

12 декабря 2008 года



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

КОМИТЕТ ПО ЛЕСНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

ДЕВЯТНАДЦАТАЯ СЕССИЯ

Рим, Италия, 16-20 марта 2009 года

АДАПТАЦИЯ ПОЛИТИКИ И ИНСТИТУТОВ В ОБЛАСТИ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА К ПЕРЕМЕНАМ

ВВЕДЕНИЕ

1. Спрос общества на товары и услуги, связанные с лесным хозяйством, растет высокими темпами, что требует своевременной адаптации политики, законодательства и институтов в области лесного хозяйства. Проблемы лесов и лесного хозяйства занимают центральное место в дискуссиях, касающихся смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним. Высокие темпы глобализации еще более усугубляют сложности, связанные с управлением лесным хозяйством, в то время как разразившийся в последнее время финансовый кризис еще более подчеркивает те вызовы, с которыми лесному сектору придется столкнуться в безграничном мире.
2. Реагируя на эти вызовы, страны адаптируют свою политику и законодательство, а также предпринимают попытки реформировать институты, включая государственные ведомства, входящие в лесной сектор. Соответственно, институциональный ландшафт лесного хозяйства переживает существенные преобразования. Тем не менее, проведение реформ в рамках институтов государственного сектора все еще остается непростой задачей и предстоит еще преодолеть важные вызовы, чтобы адаптировать институциональные рамки к крупным переменам. Поскольку институты государственного сектора продолжают играть жизненно важную роль, то в этой записке основное внимание сосредоточено на вопросах, с которыми они сталкиваются при адаптации к меняющемуся миру.
3. Делегатам следует обратить внимание на доклад *О положении лесов в мире* (КОФО) за 2009 год, который будет опубликован в марте 2009 года. Главы 8, 9 и 10 будут служить главным источником справочной информации для обсуждения этого пункта повестки дня на 19-й сессии Комитета по лесному хозяйству (КОФО).

Настоящий документ отпечатан в ограниченном количестве экземпляров, чтобы свести к минимуму воздействие на окружающую среду деятельности ФАО и внести вклад в сохранение климатического нейтралитета. Делегатам и наблюдателям предлагается прибыть на совещание со своими экземплярами этого документа, чтобы не просить дополнительные копии.

Большинство документов к совещаниям ФАО имеются в Интернете на веб-сайте www.fao.org

МЕНЯЮЩАЯСЯ СРЕДА

4. Для того чтобы сохранять актуальность своей деятельности, институтам необходимо занимать активную позицию и адаптироваться к изменениям в более широкой среде, а также вносить изменения в свои структуру и функции. Действующие в государственном секторе институты лесного хозяйства, в частности, сталкиваются со следующими основными вызовами:

- формирование плюралистической институциональной среды в связи с более широким привлечением других сторон, включая частный сектор, местные общины и организации гражданского общества;
- необходимость в расширении задач лесного хозяйства, особенно в целях преодоления проблемы бедности и оказания услуг в области окружающей среды;
- некоторые страны принимают законодательство, направленное на защиту прав общин коренного населения и на восстановление их прав на природные ресурсы, включая леса;
- фрагментация программы в области лесного хозяйства: многие вопросы, которые ведомства лесного хозяйства государственного сектора решали в XX-м столетии, перешли в сферу компетенции других институтов, что в определенной степени способствовало снижению роли институтов государственного сектора;
- в ряде развивающихся стран товары и услуги лесного хозяйства все чаще обеспечиваются частным сектором, в том числе фермами;
- появление игроков в лесном секторе, обладающих более значительными ресурсами, таких, например, как организации управления инвестициями в области древесины и суверенные фонды;
- совершенствование информационных и коммуникационных технологий, способствующих более широкому доступу к информации, что бросает вызов организациям с вертикальной структурой, которые преуспевали в условиях ограниченных информационных потоков; и
- повышение темпов глобализации – все, что происходит за пределами национальных границ, может оказывать существенное воздействие на национальный лесной сектор.

ОБЩЕЕ НАПРАВЛЕНИЕ ПЕРЕМЕН

5. Меняющаяся среда требует внесения изменений в политику и в процессы разработки этой политики. Для того чтобы политика в лесном секторе оставалась актуальной, она должна лучше увязываться с политикой и стратегиями в других секторах. Поскольку на процессы, происходящие в лесном секторе, оказывает влияние широкий спектр действующих сторон, становится необходимым привлекать их к политическому процессу.

6. В некоторых странах организации лесного хозяйства государственного сектора предпринимают попытки реформировать свои структуры, чтобы отреагировать на меняющуюся среду. Некоторые примеры включают:

- отделение политических функций и функций регулирования от функций управления ресурсами, что помогает избежать конфликтов интересов и повысить эффективность управления;

- отход от проведения политики надзора в области лесного хозяйства в сторону осуществления функций, направленных на оказание содействия другим, особенно частному сектору, общинам, фермерам и т. п., чтобы управлять лесными и древесными ресурсами;
- децентрализация управления ресурсами для обеспечения того, чтобы более тесным образом интегрировать управление лесами с управлением в других секторах на местном уровне; и
- акцентирование внимания на обеспечении общественных благ, особенно услуг в области окружающей среды, например, сохранение биоразнообразия, борьба с опустыниванием, охрана водосбора, и восстановление, которые частный сектор далеко не всегда может предоставить.

7. Реформа институтов лесного хозяйства государственного сектора имеет исключительно разнообразный характер и отражает различия в более широких социальных, экономических и политических условиях. Некоторым странам удалось осуществить коренные перемены, в то время как во многих других темпы изменений остаются исключительно низкими или сами эти изменения имеют поверхностный характер. Например, в некоторых странах ответственность за леса была передана из одного министерства в другое, в то время как базовые функции и политика остались неизменными. Перемены не могут осуществляться на основе готовых рецептов, а усилия, подталкиваемые извне, как правило, имеют краткосрочный характер.

ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ

8. Учреждения лесного хозяйства в государственном секторе сталкиваются с рядом вызовов.

- *Знание своих клиентов:* имплицитно предполагается, что учреждения лесного хозяйства в государственном секторе должны обслуживать потребности всех слоев общества или общественности в целом. Что конкретно это означает? Лучшее понимание потребностей клиентов и их чаяний является обязательным условием для того, чтобы такое государственное учреждение сохраняло свою актуальность.
- *Выявление ключевых видов компетентности:* появление новых действующих лиц бросает вызов монополии, которой в течение десятилетий пользовались учреждения лесного хозяйства в государственном секторе. Некоторые новые действующие лица конкурируют с учреждениями лесного хозяйства в государственном секторе, в то время как другие дополняют их функции и содействуют им. Это требует проведения тщательного обзора ключевых видов компетентности организаций государственного сектора, а затем целенаправленного ориентирования на них, вместо того чтобы пытаться выполнять все возможные функции.
- *Вызовы, связанные с новыми источниками финансирования лесного хозяйства:* при осуществлении большинства видов деятельности учреждения государственного сектора традиционно зависят от ассигнований, выделяемых в рамках регулярного правительственного бюджета. Во многих странах в связи с сокращением правительственных бюджетов повышается их зависимость от международной помощи в целях развития. Однако объем этой международной помощи в целях развития также сокращается. Учреждения лесного хозяйства в государственном секторе должны в большей степени проявлять предпринимательский дух, чтобы реагировать на меняющийся спрос потребителей и генерировать финансовые средства для оперативной деятельности. Доступ к новым источникам финансирования представляет

собой громадный вызов в связи с действующими институциональными ограничениями. Большинство учреждений лесного хозяйства в государственном секторе плохо приспособлены и оснащены для перехода от традиционных методов государственного финансирования к негосударственному финансированию или для участия в конкурентной борьбе за потенциальные новые источники международного финансирования.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

9. Адаптация институтов государственного сектора будет и далее оставаться одним из главных вызовов во всех странах в условиях растущего спроса на продукцию и услуги в области лесного хозяйства. В большинстве стран усовершенствованы их политические и правовые рамки, однако адаптация институциональных рамок происходила лишь в редких случаях. Проведение институциональных изменений представляет собой исключительно сложную задачу, хотя без коренных перемен лесному сектору не удастся оправдать надежды и чаяния общества.
10. Делегаты, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:
- Каким образом мы определяем роль учреждений лесного хозяйства в государственном секторе в условиях быстро меняющейся среды?
 - Сталкиваются ли учреждения лесного хозяйства в государственном секторе с кризисом идентичности, особенно в связи с тем, что многие из их традиционных функций выполняются другими институтами, а программа в области лесного хозяйства становится все более раздробленной?
 - Каким образом учреждения государственного сектора могут выявить своих потребителей, укрепить свой потенциал для понимания потребностей своих потребителей и клиентов, а также для выполнения своих программ, направленных на обслуживание их потребностей?
 - Что можно предпринять для совершенствования показателей деятельности институтов государственного сектора в условиях растущей неопределенности и рисков, особенно в связи с изменением климата и экономическим спадом?
 - Какие уроки можно извлечь из текущего финансового кризиса в отношении новой роли учреждений лесного хозяйства в государственном секторе с точки зрения обеспечения согласованных регулирующих рамок, предоставляющих возможности для эффективной и результативной работы других действующих лиц?