



**Экономический и
Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

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

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ
Межправительственный форум по лесам
Третья сессия
Женева, 3—14 мая 1999 года

Программный элемент II.d (V)

**НЕУРЕГУЛИРОВАННЫЕ ВОПРОСЫ И ДРУГИЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОГРАММНЫХ
ЭЛЕМЕНТОВ ПРОЦЕССА МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ГРУППЫ ПО ЛЕСАМ**

Вопросы, нуждающиеся в дальнейшем разъяснении: ценность лесопродуктов
и услуг в области лесопользования

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

Леса являются источником широкого спектра товаров и экологических услуг, а также других функций, таких как культурные, духовные и социально-экономические блага. "Оценка" - это количественное определение с экономической точки зрения этих связанных с лесом ценностей. Методы оценки разработаны сравнительно хорошо, и имеется литература по многочисленным тематическим исследованиям. Они показывают, что одни товары и услуги определить с количественной точки зрения и оценить легче, чем другие, и нет никаких оснований полагать, что для всех видов лесных ресурсов и для всех обстоятельств могут быть разработаны универсальные оценочные показатели.

Не существует единого мнения относительно того вклада, который вносит усовершенствованная оценка лесных ресурсов в обеспечение устойчивого лесопользования. В различных подходах к определению их ценности существуют свои плюсы и минусы. Оценка является основополагающим и решающим инструментом, необходимым для повышения значимости деятельности в области устойчивого развития для тех, кто отвечает за принятие решений. Хотя показатели ценности могут внести важный вклад в переговоры и процесс принятия решений, сама оценка зачастую не является ни необходимым, ни достаточным условием для осуществления политики, которая ведет к более

99-04746.R

/...

рациональному использованию лесных ресурсов. Даже без общих показателей ценности при принятии решений можно просто признать наличие широкого спектра и значение связанных с лесом благ. Однако при этом более качественная количественная информация, получаемая благодаря более эффективным и всеобъемлющим подходам к оценке лесных ресурсов, может стать мощным инструментом в деле совершенствования политики.

"Полный учет всех внешних эффектов" - а это ситуация, когда потребители природных ресурсов сталкиваются со всеми издержками своей деятельности, включая расходы на восстановление поврежденных экологических ресурсов и компенсацию пострадавшим, - представляет собой то связующее звено между оценкой и политикой в лесном секторе (например, экономические инструменты и регулирование), которое призвано обеспечить ценность лесных ресурсов. Оценка является вкладом в разработку соответствующих программных мер, направленных на устранение, например, основных причин гибели и деградации лесов или на содействие их более рациональному использованию. Для того чтобы учет всех издержек, связанных с лесными богатствами, был эффективным, необходимо улучшить политику в этой области.

Совершенствование оценки начнется с предоставления более полной и точной информации о количестве товаров и услуг, получаемых благодаря лесам, а также о том, как их потеря или сохранение отражаются на других (косвенно или в "цепи событий"). Соблюдая определенную осторожность, выгоды можно определить на основании методологий и результатов, полученных в ходе проведенных исследований.

/...

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
РЕЗЮМЕ	1	1
I. МАНДАТ И СФЕРА ОХВАТА	1—5	4
А. Мандат	1	4
В. Сфера охвата	1—5	4
II. ВВЕДЕНИЕ	6—9	4
III. РЕКОМЕНДАЦИИ, СДЕЛАННЫЕ В ХОДЕ ПРЕЖНЕЙ РАБОТЫ В МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ГРУППЕ ПО ЛЕСАМ И НА ВТОРОЙ СЕССИИ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО ФОРУМА ПО ЛЕСАМ	10—14	6
IV. ОБЩИЙ ОБЗОР И ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОЦЕНКИ ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ	15—37	7
А. Учет и многообразие благ, связанных с лесными ресурсами	15—19	7
В. Подходы к определению ценностей, заключенных в лесных ресурсах	20—24	9
С. Тематические исследования ценности лесных товаров и услуг	25—26	11
D. "Полный учет всех внешних эффектов": извлечение выгод, связанных с лесными ресурсами	27—30	11
Е. Финансовая ценность: оценка древесины и лесных угодий	31—33	13
F. Другие вопросы, влияющие на оценку	34—37	14
V. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ МЕР	38—42	15
А. Учет ценностей, связанных с лесными ресурсами	43—44	16
В. Методы оценки	45—46	16
С. Полный учет всех внешних эффектов: извлечение выгод, связанных с лесными ресурсами	47—48	17
D. Роль рынков для недревесных товаров и услуг	49	17
Е. Оценка и "политическая обстановка"	51—52	18

I. МАНДАТ И СФЕРА ОХВАТА

A. Мандат

1. Программный элемент II.d (V) был определен на первой сессии Межправительственного форума по лесам (МФЛ) следующим образом: "рассмотрение других вопросов, вытекающих из программных элементов процесса Межправительственной группы по лесам (МГЛ), нуждающихся в дальнейшем разъяснении ... в частности ... ценность лесных товаров и услуг" (см. E/CN.17/IFF/1997/4, пункт 7, категория II (d)). Работа по этому программному элементу определяется результатами второй сессии МФЛ и будет детально обсуждаться на третьей сессии МФЛ.

B. Сфера охвата

2. Определение ценности включает в себя подготовку и использование информации об абсолютной и относительной важности многих товаров и услуг, получаемых благодаря лесам на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Многочисленные ценные свойства лесных товаров и услуг в области лесопользования имеют решающее значение для принятия решений, которые затрагивают леса. Оценка лесных ресурсов и других благ является вкладом в подготовку документации по всему диапазону издержек и преимуществ капиталовложений в проекты, связанные с развитием лесного хозяйства.

3. В настоящем докладе упоминаются соответствующие выводы и предложения для принятия мер, полученные от МГЛ и в ходе предыдущих обсуждений в МФЛ, и рассматривается необходимость оценки и подходы к ней в увязке с другими темами, находящимися в настоящее время на рассмотрении МФЛ.

4. Темы, рассматриваемые в настоящем докладе, тесно связаны с двумя другими темами, которые будут обсуждаться на третьей сессии МФЛ: финансовые ресурсы (см. E/CN.17/IFF/1999/4) и экономические инструменты, налоговая политика и механизмы землевладения (см. E/CN.17/IFF/-1999/13).

5. Настоящий доклад, который был подготовлен секретариатом МФЛ, основывается на материалах, полученных от Всемирного банка, и является результатом сотрудничества с организациями-членами неофициальной Межучрежденческой целевой группы высокого уровня по лесам, а также взноса в натуральной форме, предоставленного правительством Соединенных Штатов Америки.

II. ВВЕДЕНИЕ

6. Любое обсуждение ценности лесных ресурсов должно начинаться с замечания о том, что существуют различные мнения относительно важности оценки выгод, получаемых благодаря нерыночным товарам и услугам в лесном хозяйстве. Эти разногласия свидетельствуют о наличии как определенных возможностей, так и трудностей, связанных с оценкой лесных ресурсов. Одна позиция заключается в том, что такая оценка имеет огромное значение для устойчивого лесопользования, например:

а) Оценка является частью успешного применения экономических инструментов и регулирования неэффективно функционирующего рыночного механизма;

b) Оценка - это вклад в разработку программных решений и распределение финансовых средств на макроуровне, а также в создание компенсирующих механизмов для устойчивого лесопользования;

c) Оценка может показать подлинные издержки и выгоды, связанные с альтернативным использованием лесов, методами лесоводства и сохранения лесов.

7. Другая позиция заключается в том, что определение ценности позволяет получить полезную информацию тем, кто отвечает за принятие решений, однако стоимостная оценка не имеет существенного значения для содействия устойчивому лесопользованию. Так, например:

a) Чистая выгода от оценки - это выигрыш, полученный благодаря совершенствованию процесса принятия решений после корректировки, произведенной с учетом расходов на сбор и анализ достоверных данных для подсчета ценности, что зачастую оказывается весьма дорогостоящим мероприятием;

b) Самой по себе оценки еще не достаточно для регулирования использования лесных ресурсов, поскольку за ней должны последовать такие программные меры, как регулирование или инвестиции в лесное хозяйство;

c) Чрезмерная опора на оценку может затушевывать значение других более важных программных мер, таких как эффективное управление, создание механизмов землевладения или отмена системы поддержки цен или субсидий.

8. Когда конфликты по поводу использования (рационального использования или защиты) лесных ресурсов становятся очевидными, и происходит столкновение позиций, оценка затрат и выгод, связанных с различными вариантами, и их распределения между заинтересованными сторонами может стать одним из элементов решения проблемы.

9. Задача определения ценности лесопродуктов и услуг в области землепользования аналогична по своей сложности определению и обеспечению устойчивого лесопользования. Для решения исключительно важных и одновременно перспективных вопросов оценки лесных ресурсов необходимо учитывать следующие замечания:

a) Нерыночные лесные товары и услуги и, более того, культурные, духовные и этические ценности, связанные с лесами, являются основополагающими аспектами устойчивого лесопользования. Важность такой роли лесов не стоит оспаривать в принципе, даже если ее нельзя выразить в денежном измерении;

b) Использование ресурсов наиболее часто определяется по распределению издержек и выгод от использования лесов, а не по их сумме, агрегированной с учетом всех заинтересованных сторон. В результате этого у местных пользователей лесов может не быть стимулов для учета всех издержек, связанных с принятием мер. Включение всех издержек и выгод для всех потребителей ("полный учет всех внешних эффектов") - вот цель политики, направленной на обеспечение устойчивого лесопользования. Этому может способствовать более точное определение соответствующих ценностей (см. вставку 1);

c) У тех, кто отвечает за принятие решений, существуют самые различные предпочтения. Даже на местном уровне у отдельных лиц нет единого восприятия ценности. Цена древесины, определяемая на открытых конкурентных рынках, принимается как мера ценности древесины, однако по многим недревесным товарам и по большей части услуг не будет единодушного мнения

относительно их соответствующей ценности, например, ценности с точки зрения биоразнообразия, отдыха, культуры или самого факта наличия;

d) Относительное значение широкого спектра лесопродуктов и услуг в области лесопользования зависит от местных и национальных, экологических и социальных, культурных и экономических условий, и его необходимо принимать во внимание. Даже в тех случаях, когда невозможно прямо определить стоимость товаров и услуг, все равно определяется их ценность;

e) Экономическая оценка лесопродуктов и услуг в области лесопользования может способствовать проведению переговоров между заинтересованными сторонами и принятию решений относительно использования лесных ресурсов, прав и обязанностей. Так, например, в случае водосборных бассейнов участники могут договориться о переводе финансовых средств от "победителей" к "проигравшим", создавая тем самым стимулы для всех заинтересованных сторон.

Вставка 1.

Полный учет всех внешних эффектов

У лесов есть такие ценные свойства, которые выходят за рамки непосредственных интересов и экономических стимулов потребителей. Это может быть обусловлено следующими причинами: (a) ценные свойства являются внешними и случайными, например, эффекты "нижнего течения" или так называемые "глобальные внешние эффекты"; (b) отсутствуют исключительные права собственности, например, "открытый доступ"; или (c) существуют диспропорции в ценах на лесопродукты, реализуемые на рынке.

У лесозаготовителей и фермеров могут быть стимулы для рубки леса с целью получения древесины и земли для личного использования, однако их действия включают в себя и издержки для других в связи с потерей экологических благ. Если бы лесозаготовители и фермеры могли получить часть этой внешней выгоды или были бы вынуждены платить за эффект "нижнего течения", у них было бы больше стимулов для того, чтобы отказаться от вырубки леса. Это иллюстрирует "полный учет всех внешних эффектов", когда ценность внешнего эффекта становится частью экономической мотивировки потребителей ресурсов.

Если нет достаточных стимулов для учета внешних выгод, получаемых и на местном, и на национальном, и на международном уровнях, местные участники могут и не стать надежными союзниками в деле сохранения или рационального использования ресурсов, поскольку выгоды являются слишком рассеянными и трудно осязаемыми. Стимулы могут быть созданы, например, с помощью (a) компенсации местным лесозаготовителям и фермерам за упущенную экономическую выгоду вследствие добровольного ограничения лесозаготовок; (b) введения и взимания платы за лесозаготовки и конверсию земель; или (c) введения и обеспечения соблюдения нормативных положений (с компенсацией или без нее) в целях защиты лесов.

III. РЕКОМЕНДАЦИИ, СДЕЛАННЫЕ В ХОДЕ ПРЕЖНЕЙ РАБОТЫ В МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ

ГРУППЕ ПО ЛЕСАМ И НА ВТОРОЙ СЕССИИ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО ФОРУМА ПО ЛЕСАМ

10. Оценка лесных ресурсов была среди многих вопросов, обсуждавшихся МГЛ. В рамках предлагавшихся ею мер МГЛ:

- а) призвала страны в сотрудничестве с международными учреждениями использовать существующие методологии для предоставления улучшенных оценок ценности всех видов лесной продукции и услуг. Отмечалось, что экономическая оценка не может заменить процесс принятия политических решений, в рамках которого принимается во внимание широкий круг экологических, социально-экономических, этических, культурных и религиозных соображений;
- б) просила международные организации и учреждения подготовить соответствующие документы о существующих методах количественной оценки лесных ресурсов и об имеющемся опыте, что необходимо для количественной оценки лесной продукции и услуг, в частности тех из них, которые не представлены на рынке;
- с) призвала страны и соответствующие международные учреждения и институты содействовать проведению научных исследований в интересах дальнейшей разработки методологий количественной оценки лесных ресурсов, в частности тех из них, которые затрагивают проблемы деградации лесов, обезлесения и эрозии и связаны с критериями и показателями, с учетом условий каждой страны.

11. МФЛ на своей второй сессии отметил, что оценка лесов является одним из многих инструментов, используемых при принятии решений в области устойчивого лесопользования. При подготовке к основной дискуссии, которая пройдет на его третьей сессии, Форум обратился к своему секретариату с просьбой провести анализ и подготовить конкретные предложения по разработке методологии оценки лесов и их экономической ценности. Было предложено включить сюда (а) анализ и предложения в отношении содействия созданию рыночных возможностей для недревесных лесопродуктов и соответствующих услуг и практические примеры и (б) тематические исследования ценности недревесных лесопродуктов и услуг.

12. По методам оценки и тематическим исследованиям имеется обширная литература. Однако поиск и использование методов определения экономической ценности нерыночных лесных товаров и услуг зачастую не воспринимаются как серьезное препятствие на пути устойчивого лесопользования.

13. Решения относительно ценности лесных ресурсов уже сейчас зачастую принимаются без применения формальных инструментов оценки лесных ресурсов, например, при определении норм, регулирующих вырубку леса, или при выделении охраняемых районов. Кроме того, можно признавать ценность лесных ресурсов, даже не зная их точную стоимость.

14. Основное внимание в настоящем докладе сосредоточено на необходимости разработки и применения оценок ценности, а также на том, как превратить их в стимулы для устойчивого лесопользования. Вопросы создания и развития рыночных возможностей рассматривались в докладе Генерального секретаря, озаглавленном "Вопросы, нуждающиеся в дальнейшем разъяснении: экономические инструменты, налоговая политика и механизмы землепользования" (E/CN.17/IFF/-1999/13), и в настоящем докладе будут затронуты лишь вкратце.

IV. ОБЩИЙ ОБЗОР И ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОЦЕНКИ ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ

A. Учет и многообразие благ, связанных с лесными ресурсами

15. Источники экономической ценности различных товаров и услуг, получаемых благодаря лесам, являются довольно сложными и с трудом поддаются суммированию. Они включают:

- a) стоимость товарной продукции, например, древесных и недревесных лесных товаров. Экономическая выгода, получаемая в других секторах благодаря добавленной стоимости, возникшей в ходе производства и переработки товаров на основе лесных ресурсов, как, например, косвенная занятость и перспективные связи, включается в рыночную цену древесины;
- b) прямые, но внешние выгоды для других секторов (за пределами данного места), получаемые благодаря услугам в области лесопользования, как, например, повышение производительности в других секторах благодаря охране окружающей среды, например, в водосборных бассейнах;
- c) нерыночные ценности лесного сектора (на месте), как, например, блага, связанные с отдыхом;
- d) потенциальные, но зачастую нереализованные рыночные ценности, например, те, которые возникают в результате развития рынков для туризма, фармацевтических изделий или недревесной лесной продукции;
- e) ценность для общества, вытекающую из наличия лесов и услуг в области лесопользования (зачастую определяется как готовность платить, например, за охрану лесных экосистем и биоразнообразия), что потенциально может быть преобразовано в передачу экономических ценностей;
- f) экологические, духовные, культурные и местные ценности, связанные с лесами.

16. Не все эти ценности воспринимаются как возникающие в секторе лесного хозяйства, и не все они обычно реализуются в этом секторе. Однако они являются компонентами общей экономической ценности, присваиваемой всему спектру товаров и услуг. Регулярная оценка лесных товаров и услуг в физическом выражении, а если возможно, то и в экономическом выражении помогает определить и подсчитать выгоды, получаемые от этих лесных ресурсов. Системы национальных счетов или другие виды учета ресурсов позволяют осуществлять контроль и представлять такую информацию по секторам. Необходимо должным образом учитывать, создаются ли дополнительные ценности или же определение ценности лесных ресурсов является всего лишь новой классификацией существующих ценностей в различных секторах.

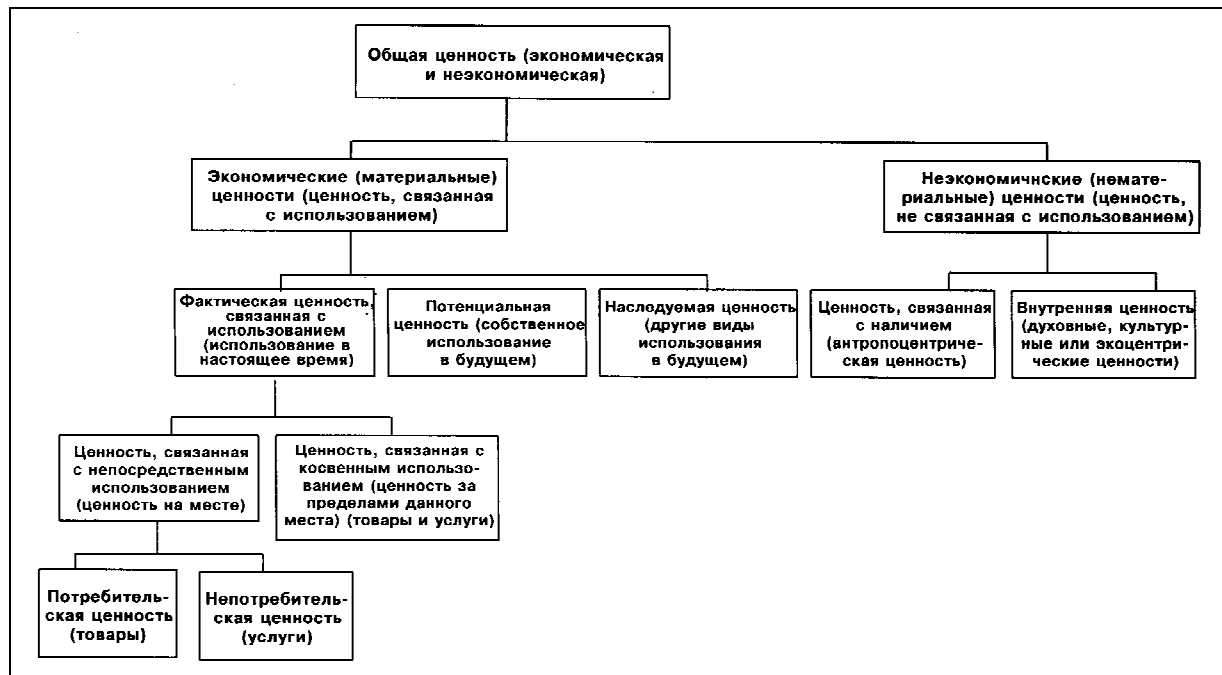
17. Многообразие благ, связанных с лесными ресурсами, достаточно хорошо отражено в литературе. Такие блага существуют и могут увеличиваться или уменьшаться независимо от того, знают ли об их экономической ценности или нет. Не все выгоды, связанные с лесными ресурсами, могут или должны количественно определяться в экономическом выражении, хотя любые действия по защите или использованию нерыночных выгод включают косвенную оценку. На приводимой ниже схеме дано общее представление о видах ценностей, и следует отметить, что проводится различие между экономическими (в большинстве случаев материальными) и неэкономическими (нематериальными) благами, получаемыми от лесных ресурсов; экономические блага, получаемые от лесных ресурсов, включают также ценности, связанные с фактическим и потенциальным использованием. Неэкономические блага, получаемые от лесных ресурсов, включают, например, ценности, связанные с фактом наличия (благополучие, связанное с сохранением лесных ресурсов, общая ценность биоразнообразия), а также другие ценности (культурные, духовные).

18. Различные виды ценностей, заключенных в лесных ресурсах, и методы, которые могут применяться для определения этих ценностей, хорошо описаны в литературе, и во многих странах в настоящее время осуществляется дальнейшая работа в этой области. Исследования обычно проводятся в конкретной местности, и выбирается одна или несколько выгод, получаемых благодаря

лесным ресурсам. К сожалению, исследования ценности недревесной лесной продукции редко охватывают и услуги, и наоборот. Если стоит задача определить общую экономическую ценность, то это осуществляется на основе оценок выгод, полученных в ходе других исследований.

19. Ограниченность оценочных исследований зачастую является следствием нехватки количественных данных, а не недостатка методов оценки или имеющегося опыта. Если имеются физические данные по различным лесным товарам и услугам, экономическая оценка зачастую не вызывает затруднений.

Общая картина ценностей, связанных с лесными ресурсами

**В. Подходы к определению ценностей, заключенных в лесных ресурсах**

20. Наличие методов оценки обычно не является препятствием для оценки лесных товаров и услуг. Среди этих методов можно назвать: (а) оценку материальных потоков, например, древесины, с использованием явных рыночных цен или цен, скорректированных с учетом скрытых цен, и затрат на добычу; (б) методы, основанные на обследованиях и используемые для выяснения готовности платить; (с) рыночные ценности заменителей, полученные не напрямую, или скрытые ценности, например, изменение ценности, обусловленной характерными особенностями; и (d) подходы к определению затрат, основанные на альтернативных издержках. Выбор методологии оценки зависит от вида ценности лесных ресурсов, спроса и использования усовершенствованных оценок ценности, а также от необходимого уровня детализации или точности.

21. Исследования, позволяющие получить наиболее точную оценку, характеризуются рядом общих черт: они основываются на исследовательских проектах, и обычно они обходятся достаточно дорого. Для разработки политики в области лесных ресурсов и их рационального использования редко приходится осуществлять исследовательские проекты с полномасштабной оценкой. Вместо этого необходимы методы для быстрого и недорогого определения ценности. Один из перспективных подходов - это "передача выгод", когда показатели ценности, полученные в ходе исследования аналогичных лесных товаров и услуг, адаптируются для решения конкретной проблемы. Сильная сторона этого подхода заключается в том, что имеющуюся информацию можно получить при небольших затратах, и поэтому он позволяет активно применять информационную базу, созданную в ходе исследований ценности лесных ресурсов. Однако есть в нем и свой недостаток: показатели ценности применяются к ситуациям, которые могут не совсем точно отражать нынешние условия, и они не могут служить средними величинами для каждого лесного ресурса (см. вставку 2).

22. Экономический анализ ценности лесных товаров и услуг должен также включать определение затрат на их предоставление. Так, например, лесонасаждения древесных пород оцениваются не по рыночной стоимости древесины: вычитаются расходы на добычу и транспортировку, равно как и упущенные выгоды в связи с проведением лесозаготовок до наступления срока экономической зрелости.

Вставка 2.

Разработка оценок для передачи выгод

На основе опубликованных исследований была произведена оценка диапазона потенциальной чистой средней экономической ценности в расчете на один гектар лесных угодий. Такой метод глобальной передачи выгод дает примерную величину потенциальной экономической ценности. Так, например, в исследовании, проведенном в 1998 году Констанзой, средняя годовая ценность тропического леса составила, по расчетам, порядка 2007 долларов на гектар, а для леса умеренного пояса эта величина составила 302 доллара на гектар, включая производство древесины. В исследовании, проведенном в 1995 году Лампиетти и Диксоном, благодаря применению аналогичного подхода была установлена средняя годовая ценность в размере 250 долларов на гектар для лесов как тропической, так и умеренной зоны, однако, как показало исследование, в тропических лесах большая часть ценности приходилась на недревесную лесную продукцию, а в лесах умеренной зоны - на услуги в области отдыха.

Применение таких оценок как средних величин ко всем лесным ресурсам вполне может привести к завышению ценности многих лесов. Неизвестно никаких оценочных исследований, которые позволяли бы получить полную экономическую ценность без использования метода передачи выгод. В исследованиях, которые учитывают и передачу выгод, оценки общей экономической ценности в расчете на один гектар основываются на том допущении, что все ценности суммируются. То есть предполагается, что ценность с точки зрения отдыха, определенная в одном месте, и ценность с точки зрения биоразнообразия, определенная в другом, могут быть сложены для получения совокупной ценности леса, в котором присутствуют оба вида полезности. Еще один недостаток заключается в том, что не устанавливаются конкретные характеристики отдельных лесов.

23. Альтернативные издержки, связанные с предоставлением нерыночных лесных товаров и услуг, например, путем выделения сохраняемых лесных участков, являются мерилем инвестиций, необходимых для компенсации упущенной финансовой выгоды от товарного производства. При определении диапазона различных благ, получаемых благодаря мерам по охране лесных ресурсов в рамках какого-то проекта, необходимо знать, каковы альтернативные издержки, связанные, например, с созданием парка по сравнению с вариантом нерегулируемых лесозаготовок. Подход, учитывающий альтернативные издержки, а не ориентировочную ценность лесных товаров и услуг, является отправной точкой для метода передачи экономических ценностей в целях компенсации упущенной выгоды (см. вставку 3).

24. Расходы (альтернативные издержки) на осуществление охраны или устойчивого лесопользования являются исходной точкой для возможной, но не обязательной компенсации и для определения затрат для осуществления эффективной политики. Оценки ценности лесных товаров и услуг представляют собой производный спрос, однако как мерило гипотетической компенсации они включают дополнительные экономические доходы (прибыль), выходящие за рамки того, что необходимо для инвестиций в сектор лесного хозяйства.

С. Тематические исследования ценности лесных товаров и услуг

25. Имеется достаточно примеров применения методов оценки, однако они также свидетельствуют о многообразии различных условий оценки, методологий, качества и видов оцениваемых товаров и услуг. Общей чертой является то, что ввиду этого многообразия различные тематические исследования редко бывают сопоставимыми, и трудно извлечь общие уроки для разработки политики в области лесного хозяйства. Так, например, исследование тропических лесов в окрестностях двух различных деревень американских индейцев в южной части Венесуэлы позволило получить показатели экономической ценности в размере 1902 долл. США и 4696 долл. США в год в расчете на одно домохозяйство. Хотя это исследование показывает нам, что леса имеют важное значение для местных общин, такие показатели ценности не позволяют выработать конкретные решения относительно политики в области лесного хозяйства, поскольку проведение оценки не увязано с конкретным выбором политики.

Вставка 3.

Стоимостной аспект лесных богатств

Оценка позволяет выявить как выгоды, так и издержки. Хотя внимание зачастую уделяется выгодам, целесообразно также определять и издержки. Прямые затраты на охрану или устойчивое использование лесного района представляют собой альтернативные издержки, связанные с упущенной экономической выгодой, например, от производства древесины, "инвестированные" в повышение или обеспечение нерыночных выгод. Инвестиции в лесное хозяйство могут быть экономически обоснованными, если порядок альтернативных издержек в расчете на один гектар в сравнении с нерегулируемыми лесозаготовками или обезлесением составляет, например:

- a) Тысячи долларов США в год в уникальном лесном районе;
- b) Сотни долларов США в год в рационально используемом лесу с определенным экологическим разнообразием и мерами по охране окружающей среды;
- c) Десятки долларов США в год или меньше для менее важных лесных районов.

Одним из примеров является практический проект Ноэля Кэмпффа по изучению климата в Боливии, где было передано 9,5 млн. долл. США для оценки выброса углерода, которого можно избежать благодаря расширению парка. Эти деньги были почти поровну израсходованы (a) на компенсацию землевладельцам за их права на рубку леса, (b) на организацию разведки биологических ресурсов на коммерческой основе и на развитие экотуризма и экологически чистого лесопользования, (c) на благотворительный фонд и (d) на охрану парка и оказание технической помощи. Хотя инвестиции были выделены на одну экологическую услугу, этого оказалось достаточно для покрытия альтернативных издержек, связанных с охраной парка и предоставлением других товаров и услуг.

26. Во вставке 4 приводятся примеры оценки как выгод, так и издержек, которые взяты из практики Всемирного банка.

**D. "Полный учет всех внешних эффектов":
извлечение выгод, связанных с лесными ресурсами**

27. Одна из причин нерационального лесопользования и истощения лесных ресурсов заключается в отсутствии стимулов для извлечения всех выгод, связанных с лесными ресурсами, даже когда речь идет о больших выгодах. Проведенные ранее обсуждения по вопросу определения ценности выявили тот факт, что выгоды, связанные с широким диапазоном услуг, включая поглощение углерода, сохранение биоразнообразия, использование для отдыха и защиту водоразделов, обычно ничего не дают ни владельцу, ни управляющему лесными угодьями. Хотя есть информация о невероятно больших выгодах, связанных, например, с поглощением углерода и другими лесными товарами и услугами, все это не дает представления о том, на какую экономическую отдачу могут рассчитывать владельцы лесных ресурсов при полном учете всех внешних эффектов. Поэтому вопрос стоит так: кто будет платить за эти выгоды и что он получит за это?

Вставка 4

Некоторые примеры оценок из практики Всемирного банка

На **Мадагаскаре** обзорное исследование (условная оценка) использовалось для определения той выгоды, которая будет приемлема для местных общин как компенсация (выраженная в единицах риса или основных продуктов питания) за потерю доступа к лесам в обозначенном районе национального парка Мантадия. Благодаря ответам была получена средняя величина в расчете на одно домохозяйство в размере примерно 108 долл. США. В другом исследовании цена, которую иностранные туристы будут готовы платить за получение доступа, составила, по оценкам, 65 долл. США в расчете на одного туриста.

В **Хорватии** обзорные исследования выявили готовность туристов платить за восстановление разрушенных лесных ландшафтов в прибрежных районах. Одно исследование было проведено в Хорватии и еще одно - среди иностранных туристов в аналогичном месте в Италии. Оба исследования выявили готовность платить за лесные ландшафты примерно 3 долл. США в расчете на одного посетителя в день.

На **Гаити** при проведении экономического анализа в национальном парке Пик-Макэй (примерно 3500 га) в условиях дефицита данных использовалось несколько методов оценки. Цель проекта заключалась в охране находящихся в критическом состоянии остатков гаитянских лесов, в сохранении возможностей для развития туризма, защите сельскохозяйственного производства в прилежащих районах и регулировании водотоков. Оценка изменения производительности в сельском хозяйстве составила 2-7 млн. долл. США (большой разброс показателей свидетельствует о низкой степени надежности основных данных). Для определения величины ущерба, которого удалось избежать в результате защиты водотоков, использовались альтернативные издержки на ирригацию и создание другой инфраструктуры. В сравнении с ситуацией, когда никаких проектов не осуществляется, эта величина составила, по оценкам, 2,5 - 5 млн. долл. США. Рассматривались также альтернативные издержки по проекту, связанные с отказом от использования лесных угодий в сельскохозяйственных целях. Текущая стоимость отказа от сельскохозяйственного производства составила, по оценкам, 175 тыс. долл. США, и низкий уровень этого показателя обусловлен плохими условиями для ведения сельского хозяйства. Отсутствие информации по запасам древесины не позволило определить ценность лесозаготовок, однако эта величина, как предполагалось, была невелика ввиду высоких затрат на добычу и транспортировку.

28. Можно произвести оценку лесных товаров и услуг, которые находятся под угрозой истощения, однако потребуются дополнительные меры для реального воплощения выводов оценочного исследования в экономические стимулы или нормативные меры, направленные на изменение

поведения заинтересованных сторон. Есть несколько путей "полного учета всех издержек" и возможного сохранения ценности лесных ресурсов:

- a) создание и развитие рыночных возможностей для более широкого спектра лесных товаров и услуг;
- b) повышение эффективности лесопользования и инвестиций частного сектора и извлечение большей экономической выгоды из рационального использования лесных ресурсов;
- c) внедрение системы передачи средств (субсидирование) для обеспечения устойчивого лесопользования и/или сдерживающих факторов (например, налогообложение) для недопущения нежелательных изменений в системе землепользования;
- d) создание барьеров в системе землепользования и лесопользования с помощью нормативных мер, таких как кодекс принятой практики;
- e) установление и обеспечение соблюдения имущественных прав и регулирование эксплуатации ресурсов в условиях открытого доступа;
- f) увеличение до максимума выгод (и сведение до минимума рисков), связанных с децентрализацией, в условиях осуществления планирования и принятия решений с участием общин, благодаря чему нужды местного населения находят отражение в управленческих решениях;
- g) сокращение недостатков в работе органов власти, которые ведут к взяточничеству (включая коррупцию), и отмена необоснованных субсидий и регулирования цен.

29. Наряду с определением ценности лесных товаров и услуг и выявлением методов полного учета всех издержек, связанных с лесными богатствами, необходимо рассматривать последствия любой политики, активно преследующей цель установить баланс между этими ценностями, с точки зрения распределения затрат и выгод. Способность воспользоваться ценностями недревесных товаров и услуг в области лесопользования и эффективно и справедливо распределить их зависит от физических, экономических и политических условий.

30. Решение вопроса о том, использовать ли стимулы, основанные на субсидиях, сдерживающие факторы, основанные на взимании платы, или другие регулирующие меры, носит политический характер, главным образом из-за того, что центральным аспектом должно быть распределение затрат и выгод. Невозможно дать какую-либо общую техническую рекомендацию относительно того, какой вид инструментов применять, исходя из соображений эффективности, однако те, кто принимают решения, должны изучить последствия различных подходов в плане распределения затрат и выгод. Программные меры, направленные на достижение устойчивого лесопользования, - это не инструмент с одной струной, они включают несколько вариантов с различными последствиями с точки зрения распределения затрат и выгод.

Е. Финансовая ценность: оценка древесины и лесных угодий

31. Важным элементом общей экономической ценности лесов являются финансовые выгоды и издержки, то есть те ценности, которые проявляются как реальные потоки экономических ресурсов в сектор лесного хозяйства и из него. Их проще оценить, и поэтому их часто оставляют в стороне, когда представляют методологии оценки, однако финансовые выгоды также являются частью общей ценности.

32. Имеются причины нерационального лесопользования и помимо отсутствия точной информации по оценке. Некоторые уроки можно также извлечь, анализируя, почему рыночные товары, такие как древесина, зачастую не используются эффективно, например:

а) неспособность провести различие между краткосрочной выгодой эксплуатации и долгосрочным истощением возобновляемого ресурса (обусловленным нерациональными объемами или методами производства);

б) открытый доступ или нечеткие потребительские/имущественные права, которые снижают стимулы для содействия восстановлению ресурсов и эффективному лесопользованию. В этих условиях экономическая отдача от инвестиций в будущем не гарантирована;

с) занижение цены на лесные ресурсы, что приводит к взяточничеству и образованию сверхприбыли.

33. Занижение цены и чрезмерная эксплуатация древесины и лесных угодий могут привести к возникновению практики нерационального лесопользования. Хотя необходимо уделять пристальное внимание оценке нерыночных товаров и услуг, крайне важно признать, что более рациональное использование и совершенствование оценки реализуемых на рынке лесных ресурсов также способствует устойчивому лесопользованию.

Г. Другие вопросы, влияющие на оценку

34. Если оценка не сопровождается намерением и способностью осуществлять соответствующее регулирование, то показатели ценности (выявляющие потенциальные внешние факторы, которые должны учитываться в полной мере) так и не окажут запланированного воздействия. Сама по себе оценка - это не политический инструмент. Значение оценки заключается в том воздействии, которое она оказывает на разработку политики, а также в том, насколько активно разрабатываются соответствующие программные средства и стимулы, которые позволяют принимать во внимание лесные товары и услуги.

35. Оценка лесных ресурсов может способствовать выявлению "проигравших" и "победителей" среди заинтересованных сторон. Неспособность воспользоваться ценностью лесных товаров и услуг (или экономическими последствиями их истощения) служит благовидным предлогом для нерациональной практики лесопользования, и это одна из причин, по которой может потребоваться введение регулирования. Потенциальная эффективность оценки зависит от политических условий и коренных причин неэффективного лесопользования и использования лесных ресурсов. Среди примеров этого можно назвать:

а) неэффективное функционирование рыночного механизма, обусловленное недостаточным признанием всего диапазона выгод, получаемых благодаря лесам (нерыночные ценности и отсутствие рыночных операций);

б) отсутствие установленных или согласованных имущественных прав, что препятствует надлежащему извлечению связанных с ресурсами выгод потребителями или владельцами ресурсов;

с) низкий организационный потенциал, что выражается в неспособности осуществлять и претворять в жизнь политику, которая могла бы привести к улучшению использования и/или защиты лесных ресурсов;

d) неэффективное государственное регулирование, что приводит к взяточничеству и ослаблению организационного потенциала или же к коррупции, и это может подорвать устойчивое использование лесных ресурсов и лесопользование.

36. Совершенствование информации о ценностях, связанных с лесными ресурсами, следует считать неотъемлемым элементом программных регулирующих мер, направленных на корректировку ценовых сигналов, а также на выяснение, почему эти ценности не учитываются должным образом при использовании лесов и в лесохозяйственной деятельности. Что касается политики в области лесного хозяйства, то оценка играет определенную роль при отборе и сопоставлении альтернативных вариантов политики и в распространении информации о варианте, выбранном для претворения в жизнь. Она также играет определенную роль в контроле и рассмотрении осуществления политики или случаев, когда она отсутствует. Она может прежде всего иметь решающее значение для выявления воздействия альтернативных вариантов политики в сравнении с имеющейся альтернативой (принцип "с" и "без"). Вторым шагом может стать экономическая оценка воздействия либо с помощью полноценного оценочного исследования, либо с помощью передачи выгод, либо с помощью получения рекомендаций экспертов по определению условно начисленной ценности.

37. Информация об общей экономической ценности лесных ресурсов является одним из возможных средств выявления и разработки политики, направленной на решение проблемы исчезновения и деградации лесов. Вопрос заключается в том, в какой степени определение ценности лесных ресурсов в денежном выражении может заменить обоснованное решение директивных органов относительно установления баланса между многочисленными задачами и ценностями в деле рационального использования лесных ресурсов и осуществления соответствующей политики. Сама по себе оценка не будет гарантировать более эффективное использование или защиту нерыночных товаров и услуг. Точно так же отсутствие четкой оценки в денежном выражении отнюдь не является свидетельством того, что нерыночные лесные товары и услуги не имеют никакого значения.

V. Предварительные выводы и предложения для принятия мер

38. Если даже предположить, что значение устойчивого лесопользования для местного, национального и международного сообществ может быть точно определено в денежном выражении и что выделены финансовые ресурсы, соответствующие альтернативным издержкам на предоставление таких ценностей, существуют по крайней мере три дополнительных требования в отношении устойчивого лесопользования:

a) наличие стабильных и эффективных институтов для контроля за политикой в области лесного хозяйства и рационального использования лесных ресурсов;

b) выделение финансовых ресурсов для предоставления возмещения тем, кто занимается нетрадиционным лесопользованием, или компенсации сдерживающих факторов, появившихся в результате введения в действие обязательных к исполнению нормативных положений;

c) устранение диспропорций в политике, например, выборочное предоставление прав на использование лесных ресурсов в целях укрепления стимулов для защиты долгосрочных выгод.

39. Масштабы и вид участия, институты для принятия решений и распределения ресурсов, а также распределение богатства и дохода являются мощными факторами, определяющими ценности с точки зрения отдельных лиц, групп и наций. Открытые, представительные процессы с широким участием обычно позволяют получить максимум информации о всем диапазоне выгод, различиях в предпочтениях, оптимальном балансе между сочетанием альтернативных ценностей, а также самые надежные решения в отношении распределения ресурсов между различными вариантами

использования лесов. Варианты со временем также меняются, равно как и предпочтения, материальные условия и участники процесса принятия решения.

40. Подробная оценка нерыночных товаров и услуг не станет обычным явлением в процессе разработки политики для лесного сектора или в деле рационального использования лесных ресурсов ввиду связанных с этим издержек, а также потому, что такой уровень детализации не всегда необходим. Широкое распространение получили оперативные экономические оценки, и они и в дальнейшем будут широко применяться. Академические тематические исследования по-прежнему будут служить основой для разработки новаторской политики и хозяйствования в лесном секторе.

41. Неполный учет всех внешних эффектов, дефекты политической системы или отсутствие эффективного и справедливого распределения издержек и выгод - именно по этим причинам леса чрезмерно эксплуатируются и недостаточно охраняются, а отнюдь не из-за отсутствия оценки как таковой.

42. Оценка лесных ресурсов не может заменить политические решения, которые включают установление баланса между самыми различными экологическими, социально-экономическими, этическими, культурными и другими соображениями. Без признания недостатков в политике, которые служат причиной истощения лесных ресурсов, оценка будет лишь порождать необоснованные надежды.

A. Учет ценностей, связанных с лесными ресурсами

43. Учет многообразия и количества товаров и услуг, получаемых благодаря лесам, и достоверное определение их относительной ценности для общества являются основным требованием при установлении всех издержек, связанных с деградацией лесов и обезлесением, и выгод, обусловленных устойчивым лесопользованием. Оценка без количественного определения основных физических переменных, таких как изменения в объеме вырубаемой древесины, в числе посетителей, количестве и разнообразии видов, а также потеря почвы в результате эрозии, может дать экономический показатель, но он будет основан на неясных допущениях.

44. Форум, возможно, пожелает:

а) настоятельно призвать правительства улучшить сбор количественных данных для организации и развития материального учета по всему диапазону лесных богатств и услуг, включая реестры древесины и других товаров и услуг, а также учета воздействия изменений в лесопользовании на окружающую среду. Именно отсутствие подобной информации обычно является основным препятствием как для разработки обоснованной политики, так и для оценки лесных ресурсов;

б) призвать правительства определить местные и национальные потребности и виды применения и источники количественных данных по лесным ресурсам.

B. Методы оценки

45. Существует достаточно материалов по методам оценки и примеров оценочных исследований. Методологическая основа не считается препятствием для оценки лесных ресурсов, хотя можно было бы поощрять дальнейшее развитие методологии. Основная проблема - это затраты на проведение полноценного оценочного исследования приемлемого качества, и, возможно, целесообразно рассмотреть - естественно, с определенной долей критичности - недорогие рациональные методы, такие как передача выгод, то есть использование данных, полученных в рамках других проводившихся исследований. Еще одним аспектом является оценка издержек, связанных с получением лесных

богатств, — она представляет собой упущенную финансовую выгоду в результате изменений в лесопользовании.

46. Форум, возможно, пожелает признать достижение существенного прогресса в разработке методов оценки и отметить, что во многих странах в этой области ведутся активные исследования, и здесь не нужны дополнительные меры со стороны МФЛ; однако Форум, возможно, пожелает рекомендовать странам и международным организациям сосредоточить свое внимание на разработке подходов, предусматривающих недорогие методы оценки.

**С. Полный учет всех внешних эффектов: извлечение выгод,
связанных с лесными ресурсами**

47. Связь между оценкой и инструментами политики в области лесного хозяйства, а также другими регулирующими мерами заключается в возможности полного учета последствий принятия мер с помощью экономических стимулов или юридических требований. Это может принять форму передачи экономических ценностей, но не обязательно должно ограничиваться этим. Если передача экономических ценностей хорошо разработана, то они будут равны расходам на полный учет всех внешних факторов и должны быть инвестированы в устойчивое лесопользование. Оценки могут показать, что леса, возможно, имеют национальную и международную ценность, однако это может и не соответствовать их потенциальной ценности для владельца леса. Если оценка служит отправной точкой для передачи экономических ценностей, то владелец леса получает чрезмерную компенсацию, выходящую за рамки понесенных расходов.

48. Форум, возможно, пожелает:

а) настоятельно призвать правительства признать связанные с лесами национальные издержки и выгоды, в частности в тех случаях, когда леса находятся в государственной собственности, с тем чтобы обеспечить полный учет всех внешних эффектов путем регулирования и рационального использования лесных ресурсов;

б) разработать подход для выявления издержек, связанных с устойчивым лесопользованием (цена предложения), который мог бы применяться для рентабельного использования ограниченных инвестиционных средств при освоении лесных богатств.

Д. Роль рынков для недревесных товаров и услуг

49. Определение ценности нерыночных товаров и услуг в рыночном выражении путем развития и поощрения сбыта имеет определенные перспективы. Однако, как и в нынешнем случае, расширение рынков лесных товаров и услуг должно быть сбалансировано с производством, потреблением и торговлей другими товарами и услугами, получаемыми благодаря лесам. Оценка может дать некоторую информацию о спросе. Еще один аспект - это оценка производственных издержек и определение как организационных, так и экологических препятствий, которые ограничивают возможность осуществления устойчивой торговли, как, например, имущественные права, географическое распределение и плотность, зависимость вторичных лесов, используемых в экономическом производстве, и определение устойчивого уровня производства.

50. Форум, возможно, пожелает:

а) использовать возможность развития каналов международной торговли для второстепенной лесной продукции на основе подтвержденного уровня устойчивого производства, а также поддержки новых видов продукции и расширения рыночных возможностей при обеспечении признания международными торговыми организациями любых особых требований, связанных с такой торговлей;

б) координировать возможное развитие торговли правами на выброс углерода с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата, обеспечивая, чтобы потенциальный учет разрешенных выбросов углерода не наносил ущерб другим лесным товарам и услугам, в частности местным потребностям, а также обеспечивая, чтобы любые поступления от возможной торговли разрешенными выбросами углеродов использовались исключительно для инвестиций в лесное хозяйство или на благо местного населения.

Е. Оценка и "политическая обстановка"

51. Создания новых институтов и механизмов или развития новых аналитических методов в целях обеспечения непрерывного производства нерыночных лесных товаров и услуг в большинстве случаев не потребуются. Практическим шагом могло бы стать регулирование причин, кроющихся в "политической обстановке" и обуславливающих недостаточное предложение нерыночных товаров и услуг, как, например, недостатки политики или отсутствие механизмов землевладения.

52. Форум, возможно, пожелает призвать страны рассмотреть вопрос об интеграции экономических инструментов, налоговой политики и механизмов землевладения, а также других улучшений в политической обстановке, которые могут способствовать косвенному учету всех внешних эффектов путем более эффективного использования лесных ресурсов, устранения недостатков в политике и создания законного механизма собственности для земельных и лесных ресурсов.

- - - - -