E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IFF/1998/7
19 June 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة التنمية المستدامة
المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات
الدورة الثانية
جنيف، ٢٤ آب/أغسطس - ٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨

العنصر البرنامجي الثاني (ألف)

المسائل التي تركت معلقة بشأن الحاجة إلى الموارد المالية

مذكرة من الأمانة العامة

موجـــز

ثمـــة حاجة للحصول على موارد مالية كبيرة من أجل الإدارة المستدامة لجميع أنواع الغابات. ولا تظهر في الأفق، مع ذلك، أية موارد جديدة وإضافية كما كان متوقعا، رغم الالتزامات المقدمة من مصادر دولية ومحلية عامة على حد سواء. فالحالة المالية في البلدان النامية ذات الغطاء الحرجي المحدود خطيرة جدا. ويزداد تدفق رؤوس الأموال الخاصة بشأن أنشطة الغابات، وتأتي في معظمها من مصادر دولية، ولكن أيضا من داخل بعض البلدان النامية. إلا أن تدفق رؤوس الأموال هذه، الموجهة إلى عمليات استغلالية تقليدية أكثر، قد لا تسهم في الإدارة المستدامة للغابات إلى حد كبير. كما يواجه القطاع الخاص مشاكل في الحصول على رأس المال لبدء التشغيل والتغلب على الخوف من المخاطرة وعدم اليقين الذي تنطوي عليه العمليات الجديدة. ولا توجه تدفقات رؤوس الأموال القطاع الخاص إلى أهدافها على نحو متساو، وهي توجه عامة إلى البلدان ذات غطاء الحرجي الواسع. وثمة حاجة لإصلاح السياسات لكي توفر حوافز ضريبية ومالية وحوافز أخرى تحقق عنصر الاستدامة في إدارة الغابات، مع إلغاء أية إعانات قد تضر بهذه الإدارة.

وتناقش هذه المذكرة بعض الآليات المالية التقليدية والمبتكرة المستخدمة في قطاعات وبلدان أخرى، وإمكانية استخدامها في قطاع الغابات في البلدان النامية. كما تبحث القضايا المتعلقة بإنشاء صندوق دولي للغابات، وبمرفق البيئة العالمية، وأية أدوات أخرى، والتطورات الأخيرة التي فتحت نوافذ جديدة لتمويل قطاع الغابات.

وفي نهاية المذكرة يوجد ملخص للاستنتاجات والاقتراحات.

030898 310798 98-20050

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا	- مقدمة	١-٢	٣
ثانيا	- استنتاجات الفريق الحكومي الدولي المخصص المعني بالغابات ومقترحات العمل	٣-٨	٣
ثالثا	- المركز الحالي للآليات المالية	٩-٢١	٥
	ألف - الاتجاهات	٩-١٠	٥
	باء - الحاجات المالية ومصادر الأموال	١١-١٨	٦
	جيم - تنفيذ مقترحات عمل الفريق	١٩-٢١	٧
رابعا	- التطورات الأخيرة	٢٢-٢٨	٨
	ألف - الصلات بين تغير المناخ والكربون والغابات	٢٢-٢٥	٨
	باء - أزمات العملة والأزمات المالية في آسيا	٢٦-٢٨	٩
خامسا	- إنشاء صندوق دولي للغابات وغيره من الآليات المالية المبتكرة	٢٩-٤٤	٩
	ألف - الصندوق الدولي للغابات	٢٩-٣١	٩
	باء - الآليات المبتكرة لتمويل الغابات المستدامة	٣٢-٤٥	١٠
سادسا	- الاستنتاجات الأولية والخيارات لاتخاذ مزيد من الإجراءات	٤٦-٥٤	١٣
	ألف - الاستنتاجات	٤٦-٥٠	١٣
	باء - مقترحات للعمل	٥١-٥٤	١٣

أولا - مقدمة

١ - قرر المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات في دورته الأولى أن ينظر على وجه الاستعجال في دوراته القادمة داخل إطار الفئة الثانية (ألف) في خيارات العمل التالية:

(أ) الحث على إنشاء صندوق دولي لدعم الأنشطة المتصلة بإدارة الغابات إدارة مستدامة؛

(ب) مواصلة العمل لتعزيز التمويل بوسائل أخرى تتضمن، في جملة أمور، دعوة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومؤسسات بريتون وودز وسائر المنظمات الدولية ذات الصلة، إلى استكشاف سبل مبتكرة لاستخدام الآليات المالية الحالية على نحو أنجع، ولتوليد موارد مالية جديدة وإضافية من القطاعين العام والخاص على الصعيدين المحلي والدولي، من أجل دعم الأنشطة المتصلة بإدارة جميع أنواع الغابات وحفظها وتنميتها تنمية مستدامة.

٢ - وتورد هذه المذكرة معلومات مستكملة تتعلق بالعنصر البرنامجي الثاني (ألف) المخصص للمناقشة الأساسية في الدورة الثانية للمنتدى. وهي تعتمد على تقارير اللجنة الحكومية الدولية المخصصة المعنية بالغابات بشأن المساعدة المالية والشواغل ذات الصلة. وتتضمن بشكل خاص استعراضا لاستنتاجات واقتراحات الفريق لاتخاذ إجراءات خاصة بالتمويل، وتقييم المركز الحالي، والتطورات الجديدة وقضايا التمويل، مع تحديد الأعمال الأخرى المطلوبة والإشارة إلى بعض الاستنتاجات الأولية.

ثانيا - استنتاجات الفريق الحكومي الدولي المخصص المعني بالغابات ومقترحات العمل

٣ - توصل الفريق الحكومي الدولي المخصص المعني بالغابات في دورته الرابعة إلى الاستنتاجات التالية المتعلقة بالمساعدة المالية:

(أ) تعد مسائل المساعدة المالية مسائل شاملة لعدة قطاعات كما أنها مترابطة وضرورية؛

(ب) عدم كفاية الموارد المالية الحالية؛

(ج) ينبغي للمصادر المحلية أن تفي بالحاجات المالية، إلا أن المصادر المالية الدولية تظل ذات أهمية كبيرة؛

(د) تبقى المساعدة الإنمائية الرسمية المصدر الرئيسي للتمويل العام الخارجي، وخاصة في البلدان النامية ذات الغطاء الحرجي المحدود؛

(هـ) يعد الاتجاه المتدني للمساعدة الإنمائية الرسمية مصدر قلق؛

(و) ينبغي أيضا أن تحصل المشاريع الحرجية ذات المنافع البيئية العالمية على الدعم من خلال الآليات الدولية المتاحة مثل مرفق البيئة العالمي؛

(ز) تدفقات رؤوس الأموال الخاصة إلى البلدان النامية ظاهرة مشجعة، ولكن تدفقاتها متقلبة؛

(ح) هناك حاجة لتعزيز التعاون الدولي لمعالجة مشاكل ديون البلدان النامية؛

(ط) من المناسب استعمال الأدوات التي تتيحها آلية السوق مثل الضرائب والمكوس ورسوم الاستعمال والاستثمارات العامة المحلية؛

(ي) من شأن التقييم الصحيح للموارد الحرجية وإيجاد الأسواق التي تقدر الإدارة المستدامة للغابات أن يسهم في تحقيق الإدارة المستدامة للغابات؛

(ك) التنسيق على الصعيد القطري بين المانحين أمر بالغ الأهمية.

٤ - واقترح الفريق الإجراءات التالية لتعزيز المساعدة المالية لجميع البلدان، المتقدمة منها والنامية، وكذلك للمنظمات الدولية:

(أ) العمل بشكل جماعي على زيادة الموارد المالية؛

(ب) زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية وأيضا تحسين القدرة الاستيعابية للبلدان النامية على استخدام هذه الموارد وتعزيز قدرتها على تنمية إيراداتها المحلية؛

(ج) تحسين التنسيق بين المانحين والبلدان المتلقية، والتنسيق والتعاون الأساسيين بشأن برنامج حرجي وطني بتوجيه قطري، وتفادي أية ازدواجية أو نقص في كفاءة تخصيص الأموال العامة الدولية.

٥ - وحث الفريق البلدان النامية على وضع الأنشطة الحرجية في سلم الأولوليات، وعلى امتصاص التكلفة الخارجية المرتبطة باستخدام الأراضي والسياسات الحرجية وزيادة العائد الإيجاري إلى أقصى حد وإعادة استثمار حصة أكبر من إيرادات الغابات في الغطاء الحرجي المستدام، وتحسين التنسيق، وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في مجال الغابات بإتاحة الحوافز المالية والضريبية المختلفة؛ وزيادة الإيرادات عن طريق استخدام آليات السوق؛ وتشجيع اعتماد القطاع الخاص على اعتماد مدونات سلوك طوعية؛ وتشجيع المجتمع المحلي على تعبئة الموارد المالية.

٦ - كما أشار الفريق إلى إعلان ريو المعني بالبيئة والتنمية، موضحا الحاجة إلى موارد مالية جديدة وإضافية للبلدان النامية، وحـَث الجهات المانحة على العمل مع البلدان النامية لتحديد حاجاتها وتحديد مدى توافر الموارد في هذه البلدان لإدارة الغابات إدارة مستدامة؛ وزيادة الإقراض الميسر عن طريق المؤسسات الدولية؛ ومواصلة الجهود اللازمة لإيجاد حلول ناجعة وعادلة وذات وجهة تنموية ودائمة لمشاكل الديون في البلدان النامية؛ وتشجيع القطاع الخاص في البلدان النامية على الاستثمار في الأنشطة المتعلقة بالإدارة المستدامة للغابات في هذه البلدان، بتطبيق حوافز مالية وضمانات ملائمة.

٧ - دعا الفريق المنظمات الدولية مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومؤسسات بريتون وودز لاستطلاع إمكانية ابتكار آليات مالية، ولكنه وجد المجتمع الدولي غير مستعد بعد لإنشاء صندوق دولي مخصص للإدارة المستدامة للغابات.

٨ - وبعد التطرق ثانية إلى موضوع الصندوق الدولي وحـَث برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومؤسسات بريتون وودز ومؤسسات أخرى على مواصلة العمل العالمي آليات مالية، لاحظ المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات وجود رغبة مستمرة لدى المجتمع العالمي للنظر في سبل لتوفير وتوزيع الموارد لأغراض الإدارة المستدامة للغابات.

ثالثا - المركز الحالي للآليات المالية

ألف - الاتجاهات

٩ - في عام ١٩٩٧، لاحظ اجتماع فريق الخبراء الرابع المعني بالمسائل المالية لجدول أعمال القرن ٢١ الاتجاهات المالية العامة الثلاثة التالية المتعلقة بأنشطة التنمية المستدامة:

(أ) تزايد إصلاحات السياسات المواتية للحفاظ على البيئة وللتنمية الاقتصادية؛

(ب) تخلف المساعدة الإنمائية الرسمية وتعبئة الموارد المحلية تخلفا كبيرا عن تحقيق الالتزامات المعلنة في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية؛

(ج) حدوث زيادة كبيرة في تدفق رؤوس الأموال الخاصة من البلدان المتقدمة النمو إلى البلدان.

١٠ - وبشكل عام، شهد قطاع الغابات اتجاهات مماثلة. فقد شرع العديد من البلدان، المتقدمة منها والنامية، في إصلاح سياساتها المتعلقة بقطاع الغابات؛ وأخذت هذه البلدان تركز على حفظ وإدارة جميع أنواع الغابات وتنميتها بصورة مستدامة.

باء - الحاجات المالية ومصادر الأموال

١ - الحاجات

١١ - أعلن مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية عن وجود حاجة إلى مبلغ ٣١,٢٥ بليون دولار سنويا، للفترة الممتدة من ١٩٩٣-٢٠٠٠، لتعزيز التنمية المستدامة للغابات. ومع مراعاة التكاليف الناجمة عن إزالة الغابات، والتأثيرات الاجتماعية والبيئية الأخرى، فإن أحدث التقديرات يحدد متطلبات التمويل للإدارة المستدامة للغابات بمبلغ يصل إلى ٧٠ بليون دولار سنويا. غير أن التمويل الفعلي المتاح في قطاع الغابات من جميع المصادر يقل كثيرا عن التقديرات المتحفظة للمؤتمر.

٢ - المصادر العامة المحلية

١٢ - استهدف مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية جمع ٢٥,٥٨ بليون دولار (٨٢ في المائة) من مبلغ الـ ٣١,٢٥ بليون دولار سنويا، من المصادر المحلية (من القطاعين العام والخاص) ومبلغ ٥,٦٧ بليون دولار (١٨ في المائة) من المصادر الخارجية. ونظرا للعوائق الاجتماعية والاقتصادية التي تواجه معظم البلدان النامية، فإن النية لتعبئة مثل هذا المبلغ الضخم من المصادر المحلية تبدو طموحة إلى حد كبير. ويمكن لبعض البلدان مثل بنغلاديش وجمهورية تنزانيا المتحدة أن تمول أقل من ٢٠ في المائة من نفقاتها الحالية في مجال الغابات بالاعتماد على الموارد المحلية. ولأسباب مختلفة، فإن كثيرا من البلدان لا يستطيع جمع أموال عامة لقطاع الغابات. ومما يزيد المشاكل تعقيدا، تدني مستويات النمو الاقتصادي العام، وتدني أولوية قطاع الغابات في السياسات الوطنية (ومن ثم تخصيص ميزانية أقل)، والرغبة في معاملة الغابات كمصدر للعائد السريع بل وكعقبة في طريق التنمية الاقتصادية.

٣ - المصادر الخاصة المحلية

١٣ - رغم موجة التحرر الاقتصادي الجديدة، فإن القطاع الخاص في كثير من البلدان النامية يشارك مشاركة محدودة في مجال الغابات، ولا سيما في المجالات الهامة بالنسبة للإدارة المستدامة للغابات. ولا توجد إلا في عدد قليل من البلدان النامية، مثل البرازيل وشيلي، استثمارات خاصة كبيرة في صناعات المنتجات الحرجية.

٤ - المصادر العامة الدولية

١٤ - أخذت المساعدة الإنمائية الرسمية بالتدهور في التسعينيات. فلم تبلغ المساعدة الإنمائية الرسمية في مجال الغابات في عام ١٩٩٣ سوى ١,٥٤ بليون دولار، أي أكثر قليلا من ربع ما قدّره المؤتمر. ومن قبيل المفارقة أن المساعدة الإنمائية الرسمية انخفضت بشكل عام في السنوات التي أعقبت المؤتمر. وعلاوة على ذلك، فإن المساعدة الإنمائية الرسمية، تتدفق بمعدلات غير متساوية بين البلدان.

٥ - المصادر الخاصة الدولية

١٥ - شهد العالم في ظروف العولمة الاقتصادية السريعة تزايدا في تدفقات رؤوس الأموال الخاصة الدولية إلى البلدان النامية. غير أن الاستثمار الخاص لا يتدفق إلى المناطق أو البلدان على نحو متكافئ. ورغم صعوبة قياس تدفقات رؤوس الأموال الخاصة في قطاع الغابات، فهي آخذة في التنامي وتقدر سنويا بمبلغ يتراوح بين ٨ و ٩ بلايين دولار، وذلك من المصادر المحلية والخارجية. وتأتي تدفقات رؤوس الأموال الخاصة بصورة رئيسية من البلدان المتقدمة النمو، غير أن التدفقات بين البلدان النامية آخذة في التنامي هي الأخرى. وتعد الشركات عبر الوطنية المصدر الرئيسي لتدفق رؤوس الأموال الأجنبية الخاصة في مجال الغابات في البلدان النامية.

١٦ - وهذه التدفقات من رؤوس الأموال الأجنبية في مجال الغابات في البلدان النامية تهيئ فرصا ممكنة لجذب الاستثمار الخاص في مجال الغابات، وخاصة في ضوء انخفاض التمويل العام الخارجي؛ وتمثل في الوقت ذاته تهديدا محتملا للغابات في المدى البعيد، إذا ما استمر العمل على النحو المعتاد. فتوجه معظم تدفقات رؤوس الأموال الخاصة الحالية نحو العمليات الاستغلالية التقليدية وتجارة التصدير بهدف الحصول على أكبر قدر ممكن من العائد الإيجاري.

١٧ - ومع ذلك، فإن مشاركة الشركات عبر الوطنية يمكن أن تساعد البلدان النامية في تشكيل رؤوس الأموال وتيسير نقل التكنولوجيات، وتنمية رأس المال البشري وتوسيع الأسواق. غير أن استثمار الشركات عبر الوطنية والمصادر الخاصة الأخرى يتم بحافز الربح ويمكن أن لا يتطابق دائما مع الاهتمامات الوطنية للبلدان المتلقية. وعلاوة على ذلك، فإن تدفقات رؤوس الأموال هذه تناسب بوجه عام البلدان ذات الغطاء الحرجي الكبير وذات المزايا النسبية الأخرى؛ أما البلدان النامية ذات الغطاء الحرجي المحدود فهي أقل جاذبية بالنسبة لاستثمارات القطاع الخاص.

١٨ - ورغم تزايد الاتجاه نحو تدفق رؤوس الأموال الخاصة إلى البلدان النامية، فإن مسألة انخفاض رؤوس الأموال الدولية الرسمية تثير قلقا شديدا، وذلك لأن من شأن معونات التنمية الطويلة الأجل أن تحفّز استثمارات القطاع الخاص وتكملها. ومن شأن خفض المعونة الدولية أن يؤثر على الغابات وبرامج البيئة، التي رغم كونها عناصر أساسية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد، فهي تجذب بشكل عام قليلا من التمويل الخاص بسبب صورتها ك "سلعة عامة". ولذلك أثره السلبي على عدد من البلدان الأقل نموا التي هي ذات قدرة ضعيفة لجذب الوفورات الخاصة المحلية والخارجية، والتي تعتمد بشكل تقليدي على المعونة الإنمائية الرسمية.

جيم - تنفيذ مقترحات عمل الفريق

١٩ - بدأت بعض البلدان، بمساعدة المنظمات الدولية تسير قدما في تنفيذ مقترحات عمل الفريق، وذلك بمساعدة من المنظمات الدولية. فبدأت مؤخرا أربعة بلدان، وهي غيانا والكاميرون وكوستاريكا وفييت نام،

في تنفيذ مقترحات الفريق المتعلقة بالمساعدة المالية، وذلك بمعاونة من البرنامج العالمي المعني بالغابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وبدأت البلدان المشاركة العمل بشكل مستقل في تصميم آليات مالية تلائم الظروف التي تمر بها.

٢٠ - فاعتمدت غيانا مؤخرا سياسة حرجية جديدة، وهي بصدد سن مجموعة من القوانين لتنفيذها. واعتمدت فييت نام برنامجا وطنيا لإعادة التشجير لتعبئة مجتمعاتها لتمويل أنشطة إعادة التشجير الهامة.

٢١ - وفي مبادرة أخرى، تخطط ٦ بلدان وهي ألمانيا، وإندونيسيا، وأوغندا، وفنلندا، والمملكة المتحدة، وهندوراس، للعمل معا لتنفيذ مقترحات عمل الفريق، بما فيها مقترحات التمويل.

رابعا - التطورات الأخيرة

ألف - الصلات بين تغير المناخ، والكربون والغابات

٢٢ - أثار بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بتغير المناخ[٦] اهتماما جديدا بالغابات. وأدى التسليم بأن الغابات تشكل وعاء امتصاص للكربون والاتفاق على إنشاء نظام تجاري دولي لامتصاص الانبعاثات إلى فتح المجال أمام مصدر محتمل للدخل في قطاع الغابات. ومن ثم تقوم البلدان أو الصناعات التي تصدر عنها انبعاثات من غاز ثاني أكسيد الكربون بتمويل (تعويض) البلدان التي تزرع الغابات وتحافظ عليها، وذلك باستخدام أداة تستند إلى آلية السوق. غير أنه يتعين استطلاع الكثير من القضايا التقنية والقانونية وإيضاحها. وبما أن برنامج امتصاص الكربون ذو بُعد عالمي فإنه يتطلب آلية عالمية لحل القضايا وتنظيم المعاملات ورصدها.

٢٣ - وهناك عدة بلدان ومنظمات مهتمة بدراسة إمكانية الاستفادة من الغابات في امتصاص الكربون، والفرص المالية التي تتيحها هذه الإمكانية. وثمة مبادرات كثيرة يجري النظر فيها الآن. ويدرس البنك الدولي متطلبات إنشاء أسواق لامتصاص الكربون، وجدوى استخدام هذه الأسواق في الترويج لأهداف الحفاظ على الغابات، والقضايا المتعلقة بمختلف وسائل تغير المناخ، بما في ذلك الاستثمار في الكربون في إطار المبادرات التجارية العالمية المتعلقة بالكربون.

٢٤ - وما برحت كوستاريكا تستخدم بنجاح الأساليب التجارية لامتصاص الكربون لتوليد التمويل اللازم للإدارة المستدامة للغابات. وتستطلع غيانا الإمكانيات القائمة بالأسواق واستراتيجيات التسويق لإمكانات امتصاص الكربون باستخدام الغابات.

٢٥ - ويجري في هذا الاتجاه اتخاذ بعض المبادرات في القطاعات الخاصة بالبلدان الصناعية. فمجموعة سامسون بالولايات المتحدة الأمريكية تعد نموذجا لكيان من القطاع الخاص يقوم بتنفيذ مشاريع حرجية

لامتصاص الكربون. وبالمثل، تقدم شركة آلاباما بـَور (Alabama Power Company) حوافز مالية لملاك الأراضي بالقطاع الخاص لزراعة الأشجار من أجل امتصاص الكربون.

باء - أزمات العملة والأزمات المالية في آسيا

٢٦ - أحدثت أزمات العملة والأزمات المالية التي شهدها عدد من العملات الآسيوية في عام ١٩٩٧ نتائج بعيدة المدى على الاقتصادات الوطنية والإقليمية والعالمية. وفي قطاع الغابات، كان التأثير المباشر شديدا. ففي البلدان المنتجة للأخشاب، ارتفعت إلى حد كبير تكاليف التمويل، في الوقت الذي هبط فيه سعر الكثير من منتجات الأخشاب. وأدى عدم استقرار القطاع المصرفي إلى صعوبة حصول مصدري الأخشاب على القروض اللازمة لرأس المال العامل أو الائتمانات التجارية اللازمة لاستيراد الآلات وقطع الغيار. وحد تخفيض العملة من قدرة الحكومات على استمرار تقديم الإعانات التي تعد ضرورية لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية معينة.

٢٧ - وأدت الأزمة إلى زيادة الوعي بدور التدفقات الرأسمالية في التنمية الاقتصادية. وكشفت النقاب عن جوانب الضعف والقصور في الاقتصادات الآسيوية وأوضحت للعيان مخاطر انفلات التدفقات الرأسمالية في ظل ضعف المؤسسات المالية الوطنية. كما أكدت أهمية التسلسل المنتظم والملائم في تحرير تحركات رأس المال، والحاجة إلى سياسات ملائمة في مجالي الاقتصاد الكلي وسعر الصرف، والدور الحاسم للقطاعات المالية السليمة والنظم الفعالة والحكيمة والرقابية. وبينت أنه من الصعب لأي بلد أن يحقق استدامة النمو الاقتصادي في غياب نظم مالية ومصرفية سليمة وشفافة.

٢٨ - وما زال يتعين معرفة الكيفية التي ستؤثر بها الأزمة الآسيوية على التعبئة المالية في مجال الغابات، لا سيما من أجل التنمية المستدامة للغابات. بيد أنها ربما تكون قد جعلت تمويل عمليات التنمية المستدامة للغابات على المدى الطويل أكثر ندرة وصعوبة. ويحتاج المجتمع الدولي إلى أن يرصد الأحداث عن كثب وأن ينظر في إنشاء صناديق طارئة لإدارة الأزمات.

خامسا - إنشاء صندوق دولي للغابات وغيره من الآليات المالية المبتكرة

ألف - الصندوق الدولي للغابات

٢٩ - هناك عدد من الصكوك الدولية المرتبطة بالغابات - وأبرزها اتفاقية التنوع البيولوجي[٧]، واتفاقية مكافحة التصحر[٨]، والاتفاق الدولي المتعلق بالأخشاب الاستوائية، ومرفق البيئة العالمية - وترمي كلها إلى الوفاء باحتياجات متخصصة وقد لا تتناول قضايا التنمية المستدامة للغابات إلا بصورة جزئية. وتشمل التنمية المستدامة للغابات كل جوانب استخدام الغابات والأراضي، بما في ذلك المحافظة على المنتجات

والخدمات الخشبية وغير الخشبية، وإدارتها، والاستفادة منها، والصناعات التي تقوم على تجهيزها، والاتجار فيها، وكذلك رفاه المجتمعات المحلية المعتمدة على الغابات. لذا، فإن آليات التمويل الدولية المتخصصة هذه لا يمكنها وحدها أن تفي بفعالية بالاحتياجات الشاملة التي يتطلبها إنشاء صندوق دولي للغابات.

٣٠ - وفي بعض البلدان النامية، يحد انخفاض الغطاء الحرجي والناتج المحلي الإجمالي من القدرة على الاستثمار في الإدارة المستدامة للغابات. لذا، تخفق بلدان كثيرة في اجتذاب الأموال من القطاع الخاص الأجنبي للاستثمار في قطاع الغابات بها. ورغم أن التنمية المستدامة لغاباتها قد تكون حيوية لاقتصاداتها، فإن الصكوك الدولية المتخصصة المذكورة أعلاه قد لا تكون ميسورة لها. وفي هذه الحالات، فإن وجود صندوق دولي للغابات سيكون مصدرا هاما جدا للتمويل.

٣١ - ويقوم مرفق البيئية العالمية بتمويل الأنشطة الحرجية التي تحقق منافع بيئية عالمية مباشرة، مثل الأنشطة المتعلقة بتدهور التربة - وبشكل أساسي التصحر وإزالة الغابات. والمرفق هذا لا يمول الجوانب الحرجية الأخرى المتصلة تحديدا بالإدارة المستدامة للغابات. وسيكون من شأن إجراء تقييم شامل لمرفق البيئة العالمية وغيره من الآليات المالية الدولية مساعدة صانعي السياسات على تحديد ما إذا كان مستصوبا إنشاء صندوق دولي خاص للغابات.

باء - الآليات المبتكرة لتمويل الغابات المستدامة

٣٢ - تتسم عملية تمويل الغابات المستدامة بالصعوبة، بسبب الأوجه الخاصة الكثيرة التي تتسم بها الغابات. فالغابات المستدامة هي قطاع ناشئ يتطلب إيضاحا واسعا للمفاهيم والنهوج. وتمثل الغابات مخزونا ورأسمال على حد سواء. ويتسبب طول فترة الدوران في ظهور هواجس بشأن الاستثمار بسبب المخاطر البيولوجية والمخاطر المتعلقة بالأسواق والتي تؤثر على العائد النهائي للاستثمار. وتسلط هذه المتطلبات الزمانية الضوء أيضا على خصائص أخرى للغابات: وهي عدم إمكانية الرجوع في الاستثمار وتأخر التدفق النقدي. وتتسبب هذه الشكوك في خلق مشاكل فيما يتعلق بالحصول على الائتمان وتحديد الشروط. وهناك تكلفة خارجية ترتبط بزراعة الأشجار والعمليات الأخرى للغابات لا تنعكس دائما في المعاملات التقليدية بالأسواق.

٣٣ - وتشمل عملية زيادة التمويل المقدم من القطاع الخاص (المحلي والأجنبي على حد سواء) "بيع" الفرص الحرجية بوصفها خيارات استثمارية تتمتع بنفس القدر من الصلاحية والتنافسية كالخيارات الاستثمارية الأخرى. ويشكل عدم اهتمام ملاك الأراضي من القطاع الخاص مشكلة مشتركة تعاني منها البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على حد سواء. وبصفة عامة، تشمل استراتيجيات إثارة الاهتمام بالاستثمار في الغابات ما يلي:

(أ) زيادة العائد الخاص من خلال الإعانات المالية والمساعدة التقنية العامة؛

(ب) خفض مخاطر الاستثمار والشك المحيط به؛

(ج) القضاء على مشاكل التدفق النقدي المرتبطة بالطبيعة الطويلة الأمد التي تتسم بها العمليات الحرجية أو الحد كثيرا منها.

٣٤ - وتشمل بعض طرق معالجة انخفاض المعدلات المالية للدخل الإعانات والحوافز الضريبية، وتقاسم التكلفة بين المستفيدين، وزيادة إنتاجية العملية وكفاءتها.

٣٥ - ومن شأن خفض مشاكل التدفق النقدي في الاستثمار الحرجي أن يكون وسيلة هامة لجذب الاستثمار الخاص في الغابات. وثمة حاجة للنظر في تقديم قروض تساهلية خاصة للغابات، بفترات سماح وسداد طويلة، وإبرام الاتفاقات التعاقدية مع الصناعات المستعملة للمنتج الحرجي وغيرها من المستعملين له، وتقاسم المصادر العامة (المحلية والمساعدة الإنمائية الرسمية على حد سواء) للتكلفة.

٣٦ - وربما تكون آلية "الإعفاء من الدين مقابل الحفاظ على الطبيعة" أقدم آليات التمويل المبتكرة في مجال عمليات الغابات وقد أدت حتى الآن إلى إسقاط ديون بلغت قيمتها الإسمية ١٥٩ مليون دولار. بيد أن استخدام هذه الآلية انخفض في السنوات الأخيرة.

٣٧ - وصندوق الغابات هو أداة أخرى يشيع استخدامها في تمويل أنشطة محددة لتنمية الغابات. وتأتي موارد معظم هذه الصناديق من الضرائب المخصصة وحصائل مبيعات منتجات الغابات. ورغم أن الصناديق توفر مصدرا جاهزا لتمويل الغابات، فإنها لا تتفق مع معايير الاستثمار المثلى للصناديق العامة.

٣٨ - وتعد أجور الاستخدام والرسوم والضرائب من الوسائل الأخرى لزيادة الدخل: إذ يُفرض على المستفيدين رسوم مقابل مجموعة الخدمات التي توفرها الغابات، ولا سيما من أجل حماية مستجمعات المياه. وقد ساعدت على تمويل حفظ المرتفعات في اليابان منذ فترة طويلة آلية تشترط على المستفيدين في أسفل مسيل مستجمعات المياه دفع مبالغ لمُلاك أراضي الغابات في أعلى المسيل مقابل ما يقدمونه لهم من خدمات. وفي كوستاريكا وكولومبيا، توفر أنصبة من الإيرادات الآتية من شركات الطاقة الكهرمائية الأموال اللازمة لبرامج إدارة مستجمعات المياه.

٣٩ - ويمكن تحسين إمكانية الحصول على الائتمان بالنسبة لصغار ملاك أراضي الغابات ومنظمي المشاريع من خلال برامج التمويل الصغير التساهلي باستخدام الموارد الخاصة والعامة. وفي حين أن الحصول على الائتمان التساهلي أمر ضروري، فإن اتخاذ الخطوات اللازمة لتقليل مخاطر عدم سداد القروض للوكالات المقرضة هو على نفس القدر من الأهمية. ومن شأن توفير الضمانات للقروض العامة وغير ذلك من آليات توفير الأمان القانوني للمقرضين إلى جانب عقد ترتيبات تعاونية بين المقترضين، وخاصة صغار المزارعين، أن تؤدي إلى تحسين مدى توافر الائتمان.

٤٠ - وتستخدم حكومات كثيرة الحوافز الضريبية مثل فترات السماح الضريبية، والإعانات، والإعفاءات، والتخفيضات، وتخفيض معدلات الضرائب، والمنح النقدية الخالصة وغير ذلك من الحوافز لتشجيع الاستثمار الخاص في قطاعات اقتصادية معينة مثل الصناعة التحويلية. ومن المهم، في ظل الحوافز الضريبية، تفهم الدور الذي تؤديه في حسابات القرارات التي يتخذها المستثمرون وتجنب إعانة المستثمرين بأموال عامة بلا داع.

٤١ - ويمكن أن يطبق التمويل المبتكر في الغابات المستدامة بعضا من برامج تقاسم التكلفة المستخدمة في الولايات المتحدة الأمريكية. فبموجب هذه البرامج، تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات بتقديم مبالغ في شكل تقاسم للتكلفة كتعويض جزئي عن المصروفات التي يتكبدها ملاك الأراضي من القطاع الخاص في زراعة الأشجار وأنشطة إدارة الغابات.

٤٢ - والتمويل من الضرائب التصاعدية هو آلية تُستخدم لسداد الدعم المالي العام المقدم لإنشاء مرفق صناعي خاص من خلال صندوق خاص. ويمكن استخدام هذه الآلية أيضا في زيادة استثمار القطاع الخاص في صناعات المنتجات الحرجية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المؤسسات المشتركة وأدوات السوق الرأسمالية التقليدية المعدلة المستخدمة في تمويل مشاريع الإدارة المستدامة للغابات تبشر بنتائج طيبة.

٤٣ - ويمكن استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية بصورة فعالة في زيادة الأموال المقدمة من القطاع الخاص. كما يمكن أن تُستخدم في تيسير إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص، وتعزيز الآليات المؤسسية، ونقل التكنولوجيا، وتوفير رؤوس الأموال التأسسية.

٤٤ - وتنطوي براءات التنوع الأحيائي أو رسوم الموارد الأحيائية المحتملة على إنشاء أساس قانوني دولي لترخيص استخدام التنوع الأحيائي وفرض مبالغ تتكافأ مع قيمته الاقتصادية.

٤٥ - وضريبة توبن هي ضريبة تُفرض على معاملات العملات الأجنبية ويمكن أن توفر الأموال اللازمة لعمليات النظافة البيئية والحراجة المستدامة. وثمة إمكانية لأن تولد هذه الضريبة دخلا كبيرا وتثبط المضاربات قصيرة الأجل على العملات والدول، التي يحتمل أن تساهم في أزمات العملة (مثل أزمة البيزو المكسيكي). والأطراف المسيطرة في أسواق العملات الأجنبية هي المصارف الخاصة. ففي حين أن تقلب أسواق العملة هو أمر سيء للاقتصاد الوطني، فإنه فرصة سانحة لمجتمع المصارف هذا.

سادسا - الاستنتاجات الأولية والخيارات لاتخاذ مزيد من الإجراءات

ألف - الاستنتاجات

٤٦ - لا تزال الاستنتاجات التي توصل إليها الفريق في دورته الرابعة فيما يتعلق بقضايا الموارد المالية اللازمة للإدارة المستدامة للغابات في البلدان النامية صحيحة. فالاحتياجات المالية اللازمة للإدارة المستدامة للغابات كبيرة، وقدرة معظم البلدان النامية على تعبئة الموارد الداخلية محدودة. وما يزال يتعين إنجاز الكثير من الإصلاحات في السياسات العامة بشأن تحسين التمويل العام وتشجيع التدفقات المالية الخاصة نحو الإدارة المستدامة للغابات، بالرغم من وجود بعض الإجراءات الإيجابية في حالة بعض البلدان.

٤٧ - وبالنسبة لعدد كبير من البلدان النامية، ولا سيما البلدان التي تحقق مستويات منخفضة من التنمية الاقتصادية ولديها موارد حرجية ضئيلة، فإن المعونة الإنمائية الرسمية لا تزال مصدرا رئيسيا لتمويل أنشطتها في قطاع الغابات. وبمساعدة المعونة الإنمائية الرسمية والأموال العامة المحلية، يمكن توجيه رأس المال الخاص نحو المزيد من الأنشطة الحرجية المستدامة في الشجراوات الحرجية والصناعة والتجارة في مجال الغابات.

٤٨ - وقد كشفت التطورات الأخيرة في المفاوضات المتعلقة بتغير المناخ وأزمة العملات الآسيوية من جديد جوانب الترابط القائمة بين الغابات والمسائل الاقتصادية والبيئية الأوسع نطاقا.

٤٩ - وقام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في إطار برنامجه العالمي للغابات، باتخاذ عدد من الإجراءات التجريبية، بالتعاون مع أربع بلدان، لتصميم آليات مالية مبتكرة ملائمة لبلدان محددة وتجربة هذه الآليات. وبالمثل، يحاول البنك الدولي التأثير في آلية صندوق استثمار الكربون التابعة له. ويستطلع كثير من البلدان والمنظمات الدولية الأخرى طرقا جديدة لتوفير الموارد من خلال إدخال إصلاحات على السياسات العامة.

٥٠ - ويشكل عدم وجود بيانات موثوق بها بشأن الموارد المالية قيدا شديدا على تفهم حجم المشكلة والإنجازات التي حققتها مختلف البلدان. ففي الماضي، درجت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة على الاحتفاظ ببيانات عن كثير من جوانب الغابات بالنسبة لجميع البلدان. بيد أن الافتقار إلى الموارد وجوانب الدعم الأخرى قد حد من قدرتها على جمع هذه البيانات وتركيبها. وينبغي للمجتمع العالمي، عامة، والمنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات بشكل خاص النظر في هذه المسألة بشكل جدي.

باء - مقترحات للعمل

٥١ - دعما لتمويل أنشطة الإدارة المستدامة للغابات، قد يرغب المنتدى في أن ينظر في مقترحات العمل التالية:

(أ) حث البلدان على زيادة مساهمتها في المساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة للإدارة المستدامة للغابات في البلدان النامية؛

(ب) حث البلدان والمنظمات ذات الصلة العاملة في قطاع الغابات مثل المنظمة الدولية للأخشاب المدارية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، والبنك الدولي والمصارف الإقليمية، على أن تنظر وتستطلع بجدية إمكانيات التعويض التجاري عن الكربون وغير ذلك من موارد الدخل المحتملة الناشئة في مجال الغابات وفي الأطر المطلوبة لذلك؛

(ج) الطلب إلى المنظمات ذات الصلة في قطاع الغابات أن تعمل بشكل تعاوني مع بلدان الغابات ووكالات التمويل لتطبيق الأدوات السوقية مثل رسوم الاستعمال وزيادة حصيلة الإيجار ومواصلة استخدام هذه الأدوات، واستحداث حوافز للاستثمار في عمليات الإدارة المستدامة للغابات وإلغاء الإعانات وفرض ضرائب على الحراجة غير المستدامة وعلى ممارسات استخدام الأراضي التي تؤثر على استدامة الغابات؛

(د) حث البلدان النامية على صياغة سياسات تيسر الاستثمار الخاص في الإدارة المستدامة للغابات؛

(هـ) حث البلدان المتقدمة النمو والمنظمات المتعددة الأطراف على دعم جهود بناء القدرات التي تبذلها البلدان النامية لتحسين تخطيطها وتنفيذها لأنشطة الغابات المستدامة وقدرتها على استيعاب المساعدة الإنمائية الرسمية؛

(و) حث البلدان المتقدمة النمو والمنظمات المتعددة الأطراف على تقديم ضمانات للقروض والاستثمارات، وتقديم ما يعادل الأموال وأنواع الدعم الأخرى، لتشجيع استثمار القطاع الخاص في الحراجة المستدامة بالبلدان النامية؛

(ز) حث البلدان المتقدمة النمو والمنظمات المتعددة الأطراف على تعزيز الشراكات في مجال تمويل الغابات بين القطاع الخاص في البلدان المتقدمة النمو والقطاعين الخاص والعام في البلدان النامية.

٥٢ - ونظرا لعدم كفاية المعلومات بشأن الاستثمار في الغابات، قد يرغب المنتدى في حث بلدانه الأعضاء على دعم الأنشطة لجمع البيانات وتحليلها بانتظام من أجل إتاحة المعلومات القيِّمة والمستكملة وتشجيع تقاسم المعلومات.

٥٣ - ويعد مرفق البيئة العالمية من الصناديق الدولية التي يمكن أن توفر معلومات ودروسا بشأن اقتراح إنشاء صندوق دولي جديد للغابات. وقد يرغب المنتدى في حث المنظمات والبلدان المشاركة بصورة مباشرة في المرفق على استعراض آلية المرفق والتعلم منها.

٥٤ - وسوف تستفيد عملية إعداد تقرير الأمين العام بشأن العنصر الثاني (أ) من برنامج المنتدى من التوجيه الإضافي المقدم من المنتدى.

الحواشي

(١) انظر E/CN.17/IFF/1997/4، الفقرة ٧.

(٢) انظر E/CN.17/1997/12، الفقرات ٥٩-٦٦.

(٣) المرجع نفسه، الفقرات ٦٧-٧١.

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

(٥) انظر E/CN.17/1997/18، موجز الرئيس.

(٦) انظر FCCC/CP/1997/7/Add.1.

(٧) انظر برنامج الأمم المتحدة للبيئة، اتفاقية التنوع البيولوجي (القانون البيئي ومركز النشاط البرنامجي المؤسسي)، حزيران/يونيه ١٩٩٢.

(٨) E/AC.241/27.