاقتصادية القائمة على الحوافز والتي تستخدم في الحث على عمل مرغوب أو التثبيط عن عمل غير مرغوب. وتكون الآثار في بعض الحالات غير مباشرة، كما في حالة الضرائب على الأراضي؛

(ب) الأدوات الاقتصادية المستخدمة في القطاعات الأخرى، بما فيها سياسات التكيف الهيكلي ذات التأثير المباشر أو غير المباشر على الموارد الحرجية؛

(ج) الفوائد الاقتصادية واستئسار العوائد الاقتصادية الناشئة عن إنشاء أو تحسين الأسواق بالنسبة للسلع والخدمات القائمة على الغابات؛

(د) "بيئة التمكين" لسياسات الموارد الطبيعية والسياسات الاقتصادية التي تشمل، على سبيل المثال، حقوق الملكية والإدارة الصالحة للموارد والإطار القانوني الذي تتخذ في ظله القرارات الاقتصادية والإدارية.

١٤ - وتشمل "مجموعة أدوات" سياسة الغابات، بوصفها تكملة هامة للأدوات الاقتصادية، تعريف وتفويض حقوق المستخدمين والسياسات الضريبية وتنظيمها وإنفاذها. وثمة أدوات يمكن استخدامها وهي كثيرا ما تستخدم، لتحقيق أهداف سياسة الغابات على الصعد المحلية والوطنية والإقليمية والدولية.

١٥ - ويخضع استخدام الأدوات الاقتصادية لقيود يمتد أصلها غالبا إلى عجز في سياسة النطاق الأوسع أو إلى أوجه الضعف المؤسسي. وما عدم فعالية أو سوء إدارة القطاعات العامة، أو سوء اختيار سياسات الاقتصاد الكلي إلا مجرد أمثلة لأنواع الحواجز التي تحول دون النجاح في تنفيذ أي وسيلة تقريبا للسياسة الحرجية، سواء أكانت أدوات اقتصادية أم نهج أخرى. وترد في هذا التقرير الترتيبات المؤسسية المتعلقة بحيازة الأراضي، لأنها ضرورية لفعالية وكفاءة نقل الإشارات الاقتصادية، أي إيجاد الحوافز الاقتصادية للنقل بين استخدامات الأراضي والغابات. ويمكن تقسيم أدوات ونهج السياسة هذه بشكل عام على نطاق أنشطة "كلي" أو "صغير"، بالإشارة إلى النطاق الجغرافي وعمومية أدوات السياسة معا.

١٦ - فعلى نطاق قطاع الغابات ككل، تشمل الاعتبارات ذات الصلة ما يلي:

(أ) وضع وضمان ترتيبات للحيازة، مستقرة وموثوقة؛

(ب) تأمين المؤسسات الفعالة للحكم المحلي والوطني، وعلى سبيل المثال، دور الحكومة في تحصيل وإعادة توزيع العوائد والضرائب، وتعزيز القوانين واللوائح؛

(ج) تأمين سياسات للاقتصاد الكلي يدعم بعضها بعضا، لأنها كثيرا ما تؤثر على استغلال الموارد الطبيعية؛

(د) تغيير الأسعار والتكاليف في قطاع الغابات والقطاعات المتصلة بها (كالزراعة والطاقة والنقل) بغية التشجيع على الحفظ وتعزيز الممارسات الإدارية الحساسة بيئيا. ويمكن أن ينشأ عن تنظيم أسعار الأخشاب تخفيض أسعار الموارد الحرجية وتآكل توقعات الإدارة المستدامة للغابات.

١٧ - وباختصار، فثمة حاجة إلى الإقرار بأهمية المؤسسات الضريبية والتنظيمية الحساسة وإلى استخدام المفاهيم الاقتصادية في وضع وتنفيذ استراتيجيات السياسة الحرجية.

١٨ - وفي النطاقات الأصغر تشمل الاعتبارات ذات الصلة ما يلي:

(أ) تصميم واستخدام تحصيل عوائد حرجية محددة، أي التطبيق على الموارد الحرجية المملوكة للقطاع العام ولكن التي يديرها القطاع الخاص؛

(ب) تقديم الحوافز للقرارات المتعلقة بالمنتجين والمستهلكين بما يتمشى مع أهداف الإدارة المستدامة للغابات، كدفعات الحوافز على أساس التكلفة (مثل تعويض تكاليف الفرص لتقطيع الأخشاب المنخفض التأثير)، وسندات الأداء (مثل استرداد الرصيد مع مراقبة الامتثال إلى "مدونة ممارسات الحراجة") أو الضرائب البيئية (كالرسوم على تحويل الأراضي)؛

(ج) إنشاء أو تنظيم الأسواق بالنسبة للسلع والخدمات القائمة على الغابات.

١٩ - وكما هو الحال بالنسبة لأدوات السياسة ينبغي أن تكون الأدوات واللوائح الاقتصادية المقصود بها توفير الحوافز للإدارة المستدامة للغابات، على النحو التالي:

(أ) هادفة ومناسبة؛

(ب) ممكنة التنفيذ وذات كفاءة؛

(ج) يسيرة المراقبة والإنفاذ؛

(د) شفافة وعادلة لجميع الجهات المؤثرة.

٢٠ - ويجب أن تكون الأدوات الاقتصادية المنتقاة متوافقة مع نطاق النشاط المرغوب ونوعه. إذ يمكن أن تكون بعض الأدوات المصممة والمنفذة على الصعيد المحلي قابلة للتطبيق على قرارات إدارية بعينها، وعلى سبيل المثال تصميم امتيازات حرجية. بيد أنه قد لا يكون من الممكن عمليا أو المرغوب لتصميم الحوافز الاقتصادية على نطاق دولي، أن تنظم تفاصيل إدارة الغابات، كدورات الحصاد وطرائق تقطيع الأخشاب والتوزيع المساحي.

ألف - نظم عائدات الغابات

٢١ - يمثل تحصيل عائدات الغابات استئسار قيمة القيمة الاقتصادية (الإيجارات) للغابات المملوكة للقطاع العام التي يديرها القطاع الخاص، كأن يكون ذلك من خلال ترتيبات تساهلية. بيد أن هناك تبادلات تجارية بين القيمة النسبية للعائدات المأسورة وتكاليف تشغيل نظام لجمعها. وعلى سبيل المثال، ففي حالة إنتاج الأخشاب يقوم أكثر النظم التفاضلية والهادفة لاستئسار الإيجارات، على أساس تقدير استئصال الجذور مما يتطلب معلومات هامة ومن ثم يفرض تكاليف محددة حتى يتسنى تسيير هذه النظم.

أنواع الضرائب والرسوم على الغابات

الخدمة أو مقدم الخدمة	نوع الضريبة أو الرسم
الامتيازات	رسم الترخيص الإيجار السنوي للأرض الرسوم على أساس حجم الأخشاب والتخفيض المسموح به سنويا أو قيمة أصول الغابات المزادات
جني الأخشاب	الضريبة حسب الشجرة الرسوم على أساس الحجم رسوم الاستئصال
المنتجات الحرجية غير الأخشاب	الرسوم على منتجات الغابات الأخرى غير الأخشاب
النقل	يجوز شمول رسوم النقل (لفائدة الهياكل الأساسية)
تجهيز منتجات الغابات	الرسوم على منتجات الغابات المجهزة
التجارة	رسوم التصدير على الأخشاب المقطعة ومنتجات الغابات
العوامل الإنتاجية	الرسوم على المعدات أو الأيدي العاملة الضرائب على الأراضي أو الممتلكات والضرائب على الثروة أو رأس المال
الشركات	ضريبة الإيراد على الشركات والضرائب على الأعمال ورسوم التراخيص
المشاركة الحكومية	المشاريع المشتركة أو الملكية الحكومية الكاملة أو الامتيازات أو عمليات قطع الأخشاب أو مصانع التجهيز
الرسوم على الخدمات	الرسوم على الخدمات رسوم توزع على خدمات أو انشطة محددة كرسوم إعادة التشجير ورسوم التمغة

٢٢ - وتشمل النهج الأقل تفاضلا الضرائب على أساس الحجم أو علاوات المنطقة التي يمكن أن يقلل تحصيلها من القيمة الاقتصادية المحتملة ولكن قد تكون إدارتها أيسر وتكاليفها أقل. والدروس المستفادة من نظم إدارة تحصيل الرسوم من إنتاج الأخشاب لها تطبيقات واسعة في تحصيل الرسوم من المنتجات الحرجية غير الخشبية.

٢٣ - والهدف الأولي من الأدوات الضريبية التقليدية وتحصيل رسوم الغابات هو تحصيل عائد اقتصادي. ومع هذا فبحساب التكاليف الخارجية لأنشطة الإدارة والاستخراج يمكن تحقيق تحصيل العوائد والتشجيع على تحسين الممارسات الإدارية في آن واحد. كذلك يرجح أن يكون لمطالبة المستفيدين بمقابل استغلال الغابات بعض الآثار، ومن أمثلة ذلك، بتشجيع زيادة الكفاءة في استخدام الموارد. بيد أن تطبيق "الضرائب البيئية" كجزء من نظم العوائد يشكل في الغالب تحديا، لأنه يصعب التحديد الدقيق لتكاليف الاستخراج الخارجية من مواقع بعينها وبيان أهداف هذه التكاليف. والبديل هو إمكانية إدراج الاعتبارات البيئية المحددة (كترك المناطق الحاجزة النهرية) كجزء من عقود إدارة الامتيازات، ويمكن أن يوفر وضع إطار تنظيمي مبادئ توجيهية أوسع نطاقا بشأن الممارسات الملائمة لإدارة الغابات.

٢٤ - وكثيرا ما يتعذر تصميم أدوات سياسة وحيدة للتصدي لأهداف متعددة في آن واحد، بل قد يكون ذلك على حساب فعاليتها في بلوغ الأهداف المنفصلة.

٢٥ - وبينما أصبح التصميم الملائم لنظم إدارة الامتيازات وتحصيل عوائد الغابات أمرا حاسما فإن ما يساويه في الأهمية هو ضمان قدرة المؤسسة (المؤسسات) المسؤولة على رصد وتطبيق السياسات والمعايير العامة وأنشطة التنظيم على الغابات العامة والخاصة. وللمساعدة في تخفيف التزامات المؤسسات الحكومية التي هي في الغالب ضعيفة يمكن إدراج أهداف تكميلية كالقضايا الاجتماعية وإدارة سرقات الموارد وحماية المناطق الحساسة بيئيا والتخطيط باعتبارها جزءا من عقود القطاع الخاص يتيح استغلال الموارد العامة. ومن النهج الفعالة التي تدعم هذا الجهد توصيف "سندات الأداء" التي تحدد المعايير التي أساسها النتائج مع فرض عقوبات اقتصادية كافية، على العجز عن استيفاء هذه المعايير.

باء - الضرائب على الغابات

٢٦ - تشمل الضرائب على الغابات التنظيم الضريبي للقطاع الخاص (ضريبة الشركات وضريبة الأصول والحصائل) وتحصيل رسوم الغابات (ضريبة استئجار الموارد من الامتيازات التي تدير الموارد الحرجية المملوكة للقطاع العام). وتوفر هياكل الضرائب ورسوم الغابات حوافز تؤثر على إدارة الموارد الحرجية، وتغير قيمة الغابات (أو احتمال إدرار الدخل). بل إن التغييرات البسيطة يمكن أحيانا أن تكون هامة في نقل القيمة النسبية للاستعمالات البديلة للأراضي الحرجية.

٢٧ - إن قدرة الأدوات الضريبية على المساعدة في بلوغ أهداف السياسة تتوقف في جزء كبير منها على وجود مؤسسات فعالة لتحصيل الضريبة. ولن يكون للأداة الضريبية إلا تأثير محدود في البلدان التي تجبى فيها مثلا ضريبة الشركات والضريبة على الأراضي ولكنها لا تحصل.

٢٨ - وللضريبة على الأراضي تأثير على القيمة النسبية للأراضي الحرجية والاستخدامات البديلة للأرض. وقد يوفر تخفيض الضريبة على أراضي الغابات حافزا للحفاظ على مناطق للغابات في الأراضي الزراعية الحدية وللتشجيع على التشجير. وبالعكس، فإن وقف الضريبة أو الإعانة المقدمة للاستخدامات البديلة للأراضي، كتربية الماشية يمكن أن تخضع حدود الغابات للضغط أو لإبقاء الأرض للزراعة أو تثبيط أعمال التشجير.

جيم - حيازة الأراضي

٢٩ - إن الموارد الحرجية في معظم البلدان تكون مملوكة للحكومات أو الشركات أو الأفراد. ومع هذا يمكن تحديد الاستخدام الفعلي للموارد الحرجية بالحقوق العرفية أو بافتراض حق الارتفاق المفتوح ويرجح أن يؤدي سوء تحديد حقوق مستخدم الأرض أو الحائز لها، أو عدم توافق الآراء على حقوق الارتفاق إلى خسارة في الرعاية الاقتصادية من خلال تبديد إيجارات الموارد، أي أن المورد يستغل إلى أبعد من المستوى المستدام وتنخفض بشدة العوائد الاقتصادية من المورد.

٣٠ - وتخصيص وتطبيق حقوق المستعملين، وحقوق الملكية في الموارد الحرجية أساس ضروري للسياسات الرامية إلى تأمين الإدارة المستدامة للغابات. ولئن كانت حيازة الأراضي تدخل في اختصاص الحكومات الوطنية فمن المفيد أن تدرس وتقارن النهج المتبعة إزاء ملكية واستخدام الموارد الحرجية. والواقع أن في داخل البلدان توجد غالبا تشكيلة كبيرة من ترتيبات الحيازة بالنسبة للغابات واستخدامات الأراضي.

٣١ - ولا يوجد ترتيب واضح المعالم للحيازة مطبق حاليا. ويمكن القول إنه غير متسق بشكل ضمني مع الإدارة المستدامة للغابات. ومع هذا يمكن استنتاج أن الوضوح والمساواة والاستقرار في أي اتفاق للحيازة يقوض في نهاية المطاف مدى مساعدته أو إعاقته للجهود الرامية إلى ممارسة الإدارة المستدامة للغابات.

٣٢ - وكثيرا ما يؤدي انعدام الوضوح في الحيازات إلى فرط استخدام أو سوء استخدام الموارد و/أو التخوف من الاستثمار في الإدارة المستدامة للغابات. ويؤدي التوزيع غير العادل للموارد أو للحصول على الأراضي الحرجية والسلع والخدمات القائمة على الحراجة إلى نقص الاهتمام بالأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للإدارة المستدامة للغابات، وإلى ضغط على نظم ومؤسسات الإدارة وإلى استمرار العوامل البيئية. والأرجح أن الحيازة المأمونة في ظل الشفافية والعدالة تؤدي إلى الاستثمارات في إدارة الموارد والحفاظ على الغابات للأجل الطويل.

٣٣ - كما أن ترتيبات حيازة الأراضي تؤثر أيضا في عواقب توزيع الحوافز الاقتصادية على الإدارة المستدامة. ففي أي نظام لحرية الارتفاق يمكن مثلا أن يصبح تعويض شخص ما لمنع تحويل قطعة أرض حرجية أمرا عديم الفائدة، لأن الخيار سيبقى أمام الآخرين لتحويل قطعة الأرض ذاتها. ولا يرجح أن تجدي الحوافز الاقتصادية بكفاءة إن لم تحدد وتطبق ترتيبات حيازة الموارد. فتحديد المستخدم الشرعي وحقوق ملكية الموارد الحرجية، بما في ذلك السلع والخدمات غير الخشبية، هو القضية الأساسية لحسن أداء الحوافز الاقتصادية وتسويق الموارد الحرجية.

الإطار ١

اشتراك القطاع الخاص في الإدارة المشتركة للغابات

في أحد المشاريع الإرشادية بالقرب من قرية غويرا بانسو في غانا تم اقتسام حق استغلال الموارد الخشبية في ١٦ ٠٠٠ هكتار من الغابات غير الاحتياطية، بين المالك القانوني وهو الشركة الغانية لمنتجات الأخشاب الممتازة، وواضعي اليد وهم اهل القرية المحلية بشراكة مع شركاء أجانب من تجار الأخشاب والمساعدة الإنمائية الرسمية لتنمية القطاع الخاص. ومن الجهود المشتركة التي قد تفيد الجميع في نهاية الأمر التخطيط والحصاد المستدام وإعادة الاستثمار وتقاسم العوائد. ولئن كان يتبقى شيء من الشك في أذهان الفلاحين المحليين فإن حافز المشاركة يكمن في توقعات تحسن قيمة الموارد الحرجية المحلية وتحسن رعايتها. ويوحي هذا المثال بتعلم خبرات إدارة الموارد الحرجية خارج الغابات الاحتياطية المعنية.

٣٤ - واصبحت التغييرات في الأنماط القائمة لحيازة الأراضي، وخاصة الإصلاحات في حيازة الأراضي المقصود بها التصدي للشواغل المتعلقة بالعدالة وإدارة الموارد، عمليات شاقة ومضيعة للوقت. إلا أنه لما كانت تلك الإصلاحات ضرورية للغاية فثمة حاجة للنظر في تدابير مؤقتة وتمهيدية وتعاونية من أجل التنفيذ العاجل. ومن الممكن تصميم هذه التدابير المؤقتة بحيث تحسن شروط الحيازة وحقوق الارتفاق، حتى وإن كانت هناك إصلاحات أكثر مثالية وكمالا تجري الآن. ومن الأهمية بالقدر نفسه أن يتم التصدي لقضايا العوامل الخارجية بالتوازي مع ذلك.

دال - تنمية الأسواق

٣٥ - من الممكن أن تصبح القدرة على تقديم مجموعة كبيرة من السلع والخدمات الحرجية للبيع في الأسواق المفتوحة، أحد أقوى الحوافز للإدارة المستدامة للغابات. فوجود الأسواق يمكن ملاك الغابات أو مستعمليها أو مديريها من استئسار العوائد الاقتصادية من الغابات.

٣٦ - وإلى جانب الأخشاب تركز الاهتمام بتسويق السلع والخدمات الحرجية، في معظمه، على المنتجات الحرجية غير الخشبية. وجمع المنتجات الحرجية غير الخشبية، وفي بعض الحالات الاتجار بها، إنما هو نشاط هام من أجل الرزق ومصدر محتمل للدخل لمستخدمي الغابات المحليين.

٣٧ - ومع ان وجود الأسواق وما قد تجلبه من عائد لملاك الغابات ومديريها يمكن أن يسهم في جهود إدارة الغابات وإدامتها، فمن المهم التسليم بأن إيجاد الأسواق للسلع أو الخدمات غير الخشبية لا يكفي لضمان الإدارة المستدامة للغابات. وفي بعض الحالات، يمكن لتحديد منتجات جديدة أو تجارية من الغابات أن يشتت أنماط الاستخدام التقليدية ويؤدي إلى مستويات استخدام غير مستدامة أو إلى الإضرار بالممارسات الإدارية، لأسباب منها مثلا:

(أ) بالنسبة لكثير من السلع المستخرجة غير الخشبية، لا تُعلم جيدا مستويات الإنتاج المستدامة؛

(ب) وحتى حين تكون مستويات الإنتاج المستدام معلومة فإن الفرص امام السلع السوقية قد تشجع على الإنتاج بما يتجاوز المستويات المستدامة؛

(ج) ويمكن للأسواق أن توجد الفرص لتحصيل عوائد من الغابات لكن وجود الأسواق لا يمكن أن يضمن أن يستثمر ولو بعض من هذه العوائد في إدارة الغابات وإدامتها.

٣٨ - وبالنسبة للخدمات القائمة على الغابات فإن الاهتمام الأكبر على الصعيدين المحلي والوطني يولي للخدمات الهيدرولوجية والوظائف البيئية المماثلة. وتقدم هذه الخدمات محليا بشكل نمطي، ولذا فهي ليست مثالية للتجارة الدولية المحتملة. والحل هو إيجاد خطط إدارة تجمع بين الجهات المؤثرة المعنية، أي الخاسرين والفائزين في استراتيجيات الإدارة البديلة الذين يصنعون فيما بينهم (مع التيسير) عمليات النقل المناسبة. فعندما تكون أغلبية التكاليف والفوائد محلية، يمكن أن يتم تنفيذ قرارات الإدارة والتخصيص المفضلة، على أساس الاحتياجات والموارد المحلية.

٣٩ - وحين يتجمع على نحو مناسب خيار التسويق وتحويل العوامل الخارجية إلى أمور داخلية يمكن للتنازل عن الموارد الحرجية إلى المجتمعات المحلية أن يضمن العوائد للمستخدمين المحليين للموارد الحرجية، وأن يوجد الحوافز الاقتصادية للاستخدام المستدام للموارد. والمثال المتعلق بخشب الوقود من النيجر حالة مبتكرة لإيجاد سوق محلية تكفل المشاركة والملكية وتحصيل العوائد والإدارة محليا.

الإطار ٢

أسواق خشب الوقود الريفية في النيجر

معظم أراضي الغابات الطبيعية في النيجر عبارة عن أشرطة أو بقع من الخضرة تتخللها مناطق من التربة الصلبة غير المسامية والمتعرية أو هي "فرشاة النمر". وهناك مشروع للطاقة المنزلية ينفذه البنك الدولي ابتداء من عام ١٩٨٦ يشمل عنصر عرض يركز على مستجمعات خشب الوقود في نيامي وغيرها من المدن الرئيسية، وعنصر طلب يركز على التشجيع على استخدام الوقود البديل وعلى كفاءة الوقود للحد من تزايد الطلب على خشب الوقود. أما مفهوم "سوق خشب الوقود الريفي" فقد طور ليكون صلب عنصر العرض. وبموجب هذه الخطة تعطى للمجتمعات المحلية الرقابة الشكلية على مناطق غاباتهم الطبيعية، والحقوق المطلقة في جميع أخشاب الوقود المنتجة. وفي المقابل، توقع المجتمعات اتفاقا لإدارة غاباتهم بشكل مستدام. وحددت حصص لكل سوق ريفية بهدف الحفاظ على استخراج خشب الوقود إلى مستويات مستدامة. وقد يعمد بعض القرويين إلى المبالغة في الحصاد من أجل فوائد قصيرة الأجل؛ وقد تعمد المجتمعات إلى القضاء على مواردها الطبيعية من أجل أرباح قصيرة الأجل أو لأنها لا تستطيع التنظيم الذاتي للوائح. وثمة نظام مقترح للضرائب التفاضلية بأن تفرض الضرائب على إمدادات خشب الوقود من الأسواق الموجهة بأسعار تقل كثيرا عن الإمدادات من الغابات الطبيعية المفتوحة، وبذا تتاح للتجار حوافز مالية لاستخدام الأسواق الريفية. والنقطة الحرجة هنا هي إنفاذ الضريبة التفاضلية حيثما تتطلب اللوائح تفتيش شاحنات خشب الوقود الداخلة إلى المناطق الحضرية لمعرفة ما إذا كان السائق يحمل ترخيص التقطيع المناسب.

٤٠ - ويوفر استئسار ما يسمى "العوامل الخارجية العالمية" عن طريق إيجاد الأسواق بعض الأمل في استئسار القيمة الاقتصادية للغابات. فإذا ما أنشئت هذه الأسواق ودامت ينبغي استثمار هذه العوائد في حماية واستدامة استغلال الموارد الحرجية. وفيما يلي ثلاثة أمثلة ملحوظة يشار إليها بصفة عامة:

(أ) إن تسويق تراخيص انبعاثات الكربون من فصل الكربون في الغابات هو آلية اتجار محتملة يمكن أن تطور في إطار آلية التنمية النظيفة المنصوص عليها في بروتوكول كيوتو المتعلق بتغير المناخ. بيد أن هناك أوجه عدم يقين كثيرة يتعين حلها قبل أن تمكن زيادة تطوير آلية الاتجار هذه؛

(ب) الضريبة على المركبات الجينية والتي تحصل في الطبيعة وتستخدم اساسا لتطوير المركبات الصيدلية. هذه القيم مهمة بوجه خاص لمناطق حرجية محددة ثرية في تنوعها البيولوجي؛

(ج) تطوير السياحة الدولية والتوسع فيها، بما في ذلك "سياحة الصدى" يتيح إمكانات أخرى لتحويل الاهتمام الدولي بالغابات إلى عائد اقتصادي للبلدان التي تحافظ على غاباتها وتديرها إدارة مستدامة.

٤١ - وثمة مجال لتحويل بعض الفوائد العالمية الخارجية للغابات إلى الداخل. بيد أن من المهم النظر فيما إذا كانت العوائد الناشئة عن هذه المعاملات تستأسر ثم تستثمر في إدارة الغابات. وفضلا عن هذا فإن مدى وتوزع الفوائد من الأسواق الجديدة والمستجدة للخدمات الحرجية قد يكون محدودا. وحتى الآن اقتصر تطوير الأسواق والاتجار لاستئسار المزيد من القيم من الغابات، على مواقع قليلة نسبيا وقد لا ينطبق عموما على المساحات الواسعة في كل الأقاليم. أما آفاق تسويق خدمات الغابات في تنظيم المناخ فقد تكون هي الاستثناء. ومع هذا لا تستطيع آليات الاتجار العالمية أن تكون بديلا عن الإجراءات الوطنية والمحلية فيما يتعلق بالإدارة المستدامة للغابات. ثم إن الجهود المبذولة لتأمين المنافع العالمية قد تتعارض مع الأهداف المحلية لاستخدام الغابات.

٤٢ - وينبغي التسليم أيضا بأن وجود المنافع العالمية ليس ضرورة ولا هو مطلبا للتحويلات العالمية. وقد تنشأ المنافع العالمية متزامنة مع السلع والخدمات المحلية، وقد لا تتكبد في أي تكاليف إضافية لمالك المورد. وقد يمثل حل مشاكل الغابات على الصعيدين الوطني والمحلي إضافة كبير لحل مشكلة العوامل الخارجية العالمية. فتسويق عدة سلع وخدمات من منطقة حرجية واحدة قد يتجاوز تكاليف حماية المنطقة، ولذا ينبغي للآليات المنشأة خصيصا لتوليد فائض اقتصادي إضافي أن تختفي بمجرد أن تعمل الأسواق بشكل سليم.

هاء - سياسات الاقتصاد الكلي

٤٣ - لسياسات الاقتصاد الكلي في أي بلد آثار على قطاع الغابات. بيد ان نوع وحجم هذه الآثار يتفاوت تفاوتا كبيرا. وفي جميع البلدان يتأثر قطاع الغابات بصورة مباشرة و/أو غير مباشرة بسياسات قطاع الغابات وسياسات القطاعات الأخرى في آن واحد.

٤٤ - وفي السنوات الأخيرة نشأت عن برامج التكيف الهيكلي بعض التغييرات الأكثر درامية في البلدان النامية. وفي كثير من البلدان تأثر قطاع الغابات - وخصوصا معدل إزالة الغابات - بالتطورات في القطاع الزراعي. ورغم أن هذا الموضوع درس دراسة وافية، لا يوجد أي دليل ثابت على كيفية تأثير برامج التكيف الهيكلي على القطاع الزراعي. بيد أن تأثير هذه البرامج على قطاع الغابات قد يتحدد بتكثيف الزراعة أو بالتوسع في المساحات المزروعة. وقد تعرضت هذه البرامج في الماضي إلى انتقادات عنيفة بسبب تأثيرها على البيئة واستغلال الأراضي. وهناك تأثير آخر هو انخفاض قدرة اللوائح العامة نتيجة لانخفاض الإنفاق العام. وكان من أحدث الاستخدامات المبتكرة لبرامج التكيف الهيكلي استخدامها وسيلة لضمان إصلاحات السياسات بفوائدها البيئية، ومنها مثلا، إعادة هيكلة قطاع الغابات لتثبيط السلوك الاحتكاري، أو الحد من التقطيع غير المشروع أو تحسين الشفافية في إدارة الامتيازات. أما استخدام "الاشتراطات البيئية" كأحد مكونات هذه البرامج فقد يدر فوائد كبيرة للإدارة المستدامة للغابات.

٤٥ - ووجدت بلدان كثيرة أن التطورات في القطاعات الأخرى يمكن أن تفضي إلى تغييرات عميقة في قطاع الغابات. وقد ظهر أيضا من الخبرات في مجال الربط بين التكنولوجيا والأسواق والتنمية الاقتصادية والسياسات القطاعية في ميادين الطاقة والنقل والتصنيع، أن إسهام الغابات يتجاوز إسهام مصدر الأرض والوقود و/أو الخشب الصناعي المستدير.

واو - بيئة السياسات

٤٦ - لن يتحقق احتمال تعزيز الأدوات الاقتصادية والسياسات الضريبية وإصلاح حيازة الأراضي للنهوض بالإدارة المستدامة للغابات، ما لم يوجد إطار مناسب مؤسسي واجتماعي وللسياسة والاقتصاد الكلي، تعمل في نطاقه أدوات سياسة الغابات المذكورة. وبما ان الأدوات الاقتصادية تستنبط وتنفذ فمن الضروري أن ينظر فيما إذا كان المقصود منها هو أن تكمل أو تحل محل السياسات القائمة، وما إذا كانت تنطوي مثلا على: (أ) سياسات وبرامج للاقتصاد الكلي متسقة ومستقرة وناجحة؛ (ب) تحديد الأهداف والمسؤوليات والولايات والقدرة على الإنفاذ في إطار عملي لسياسة الغابات؛ (ج) وكالات معنية بالغابات على الصعيدين الوطني والمحلي ذات فعالية وتمكين ومصداقية؛ (د) تدفقات مالية شفافة وكافية من وإلى قطاع الغابات (العام والخاص) على الصعد المحلية والوطنية والدولية؛ (هـ) تفويض وإعمال حقوق المستخدمين وحقوق الملكية المشروعة.

٤٧ - وقد يشكل الإخفاق في هذه السياسات العريضة مشكلة سياسة لقطاع الغابات، ولا يرجح أن تحل الإدوات والحوافز الاقتصادية هذه القضايا الأساسية. فالأدوات الاقتصادية أو السياسة الضريبية أو ترتيبات حيازة الأراضي لا يمكن أن يتوقع منها أن تحل المشاكل الناجمة عن إخفاق في سياسة أو إخفاق مؤسسي. وفي قطاع تكتنفه تشوهات سوقية وإخفاق في السياسة فإن الأدوات الاقتصادية، أيا كانت الدقة في اختيارها وتصميمها، لا يمكن أن يتوقع منها أن تتغلب على المشاكل الأخرى المتعلقة ببيئة السياسة. والتصدي للمزيج من هذه الإخفاقات شرط أساسي لأداء الأدوات الاقتصادية وظيفتها بفعالية بغية تعزيز الإدارة المستدامة للغابات.

خامسا - استنتاجات ومقترحات أولية للعمل

٤٨ - يتبين دليل على إمكانات الأدوات الاقتصادية من دور الأسعار والتكاليف في طائفة كبيرة من التحليلات التي أجريت لفهم الأسباب الجذرية لإزالة الأشجار. فأهمية وجود إطار قانوني وتنظيمي فاعل شرط أساسي للتنمية المستدامة، وهو شرط لفعالية الأدوات الاقتصادية. ولجميع أغراض تنظيم الغابات، كتقدير الضرائب أو تسجيل حقوق الملكية أو مراقبة الأنشطة الحرجية، ينصح باستنباط نظم ملائمة اقتصاديا تقلل إلى أدنى حد من المتطلبات من البيانات.

٤٩ - وجدير بالملاحظة أن عددا من الاستنتاجات ومقترحات العمل المسرودة في هذا التقرير ليست جديدة. وهي في بعض الحالات تكرر أو تعزز جوانب مقترحات الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات، أو القضايا التي أبرزت في المناقشات السابقة للمنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات.

نظم عوائد الغابات

٥٠ - من المتفق عليه على نطاق واسع أن الحاجة ماسة إلى موارد مالية إضافية لإدارة الغابات، من أجل تنفيذ الإدارة المستدامة للغابات. ومع ذلك فهناك مجال للمكاسب الاقتصادية عن طريق تحسين الإدارة، بما في ذلك زيادة فعالية تحصيل عوائد الغابات.

٥١ - وقد يرغب المنتدى في أن:

(أ) يشجع البلدان على إقرار واستخدام مجموعة متنوعة من الأدوات لبلوغ أهداف السياسات الحرجية، بما في ذلك اللجوء إلى تحصيل الرسوم وعوائد الغابات مما يوفر أيضا حوافز على ممارسات الإدارة المستدامة للغابات؛

(ب) يطلب مثلا أن تتعاون منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة مع المنظمات الأخرى وتجري استعراضا حديثا للنظم المعاصرة لتحصيل العوائد على الاستفادة من المنتجات والخدمات الحرجية. وقد يرغب المنتدى أيضا في أن يشجع البلدان على الإسهام بخبراتها في هذه الساحة وعلى دعم هذا المجهود؛

(ج) يتصدى صراحة لنظم الحكم وخاصة للفساد في هذا القطاع.

الضرائب على الغابات

٥٢ - هناك عدد من الضرائب الممكن فرضها ولكن القليل منها فقط هي التي يمكن استهدافها لتنظيم الموارد الحرجية، وإن كان لمعظمها تأثير غير مباشر. فالضرائب التي تجبى على استغلال الأراضي وممارسات إدارة الأراضي يمكن في بعض الحالات أن تكون وسيلة فعالة للتشجيع على حفظ الغابات والإثناء عن تحويل الغابات. ويتجاوز نطاق السياسات الضريبية التي يجب دراستها من ناحية تأثيرها على الإدارة المستدامة للغابات، قطاع الغابات نفسه.

٥٣ - وقد يرغب المنتدى في أن:

(أ) يشجع البلدان على التسليم بالآثار الفعلية والمحتملة التي تترتب على الضرائب كوسيلة لتوفير المثبطات عن الاشتراك في أنشطة تؤدي إلى تردى الغابات وتحويلها؛

(ب) يشجع المنظمات الدولية على أن تسدي المشورة العامة والمحددة إلى البلدان بشأن تصميم وإدارة القوانين الضريبية بغية النهوض بالإدارة المستدامة للغابات، ويشجع البلدان على ضرب الأمثلة على أوجه النجاح البارزة في استخدام الضرائب في تعزيز ممارسة الإدارة المستدامة للغابات.

حيازة الأراضي

٥٤ - إن تخصيص وإنفاذ حقوق المستخدمين وحقوق الملكية بالنسبة للموارد الحرجية هو أحد الاعتبارات الأساسية في السياسات الرامية إلى تأكيد الإدارة المستدامة للغابات. والوضوح والمساواة والاستقرار في أي اتفاق للحيازة هي التي تحدد ما إذا كان الاتفاق يدعم أو يعرقل الجهد المبذول لممارسة الإدارة المستدامة للغابات.

٥٥ - وقد يرغب المنتدى في أن:

(أ) يشجع البلدان على دعم السياسات التي تقر وتعزز وتفوض الحقوق المشروعة للاستخدامات وللملكية بما في ذلك حقوق الملكية الفكرية بينما تسلم بأن إضفاء الطابع المؤسسي على الحيازة عملية طويلة الأجل يلزم لها اتخاذ إجراءات مؤقتة؛

(ب) يشجع البلدان على تقاسم الخبرات مع القطاع الخاص والمجتمعات المحلية في مجال تعزيز الكفاءة في استغلال الموارد مع تقاسم مسؤولية حماية الغابات وإدارتها، وإنجاز الجوانب الاجتماعية والبيئية في سياسة الغابات.

تنمية الأسواق

٥٦ - إن القدرة على تقديم تشكيلة كبيرة من السلع والخدمات الحرجية للبيع في الأسواق يمكن أن تكون حافزا فعالا لإدارة جميع أنواع الغابات وحفظها وتنميتها تنمية مستدامة. ويلزم توفير معلومات إضافية عن النهج التي يمكن اتباعها لإيجاد أسواق للمنتجات الحرجية، ومعلومات عن دور القطاعين العام والخاص في ضمان أن تتوافق الأسواق الجديدة أو الموسعة مع المكونات الاجتماعية والاقتصادية والإيكولوجية للإدارة المستدامة للغابات.

٥٧ - وقد يرغب المنتدى في أن:

(أ) يشجع البلدان على تقاسم المعارف والخبرات المتعلقة بتنمية أسواق السلع والخدمات غير الخشبية؛

(ب) يشجع البلدان على السير بعناية في سبيل تنمية الأسواق، وخاصة في مجال الفوائد غير المحلية، بغية تلافي التضارب مع حقوق مستخدمي الموارد المحليين والحقوق العرفية/التقليدية.

سياسات الاقتصاد الكلي

٥٨ - لسياسات البلدان في مجال الاقتصاد الكلي آثار شاملة وباقية على قطاع الغابات. ونظرا لأهمية هذه السياسات فإدارج الشواغل والأهداف الخاصة بالحراجة في برامج التكيف الهيكلي في الاقتصاد الكلي، يرجح أن يوفر أساسا لتعزيز النمو الاقتصادي المستدام والإدارة المستدامة للغابات.

٥٩ - وقد يرغب المنتدى في أن يشجع مؤسسات الإقراض على أن تضع، والبلدان على أن تؤيد، استخدام أهداف واضحة وشروط موثوقة، ضمن برامج التكيف الهيكلي للاقتصاد الكلي من أجل حماية وإدارة الموارد الحرجية وإجراء إصلاحات السياسة الحرجية.

بيئة السياسات

٦٠ - اتضح من خبرة كثير من البلدان أن التطورات في القطاعات الأخرى، بما فيها القطاع الزراعي ولكن ليس وقفا عليه، يمكن أن تؤدي إلى إحداث تغييرات غير مقصودة في قطاع الغابات. أما السياسات الضعيفة أو غير المتسقة في القطاعات الأخرى، والإدارة الضعيفة أو غير الفاعلة، وأوجه الإخفاق الأخرى، فتقوض استخدام أي أدوات للسياسة الحرجية بما فيها الأدوات الاقتصادية والسياسات الضريبية وإصلاح حيازة الأراضي، وتحد بالتالي من فعالية الأدوات الاقتصادية المصممة من أجل تعزيز الإدارة المستدامة للغابات.

٦١ - وقد يرغب المنتدى في أن يشجع البلدان على بحث دور الإخفاق في السياسة في قطاع الغابات والقطاعات الأخرى باعتبار أنه عامل ساهم في إزالة الغابات أو تدهورها أو في الإدارة غير المستدامة للغابات، وعلى المساعدة في استنباط سياسات لتخفيف حدة هذا الإخفاق.

- - - - -