July 2012

A

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة | 联合国粮食及农业组织 | Food and Agriculture Organization of the United Nations | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

لجنة الغابات

الدورة الحادية والعشرون

روما، إيطاليا، 24-28 سبتمبر/أيلول 2012

توسيع القاعدة المالية للإدارة المستدامة للغابات

أولاً – مقدمة

1- هناك اعتراف بمساهمة الغابات في تأمين العديد من السلع والخدمات للمجتمع وقد أكّدت مداولات مؤتمر ريو+20 الدور الحاسم الذي تؤديه الغابات في سعينا إلى بناء عالم أكثر أماناً واخضراراً ومساواة وازدهاراً. غير أنّ تمويل الإدارة المستدامة للغابات لا يزال يطرح تحديات بسبب سعي هذا القطاع إلى توسيع مصادر دخله وتنويعها وإلى تحسين الاستدامة الاقتصادية للغابات.

2- ومن الناحية المفهومية، يمكن توسيع القاعدة المالية للإدارة المستدامة للغابات بطريقتين: إما من خلال دعم إدارة الغابات أو تقديم إعانات لبعض من تكاليفها (مثلاً بسبب المنافع العامة المتأتية عن الغابات) أو عبر دفع أجر كافٍ وملائم لقاء المنتجات والخدمات الحرجية. وتأتي معظم الاستثمارات في القطاع الحرجي من مخصصات الحكومات في الميزانية ومن القطاع الخاص والمساعدات الدولية. ويشمل التمويل من القطاع الخاص الأموال المقدمة من الشركات والمؤسسات وإن كانت تطغى عليه في معظم البلدان الاستثمارات الصغيرة الحجم من قبل مالكي الغابات.

ثانياً – الفرص المتاحة لزيادة التمويل للإدارة المستدامة للغابات

3- **الدعم المستدام من القطاع العام:** بما أنّ ملكيّة القسم الأكبر من الغابات في العالم تعود للقطاع العام، فإنّ التمويل من القطاع العام يؤدي دوراً هاماً وهو في كثير من الأحيان مصدر التمويل الوحيد للأنشطة الحرجية، خاصة ما يتركّز منها على المنافع الاجتماعية والبيئية. وبالإمكان زيادة التمويل من القطاع العام للغابات من خلال الترويج لفوائد مثل هذه

طُبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرّم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

الاستثمارات وجعلها واضحة لصانعي السياسات. وعلى الساحة الدولية، يشكل حجم الأموال التي تتدفق حالياً لمبادرة خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات (REDD) خير مثال على هذا. لكنّ العديد من البلدان لا تزال عاجزة على المستوى الوطني عن تحقيق مستويات أعلى من الاستثمارات العامة في القطاع الحرجي.

4- وباستطاعة القطاع العام أيضاً أن يساعد في توسيع القاعدة المالية للإدارة المستدامة للغابات بمجرّد إزالة الحواجز وتحسين البيئة المشجّعة للاستثمارات من جانب القطاع الخاص. ويمكن أن يشمل هذا مثلاً خفض كلفة المعاملات والامتثال (مثلاً بمجرّد تبسيط القواعد والأنظمة أو إلغائها) والترويج للحقوق الخاصة بالموارد وأمن الحيازات لكي تكون عائدات الاستثمارات مأمونة أكثر. وباستطاعة القطاع العام أيضاً أن يؤدي دوراً استباقياً أكثر وأن يقدم حوافز موجّهة كالائتمانات المدعومة والإعانات للواردات والإعفاءات الضريبية والدعم للتأمين وضمانات للأسعار والمشتريات (ومنها على سبيل المثال برنامج PINPEP [1] للحوافز لأصحاب الحيازات الحرجية الصغيرة في غواتيمالا). وهو قادر أيضاً على المساعدة في تحسين النفاذ إلى الخدمات والمعلومات المالية والمتصلة بالأسواق (مثلاً تنظيم الخدمات التجارية في أسواق الكريتة في بوركينا فاسو). ويتوجه عادة هذا النوع من الخدمات إلى مناطق محددة (كالمناطق المتدهورة أو الحساسة من الناحية الإيكولوجية) أو إلى مجموعات سكانية معيّنة (كصغار المزارعين والمجتمعات المحلية المهمّشة).

5- **المشاركة الاستباقية من جانب القطاع الخاص:** رغم هيمنة الملكية العامة على قطاع الغابات في الكثير من البلدان، ثمة اتجاه راسخ ومتواصل نحو زيادة مشاركة القطاع الخاص في الشراكات الخاصة في القطاع الحرجي خلال السنوات الأخيرة (منها مثلاً عقود الإدارة الخاصة). ويؤدي القطاع الخاص حالياً في الزراعة دوراً هاماً بالنسبة إلى أنشطة الإرشاد وثمة مؤشرات على أنّ الأمر بدأ ينطبق أيضاً على الحراجة (مثلاً من خلال تأمين الصناعات الحرجية مدخلات فنية وغيرها من المواد لأصحاب الحيازات الحرجية الصغيرة). ومن شأن هذه المبادرات أن تساعد في الحدّ من تكاليف الإدارة وتأمين المدخلات للصناعة والسيولة واحتواء المخاطر وعدم اليقين لدى صغار مالكي الغابات وينبغي بالتالي تشجيعها ومساندتها حسب الاقتضاء.

6- **زيادة الأجر لقاء المنتجات والخدمات الحرجية:** غالباً ما تهدف الجهود الرامية إلى زيادة عائدات ومداخيل إدارة الغابات إلى زيادة هامش السلع والخدمات الناتجة عن الغابات وتنويعها بحيث تشكّل تجارة المنتجات والخدمات الحرجية قيمتها الحقيقية وللتأكد من أنّ مديري/مالكي الغابات يتقاضون الأجر/المقابل المناسب لقاء جهودهم. وفي ما يلي أمثلة على بعض المقاربات التي تستخدمها البلدان في هذا المجال:

- الحرص على إبراز المساهمة الفعلية للغابات في الاقتصاد الوطني مثلاً من خلال تعديل نظم المحاسبة التقليدية لتصنيف ومراعاة مساهمة الغابات في القطاع غير الرسمي على النحو الملائم؛

[1] Programa de Incentivos para Pequeños Poseedores(as) de Tierras de Vocación Forestal o Agroforestal (برنامج الحوافز لأصحاب الحيازات الصغيرة للاستخدامات الحرجية والحرجية الزراعية)

- تحسين كفاءة جمع عائدات الغابات من خلال تحديد أفضل الأسعار استناداً إلى الأسواق والحدّ من التسرّب، وتحسين القدرات التنظيمية والمؤسسية، وخصخصة وظائف تجارية مختارة وتدابير مشابهة أخرى؛
- إنشاء "صناديق خاصة بالغابات" لتسهيل عملية التمويل من المساهمات الطوعية أو الإلزامية أو من الأسواق (مثلاً نظم الدفع مقابل الخدمات الإيكولوجية الحرجية) والاحتفاظ بالعائدات الضريبية والمتصلة بالغابات لإعادة استثمارها في القطاع الحرجي؛
- وتشجيع القيمة المضافة والتنويع للحصول على منتجات وخدمات حرجية جديدة كالسياحة الإيكولوجية والتنقيب البيولوجي أو زيادة القيمة المضافة لدى تصنيع المنتجات الخشبية من خلال تطوير منتجات خشبية جديدة ومبتكرة.

7- **آليات التمويل الدولية للغابات:** مع اكتساب الغابات أهمية أكبر كوسيلة حيوية لمواجهة عدد من التحديات العالمية، تجري أيضاً إتاحة كمّ ملحوظ من الموارد لدعم الإدارة المستدامة للغابات من خلال عدد من المعاهدات والآليات الدولية (ومنها مثلاً اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحّر). ويتسع أكثر فأكثر انتشار عمليات الدفع الدولية لحماية مستجمعات المياه والتنوع البيولوجي ومكافحة تدهور الأراضي والتصحّر. وباتت الغابات تشكّل الآن محور الجهود الرامية للتصدي لتغير المناخ نظراً إلى قدرتها على خفض انبعاثات غازات الدفيئة بشكل ملحوظ وعلى احتباس الكربون (مثلاً اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ والصندوق الأخضر للمناخ).

واكتسبت مبادرة خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات[2]، أهمية خاصة باعتبارها مصدراً هاماً للتمويل الدولي في القطاع الحرجي. وتسعى هذه المبادرة إلى خلق قيمة مالية للكربون المخزّن في الغابات من خلال إعطاء حوافز للبلدان النامية للحد من الانبعاثات من الأراضي الحرجية. وفي حين بلغت وعود التبرعات 4 مليارات دولار أمريكي في الفترة 2010–2012، من المتوقع أن يترفع هذا المبلغ إلى حدود 30 مليار دولار أمريكي في السنة بحلول سنة 2020. وتشارك هيئات عالمية مثل الفاو وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (أيضاً من خلال برنامج برنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية) ومرفق البيئة العالمية والبنك الدولي مشاركة نشطة في مبادرة خفض الانبعاثات وأنشطة التأهبّ لخفض الانبعاثات إلى جانب عدد من الوكالات الثنائية ومنظمات القطاع الخاص والمنظمات التي لا تتوخىّ الربح. ويؤمل جدياً أيضاً في أن توفّر أسواق الكربون الناشئة (الطوعي والإلزامي منها) مصادر جديدة للدخل لمالكي الأراضي الحرجية وأصحاب حقوق الكربون، فضلاً عن خلق فرص عمل إضافية للمعنيين بتجارة الكربون. ويُبدي أيضاً عدد من مؤسسات التمويل الخاصة اهتماماً كبيراً في هذا المجال الذي ترى فيه فرصة كبرى للاستثمار.

[2] تشمل هذه المبادرة الإدارة المستدامة لمخزونات الكربون في الغابات وصونها وتعزيزها

ثالثاً – التحديات الدائمة

8- رغم هذه الفرص المستجدّة، لا يزال التقدم المحرز على المستوى العالمي من أجل تعزيز القاعدة المالية للإدارة المستدامة للغابات ضئيلاً ومتبايناً. ولا تزال العائدات المتوسطة الناشئة عن الهكتار الواحد من الغابات متدنية جداً في العديد من البلدان الاستوائية مقارنة بطاقاتها الكامنة. ويستمرّ تراجع الإنفاق العام بالأرقام الحقيقية أو مقارنة بالاستثمارات في القطاع الحرجي. وتشكل التحديات الدائمة مستويات متدنية من الاستثمارات وعدم وجود بيئة مشجّعة. ويتمثل بعض من العناصر الرئيسية التي تعيق التقدّم في: ضعف الإدارة الحرجية وتطبيق التدابير المؤسسية؛ وجود نظم غير كفؤة للعائدات الحرجية؛ تدني مستويات تجهيز المنتجات الحرجية وإضافة قيمتها وتسويقها؛ عدم كفاية الدعم من السياسات والدعم المؤسسي لوضع محفظة استثمار موجّهة؛ وتدني القدرات التنظيمية.

9- وتعيق على ما يبدو القواعد المعقّدة وعدم وجود معايير وعدم اليقين بشأن الاستدامة في الأجل الطويل وتقلّبات الأسعار وارتفاع تكاليف المعاملات عائقاً أمام آليات التمويل الدولية والمدفوعات لقاء خدمات النظام الإيكلوجي الحرجية. ويطغى على المناقشات بشأن مبادرة خفض الانبعاثات الحرص على وضع استراتيجيات للهيئات المؤسسية وإجراء بحوث علمية لقياس الكربون والاتجار به. ولا تزال معرفة مدى استفادة المجتمعات المحلية المعنية بصون الغابات والنهوض بها الشغل الشاغل على اعتبار أنّ سوق الكربون لا يزال في بداياته. وثمة تفاوت ملحوظ أيضاً في تدفق المساعدات الإنمائية الرسمية من حيث المناطق الإيكولوجية وأنواع الأنشطة الحرجية. وتحظى حالياً البلدان ذات الغطاء الحرجي الكثيف و المبادرة المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات بالقسم الأكبر من المساعدات الإنمائية الرسمية؛ في مقابل انخفاض التمويل للبلدان التي توجد فيها غابات جافة والاستراتيجيات الخاصة بها للترويج لغرس الأشجار خارج الغابات ولتشجيع الزراعة الحرجية من جهة أخرى.

رابعاً – زيادة الموارد المالية – العناصر المشجّعة الرئيسية

10- تعمل منظمة الأغذية وا لزراعة ومرفق برامج الحراجة الوطنية، إلى جانب غيرهما من الأعضاء في الشراكة التعاونية من أجل الغابات، على مساعدة البلدان في التصدي لبعض من التحديات المذكورة أعلاه وفي بلورة استراتيجيات وصكوك تمويلية من أجل زيادة الموارد المالية المتاحة للإدارة المستدامة للغابات. وكانت الشراكة التعاونية من أجل الغابات قد أطلقت مبادرة برعاية المنظمات بشأن التمويل الخاص بالغابات وذلك دعماً لمنتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات وعُقد الاجتماع الخاص في الفاو من 19 إلى 21 سبتمبر/أيلول 2012 وتمّت خلاله مناقشة الدراسة عن التمويل الخاص بالغابات التي قام بها في سنة 2012 الفريق الاستشاري المعني بالتمويل والتابع للشراكة التعاونية من أجل الغابات، فضلاً عن التجارب والابتكارات في مجال التمويل الخاص بالغابات من قِبل البلدان والمنظمات. وتؤكد العديد من التجارب التي تتناولها الدراسة الحاجة إلى دعم قوي من السياسات وإلى وجود نظم جيدة للإدارة وقدرات كفؤة ومتينة ومرنة للتنفيذ، فضلاً عن تحديد معالم مشاركة أصحاب المصلحة المحليين بشكل واضح. وتفيد هذه الأمثلة أيضاً أنّ التمويل العام للإدارة المستدامة للغابات يزداد حيثما تكون فوائد الإدارة الحرجية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالأهداف

الإنمائية الأوسع نطاقاً مثل التخفيف من حدة الفقر وخلق فرص عمل في المناطق الريفية. كما أنها تؤكد الحاجة إلى تنسيق السياسات الحرجية مع السياسات القطاعية الأخرى والتشاور بشأنها مع مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة.

11- وتشدد بدورها دراسات الحالة التي قامت الفاو بتحليلها على الحاجة إلى إجراء تحسينات على مستويي المعرفة والمهارات كشرط لزيادة التمويل. ويشمل هذا تحسين المهارات الإدارية ومهارات التواصل لكي تكسب إدارات الغابات ثقة المستثمرين فتجتذب مزيداً من الاستثمارات لهذا القطاع. ولا بدّ أيضاً من وجود رؤية مشتركة على المستوى الوطني بين مختلف الأطراف الفاعلة حول أدوار التمويل الخاص بالغابات ووظائفه وطرق عمله لأغراض الدعوة والتواصل من أجل تعبئة الإدارة السياسية اللازمة واتخاذ التدابير الكفيلة بتحقيق الإدارة المستدامة للغابات. وثمة حاجة على وجه خاص لما يلي:

(أ) توافر بيانات موثوقة وفي التوقيت المناسب عن الموارد الحرجية ومساهمتها في المجتمع؛
(ب) تطوير المهارات اللازمة لإشراك القطاعات الأخرى لا سيما القطاع المالي ومستويات إدارية عليا أخرى؛
(ج) اكتساب معرفة كافية بلغة التمويل والصكوك والعمليات المتصلة بها ومنحى راسخ نحو الابتكار والتكيّف مع صكوك وآليات تمويل جديدة؛
(د) وابتكار برامج وهياكل مؤسسية مناسبة متعددة أصحاب المصلحة تتيح مراعاة القطاع الحرجي في وضع الخطط والسياسات على المستوى الوطني.

خامساً – نقاط للبحث

12- قد ترغب اللجنة في توصية البلدان بوضع الاستراتيجيات المناسبة واتخاذ الإجراءات الملائمة التي تكفل استدامة التمويل للإدارة المستدامة للغابات وتعزز التعاون الإقليمي والدولي في هذا المجال.

13- وقد ترغب اللجنة في الإحاطة علماً بإنجازات الشراكة التعاونية في مجال الغابات دعماً لتمويل الغابات[3] ودعوة الأعضاء في الشراكة إلى توطيد تعاونهم في هذا المجال بما في ذلك من خلال تشاطر أفضل الممارسات ونشرها.

14- وقد ترغب اللجنة في الطلب إلى الفاو مؤازرة الجهود الوطنية لتعزيز القاعدة المالية للإدارة المستدامة للغابات مع التركيز على نحو خاص على:

- رسم سياسات وتطوير القدرات المؤسسية والخبرات الفنية المسانِدة لقيام بيئة مشجّعة للاستثمار في هذا القطاع؛
- إبراز القيم والفوائد المتعددة للاستثمارات العامة في الإدارة المستدامة للغابات؛

[3] على سبيل المثال، الدراسة المذكورة والمبادرة برعاية المنظمات حول التمويل الخاص بالغابات http://www.cpfweb.org/78477/en/

- إدراج تقييم الخدمات الإيكولوجية التي تقدمها الغابات ضمن عمليات التقييم والمراقبة الوطنية للغابات والتخطيط لإدارة الغابات وحساب الناتج المحلي الإجمالي؛
- خلق مصادر جديدة للعائدات ومقاربات مبتكرة أخرى لتحسين شروط الاستثمار من قبل جميع أصحاب المصلحة؛
- والاستفادة من آليات التمويل الدولية لإدارة الغابات والحياة البرية من خلال بناء القدرات اللازمة وتشاطر المعرفة.