



КОМИТЕТ ПО ЛЕСНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

ДВАДЦАТЬ ТРЕТЬЯ СЕССИЯ

Рим, 18–22 июля 2016 года

ВОЗМОЖНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА ПОСЛЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПАРИЖСКОГО СОГЛАШЕНИЯ

I. Введение

1. Парижское соглашение нацелено не только на "удержание прироста глобальной средней температуры намного ниже 2°C сверх доиндустриальных уровней", но и на продолжение усилий по ограничению роста температуры до 1,5°C. Кроме того, соглашение ставит цели "повышения способности адаптироваться к неблагоприятным воздействиям изменения климата и содействия сопротивляемости к изменению климата" и "приведения финансовых потоков в соответствие с траекторией в направлении развития, характеризующегося низким уровнем выбросов и сопротивляемостью к изменению климата".

2. Мобилизация финансовых средств для предотвращения изменения климата должна продемонстрировать прогресс относительно предпринимавшихся ранее усилий и обеспечить наращивание объема привлекаемых ресурсов в целях достижения баланса между адаптацией к изменению климата и смягчением его последствий. Соглашение подтверждает согласованную в 2009 году в Копенгагене цель РККООН: ежегодно вплоть до 2020 года обеспечивать мобилизацию финансовых ресурсов для противодействия изменению климата в объеме не менее 100 млрд долл. США. Кроме того, соглашение призывает оценить, насколько адекватным будет такой объем мобилизуемых финансовых ресурсов в 2025 году.

3. Соглашение признает ключевую роль лесов в вопросах как адаптации к изменению климата, так и смягчения его последствий. Оно подчеркивает важность наличия адекватных и предсказуемых финансовых ресурсов в плане осуществления предусмотренных политикой подходов и позитивного стимулирования сокращения выбросов в результате обезлесения и деградации лесов и значение "сохранения лесов, устойчивого лесопользования и увеличения поглощения углерода лесами". Кроме того, Соглашение еще раз говорит о важности не связанных с поглощением углерода благ, которые обеспечиваются за счет устойчивого лесопользования (УЛП).

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице. Данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org



mq954

4. В целом Парижское соглашение придало новый импульс обеспечению финансирования УЛП не только за счет средств, выделяемых на предотвращение изменения климата, но также за счет использования других доступных финансовых механизмов и инструментов. С учетом уже взятых обязательств по финансированию осуществления Парижского соглашения можно утверждать, что оно открыло новые возможности для значительного увеличения объемов финансирования УЛП.

II. Возможности финансирования деятельности по предупреждению изменения климата в лесохозяйственном секторе

A. Существующие механизмы финансирования

5. Финансовую поддержку для осуществления деятельности по адаптации к изменению климата и смягчения его последствий, в том числе связанной с лесами, предоставляет ряд многосторонних фондов. Это, в частности, Зеленый климатический фонд (ЗКФ), Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Адаптационный фонд (АФ) и Фонд для наименее развитых стран (ФНРС). Реализуются определенные инициативы, нацеленные конкретно на лесной сектор и РЕДД+. В частности, три инструмента – Фонд лесного углеродного партнерства (ФЛУП), инициативу Биоуглеродного фонда по устойчивым лесным ландшафтам (ИБФ-УЛЛ) и Программу инвестирования в лесное хозяйство (ПИЛХ) – обеспечивает Всемирный банк. Среди других источников финансирования можно отметить Программу ООН-РЕДД, Программу содействия реализации первых проектов РЕДД+ (СРПП), Фонд для лесов бассейна реки Конго, Центральноафриканскую инициативу по лесам, а также другие источники средств, представляющие частный сектор.

6. Если говорить о направляемых в лесное хозяйство финансовых средствах для предотвращения изменения климата, в первую очередь следует упомянуть программу РЕДД+, способную, согласно оценкам, при сравнительно небольших затратах значительно сократить выбросы CO₂. Программа РЕДД+ нацелена на коммерческую валоризацию накопленного лесами углерода за счет стимулирования развивающихся стран к сокращению выбросов на покрытых лесами землях. Финансирование предотвращения изменения климата, что относится и к программе РЕДД+, по большей части опирается на традиционную модель предоставления официальной помощи в целях развития (ОПР). Недавно проведенное Институтом развития зарубежных стран исследование позволило сделать вывод, что почти весь объем двустороннего финансирования в рамках РЕДД+ был предоставлен в форме грантов¹. До сих пор основная часть финансовых средств, выделяемых на реализацию программы РЕДД+ и на предотвращение изменения климата, направлялась на развитие потенциала. В рамках многосторонних инициатив используются и другие инструменты, например, концессионные займы. Такие инициативы предполагают осуществление выплат с учетом достигнутых результатов.

7. Парижское соглашение признает важность адекватных и предсказуемых финансовых ресурсов, в том числе для основанных на результатах выплат, в плане осуществления программы РЕДД+, которая предусматривает выплаты с учетом результатов, достигнутых странами в части сокращения выбросов. Основанные на результатах выплаты по программе РЕДД+ могли бы содействовать коммерческой валоризации углерода, поглощенного лесами, в отношении которых существует риск вырубки либо деградации, стимулируя развивающиеся страны к охране таких лесов. Наряду с многочисленными двусторонними агентствами и неправительственными организациями, активное участие в деятельности по развитию потенциала в части РЕДД+ принимают организации глобального характера, в том числе ФАО, ЮНЕП, ПРООН, ГЭФ и Всемирный банк.

¹ <http://www.climatefundsupdate.org/global-trends/fast-start-finance>

8. Ряд инициатив, в том числе ЗКФ, ФЛУП, ИБФ-УЛЛ и СРПП, нацелены на предоставление странам, осуществляющим охрану лесов, выплат по достигнутым результатам. Внедрение в лесном секторе инновационной концепции выплат по результатам стало причиной определенных задержек, но все же ожидается, что ряд соглашений будет заключен уже в 2016 году. Остальные инициативы менее масштабны. Так, на начало 2016 года объявленный ЗКФ общий объем финансирования составил 10,3 млрд долл. США². Ожидается, что значительная доля этих средств, наряду со средствами, выделяемыми по более крупным программам и проектам, будет направлена на выплаты по результатам РЕДД+, для чего, однако, необходимо сначала разработать соответствующие процедуры.

9. В дополнение к публичному финансированию на международном уровне, на уровне отдельных стран двумя крупнейшими источниками средств, направляемых на предупреждение изменения климата, стали государственный сектор и частный сектор. Многие развивающиеся страны, и в первую очередь страны с переходной экономикой, рассматривают предупреждение изменения климата как приоритетный пункт национальных планов и выделяют на соответствующую деятельность значительные средства. Эти средства включают, кроме прочего, ресурсы, которые предоставляются на основании обязательств по совместному финансированию международных программ и проектов в области климата. При этом полная информация по национальному финансированию предупреждения изменения климата отсутствует, поскольку систематическое отслеживание предпринимаемых в этом направлении усилий не налажено.

10. В настоящее время в развивающихся странах объем финансирования из частных источников, в частности, предоставляемого через добровольное участие в рынках углерода, невелик и непредсказуем. Частично низкий уровень инвестиций частного сектора можно в определенной мере объяснить сложностями институционального характера и отсутствием сложившегося рынка услуг по обеспечению соответствия действующим требованиям. В 2014 году объем выбросов углерода, ставших предметом сделок на добровольном углеродном рынке, составил менее одного процента общего объема выбросов парниковых газов. Исходя из этого, возникают вопросы относительно перспектив рынков углерода как значительных источников финансирования программ по предотвращению изменения климата (включая РЕДД+) в будущем.

11. Согласно прогнозам РКИКООН, к 2030 году ежегодная потребность в средствах на адаптацию к изменению климата в развивающихся странах составит сумму в пределах от 28 до 67 млрд долл. США. Традиционно большая часть средств, выделяемых на предотвращение изменения климата, направлялась на смягчение его последствий, однако, начиная с 2011 года, по соответствующим финансовым инструментам отмечен рост доли ресурсов, направляемых на финансирование мер по адаптации. Как и многочисленные двусторонние механизмы, Фонд для наименее развитых стран и Специальный фонд для борьбы с изменением климата выделили большую часть ресурсов на деятельность по адаптации к изменению климата. Адаптационный фонд, реализуемая климатическими инвестиционными фондами Пилотная программа по обеспечению устойчивости к изменению климата и Глобальный альянс ЕС для предотвращения изменения климата также внесли значительный вклад в финансирование мер по адаптации. Стратегия таргетирования Зеленого климатического фонда предполагает выделение ресурсов на меры по адаптации и по смягчению в одинаковых объемах. В лесохозяйственном секторе деятельность по предотвращению изменения климата ведется на основании целостных подходов, нацеленных на сокращение выбросов при укреплении устойчивости к воздействию изменения климата, что позволяет одновременно содействовать как адаптации к изменению климата, так и смягчению его последствий.

² <http://www.greenclimate.fund/contributions/pledge-tracker>

В. Достижение целей по предотвращению изменения климата за счет наращивания объемов финансирования УЛП

12. Общеизвестно, что вклад лесов и лесного хозяйства в предотвращение изменения климата обеспечивается, в первую очередь, за счет устойчивого лесопользования. Устойчивое лесопользование обеспечивает большие масштабы поглощения и хранения углерода, а высвобождение углерода при ведении лесозаготовок может быть скомпенсировано за счет естественного лесовозобновления или лесонасаждения. Кроме того, углерод из заготовленной древесины не обязательно попадает в атмосферу, он, скорее, будет в течение продолжительного времени храниться в продукции переработки древесины. Таким образом, нейтральный в плане углерода исходный материал может заместить другие виды сырья, для которых характерен более масштабный углеродный след. Тем не менее, на глобальном уровне переход к УЛП остается, как и прежде, проблемой, хотя отрасль и прилагает огромные усилия для расширения и диверсификации источников доходов и укрепления экономики лесного хозяйства.

13. Вопрос финансирования УЛП широко обсуждался на многих глобальных форумах, включая Форум Организации Объединенных Наций по лесам и Комитет по лесному хозяйству. В 2012 году 21-я сессия КЛХ утвердила рекомендации по расширению финансовой базы УЛП, а в 2014 году 23-я сессия Комитета предложила странам наращивать усилия по содействию сбору платы за оказываемые лесами экологические услуги, а также внедрению других инновационных механизмов финансирования. Совместное партнерство по лесам (СПЛ) опубликовало информацию о глобальной ситуации с финансированием в лесохозяйственном секторе и об укреплении такого финансирования в странах-членах ФЛООН.

14. В ряде стран в поддержку УЛП были разработаны успешные стратегии финансирования, созданы национальные лесные, экологические, климатические фонды, обеспечены инструменты микрофинансирования и целевые кредитные линии. Кроме того, укреплению финансирования УЛП содействовало создание благоприятных условий, включая снятие ненужных барьеров, препятствовавших инвестициям, и содействие обеспечению прав владения и пользования ресурсами. В ряде стран стимулирование связанных с УЛП многочисленных благ через схемы, предполагающие плату за экосистемные услуги (ПЭУ), и другие меры, включая субсидии, предоставление налоговых каникул, страховую поддержку, гарантии закупок и цен, также способствовало мобилизации инвестиций в УЛП. Подтверждением достигнутых успехов стало наблюдающееся в последние годы расширение связей в рамках частно-государственных и частных партнерств (пример – подрядные схемы). Подобные инициативы могут способствовать сокращению управленческих затрат, гарантировать поставки для промышленности, стать источником денежных средств, смягчить риски мелких лесовладельцев, преодолеть неопределенность. Из заметных примеров можно также упомянуть расширение доступа к финансовым и рыночным услугам и содействие формированию рынков, где инвесторы и промоутеры лесохозяйственных проектов могут взаимодействовать и осуществлять собственные инвестиционные замыслы.

15. Система финансирования УЛП, в первую очередь за счет средств, выделяемых на глобальном уровне для предотвращения изменения климата, все больше усложняется, постоянно появляются новые механизмы и институты. При этом наблюдается медленный переход от деятельности, которая строится на отдельных проектах, к более широким подходам, в основу которых ложатся национальные программы. На фоне наращивания объемов финансирования имеют место появление значительного количества новых моделей финансирования и их фрагментация. Так, Адаптационный фонд и Зеленый климатический фонд создали собственные наборы критериев, обеспечить соответствие которым должны желающие получить финансирование национальные организации. Меняющийся финансовый ландшафт требует не только наличия более совершенного финансового управления и фидуциарных стандартов, позволяющих оценить потребность в финансировании, но и адекватных и эффективных средств определения предназначения и распределения получаемых

фондов. В механизмы, которые предусматривают значительные объемы выделения государственных средств, встраиваются социальные и экологические гарантии, что подчеркивает необходимость в должном финансовом управлении на национальном и субнациональном уровнях. Чтобы выявить роль частного финансирования и понять, каким образом можно содействовать увеличению его объемов, необходимо, в частности, более подробно проанализировать имеющиеся инструменты, бизнес-модели и последствия выделения средств в плане подотчетности и корпоративного капитала. Даже когда финансирование удастся привлечь, страны часто с трудом формируют институциональные структуры и системы, необходимые для распределения мобилизованных фондов.

16. Таким образом, вопросы финансирования УЛП в развивающихся странах выходят далеко за рамки привлечения средств как такового. Чтобы расширить и диверсифицировать финансовую базу УЛП, необходимо, в частности, показать, какое множество благ несут с собой инвестиции в лесное хозяйство, создать новые потоки денежных поступлений, наладить жизнеспособные и долгосрочные партнерские отношения с другими отраслями экономики, укрепить потенциал институтов, к чьей компетенции относятся вопросы лесного хозяйства, с тем чтобы они могли эффективно обеспечивать доступ к мобилизованным ресурсам, управление ими и их должное использование. Нерешенностью указанных проблем частично объясняется медленное продвижение вперед. Наличие проблем обуславливает необходимость в укреплении финансовой архитектуры и финансового управления, что должно стать фундаментальной основой достижения поставленной цели – финансирования деятельности по предупреждению изменения климата в объеме 100 млрд долл. США в год.

17. Деятельность ФАО и других партнеров по развитию, направленная на укрепление финансирования УЛП, в том числе за счет финансовых средств для предотвращения изменения климата, указывает на необходимость применения скоординированного и последовательного подхода, предусматривающего объединение усилий. Такой подход влечет за собой формирование значительных ресурсов с опорой на национальные, международные, государственные и частные источники, создание намного более благоприятных условий и наращивание институционального потенциала. На стратегическом уровне он предусматривает: а) всесторонний учет нужд лесохозяйственного сектора в планировании и принятии финансовых решений на национальном уровне; б) активное признание и повышение экономической ценности продуктов и услуг лесного хозяйства за счет создания и поддержания благоприятных для отрасли условий и правил игры; в) обеспечение отражения в торговле продуктами и услугами лесного хозяйства их реальной ценности, гарантирование лесовладельцам должного вознаграждения за приложенные усилия; г) повышение эффективности системы сбора связанных с лесным хозяйством денежных поступлений за счет рыночного формирования цен и предотвращения утечек доходов.

С. Новая возможность наращивания объемов финансирования лесного хозяйства в целях предотвращения изменения климата

18. Из 175 стран, подписавших Парижское соглашение, 101 страна представила определяемые на национальном уровне вклады (ОНВ), которые включают предложения по адаптации сельского и лесного хозяйства, а 88 стран – ОНВ, включающие предложения по смягчению последствий изменения климата в сельском хозяйстве, лесном хозяйстве и землепользовании (СЛЗ). На сегодняшний день из обещанных 100 млрд долл. США Зеленый климатический фонд (ЗКФ) получил на деятельность по предотвращению изменения климата около 10 млрд долл. США: медленные и громоздкие процедуры замедлили выделение средств. В декабре 2016 года в Марракеше состоится КС 22 РККООН, которая рассмотрит механизм осуществления Парижского соглашения, и в том числе вопросы финансирования. Чтобы были приняты новые обязательства по финансированию в размере 100 млрд долл. США до 2020 года, ЗКФ должен доказать, что средства, по которым обязательства уже приняты, расходуются с обеспечением эффективной поддержки осуществления положений Парижского соглашения.

19. Таким образом, КС 22 откроет окно возможностей для представления Зеленому климатическому фонду масштабных предложений: ЗКФ призван оказывать странам поддержку в осуществлении ОНВ в части СЛЗ. ФАО обладает уникальным сравнительным преимуществом: Организация объединяет под одной крышей всю проблематику СЛЗ и владеет техническими экспертными знаниями, необходимыми для оказания странам эффективного содействия.

20. ФАО планирует поддерживать партнерские отношения с международными финансовыми учреждениями, включая региональные банки развития, что позволяет оказывать странам помощь в получении доступа к средствам Зеленого климатического фонда и другим средствам, направляемым на финансирование предупреждения изменения климата, и в должном использовании таких средств. В таком контексте в качестве каналов технической поддержки и в целях наращивания потенциала в части готовности к более масштабным инвестициям могут использоваться существующие фонды³ и программы ФАО. Для финансирования деятельности в лесохозяйственном секторе создан целый ряд механизмов: Механизм восстановления лесов и ландшафтов, Фонд поддержки лесных и фермерских хозяйств, программа ФЛЕГТ, программа ООН-РЕДД.

III. Вопросы для рассмотрения

21. Комитет, возможно, пожелает предложить странам:

- усовершенствовать механизмы управления и институциональные механизмы, с тем чтобы эффективно использовать в целях укрепления финансирования УЛП как существующие инструменты и механизмы финансирования, так и возможности, открываемые Парижским соглашением;
- укрепить инвестиции в лесное хозяйство, нацеленные на предотвращение изменения климата, и обеспечить масштабирование успешных инициатив, которые могут быть источником многочисленных и значительных выгод;
- укреплять частно-государственные и частные партнерства в финансировании УЛП;
- рассмотреть в руководящих органах международных договоров и процессов, имеющих отношение к вопросам изменения климата, возможность упрощения процедур и расширения доступа к ресурсам для финансирования УЛП.

22. Комитет, возможно, пожелает предложить ФАО:

- в партнерстве со странами и аккредитованными учреждениями-исполнителями, включая региональные банки развития, провести масштабную мобилизацию финансовых ресурсов Зеленого климатического фонда и ресурсов из других источников, предназначенных для предотвращения изменения климата;
- использовать существующие фонды и программы ФАО, которые могут использоваться в качестве каналов оказания технического содействия, наращивания потенциала в части готовности к более масштабным инвестициям, направленным на адаптацию к изменению климата и смягчение его последствий в сельском, лесном хозяйстве и других секторах, использующих земельные ресурсы;
- укрепить партнерские связи, с тем чтобы содействовать странам в получении доступа к средствам, на международном уровне выделяемым на предотвращение изменения климата, в том числе к средствам из двусторонних источников и к тем, что выделяются многосторонними институтами, включая Всемирный банк и ГЭФ;

³ Под "фондами ФАО" подразумеваются крупномасштабные программы и структуры ФАО, осуществляющие финансирование национальных программ, партнерских соглашений и грантов

-
- оказать странам содействие в разработке эффективных инструментов, которые позволят укрепить финансирование УЛП, в том числе с учетом предоставляемых лесами благ помимо тех, что связаны с поглощением углерода.