



Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/25
8 August 1996

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ
Специальная межправительственная группа
по лесам
Третья сессия
9—20 сентября 1996 года

НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ, ОЦЕНКА ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ И РАЗРАБОТКА КРИТЕРИЕВ И ПОКАЗАТЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

Программный элемент III.1b): Количественная оценка и использование лесных богатств — вопросы, политика и проблемы

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

Настоящий доклад подготовлен в ответ на изложенную Специальной межправительственной группой по лесам на ее второй сессии просьбу относительно дополнительной информации по ряду ключевых вопросов политики, которые влияют на оценку лесных ресурсов [программный элемент III.1b)] и предметное обсуждение которых предполагается продолжить в ходе третьей сессии Группы.

Наиболее часто леса страдают от пагубной экономической деятельности представителей двух диаметрально противоположных социальных групп: концессионеров, стремящихся к извлечению выгоды, и малоимущих фермеров, вынужденных применять подсечно-огневое земледелие. Вопрос о значении многочисленных выгод, связанных с лесными ресурсами, имеет два аспекта: во-первых, различные богатства должны быть определены и оценены, а во-вторых, необходимо разработать средства, чтобы воспользоваться этими богатствами и тем самым усовершенствовать лесопользование благодаря более глубокому осознанию выгод и затрат. Как показывают примеры Индонезии и Коста-Рики, устойчивое лесопользование становится экономически оправданным, если учитываются все богатства леса.

/...

В настоящем докладе рассматриваются причины встречающихся пагубных методов экономической деятельности и различные способы сокращения этих причин.

Концессионеры имели бы стимул к тому, чтобы использовать лесные ресурсы более эффективно и в строгом соответствии с принципами устойчивого развития, если бы цены на эти ресурсы были выше, штрафы за невыполнение вышеупомянутых принципов более значительны, а условия концессии допускали бы возможность рассматривать лесные ресурсы как товарные активы, которые владелец, естественно, стремился бы охранять и поддерживать. Аналогичным образом, малоимущие фермеры и население, живущее в лесных районах, более охотно придерживались бы разумных методов хозяйствования, если бы они имели возможность участвовать в принятии решений, касающихся лесопользования, а также получать доходы и пользоваться правами потребителей, особенно в связи с недревесной продукцией лесов.

Хотя за последние 30 лет все более широкое применение находит экономический анализ, имеющий целью понять и соизмерить выгоды, связанные с лесными ресурсами, однако еще многое предстоит сделать в этом направлении. Как правило, довольно редко все выгоды оцениваются в полном объеме и лишь минимум лесных богатств используется на практике. Пример Хорватии свидетельствует о том, насколько важными могут быть такие нерыночные ценности, как "видимый ландшафт" и "защита от эрозии", по сравнению с которыми традиционное значение производства древесины становится весьма незначительным.

Много "темных пятен" остается и в оценке биологического разнообразия. Хотя при определенных условиях его потенциальное значение и может быть весьма существенным, однако свою подлинную ценность биологическое разнообразие приобретает только тогда, когда кто-либо имеет желание и способность платить за него. Поэтому биологическое разнообразие обретет надлежащую защиту лишь в том случае, если изменятся ныне действующие обычные механизмы рынка. От международного сообщества потребуются значительные финансовые вложения в целях защиты биологического разнообразия, которому угрожает опасность, и при этом крайне важно должным образом контролировать такие вложения.

Прямые выгоды от ограничения распространения углерода на национальном уровне крайне незначительны по сравнению с реальными затратами по защите от "отходов углерода". Нельзя ожидать от бедных стран с большими запасами отходов самостоятельных "действий по ограничению". В данной области также потребуются значительные средства.

Сертификация лесопользования и лесной продукции имеет огромные возможности как средство контроля за устойчивым использованием лесных ресурсов, однако и здесь

существуют многочисленные скрытые препятствия. Странам с высоким уровнем потребления предстоит предпринять согласованные действия, поэтому они должны быть готовы понести связанные с этим дополнительные расходы. Необходимо также ввести аналогичные схемы в отношении заменителей древесины.

Недооценка многочисленных выгод, связанных с лесными ресурсами, — один из факторов, которые привели к снижению инвестиций в лесоводство. А если еще учесть широкомасштабное уничтожение лесов, то будущее мировых лесных ресурсов в настоящее время выглядит весьма мрачным. Значительного прогресса можно добиться лишь тогда, когда государства, обладающие крупными лесными ресурсами, осознают, что в их же собственных интересах разумно использовать эти ресурсы.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВЕДЕНИЕ	1—5	5
I. ОЦЕНКА ПРОДУКЦИИ ЛЕСА	6—38	6
A. Национальный уровень	16—31	9
1. Ценообразование на продукцию лесов	16—25	9
2. Участие и ценности лесов	26—31	17
B. Глобальный уровень	32—38	19
1. Значение биоразнообразия	33—35	19
2. Важность ограничения распространения углерода в контексте изменения климата	36—38	20
II. ОЦЕНКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ	39—47	22
A. Сертификация лесопользования и лесных продуктов	41	22
B. Счета природных ресурсов	42—44	23
III. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ	45—55	24
A. Национальный уровень	51—53	25
B. Глобальный уровень	54—55	27
<u>Приложение.</u> Последние исследования по вопросу оценки выгод от использования лесов		30

ВСТАВКИ

I. Индонезия: является ли экономичным устойчивое лесоводство?	11
II. Коста-Рика: может ли устойчивое лесоводство конкурировать с другими видами землепользования?	13
III. Хорватия: значение восстановления лесонасаждений	15

ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе рассматриваются вопросы реализации решений Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 года), связанных с первым программным элементом категории III "Научные исследования, оценка лесных ресурсов и разработка критериев и показателей устойчивого лесопользования" программы работы Специальной межправительственной группы по лесам.
2. Деятельность в рамках данного программного элемента (III.1) определяется решениями, принятыми на третьей сессии Комиссии по устойчивому развитию, а также дополнительно разработанными на первой и второй сессиях Специальной межправительственной группы по лесам. Комиссия определила программный элемент III.1 как необходимость осуществить "рассмотрение существующих периодических оценок лесов, включая соответствующие социально-экономические и экологические факторы, на глобальном уровне; определение недостатков в нынешних оценках, связанных с политическими соображениями; вынесение рекомендаций о практических путях совершенствования таких оценок. Изучение путей расширения научных знаний и базы статистических данных для углубления понимания экологических, экономических, культурных и социальных функций лесов всех типов. Содействие дальнейшему развитию методологий надлежащей оценки многочисленных благ, извлекаемых из лесов в виде товаров и услуг, и последующее рассмотрение вопроса об их учете в системах национальной отчетности на основе работы, которая уже была проделана Организацией Объединенных Наций и другими соответствующими организациями"^{1/}.
3. Затем Группа на своей первой сессии подчеркнула необходимость подготовки двух докладов: а) одного, который охватывает программный элемент III.1a) "Оценка многочисленных выгод, связанных с лесами всех видов" и b) настоящего доклада, который охватывает программный элемент III.1b) "Методологии надлежащей оценки многочисленных выгод, связанных с лесными ресурсами", в котором могут быть рассмотрены пути дальнейшего содействия развитию методологии надлежащей оценки многочисленных благ, извлекаемых из лесов в виде товаров и услуг; и впоследствии рассмотреть вопрос об их возможном включении в системы национальной отчетности, используя результаты работы, которая уже проделана Организацией Объединенных Наций и другими соответствующими организациями, а также оценивая прогресс в применении и использовании новейших подходов в национальной отчетности (см. E/CN.17/IPF/1995/3, раздел II, пункт 18).
4. На второй сессии члены Группы выразили заинтересованность больше узнать о некоторых основополагающих вопросах, которые влияют на оценку лесов. Данный доклад является ответом на такую заинтересованность. Он был подготовлен сотрудниками Всемирного банка как ведущего учреждения по программному элементу III.1b) в консультации с секретариатом Специальной межправительственной группы по лесам в Отделе по вопросам устойчивого развития Департамента по координации политики и

устойчивому развитию Секретариата Организации Объединенных Наций. Кроме того, были получены замечания и предложения от Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Центра международных исследований в области лесоводства (СИФОР) и отдельных специалистов.

5. В докладе учтены пункты 11 и 15 Заявления о биологическом разнообразии и лесах Конвенции о биологическом разнообразии для Специальной межправительственной группы по лесам Комиссии по устойчивому развитию (E/CN.17/IPF/1996/9 и Согл.1, приложение).

I. ОЦЕНКА ПРОДУКЦИИ ЛЕСА

6. Сектор лесоводства обычно рассматривается как один из сложных секторов, который часто невыгоден с точки зрения как инвестиций, так и участия в его развитии. Особенно в тех развивающихся странах, где лесоводство играет важную роль в экономике (это обычно означает, что страна обладает значительными естественными лесными ресурсами), лесные ресурсы могут стать объектом заботы политиков и предметом особого внимания. Лесные ресурсы располагаются естественным образом, причем часто в районах, которые иногда с трудом поддаются управлению и контролю. Поэтому леса, как правило, являются объектом "устремлений, нацеленных на получение выгоды", — то есть объектом неустойчивого извлечения ресурсов, когда чрезмерные прибыли идут отдельным, нередко политически ориентированным, частным лицам.

7. Кроме того, на леса часто неблагоприятно влияет экономическая деятельность групп, расположенных на другой стороне социального спектра, — малоимущих фермеров и других лиц, живущих в лесной местности или поблизости. В подобном случае такие группы, как правило, имеют либо незначительный доступ, либо вообще не имеют доступа к выгодам от защиты лесов и от лесной продукции. Поэтому они считают, что их главные интересы могут быть удовлетворены за счет использования лесных угодий в иных целях, даже если таковые не носят устойчивого характера и не отвечают наилучшим экономическим или экологическим интересам страны в целом.

8. В этой связи, хотя лесоводство часто и сравнивают с другими секторами, использующими земельные угодья, например сельским хозяйством (особенно при анализе целесообразности инвестирования в такой сектор), оно по существу весьма отличается от них. В большинстве случаев средства производства в сельском хозяйстве принадлежат частным лицам и распределены между многочисленными мелкими собственниками. Хотя стремление к извлечению выгоды и искажение рыночных отношений отнюдь не редкость в сельском хозяйстве, все это вторично по сравнению с основной деятельностью сектора. В лесоводстве сами порядок и условия, согласно которым владелец ресурсов (как правило, это — государство) наделяет правами основных пользователей, часто становятся главной причиной передачи аренды, и именно этот факт влияет на весь последующий процесс принятия решений, распределения ресурсов и, в конечном счете, оценки в секторе.

9. Еще одним существенным различием между сельским хозяйством и лесоводством является разрыв во времени между инвестированием и отдачей (получением продукции). Хотя сельское хозяйство нуждается в ежегодных инвестициях для выращивания культур, естественные леса часто рассматриваются как уже существующий источник, в отношении которого необходимы лишь инвестиции в целях получения продукции и, возможно, уплата незначительной суммы за пользование недрами или налога за вырубку леса. В результате этого имеется крайне мало естественных стимулов к вложению средств в восстановление лесонасаждений и велик соблазн получить первоначальную быструю отдачу, не задумываясь об инвестициях в будущее. Подобные проблемы усугубляются, когда разрушение лесов происходит из-за деятельности мелких фермеров, которые, применяя подсечно-огневое земледелие, стремятся к получению быстрой выгоды, не задумываются о последствиях и не имеют четко определенного статуса землевладения.

10. В развитых странах потребитель гораздо чаще обязан — либо вследствие наличия законодательства, либо в результате договорных отношений — восстанавливать лесонасаждения после завершения сбора продукции, и данный факт заставляет его рассматривать затраты на восстановление как часть расходов по использованию древесины. Подобная ситуация позволяет лучше обосновать надлежащую оценку стоимости древесины, хотя другие функции лесов, например поглощение углерода из углекислого газа (CO_2) и поддержание биоразнообразия, часто недооцениваются.

11. Одним из крупных достижений за последние 30 лет стало все более широкое применение экономического анализа для понимания и измерения целого ряда выгод, связанных с лесными ресурсами. Некоторые из проведенных оценок относятся к тем выгодам, которые ранее считались маловероятными и не поддающимися измерению. Например, сейчас экономисты регулярно определяют выгоды (потребительскую выгоду), которыми пользуются посетители заповедников и других мест отдыха. Можно также определить готовность отдельных лиц и групп участвовать в покрытии расходов по защите уникальной среды обитания либо некоторых видов животного или растительного мира, которым угрожает опасность уничтожения. Подобные обследования позволяют получить конкретные данные, которые можно использовать не только для определения общесоциальной выгоды, получаемой пользователями отдельных заповедных зон, но и для разработки схем налогообложения в целях "использования" части выгод, которые надлежит освоить, с тем чтобы уменьшить затраты и улучшить систему управления. Во многих случаях распределение выгод и затрат, особенно если речь идет о малоимущем или беднейшем населении, приобретает столь же важное значение.

12. Для некоторых категорий товаров и услуг применяемые методы и полученные результаты вполне приемлемы. Что же касается других сфер, то в них еще сохраняются серьезные проблемы, связанные с получением и аналитической обработкой данных. Тем не менее имеющиеся проблемы не должны отвлекать от реальных подвижек, которые произошли, и заслонять тот факт, что измеренные выгоды часто имеют минимальную

ценность, поскольку многочисленные важные выгоды не всегда поддаются оценке и, таким образом, могут остаться неучтенными. Применяемые для оценки методы были кратко изложены в предыдущем подготовленном для Группы докладе по методологии надлежащей оценки многочисленных благ, связанных с лесными ресурсами (E/CN.17/IPF/1996/7), и в ряде стандартных справочных материалов, указанных в приложении к настоящему докладу.

13. При рассмотрении вопроса о последствиях методологий оценки лесоводства важно учитывать имеющиеся реальности. Наибольшее значение здесь имеют три вопроса, а именно: что следует оценивать, с какой точки зрения и как можно оценить и использовать эти ценности. Другими словами, правильная постановка вопроса не менее важна, чем определение наилучших средств, с помощью которых на данный вопрос можно получить ответ. По крайней мере спорным представляется утверждение, согласно которому причина принятия непродуманных и кажущихся ошибочными решений о распределении ресурсов, рациональном использовании или замещении земель кроется не в том, что те, кто участвует в процессе принятия решений, не имеют представления о правильной методике оценки или не способны ее применять, а скорее в том, что действующие в данном секторе заинтересованные круги просто не желают рассматривать альтернативные варианты, которые могут появиться в результате такого анализа. К таким кругам можно отнести крупных изготовителей древесины или мелких фермеров, ведущих натуральное хозяйство. Именно поэтому в настоящем докладе внимание сосредоточено не на относительных преимуществах различных методов оценки, а на вопросах политики и организационных моментах, которые следует учитывать при применении таких методов. Это предполагает прочную связь с разработкой и реализацией национальных программ по лесоводству и программ по смежным секторам (например, по оценке водных ресурсов), а также предполагает рассмотрение основных причин обезлесения, о чем говорилось в программных элементах I.1 и I.2 работы Группы.

14. Как отмечалось выше, деятельность определенных влиятельных кругов, стремящихся получить быструю выгоду от промышленной добычи и обработки древесины, и отстранение других заинтересованных групп от эффективного участия в лесопользовании ведут к вытеснению на второй план многочисленных богатств лесов — ценность которых часто весьма значительна, — включая недревесную лесную продукцию, выгоды от биоразнообразия, воздействие на почву и воду в районе лесных массивов и за их пределами, а также ограничение распространения углерода. Игнорирование этих факторов ведет к недооценке значимости имеющихся ресурсов и, как следствие, к принятию необоснованных решений относительно их использования и регулирования. К аналогичным последствиям приводят отсутствие или недостатки механизмов по надлежащему использованию выгод, которые потенциально доступны. Результатом становится ситуация, когда лица, принимающие решения, де-факто оценивают подобные выгоды как нулевые или крайне незначительные, поскольку данные лица фактически не принадлежат ни к одной из групп. Поэтому в настоящем докладе рассматриваются вопросы, связанные как с оценкой лесных ресурсов, так и с использованием имеющихся выгод^{2/}.

15. Проблемы управления заключаются в том, чтобы правильно проанализировать различные выгоды лесопользования, принимая во внимание тот факт, что многие существенные преимущества отмечаются на национальном, региональном или международном уровнях и могут не иметь четко выраженной рыночной стоимости. В силу данных факторов и других неудач на рынке, которые, в свою очередь, усугубляются частыми ошибками в области политики, лесные ресурсы в ряде случаев используются так, что это экономически не выгодно с социальной точки зрения (хоты и довольно выгодно с точки зрения частных финансовых интересов). В результате возникает модель неустойчивого лесопользования.

А. Национальный уровень

1. Ценообразование на продукцию лесов

16. Причину истощения лесов, как правило, ошибочно усматривают в том, что ответственные лица действуют неэффективно или расточительно. По сути же дела в большинстве случаев они проявляют завидную эффективность с коммерческой точки зрения, оперативно реагируя на колебания рынка и изменения цен. Вместе с тем, если предпосылки их действий ошибочны (в том смысле, что они не отражают реальной стоимости ресурсов и степени истощения, которое влияет на постоянную поставку таких ресурсов), пользователи будут действовать неэффективно и расточительно с государственной и общественной точек зрения. При изменении ситуации на рынке и в системе ценообразования, например в том случае, если правительство резко повысит цены на древесину (либо в административном порядке, либо путем введения более жесткой конкуренции между потенциальными покупателями такой древесины), переработчики и другие потребители изменят свои методы производства, заменив эти некогда дешевые, но теперь ставшие дорогостоящими ресурсы на другой товар. Обычно в таком случае происходит кратковременная корректировка расходов, чтобы отразить происшедшие изменения, однако последствия редко бывают столь значительными, как это предсказывали потребители накануне изменений.

17. В ряде других секторов имеются примеры, которые показывают, что преждевременная оценка инвестиций в охрану окружающей среды, например меры по уменьшению загрязнения воздуха или воды, ведет к недооценке реальной значимости всех выгод и переоценке расходов на их извлечение. В Швеции в конце 60-х годов ужесточение контроля за сточными водами целлюлозно-бумажных предприятий и других основных загрязнителей окружающей среды привело к оздоровлению водных ресурсов в черте Стокгольма до такой степени, что теперь в центре города можно купаться, а повсеместным увлечением стала ловля лосося. Помимо явных преимуществ для местных жителей упомянутые меры косвенно имели весьма важные экономические последствия в результате увеличения числа туристов.

18. Введение ограничений на сброс сточных вод также стимулировало научные исследования в целлюлозно-бумажной промышленности, которые привели к разработке методов извлечения химических веществ при сбраживании сточных вод и получения тепла, а впоследствии и электричества за счет сжигания отходов. Подобные методы сейчас по праву считаются экономичными и эффективными с точки зрения затрат производственными процессами. Современные целлюлозно-бумажные комбинаты теперь сбрасывают воду, которая чище изначально поступающей, и почти полностью сами обеспечивают свои потребности в энергии. Научные исследования пошли столь далеко, что сегодня можно построить целлюлозно-бумажный комбинат с замкнутым циклом и исключить какие-либо стоки. Вместе с тем потребуются, по-видимому, еще 10—20 лет, прежде чем подобные комбинаты будут запущены в серийное производство.

19. Аналогичный опыт накоплен и в других областях, например в области контроля за загрязнением воздуха. Было установлено, что весьма часто инвестиции содействуют извлечению важных экологических выгод, которые, в свою очередь, могут принести прямую прибыль той фирме, которая их внедряет. Искаженные затратные цены во многих странах бывшего Советского Союза привели к неэффективному использованию энергии и сырья, высоким уровням загрязнения и низкому качеству производимых товаров. Результатом корректировки цен за счет снятия дотаций стали рост эффективности и снижение экологического ущерба. Аналогичным образом низкая плата за вырубку деревьев или полное отсутствие таковой не содействуют улучшению лесопользования.

20. Параллельный урок можно извлечь и для сектора лесоводства. Аналитик, ищущий ответы на вопрос о подлинной стоимости лесных ресурсов, мало что узнает, ознакомившись с производственными затратами и техническими коэффициентами отрасли, которая основана на заниженной по стоимости продукции (лесной). Если правильно оценивать новые материалы, получаемые из леса, то можно увидеть крупные изменения в производственном процессе и эффективности использования продукции. Примером является предпринятый недавно Всемирным банком анализ экономических аспектов устойчивого лесоводства в Индонезии (см. вставку I).

21. В равной степени данные аргументы касаются и тех случаев, когда древесина напрямую экспортируется либо по весьма низким ценам срубленных деревьев, либо при таких условиях, когда метод оценки срубленных деревьев не создает какого-либо стимула для эффективного вывоза древесины из леса. В подобных случаях полученная ценность такого постоянного источника и, следовательно, выгод от его восстановления будет ниже реальной стоимости.

**Вставка I. Индонезия: является ли экономичным
устойчивое лесоводство?**

В сентябре 1995 года Всемирный банк подготовил анализ экономических аспектов устойчивого лесоводства в Индонезии для министра лесного хозяйства и старших должностных лиц правительства и отрасли. Основная предпосылка анализа состояла в том, что при нынешних системе и уровне использования естественных лесных ресурсов в стране за сравнительно короткий период в 10–15 лет Индонезия будет располагать незначительными коммерческими запасами леса: либо источник будет не готов к воспроизводству после интенсивной вырубki за предшествующие 30 лет, либо он превратится из естественного лесного массива в какую-либо иную форму растительного покрова земли. Альтернатива заключается в корректировке ежегодного объема допустимой вырубki этих лесных ресурсов в сторону снижения до приемлемого уровня путем сочетания административных и рыночных мероприятий, направленных на создание привлекательных стимулов, позволяющих проводить устойчивую политику среди всех заинтересованных групп, участвующих в эксплуатации данного сектора. С точки зрения Индонезии вопрос состоит в том, стоит ли это делать.

Если экономический анализ желательности мероприятий в области лесоводства по сравнению с преобразованиями в сельском хозяйстве в Индонезии будет реализован, то это станет возможно на основе статичных сопоставлений по средним площадям в гектарах, что обычно предполагает переход к определенной активной с точки зрения капиталовложений высокопроизводительной альтернативе и зачастую при использовании в анализе нескорректированных текущих цен в отличие от действительных рыночных цен. Неудивительно, что результат обычно свидетельствует о пользе преобразований, если только лица, принимающие решения, согласятся с высокой оценкой не поддающихся количественному определению экологических и других неэкономических выгод в конкретных случаях.

Вместе с тем в данном обследовании предполагается, что в большинстве случаев для лесов, которые замещаются, скорее всего, будут выбраны низкоинтенсивные альтернативные варианты, например изменения схем культивации, поскольку именно такой является реальная ситуация с замещением лесов в Индонезии. Просто нереально, чтобы свыше 10 или 15 процентов нынешних покрытых лесами территорий площадью около 100 млн. гектаров (га) можно было перевести на высокопроизводительное сельское хозяйство или использовать для выращивания деревьев, если учесть вполне разумные предположения о пригодности таких районов, наличии инвестиций для подобных целей и вероятных последствиях появления на рынке значительного дополнительного количества сырья. Было показано, что основная эффективность инвестиций в воспроизводство лесов для получения древесины имеет явные преимущества перед вариантами низкоинтенсивного сельского хозяйства, даже если использовать довольно консервативную оценку недревесной продукции, а также выгод от использования почвы и водных ресурсов.

Вместо того чтобы рассматривать нормы по переработке как экзогенные и статичные в обоих сценариях, в обследовании предполагается, что ввиду ощущаемой нехватки основных сырьевых материалов промышленность перестроит свои технологии и эффективность обработки не только (гораздо быстрее) в случае сценария устойчивого развития, когда запасы имеющейся древесины довольно быстро сократятся по сравнению с нынешним уровнем (важно, что, согласно предположениям, этот сигнал будет направлен в обрабатывающий сектор в весьма недвусмысленном виде повышения цены на ресурсы), но также и по сценарию неустойчивого развития, когда имеющиеся запасы древесины сократятся в результате истощения лесов к концу рассматриваемого периода. Все корректировки технологии, используемые в этой связи, находились в пределах нынешних достижимых ограничений, с тем чтобы избежать воздействия на данный анализ.

Основные результаты анализа свидетельствуют о том, что Индонезия окажется в гораздо лучшем положении с точки зрения экономических условий, если переведет процесс получения и переработки древесины на подлинно устойчивую основу. Было продемонстрировано, что такой вариант позволит получить реальный чистый доход на 6 млрд. долл. США больше, чем тот, который может быть достигнут при дальнейшем использовании нынешних моделей потребления, при реальной учетной ставке в 11 процентов в год. Интересно отметить, что данный результат был получен без включения какой-либо оценки глобальных выгод от сохранения лесов (защита биоразнообразия и ограничение распространения углерода) и при наличии довольно консервативных предположений в отношении нормы технической корректировки, которая будет осуществлена в секторе в результате поступления сигналов об изменении имеющихся объемов древесины. В результате этого в обследовании удалось прийти к убедительным выводам в отношении цены и распределения лесных ресурсов, проведения политики в области промышленности и торговли, распределения доходов и участия, а также по другим основополагающим сдерживающим факторам, которые в настоящее время обуславливают проведение неустойчивой практики в данном секторе, несмотря на явное предпочтение варианта устойчивого развития с точки зрения национальных интересов.

22. Всемирный банк также рассмотрел экономические аспекты устойчивого лесоводства в Коста-Рике, где очевидно можно произвести замещение большинства доступных лесных угодий на весьма прибыльные альтернативные варианты, реализуемые мелкими и крупными землепользователями. Вместе с тем в обследовании сделан вывод о том, что, хотя заинтересованные группы, непосредственно участвующие в данном процессе, получают выгоду от перевода лесных угодий на другие цели землепользования, государство в целом от этого проиграет. Поэтому в обследовании было рекомендовано внедрить систему субсидий, которая позволит компенсировать оказавшейся в невыгодном положении группе ее потери (в реальном выражении), обусловленные внедрением практики устойчивого лесоводства (см. вставку II).

23. Обследование также показало недостатки "всеобъемлющих" решений даже в пределах такой небольшой страны, как Коста-Рика. Широкое применение подобных решений, включая государства, обладающие крупными лесными ресурсами, привело бы к появлению еще более серьезных проблем.

24. Одной из проблем, возникающих в результате недостаточных сигналов на рынке лесоводства, является все более широко признаваемая проблема недооценки лесной продукции, не связанной с древесиной. Во многих странах, где леса существуют как утилитарные объекты — обычно в интересах какого-либо крупного коммерческого концерна, — такой пользователь может либо не быть заинтересован в использовании, либо не иметь права на использование недревесных продуктов, которые дает лес. Другие, в том числе традиционные местные пользователи леса, могут быть отстранены от эксплуатации ресурсов по условиям новых концессионных соглашений или могут быть просто лишены доступа к лесу в результате развернутой крупномасштабной деятельности. И вновь в таких случаях фактический объем добычи недревесной лесной продукции, извлекаемой из продуктивных лесов, а также цена, уплачиваемая за такую продукцию, будут весьма слабым ориентиром при определении потенциальной цены в условиях эффективно действующего рынка.

Вставка II. Коста-Рика: может ли устойчивое лесоводство конкурировать с другими видами землепользования?

Устойчивое лесоводство, хотя и считается желаемой экологической целью, редко практикуется в Латинской Америке. Лесам угрожают конфликты интересов между теми, кто хочет защитить природные ресурсы, и теми, кто желает осваивать землю исключительно в коммерческих целях. Коста-Рика является наглядным примером такой дилеммы. Несмотря на энергичную политику, направленную на содействие устойчивому лесоводству, истощение лесов продолжается, и сегодня большинство оставшихся девственных лесных массивов расположено в пределах системы заповедников.

В обследовании была предпринята попытка пролить некоторый свет на вопрос о том, почему устойчивое лесоводство широко не практикуется, а также на характер конфликтов интересов в отношении сохранения лесов. В конкретном плане в обследовании предпринята попытка дать ответ на следующие вопросы:

- а) Является ли устойчивое лесоводство коммерчески целесообразным?
- б) Является ли устойчивое лесоводство экономически выгодным, если учитывать экологическую значимость лесов?
- в) Кто выигрывает и кто теряет в результате отсутствия устойчивого лесоводства?

d) Кто должен платить за стимулы, направленные на содействие устойчивому лесоводству?

Проведенный анализ основан на реальных и искусственно созданных данных по трем районам в Коста-Рике. В него включены фактор простого роста лесов и моделей землепользования, которые сравнивали преимущества устойчивого лесоводства с преимуществами перехода к высокопродуктивным лесопосадкам, добыче полезных ископаемых в лесах и разведению скота. В него включены простые оценки экологической выгоды, в том числе от использования бассейнов рек, преимущества для фармацевтической промышленности, выигрыш в результате ограничения распространения и снижения содержания углерода, а также альтернативные выгоды, связанные с биоразнообразием. В анализе были рассмотрены четыре социальные группы: крупные фермеры, вовлеченные в рынки капитала; мелкие фермеры, отстраненные от рынков капитала; местные налогоплательщики; и международные потребители экологических услуг. На вышеприведенные вопросы были получены следующие ответы:

Устойчивое лесоводство не может конкурировать с альтернативными видами землепользования в условиях существования постоянных цен, и это соответствует повседневной практике, которая наблюдается в Коста-Рике. Крупные фермеры предпочитают переход к капиталоемкому землепользованию, например к созданию лесных плантаций, а мелкие фермеры придерживаются технологии добычи полезных ископаемых в лесных массивах.

Устойчивое лесоводство было бы экономически желательным, если бы учитывались экологические выгоды. Поэтому есть смысл субсидировать фермеров, занимающихся устойчивым лесоводством. Ограничение распространения углерода и преимущества биоразнообразия перевешивают национальные экологические соображения, например защиту бассейнов рек.

Международные потребители экологических услуг несут наибольшие потери из-за отсутствия устойчивого лесоводства в Коста-Рике, однако местные налогоплательщики также теряют вследствие возможного роста затрат, связанных с содержанием общественного водоснабжения. Как крупные, так и мелкие фермеры выигрывают в результате того, что они не практикуют устойчивое лесоводство, однако крупные фермеры выигрывают от этого больше, чем мелкие.

Вместе с тем совокупные потери превышают выигрыш, поэтому возникает возможность проведения операций, в результате которых проигравшие (международные потребители и местные налогоплательщики) платят мелким и крупным фермерам за ведение устойчивого лесоводства. Мелкие фермеры согласятся на гораздо меньшие выплаты для ведения устойчивого лесоводства, чем крупные фермеры, и поэтому

выплаты за ведение устойчивого лесоводства должны в основном быть нацелены на мелких фермеров.

С точки зрения политики данное обследование привело к появлению рекомендации правительству Коста-Рики учредить систему субсидий для ведения устойчивого лесоводства, нацеленного главным образом на мелких фермеров, а также содействовать операциям, при которых оказавшиеся в выгодном положении международные потребители будут платить местным потребителям, несущим потери, за сохранение лесов.

С момента подготовки обследования Коста-Рика приняла закон, устанавливающий субсидии на ведение устойчивого лесоводства. Коста-Рика также далеко продвинулась в изучении других видов операций между теми, кто на международной арене выигрывает от этого, и теми, кто на местах проигрывает в результате сохранения лесов, а именно в области реализации совместных соглашений по лесоводству. В настоящее время идет реализация пяти соглашений и еще три находятся на стадии разработки предложений на общую сумму в размере 28 млн. долл. США.

25. Во вставке III показано относительное значение различных видов выгод, получаемых от лесов. Хотя условия на Адриатическом побережье Хорватии, откуда взят данный пример, носят довольно специфический характер ввиду такой весьма важной отрасли, как туризм, примечательно, что древесина имеет низкую стоимость по сравнению с другими ценностями. Данное сопоставление также иллюстрирует, каковы выгоды от использования лесов по конкретным районам. Все районы, приводимые в данном примере, расположены вдоль 200-километровой линии на побережье Хорватии, и все же имеющиеся выгоды существенно отличаются друг от друга, в зависимости от плотности населения (выгоды ландшафта), характера почвы (преимущества защиты от эрозии) и вида растительного покрова и местности (преимущества для охоты).

Вставка III. Хорватия: Значение восстановления лесонасаждений

Предлагаемый проект восстановления и защиты прибрежных лесонасаждений в Хорватии предусматривает помимо прочих мероприятий восстановление 5800 гектаров прибрежных лесов, разрушенных в ходе военных действий.

Количественные преимущества: были предприняты отдельные оценки предполагаемых преимуществ восстановления лесонасаждений по каждому предложенному району восстановления. Эти преимущества включают:

а) Ландшафт. Практика свидетельствует о том, что лесной ландшафт существенно повышает привлекательность курортов. Туристы вряд ли поедут туда, где подобный ландшафт отсутствует, или приедут лишь потому, что цены здесь весьма низкие. Оценка

преимуществ ландшафта, связанных с наличием лесов, основана на обследованиях готовности туристов платить за красивый пейзаж; параллельные обследования были проведены в Хорватии и Италии для оценки готовности платить. Затем была подсчитана стоимость преимуществ такого ландшафта на один гектар с учетом количества туристов в каждом районе и размеров видимых площадей с корректировкой на местные условия;

b) Производство древесины. Стоимость будущего производства древесины в результате восстановления лесонасаждений была определена с использованием информации о видах растительности и с учетом незначительного ежегодного прироста, при этом были сделаны предположения в отношении величины доходов, получаемых в различные периоды времени;

c) Охота. Выгоды от совершенствования условий охоты были количественно определены с использованием величин, полученных в результате продажи охотничьих лицензий иностранным охотникам;

d) Защита от эрозии. Выгоды защиты от эрозии были подсчитаны на основе предполагаемого снижения ущерба для инфраструктуры, расположенной ниже предложенных районов восстановления лесонасаждений. Вместе с тем во многих случаях возможность такого ущерба практически отсутствовала.

Дополнительные выгоды, которые невозможно количественно определить из-за отсутствия данных, включают возможности для отдыха местного населения, получение продуктов, не связанных с древесиной, а также улучшение микроклиматических условий. - Упущение из виду этих факторов указывает, что оценка выгод восстановления лесонасаждений носит консервативный характер.

Нынешняя стоимость ожидаемых выгод от восстановления лесонасаждений в Хорватии

Округ или район	Нынешняя стоимость общих выгод (в долл. США на гектар)	Источник выгод (в процентах)			
		Видимый ландшафт	Охота	Производство древеси́ны	Защита от эрозии
Исенье-Бисер-Яковича	1 600	53,7	8,6	0,2	37,5
Новиград	2 700	88,5	10,7	0,8	
Трогир	2 500	66,5	5,6	3,3	
Славо	2 700	97,7	2,0	0,4	
Бресние	2 600	97,5	2,0	0,5	
Петринь	2 600	97,5	2,2	0,4	24,6
Средь	7 800	96,4	3,4	0,2	

Примечание: Нынешняя стоимость выгод была определена со скидкой в 10 процентов.

Результаты. В таблице показаны результаты анализа по нескольким предложенным районам, включая нынешнюю стоимость общих экономических выгод, предполагаемую для данных районов, а также распределение выгод по источнику. При этом выделяются два момента:

а) на производство древесины приходится незначительная часть от всей суммы выгод. Это частично отражает довольно низкую производительность района и отчасти — длительный период времени до получения выгод. Можно было бы получить чуть больше выгод от производства древесины, если бы планы по восстановлению лесонасаждений были оптимизированы для этой цели, однако они по-прежнему составляют лишь незначительную долю от общей суммы выгод. Преимущества ландшафта являются наиболее выгодными. В тех местах, где наблюдаются большие массы туристов, одни лишь преимущества ландшафта оправдывают восстановление лесонасаждений. Однако там, где леса не расположены поблизости от мест пребывания туристов, преимущества ландшафта весьма незначительны. Преимущества защиты от эрозии и возможностей ведения охоты также играют важную роль в некоторых районах;

б) как масштабы, так и распределение выгод существенно отличаются в зависимости от места нахождения, от конкретных условий, присущих каждому району. Анализ, построенный на основе усредненных условий, был бы весьма неточным.

2. Участие и ценности лесов

26. Как и в случае с любым ресурсом, экономическая ценность лесных ресурсов зависит от того, какие слои общества имеют к ним доступ и пользуются ими, а также от целей, в которых такие группы используют данные ресурсы. В лесоводстве обычная практика предоставления на концессионных условиях больших площадей промышленным и коммерческим предприятиям, заинтересованным в основном или исключительно в получении древесины для использования в коммерческих целях, имеет последствия для ценности лесов. Часто подобные концессии препятствуют использованию леса теми, кто, возможно, в течение многих поколений или даже веками традиционно пользовался его дарами: можно повсеместно наблюдать примеры вытеснения такого населения из лесных районов, где ведется широкомасштабное производство.

27. В этих случаях объем недревесной продукции по существу сводится к нулю — данный фактор почти никогда не учитывается при оценке предложений по эксплуатации лесных богатств. Кроме того, характер деятельности, осуществляемой в лесах крупными коммерческими компаниями, часто не контролируется в плане максимального восстановления недревесной и иной продукции, которая может иметь существенное значение для населения, традиционно живущего в лесных районах, или для близлежащих общин, если такая деятельность прекращается. В сочетании с более широким доступом к району в

результате ведения дорожных или мостовых работ, проводимых в целях добычи древесины, это может стимулировать применение в таком районе нетрадиционных или чуждых методов, основной смысл которых будет заключаться не в восстановлении лесных богатств, а в использовании данных земель для других целей, препятствуя возвращению сюда местных жителей, которые могли бы использовать лесные блага помимо древесины.

28. Для полноты картины следует отметить, что попытки запретить местному населению использовать лесные богатства в целях их сохранения также может привести к нежелательным последствиям. Во многих случаях эффективный запрет невозможен, поэтому вмешательство и деградация продолжаются.

29. Как было показано на примере Индонезии (см. вставку I), включение недревесной продукции может изменить экономические аспекты лесопользования, поскольку заведомо повысит стоимость продукции в ходе восстановления лесонасаждений и тем самым придаст более привлекательный характер вариантам устойчивого развития, чем в том случае, когда любое получение такой продукции было бы запрещено. Кроме того, участие местных жителей в эффективном регулировании и использовании лесных богатств снижает расходы по охране районов восстановления лесов, поскольку эти люди будут заинтересованы в том, чтобы восстановление лесонасаждений велось успешно и охранялось. В результате получения все больших выгод, связанных с лесными ресурсами, и снижения расходов на их охрану повысится общая реализованная стоимость ресурсов.

30. Даже тогда, когда местное население в лесных районах не участвует активно в добыче лесной продукции, не связанной с древесиной, можно привлечь его непосредственно к лесопользованию и обеспечить им определенное вознаграждение за участие в устойчивом лесопользовании. В противном случае вполне возможно, что люди воспользуются более широким доступом к лесным районам, с тем чтобы проникнуть в эти районы и приспособить их для других целей, поскольку им не было предложено никакой другой выгодной с финансовой точки зрения альтернативы. Подобное может произойти даже в том случае, если ведение сменного сельского хозяйства представляет собой сложный, рискованный и неустойчивый вид землепользования. В таких случаях особенно опасным становится слияние политики и практики, которые поощряют эксплуатацию и извлечение выгоды держателями концессий, с политикой и практикой, которые отстраняют другие слои общества от участия в лесопользовании.

31. Аналогичные доводы можно привести в поддержку участия местных правительственных учреждений в принятии решений и получении доходов от лесопользования: как правило, такие учреждения получают незначительные доходы или вообще ничего не имеют от использования лесов, и даже в тех случаях, когда они что-либо получают, условия такого совместного распределения доходов не влекут за собой какого-либо обязательства со стороны местного правительства содействовать защите восстановленных лесов от последующего замещения. Например, в Индонезии, о чем говорилось во вставке I,

выше, отстранение заинтересованных групп, деятельность которых может влиять на лесной покров, от любого распределения доходов от традиционной и/или коммерческой добычи лесной продукции будет подрывать устойчивый характер ресурсов и тем самым снизит их значение для государства.

В. Глобальный уровень

1. Значение биоразнообразия

32. Существует много неясностей, связанных со стремлением определить значимость биоразнообразия. Вместо выделения огромных инвестиций на определение значимости и потребностей сохранения биоразнообразия было бы, вероятно, целесообразнее использовать такие средства на разработку принципов отбора тех районов, которые необходимо охранять, и обеспечение их эффективного управления этими районами. Эффективность с точки зрения затрат должна стать критерием, на основании которого выносится решение о том, какой метод (*in situ*, *ex situ* или метод создания генных банков) наиболее подходит в каждом конкретном случае. Один из путей снижения затрат на сохранение биоразнообразия заключается в корректировке методов лесопользования и получения продукции, с тем чтобы свести к минимуму ущерб биоразнообразию в лесах, где ведется коммерческая деятельность.

33. В конечном счете биоразнообразие не будет иметь никакого значения, если нет никого (на национальном или международном уровне), кто бы имел возможность и желание платить за это. Проблема заключается в том, что обычно люди, живущие в районах, где имеется высокий потенциал биоразнообразия, являются малоимущими и практически не могут платить, в отличие от населения промышленно развитых стран, где значимость биоразнообразия, как правило, признается, например, с точки зрения использования сырья для фармацевтической промышленности или обеспечения возможностей для отдыха туристов. Вместе с тем проведены обследования, в которых показано, что в одной и той же стране бедные люди, живущие в лесной местности или рядом с ней, придают большую значимость биоразнообразию, чем городские жители с более высоким уровнем дохода (и, соответственно, способностью платить).

34. Крайне важно ликвидировать разрыв между имеющимся в мире пониманием значимости биоразнообразия и необходимостью защитить его *in situ*, с одной стороны, и весьма отличным от этого национальным взглядом на реальные преимущества, которые можно получить в результате сохранения биоразнообразия, и возможными затратами в случае отказа от иных вариантов развития — с другой. Обычно этого можно добиться либо с помощью законодательных мер правительства, определяющих охраняемые районы и регулирующих деятельность в них, либо с помощью международных трансферов, гарантирующих и оплачивающих такую охрану. Обычные рыночные механизмы не смогут обеспечить достаточную защиту, необходимую для важнейших биологически богатых районов. Это особенно часто относится именно к тем бедным странам, которые обладают

исключительными богатствами с точки зрения биоразнообразия. Рынок не сможет обеспечить то, что может, несомненно, дать международная защита биоразнообразия, поскольку он не в состоянии использовать эти выгоды (и нести соответствующие прямые и косвенные затраты по защите) на национальном уровне. В подобных ситуациях международные трансферы через Глобальный экологический фонд (ГЭФ) и неправительственные организации или через двусторонние организации необходимы для обеспечения защиты достаточных лесных массивов. Интересно отметить, что фактические выплаты фармацевтических компаний на защиту биоразнообразия были весьма незначительными (всего несколько десятков миллионов долларов), если сравнить их с миллиардами, затраченными на организацию отдыха в богатых с точки зрения биоразнообразия охраняемых районах.

35. Финансирование по типу ГЭФ является важным, но по-прежнему умеренным по сравнению с рыночной стоимостью получаемой древесины. Например, с 1988 по 1995 год средства, выделяемые Всемирным банком на компоненты биоразнообразия, превысили 500 млн. долл. США, при этом еще 237 млн. долл. США поступило от ГЭФ и связанных с ним финансовых учреждений. Если учесть средства партнеров и взносы других доноров, то общая регулируемая Всемирным банком сумма, предназначенная на сохранение биоразнообразия, превышает 1,26 млрд. долл. США. В отличие от этого стоимость добытой древесины в мире за тот же период в 300 раз превышает данную сумму. Задача состоит в том, чтобы сотрудничать с деревообрабатывающей промышленностью как в целях сведения к минимуму негативных последствий для биологического разнообразия, так и в целях получения дополнительных средств на его сохранение.

2. Важность ограничения распространения углерода в контексте изменений климата

36. Еще одним "международным товаром", производимым лесами, являются их способность поглощать углерод и благоприятное воздействие этого на потенциальные изменения климата на Земле. Как и в случае с сохранением биоразнообразия, идея состоит в том, что прямые выгоды от поглощения углерода на национальном уровне незначительны по сравнению с реальными затратами на защиту этого "поглотителя углерода". В результате у государств практически отсутствуют стимулы для предоставления услуг по ограничению распространения углерода за счет своих лесов, особенно у слаборазвитых стран, где альтернативные виды лесопользования для получения древесины или для сельскохозяйственных угодий обещают немедленную и существенную экономическую выгоду на национальном уровне.

37. Существуют три типа ситуаций, когда государства имеют стимул защищать свои лесные массивы, с тем чтобы обеспечить выгоды, связанные с ограничением распространения углерода:

а) в некоторых странах (например, в Канаде) широко распространено мнение о том, что государства должны ограничивать распространение углерода в качестве элемента

национальной ответственности перед мировым сообществом. В крайнем случае это означает налогообложение тех, кто рубит деревья и тем самым содействует накоплению углерода. Неудивительно, что подобных взглядов придерживается меньшинство людей, и если в будущем их станет больше, то, скорее всего, это произойдет в странах с весьма высоким уровнем дохода;

б) наличие обязательных к исполнению национальных и международных норм по сокращению выброса углерода со временем также может стать необходимым стимулом к ограничению распространения углерода. При таком условии страна будет рассматривать различные варианты для выполнения этого обязательства, и ограничение распространения углерода в пределах государства станет одним из таких вариантов наряду с механической ликвидацией углерода и сокращением выбросов углекислого газа. Если наиболее дешевым альтернативным способом представляется ограничение распространения углерода в каком-то другом месте, то возникает третья ситуация;

с) международные трансферы могут осуществляться, когда одна страна платит другой за ограничение распространения углерода посредством защиты лесов или лесопосадок. Такой вариант означает, что страна, "продающая" выгоду от ограничения распространения углерода, получает компенсацию за потерю доходов от альтернативного использования земли, а страна, которая платит за такую выгоду, рассматривает подобную плату в качестве низкзатратного альтернативного варианта. Возникает также и вопрос морального риска, который появляется, когда страна угрожает уничтожить лес в надежде получить определенное вознаграждение за то, что она не будет этого делать. Единственный очевидный выход состоит в обеспечении того, чтобы такие трансферы осуществлялись исключительно на основе чистого прироста содержания углерода или некоторых подобных критериев.

38. Хотя международный рынок, относящийся к ограничению распространения углерода, находится на этапе становления, в настоящее время предпринимаются некоторые представляющие интерес усилия по развитию такого рынка. Например, Фонд для вулканической части Центральной Кордильеры (ФУНДЕКОР) разрабатывает в Коста-Рике программу, с помощью которой он будет гарантировать поддержание установленных уровней ограничения распространения углерода как с помощью защиты лесов, так и путем лесопосадок. "Права на углерод", защищенные таким образом, будут затем проданы на международном рынке, аналогично тому как та или иная компания продает акции брокерской фирме. Покупатель (как правило, какая-либо компания по производству электроэнергии, расположенная на севере) приобретает у ФУНДИКОР как учреждения, которое устанавливает и поддерживает соответствующий уровень содержания углерода, права на выброс определенного количества углерода. Следует отметить, что такой подход создает международный рынок, связанный с сокращением содержания углерода, где права можно продавать и покупать. Также необходимо отметить, что, поскольку выгода от сокращения содержания углерода носит поистине глобальный характер и не зависит от того, где это происходит, рыночная цена "прав на углерод" будет устанавливаться теми, кто назначает

самую низкую цену за такую услугу. Несомненно, развитие этого рынка потребует строгого контроля и регулирования и будет в значительной степени зависеть от доверия рынка к управлению и выполнению фирмами-поставщиками своих заявленных показателей по ограничению содержания углерода. Тем не менее это — важный развивающийся рынок, предоставляющий возможность осуществления международных финансовых трансферов в целях поддержки услуг по ограничению содержания углерода многими странами, которые обладают значительными лесными массивами.

II. ОЦЕНКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

39. Основная проблема, связанная с поощрением усовершенствованных методов лесопользования, заключается в отсутствии признания рынком и национальными разработчиками планов подлинного значения различных услуг, предоставляемых лесом, а также неспособность "использовать" часть стоимости этих полезных свойств или, по крайней мере, получить кредит на рынке для защиты этих свойств. Ряд последних событий указывают на возможность совершенствования стимулов для устойчивого развития.

40. Сертификация лесной продукции представляет собой важнейший новый подход к созданию рынка устойчивого производства древесины. Сертификация позволит обеспечить национальным и международным рынкам устойчивое производство древесины и поможет фирмам возместить некоторые дополнительные затраты, связанные с такой практикой. Аналогичным образом, совершенствование отчетности в области природных ресурсов является одним из способов показать важнейшую роль лесов в экономическом благосостоянии страны и четко указывает на то, что при экономическом росте в стране неустойчивое использование лесов связано с прямыми затратами.

A. Сертификация лесопользования и лесных продуктов

41. Торговля обладает мощным средством, которое приводит страны, обладающие крупными лесными массивами, к признанию значения этих лесов, однако это средство может обладать двойным эффектом, и поэтому его следует применять весьма осторожно. Если доступ какой-либо страны — поставщика лесной продукции к зарубежным рынкам для продажи древесины и/или лесной продукции сильно сокращается, поскольку потребители не желают покупать эту продукцию как "произведенную с применением неустойчивых методов", то в результате может возникнуть такое положение, когда страна-поставщик сокращает производство, усиливает контроль и наблюдение за лесопользованием и начинает более решительно проводить политику в области устойчивого развития. Вместе с тем существует возможность, что страна-поставщик будет вынуждена поставлять большое количество товаров на рынках, где маркировка и неустойчивые методы производства не имеют особого значения (при этом снижается цена продукции, что экстранируется на лесные ресурсы и также

снижает их цену), либо будет вынуждена на определенное время прекратить эксплуатацию лесов, тем самым подвергнув их более интенсивному замещению другими видами использования, что, предположительно, приведет к эффекту, обратному использованию маркировки. (Вопрос о сертификации и маркировке лесной продукции является одним из важнейших направлений программного элемента IV и поэтому более не будет рассматриваться в данном докладе.)

В. Счета природных ресурсов

42. Традиционный способ, с помощью которого правительства оценивают свое экономическое "благополучие", состоит в использовании различных макроэкономических показателей. Важнейшими из них являются валовой внутренний продукт (ВВП) страны и его темпы роста с течением времени. Система национальных счетов (СНС) является установившимся подходом к оценке потоков товаров и услуг в рамках страны и подсчету данных по ВВП. Вместе с тем леса включаются в традиционные СНС лишь в тех случаях, когда лесная продукция добывается и продается. Не ведется никакого учета лесных запасов и их изменений с течением времени. Поскольку устойчивый характер лесоводства сохраняется, когда "запасы" лесов не меняются от поколения к поколению и при этом постоянно добывается ценная продукция, был разработан новый подход — составление счетов природных ресурсов (СПР) — для точной оценки и отслеживания изменений в запасах, а также в потоках важнейших природных и экологических ресурсов. Аналогичным образом, лесопосадки учитываются в рамках СПР как увеличение запасов леса.

43. Для сектора лесоводства использование СПР — или, более конкретно, счетов национальных лесных ресурсов (СНЛР) — может показать не только важнейший вклад лесной продукции в рост экономики страны (рыночная продукция уже включена в СНС), но и изменения в лесных запасах с течением времени. Несомненно, политика быстрого роста, основанная на вырубке лесов в стране, а не на их восстановлении, не носит долговременного устойчивого характера. Такая модель неустойчивого развития не будет в ближайшее время включена в традиционную СНС, однако это будет, безусловно, отражено в счетах природных ресурсов. Своевременные усилия в рамках СПР в Индонезии и Коста-Рике выявили неустойчивый характер лесопользования и его вклада в рост экономики.

44. По мере признания других важнейших услуг, получаемых от лесов, применение СПР может также помочь проследить отдельные направления. В целом использование СПР является одним из подходов, который позволяет принимающим решения лицам более полно осознать не только выгоды от ближайшего прямого использования лесных ресурсов, но и долгосрочную картину состояния лесов в стране с течением времени. Разумный ответственный руководитель все же может принять решение по сокращению определенных лесных ресурсов, однако будет гораздо легче определить стоимость этого с учетом различных получаемых от леса выгод.

III. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ

45. В настоящем докладе в самом начале рассмотрения вопроса об оценке лесов был затронут тот факт, что политические реальности существенно влияют на лесопользование: деятельность, нацеленная на получение доходов, — это не просто фактор, влияющий на данный сектор, но, к сожалению, и его основная особенность в некоторых странах. На уровне страны то, что в действительности происходит в естественных лесных массивах — особенно в богатых лесами странах, — очень часто является результатом нацеленной на получение доходов деятельности влиятельных, но не дальновидных заинтересованных кругов. Это ведет к возникновению такой ситуации, когда устойчивое лесопользование, хотя оно и не является экономичным с точки зрения страны, редко реализуется на практике во многих развивающихся странах в результате недооценки основных сырьевых ресурсов, получаемых из леса (древесины), и исключения других лесных продуктов и выгод при подсчетах, производимых теми, кто принимает решения по лесному сектору.

46. В данном докладе утверждается, что с глобальной точки зрения потери, вызванные отсутствием устойчивого управления крупными естественными лесными массивами, выше потерь на национальном уровне с учетом разрушения биоразнообразия, а также выбросов парниковых газов. Хотя международное сообщество и высказывает серьезную озабоченность по поводу этих проблем, в настоящее время развивающимся странам в целом предоставляется недостаточно средств, чтобы побудить их осуществлять мероприятия в области действительно устойчивого лесоводства.

47. Недооценка многочисленных полезных свойств леса является одним из факторов, приводящих к сокращению инвестиций в развитие лесного хозяйства, особенно в государственном секторе, где активно действует большинство двусторонних и международных учреждений в области развития. Если не разработать методы и не проводить обследования, направленные на оценку экологических вне рыночных показателей, приемлемых для экономистов и экологов, и если не проводить соответствующие политику и институциональные реформы, то, скорее всего, инвестиции по-прежнему будут недостаточными. Это особенно неблагоприятно повлияет на те сельские районы, где леса преобладают и должны играть главенствующую роль: инвестиции в восстановление лесного покрова будут способствовать обеспечению устойчивого источника занятости для людей, живущих в таких районах. Теневое ценообразование, которое предположительно учитывает этот аспект анализа инвестиций, зачастую используется весьма поверхностно, и не учитываются конкретные последствия ситуации "отсутствия инвестиций".

48. Во многих странах, где устойчивое лесопользование имеет давнюю традицию, расходы на лесопосадки рассматриваются как часть расходов в целях получения урожая, другими словами, существует обязательство восстанавливать и сохранять эти ресурсы. Любое решение о получении продукции должно учитывать затраты на восстановление лесных ресурсов. Если придерживаться этого принципа, при том что в ходе надлежащего планирования

землепользования был определен пригодный для лесопосадок район, то, вероятнее всего, можно сократить масштабы обезлесения и деградации лесов.

49. В целом значительных успехов в снижении темпов разрушения лесов можно добиться, лишь если государства, обладающие лесными ресурсами, признают, что устойчивое использование этих ресурсов отвечает их собственным интересам. Стоит обратиться с призывом к международному сообществу тщательно выявить страны, которые действительно могут воспринять эту идею, и направить им средства, организовать торговлю и оказать этим странам иную помощь.

50. Кроме того, необходимо более полно осознать потери от бездействия, особенно в тех случаях, когда существует возможность определения и даже измерения выгод, однако отсутствует надлежащий механизм их использования, например величины сокращения распространения углерода.

А. Национальный уровень

51. Получение дифференциальной ренты. Основное решение для стран, которые желают следовать принципам устойчивого развития, заключается в получении дифференциальной ренты. Если за пользование лесными ресурсами не получать надлежащей ренты, то производственные модели будут неустойчивыми и, кроме того, будут потеряны другие выгоды, не связанные с древесиной [это было одним из выводов, сделанных в ходе международного семинара по финансовым механизмам, который был организован Данией, Южной Африкой и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)]. При подобных обстоятельствах влиятельные деловые круги, связанные с крупномасштабной коммерческой заготовкой и переработкой древесины, будут по-прежнему вытеснять других потенциальных (или традиционных) потребителей иных видов продукции, которую может обеспечивать лес, что еще больше снизит значимость леса.

Предложения для принятия решений

- Правительствам, контролирующим крупные лесные ресурсы, следует получать надлежащую ренту за их использование. В тех случаях, когда правительство, действуя через свою службу лесного хозяйства, выступает в качестве оператора, задача заключается в том, чтобы повысить цену на древесину путем открытия рынков. Возможно, оправдаются прагматичные решения о поэтапном введении арендной платы или повышении цен на древесину и даже использовании субсидий для соответствующих отраслей; однако все это нужно делать в строго ограниченных временных рамках и совершенно транспарентно.
- Правительствам необходимо увеличивать инвестиции, с тем чтобы обеспечить соблюдение положений и условий, на которых предоставляются лесные ресурсы. Это особенно уместно тогда, когда рост арендной платы усиливает соблазн начать незаконную

вырубку лесов и вывоз древесины или повысить качество лесной продукции за счет нарушения норм лесопользования. В случае необходимости, следует предусмотреть вознаграждение за неукоснительное соблюдение условий (и тем самым показать нецелесообразность несения высоких расходов в случае их несоблюдения) в сочетании с более действенными стимулами, например продлевать сроки лицензий в определенных районах и разрешать фирмам передавать лицензии, с тем чтобы действующая лесная концессия, поддерживаемая в хорошем состоянии, всегда имела положительную текущую стоимость для концессионера.

52. Участие. Широко признается тот факт, что участие всех заинтересованных групп в рациональном использовании лесов и получении доходов от лесопользования необходимо для реализации полной стоимости ресурсов, максимального увеличения шансов на то, что ресурсы будут использоваться на устойчивой основе, и, в случае необходимости, для достижения определенных социальных целей.

Предложения для принятия решений

- Правительствам следует приступить к применению в значительных масштабах коллективных механизмов лесопользования на местах. Существуют многочисленные варианты — от прямого закрепления конкретных участков за традиционными пользователями/жителями лесных районов до аренды управлением лесами и концессионными соглашениями в рамках общины, с помощью которых доступ к лесам и права на лесопользование могут быть расширены, причем без обязательного отказа от любых средств по сохранению контроля за устойчивым развитием.

- Не все подходы могут или должны осуществляться на основе законодательных мер центрального правительства. Крупные концессионеры могут получить мощный стимул к привлечению местных общин к лесопользованию, если им предложить более длительный и более гарантированный срок пользования самими ресурсами при наличии подтверждения успешной деятельности в данной области или путем включения определенных норм участия в их операциях как часть вознаграждения за соблюдение условий (см. также доклад Генерального секретаря Группе на ее третьей сессии по программному элементу I.1). Местные органы власти, которые могут оказать важное влияние на деятельность общин, также можно заинтересовать в подключении этих общин к лесопользованию (или другой альтернативной деятельности, не связанной с лесом), если предоставить им возможность получения большей, чем обычно, доли доходов от освоения лесов, однако при том условии, что увеличение доли зависит от успешного развития альтернативных форм участия.

- Правительства должны гарантировать, что задачи борьбы с нищетой решаются столь же эффективно в лесном секторе, как и в любом другом. Если местные жители, живущие в лесах или поблизости, в основном являются бедняками — что зачастую имеет место, если речь идет о естественных лесных массивах, — то будут приемлемы подходы, которые

предполагают активное привлечение значительного числа таких людей. В случаях, когда население таких районов имеет разный уровень доходов — что, как правило, имеет место вблизи сельскохозяйственных и агролесных районов, — потребуется более тщательно учитывать потребности групп с низким доходом, если облегчение бремени нищеты призвано стать одним из основных факторов инвестирования.

53. Учет природных ресурсов (УПР). Будучи новым подходом, УПР может помочь определить реальные национальные экономические затраты при неустойчивых моделях лесопользования. Результаты УПР позволят информировать правительства и международное сообщество, занимающиеся вопросами оказания помощи в целях развития, а также частный сектор и повысят уровень принятия решений применительно к сектору лесоводства [некоторые аспекты данной проблемы включены в доклад Генерального секретаря Группе на ее третьей сессии по программному элементу III.2 (E/CN.17/IPF/1996/21)].

Предложения для принятия решений

- Следует поощрять правительства к разработке показателей и систем отчетности в целях контроля и оценки изменений запасов, а также потоков национальных лесных ресурсов.
- Международные учреждения, занимающиеся вопросами оказания помощи в целях развития, и другие международные заинтересованные группы должны использовать результаты такой отчетности при планировании и определении приоритетов своих собственных мероприятий в тех странах, которые располагают крупными лесными ресурсами.

В. Глобальный уровень

54. Сохранение биоразнообразия. Во многих странах существует разрыв между очевидно серьезной международной озабоченностью по поводу сохранения биоразнообразия и уровнем финансирования в странах, обладающих лесными ресурсами, на цели сохранения биоразнообразия. В отдельных случаях национальные выгоды достаточно высоки и позволяют обеспечивать наличие средств, необходимых для сохранения. В других случаях перевод средств от международного сообщества в те страны, где имеется биоразнообразие, станет важным элементом обеспечения лучшей защиты таких ресурсов.

Предложения для принятия решений

- В тех случаях, когда биоразнообразие широко используется (для туризма и экотуризма, производства лекарств, отдыха) в интересах местных или иностранных туристов, необходимо предпринимать усилия для повышения "потребительской платы" и получения доходов на поддержку мер по сохранению биоразнообразия.

- Во многих случаях в результате бюджетных ограничений и низкого уровня прямого использования биоразнообразия правительства не в состоянии обеспечить надлежащую поддержку мер по сохранению биоразнообразия. В подобных случаях необходимы дополнительные международные трансферы, например через ГЭФ, неправительственные организации и двусторонние учреждения.
- В настоящее время существует лишь немного механизмов, с помощью которых потребители лесной продукции могут непосредственно содействовать защите биоразнообразия. Систему добровольных сборов, устанавливаемых за пользование лесной продукцией, которые взимаются через поставщиков и розничных продавцов, желающих в этом участвовать, и регулируются каким-либо представительным международным учреждением, можно рассматривать в качестве средства повышения осведомленности и вклада потребителей в решение глобальной проблемы защиты биоразнообразия лесов.

55. Ограничение распространения углерода. Ограничение распространения углерода в лесах в качестве одного из средств сокращения выброса парниковых газов в настоящее время повсеместно рассматривается как вполне приемлемый подход. Задача заключается в применении эффективного рыночного механизма для достижения этой цели.

Предложения для принятия решений

- Роль правительств развитых стран носит решающий характер не только в сфере прямого участия в инвестировании с целью сокращения выбросов углерода, но и в обеспечении строгого соблюдения действующих международных соглашений по национальным показателям таких выбросов, а также в обеспечении того, что частный сектор обладает достаточными возможностями для определения наиболее эффективных с финансовой точки зрения методов соблюдения условий данных соглашений.
- Предоставление потенциальным инвесторам информации о сокращении выбросов углерода поможет создать международный рынок для мер по ограничению его распространения.
- Необходим мониторинг выполнения, чтобы развить эффективный и надежный международный рынок "торговли углеродом". В целях обеспечения эффективности необходимо, чтобы "плата за углерод" взималась со всех заменителей, с тем чтобы в результате сертификации древесины потребитель не отвернулся от нее и не стал использовать потенциально более вредные с экологической точки зрения варианты.

Примечания

1/ Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1995 год,
Дополнение № 12 (E/1995/32), глава I, раздел D, приложение I, раздел III.

2/ Вопрос демонстрации и оценки экологических и социальных выгод, а также то, каким образом использовать эти выгоды, был основной темой Международного симпозиума по вопросам нерыночных благ от использования лесной продукции, который состоялся в Эдинбурге (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) 24—28 июня 1996 года и был организован Комиссией по вопросам лесного хозяйства Великобритании в качестве вклада в международный диалог по вопросам устойчивого лесопользования.

Приложение

ПОСЛЕДНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ВОПРОСУ ОЦЕНКИ ВЫГОД ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ

В последние годы в ряде научных работ рассматривается вопрос оценки многочисленных выгод от использования лесов. Некоторые из них носят общий обзорный характер, другие представляют собой целевые обследования конкретных районов. Отнюдь неполный список данной литературы включает в себя следующие работы:

Chomitz, K., and K. Kumari (1996). The Domestic Benefits of Tropical Forests: A Critical Review Emphasizing Hydrological Functions. World Bank Policy Research Working Paper, No. 1601. Washington, D.C.: World Bank. May.

Freeman, A. M. (1994). The Measurement of Environmental and Resource Values: Theories and Methods. Washington, D.C.: Resources for the Future.

Gregersen, H. M., and others (1995). Valuing Forests: Context, Issues, and Guidelines. FAO Forestry Paper, No. 127. Rome: FAO.

Grimes, A., and others (1994). Valuing the rain forest: the economic value of non-timber forest products in Ecuador. Ambio, vol. 23, No. 7 (November).

Kramer, R., R. Healy and R. Mendelsohn (1992). Forest valuation. In Managing the World's Forests: Looking for Balance Between Conservation and Development. N. Sharma, ed. Iowa: Kendall/Hunt.

Lampietti, J., and J. Dixon (1995). To See the Forest for the Trees: A Guide to Non-Timber Forest Benefits. Environmental Economics Series Paper, No. 13. Washington, D.C.: World Bank. July.

Mitchell, R., and R. Carson (1989). Using Surveys to Value Public Goods: the Contingent Valuation Method. Washington, D.C.: Resources for the Future.

Wibe, S. (1995). Non Wood Benefits in Forestry: A Survey of Valuation Studies. Economic Commission for Europe/Food and Agriculture Organization of the United Nations (ECE/FAO) Timber and Forestry Discussion Papers. New York and Geneva.
